

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Bernd Reissert/Fritz W. Scharpf/Ronald Schettkat

Eine Strategie
zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit

Günther Schmid

Flexibilisierung des Arbeitsmarkts
durch Recht?

Beschäftigungswirksame und sozialverträgliche Regulierung
von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit

B 23/86
7. Juni 1986

Bernd Reissert, Dr. rer. pol., geb. 1950; Studium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Konstanz und Bonn; 1979—1981 Berater bei der EG-Kommission und der OECD; 1974—1979 und seit 1981 Wissenschaftler am Internationalen Institut für Management und Verwaltung (Schwerpunkt Arbeitsmarktpolitik) des Wissenschaftszentrums Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zusammen mit F. W. Scharpf/F. Schnabel) Politikverflechtung — Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976²; (mit G. Bruche) Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik — System, Effektivität, Reformansätze, Frankfurt 1985.

Fritz W. Scharpf, Dr. jur., geb. 1935; 1968—1973 Professor für Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz; 1973—1984 Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung (Schwerpunkt Arbeitsmarktpolitik) des Wissenschaftszentrums Berlin.

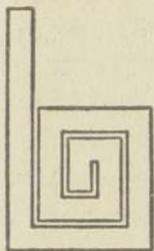
Veröffentlichungen u. a.: (zusammen mit B. Reissert, F. Schnabel) Politikverflechtung — Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976²; (Hrsg. mit M. Brockmann) Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Ronald Schettkat, Dipl.-Volksw., Dipl.-Ingenieur, geb. 1954; Studium der Flugzeugtechnik, Statistik und Wirtschaftswissenschaften in Hamburg und Berlin; anschließend Lehrtätigkeit an der Technischen Universität Berlin; seit 1981 Wissenschaftler am Internationalen Institut für Management und Verwaltung (Schwerpunkt Arbeitsmarktpolitik) des Wissenschaftszentrums Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Die Beschäftigungsentwicklung in der BRD im Zeitraum 1970 bis 1977 — Ihre demographischen und ökonomischen Ursachen, in: Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 76, Forschungspreis 1982 der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1983; The Size of Household Production: Methodological Problems and Estimates for the Federal Republic of Germany in the Period 1964 to 1980, The Review of Income and Wealth 31, No. 3, Sept. 1985.

Günther Schmid, Dipl.-Pol., Dr. phil., geb. 1942; 1970—1974 Wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; seit 1974 Wissenschaftler am Internationalen Institut für Management und Verwaltung und seit 1979 stellvertr. Direktor (Schwerpunkt Arbeitsmarktpolitik); Privatdozent für Politische Ökonomie an der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Funktionsanalyse und Politische Theorie, 1974; (zus. mit Hubert Treiber) Bürokratie und Politik, 1975; Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, 1980; (zus. mit Klaus Semlinger) Arbeitsmarktpolitik für Behinderte, 1985.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

— Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Eine Strategie zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit

I. Die Wirtschaft floriert — aber die Arbeitslosigkeit bleibt

1. Wirtschaftswachstum ohne Arbeitsmarkt-entlastung

Die Arbeitslosenzahl in der Bundesrepublik hat im Herbst 1982 die Zwei-Millionen-Grenze überschritten. Sie verharrt seitdem auf dem höchsten Niveau, das seit den frühen Nachkriegsjahren verzeichnet worden ist. Dabei erreichte die wirtschaftliche Rezession, die 1980 begonnen hatte, ihre Talsohle schon 1982, und wir befinden uns seit 1983 in einem zwar nicht besonders kräftigen, aber kontinuierlichen Wirtschaftsaufschwung, der nun in seinem vierten Jahr sogar noch an Stärke gewinnen soll. Ein nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit ist jedoch bisher nicht zu erkennen. Auch für 1986 gehen optimistische Prognosen, die mit einem realen Wirtschaftswachstum von 3,5 % bis 4 % rechnen, davon aus, daß die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt noch deutlich über der Zwei-Millionen-Grenze liegen wird¹⁾.

Die Suche nach den Ursachen für diese Diskrepanz zwischen Wirtschaftsentwicklung und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt erfordert einen Rückblick auf Gründe und Verlauf der letzten Rezession und die Bedingungen des nachfolgenden Wirtschaftsaufschwungs. Die Bundesrepublik ist schon in die letzte Rezession mit einem „Sockel“ von knapp 900 000 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1980 hineingegangen, und seitdem ist die Zahl der besetzten Arbeitsplätze von 26,3 Millionen 1980 bis auf 25,3 Millionen 1984 zurückgegangen und 1985 nur um knapp 200 000 wieder leicht angestiegen. Gleichzeitig hat sich aber die Zahl der Erwerbspersonen von 27,2 Millionen 1980 auf 27,8 Millionen 1985 beständig erhöht, weil Jahr für Jahr die Zahl der jungen Arbeitskräfte, die neu in den Arbeitsmarkt eintraten, höher gewesen ist als die Zahl der älteren Arbeitnehmer, die den Arbeitsmarkt verließen. Außerdem

hat auch die Erwerbsbeteiligung der Frauen, die in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich immer noch verhältnismäßig niedrig liegt, zwischen 1980 und 1985 langsam, aber kontinuierlich zugenommen und damit den Rückgang der Erwerbsbeteiligung der Älteren mehr als ausgeglichen. Um für die steigende Zahl der Erwerbspersonen ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, hätten zwischen 1980 und 1985 also rund 600 000 Arbeitsplätze zusätzlich entstehen müssen; statt dessen haben wir im gleichen Zeitraum per Saldo rund 800 000 Arbeitsplätze verloren²⁾.

Dieser Verlust an Arbeitsplätzen war vielleicht nicht unvermeidlich, aber er war jedenfalls mit den eingesetzten Mitteln der staatlichen Wirtschaftspolitik nicht aufzuhalten. Ausgelöst wurde die letzte Rezession durch die zweite Ölpreiskrise, die zwischen 1978 und 1980 den Dollar-Ölpreis noch einmal verdoppelt hatte. Die Außenhandelsüberschüsse der OPEC-Länder stiegen dadurch auf mehr als 100 Milliarden Dollar im Jahre 1980 — und entsprechend groß war der kurzfristige Ausfall an kaufkräftiger Nachfrage in den Industrieländern. Gleichzeitig gab die zweite Steigerung der Ölpreise der weltweiten Inflationstendenz neuen Auftrieb. Während jedoch in der Phase nach dem ersten Ölpreisschock von 1973/74 die Wirtschaftspolitik der meisten westlichen Industrieländer (allerdings mit Ausnahme der Bundesrepublik) hohe Inflationsraten zunächst in Kauf genommen und sich darauf konzentriert hatte, den drohenden Nachfrageausfall und damit den Anstieg der Arbeitslosigkeit durch eine starke Ausweitung der inländischen Nachfrage auszugleichen, erhielt nun in den wichtigsten westlichen

¹⁾ Institut für Weltwirtschaft, Nach dem Ölpreisverfall — Aufschwung ohne Inflation, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 118, Kiel 1986.

²⁾ B. Becker/K. Schoer, Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1979 bis zum ersten Halbjahr 1985, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, 1985, S. 737—743; unveröffentlichte Daten des Statistischen Bundesamtes.

Industrielländern die Inflationsbekämpfung politischen Vorrang³⁾.

Insbesondere die Vereinigten Staaten, die bis 1978 noch die Weltkonjunktur stabilisiert hatten, verfolgten nun eine extreme Restriktionspolitik, die die Dollarzinsen in die Höhe schießen ließ. Eine Folge davon war die Zuspitzung der Überschuldungskrisen in vielen Ländern der Dritten Welt und einigen Ostblockländern, die bis dahin wichtige Kunden der Industrieländer gewesen waren. Gleichzeitig zwang die internationale Verflechtung der Geld- und Kapitalmärkte, die in den siebziger Jahren ihren Höhepunkt erreicht hatte, auch alle anderen Industrieländer zu einer Anpassung an die amerikanische Restriktionspolitik. Länder, die (wie etwa das sozialistische Frankreich im Jahre 1981) versuchten, sich der weltweiten Entwicklung entgegenzustellen und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine expansive Finanz- und Geldpolitik zu verfolgen, sahen sich durch Kapitalflucht und schwindende Devisenreserven, durch eine rapide Abwertung ihrer Währung und dementsprechend steigende Inflationsraten bald zum Einlenken gezwungen. Die amerikanische Restriktionspolitik setzte sich also nicht nur in den überschuldeten Entwicklungsländern, sondern auch in den Industrieländern durch. Dementsprechend kam es überall zwischen 1980 und 1982 zu einer tiefen Wirtschaftsrezession mit rasch ansteigender Arbeitslosigkeit, gegen die die nationale Wirtschaftspolitik weitgehend machtlos war.

Die amerikanische Restriktionspolitik änderte sich 1982, als die von der Reagan-Administration durchgesetzten Steuersenkungen zusammen mit einem ehrgeizigen Aufrüstungsprogramm die Staatsverschuldung dramatisch ansteigen ließen und so einen massiven Nachfrageimpuls für die amerikanische Wirtschaft auslösten. Diese expansive Finanzpolitik der Reagan-Administration führte die amerikanische Wirtschaft in einen steilen Aufschwung mit realen Wachstumsraten von 3,7 % im Jahre 1983, 6,8 % im Jahre 1984 und immer noch etwa 2,5 % im Jahre 1985. Dementsprechend sank in den Vereinigten Staaten auch die Arbeitslosenquote von 9,5 % im Jahre 1982 bis auf 7,3 % im Jahre 1985, und die Zahl der beschäf-

³⁾ In der Bundesrepublik wurde ein deutlicherer Anstieg der Arbeitslosigkeit in den siebziger Jahren vor allem durch die Senkung der Erwerbsbeteiligung älterer Bevölkerungsgruppen erreicht. Ursachen waren rechtliche Regelungen wie die flexible Altersgrenze, die „59er-Regelung“ u. ä.

tigten Arbeitnehmer stieg zwischen Herbst 1982 und 1985 um insgesamt 8,8 Millionen (9,9 %)⁴⁾.

Warum aber ging die Beschäftigung im gleichen Zeitraum in der Bundesrepublik bei einer wachsenden Wirtschaft per Saldo immer noch um knapp 200 000 zurück? Auch hier lagen die Gründe zum Teil in der amerikanischen Entwicklung. Für den Rest der Welt erwies sich nämlich der amerikanische Wirtschaftsaufschwung als ein durchaus zwiespältiges Geschenk. Die (im internationalen Vergleich niedrige) amerikanische Sparquote reichte bei weitem nicht aus, um den Finanzierungsbedarf des riesigen Staatsdefizits und der sich belebenden privatwirtschaftlichen Konjunktur zugleich zu decken. Der Ausgleich war also nur durch Kapitalimporte möglich, und zu diesem Zweck mußten die Dollar-Zinsen vergleichsweise hoch bleiben. Damit allerdings wurde ein sich verstärkender Zirkel in Gang gesetzt: Die hohen amerikanischen Zinsen zogen ausländisches Kapital an; die Kapitalzuflüsse ließen den Wechselkurs des Dollars (trotz zunehmender Leistungsbilanzdefizite) stetig ansteigen; und die mit dem steigenden Dollar-Kurs verbundenen Hoffnungen auf zusätzliche Wechselkursgewinne erhöhten noch einmal die Attraktivität des amerikanischen Kapital- und Geldmarktes für ausländische Anleger. Der Kapitalzustrom in die Vereinigten Staaten hielt also an.

Für die übrigen Industrieländer eröffneten sich durch die amerikanische Hochkonjunktur und die zunehmende kapitalmarktbedingte Unterbewertung ihrer Währungen gegenüber dem amerikanischen Dollar ungewöhnlich gute Exportchancen in die Vereinigten Staaten. Gleichzeitig wurde jedoch das andernfalls im Inland verfügbare Investitionskapital in die Vereinigten Staaten umgeleitet, und die nationale Wirtschaftspolitik durfte die Zinsdifferenz zum amerikanischen Dollar nicht zu groß werden lassen, wenn aus dem Kapitalexport nicht eine unkontrollierbare Kapitalflucht werden sollte. Das weltweite Zinsniveau blieb also verhältnismäßig hoch, und damit blieben die Möglichkeiten für eine Ausweitung der Binnen- nachfrage in den übrigen Industrieländern begrenzt. Das Wirtschaftswachstum zwischen 1982 und 1985 wurde deshalb in Westeuropa und Japan vor allem im Bereich der Exportindustrie erzielt, während der Aufschwung in den Vereinigten Staaten ausschließlich von der Binnenkonjunktur getragen war.

⁴⁾ OECD, Economic Outlook, (1985) 38; OECD, Quarterly Labour Force Statistics, (1985) 4.

Dieser Unterschied erklärt auch zu einem erheblichen Teil die Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung. Die überschäumende Inlandsnachfrage in den Vereinigten Staaten kam dort in erster Linie der Beschäftigung im Dienstleistungssektor zugute, die nicht nur in „modernen“ Bereichen wie Forschung, Entwicklung, Management und Informationsverarbeitung kräftig zunahm, sondern vor allem auch im Bildungs- und Gesundheitswesen und in ganz traditionellen Bereichen wie Einzelhandel, Gaststätten und Beherbergung. Da hier die Arbeitsproduktivität relativ niedrig ist und nur langsam ansteigt, schlug sich die höhere Inlandsnachfrage auch in besonders hohen Beschäftigungszuwächsen nieder. Die Industriebeschäftigung dagegen, die zwischen 1979 und 1982 stark gefallen war, nahm nur sehr langsam wieder zu. Sie litt insbesondere auch unter der durch den steigenden Dollarkurs geförderten Importkonkurrenz.

In Westeuropa — und insbesondere in der Bundesrepublik — profitierte zwar die Exportindustrie vom amerikanischen Aufschwung, aber diese Zusatznachfrage kam in erster Linie Wirtschaftszweigen und Unternehmen zugute, deren Kapazitäten zuvor unterausgelastet gewesen waren und die ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit ohnehin der vollen Ausnützung aller technischen Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung verdankten. Überdies darf man den Anteil der Vereinigten Staaten an den deutschen Exportmärkten auch nicht überschätzen. Fast die Hälfte unserer Exporte geht in die EG-Länder. Auch wenn der amerikanische Anteil zwischen 1980 und 1984 von 6,1 % auf 9,6 % stark anstieg⁵⁾, so reichte dies nicht aus, um die stagnierende Nachfrage nach Industrieprodukten auf den übrigen Exportmärkten und im Inland auszugleichen. Die Zahl der Arbeitsplätze im Industriesektor ging bei uns deshalb auch nach 1982 weiter zurück und wurde auch nicht durch eine kräftige Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung ausgeglichen. Die private Nachfrage in der Bundesrepublik stagnierte, weil die Gewerkschaften unter dem Druck der Massenarbeitslosigkeit gezwungen waren, Reallohnverluste hinzunehmen und weil die Unternehmen ihre steigenden Gewinne unter dem Sog des hohen internationalen Zinsniveaus nicht sogleich wieder reinvestierten, sondern sie entweder in hochverzinslichen in- und ausländischen Staatspapieren oder in spekulativen Geldanlagen mit höheren Renditeerwartungen „parkten“.

⁵⁾ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik*, 1984, S. 74*, 1986, S. 70*.

Die mit der „Operation ‘82“ begonnene und nach der politischen „Wende“ mit noch härterer Konsequenz verfolgte Politik der Haushaltskonsolidierung dämpfte zudem die öffentliche Nachfrage in der Bundesrepublik und vereitelte damit jede Möglichkeit einer von der staatlichen Finanzpolitik gestützten Binnenkonjunktur nach amerikanischem Vorbild. Da die Bundesbank gleichzeitig die (aus ihrer Sicht mit Inflationsrisiken verbundene) Abwertung der DM durch eine Politik des verhältnismäßig knappen Geldes zu bremsen versuchte, war auch von dieser Seite keine Unterstützung für eine stärkere Ausweitung der Binnen- nachfrage zu erwarten.

Die Erklärung für die ungünstige Beschäftigungsentwicklung und den weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik zwischen 1982 und 1985 liegt also auf der Hand: Das schwache bis moderate Wirtschaftswachstum war fast ausschließlich das Ergebnis der zunehmenden Exportnachfrage, die in erster Linie Wirtschaftszweigen zugute kam, in denen überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen eher Beschäftigungsverluste als mehr Beschäftigung zur Folge hatten. Das weiterhin hohe internationale und nationale Zinsniveau stand trotz deutlich verbesserter Unternehmensgewinne einer binnenwirtschaftlichen Investitionskonjunktur im Wege; der private Verbrauch wurde durch niedrige Lohnabschlüsse gebremst und die öffentliche Nachfrage durch die Sparpolitik der Bundesregierung gedämpft. Hinzu kam, daß der langfristige Trend der Arbeitszeitverkürzung seit Mitte der siebziger Jahre deutlich abgeflacht war und damit auch keine Entlastung auf dem Arbeitsmarkt mehr bewirkte⁶⁾. Unter solchen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen war also im Gegensatz zur Entwicklung in den Vereinigten Staaten an eine kräftige Beschäftigungsausweitung überhaupt nicht zu denken.

2. Neue weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen: ein Anlaß für beschäftigungspolitischen Optimismus?

Seit 1985 haben sich sowohl die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als auch die von der nationalen Wirtschaftspolitik ausgehenden Impulse noch einmal grundlegend verändert. Der dramatische Verfall der Ölpreise (dessen Wirkung

⁶⁾ Zur langfristigen Entwicklung der Arbeitszeiten vgl. Autorengemeinschaft, *Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1983* — insgesamt und regional, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)*, 1983, S. 5—16, insbes. S. 14.

in der Bundesrepublik durch die gleichzeitige Aufwertung der DM noch verstärkt worden ist) hat gesamtwirtschaftliche Wirkungen ausgelöst, die sich genau spiegelbildlich zu den Problemen der beiden Ölpreiskrisen von 1973/74 und 1979/80 verhalten: Vom Ölpreis gehen heute stabilitätsfördernde Wirkungen aus, denen wir (zusammen mit der Aufwertung) die Annäherung an das Traumziel der Null-Inflation verdanken. Gleichzeitig ergibt sich aus der seit letztem Jahr halbierten Ölrechnung eine potentielle Erhöhung der Binnennachfrage um mindestens 20 Milliarden DM pro Jahr — eine Größenordnung also, die alle staatlichen Konjunkturprogramme der Vergangenheit weit in den Schatten stellt⁷⁾.

