

## **Verkürzung der Wochenarbeitszeit**

Nur der Staat kann den beschäftigungspolitischen Handlungsspielraum erweitern\*

---

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, geboren 1935 in Schwäbisch Hall, Studium der Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft in Yale und Freiburg, Assistant Professor an der Yale University Law School, war von 1968 an Professor im Fachbereich Politische Wissenschaft der Universität Konstanz und ist seit 1973 Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung im Wissenschaftszentrum Berlin.

---

\*Gekürzte und überarbeitete Fassung eines gleichnamigen Aufsatzes in der Neuen Gesellschaft, Heft 3, 1984

Ronald Schettkat, Dipl. Volkswirt, Dipl. Ing., geboren 1954 in Hamburg, Studium der Flugzeugtechnik, Statistik und Wirtschaftswissenschaften, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Management und Verwaltung/Arbeitsmarktpolitik des Wissenschaftszentrums Berlin.

### Notwendigkeit und Modalitäten einer Umverteilung des Arbeitszeitvolumens

Die seit Mitte der siebziger Jahre anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik wird selbst bei der optimistischen Annahme eines jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums von 3 bis 3,5 Prozent bis zum Ende dieses Jahrzehnts noch zunehmen.<sup>1</sup> Angesichts dieses absehbaren Beschäftigungsdefizits erfordert eine Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung den konzentrierten Einsatz aller beschäftigungswirksamen Mittel der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik.<sup>2</sup> Inzwischen wird jedoch kaum noch bestritten, daß darüber hinaus auch ein Beitrag der Arbeitszeitpolitik zur Umverteilung des Arbeitszeitvolumens zwischen den Arbeitsuchenden und den gegenwärtig Beschäftigten unerlässlich ist, wenn die Vollbeschäftigung vor dem Ende dieses Jahrzehnts wiedergewonnen werden soll. Streitig sind allerdings die Modalitäten einer auf Arbeitszeitverkürzung gerichteten Politik. Während die Bundesregierung und einige DGB-Gewerkschaften einer weiteren Vorverlegung der Altersgrenze durch Vorruhestands-Regelungen den Vorzug geben, favorisieren die Arbeitgeberverbände die Flexibilisierung der individuellen Arbeitszeiten, und die IG Metall sowie die IG Druck und auch andere Gewerkschaften haben sich mit Unterstützung des DGB und der SPD auf den Kampf um die 35-Stunden-Woche festgelegt. Zwischen diesen drei zur Diskussion stehenden Strategien der Arbeitszeitverkürzung bestehen hinsichtlich der wahrscheinlichen Beschäftigungswirkungen erhebliche Unterschiede:

Bei einer weiteren Verkürzung der *Lebensarbeitszeit* durch Vorruhestandsregelungen hängt die Inanspruchnahme in hohem Maße von der Attraktivität des finanziellen Angebots für die Arbeitnehmer und vom Ausmaß der Kostenentlastung der Arbeitgeber ab. Beides soll durch eine finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand sichergestellt werden. Da jedoch - wie der Sachverständigenrat zu Recht betont hat<sup>3</sup> - die Wiederbesetzung der freiwerdenden Arbeitsplätze auf der einzelbetrieblichen Ebene nicht kontrolliert und deshalb auch nicht erzwungen werden kann, führen Vorruhestandsregelungen notwendigerweise zu einer Verminderung der Gesamtzahl der Beschäftigten und damit der Steuer- und Beitragszahler.

---

1 Vgl. die Prognose des IAB, Wachstum und Arbeitsmarkt, Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1, Nürnberg 1982.

2 Scharpf, F. W., Neue Arbeitsmarktpolitik in einem wirtschaftspolitischen Gesamtkonzept, in: Dierkes, M./Strümpel, B.: Wenig Arbeit aber viel zutun. Im Erscheinen.

3 Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1983/84 TZ 453.

Bei der zweiten gegenwärtig diskutierten Strategie ist zwischen einer bloßen *Flexibilisierung der Lage* individueller Arbeitszeiten und einer *individuellen Verkürzung der Dauer* von Arbeitszeiten (Ausweitung der Teilzeitarbeit) zu unterscheiden. Die über die gegenwärtig üblichen Gleitzeit-Regelungen hinausgehende Flexibilisierung kann dem Arbeitgeber eine bessere Anpassung des Arbeitseinsatzes an den arbeitstäglich, arbeitswöchentlich, saisonal oder konjunkturell schwankenden Arbeitskräftebedarf ermöglichen und durch die Vermeidung von Überstunden-Zuschlägen zusätzlich die Arbeitskosten senken. Zugleich können flexible Regelungen auch im Einzelfall den (durch Familienpflichten oder Freizeitwünsche definierten) Interessen der Arbeitnehmer entgegenkommen. Die Folge wäre jedoch nicht eine beschäftigungserhöhende Umverteilung, sondern fast immer eine Verminderung des insgesamt nachgefragten Arbeitszeitvolumens.

Deshalb richten sich beschäftigungspolitische Hoffnungen nicht auf die Flexibilisierung an sich, sondern ausschließlich auf eine mögliche Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung. Befragungen zeigen, daß daran zahlreiche Arbeitnehmer interessiert wären. Aus der positiven Stellungnahme der Arbeitgeberverbände kann man den Schluß ziehen, daß zumindest die Verbandsfunktionäre auch bei den Arbeitgebern ein erhebliches Interesse an mehr Teilzeitarbeit vermuten. Die Frage ist allerdings, ob die Interessenprofile auf der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite ohne weiteres zusammenpassen:

Für die Arbeitgeber ist Teilzeitarbeit vor allem dann interessant, wenn dadurch bei steigender oder sinkender Auslastung der Produktionskapazitäten der Arbeitskräfteeinsatz dem tatsächlichen Bedarf präziser angepaßt werden kann, als dies durch die Einstellung oder Entlassung von Vollzeit-Arbeitskräften möglich wäre. Hinzu kommt ein Interesse an der Veränderbarkeit individueller Arbeitszeiten zwischen Teilzeit- und Vollzeiteinsatz bei schwankendem Arbeitsanfall. Im Extremfall könnte also durch die Aufteilung vorhandener Vollzeit-Arbeitsplätze auf eine größere Anzahl von Teilzeit-Beschäftigten eine flexible, leistungsfähige und kostengünstige Arbeitskraft-Reserve für den Fall einer notwendigen Produktionsausweitung vorgehalten werden. Dieses „Idealmodell“ der Arbeitgeber ist jedoch mit der Interessenlage der Beschäftigten nur in Ausnahmefällen (etwa bei jüngeren, unverheirateten Arbeitnehmern) tatsächlich vereinbar.

Teilzeitarbeit ist bisher fast ausschließlich Frauenarbeit und daran würde auch die Ausdehnung von Teilzeitbeschäftigungen nichts ändern, denn der (für die Arbeitgeber besonders interessanten) Ausweitung der Teilzeitarbeit von Männern stehen nicht nur die überkommenen Familienstrukturen, sondern auch die Prinzipien der Rentenversicherung entgegen. Sie gewährleisten eine

ausreichende Altersversorgung nur für diejenigen, die entweder selbst aufgrund einer lebenslangen Vollzeit-Erwerbstätigkeit Beiträge geleistet haben, oder die als Ehepartner eines Vollzeit-Erwerbstätigen mitversorgt werden. Unter den gegenwärtigen sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen haben Hauptverdiener kaum die Option einer längerfristigen Teilzeitarbeit, ohne dadurch ihre Familien-Altersversorgung zu gefährden.<sup>4</sup> Dieser Zusammenhang (der auch die Fixierung der Gewerkschaften auf das Vollerwerbseinkommen aus Vollzeit-Arbeitsverhältnissen verständlich macht) begrenzt also das Interesse an Teilzeit-Arbeitsplätzen mit entsprechend reduziertem Arbeitseinkommen in erster Linie auf die mitverdienenden Ehefrauen. Deren Familienpflichten stehen allerdings in der Regel gerade der für die Arbeitgeber besonders interessanten flexiblen Erhöhung der Arbeitszeit bei steigendem Bedarf entgegen.

Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten sind also die Vorruhestands-Regelung ebenso wie die Flexibilisierung individueller Arbeitszeiten eher als Nebenthemen zu betrachten, die allenfalls die öffentliche Aufmerksamkeit von der zentralen Kontroverse um die *Verkürzung der Wochenarbeitszeit* ablenken könnten. Hier geht es in der Tat um beschäftigungspolitisch relevante Größenordnungen: Von der Verkürzung der Wochenarbeitszeit wären im Prinzip alle Arbeitnehmer gleichermaßen betroffen; die Inanspruchnahme wäre also nicht abhängig von der freiwilligen Bereitschaft einer Minderheit, entweder das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß überhaupt oder Teilzeitarbeit bei vermindertem Einkommen zu akzeptieren. Nach Modellrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit würde bei einem Übergang zur 35-Stunden-Woche ein Arbeitszeitvolumen in der Größenordnung von 2 Millionen Vollzeit-Arbeitsplätzen frei - weit mehr also, als bei jeder anderen diskutierten Strategie.<sup>5</sup> Um so umstrittener ist allerdings die Frage nach der tatsächlichen Durchsetzbarkeit dieses „rechnerischen“ Beschäftigungseffekts. Während die IG Metall mit der 35-Stunden-Woche „bei vollem Lohnausgleich“ die Massenarbeitslosigkeit wirksam bekämpfen will, sehen die Arbeitgeber und ihnen nahestehende Wissenschaftler<sup>6</sup> im Übergang zur 35-Stunden-Woche einen beschäftigungspolitisch untauglichen oder sogar schädlichen Versuch.