Gleichzeitig ist der Wechselkurs des Dollars gegenüber der DM seit dem Herbst 1985 um fast ein Drittel gefallen, ohne daß die amerikanische Notenbank bisher durch höhere Zinsen den Kursverfall gebremst hätte. Damit ist nun auch für die Deutsche Bundesbank der letzte Grund für eine Politik des knappen Geldes und der hohen Zinsen weggefallen, und wir haben im Frühjahr 1986 endlich wieder das expansionsfreundliche niedrige Zinsniveau der Jahre 1977 bis 1979 erreicht. Die Finanzpolitik der Bundesregierung hat mit der Steuersenkung vom Januar 1986 einen gewissen Beitrag zur Erhöhung der verfügbaren Einkommen in den privaten Haushalten geleistet, und auch die gewerkschaftliche Lohnpolitik wird in diesem Jahr wohl zu einer spürbaren Erhöhung der Realeinkommen führen. Zum ersten Mal seit langem wird also jetzt auch in der Bundesrepublik der Konjunkturaufschwung durch eine kräftige Erhöhung der Binnennachfrage gestützt.

Niemand weiß allerdings, wie lange diese einmalig günstige Konstellation wirtschaftlicher Rahmenbedingungen andauern wird: Weder der Ölpreis noch der Dollarkurs können unbegrenzt weiter fallen; die Bundesbank kann durch außenwirtschaftliche oder binnenwirtschaftliche Stabilitätsrisiken zur Rückkehr auf ihren früheren Restriktionskurs veranlaßt werden; die gegenwärtige Investitionskonjunktur kann durch steigende Zinsen gestoppt werden; und die Konsumfreude der privaten Haushalte kann auch wieder in das frühere „Angstsparen“ umschlagen. Kurz: Wir können nicht ohne weiteres davon ausgehen, daß die ungewöhnlich günstige wirtschaftliche Situation des Jahres 1986 über längere Zeit hinweg Bestand haben wird. Um so entscheidender wird deshalb

⁷⁾ Institut der deutschen Wirtschaft, IW-trends, (1986) 1, S. 1 ff.

die Frage, wieviel man denn von der gegenwärtig so ungewöhnlich günstigen wirtschaftspolitischen Konstellation für den Abbau der Massenarbeitslosigkeit erwarten darf.

Beginnen wir mit den positiven Indikatoren: Im dritten Jahr nach dem Tiefpunkt der letzten Rezession konnte 1984 der Rückgang der Beschäftigtenzahlen endlich aufgehalten und 1985 sogar ein Beschäftigungszuwachs von 200 000 registriert werden. Selbst wenn man in Betracht zieht, daß darin nach den Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit etwa 80 000 zusätzliche Arbeitsplätze enthalten sind, die auf die (von der Bundesregierung bekämpfte) Verkürzung der Wochenarbeitszeit in der Metall- und Druckindustrie zurückzuführen sind⁸⁾, zeigen die Zahlen des Jahres 1985, daß der Wirtschaftsaufschwung auch den Arbeitsmarkt zu erreichen beginnt. Für 1986 wird in verschiedenen Prognosen mit einem Beschäftigungswachstum zwischen 200 000 und 300 000 Arbeitsplätzen gerechnet⁹⁾. Dies ist gewiß nicht wenig — und es entspricht in der Größenordnung etwa dem jährlichen Beschäftigungszuwachs während der Jahre 1977 bis 1979, in denen ebenfalls günstige wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen geherrscht haben. Aber ebenso wie damals ist auch heute der Anstieg der Beschäftigtenzahlen nicht mit dem Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit gleichzusetzen.

Zwischen 1977 und 1979 nahm die Zahl der Beschäftigten in der Bundesrepublik um insgesamt 600 000 zu, während die registrierte Arbeitslosigkeit lediglich um 154 000 (von 1,03 Millionen auf 876 000) zurückging¹⁰⁾. Der Grund lag, wie schon erwähnt, in der Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und in der Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung. Genau die gleichen Mechanismen lassen auch jetzt wieder den Rückgang der Arbeitslosigkeit weit hinter dem Anstieg der Beschäftigtenzahlen zurückbleiben. Selbst die letzte — optimistische — Prognose des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (das für 1986 mit einem

⁸⁾ Autoren-gemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1985 und 1986, in: MittAB, 1985, S. 414, und eigene Berechnung.

⁹⁾ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86, S. 99—111; Jahreswirtschaftsbericht 1986 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/4981, S. 7; Autoren-gemeinschaft 1985 (Anm. 8); Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft, in: DIW-Wochenbericht, (1985) 42—43, S. 488.

¹⁰⁾ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 1985, Bonn 1985, Tabelle 2.6, 2.11.

Wirtschaftswachstum von „gut 3,5 %“ rechnet) erwartet deshalb auch noch eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl, die deutlich über der Zwei-Millionen-Grenze liegen wird. Alle anderen Prognosen sind hier eher pessimistischer¹¹⁾.

Die demographischen Bedingungen, die seit 1977 Jahr für Jahr die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter haben steigen lassen, werden noch bis zum Ende des Jahrzehnts anhalten; und da die Erwerbsbeteiligung der Frauen in der Bundesrepublik immer noch erheblich hinter der in vergleichbaren Industrieländern zurückliegt, ist auch hier mit einem weiteren Ansteigen zu rechnen. Kurz: Alles spricht für die Vermutung, daß auch eine Fortdauer der gegenwärtig günstigen Wirtschaftsentwicklung die Zahl der registrierten Arbeitslosen allenfalls um einige Hunderttausend vermindern, aber keineswegs ausreichen würde, um die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen. Und die Hoffnung, daß die gegenwärtige günstige Wirtschaftsentwicklung über vier bis fünf Jahre unverändert anhalten könnte, widerspricht ohnedies allen bisherigen Erfahrungen.

3. Konsequenzen für die Vollbeschäftigungspolitik

Die Schlußfolgerung aus alledem ist nicht neu; viele — darunter auch wir — haben sie seit langem immer wieder vorgetragen. Aber für diejenigen, die die ganzen Jahre über immer noch auf den beschäftigungspolitischen Erfolg keynesianischer oder angebotsorientierter Wachstumsstrategien gesetzt haben, ist jetzt doch eine neue Situation eingetreten. Die Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum sind heute günstiger als jemals seit Beginn der siebziger Jahre, und die Wirtschaft der Bundesrepublik reagiert durchaus positiv auf diese günstigen Bedingungen. Aber gerade damit wird nun auch in der Praxis deutlich, worauf Modellanalysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schon lange hingewiesen haben: Keine realistisch vorstellbare Rate des wirtschaftlichen Wachstums wird ausreichen, die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit vor der Mitte des nächsten Jahrzehnts abzubauen¹²⁾. Ja, mehr noch: Bis zum Ende des Jahrzehnts — also bis zum Umschlagspunkt der demographischen Entwicklung, die die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter noch bis 1990 zunehmen und danach abnehmen läßt —

¹¹⁾ Siehe Anm. 1 und 9.

¹²⁾ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Wachstum und Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktperspektiven bis 2000 — Neue Modellrechnungen auf Basis 1982, Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1, Nürnberg 1985.

werden selbst optimale Wachstumsbedingungen nicht ausreichen, um die Massenarbeitslosigkeit auch nur spürbar zu vermindern. Im Gegenteil: Auch eine nur leichte Wirtschaftsrezession wird die Arbeitslosigkeit von ihrem gegenwärtigen Zwei-Millionen-Sockel noch einmal in die Höhe schnellen lassen.

Damit also sollte in der politischen Diskussion endgültig jener Punkt erreicht sein, an dem der Streit über die bessere oder schlechtere Wachstumspolitik — so wichtig er im übrigen bleiben mag — nicht mehr als sinnvolle Auseinandersetzung über den richtigen Weg zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit ausgegeben werden kann. Für alle jene jedenfalls, die das Recht auf Arbeit politisch ernst nehmen und für die unfreiwillige Arbeitslosigkeit in einer reichen Gesellschaft ein moralisch unerträglicher Skandal bleibt, müssen sich spätestens jetzt die Wege zwischen Wachstumspolitik und Vollbeschäftigungspolitik trennen. Wenn das politische und moralische Ziel eines Arbeitsplatzes für jeden Arbeitswilligen in diesem Jahrzehnt überhaupt noch erreicht werden kann, dann nur durch beschäftigungspolitische Strategien, die sich von den Möglichkeiten der Wachstumspolitik bewußt abkoppeln und auf direkte Weise die Zahl der besetzbaren Arbeitsplätze erhöhen.

Grundsätzlich stehen einer Beschäftigungspolitik, die sich von den Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik und damit vom erreichbaren Wirtschaftswachstum abkoppeln will, nur zwei Wege offen:

1. Sie kann eine Umverteilung des durch die jeweilige Wirtschaftsentwicklung bestimmten Arbeitszeitvolumens zwischen den derzeit Beschäftigten und den Arbeitslosen anstreben.
2. Sie kann zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für die derzeit Arbeitslosen aus öffentlichen Mitteln finanzieren.

Mit den Vorschlägen, die wir in den beiden nachfolgenden Abschnitten entwickeln, wollen wir zeigen, daß beide Wege gangbar sind, daß beide nebeneinander beschritten werden müssen, wenn die Massenarbeitslosigkeit bis zum Ende dieses Jahrzehnts tatsächlich beseitigt werden soll, und daß die zusätzlichen Kosten einer solchen entschlossenen und praktikablen Vollbeschäftigungspolitik durchaus in engen und sowohl finanzwirtschaftlich als auch politisch vertretbaren Grenzen bleiben.

Die Kostenrechnungen, die wir im folgenden zu unseren Vorschlägen präsentieren, berücksichti-

gen die Tatsache, daß nicht nur eine aktive Beschäftigungspolitik, sondern auch passiv hingegenommene Arbeitslosigkeit die öffentlichen Haushalte belastet. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat die Massenarbeitslosigkeit allein im Jahr 1984 in den Haushalten von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern zu Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und zu Einnahmeausfällen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 54 Milliarden DM geführt; im Durchschnitt entstehen den öffentlichen Haushalten also „fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit“ von rund 24 000 DM

je Arbeitslosen und Jahr. Eine wirksame Beschäftigungspolitik, die die Arbeitslosigkeit senkt, reduziert diese Kosten der Arbeitslosigkeit; sie nutzt damit diejenigen Mittel, die sonst zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit eingesetzt würden, für deren Bekämpfung und finanziert sich auf diese Weise zumindest teilweise „selbst“. Die tatsächlichen, zusätzlichen öffentlichen Kosten einer aktiven Beschäftigungspolitik sind nur so hoch wie der Saldo aus den „Bruttokosten“ der Beschäftigungspolitik und den dadurch eingesparten Kosten der Arbeitslosigkeit. Er muß durch einen „Solidarbeitrag“ der Gesellschaft finanziert werden.

II. Zur Arbeitszeitverkürzung muß der Staat seinen Beitrag leisten

1. Verkehrte Fronten in der Arbeitszeitpolitik

Die politische Diskussion über eine Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit mit dem Mittel der Arbeitszeitverkürzung wurde in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren mit verkehrten Fronten oder zumindest in einer schiefen Schlachtordnung geführt. Die Gewerkschaften, die nach ihrer grundsätzlichen Orientierung am wirtschaftspolitischen Keynesianismus der staatlichen Politik die Verantwortung für die Bewahrung und Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung zuschreiben mußten, unternahmen mit ihrer Kampagne zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit oder zur Vereinbarung von Vorruhestandsregelungen den Versuch, mit den Mitteln der tariflichen Arbeitszeitpolitik die herrschende Massenarbeitslosigkeit zu vermindern. Umgekehrt bekämpfte die Bundesregierung — die nach ihrer neoklassischen Wirtschaftstheorie von staatlichen Beschäftigungsprogrammen nichts hielt und statt dessen gerade die Verantwortung der Sozialpartner für die Beschäftigungsentwicklung hervorhob — jedenfalls den gewerkschaftlichen Versuch einer Umverteilung des Arbeitszeitvolumens durch Verkürzung der Wochenarbeitszeit als „dumm und töricht“, während die Opposition sich im wesentlichen auf die moralische Unterstützung der gewerkschaftlichen Positionen beschränkte.

Wir gehen bei unserer eigenen Einschätzung der beschäftigungspolitischen Probleme von einer gesamtwirtschaftlichen Rollenverteilung aus, die die Verantwortung für die Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit in erster Linie der staatlichen Politik (und dabei insbesondere der Politik des Bundes) zuweist. Daran ändert es auch nichts, daß

überhöhte Lohnabschlüsse durchaus einen Anstieg der Arbeitslosigkeit nach sich ziehen können — jedenfalls wenn eine restriktive Geldpolitik gleichzeitig die Überwälzung der höheren Lohnkosten auf die Preise erschwert. Selbst dann aber dürfte nach unserer politisch-moralischen Überzeugung der Staat sich nicht auf den bequemen Standpunkt einer „Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos“ zurückziehen, sondern bliebe politisch verantwortlich für das Schicksal der Opfer eines die wirtschaftliche Entwicklung schädigenden Verteilungskampfes zwischen den Sozialpartnern. Aber dies war ja nun keineswegs das Problem der späten siebziger und frühen achtziger Jahre in der Bundesrepublik. Seit 1975 sind die Lohnstückkosten bei uns fast in jedem Jahr langsamer gestiegen als in vergleichbaren Industrieländern¹³⁾, und jedenfalls in den achtziger Jahren waren die tariflichen Lohnabschlüsse unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten eher zu niedrig als zu hoch. Eine Verantwortung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik für den steilen Anstieg der Massenarbeitslosigkeit in den achtziger Jahren kann also mit plausiblen Gründen keineswegs behauptet werden.

Allerdings war, wie oben dargelegt, die staatliche Wirtschaftspolitik unter den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der frühen achtziger Jahre auch nicht in der Lage, mit ihren eigenen Mitteln die Massenarbeitslosigkeit zu vermindern oder auch nur ihren weiteren Anstieg zu verhindern. Der Staat hätte deshalb, so meinen wir, jeden An-

¹³⁾ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1982/83, Tabelle 3, S. 21; und Jahresgutachten 1984/85, Tabelle 2, S. 25.

laß gehabt, nach neuen Mitteln zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit auch außerhalb des Kompetenzbereichs der konventionellen Wirtschaftspolitik zu suchen. Daß die Arbeitszeitpolitik potentiell zu diesen Mitteln gehört, ist analytisch wahr und kann überhaupt nicht bestritten werden. Umstritten war und ist dagegen das Verhältnis von positiven Beschäftigungseffekten und beschäftigungsschädlichen Nebeneffekten bei unterschiedlichen Modalitäten der Arbeitszeitverkürzung. Während die Gewerkschaften bei ihrer Kampagne für die Verkürzung der Wochenarbeitszeit allein die positiven Beschäftigungseffekte hervorhoben und die negativen Nebenwirkungen ignorierten, konzentrierte sich die Kritik der Arbeitgeber und der Bundesregierung ausschließlich auf diese. Die Bemühungen des Sachverständigenrats und einiger Wirtschaftsforschungsinstitute um eine ausgewogenere Betrachtungsweise¹⁴⁾ blieben in der Zuspitzung des Tarifkonflikts im Jahre 1984 und der dadurch ausgelösten Polarisierung auch der politischen Diskussion ohne Gehör.

Nach unserer Einschätzung hätte man jedoch schon damals erkennen können, daß unter vernünftigen Bedingungen eine Arbeitszeitverkürzung in kleinen Schritten selbstverständlich positive Beschäftigungswirkungen haben mußte, daß aber eine so begrenzte Verkürzung der Arbeitszeit auch nicht ausreichen konnte, um die gewerkschaftlichen Hoffnungen einer spürbaren Verminderung der Massenarbeitslosigkeit zu erfüllen. Wir ziehen aus dieser Einsicht den Schluß, daß die Gewerkschaften sich selbst und die Handlungsspielräume der Tarifvertragsparteien überforderten, als sie unter dem Eindruck der beschäftigungspolitischen Tatenlosigkeit des Staates den Versuch unternahmen, die Massenarbeitslosigkeit allein mit tarifpolitischen Mitteln zu bekämpfen. Sie haben sich damit eine Verantwortung aufgebürdet, deren volle Last nur von der staatlichen Politik getragen werden kann.

Richtig war allerdings der Ansatz, die Arbeitszeitpolitik in das Instrumentarium einer auf Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit gerichteten Politik einzubeziehen. Und richtig war auch die Prämisse, daß Arbeitszeitpolitik in unserem institutionellen Rahmen nur mit den Mitteln der Tarifvertragspolitik der Sozialpartner wirksam betrie-

ben werden kann. Falsch war es jedoch, den Staat dabei aus seiner primären politischen Verantwortung für die Vollbeschäftigung zu entlassen. Dafür spricht nicht nur, wie bereits betont, unsere politisch-moralische Überzeugung von der unaufheb- baren staatlichen Verantwortung für die Vermeidung von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, sondern auch — was in der ganzen bisherigen Diskussion nicht genügend gewürdigt worden ist — die Tatsache, daß von einer Verminderung der Massenarbeitslosigkeit ja neben den Betroffenen selbst in erster Linie weder die Gewerkschaften noch die Arbeitgeber, sondern die öffentlichen Haushalte ihren Vorteil haben.