---

4 Landenberger, M., Auswirkungen flexibler Arbeitszeiten auf die individuelle soziale Sicherung der Arbeitnehmer. Manuskript, Wissenschaftszentrum Berlin 1984.

5 Vgl. Mertens, D., Quantitative und qualitative Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzung. Referat auf der Arbeitstagung der IG Metall, Perspektiven der Arbeitszeitverkürzung, vom 24. bis 26. August 1983 in Sprockhövel.

6 So etwa: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Vermindert Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosigkeit? Frankfurt, 25. Juni 1983; RWI, Verkürzung der Wochenarbeitszeit - ein Weg zur Verringerung der Arbeitslosigkeit? in: Konjunkturbrief des RWI, Juli 1983/4; Gutowski, A., Arbeitszeitverkürzung - ein Irrweg, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 6, Juni 1983; Soltwedel, R./Walter, N., Arbeitszeitverkürzung — Lösung für die wirtschaftspolitischen Probleme der achtziger Jahre? in: Kieler Arbeitspapiere, Nr. 141, 1982.

## Die beschäftigungspolitische Widersprüchlichkeit einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit

Der Streit um die Beschäftigungswirksamkeit einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit erklärt sich in erster Linie aus der unterschiedlichen Einschätzung des Zusammenwirkens zweier Einflußfaktoren, der Regelung des Lohnausgleichs und der zu erwartenden Produktivitätssteigerung. Bei jeder Verkürzung der Wochenarbeitszeit werden zunächst einmal bisher ungenutzte Produktivitätsreserven in den Betrieben und Verwaltungen zur Disposition gestellt. Selbstverständlich unterscheiden sich diese Produktivitätsreserven von Betrieb zu Betrieb und zwischen den verschiedenen Abteilungen in einem Betrieb. Sie sind vermutlich im Bürobereich wesentlich höher als in der unmittelbaren Produktion. Deshalb bleiben Schätzungen der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung für die Gesamtwirtschaft problematisch und können immer wieder mit plausiblen Einzelbeispielen in Frage gestellt werden. Der Sachverständigenrat schätzt den durch eine einstündige Verkürzung der Wochenarbeitszeit ausgelösten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt auf eine Größenordnung zwischen 1 und 1,8 Prozent; nach unseren eigenen Schätzungen (die sich an den in früheren Aufschwungphasen der Konjunktur sichtbar gewordenen Produktivitätsreserven orientieren) liegt er bei etwa 1,5 Prozent.<sup>7</sup> Zusätzlich wären noch die ohnehin anfallenden „autonomen“, allgemein im Zusammenhang mit neueren technologischen Entwicklungen auftretende Produktivitätssteigerungen (von gegenwärtig etwa 2,5 Prozent pro Jahr) zu berücksichtigen.

Durch den „induzierten“, auf Arbeitszeitverkürzungen zurückgehenden Produktivitätsfortschritt wird die Arbeitszeitverkürzung also von vornherein zu einem „Negativ-Summen-Spiel“, bei dem am Ende das zur Umverteilung zur Verfügung stehende Arbeitszeitvolumen geringer sein wird als vorher. Dies gilt selbstverständlich auch für die anderen Modalitäten einer Umverteilung des Arbeitszeitvolumens, die Frühverrentung älterer Arbeitnehmer und die Ausweitung der Teilzeitarbeit, bei denen mit eher noch höheren induzierten Produktivitätssteigerungen zu rechnen ist. Bei der Verkürzung der Wochenarbeitszeit allerdings wird das zur Umverteilung verbleibende Arbeitszeitvolumen noch zusätzlich beeinflußt durch die Regelung des Lohnausgleichs (die bei den beiden anderen Alternativen der Arbeitszeit-Umverteilung eine geringere Rolle spielt). Dies folgt aus der doppelten Bedeutung des Arbeitslohnes als Bestimmungsfaktor der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und des gesamtwirtschaftlichen Kostenniveaus, die ihrerseits wiederum das nachgefragte Arbeitszeitvolumen beeinflussen.

---

<sup>7</sup> Schettkat, R., Generelle Arbeitszeitverkürzung - Gesamtwirtschaftliche Kosten- und Beschäftigungswirkungen, Discussion Paper IIM/LMP 84-2, Wissenschaftszentrum Berlin 1984.