Wenn die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit heute die öffentlichen Haushalte mit etwa 54 Milliarden DM pro Jahr belasten und wenn jedes zusätzliche Beschäftigungsverhältnis die öffentlichen Haushalte finanziell entlastet, dann ist es politisch überhaupt nicht plausibel, daß der Staat ausschließlich als „free rider“ von den beschäftigungspolitischen Anstrengungen der Tarifvertragsparteien profitieren sollte. Unser nachfolgend entwickelter Vorschlag geht jedenfalls von der Prämisse aus, daß der ökonomisch begrenzte Handlungsspielraum einer beschäftigungspolitisch orientierten Arbeitszeitpolitik der Tarifvertragsparteien durch eine finanzielle Beteiligung des Staates wesentlich erweitert werden könnte und sollte.

Bei unserem Vorschlag konzentrieren wir uns auf die Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit. Wie wir an anderer Stelle dargelegt haben, halten wir die in Konkurrenz dazu diskutierte und praktizierte Verkürzung der Lebensarbeitszeit für beschäftigungspolitisch weniger wirksam und für gesellschaftspolitisch problematischer, während wir von der „Flexibilisierung“ von Dauer und Lage individueller Arbeitszeiten zwar eine Steigerung der Arbeitsproduktivität und — vielleicht — eine bessere Anpassung an die Arbeitszeitwünsche von Arbeitnehmern erwarten, aber kaum positive Beschäftigungseffekte¹⁵⁾. Quantitativ jedenfalls könnte — unter vernünftigen Rahmenbedingungen — der Übergang von der 40-Stunden-Woche zur 35-Stunden-Woche größere Beschäfti-

¹⁵⁾ Vgl. F. W. Scharpf/R. Schettkat, Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer wachstumsorientierten Beschäftigungspolitik, in: H. J. Krupp/K. W. Rothschild/B. Rohwer (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung — Grundlinien eines wirtschaftspolitischen Gesamtkonzepts zum raschen Abbau der Arbeitslosigkeit, Freiburg 1986 (im Druck).

¹⁴⁾ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1983/84, S. 206—216; F. Stille/R. Zwiener, Was bringt der Einstieg in die 35-Stunden-Woche?, in: DIW-Wochenbericht, (1983) 31.

gungseffekte bringen als alle anderen derzeit diskutierten Modalitäten der Arbeitszeitverkürzung. Allerdings erweist sich bei genauerer Betrachtung gerade die Verkürzung der Wochenarbeitszeit auch als eine besonders voraussetzungsvolle und schwierige Strategie, wodurch sich vielleicht auch die Schärfe der politischen Kontroversen in den letzten Jahren erklären mag.

2. Die beschäftigungspolitische Ambivalenz einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit

Die Kontroverse um die beschäftigungspolitische Wirksamkeit der Wochenarbeitszeitverkürzung erklärt sich in erster Linie aus der unterschiedlichen Einschätzung des durch die Arbeitszeitverkürzung selbst induzierten Produktivitätsfortschrittes und der Regelung des Lohnausgleichs. Die Verkürzung der Arbeitszeiten stellt zunächst einmal bisher ungenutzte Produktivitätsreserven in den Betrieben und Verwaltungen zur Disposition, die die Aufrechterhaltung des Produktionsvolumens auch bei einer gewissen Verminderung der Arbeitszeit ermöglichen. Selbstverständlich variieren diese Produktivitätsreserven von Betrieb zu Betrieb, und mit Einzelbeispielen lassen sich gesamtwirtschaftliche Schätzungen immer wieder in Frage stellen. Verschiedene, voneinander unabhängige Schätzungen kommen jedoch zu dem Ergebnis, daß eine einstündige Verkürzung der Wochenarbeitszeit einen Produktivitätsanstieg von 1 bis 1,8 % induzieren würde, und unsere eigene Schätzung liefert einen Wert von 1,5 %¹⁶⁾. Der induzierte Produktivitätseffekt macht die Wochenarbeitszeitverkürzung, aber auch die anderen Formen der Arbeitszeitverkürzung — und diese eher noch stärker — also von vornherein zu einem Negativsummenspiel. Zusätzlich können allerdings durch die Regelung des Lohnausgleichs noch weitere negative Beschäftigungseffekte ausgelöst werden.

Erfolgt die Verkürzung der Wochenarbeitszeit *ohne Lohnausgleich*, so bleiben die Stundenlöhne konstant, die Brutto-Wochenlöhne oder Monatslöhne der bisher Beschäftigten vermindern sich jedoch proportional zur Arbeitszeitverkürzung — beim Übergang von der 40-Stunden-Woche zur 35-Stunden-Woche also um 12,5%. Dementsprechend gehen auch die konsumierbaren Einkom-

¹⁶⁾ Vgl. Stille/Zwiener (Anm. 14); Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1983/84, S. 213. Für unsere Schätzung vgl. R. Schettkat, Generelle Arbeitszeitverkürzung — Gesamtwirtschaftliche Kosten- und Beschäftigungswirkungen, Discussion Paper IIM/LMP 84—2, Wissenschaftszentrum Berlin 1984.

men der bisher Beschäftigten und die von ihrem Einkommen erhobenen Steuern und Sozialabgaben zurück. Wenn man einmal die (unsicheren) Kompensationsmöglichkeiten durch privates Entsparen und öffentliche Kreditaufnahme außer acht läßt, vermindert sich dadurch also die private und öffentliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Zwar könnte der Nachfrageausfall teilweise wieder ausgeglichen werden, wenn die Arbeitgeber den (nach Ausschöpfung der Produktivitätsgewinne verbleibenden) Produktionsausfall durch Neueinstellungen kompensieren würden; aber gerade die Erwartung eines gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfalls wird sie dabei zögern lassen. Deshalb ist bei einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich mit einem nachfragebedingten Rückgang des Produktionsvolumens und damit auch mit einem über die Produktivitätsfortschritte noch hinausgehenden Rückgang des Arbeitsvolumens zu rechnen.

Wenn andererseits die Verkürzung der Wochenarbeitszeit *mit vollem Lohnausgleich* stattfindet, dann würden die Wochen- und Monatseinkommen der Beschäftigten und damit auch die Einnahmen der öffentlichen Hand aus Steuern und Sozialabgaben konstant bleiben. Die an Arbeits-einkommen geknüpfte private Nachfrage und die öffentlichen Einnahmen blieben dann zunächst ebenfalls unverändert und würden sich bei Zunahme der Beschäftigung erhöhen¹⁷⁾. Die Unternehmen könnten also zu den alten Preisen ebenso viele (oder mehr) Güter und Dienstleistungen absetzen wie zuvor. Allerdings würden die Stundenlöhne ansteigen — beim Übergang von der 40-Stunden-Woche zur 35-Stunden-Woche um 14,3%. Wenn aber die Erhöhung der Stundenlöhne die (induzierten und autonomen) Produktivitätsfortschritte übersteigt, dann erhöhen sich auch die Lohnstückkosten. Möglicherweise könnte die Kostensteigerung über höhere Preise auf die Verbraucher überwältigt werden, aber dann würde die höhere Inflationsrate zu einer Entwertung der Nominaleinkommen und damit wieder zur Verminderung der realen Nachfrage führen. Wenn dagegen Preiserhöhungen auf dem Markt nicht durchsetzbar sind, dann hätte die Kostensteigerung Produktionseinschränkungen zur Folge und müßte Grenzbetriebe zur Aufgabe zwingen. Die Folge einer durch Arbeitszeitverkür-

¹⁷⁾ Vgl. R. Schettkat, Auswirkungen einer generellen Arbeitszeitverkürzung auf öffentliche Haushalte, Arbeitnehmerinkommen und gesamtwirtschaftliche Nachfrage, Discussion Paper IIM/LMP 83—15, Wissenschaftszentrum Berlin 1983.

zung bedingten Erhöhung der Lohnstückkosten wäre also eine Verminderung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitszeitvolumens¹⁸⁾.

Sowohl mit als auch ohne Lohnausgleich *kann* deshalb die Arbeitszeitverkürzung das durch den induzierten Produktivitätseffekt ohnehin schrumpfende Arbeitsvolumen noch weiter vermindern. Diese Zusammenhänge erklären auch, warum sowohl die um eine realistische Einschätzung bemühten Forschungsinstitute als auch der Sachverständigenrat in ihrer Diskussion der Beschäftigungswirkungen der 35-Stunden-Woche davon ausgingen, daß diese allenfalls in kleinen Schritten verwirklicht werden würde. Im Ergebnis entsprachen ja auch die Tarifabschlüsse von 1984 in der Metall- und Druckindustrie dieser Logik, wenn sie mit einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 1,5 bis 2 Stunden innerhalb von zwei Jahren sogar noch einen Spielraum für Lohnerhöhungen offen hielten. So begrenzt kann die Arbeitszeitverkürzung in der Tat einkommens- und kostenneutral verwirklicht werden, nur ist mit einer solchen Strategie der kleinen Schritte keine spürbare Umverteilung des Arbeitsvolumens und damit kein Abbau der Massenarbeitslosigkeit zu erreichen.

Darin liegt gewiß kein Argument gegen den beschäftigungspolitischen Nutzen von begrenzten Schritten der Arbeitszeitverkürzung: Wenn die ohnehin zu erwartenden Produktivitätsfortschritte vorab durch eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit abgeschöpft werden, dann werden bei stagnierendem Wirtschaftswachstum wenigstens die vorhandenen Arbeitsplätze sicherer, während sie andernfalls durch Produktivitätsfortschritte gefährdet wären. Im Konjunkturaufschwung würde sich überdies jeder Prozentpunkt des realen Wirtschaftswachstums in zusätzlicher Beschäftigung niederschlagen, während andernfalls zunächst einmal mindestens 2,5 % Wirtschaftswachstum notwendig wären, um auch nur den gegenwärtigen Beschäftigungsstand zu halten.

Deshalb hat auch im Aufschwung des Jahres 1985 die Arbeitszeitverkürzung in der Metall- und in

¹⁸⁾ Hinzu kommt noch die Erhöhung des relativen Gewichts der fixen Lohnkostenbestandteile, die die Unternehmen zu einer höheren Inanspruchnahme von Überstunden veranlassen könnte, was allerdings durch die jeweilige Kostenregelung (Freizeitausgleich, Überstundenzuschlag) beeinflußt wird. Zu der Bedeutung der fixen Lohnkostenbestandteile für das Beschäftigungsverhalten der Unternehmen vgl. R. A. Hart, *The Economics of Non-Wage Labour Costs*, London 1984.

der Druckindustrie sichtbare Beschäftigungseffekte zur Folge gehabt, obwohl ihr Umfang den Produktivitätsanstieg nicht überschritt. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat sich die tarifliche Verkürzung der Wochenarbeitszeit um 3,75 % im Jahre 1985 auf etwa vier Millionen Arbeitsverhältnisse ausgewirkt und zu einem Anstieg der Beschäftigung um rund 80 000 geführt¹⁹⁾. Beschäftigungseffekte dieser Größenordnung sollten angesichts der heutigen Arbeitsmarktlage gewiß nicht gering geschätzt werden. Aber auch wenn man sie von den beiden Vorreiterbranchen auf die Gesamtwirtschaft hochrechnet (d. h. etwa mit dem Faktor 5 multipliziert), wäre damit der Abbau der gegenwärtigen Massenarbeitslosigkeit nur in kleinen Schritten erreichbar — und auch dies nur bei höheren durchschnittlichen Wachstumsraten, als sie im gegenwärtigen Aufschwung erreicht wurden. Bei jedem Konjunkturabschwung dagegen würde der Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung überdeckt durch die dann wieder zu erwartenden Arbeitsplatzverluste.

Eine wesentliche Umverteilung von Beschäftigungschancen wäre also mit einer lediglich produktivitätsorientierten Arbeitszeitverkürzung nicht zu erreichen. Wenn die Arbeitslosigkeit rascher abgebaut werden soll, dann müßte die Arbeitszeitverkürzung über den durch die Summe von autonomen und induzierten Produktivitätsfortschritten definierten realen Verteilungsspielraum der Sozialpartner hinausgehen. Sie müßte in größeren Schritten durchgeführt werden und könnte nicht mehr zugleich einkommens- und kostenneutral bleiben. Dann aber könnte entweder durch die Verminderung der Realeinkommen der abhängig Beschäftigten oder durch die Erhöhung der realen Lohnstückkosten das gesamtwirtschaftliche Produktionsvolumen und dadurch auch das Arbeitszeitvolumen zusätzlich vermindert werden. Aus diesem Dilemma gibt es für die Sozialpartner allein keinen Ausweg. Nur die öffentliche Hand könnte den verfügbaren Verteilungsspielraum erweitern.

3. Wochenarbeitszeitverkürzung in großen Schritten durch Beteiligung der öffentlichen Hand

Die Logik einer Beteiligung der öffentlichen Hand an der substantiellen Verkürzung der Wochenarbeitszeit ist die gleiche, die bei der Diskussion um die Vorruhestandsregelung wie selbstverständlich angewandt wurde. Wenn ein bisher Ar-

¹⁹⁾ Siehe Anm. 8.

beitsloser Beschäftigung findet, dann entfallen öffentliche Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe, und dann erhöhen sich die öffentlichen Einnahmen bei den Steuern und Sozialabgaben. Auch wenn man berücksichtigt, daß nicht alle registrierten Arbeitslosen öffentliche Unterstützung beziehen und daß nicht alle Neueinstellungen aus der registrierten Arbeitslosigkeit kommen, verbessert sich mit jedem zusätzlichen Vollzeitbeschäftigungsverhältnis die Lage der öffentlichen Kassen um etwa 21 000 DM pro Jahr²⁰⁾ — also etwa um 50 % der durchschnittlichen Bruttolohnkosten eines Vollzeitbeschäftigten²¹⁾. Der politischen Verantwortung des Staates für den Abbau der Arbeitslosigkeit entspricht also ein fiskalisches Interesse. Deshalb spricht alles dafür, dieses Interesse nicht nur bei Vorruhestandsregelungen, sondern gerade auch bei der Verkürzung der Wochenarbeitszeit auszunutzen.

Die öffentliche Hand könnte flankierende Maßnahmen zur Begrenzung der drohenden Arbeitsvolumenverluste bei einer über den Produktivitätsfortschritt deutlich hinausgehenden Arbeitszeitverkürzung ergreifen. Es käme also darauf an, einerseits den bei Reallohnsenkung drohenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall und andererseits den bei Erhöhung der realen Lohnstückkosten drohenden Preisanstieg und den daraus resultierenden wahrscheinlichen Beschäfti-

²⁰⁾ Je zusätzlich Beschäftigten ergeben sich die folgenden durchschnittlichen jährlichen Einsparungen und Mehreinnahmen bei 40 % Einstellungen aus der „Stillen Reserve“ (Stand 1984):

Einsparungen:	
Arbeitslosengeld (inkl. Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge)	3 740 DM
Arbeitslosenhilfe (inkl. Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge)	2 310 DM
Sozialhilfe	360 DM
Einsparungen insgesamt	6 410 DM
Mehreinnahmen:	
Lohnsteuer	4 970 DM
Arbeitslosenversicherung	1 580 DM
Krankenversicherung (Saldo)	5 600 DM
Rentenversicherung (Saldo)	2 690 DM
Mehreinnahmen insgesamt	14 840 DM
Gesamt:	21 250 DM

Zu den Grundlagen und Annahmen dieser Berechnung vgl. R. Schettkat (Anm. 17).

²¹⁾ Für die Berechnung der Effekte in den öffentlichen Haushalten haben wir das Bruttojahresarbeitsentgelt aller Versicherten in der Sozialversicherung (40 207 DM inkl. der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber) zugrunde gelegt. Bei der Kostenberechnung liegt dagegen das etwas höhere durchschnittliche Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (43 155 DM) zugrunde (für die Zahlen vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [Anm. 10]).

gungsrückgang zu vermeiden oder jedenfalls zu vermindern. Prinzipiell könnte dies sowohl durch die staatliche Subventionierung von Arbeitnehmerinkommen (bei Lohnverzicht) als auch durch Lohnkostensubventionen für Arbeitgeber (bei einer Erhöhung der Lohnstückkosten) erreicht werden.

Praktikabler erscheint uns die zweite Möglichkeit. Sie setzt voraus, daß durch die Vereinbarung konstanter Reallöhne sowohl gesamtwirtschaftliche Nachfrageverluste als auch Mindereinnahmen der öffentlichen Kassen vermieden werden. Dann könnten die bei abnehmender Arbeitslosigkeit zu erwartenden Minderausgaben/Mehreinnahmen der öffentlichen Kassen in vollem Umfang als Lohnkostenzuschüsse für zusätzliche Beschäftigung an die Arbeitgeber weitergegeben werden. Durch die Subventionierung würde also für Arbeitgeber, die die Zahl ihrer Beschäftigten erhöhen, der Anstieg der Lohnstückkosten vermindert. Die kostenseitigen Beschäftigungsverluste, die andernfalls mit einer über den Produktivitätsfortschritt hinausgehenden Arbeitszeitverkürzung verbunden wären, ließen sich also durch Lohnkostenzuschüsse für zusätzliche Beschäftigung neutralisieren oder jedenfalls begrenzen.

Gegenüber anderen Formen einer Kostenbeteiligung des Staates hätte die Subventionierung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse den Vorteil, daß öffentliche Mittel nur dann aufgewandt werden müssen, wenn ein Arbeitgeber die Zahl seiner Beschäftigten gegenüber einem Stichtag tatsächlich erhöht und damit einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leistet. Damit würde es auch finanzwirtschaftlich sinnvoll, die staatlichen Aufwendungen gegen die finanzielle Entlastung der öffentlichen Haushalte zu verrechnen. Beschäftigungspolitisch ist die öffentliche Förderung kürzerer Wochenarbeitszeiten ohnehin vorteilhafter als die von der Bundesregierung bisher favorisierte Subventionierung von Vorruhestandsregelungen. Während dort die freiwerdenden Arbeitsplätze nur teilweise wieder besetzt werden und deshalb die Zahl der Beschäftigten zurückgeht, bliebe hier die Beschäftigtenzahl zunächst einmal konstant und würden Subventionen überhaupt nur in dem Maße fällig, wie die Zahl der Beschäftigten tatsächlich ansteigt. Für die öffentlichen Haushalte liegt deshalb in der Subventionierung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse ein geringeres Risiko als in der Finanzierung von beendigten Beschäftigungsverhältnissen bei ungewisser Hoffnung auf Ersatz Einstellungen.

Um die Tarifautonomie zu respektieren, müßte jede Regelung als ein bedingtes Angebot des Staates an die Tarifparteien ausgestaltet werden. In seinen Grundzügen könnte dieses Angebot auf einen Lohnkostenzuschuß in Höhe von etwa 50 % der durchschnittlichen Brutto-Lohnkosten (21 000 DM pro Jahr für einen Vollzeitbeschäftigten) für zusätzliche Einstellungen bis zur Höhe des rechnerischen Beschäftigungseffektes der Arbeitszeitverkürzung in den Jahren, in denen die Arbeitszeit um mindestens zwei Stunden vermindert wird, hinauslaufen²²⁾. Voraussetzung dafür wäre die Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit um mindestens vier Wochenstunden innerhalb von drei Jahren und um mindestens zwei Wochenstunden im ersten Jahr, bei mindestens real konstanten Wochen- oder Monatslöhnen.

Die Vereinbarung mindestens konstanter Wochen- bzw. Monats-Reallöhne ist eine notwendige Förderungsvoraussetzung, weil nur so auch bei Beschäftigungskonstanz die Einnahmen der öffentlichen Kassen sichergestellt werden können. Jedes zusätzliche Beschäftigungsverhältnis würde dann zu einer Verbesserung der Haushaltslage der öffentlichen Hände beitragen. Die Höhe des Lohnkostenzuschusses (ca. 21 000 DM pro Jahr) sollte sich möglichst präzise an dieser bei einer Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsvolumens zu erwartenden verbesserten Haushaltslage der öffentlichen Kassen orientieren, um nicht von vornherein den Einwand der Nichtfinanzierbarkeit zu provozieren. Allerdings sollen bei einer solchen Rechnung die Minderausgaben und Mehreinnahmen des Gesamtfiskus (also von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen) berücksichtigt werden. Die technischen Schwierigkeiten des internen Finanzausgleichs zwischen den verschiedenen öffentlichen Kassen bleiben hier also unberücksichtigt²³⁾.

²²⁾ Die Subventionierung wäre also wesentlich großzügiger als der in Frankreich für die ersten „Solidaritätsverträge“ zur Wochenarbeitszeitverkürzung angebotene degressive Erlaß der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. In den neuen „Solidaritätsverträgen“ sind die finanziellen Anreize für die Unternehmen zwar erhöht worden, jedoch beziehen sich die Subventionen auf alle Beschäftigten und nicht nur auf beschäftigungserhöhende Neueinstellungen.

²³⁾ Sie erscheinen im Prinzip auch lösbar, wenn die Lohnkostensubvention von der Bundesanstalt für Arbeit als der meistbegünstigten öffentlichen Kasse ausbezahlt wird und wenn die dort anfallende Netto-Mehrbelastung vom Bund im Rahmen seiner gesetzlichen Verpflichtung zum Defizitausgleich kompensiert wird. Der Bund seinerseits würde entlastet durch die Mehreinnahmen bei der Rentenversicherung, und er könnte die bei den Ländern anfallenden Steuermehreinnahmen im

Eine marginale Lohnkostensubventionierung mit einem Festbetrag von etwa 50 % der durchschnittlichen Lohnkosten hätte gegenüber anderen Subventionsmodalitäten zwei wesentliche Vorteile: Sie wäre spürbar genug, um die betriebliche Entscheidung über Neueinstellungen tatsächlich zu beeinflussen (anstatt lediglich Mitnehmereffekte zu provozieren). Zugleich bedeutet die Förderung mit einem festen Betrag eine Begünstigung von Neueinstellungen in den unteren Tarifgruppen. Damit würde ein zusätzlicher Anreiz für die Beschäftigung von Arbeitnehmern ohne berufliche Qualifikation geschaffen, die von der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffen sind. Dies käme der Beschäftigungspolitik von Betrieben entgegen, die gegenwärtig ohnehin qualifizierte Positionen überwiegend durch internen Aufstieg besetzen und Neueinstellungen auf die Eingangspositionen beschränken²⁴⁾.

Einzelbetriebliche Förderungsvoraussetzung wäre die Erhöhung der Zahl der (Vollzeit-Äquivalente der) Beschäftigten gegenüber einem vor der Arbeitszeitverkürzung liegenden Stichtag. Dabei könnten allerdings erhebliche (und für die öffentlichen Kassen teure) Mitnahmeeffekte bei ohnehin überdurchschnittlich expandierenden Betrieben und ein schwer zu kontrollierender Subventionsmißbrauch eintreten, wenn etwa Beschäftigungsverhältnisse in einem Betrieb abgebaut und umgehend wieder in einem anderen Betrieb neu geschaffen würden. Deshalb schlagen wir vor, daß für jeden Betrieb das maximale Subventionsvolumen begrenzt wird durch den rechnerischen Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung bezogen auf den Beschäftigungsstand bei Inkrafttreten der Arbeitszeitverkürzung. Zusätzlich könnte die Subventionierung beschränkt werden auf jene zusätzlichen Einstellungen, die in Jahren mit einer Arbeitszeitverkürzung um mehr als zwei Wochenstunden erfolgen.

Freilich würde eine solche Begrenzung des Subventionsrahmens kleine Betriebe benachteiligen, wenn der rechnerische Beschäftigungseffekt für sie weniger als einen Vollzeitarbeitsplatz ausmacht. Deshalb wäre es zweckmäßig, bei der Berechnung des Subventionsrahmens den rechnerischen Beschäftigungseffekt jeweils zur nächsthöheren Zahl von Vollzeitarbeitsplätzen aufzurunden.

Rahmen der Verhandlungen über den vertikalen Finanzausgleich geltend machen.

²⁴⁾ Vgl. P. Windolf/H.-W. Hohn, Arbeitsmarktchancen in der Krise. Betriebliche Rekrutierung und soziale Schließung, Frankfurt 1984.

den. Hierin läge eine systematische (und strukturpolitisch begrüßenswerte) Begünstigung der Beschäftigungsausweitung in kleineren Betrieben.

Die Rechtfertigung für die Begrenzung der Subventionierung auf zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse, die in den Jahren mit einer Arbeitszeitverkürzung um mindestens zwei Wochenstunden begründet wurden, liegt auf der Hand: Kleinere Schritte der Arbeitszeitverkürzung können ja im Rahmen des normalen Produktivitätsfortschritts ohne Kostenmehrbelastung der Unternehmen aufgefangen werden. Schwieriger ist es, eine plausible Grenze für die Dauer der Subventionierung der förderungsfähigen Beschäftigungsverhältnisse festzulegen. Bei allzu kurzer Förderungsfrist verschwindet der Anzeffekt für die Unternehmen; bei allzu langer Förderungsfrist verschwindet der Kausalzusammenhang zwischen der früher einmal erfolgten Arbeitszeitverkürzung und der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel. Wünschenswert wäre jedenfalls eine Regelung, die für die Tarifparteien einen Anreiz zu einem möglichst großen „ersten Schritt“ der Arbeitszeitverkürzung schafft und frühzeitige Neueinstellungen der Betriebe begünstigt. Beides könnte erreicht werden, wenn die in Jahren gemessene Dauer der Förderung abhängig gemacht wird von der Zahl der Wochenstunden, um die die Arbeitszeit im ersten Jahr einer tariflichen Vereinbarung verkürzt wird. Selbstverständlich würde im Einzelfall der Anspruch auf Förderung wieder erlöschen, wenn die Zahl der Beschäftigten in einem Betrieb wieder unter das Niveau des Stichtags sinkt.

4. Illustration der Beschäftigungswirkungen

Im folgenden wollen wir die Ergebnisse von Modellrechnungen zur Beschäftigungswirkung und zur Entwicklung der Lohnstückkosten bei drei Arbeitszeitvarianten vorstellen. Verglichen werden ein „Nullmodell“, in dem die Arbeitszeit unverändert bleibt, ein „produktivitätsorientiertes Modell“, bei dem die Arbeitszeit in kleinen einstündigen Schritten reduziert wird („1+1+1+1+1“), und ein Subventionsmodell nach unserem Vorschlag, in dem einem größeren dreistündigen Schritt zwei weitere einstündige Schritte der Arbeitszeitverkürzung folgen werden („3+1+1“). Da die Beschäftigungsentwicklung auch wesentlich vom Wirtschaftswachstum abhängt, haben wir zwei unterschiedliche Raten des Wirtschaftswachstums angenommen (0 % und 3 % pro Jahr). Die Untergrenze der Lohnentwicklung ist dabei

mit real konstanten Wochen- und Monatslöhnen angenommen worden.

In den Modellrechnungen haben wir einen Ausgangsbestand von 16 Millionen Vollzeitbeschäftigten im privaten Sektor zugrunde gelegt. Für die Berechnung der Beschäftigungseffekte sind wir in allen Varianten der Arbeitszeitverkürzung von der beschäftigungspolitisch pessimistischen Annahme einer 4 %igen Produktivitätssteigerung in jedem Jahr mit Arbeitszeitverkürzung ausgegangen, während wir für die Lohnstückkostenentwicklung nur im ersten Jahr der Arbeitszeitverkürzung eine 4 %ige und sonst eine 2,5 %ige Produktivitätssteigerung angenommen haben. Im „Nullmodell“ ohne Arbeitszeitverkürzung sind wir sowohl bei der Beschäftigungs- als auch bei der Lohnstückkostenentwicklung von 2,5 % Produktivitätszuwachs pro Jahr ausgegangen. Der Arbeitskräftebedarf wird in unseren Modellrechnungen ausschließlich durch die Wachstumsraten und die Produktivitätsentwicklung bestimmt. Die realen Lohnstückkosten werden bei der Unterstellung real konstanter Wochen- bzw. Monatslöhne bestimmt durch die Produktivitätsentwicklung, durch das Ausmaß der jährlichen Arbeitszeitverkürzung und gegebenenfalls durch einen Lohnkostenzuschuß von 21 000 DM bei Mehrbeschäftigung.

Diskrepanzen zwischen den Qualifikationsprofilen der Arbeitslosen und der neu geschaffenen Beschäftigung, die bei einer substantiellen Beschäftigungsausweitung auftreten könnten, sind nicht berücksichtigt; ihnen kann mit Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen begegnet werden. Unberücksichtigt sind in den Modellrechnungen auch die beschäftigungsfördernden Rückwirkungen einer steigenden Beschäftigtenzahl auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit auf das Wirtschaftswachstum sowie die möglichen beschäftigungsschädlichen Rückwirkungen (leicht) steigender Lohnstückkosten auf die Produktivitätsentwicklung und das Wirtschaftswachstum. Da die Beschäftigungswirkungen der hier vernachlässigten Sekundäreffekte gegenläufig wären, können die Ergebnisse unserer Modellrechnungen jedenfalls in der Tendenz die Auswirkung unterschiedlicher Arbeitszeitmodelle verdeutlichen.

Da im „produktivitätsorientierten Modell“ („1+1+1+1+1“) die Erhöhung der Stundenlöhne durch den Produktivitätsfortschritt ausgeglichen wird und deshalb die realen Lohnstückkosten gegenüber dem Ausgangsniveau nicht anstei-

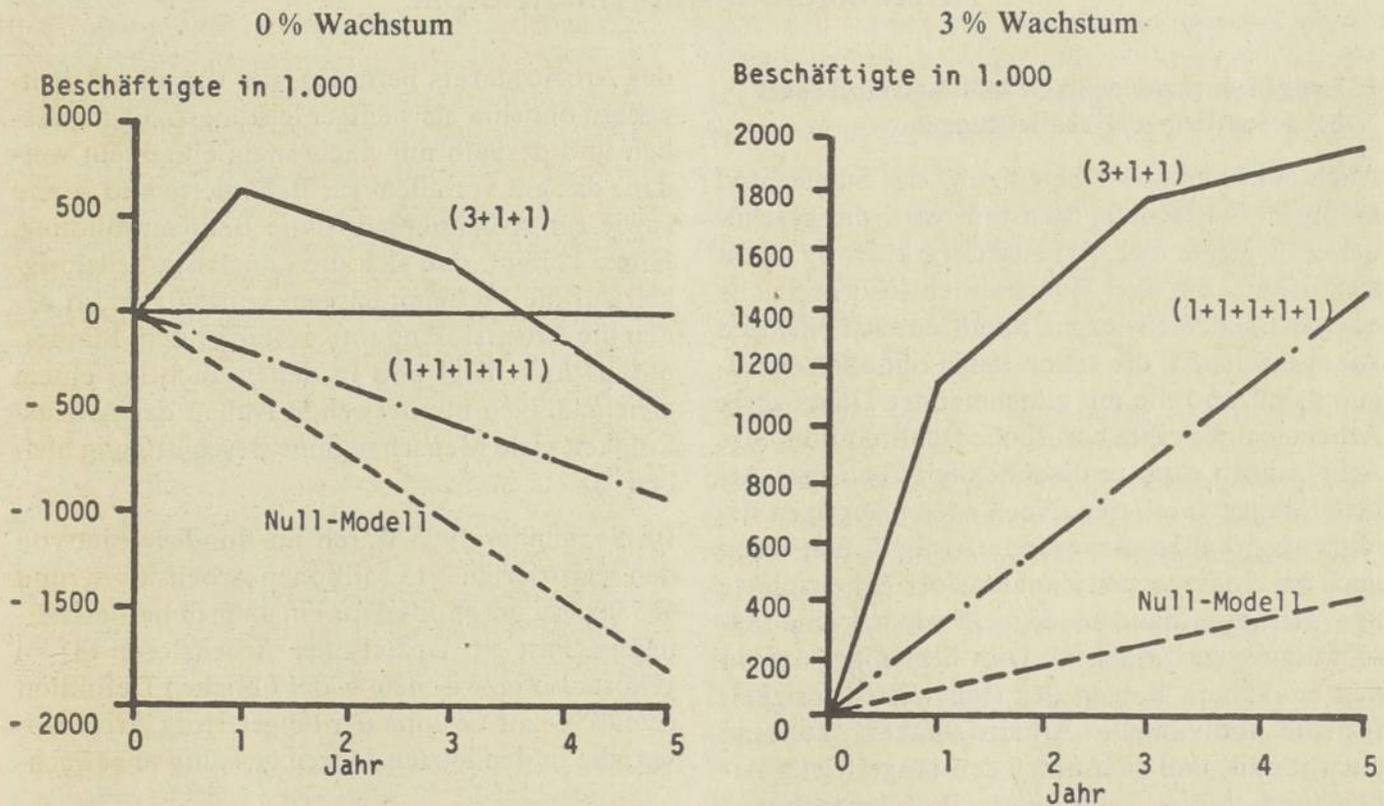
gen, ist hier auch keine Subvention vorgesehen. Im „Subventionsmodell“ („3+1+1“) wird dagegen im ersten Jahr die Arbeitszeit um drei Stunden verkürzt, und bei konstanten Reallöhnen würden die Lohnstückkosten um 4 % ansteigen. Dem soll durch einen etwa 50 %igen Lohnkostenzuschuß für zusätzliche der Arbeitszeitverkürzung zurechenbare Einstellungen begegnet werden. Aus den Modellrechnungen lassen sich die folgenden Tendenzaussagen ableiten:

Bei *Nullwachstum* des Bruttoinlandproduktes (vgl. Graphik) käme es ohne Arbeitszeitverkürzung innerhalb von fünf Jahren zu Beschäftigungsverlusten von fast zwei Millionen. Zu Beschäftigungsverlusten käme es gegen Ende der Fünfjahresperiode auch bei den Modellen mit Arbeitszeitverkürzung — allerdings lägen sie im fünften Jahr erheblich niedriger. Während jedoch bei der Arbeitszeitverkürzung in fünf Einjahresschritten die Beschäftigung kontinuierlich zurückginge, käme es bei der Arbeitszeitverkürzung mit einem

größeren ersten Schritt zunächst sogar zu einem Anstieg des Arbeitskräftebedarfs und damit zu einer wenigstens vorübergehenden Entlastung des Arbeitsmarktes trotz fehlenden Wirtschaftswachstums. Auf Grund der durch die Arbeitszeitverkürzung induzierten Produktivitätseffekte würde die Beschäftigung im Modell mit Einjahresschritten am Ende der Fünfjahresperiode geringer ausfallen.

Die Effekte werden noch deutlicher bei einem *mittleren Wirtschaftswachstum von 3 %* (vgl. Graphik). Hier stiege auch ohne Arbeitszeitverkürzung die Beschäftigung langsam an und läge im fünften Jahr um etwa 400 000 über dem Ausgangsniveau. Im Vergleich dazu läge das Beschäftigungsniveau bei den Modellen mit Arbeitszeitverkürzung im fünften Jahr um mehr als eine Million höher. Während jedoch dieser Endstand im „produktivitätsorientierten Modell“ nur in verhältnismäßig kleinen Jahresschritten erreicht würde, ginge die Beschäftigung im „Subventions-

Die Entwicklung des Beschäftigungsbedarfs bei drei Arbeitszeitmodellen und alternativen Wachstumsraten (0 % und 3 %)



Annahmen der Modellrechnungen:

Steigerung der Stundenproduktivität für alle Varianten, 4 % in allen Jahren mit Arbeitszeitverkürzung, sonst 2,5 %. Ausgangsbeschäftigung 16 Millionen.

modell“ zunächst steil in die Höhe und würde dann nach Erreichung der 35-Stunden-Woche im vierten und fünften Jahr abflachen.