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 zur 35-Stunden-Woche also um 12,5 Prozent. Dementsprechend gehen auch die konsumierbaren Einkommen der bisher Beschäftigten und die von ihrem Einkommen erhobenen Steuern und Sozialabgaben zurück. Wenn man einmal die (unsicheren) Ausgleichsmöglichkeiten durch Entsparen und 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 Arbeitszeitvolumens zu rechnen.<sup>8</sup>

Wenn andererseits die Verkürzung der Wochenarbeitszeit *mit vollem Lohnausgleich* stattfindet, dann würden die Wochen- und Monateinkommen der Beschäftigten und damit auch die Einnahmen der öffentlichen Hand aus Steuern und Sozialabgaben konstant bleiben. Die an Arbeitseinkommen geknüpfte private Nachfrage und die öffentlichen Einnahmen blieben dann zunächst ebenfalls unverändert und würden sich bei Zunahme der Beschäftigung erhöhen.<sup>9</sup> 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 zur 35-Stunden-Woche um 14,3 Prozent. 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 Nominalerinkommen und damit wieder zu einer Verminderung der realen Nachfrage führen. Wenn dagegen Preiserhöhungen auf dem Markt nicht durchsetzbar sind, dann müßte die Kostensteigerung Grenzbetriebe zur Aufgabe zwingen. Das gleiche gilt im Prinzip auch für die an der Grenze der Rentabilität operierenden Produktionszweige von Großunternehmen. Die Folge einer durch Arbeitszeitverkürzung bedingten Erhöhung der Lohnstückkosten wäre also im einen wie im anderen

---

8 Schettkat, R., Auswirkungen einer generellen Arbeitszeitverkürzung auf öffentliche Haushalte, Arbeitnehmer-einkommen und gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Discussion paper IIM/LMP 83-15, Wissenschaftszentrum Berlin 1983.

9 A.a. O.

Falle eine Verminderung des Produktionsvolumens und damit ebenfalls eine Verminderung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitszeitvolumens.<sup>10</sup>

Sowohl mit Lohnausgleich als auch ohne Lohnausgleich *kann* deshalb die Verkürzung der Wochenarbeitszeit das durch den „induzierten“ Produktivitätsfortschritt ohnehin schrumpfende gesamtwirtschaftliche Arbeitszeitvolumen noch zusätzlich vermindern. Unter rein beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten könnte man dies in Kauf nehmen, solange wenigstens durch die Umverteilung des schrumpfenden Arbeitszeitvolumens noch die Zahl der Beschäftigten erhöht und die Arbeitslosigkeit abgebaut wird. Aber im Extremfall könnten die Arbeitszeit-Verluste sogar die durch die Umverteilung des freiwerdenden Arbeitszeitvolumens erwartbaren Beschäftigungsgewinne noch übersteigen. Dann würde in der Tat die registrierte Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung nicht vermindert, sondern sogar noch erhöht, wie dies in den „Horror-Prognosen“ der Arbeitgeberseite behauptet wird.

Allerdings ist die Bestimmung des Umschlagpunktes, von dem an eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit beschäftigungspolitisch kontraproduktiv würde, mit so großen Unsicherheiten behaftet, daß hier auf den Versuch einer „spitzen“ Rechnung verzichtet wird. Klar ist jedenfalls, daß die beschäftigungspolitische Effizienz der Arbeitszeitverkürzung um so größer sein muß, je weniger die Realeinkommen der bisher Beschäftigten vermindert und je weniger die realen Lohnstückkosten der Arbeitgeber erhöht werden. Die höchste beschäftigungspolitische Effizienz (aber nicht notwendigerweise der höchste Beschäftigungseffekt) würde also mit einer Arbeitszeitverkürzung erreicht, die zugleich einkommens- und kostenneutral wäre. Sie könnte durch eine produktivitätsorientierte Verkürzung der Wochenarbeitszeit in kleinen Schritten verwirklicht werden.

#### Genügt eine produktivitätsorientierte Arbeitszeitverkürzung?

Wenn man davon ausgeht, daß für die *Einkommensneutralität* die realen Wochen- und Monatslöhne, für die *Kostenneutralität* dagegen die realen Lohnstückkosten maßgeblich sind, dann wird der Spielraum einer zugleich einkommens- und kostenneutralen Verkürzung der Wochenarbeitszeit durch den Gesamtbetrag des zu erwartenden „induzierten“ und „autonomen“ Produktivitätsfortschritts definiert. Gegenwärtig würde er sich nach unseren Schätzun-

---

10 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. Hart, R. A., *The Economics of Non-Wage Labour Costs*, London 1984.

gen im ersten Jahr einer Arbeitszeitverkürzung auf etwa 4 (1,5 + 2,5) Prozent belaufen. Da bei einer Arbeitszeitverkürzung um eine Wochenstunde mit Lohnausgleich die Stundenlöhne um rund 2,6 Prozent steigen würden, bliebe hier also noch eine Verteilungsmasse von 1,4 Prozent übrig, die entweder zur Erhöhung der Reallöhne oder zur Verbesserung der Kapitalrendite genutzt werden könnte. Schon eine Arbeitszeitverkürzung um zwei Wochenstunden würde aber mit einer Erhöhung der Stundenlöhne um 5,3 Prozent die verfügbare Verteilungsmasse übersteigen und könnte deshalb nicht mehr zugleich einkommens- und kostenneutral verwirklicht werden.

Eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit in kleinen Schritten um etwa eine Wochenstunde pro Jahr könnte also kosten- und einkommensneutral durchgeführt werden; aber sie wäre kein sehr wirksames Instrument zur Umverteilung des Arbeitszeitvolumens zwischen den Arbeitsuchenden und den gegenwärtig Beschäftigten. Definitionsgemäß würde das Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung den durchschnittlichen Betrag des (induzierten plus autonomen) Produktivitätsfortschritts nicht überschreiten, so daß das bisherige Produktionsvolumen auch innerhalb der verminderten Arbeitszeit von den vorhandenen Beschäftigten erzeugt werden könnte. 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 j jeder Prozentpunkt des realen Wirtschaftswachstums in zusätzlicher Beschäftigung niederschlagen, während andernfalls zunächst einmal 2,5 Prozent Wirtschaftswachstum notwendig wären, um auch nur den gegenwärtigen Beschäftigungsstand zu halten. Nach Modellrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des IAB käme es deshalb bei einer jährlichen Arbeitszeitverkürzung um eine Wochenstunde nach fünf Jahren zu Mehrbeschäftigungseffekten in der Größenordnung zwischen 700000 und 1,1 Millionen Vollzeit-Arbeitsplätzen und zu einem Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit in der Größenordnung zwischen 400000 und 700000 Arbeitslosen.<sup>11</sup>

Beschäftigungseffekte dieser Größenordnung sollten angesichts der heutigen Arbeitsmarktlage gewiß nicht geringgeschätzt werden. Aber wenn sie über fünf Jahre verteilt auftreten, dann könnte der prognostizierte Entlastungseffekt um jährlich 80000 bis 140000 Arbeitslose leicht durch konjunkturelle Schwankungen der registrierten Arbeitslosigkeit überdeckt werden. Die Stra-

---

<sup>11</sup> Vgl. DIW, Was bringt der Einstieg in die 39-Stunden-Woche? bearbeitet von Stille, F./Zwiener, R., in: DIW-Wochenbericht 31/83 und Mertens, D., a. a. O.



ategie einer beschäftigungspolitisch motivierten Verkürzung der Wochenarbeitszeit könnte also durch den Mangel an raschen und sichtbaren Erfolgen bei ungünstiger Wirtschaftsentwicklung ebenso in Verruf geraten wie dies in den vergangenen Jahren in Frankreich und Großbritannien der Fall war.<sup>12</sup> Für die Gewerkschaften, nach deren öffentlicher Rhetorik der Übergang zur 35-Stunden-Woche den Abbau der Massenarbeitslosigkeit bringen soll, liegt gerade darin auch ein schwierig kalkulierbares innerorganisatorisches Risiko.

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 würde entweder durch die Verminderung der Realeinkommen der abhängig Beschäftigten oder durch die Erhöhung der realen Lohnstückkosten das gesamtwirtschaftliche Produktionsvolumen und damit auch das Arbeitszeit-Volumen zusätzlich vermindert. Aus diesem Dilemma gibt es für die Sozialpartner allein keinen Ausweg. Nur die öffentliche Hand könnte den verfügbaren Verteilungsspielraum erweitern.

#### Argumente für eine Beteiligung der öffentlichen Hand

Die Logik einer solchen Lösung wäre die gleiche, die bei der Diskussion über Vorruhestandsregelungen wie selbstverständlich angewandt wird. Von einer Verminderung der Arbeitslosigkeit profitieren nicht in erster Linie die Sozialpartner (die Arbeitgeber noch weniger als die Gewerkschaften), sondern die öffentlichen Kassen. Wenn ein bisher Arbeitsloser 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 Neu-Einstellungen aus der registrierten Arbeitslosigkeit kommen, verbessert sich mit jedem zusätzlichen Vollzeit-Beschäftigtenverhältnis die Lage der öffentlichen Kassen um etwa 18500 DM pro Jahr<sup>13</sup> - also etwa um 50 Prozent der durchschnittlichen Brutto-Lohnkosten eines Vollzeit-Beschäftigten.<sup>14</sup> Der politischen Verantwortung des Staates für den Abbau der Arbeitslosigkeit entspricht also ein fiskalisches Interesse. Deshalb gibt es gute Gründe, dieses Interesse nicht nur bei Vorruhestandsregelungen, sondern gerade auch bei der Verkürzung der Wochenarbeitszeit beim Wort zu nehmen.

Dabei ginge es um flankierende Maßnahmen zur Begrenzung der Arbeitsvolumen-Verluste, die andernfalls bei einer über den Produktivitätsfortschritt

hinausgehenden Arbeitszeitverkürzung zu erwarten wären. Es käme also darauf an, einerseits den bei Reallohnsenkung drohenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall und andererseits den bei Erhöhung der realen Lohnstückkosten drohenden Beschäftigungsrückgang zu vermeiden oder jedenfalls zu vermindern. Prinzipiell könnte der Staat flankierende Maßnahmen sowohl durch die Subventionierung von Arbeitnehmer-Einkommen (bei Lohnverzicht) als auch durch Lohnkosten-Subventionen für Arbeitgeber (bei einer Erhöhung der Lohnstückkosten) ansetzen. Praktikabler erscheint allerdings die zweite Möglichkeit. Sie setzt voraus, daß durch die Vereinbarung konstanter Real-löhne sowohl gesamtwirtschaftliche Nachfrageverluste als auch Mindereinnahmen bei 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 würden also für Arbeitgeber, die die Zahl ihrer Beschäftigten erhöhen, der Anstieg der Lohnstückkosten vermindert oder vermieden. Die kostenseitigen Beschäftigungsverluste, die anderenfalls mit einer über den Produktivitätsfortschritt hinausgehenden Arbeitszeitverkürzung verbunden wären, ließen sich also durch Lohnkostenzuschüsse für zusätzliche Beschäftigung neutralisieren oder jedenfalls begrenzen.

Die Subventionierung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse hat gegenüber anderen Kostenbeteiligungen des Staates den Vorteil, daß öffentliche

12 Vgl. zu Frankreich: Meriaux, B., The Employment and Labour Market Policy Under the French Socialistic Government, in: Gerlach, K./Sengenberger, W. (Hrsg.), Public Policies to Combat Unemployment in a Period of Economic Stagnation – an International Comparison, Frankfurt, 1984; zu Großbritannien: Shorter Hours Through National Agreements, in: Department of Employment Gazette, October 1983.

13 Je zusätzlich Beschäftigten ergeben sich die folgenden durchschnittlichen jährlichen Entlastungen und Mehreinnahmen bei 40 Prozent Einstellungen aus der „stillen Reserve“ (Stand 1982):

Entlastungen:		Mehreinnahmen:	
Arbeitslosengeld (inkl. Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge)	5900 DM	Lohnsteuer	4490 DM
Arbeitslosenhilfe	1640 DM	Arbeitslosenversicherung	1080 DM
Krankenversicherung (Saldo) (inkl. Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge)	2000 DM	Krankenversicherung (Saldo)	2000 DM
Sozialhilfe	360 DM	Rentenversicherung (Saldo)	3030 DM
		Mehreinnahmen insgesamt	10600 DM
Entlastungen insgesamt	7900 DM	Gesamt	18500 DM

Zu den Grundlagen und Annahmen dieser Berechnung vgl. Schettkat, R., 1983, Anm.8

14 Das Durchschnittseinkommen der abhängig Beschäftigten wurde von Hellberger, C. (Chancen und Probleme einer Senkung der Altersgrenze, in: Wirtschaftsdienst 11/1983) übernommen. Das Jahresbruttoeinkommen betrug danach 33000 DM. Hinzu kommen die Sozialversicherungsgaben der Arbeitgeber von 17,55 Prozent, so daß die Bruttolohnkosten 38792 DM betragen. Subventionen in Höhe von 18500 DM jährlich entsprechen dann 47,7 Prozent der durchschnittlichen Bruttolohnkosten.

Mittel nur dann aufgewendet werden müssen, wenn die Unternehmen die Zahl ihrer Beschäftigten auch tatsächlich erhöhen und damit einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten. Damit würde es auch finanzwirtschaftlich sinnvoll, die staatlichen Aufwendungen gegen die finanzielle Entlastung der öffentlichen Haushalte zu verrechnen. Für die öffentlichen Haushalte liegt deshalb in der Subventionierung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse ein geringeres Risiko als in der Finanzierung von beendeten Beschäftigungsverhältnissen (Vorruhestandsregelung) bei Ungewisser Hoffnung auf Neueinstellungen.

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 Prozent der durchschnittlichen Brutto-Lohnkosten (18500 DM pro Jahr für einen Vollzeitbeschäftigten) für zusätzliche Einstellungen hinauslaufen.<sup>15</sup> Voraussetzung dafür wäre die Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit um mindestens 4 Stunden innerhalb von drei Jahren und um mindestens 2 Wochenstunden im ersten Jahr, bei mindestens konstanten Wochen- oder Monatslöhnen.