Die potentiellen Beschäftigungseffekte werden selbst dann nicht durch die Steigerung der realen Lohnstückkosten in Frage gestellt, wenn man die in dieser Hinsicht ungünstigen Produktivitätsannahmen zugrunde legt. Bei der „produktivitätsorientierten“ Arbeitszeitverkürzung in Ein-Stunden-Schritten bleiben die Lohnstückkosten durchweg unter dem Ausgangsniveau. Im „Subventionsmodell“ mit einem größeren ersten Schritt der Arbeitszeitverkürzung hängt dagegen die Entwicklung der Lohnstückkosten wesentlich von den unterstellten Wachstumsraten ab. Da bei höherem Wirtschaftswachstum der rechnerische Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung früher erreicht und deshalb das volle Subventionsvolumen realisiert wird, steigen hier die realen Lohnstückkosten nur sehr begrenzt an und erreichen ihr Maximum nach Auslauf der Subventionen im vierten Jahr mit einer Zunahme um rund 2 %. Danach sinken sie jedoch wieder auf das Ausgangsniveau ab, weil konstante Wochen- bzw.

Monatslöhne angenommen wurden, aber keine Arbeitszeitverkürzung mehr erfolgt. Bei Nullwachstum dagegen, bei dem die Betriebe insgesamt den Subventionsrahmen nicht völlig ausschöpfen könnten, käme es schon mit Einführung der Arbeitszeitverkürzung zu einem Anstieg der realen Lohnstückkosten um etwa 2 %. Er erscheint so begrenzt, daß davon alleine keine wesentlichen Beschäftigungsverluste zu erwarten wären.

Die Modellrechnung hat also gezeigt, daß durch die staatliche Subventionierung eines größeren ersten Schrittes der Arbeitszeitverkürzung selbst bei Nullwachstum die Beschäftigungsentwicklung der kommenden Jahre spürbar verbessert werden könnte. Wenn aber wenigstens ein geringes Wirtschaftswachstum zustande käme, so bietet die subventionierte Verkürzung der Wochenarbeitszeit die andernfalls bis zum Ende des Jahrzehnts unerreichbare Chance, die Massenarbeitslosigkeit ganz erheblich zu vermindern. Diese Chance eröffnet sich allerdings nur dann, wenn der Verteilungsspielraum der Sozialpartner durch eine finanzielle Beteiligung des Staates an den Kosten der Arbeitszeitverkürzung erweitert wird.

III. Ein „Zweiter Arbeitsmarkt“ für längerfristig Arbeitslose ist realisierbar und finanzierbar

1. Langfristarbeitslosigkeit und Nachholbedarf bei öffentlichen Dienstleistungen

Auch bei finanzieller Beteiligung des Staates und mäßigem Wirtschaftswachstum wird die geschilderte Strategie der Arbeitszeitverkürzung nicht ausreichen, um die Massenarbeitslosigkeit ganz zu beseitigen. Sie wird vor allem jene Arbeitslosen kaum erreichen, die schon lange ohne Beschäftigung sind und die mit zunehmender Dauer ihrer Arbeitslosigkeit ihre berufliche Qualifikation, ihre Arbeitsmotivation und schließlich auch ihre Arbeitsfähigkeit verlieren. Nach allen bisherigen Erfahrungen haben diese längerfristig Arbeitslosen auch bei einer raschen Zunahme der Arbeitsplätze nur geringe Chancen, schnell wieder eine Beschäftigung zu finden²⁵). Dies liegt nicht nur an den erwähnten Folgen der Dauerarbeitslosigkeit für die individuelle Arbeitsfähigkeit, sondern auch daran, daß sich unter den längerfristig Arbeitslosen große Teile jener „Problemgruppen“

des Arbeitsmarkts befinden, die von den Arbeitgebern ohnehin als weniger leistungsfähig angesehen und deshalb nur nachrangig eingestellt werden; das gilt vor allem für Behinderte und Ältere sowie für Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung. Hinzu kommt, daß sich die Langfristarbeitslosigkeit auf die Problemregionen konzentriert, in denen die Arbeitslosenquote weit über dem Bundesdurchschnitt liegt und in denen auch bei einem gleichmäßigen bundesweiten Abbau der Arbeitslosigkeit viele Menschen ohne Beschäftigung bleiben²⁶).

Im September 1985 waren im Bundesgebiet von den registrierten 2,15 Millionen Arbeitslosen rund 665 000 schon mindestens ein Jahr ohne Beschäftigung. Fast ein Drittel aller Arbeitslosen (31 %) gehört also inzwischen — der üblichen Definition gemäß — zur Gruppe der längerfristig Arbeitslosen, die in den letzten Jahren gewaltig angewach-

²⁵) Vgl. u. a. C. F. Büchtemann/Infratest Sozialforschung, Die Bewältigung der Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf, Bonn 1983.

²⁶) Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), (1986) 3, S. 215—218, 393—395; G. Kühlewind, Struktur und Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: Arbeit und Beruf, 1985, S. 229—234.

sen ist und deren Umfang auch bei gleichbleibenden Arbeitslosenzahlen immer weiter zunimmt (1982 lag ihr Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen noch bei 18 %, 1983 stieg er auf 25 % und 1984 auf 29 %) ²⁷⁾. Wenn diese Gruppe von den Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung kaum profitiert und wenn sich die Beseitigung der Arbeitslosigkeit trotzdem auch auf sie erstrecken soll, bleibt für sie — wie oben (I. 3.) dargelegt — nur die Möglichkeit einer Ausweitung der öffentlich finanzierten Beschäftigung.

Für eine solche Expansion öffentlich finanzierter Arbeitsplätze sprechen nicht nur beschäftigungspolitische Gründe, denn in unserer Gesellschaft ist ja auch unabhängig von der Arbeitsmarktsituation ein ungedeckter Bedarf an zusätzlichen öffentlichen und gemeinnützigen Arbeiten und Dienstleistungen erkennbar. Zu ihnen gehören Aufgaben des Umweltschutzes (z. B. Sanierung von Deponiealtlasten, Revitalisierung von Industriebrachen, Wärmedämmung von Gebäuden) ebenso wie soziale Dienstleistungen (z. B. ambulante Pflege und Betreuung für Alte und Kranke, Beratungsdienste, Erweiterung von Kindergärtenplätzen und Weiterbildungsangeboten, Öffnung von Freizeiteinrichtungen und Sportstätten zu attraktiven Zeiten). Vor allem im internationalen Vergleich wird der erhebliche Rückstand der Bundesrepublik in der Versorgung mit öffentlichen (insbesondere sozialen) Dienstleistungen deutlich ²⁸⁾. Mit ihren niedrigen Beschäftigtenzahlen des öffentlichen Dienstleistungssektors bildet sie fast das Schlußlicht unter den westlichen Industriestaaten und liegt dabei weit hinter Ländern wie Schweden, Norwegen, Österreich und auch den Vereinigten Staaten, die ihre beschäftigungspolitischen Erfolge zu einem beträchtlichen Teil durch die Ausweitung der öffentlich finanzierten Arbeitsplätze im Bildungs- und Gesundheitswesen und in den sozialen Diensten erreicht haben. Hier besteht also durchaus ein Nachholbedarf.

Die Befriedigung dieses Nachholbedarfs stößt in der Bundesrepublik allerdings auf ein institutionelles Hindernis, das vermutlich auch den geschilderten Entwicklungsrückstand im Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen zu einem erheblichen Teil erklärt: Nach unserer Verfassungsordnung

²⁷⁾ ANBA, (1986) 3, S. 329.

²⁸⁾ Vgl. F. W. Scharpf, Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informationsökonomie?, Discussion Paper IIM/LMP 84—23, Wissenschaftszentrum Berlin 1984; M. Rein, Women in the Social Welfare Labor Market, Discussion Paper IIM/LMP 85—18, Wissenschaftszentrum Berlin.

liegt die Zuständigkeit für die öffentlichen Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Kultur, Soziales und Gesundheit und für ihre Finanzierung nicht beim Bund, sondern fast ausschließlich bei den Bundesländern und bei den Gemeinden. Diese beiden Ebenen unseres Regierungssystems verfügen jedoch praktisch über keinerlei finanzielle Spielräume zur eigenmächtigen Erweiterung ihrer öffentlichen Dienstleistungen, da sie in ihrer Finanzausstattung nahezu vollständig vom Bundesgesetzgeber abhängig sind. Der Bund bestimmt nicht nur das Steueraufkommen der Bundesländer, sondern auch weitgehend das der Gemeinden, die zudem nur geringe Möglichkeiten zur Erhöhung ihrer Einnahmen aus anderen Quellen (Gebühren, Krediten) besitzen ²⁹⁾.

Unter diesen Bedingungen ist weder von den Ländern noch von den Gemeinden eine Offensive zur Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen zu erwarten. Dies gilt erst recht, wenn die Dienstleistungsexpansion nicht nur sozial- und umweltpolitische, sondern auch beschäftigungspolitische Ziele verfolgen soll, denn die politische Verantwortung für die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung wird von Ländern und Gemeinden zu Recht dem Bund zugewiesen, der die überwiegende finanzielle Last der Arbeitslosigkeit zu tragen hat und der deshalb von einem Abbau der Arbeitslosigkeit auch am ehesten finanziell profitiert. Mit spürbaren beschäftigungspolitischen Initiativen von Ländern und Gemeinden ist nur dann zu rechnen, wenn eine grundlegende Änderung der Finanzverfassung diesen beiden Ebenen zusätzliche einnahmepolitische Spielräume und größere finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit verschafft. Eine solche Reform der Finanzverfassung erscheint uns notwendig ³⁰⁾; sie kann aber gewiß nicht kurzfristig verwirklicht werden.

2. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Ausweg

Unter den geschilderten Umständen erscheint die Hoffnung auf eine rasche Ausweitung der *regulären* öffentlich finanzierten Beschäftigung zum Ab-

²⁹⁾ R. R. Klein/E. Münstermann, Kommunen und Konjunkturpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1978, S. 213—233.

³⁰⁾ Vgl. unsere Vorschläge zur Einführung eines kommunalen Hebesatzrechts zur Einkommensteuer: F. W. Scharpf, Plädoyer für ein kommunales Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer, in: Demokratische Gemeinde, (1984) 8, S. 36 f; B. Reissert, Kommunales Hebesatzrecht zur Einkommensteuer, in: Demokratische Gemeinde, Sonderheft März 1986 (Kommunale Finanzen in der Krise — Beiträge zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems), S. 40—45.

bau der Arbeitslosigkeit praktisch aussichtslos. Denkbar ist eine solche Ausweitung nur, wenn sie abweichend von der normalen Kompetenzverteilung ausnahmsweise nicht von Ländern und Gemeinden, sondern aus dem Haushalt des Bundes finanziert wird. Hierfür gibt es nur eine rechtliche Möglichkeit: Im Rahmen seiner arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen kann der Bund Haushaltsmittel für *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* (ABM) bereitstellen, die von der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz durchgeführt werden und die für die befristete Beschäftigung von Arbeitslosen in zusätzlichen öffentlichen und gemeinnützigen Arbeits- und Dienstleistungsprojekten auf der örtlichen Ebene sorgen³¹). Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind also ein verfassungsrechtlich und praktisch brauchbares Instrument zur Transferierung von Bundesmitteln in öffentlich finanzierte Beschäftigungsmöglichkeiten auf der Ebene der Länder und der Kommunen, die sonst nicht entstehen würden. Im Vergleich zur (ohnehin praktisch unmöglichen) Schaffung zusätzlicher regulärer Stellen bei Ländern und Gemeinden bieten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus unserer beschäftigungspolitischen Perspektive den Vorteil, daß sie gezielt für schwervermittelbare und längerfristig Arbeitslose eingerichtet und nur an diese vermittelt werden können. Ihr Nachteil liegt in der Befristung, die aber — wie noch zu zeigen ist — durchaus nicht auf die gegenwärtig üblichen kurzen Zeiträume beschränkt bleiben muß.

Nur mit einer massiven Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Sinne eines „temporären Ersatzarbeitsmarkts“ (oder „Zweiten Arbeitsmarkts“) können also zusätzliche öffentlich finanzierte Arbeitsplätze gerade für die Gruppe der längerfristig Arbeitslosen geschaffen werden³²). Die Zahl der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten ist zwar bereits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und (nach einem zwischenzeitlichen Rückgang) seit 1982 erheblich angestiegen und liegt gegenwärtig bei knapp 90 000. Sie erreicht damit aber immer noch nur

³¹) Vgl. §§ 91 ff des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), insbes. § 96.

³²) Zum Konzept des „Zweiten Arbeitsmarkts“ vgl.: J. Fiedler/R. Schroedter, *Der „Zweite Arbeitsmarkt“* in Hamburg: Nützliche Beschäftigung statt Hinnahme und Finanzierung von Arbeitslosigkeit, in: M. Bolle/P. Grottian (Hrsg.), *Arbeit schaffen — jetzt!*, Reinbek bei Hamburg 1983, S. 165—185; B. Reissert, „Zweiter Arbeitsmarkt“ — Begriff, Umfang, Erfahrungen, Konflikte, Perspektiven, in: *Kommunale Sozialpolitik — Kommunale Arbeitsmarktpolitik*, Loccumer Protokolle, (1985) 15, S. 74—96.

einen kleinen Teil der schwervermittelbaren Arbeitslosen.

Wir wollen im folgenden zeigen, daß die Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu einem „temporären Ersatzarbeitsmarkt“ für längerfristig Arbeitslose nicht nur ein geeignetes, sondern auch ein finanzierbares Instrument ist, um den Abbau der Arbeitslosigkeit auch auf jene Arbeitslosen auszudehnen, die von den Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung kaum oder gar nicht profitieren. Denkbar erscheint uns ein arbeitsmarktpolitisches Programm, das aus folgenden Elementen besteht:

— Jedem Arbeitslosen, der seit mindestens einem Jahr arbeitslos ist, wird für einen mittelfristigen Zeitraum eine Beschäftigung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme angeboten.

— Die ABM-Beschäftigten werden von den Maßnahmeträgern (Kommunen, Ländern, „freien“ Trägern) nach Tarif bzw. nach dem ortsüblichen Vergleichslohn bezahlt. Für sie gilt in der Regel die normale Wochenarbeitszeit; Teilzeitbeschäftigungen kommen vor allem in den höheren Vergütungsgruppen in Frage und sind auch sonst auf Wunsch des Arbeitnehmers möglich. Die Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen enthält Elemente der beruflichen Qualifizierung und Weiterqualifizierung.

— Die Maßnahmeträger erhalten von der Bundesanstalt für Arbeit einen Zuschuß in Höhe von 100 % des Arbeitsentgelts (einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung) für jeden ABM-Beschäftigten. Der Bundesanstalt für Arbeit werden die entstehenden Zusatzaufwendungen aus dem Bundeshaushalt erstattet.

Wenn alle längerfristig Arbeitslosen die skizzierte Beschäftigungsgarantie in Anspruch nehmen, muß das Programm (nach dem Stand von 1985) rund 665 000 Arbeitsplätze in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereitstellen³³). Eine solche Größenordnung des Programms, die immerhin bedeutet, daß der ABM-„Ersatzarbeitsmarkt“ rund 3 % aller Beschäftigten aufnehmen muß, ist mit Sicherheit nur unter Schwierigkeiten und nur nach einer längeren Anlaufzeit zu erreichen. Sie ist aber auch nicht utopisch: In Schweden beschäftigt die Arbeitsmarktpolitik seit längerem rund 2 % aller Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, und in einigen (allerdings wenigen) Regionen der Bundesrepublik erreicht der Anteil der ABM-Beschäftigten an den Arbeitnehmern bereits jetzt 1,5 bis 4,7 % und geht damit

³³) Siehe Anm. 27.

über den gegenwärtigen Bundesdurchschnitt von 0,4% weit hinaus³⁴). Die Erfahrungen in diesen Regionen lassen erkennen, daß eine massive Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur im engagierten Zusammenwirken von Arbeitsämtern, Ländern, Kommunen und „freien“ Trägern und mit Ideen- und Phantasie reichum gelingt. Sie zeigen auch, daß für zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen genügend sinnvolle Aufgabefelder vorhanden sind und daß sich mit Hilfe organisatorischer Vorkehrungen und Kontrollen die befürchteten Mitnahmeeffekte verhindern lassen, die dann entstehen, wenn Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen „reguläre“ Beschäftigungsverhältnisse ersetzen³⁵).

3. Modellrechnung zum Kostenumfang

Die finanziellen Belastungen, die den öffentlichen Haushalten durch das skizzierte Programm bei vollständiger Inanspruchnahme entstehen, schätzen wir in der folgenden Modellrechnung auf der Basis von Zahlen für 1985. Die Rechnung verwendet bewußt skeptische und vorsichtige Annahmen, um die Kosten, die bei der Realisierung des Programms entstehen würden, nicht zu unterschätzen. Sie weicht im Ergebnis von Rechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ab, denen zufolge zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine zusätzlichen Kosten verursachen, da sie sich durch eingesparte Unterstützungsleistungen für Arbeitslose und durch zusätzliche Steuer- und Beitragseinnahmen vollständig „selbst finanzieren“³⁶).

Diese Abweichung ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: Im Gegensatz zu unserer Rech-

nung unterstellt die Schätzung des IAB, daß die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht nur zur Beschäftigung der in ihnen geförderten Arbeitnehmer führt, sondern auch zur Einstellung von zusätzlichen „Stammarbeitskräften“ und zu Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekten, die die öffentlichen Haushalte weiter entlasten. Diese Annahmen sind in unserem Kontext unwahrscheinlich, denn von den Maßnahmeträgern kann nicht erwartet werden, daß sie ihr Stammpersonal und ihre Sachaufwendungen (die zu Vorleistungseffekten führen) analog zur enormen Ausweitung der ABM-Beschäftigtenzahl erhöhen; Einkommensmultiplikatoreffekte sind unsicher, da sie sehr stark vom Finanzierungsmodus des Programms abhängen (s. u. IV.). Außerdem geht die Rechnung des IAB davon aus, daß fast alle in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingestellten Arbeitslosen vor ihrer Einstellung Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben und bei fortdauernder Arbeitslosigkeit weiter bezogen hätten³⁷). Auch diese Annahme (die sich an den gegenwärtig geltenden Einstellungsbedingungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen orientiert)³⁸) ist bei der von uns konzipierten Beschäftigungsgarantie für *alle* langfristig Arbeitslosen nicht haltbar, denn ein großer Teil der längerfristig Arbeitslosen besitzt keinerlei Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfeansprüche (s. u.).