Das Angebot sollte sich ausschließlich auf tarifvertragliche Vereinbarungen beziehen. Die Zuständigkeit der Tarifparteien für die Regelung der Normal-Arbeitszeit soll also nicht unterlaufen werden. Die Forderung nach einem über den erwarteten Produktivitätsfortschritt hinausgehenden „ersten Schritt“ der Arbeitszeitverkürzung erscheint notwendig, wenn ein rascher und spürbarer Beschäftigungseffekt erzielt werden soll. Zugleich erscheint die Regelung für die darauffolgenden Jahre nötig, um einem möglichen „Attentismus“ der Betriebe im Hinblick auf die Ungewisse künftige Entwicklung von Nachfrage und Produktivität entgegenzuwirken. Weitergehende Lösungen sind selbstverständlich nicht aus der Förderung ausgeschlossen. In jedem Jahr der Arbeitszeitverkürzung müßten wenigstens konstante Reallöhne gewährleistet sein, um bei unveränderter Beschäftigung das Weiterlaufen der öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sicherzustellen, so daß jede Erhöhung der Gesamt-Beschäftigung sich auch in einer Verbesserung der Haushaltslage der öffentlichen Hände auswirken kann.

Einzelbetriebliche Förderungsvoraussetzung wäre die Erhöhung der Zahl (der Vollzeit-Äquivalente) der Beschäftigten gegenüber dem vor der Arbeitszeitverkürzung liegenden Stichtag. Durch die Regelung der Dauer der Subventionierung könnte ein Anreiz für weiterführende Regelungen geschaf-

---

15 Die Subventionierung wäre also wesentlich großzügiger als der in Frankreich für die ersten „Sozialtarifverträge“ zur Wochenarbeitszeitverkürzung angebotene degressive Erlaß der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

fen werden, indem für jede Wochenstunde der vereinbarten Arbeitszeitverkürzung die Zusatzbeschäftigung, die in den Jahren mit Arbeitszeitverkürzung entstanden ist, für mindestens ein Jahr gefördert wird. Die Zusatzbeschäftigung sollte aber nur so lange subventioniert werden, wie die Beschäftigtenzahl über dem Stichtagsniveau liegt. Eine nur geringe Lohnkosten-Subventionierung mit einem Festbetrag von 50 Prozent 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 Mitnahme-Effekte 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.

Durch die Förderung würden Neueinstellungen wesentlich verbilligt. Selbst wenn also durch die Arbeitszeitverkürzung die realen Lohnstückkosten eines Unternehmens zunächst ansteigen sollten, könnte dieser Anstieg durch die Ausweitung der Beschäftigung neutralisiert und sogar überkompensiert werden. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt könnten deshalb die expansionswilligen Betriebe die möglichen Beschäftigungsverluste bei den nichtexpansionsfähigen Betrieben ausgleichen.

### Modellrechnungen

Im folgenden sollen mit Hilfe von Modellrechnungen die Auswirkungen unterschiedlicher Möglichkeiten des Übergangs zur 35-Stunden-Woche auf Arbeitskräfte-Bedarf und Lohnstückkosten verdeutlicht werden.<sup>16</sup> Dabei haben wir drei Varianten des wirtschaftlichen Wachstums (0, 1,5 und 3 Prozent pro Jahr) und die Untergrenze der Lohnentwicklung mit real konstanten Wochen- oder Monatslöhnen vorgegeben. Der Arbeitskräfte-Bedarf wird auf der Basis des Ausgangsbestandes in unseren Modellrechnungen ausschließlich durch die Wachstumsrate und die Produktivitätsentwicklung bestimmt. Die realen Lohnstückkosten werden bei konstanten Reallöhnen bestimmt durch die Produktivitätsentwicklung, das Ausmaß der jährlichen Arbeitszeitverkürzung und gegebenenfalls einen Lohnkostenzuschuß von 50 Prozent bei Mehrbeschäftigung. Nicht berücksichtigt sind in den Modellrechnungen die beschäftigungsfördernden Wirkungen einer steigenden Beschäftigtenzahl (bei gleich-

---

<sup>16</sup> Es handelt sich also um eine Bedarfsschätzung und nicht um eine Beschäftigungsprognose. Organisatorische Schwierigkeiten einzelner Betriebe bleiben also ebenso außer Betracht wie die Möglichkeiten von Kapazitäts- oder Personalengpässen. Gesamtwirtschaftlich könnten solche Schwierigkeiten durch die stärkere Expansion anderer Unternehmen ausgeglichen werden. Zu den Einzelheiten der Berechnung vgl. Schettkat 1984. (Anm. 7).

bleibendem Reallohn) auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit auf das Wirtschaftswachstum. Ebenso wenig berücksichtigen die Modellrechnungen 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 ebenfalls in der Tendenz die Auswirkungen unterschiedlicher Arbeitszeitmodelle verdeutlichen.