Die „Bruttokosten“ unseres Programms — also jene Belastungen, die den öffentlichen Haushalten entstehen, wenn man die programmbedingten Haushaltsentlastungen an anderer Stelle nicht berücksichtigt — sind leicht zu berechnen: Im Jahr 1985 hat das Arbeitsentgelt eines ABM-Beschäftigten einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei voller Arbeitszeit im Durchschnitt rund 36 000 DM betragen³⁹). Werden 665 000 Personen — wie es unser Programm bei voller Inanspruchnahme vorsieht — in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt, so belaufen sich die Gesamtkosten im Jahr demnach auf 23,9 Milliarden DM.

Da das vorgeschlagene Programm direkt zu mehr Beschäftigung und zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit führt, stehen den „Bruttokosten“ Einsparungen und Mehreinnahmen in den öffentlichen Haushalten gegenüber, die sich aus der Senkung der Arbeitslosigkeit ergeben. Diese *programmbe-*

³⁴) Zu Schweden vgl.: G. Schmid, Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik, in: F. W. Scharpf u. a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik — Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt 1982, S. 56; Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik in Schweden, in: Wissenschaftszentrum Berlin, Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, (1986) 23, S. 10 bis 13. In der Bundesrepublik war im Juni 1985 der ABM-Beschäftigtenanteil in folgenden Arbeitsamtsbezirken am höchsten: Leer 4,7 %, Emden 2,7 %, Heide 2,4 %, Bremen 1,9 %, Deggendorf 1,6 % (Berechnung nach unveröffentlichten Angaben der Bundesanstalt für Arbeit).

³⁵) F. W. Scharpf/D. Garlichs/F. Maier/H. E. Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1982; H. E. Maier, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: F. W. Scharpf u. a. (Anm. 34), S. 119—140; J. Fiedler/R. Schroedter (Anm. 32).

³⁶) E. Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: MittAB, 1985, S. 20—23.

³⁷) Bis zur Ausschöpfung ihres Leistungsanspruchs.

³⁸) Vgl. § 93 Abs. 1 AFG.

³⁹) E. Spitznagel (Anm. 36), S. 22; Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 1985.

dingten Entlastungen der öffentlichen Haushalte lassen sich wie folgt quantifizieren⁴⁰):

— Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe: Von den 665 000 Arbeitslosen, die im September 1985 bereits ein Jahr und länger ohne Beschäftigung waren, erhielten rund 338 000 (51%) Arbeitslosenhilfe⁴¹). Bei einer Beschäftigung im skizzierten Arbeitsbeschaffungsprogramm fällt für sie die Arbeitslosenhilfe weg. Angesichts eines durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Aufwands der Arbeitslosenhilfe von 14 787 DM (einschließlich Versicherungsleistungen)⁴²) ergeben sich Einsparungen in Höhe von rund 5,0 Milliarden DM. (Beim Arbeitslosengeld entstehen keine Einsparungen, weil es nur bis zur Höchstdauer von einem Jahr gewährt wird und sich folglich unter den längerfristig Arbeitslosen keine Arbeitslosengeldempfänger mehr befinden.)

— Einsparungen bei der Sozialhilfe: Wenn die Arbeitslosigkeit zurückgeht, reduzieren sich auch die Aufwendungen für die Sozialhilfe, die gerade in den letzten Jahren zunehmend von Arbeitslosen in Anspruch genommen worden ist. Nach vorliegenden Schätzungen belaufen sich die Sozialhilfeaufwendungen für einen Arbeitslosen, der weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe erhält, im Durchschnitt auf 1 360 DM im Jahr und für einen Arbeitslosenhilfeempfänger auf knapp 200 DM im Jahr⁴³). Für die Gruppe der 665 000 längerfristig Arbeitslosen, die etwa je zur Hälfte aus Arbeitslosenhilfeempfängern und Arbeitslosen ohne Arbeitslosenunterstützung besteht (s. o.), betragen die Sozialhilfeausgaben demnach 0,5 Milliarden DM im Jahr. Sie werden mit der Realisierung des Arbeitsbeschaffungsprogramms eingespart.

— Mehreinnahmen aus direkten Steuern: Wenn das Arbeitsbeschaffungsprogramm von allen längerfristig Arbeitslosen in Anspruch genommen wird, so sind 665 000 Personen in Beschäftigungsverhältnissen, in denen sie auch Einkommensteuern zahlen. Bei jedem Beschäftigten sind dies im Jahr rund 4 500 DM⁴⁴). Daraus ergeben sich öffentliche Mehreinnahmen in Höhe von rund 3,0 Milliarden DM.

⁴⁰) Die folgenden Berechnungen orientieren sich in ihrer Methodik an einer früheren Version der Modellrechnung: B. Reissert, Langfristarbeitslosigkeit und „temporärer Ersatzarbeitsmarkt“, in: Wirtschaftsdienst, 1983, S. 178—184. Zu den methodischen Details und den hier nicht näher nachgewiesenen Angaben vgl. ebd.

⁴¹) ANBA, (1986) 3, S. 346.

⁴²) ANBA, (1986) 2, S. 156.

⁴³) E. Spitznagel (Anm. 36), S. 20.

⁴⁴) E. Spitznagel (Anm. 36), S. 22.

— Mehreinnahmen aus indirekten Steuern: Die Nettoeinkommen der durch das Programm in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigten Arbeitnehmer sind in jedem Fall höher als die Lohnersatzleistungen, die sie ohne das Programm — wenn überhaupt — bezogen hätten. Die im Programm beschäftigten Personen haben deshalb die Möglichkeit zu höheren Verbrauchsausgaben. Mit diesen erhöhten Verbrauchsausgaben sind auch erhöhte Verbrauchsteuern verbunden, und zwar je Programmteilnehmer im Jahr schätzungsweise 2 050 DM. Daraus ergeben sich durch das Programm verursachte öffentliche Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,4 Milliarden DM.

— Mehreinnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen: Für alle ABM-Beschäftigten werden die regulären Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Renten- und Krankenversicherung sowie zur Bundesanstalt für Arbeit entrichtet. Diese Beiträge wären ohne das Programm von denjenigen Arbeitslosen, die keine Arbeitslosenunterstützung erhalten, überhaupt nicht entrichtet worden. Für die Arbeitslosenhilfeempfänger wären sie nur teilweise von der Bundesanstalt für Arbeit gezahlt worden⁴⁵). Per Saldo führen die ABM-Beschäftigungsverhältnisse von 665 000 Programmteilnehmern zu öffentlichen Mehreinnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 5,2 Milliarden DM.

Insgesamt addieren sich die aufgeführten Einsparungen und Mehreinnahmen, die sich aus der Realisierung des Arbeitsbeschaffungsprogramms für die öffentlichen Haushalte ergeben, zu einer Summe von 15,1 Milliarden DM je Jahr. 63 % der „Bruttokosten“ des entworfenen Programms von 23,9 Milliarden DM fließen also in Form von programmbedingten Haushaltsentlastungen in die öffentlichen Kassen zurück. Die vorgeschlagene Beschäftigungsgarantie für alle längerfristig Arbeitslosen, die unter realisierbaren Bedingungen zu über 600 000 zusätzlichen Arbeitsverhältnissen führt, finanziert sich zu fast zwei Dritteln „selbst“. Ihr tatsächlicher finanzieller Mehraufwand für die öffentliche Hand („Nettokosten“) beträgt nach dieser Rechnung — die, wie gesagt, auf skeptischen und vorsichtigen Annahmen beruht — knapp 9 Milliarden DM im Jahr (ca. 13 200 DM je Teilnehmer).

⁴⁵) Die von der Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger entrichteten Rentenversicherungsbeiträge orientieren sich am Niveau der Lohnersatzleistung, nicht am Bruttolohn. Arbeitslosenversicherungsbeiträge werden für die Leistungsempfänger nicht entrichtet.

IV. Fazit

In der von uns vorgeschlagenen Kombination aus einer staatlichen Beteiligung an der Arbeitszeitverkürzung und einer massiven Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen liegt — wie wir zu zeigen versucht haben — eine realistische (und zugleich die einzige) Chance zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit bis zum Ende dieses Jahrzehnts. Mit der skizzierten staatlichen Subventionierung einer Arbeitszeitverkürzung „in großen Schritten“ kann selbst bei mäßigem Wirtschaftswachstum ein Zuwachs der Beschäftigtenzahl erreicht werden, der deutlich über einer Million liegt. Der mit der Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geschaffene „temporäre Ersatzarbeitsmarkt“ kann daneben mehr als 600 000 längerfristig Arbeitslose aufnehmen.

Die zusätzlichen Kosten, die der öffentlichen Hand durch die Realisierung unserer Vorschläge entstehen, halten sich in engen Grenzen: Die Subventionierung des Beschäftigungszuwachses bei Arbeitszeitverkürzung ist nach dem von uns entworfenen Modell für die öffentlichen Kassen praktisch kostenneutral, da dem Subventionsbetrag eine Senkung der Haushaltsbelastungen durch Arbeitslosigkeit in gleicher Höhe gegenübersteht. Die Beschäftigungsgarantie für längerfristige Arbeitslose im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen führt bei vollständiger Inanspruchnahme zu zusätzlichen Haushaltsbelastungen von knapp 9 Milliarden DM im Jahr⁴⁶⁾.

⁴⁶⁾ Die hier genannten „Nettokosten“ unserer Vorschläge, die sich aus der gegenseitigen Aufrechnung der „Bruttokosten“ und der programmbedingten Minderungen und Mehreinnahmen ergeben, gelten — wie oben gesagt — für den öffentlichen Gesamthaushalt, der Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger umfaßt. Für die einzelnen öffentlichen Haushalte und Haushaltsebenen ergeben sich andere Salden, da bei ihnen die Programmkosten und programmbedingten Haushaltsentlastungen in sehr unterschiedlicher Weise

Der drastische Abbau der Massenarbeitslosigkeit kann also insgesamt mit einem Zusatzaufwand der öffentlichen Hand erreicht werden, der nur rund 1,5 % des öffentlichen Gesamthaushalts ausmacht⁴⁷⁾.

Zur Finanzierung dieses Zusatzaufwands kommt in erster Linie ein „Solidarbeitrag“ aller Einkommensbezieher in Form eines geringen Zuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer in Frage. Der Bund, der nach unseren Vorschlägen die Zusatzkosten einer aktiven Beschäftigungspolitik zu tragen hat, verfügt mit der im Grundgesetz vorgesehenen „Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer“ über ein Instrument, durch das er für seinen Haushalt (ohne Zustimmung des Bundesrats) einen solchen Zuschlag erheben kann⁴⁸⁾. Da das jährliche Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer gegenwärtig rund 230 Milliarden DM beträgt⁴⁹⁾, reicht eine 4 %ige Ergänzungsabgabe auf die jeweilige Steuerschuld aus, um die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit nach unseren Vorschlägen zu finanzieren.

anfallen. Beim Bund sind die Haushaltsbelastungen deutlich höher als die Entlastungen; Länder, Gemeinden und Krankenversicherungen profitieren dagegen von programmbedingten Mehreinnahmen, ohne durch Programmkosten belastet zu sein. Hier müssen zusätzliche Finanzausgleichsregelungen eingreifen, um die Kostenneutralität für die meisten einzelnen Haushalte herzustellen und die verbleibenden Nettokosten auf den Bundeshaushalt zu konzentrieren (s. o. Anm. 23 und vgl. G. Bruche/B. Reissert, Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1985, S. 97—124, 132—139).

⁴⁷⁾ Das Ausgabevolumen des öffentlichen Gesamthaushalts liegt gegenwärtig bei rund 600 Milliarden DM; vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1986, Bonn 1985, S. 69.

⁴⁸⁾ Vgl. B. Reissert, Die Ergänzungsabgabe: Ein Instrument zur Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen?, in: Wirtschaftsdienst, 1982, S. 98—104.

⁴⁹⁾ Bundesministerium der Finanzen (Anm. 46) S. 173.

Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht?

Beschäftigungswirksame und sozialverträgliche Regulierung von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit

I. Einleitung *)

„Mehr und sichere Arbeitsplätze können nur durch weniger und nicht durch mehr arbeitsrechtliche Schutzvorschriften geschaffen werden.“¹⁾ Diese vom „Kronberger Kreis“ formulierte These kann stellvertretend für die verbreitete Meinung zitiert werden, wonach bestehende wohlfahrtsstaatliche Regulierungen im Arbeitsrecht und in der sozialen Sicherung zum entscheidenden Hemmnis für mehr Beschäftigung und zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit geworden sind.

Dieser 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, das fundamentale Eigentums- und Lebensrechte, die Schwachen vor den Starken, den Bürger vor willkürlichen oder unnötigen Eingriffen des Staates schützt, habe sich — so das Argument — in sein Gegenteil verkehrt und schütze nun die Beschäftigten zu Lasten der Arbeitslosen.

Den prohibitiven Koordinationsleistungen von Recht steht jedoch 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 Infrastruk-

tur. Dieser Rechtstyp erhöht Kooperation oder Interdependenz allgemein durch Reduzierung von Unsicherheit oder, in anderen Worten, durch positive Sanktionierung von Verlässlichkeit. Der derzeit meistpropagierte, zugleich jedoch umstrittenste Vorschlag zur Lösung der Massenarbeitslosigkeit, nämlich „Flexibilisierung durch Deregulierung“, vernachlässigt diese Seite der „Recht-Medaille“.

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. Es unterminiert die Verlässlichkeit und Sicherheit, auf ihre Arbeitnehmer auf Dauer „bauen zu können“, die engagierte Mitarbeit und die gewünschte Leistungsbereitschaft. 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 können²⁾.

Die nachfolgend zu begründende These lautet zusammengefaßt: Beschäftigungswirksame Flexibilisierung des Arbeitsmarkts wird nicht oder nicht in bedeutsamen Umfang durch zuviel prohibitives Recht, sondern durch zuwenig präventives Recht behindert. In anderen Worten: Das Problem be-

*) Ich danke Christoph F. Büchtemann, Margarete Landenberger, Egon Matzner, Klaus Semlinger, Georg Vobruba und Michael Weidinger für hilfreiche Kommentare.

¹⁾ Wolfram Engels u. a. (Kronberger Kreis), Mehr Markt im Arbeitsrecht, Frankfurt 1986 (Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Bd. 19), S. 3.

²⁾ Vgl. in diesem Sinne auch Christian Hagemeyer, 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 1986, Mimeo, S. 18 f.

steht weniger in der Abschaffung defensiver oder prohibitiver Regulierung („Deregulierung“), sondern in der Innovation offensiver oder gestaltender (also präventiver) Regulative.

Die Ausführung dieser These soll in der Beantwortung folgender Fragen geschehen: 1. Welche Bedeutung hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im ökonomischen, politischen und wis-

senschaftlichen 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?

II. 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, ein traditioneller Gegenstand der Ökonomie, nimmt relativ an Bedeutung ab. Je knapper die Zeit und je verflochten 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 Entscheidungen³⁾. Interdisziplinäre Forschung zwischen Ökonomen, Juristen, Soziologen und Politologen ist daher besonders erforderlich.

Ich möchte diese These 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 Prozent 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.“⁴⁾

Aus der Erfahrung dieses Textilunternehmers, offensichtlich ein Zulieferer-Betrieb, 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)

³⁾ „Wir können Recht nunmehr definieren als Struktur eines sozialen Systems, die auf kongruenter Generalisierung normativer Verhaltenserwartungen beruht.“ (Niklas Luhmann, Rechtssoziologie I, Reinbek bei Hamburg 1972, S. 105.)

⁴⁾ Wilhelm Hladik, Optimist — nach 40 Jahren in Europas Textilindustrie, o. J. und o. O., Mimeo.

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 Angebotseite sind einerseits der Versuch, die Zeit- und Sachperspektive 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-/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 erfordern⁵⁾. 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 Weltmarktverflechtung veränderten „Kräftefelder“⁶⁾ 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 Arbeits-

losigkeit 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 — 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.

Einige Auguren wechselten auch nur den Standort. So beispielsweise der wortgewaltige US-Ökonom Lester Thurow, der die „Vogelschau“ seines neuesten Standorts immer in pinkfarbener „Nullsummen-Robe“ bekannt gibt⁷⁾.

Hier seine neueste Deutung, die für die neue vorherrschende ökonomische Meinung repräsentativ ist: „Die Europäer sind sich bewußt, daß sie neue Arbeitsplätze in innovativen Industrien schaffen müssen. Doch eine ganze Reihe von Lohn- und Arbeitsmarktbedingungen verhindert den notwendigen Wandel. Am dramatischsten ist die Unfähigkeit der Betriebe, bedingungslos einstellen oder kurzfristig und ohne größere Abfindungszahlungen entlassen zu können. Wenn die Europäer neue Betriebe haben wollen, um in Computer oder andere Hochtechnologieprodukte zu investieren, brauchen diese neuen Firmen die Möglichkeit, ihre Beschäftigung schnell auszudehnen, wenn die Nachfrage wächst, und die Leute schnell feuern zu können, wenn die Nachfrage fällt. Arbeit ist wirklich ein variabler Kostenfaktor. Aber in Frankreich, beispielsweise, muß die Entlassung ein Jahr vorher angekündigt werden und außerdem sind Abfindungszahlungen fällig. Wer kann schon eine kleine Firma mit einem enormen Kapitalstock gründen und diese Verpflichtungen erfüllen? Dazu kommt, daß die Europäer das generöseste Arbeitslosenversicherungssystem der Welt haben. Das bedeutet doppelte Versicherung — gegen Entlassung und gegen den Verlust des Einkommens. Auch die europäischen Löhne stellen neue und kleine Firmen vor große Probleme. Bei einem vernünftigen Dollarwert ist der durch

⁵⁾ Vgl. beispielhaft die Studien von Horst Kern/Michael Schumann, *Das Ende der Arbeitsteilung?*, München 1984; Michael J. Piore/Charles F. Sabel, *Das Ende der Massenproduktion (The Second Industrial Divide)*, Berlin 1985; Arndt Sorge, *Informationstechnik und Arbeit im sozialen Prozeß*, Frankfurt-New York 1985.

⁶⁾ Vgl. Günther Schmid, *Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik*, Königstein/Ts. 1980, S. 99 bis 101.

⁷⁾ Lester Thurow, *Healing with a Thousand Bandages*, in: *Challenge*, Nov./Dez. 1985, S. 29 (aus einem Interview anlässlich der Vorstellung des neuen Buches „The Zero-Sum Solution“).

schnittliche Lohn in den Vereinigten Staaten und in Deutschland nicht sehr unterschiedlich. Aber in den Vereinigten Staaten gibt es eine größere Lohndifferenzierung, die eine ganze Reihe von Niedriglohnindustrien ermöglichen, die in Europa nicht existieren können. Unser Mindestlohn beträgt 30—40 Prozent des durchschnittlichen Lohnsatzes in den Vereinigten Staaten, während der holländische Mindestlohn 90 Prozent des durchschnittlichen Arbeitslohnes beträgt und auch durchgesetzt wird. Unser Mindestlohn wird nicht durchgesetzt. Die Europäer sind mit hohen sozialen Zusatzkosten und mit rigiden Vorschriften für die Beschäftigten konfrontiert; viele dieser Vorschriften sind gesetzlich verankert, viele werden als selbstverständlich erachtet. In Belgien muß jeder Betrieb jedem Arbeiter gesetzlich einen 6-wöchigen Urlaub gewähren, in Deutschland gibt es 42 gesetzliche Urlaubs- oder Feiertage. Wir haben ungefähr 12. Solche Anforderungen erhöhen die europäischen Arbeitskosten enorm, so daß der Preis der Arbeit gegenüber dem Preis des Kapitals gestiegen ist, während in den Vereinigten Staaten das Umgekehrte passiert ist. Es ist äußerst schmerzhaft, diese Entwicklung umzukehren. Alle drei Regionen — Europa, Japan und die Vereinigten Staaten — haben große strukturelle Anpassungsprobleme zu bewältigen; lang eingefahrene Institutionen müssen geändert werden.“

Das Rezept, das der Weltökonom Thurow den Europäern vorschlägt, ist klar: Macht den Unternehmern Heuern und Feuern leichter und reduziert die angeblich exzessiven Sozialleistungen. Die Zahl der Auguren in Europa, die den „Vogelzug“ genauso deuten, wächst — leider — exponentiell. Immerhin läßt Thurow erkennen, daß eine so verstandene Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht alles ist. Denn der amerikanische Arbeitsmarkt scheint zwar diesen Vorstellungen von Flexibilität zu entsprechen, dennoch steht die amerikanische Ökonomie nach Thurows Meinung vor einem Desaster: Die Steigerung der Produktivität sei gleich null, es werde zuviel konsumiert, zu wenig gespart und zu wenig investiert. Hier erscheint Europa als Vorbild für Amerika: Die Qualifikation der Arbeitskraft und die Sparquoten müssen auf europäisches Niveau steigen.

3. Thurows Rundumschlag ist mehr irritierend als „durchdringend“ (thorough): Alle hochentwickelten Industrienationen stehen angeblich vor der Notwendigkeit, ihre eingefahrenen Institutionen grundlegend zu ändern, obwohl die Institutionen wie auch die ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Leistungsbilanzen dieser Länder zum Teil

völlig unterschiedlich sind. Thurows „Nullsummenlösung“ besteht in einem eklektischen Heraus-picken der institutionellen Rosinen der verschiedenen kulturellen Traditionen: Den Europäern wird der amerikanische und japanische, den Amerikanern der japanische und europäische und den Japanern der amerikanische und europäische Spiegel vorgehalten.

Erkenntnistheoretisch läuft Thurows Argumentation auf ein beliebiges „post hoc ergo propter hoc“ hinaus, eine logische — geschweige denn eine empirische — Stringenz ist nicht zu erkennen. Dies läßt sich dadurch veranschaulichen, daß sich seinen Thesen ohne Mühe Gegenthesen entgegenstellen lassen, die auf Grund empirischer Erfahrung die gleiche, wenn nicht größere Ad-hoc-Plausibilität beanspruchen können:

— Besteht nicht ein Zusammenhang zwischen der hohen Produktivitätsrate und dem scheinbar inflexiblen Arbeitsmarkt in Europa? Ist nicht hohe Produktivität Voraussetzung für generöse Transferleistungen und umgekehrt? Wie erklärt der „Nullsummen-Theoretiker“ z. B. die Tatsache, daß in der dynamischen und vielleicht wirtschaftsstärksten Region Europas, nämlich in Baden-Württemberg, gleichzeitig starke und aggressive Gewerkschaften vorhanden sind, die — neben mächtigen Betriebsräten — Heuern und Feuern kontrollieren?

— Sind hohe Sozialleistungen vielleicht sogar Voraussetzung einer hohen Flexibilität des Arbeitsmarktes, allerdings einer anders gearteten Flexibilität, als sie in Thurows Zitat angedeutet wird? Fällt es den Gewerkschaften nicht leichter, technischen Wandel zu akzeptieren oder gar zu unterstützen, wenn sie wissen, daß ihre (potentiellen) Mitglieder sozial gut abgesichert sind? Fällt es einem Unternehmen nicht leichter, maßvolle wirtschaftsbedingte Entlassungen auszusprechen, wenn es weiß, daß die entlassenen Arbeiter oder Angestellten nicht ins Bodenlose fallen? Ganz zu schweigen von den Möglichkeiten der Kurzarbeit, um Produktionsschwankungen aufzufangen, oder anderer arbeitszeitpolitischer Varianten.

— Stimmt also überhaupt die These von der Inflexibilität des europäischen, insbesondere des deutschen Arbeitsmarktes? Ist es nicht denkbar, daß die vielleicht mangelnde externe Flexibilität — d. h. Heuern und Feuern je nach Bedarf — durch interne Flexibilität im Betrieb oder am Arbeitsplatz wettgemacht wird?⁸⁾

⁸⁾ Vgl. dazu Werner Sengenberger, Das amerikanische Beschäftigungssystem — dem deutschen überlegen?, in: Wirtschaftsdienst, (1984) 8, S. 400—406.

— Was ist eigentlich der Beurteilungsmaßstab für die Flexibilität des Arbeitsmarktes? Ist „mehr Arbeit“ wirklich in jedem Falle ein sinnvolles gesellschaftliches Ziel? Wollen wir — um es mit einer polemischen Analogie auszudrücken — wieder frühliberale Zustände des beginnenden 19. Jahrhunderts herstellen, in denen durch Deregulierung von Zunftregeln und Abschaffung arbeitsrechtlicher Orders aufgeklärter Monarchen oder Fürsten beispielsweise erst Fabrikarbeit von Kindern im großen Stil möglich wurde?⁹⁾ Oder geht es nicht vielmehr um eine bessere Verteilung gesellschaftlich notwendiger Arbeitszeit bei gleichzeitiger Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen?

Diese und andere Fragen machen deutlich, daß die Zusammenhänge zwischen Rechten, die auf dem Arbeitsmarkt gelten, und Flexibilität ebenso wie die Zusammenhänge zwischen Flexibilität und Struktur sowie Niveau der Beschäftigung komplexer Natur sind. Weder die politisch pointierte Kausalbeziehung „Mehr Arbeit durch weniger Recht“ noch der Umkehrschluß „Weniger Arbeit durch mehr Recht“ noch die Gegenthese „Mehr Arbeit durch mehr Recht“ oder ihr Umkehrschluß „Weniger Arbeit durch weniger Recht“ werden sich mit einem klaren Ja oder Nein beantworten lassen. Mit wissenschaftlicher Seriösität haben solche vereinfachenden Behauptungen wenig zu tun. Die Debatte über Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen muß, wie Friedrich Buttler es so schön formuliert hat, „von ihrer untheoretischen Spontaneität“¹⁰⁾ be-

freit und auf eine befriedigende analytische, empirische und theoretische Basis gestellt werden.

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.

III. 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 ist¹¹⁾. Verhaltensregeln schreiben vor, etwas zu tun (Gebote) oder zu unterlassen (Verbote). Regelungsangebote stellen normative Richtlinien für soziale Beziehungen

oder für 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.

⁹⁾ Vgl. dokumentarisch dazu Wilhelm Ebel, Quellen zur Geschichte des deutschen Arbeitsrechts (bis 1849), Göttingen-Berlin-Frankfurt 1964.

¹⁰⁾ Vgl. Friedrich Buttler, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, Beitrag auf der Jahrestagung des Socialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Trier, August 1985, Mimeo, S. 29.

¹¹⁾ Erhard Blankenburg, Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Bd. LXII, 1977, S. 37.

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 las-

sen sich wiederum 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)¹²). Diese Frage der Ausgleichszeiten ist verständlicherweise ein großer Konfliktpunkt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite; pointiert formuliert: die Ausgleichszeiten können für die Arbeitgeber nicht lang genug, für die Arbeitnehmer nicht kurz genug sein, es sei denn, sie erhalten die Freiheit, über die Inanspruchnahme der Ausgleichszeiten selbst zu entscheiden.

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 (im folgenden TZ-Arbeit) auswirken: Beitragsbemessungsgrenzen nach oben oder pauschale Pro-Kopf-Abgaben¹³) sind Barrieren für TZ-Arbeit, hohe Geringfügigkeitsgrenzen und progressive Abgaben wirken sich vermutlich als Anreiz für mehr TZ-Arbeit 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 Unternehmen wie für Arbeitnehmer.

3. Ein *verfahrensmäßiges Gebot* ist z. B. die Mitbestimmungspflicht des Betriebsrates (§ 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG) bei Einführung von TZ-Arbeit 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 TZ-Beschäftigten (Überstunden/Kurzarbeit) gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG mitbestimmungspflichtig und durch Betriebsvereinbarung zu regeln¹⁴).

¹³) Irland ist ein Beispiel für pauschale Abgaben zur Sozialversicherung (Harald Bielinski, Barrieren gegen eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, [1979] 3, S. 304); entsprechend hat Irland auch eine der niedrigsten TZ-Quoten im EG-Bereich.

¹⁴) Andreas Hoff/Michael Weidinger, 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 1985, A13, A14g.

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 § 72 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. März 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 Jahr¹⁵). Eine vielfach geforderte weitere Begrenzung der zulässigen Überstundenzahl war für das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 vorgesehen, wurde jedoch aufgrund des Widerstandes der Arbeitgeberverbände aus dem Gesetzentwurf 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 (§§ 21 a und b JArbSchG).

Auch im Zusammenhang mit Kurzarbeit gibt es verschiedene Verbotsregelungen, die vor allem

¹⁵) Bielinski (Anm. 13), S. 302 ($48 \times 8 + 30 \times 2 = 444$); bei jeder weiteren Reduzierung der tariflichen Arbeitszeit (also etwa bei allgemeiner Durchsetzung der 38,5-Stunden-Woche), aber bei gleichbleibender gesetzlicher Regelarbeitszeit, erhöht sich automatisch die Zahl der möglichen Überstunden.

die mißbräuchliche Inanspruchnahme dieses Instruments — zum Beispiel branchenübliche, saisonal bedingte Kurzarbeit — ausschließen sollen.

5. Ein *verfahrensmäßiges Verbot* 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 Arbeitszeitdauer¹⁶).

Die scharfe Trennung der Begriffe läßt sich in der Praxis jedoch nicht durchhalten. Konkrete Gebote oder Verbote sind oft interpretationsbedürftig und erfordern zur Klärung ein Verfahren. Das gilt besonders für Generalklauseln, etwa der oben erwähnten Ausnahmeregelung, daß nur „sachliche Gründe“ diskriminierende Behandlung von TZ-Arbeit 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. Regelungsangebote

Auch bei Regelungsangeboten kann zwischen *normativen* und *verfahrensmäßigen* unterschieden werden, und bei normativen Regelungsangeboten wiederum zwischen *immateriellen* und *materiellen*; Kombinationen sind selbstverständlich möglich, etwa wenn eine Regelungsmaterie (beispielsweise Vorruhestand) 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 Arbeitsbedingun-

¹⁶) Hoff/Weidinger (Anm. 14), A14.

gen (Vertragsschluß, Arbeitszeit, Urlaub, Kündigungsfristen usw.) geregelt werden, weniger dagegen für Lohntarifverträge in Anspruch genommen¹⁷⁾.

2. Als *materielle Regelungsangebote* werden vorzugsweise Lohnsubventionen praktiziert, beispielsweise Subventionen für die Errichtung zusätzlicher TZ-Arbeitsplätze. In einigen Ländern gab es zeitweise auch Programme (z. B. in Holland), die einen Einkommensersatz für Vollzeitarbeitnehmer anboten, wenn sie freiwillig auf einen TZ-Arbeitsplatz 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.

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 von der individuellen Inanspruchnahme ab. Das wird z. B. deutlich beim Elternschaftsurlaub — eine besondere Form flexibler TZ-Arbeit —, 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 Verhaltensroutinen¹⁸⁾.

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 Re-

gelungen 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 unterstellt, 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 unter Umständen 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 oder innerhalb des geltenden Rechts treten, um branchenspezifischen oder regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. So können Tarifverträge monetäre Aufstockungen zum gesetzlich garantierten Kurzarbeitergeld regeln. Im Zusammenhang mit der Überstundenregulierung können Tarifverträge die tägliche Arbeitszeit auf maximal zehn Stunden pro Tag erweitern (§ 7 AZO), aber auch die gesetzlich erlaubte Überstundenzahl unterschreiten.

¹⁷⁾ Alfred Söllner, Rechtliche Determination des Arbeitnehmereinkommens, in: M. Kittner (Hrsg.), Arbeitsmarkt-ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, Heidelberg 1985, S. 311.

¹⁸⁾ Günther Schmid/Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik. Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts. 1980, S. 54 ff.

Neben dem Tarifrecht als typischen 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 beschäftigungswirksame Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, auf die später zurückzukommen ist.

3. Zwischenbilanz

Eine thesehafte Zwischenbilanz ergibt:

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 umfaßt¹⁹⁾. 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 Demonstrationsfelder, die hier gewählt wurden, sind sehr verschieden (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 Überstundenregulierung stellt die rechtliche

¹⁹⁾ Auf die Tatsache, daß „Steuerung durch Recht“ einen weit umfangreicheren Bereich staatlicher Maßnahmen betrifft, als dies in der vorherrschenden Diskussion thematisiert wird, macht auch Franz-Xaver Kaufmann nachdrücklich aufmerksam (Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht, in: D. Grimm/W. Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 12, Opladen 1986, im Erscheinen).

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 Deregulierung erfordern. 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 TZ-Arbeit geschaffen wurden, die jedoch noch als sehr zaghaft zu charakterisieren sind. So ist beispielsweise das Verbot der ungleichen Behandlung der TZ-Arbeit im BeschFG noch unzureichend ausformuliert. Die Möglichkeit der diskriminierenden Behandlung bei Vorliegen „sachlicher Gründe“ läßt noch zu viele Schlupflöcher für die Umgehung dieses Verbotes zu, solange die Mehrzahl der TZ-Arbeitsplätze 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 TZ-Arbeit bedürfte der betrieblichen oder tariflichen Mitbestimmung. Auch die Arbeitnehmer sind formal frei in der zeitlichen Dimensionierung ihres Arbeitskräfteangebots; ihre faktischen Möglichkeiten der Beeinflussung des TZ-Arbeitsplatzangebots sind jedoch gering. Das im internationalen Vergleich geringe Niveau der TZ-Arbeit signalisiert jedoch, daß rechtliche Barrieren oder mangelnde rechtliche Koordinierungsleistungen die Ausbreitung einer für alle Seiten akzeptablen TZ-Arbeit hindern. So ist zu prüfen, ob die steuer- und sozialrechtlichen Regelungen Barrieren für ein größeres Angebot von TZ-Arbeitsplätzen darstellen. Auch die verfahrensrechtlichen Regelungen verhindern möglicherweise, daß von der Arbeitsangebotseite ein größerer Druck auf die Schaffung qualifizierter TZ-Arbeitsplätze ausgeübt wird. Schließlich werden die Möglichkeiten materieller oder immaterieller Regelungsangebote, die bislang fehlen (von experi-

mentellen Episoden wie TZ-Lohnkostenzuschüsse einmal abgesehen), zu prüfen sein.

b) Die im internationalen Vergleich große Zahl der gesetzlich erlaubten Überstunden im Jahr oder auch die Zuschlagsregel von 25 Prozent 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 Ar-

beitsmarktrechts 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.

IV. Wirkungsanalytische Aspekte und Handlungsspielräume flexibler Arbeitszeitpolitik

1. Rechtliche Gestaltungsspielräume der Teilzeitarbeit

Die Aufmerksamkeit der Flexibilisierungs- und Regulierungsdebatte auf TZ-Arbeit rechtfertigt eine jüngst von der ILO veröffentlichte Studie, nach der die Bundesrepublik bei TZ-Arbeit im Vergleich zu den meisten entwickelten Industrie- und Dienstleistungs-Nationen zurücksteht. Das gilt vor allem für die Teilzeitbeschäftigung von Männern (vgl. Tab. 1). Nur Frankreich, Österreich und die Schweiz haben ähnliche oder niedrigere TZ-Beschäftigungsquoten wie die Bundesrepublik.

Sowohl die Erklärung als auch die Bewertung dieser Unterschiede ist schwierig. Dazu bedürfte es gesicherter vergleichbarer Statistiken vor allem über die Struktur und qualitativen Merkmale der Teilzeitbeschäftigung. Denn es kann nicht darum gehen, TZ-Beschäftigung um jeden Preis zu erhöhen. 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,

Tabelle 1: Anteil von Teilzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten

	Gesamt		Frauen		Männer	
	1973	1983	1973	1983	1973	1983
Bundesrepublik	7,7	12,6	20,0	30,0	1,0	1,7
Frankreich	5,1	9,6	11,2	20,0	1,4	2,5
Großbritannien	15,3	18,9	38,3	41,3	1,8	3,3
Japan	13,6	15,8	34,1	29,2	1,5	7,1
Kanada	12,4	15,3	24,6	26,2	6,0	7,6
Niederlande	4,4	21,0	15,5	49,7	1,1	6,8
Schweden	16,2	24,3	40,6	37,1	4,1	6,0
USA	14,3	14,1	26,8	22,3	8,5	7,7

Quelle: Chris de Neubourg, Part-time work: An international quantitative comparison, in: International Labour Review, Vol. 124, (1986) 5, S. 559—576 (Zusammenfassung der Tabellen 3 und 7).

in welcher Richtung eine „präventive“ Regulierung zur Förderung beschäftigungswirksamer TZ-Arbeit zu gehen hätte²⁰⁾.

Wie schon im Zwischenresümee erwähnt, gibt es so gut wie keine Verhaltensnormen (immaterielle Gebote und Verbote), welche die Arbeitgeber daran hindern könnten, TZ-Arbeitsplätze einzurichten. Das Fehlen normativer Mindeststandards mag jedoch Grund für die Zurückhaltung und den Widerstand der deutschen Gewerkschaften gegen TZ-Arbeit sein. Die schlechten Arbeitsbedingungen vieler TZ-Plätze 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 TZ-Arbeit hervorrufen könnte. 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 TZ-Arbeit dar. Regelungsangebote auch auf betrieblicher Ebene könnten hier Abhilfe schaffen. Denkbar wäre beispielsweise eine Erweiterung des Betriebsverfassungsgesetzes dahin gehend, 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 in-

²⁰⁾ Vgl. für die Bundesrepublik: Margarete Landenberger, Aktuelle sozialversicherungsrechtliche Fragen zur flexiblen Arbeitszeit und Teilzeitbeschäftigung, in: Zeitschrift für Sozialreform, (1985) 6, S. 321—335 (Teil 1) und (1985) 7, S. 393—415 (Teil 2).

nerhalb dieser Sollarbeitszeit die Arbeitszeit autonom zu variieren²¹⁾.

Im Bereich der materiellen Verhaltensregeln könnten sich die Beitragsbemessungsgrenzen zur Gesetzlichen Krankenversicherung, zur Renten- und Arbeitslosenversicherung zuungunsten der TZ-Beschäftigung auswirken, wenn Arbeitsplätze mit Löhnen/Gehältern über den Beitragsbemessungsgrenzen geteilt werden. Die Bedeutung dieser möglichen Beschäftigungsbarrieren ist in der Bundesrepublik jedoch gering. 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“²²⁾.

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 TZ-Beschäftigung darstellen. Je höher die Untergrenze der gesetzlichen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, desto größer der Anreiz für die Unternehmen, TZ-Beschäftigung zu bevorzugen. Ein empirischer Vergleich der TZ-Beschäftigung in Großbritannien und in der Bundesrepublik gibt dazu aufschlußreiche Hinweise²³⁾.

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 entspre-

²¹⁾ Zu einem entsprechenden Vorschlag vgl. Michael Weidinger, Das Arbeitszeitgruppen-Modell. Ein Vorschlag zur mitbestimmten betrieblichen Arbeitszeit-Umverteilung, in: Personal, (1985) 3, S. 114—117.

²²⁾ Hoff/Weidinger, Handbuch Teilzeitarbeit (Anm. 14), S. 50.

²³⁾ Karl Schoer, Teilzeitbeschäftigung in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, (1986) 1, S. 21—29.

chende Prozentsatz dagegen nur 14 Prozent. Die höhere Sozialversicherungspflichtgrenze in Großbritannien stellt einen beträchtlichen Anreiz für die Arbeitgeber dar, TZ-Arbeitsplätze einzurichten. Dies gilt insbesondere für Wirtschaftszweige mit niedrigem Lohnniveau, da es vor allem dort, z. B. durch Aufspaltung von Vollzeitstellen, möglich ist, TZ-Positionen 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 TZ-Beschäftigung 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 Niedriglohnssektor. 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 TZ-Regulierung darstellt, weil eine derartige Anreizpolitik über die Lohnnebenkosten die normativen Bedingungen qualifizierter TZ-Arbeit verletzt und für viele TZ-Arbeiter kein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet, bietet das schwedische Beispiel Hinweise für eine Verbesserung der Bedingungen von TZ-Arbeit durch materielle Regelungsangebote in Verbindung mit normativen Rechtsansprüchen. In Schweden existiert seit Jahren ein Recht auf TZ-Arbeit für Eltern mit Kleinkindern und zweitens eine Elternschaftsversicherung, die den durch TZ-Arbeit entstehenden Verdienstausfall teilweise ausgleicht²⁴). Derartige Rechtsansprüche könnten auch auf andere Arbeitnehmergruppen in besonderen Lebenslagen ausgeweitet werden, beispielsweise auf Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit besonderen Ar-

beitsbelastungen im Erwerbsbereich oder auf ältere Arbeitnehmer²⁵).

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 TZ-Arbeit 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 TZ-Arbeit 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 TZ-Arbeitsplätze geschaffen²⁶). Derartige materielle Regelungsangebote erfordern generell eine heikle Balance zwischen Anreiz und Kontrolle, die nur in seltenen Fällen praktikierbar ist²⁷).

²⁵) Vgl. dazu auch Ingrid Kurz-Scherf, Zum Stellenwert der Teilzeitarbeit in einer emanzipatorischen Arbeitszeitpolitik, WSI-Mitteilungen, (1985) 11, S. 659—668, insbesondere S. 667.

²⁶) Vgl. Bernard Casey, 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 1982; Renate Weitzel/Andreas Hoff, Öffentliche Förderung von Teilzeitarbeit?, in: Fritz W. Scharpf u. a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt—New York 1982, S. 181—206.

²⁷) Fritz W. Scharpf, Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen 1983, S. 99—116.

²⁴) Gruppe Politik-Informationen am IIMV/Arbeitsmarktpolitik, 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 1982.

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 Vollzeitbeschäftigten²⁸⁾. 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 Überstundenregulierung 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 Überstundenregulierung fehlen. Aber auch in anderen Ländern ist das Thema einer beschäftigungswirksamen Überstundenreduzierung ein Dauerbrenner. Ehrenberg/Schumann 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 Prozent erbrächte rechnerisch eine Steigerung der Beschäftigung um 1,7 Prozent²⁹⁾. 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 Arbeitsplätze³⁰⁾.

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 und 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 gefaßt³¹⁾.

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 gefunden³²⁾. 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“ wird³³⁾.

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

²⁸⁾ Zur regulativen und vor allem statistischen Empirie vgl. den guten und umfassenden Überblick von Weidinger/Hoff (Anm. 12).

²⁹⁾ Ronald G. Ehrenberg/Paul L. Schumann, *Longer Hours or More Jobs? An Investigation of Amending Hours Legislation to Create Employment*, Cornell University 1982, S. 1.

³⁰⁾ David Metcalf, *Shrinking Work Time and Unemployment*, Working Paper No. 708, Centre for Labour Economics, London School of Economics, S. 32 ff.

³¹⁾ Werner Lachmann, *Mit Überstundenverbot viele neue Jobs?*, in: Spiegel Nr. 28 vom 8. 7. 1985, S. 59.

³²⁾ Ehrenberg/Schumann (Anm. 29), S. 18.

³³⁾ Weidinger/Hoff (Anm. 12), S. 2—3.

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, ungerne Überstunden zu machen³⁴). 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 verbindet³⁵).

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 strategische Verhandlungsmasse darstellen. Vereinzelt

³⁴) EMNID-Institut, Lage, Dauer, Tatsachen, Entwicklungen, Erwartungen und Verteilung der Arbeitszeit (Forschungsbericht 44 des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung), Bonn 1981.

³⁵) Reinhard Moll u. a., Arbeitszeit und Mehrarbeit. Ergebnisse einer Untersuchung in der bremischen Metallindustrie, in: WSI-Mitteilungen, (1985), 2, S. 85.

Versuche, von Unternehmen beantragte Überstunden zu verweigern, um Neueinstellungen zu erzwingen, haben die Verhandlungsposition der Betriebsräte geschwächt, so daß diese Versuche meist aufgegeben wurden³⁶).

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 dem Grenzsteuersatz belastet, der bei einem Bruttoeinkommen von monatlich DM 2 500,— bei ca. 33 Prozent liegt. Bei noch höherem Einkommen kann selbst bei einer mit Zuschlag vergüteten Überstunde 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 Nach-

³⁶) Wolfgang Streeck, Industrial Relations in West Germany. A Case Study of the Car Industry, London 1984.

barschaftshilfe 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 empfunden³⁷⁾.

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 Personalmanagement³⁸⁾ macht dazu die in Tabelle 2 dargestellten Angaben:

Tabelle 2:
Maximal erlaubte Zahl der Überstunden/Woche

Österreich	5
Belgien	5
Norwegen	8
Niederlande	8
Frankreich	10
Bundesrepublik Deutschland	10
Italien	12

Diese Überstundenbegrenzung könnte mit dem Gebot des Freizeitausgleichs gekoppelt werden, wenn die Zahl der Überstunden eine bestimmte Schwelle überschreitet. In Belgien 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 werden³⁹⁾.

³⁷⁾ Initiative für Arbeitsumverteilung e. V., Durch Abschaffung der Überstunden Arbeitsplätze schaffen! Info 10, Aldingen, März 1985.

³⁸⁾ Zitiert in Metcalf (Anm. 30), S. 36.

³⁹⁾ Metcalf (Anm. 30), S. 36; A. Blandy, New Technology and Flexible Patterns of Working Time, in: Department of Employment Gazette, October 1984, S. 439—444.

Eine weitere Bedingung wären normative Regelungsangebote, welche die Regulierung der erforderlichen regionalen und sektoralen Differenzierung betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen überlasse. Hier kämen dann die flexiblen Arbeitszeitsysteme in Anwendung, wie sie in der Literatur verschiedentlich ausgeführt worden sind⁴⁰⁾. Dem oft vorgebrachten 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 Kopplung 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 die USA), können restriktive Sollgrößen der Arbeitszeit die Flexibilisierung der Grundarbeitszeiten beschleunigen und zugleich die Herausbildung neuartiger Schichtsysteme stimulieren, die zusätzliche Neueinstellungen ermöglichen. Wenn die Befähigung zur Einhaltung der neuen Verhaltensstandards fehlt (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

⁴⁰⁾ Beispielhaft vgl. wiederum: Initiative (Anm. 37).

Regelarbeitszeiten und schließlich an eine generelle oder stufenweise Erhöhung der Überstundenzuschläge.

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 brachte⁴¹⁾. Die Bedeutung von Kurzarbeit ist in den achtziger Jahren noch weiter gestiegen. 1960 bis 1969 entfielen durchschnittlich 0,5 Ausfallstunden durch Kurzarbeit je Arbeitnehmer (mit 3,5 als Höhepunkt während der Rezession 1967 und 0,03 als Tiefpunkt in den Boomphasen 1965 und 1969); 1970 bis 1979 betrug dieser Durchschnitt schon 4,6 Ausfallstunden je Arbeitnehmer (Minimum 1970 = 0,2, Maximum 1975 = 18,7); 1980 bis 1984 (bedingt durch das Gewicht der dritten großen Rezession der Nachkriegszeit) entfielen durch Kurzarbeit durchschnittlich schon 13 Ausfallstunden je Arbeitnehmer. Die potentielle Arbeitslosenquote wurde in den Jahren 1975 bis 1979 um durchschnittlich 0,3 Prozent, in den Jahren 1981 bis 1985 immerhin um durchschnittlich 0,5 Prozent vermindert (die Perioden umfassen jeweils einen Abschwung und einen Aufschwung).

Effizienz und Verteilungswirkungen sind in diesem Instrument besonders wirksam kombiniert. Während konjunkturelle Nachfrageschwankungen beispielsweise in den USA 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 kommt⁴²⁾.

Wie bereits 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 für Arbeit einen wesentlichen Teil der Lohnkosten übernimmt, aber auch die Arbeitnehmer, der Fiskus und die 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, daß 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 kommen⁴³⁾.

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

⁴¹⁾ Hans Rolf Flechsenhar, Kurzarbeit als Maßnahme der betrieblichen Anpassung, Frankfurt a. M. 1980, S. 102.

⁴²⁾ Zur Literatur vgl.: Schmid/Semlinger (Anm. 18); Flechsenhar (Anm. 41).

⁴³⁾ Linda A. Ittner, 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, 1982.

läßt sich daher eine Kreuz-Subventionierung⁴⁴⁾ nicht vermeiden. Das ist bei einer Beitragsfinanzierung mit ausdrücklichen Solidaritätsprinzipien solange tragbar, wie andere arbeitsmarktpolitische Funktionen (Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, berufliche Rehabilitation) nicht beeinträchtigt werden. Es hat sich gezeigt, daß bei langandauernder Massenarbeitslosigkeit diese Grenze zeitweise überschritten wurde⁴⁵⁾. Sollte sich darüber hinaus herausstellen, daß die Funktion der Kurzarbeit weiterhin an Bedeutung gewinnt (oder gewinnen muß), ergibt sich ein weiterer Regulierungsbedarf.

Die unvermeidliche Umverteilungswirkung der Kurzarbeit ließe sich durch einen regelgebundenen und steuerfinanzierten Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit besser rechtfertigen als beim bisherigen rein beitragsfinanzierten System. Eine stärkere finanzielle Beteiligung der kurzarbeitsintensiven Tarifpartner würde möglichen Widerständen vorbeugen, die sich einem verstärkten Einsatz von Kurzarbeit auf Grund der Kreuz-Subventionierung entgegenstellen könnten. Diese ließe sich z. B. durch eine leichte Reduzierung der maximal zulässigen Dauer und/oder des Umfangs von Kurzarbeit erzwingen. 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 technisch nun ohne größere Zusatzkosten bewältigt werden. Damit wäre ein Regelmechanismus geschaffen, der einen Anreiz zum möglichst sparsamen und effizienten Umgang mit Kurzarbeit schafft.

⁴⁴⁾ Sektoren/Regionen mit wenig oder gar keiner Kurzarbeit subventionieren Sektoren/Regionen mit viel Kurzarbeit.

⁴⁵⁾ Vgl. Gert Bruche/Bernd Reissert, Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M. 1985; Günther Schmid, Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?, in: Wirtschaftsdienst, (1986) 3, S. 141 bis 147.

Kurzarbeit deckt nur ein spezifisches, nämlich das konjunkturelle Beschäftigungsrisiko. Denkbar wären auch eine Erweiterung des Instruments 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 meist 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.

4. Ausblick

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 diesem Kriterium nicht. 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. Dazu sollten diese Überlegungen beitragen.

Günther Schmid: Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht? Beschäftigungswirksame und sozialverträgliche Regulierung von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/86, S. 22—38

Dieser Beitrag setzt sich kritisch mit der Verwendung des „Flexibilisierungs“-Begriffs auseinander und erläutert am Beispiel von Teilzeitarbeit, Mehrarbeit und Kurzarbeit, daß das Steuerungsmedium Recht keineswegs nur prohibitiv Verhaltensspielräume der Arbeitsmarktakteure einengt, sondern durch seine verhaltenskoordinierende Funktion vielfach Flexibilität erst ermöglicht. Auch unter ökonomischen Gesichtspunkten ist eine durch gezielten Einsatz von Recht koordinierte Flexibilität am Arbeitsmarkt einer „Deregulierungs“-Strategie vorzuziehen, die lediglich individuelle Machtdurchsetzungschancen am Arbeitsmarkt erweitert.

Das im internationalen Vergleich geringe Niveau der Teilzeitarbeit in der Bundesrepublik signalisiert, daß rechtliche Barrieren oder mangelnde rechtliche Koordinierungsleistungen die Ausbreitung einer für alle Seiten akzeptablen Teilzeitarbeit hindern. Steuer- und sozialrechtliche Regelungen stellen jedoch nur geringe Barrieren für ein größeres Angebot von Teilzeitarbeitsplätzen dar. Eine weitere Lockerung dieser Bedingungen, etwa eine Ermäßigung der Sozialversicherungspflicht, ist unter Gesichtspunkten von Arbeitsplatzqualität und langfristigen sozialrechtlichen Folgen nicht zu empfehlen. Mangelnde verfahrensrechtliche Regelungen sind vermutlich ein gewichtiges Hindernis, daß von der Arbeitsangebotseite ein größerer Druck auf die Schaffung qualifizierter Teilzeitarbeitsplätze ausgeübt wird. Schließlich fehlt es an materiellen oder immateriellen Regelungsangeboten, beispielsweise an Rechtsansprüchen auf Teilzeitbeschäftigung in besonderen Lebenslagen (Eltern mit Kleinkindern oder pflegebedürftigen Personen, Personen mit besonderen physischen und psychischen Arbeitsbelastungen, ältere Erwerbspersonen) bei partieller Kompensation des Einkommensverlustes.

Die im internationalen Vergleich große Zahl der gesetzlich erlaubten Überstunden im Jahr, die Mitbestimmungsregeln (Verfahrensregeln) oder auch der Mehrarbeitszuschlag von 25 Prozent stellen keine Flexibilitätsbarrieren dar, eher im Gegenteil: eine stärkere gesetzliche Begrenzung der Regelarbeitszeit, Regelungen des Freizeit- anstatt des monetären Ausgleichs und eine abgabenrechtliche Verteuerung von Überstunden wären Voraussetzung für eine beschleunigte Einführung beschäftigungswirksamer flexibler Arbeitszeitsysteme.

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, und ob dieses erfolgreiche Instrument zur flexiblen Anpassung an Konjunkturzyklen auch für strukturpolitische Zwecke erweitert werden könnte.