Verglichen wird bei den Modellrechnungen ein „Null-Modell“ ohne Arbeitszeitverkürzung mit drei Modellen des stufenweisen Übergangs zur 35-Stunden-Woche. Im „produktivitätsorientierten Modell“ erfolgt dieser Übergang in fünf Schritten von je einer Wochenstunde (1 + 1 + 1 + 1 + 1). Bei den „Subventionsmodellen“ A und B, die im ersten Jahr die Arbeitszeit um einen größeren Schritt von zwei (2+1 + 1 + 1) oder drei (3+1 +1) Wochenstunden verkürzen, würden bei konstanten Reallohnen die Lohnstückkosten im ersten Jahr um 1,2 Prozent bei Modell A und um 4 Prozent bei Modell B ansteigen. Dem soll durch einen 50prozentigen Lohnkostenzuschuß für die zusätzlich notwendigen Einstellungen begegnet werden.

Bei Null-Wachstum käme es ohne Arbeitszeitverkürzung innerhalb von fünf Jahren zu Beschäftigungsverlusten von fast 3 Mio. Zu Beschäftigungsverlusten käme es gegen Ende der 5-Jahres-Periode auch bei den Modellen mit Arbeitszeitverkürzung - allerdings lägen sie im fünften Jahr um ca. 900000 niedriger. Während jedoch bei der Arbeitszeitverkürzung in fünf Einjahres-Schritten die Beschäftigung kontinuierlich zurückginge, käme es bei der Arbeitszeitverkürzung mit einem größeren ersten Schritt (2+1 + 1 oder 3 + 1 + 1) zunächst sogar zu einem Anstieg des Arbeitskräftebedarfs und damit zu einer wenigstens vorübergehenden Entlastung des Arbeitsmarktes trotz fehlendem Wirtschaftswachstum.

Die Effekte werden noch deutlicher bei niedrigem (1,5 Prozent) oder mittlerem (3 Prozent) Wirtschaftswachstum. Während ohne Arbeitszeitverkürzung die Beschäftigung auch noch bei 1,5 Prozent Wirtschaftswachstum kontinuierlich zurückgeht, steigt der Arbeitskräfte-Bedarf hier bei allen Modellen mit Arbeitszeitverkürzung, wobei mit größeren ersten Schritten hier schon in den ersten Jahren ein deutlicher Zusatzbedarf an Beschäftigung erreicht wird, der eine spürbare Verminderung der registrierten Arbeitslosigkeit bewirken könnte.

Bei mittlerem Wirtschaftswachstum von 3 Prozent schließlich stiege die Beschäftigung auch ohne Arbeitszeitverkürzung langsam an. Der Arbeits-

**Modellrechnung:**  
 Änderung des Arbeitskräfte-Bedarfs und der realen Lohnstückkosten bei stufenweisem Übergang zur 35-Stunden-Woche mit konstanten Reallohnen und bei unterschiedlichen Raten des Wirtschaftswachstums<sup>1)</sup> 2)

Jahr	BIP	„Null-Modell“ (ohne Arbeitszeitverkürzung)		„Produktivitätsorient. Modell“ (1+1+1+1+1)		„Subventionsmodell A“ (2+1+1+1)		„Subventionsmodell B“ (3+1+1)	
		Beschäftigungs- änderung <sup>3)</sup> in 1000	Index der Lohnstück- kosten <sup>3)</sup>	Beschäftigungs- änderung <sup>2)</sup> in 1000	Index der Lohnstück- kosten <sup>3)</sup>	Beschäftigungs- änderung <sup>2)</sup> in 1000	Index der Lohnstück- kosten <sup>3)</sup> 1)	Beschäftigungs- änderung <sup>2)</sup> in 1000	Index der Lohnstück- kosten <sup>3)</sup> 1)
1	100	- 402,439	97,560	- 227,810	98,619	200,404	100,635	651,767	102,066
2	100	- 795,062	95,181	- 441,918	97,321	- 7,916	99,952	450,197	101,427
3	100	- 1178,109	92,859	- 642,227	96,107	- 201,733	98,777	263,931	100,836
4	100	- 1551,814	90,595	- 828,589	94,978	- 380,835	98,792	- 380,835	98,792
5	100	- 1916,404	88,385	- 1000,803	93,934	- 1000,803	93,934	- 1000,803	93,934
1	101,5	- 160,975	97,560	16,272	98,619	450,910	99,930	909,043	101,361
2	103,0	- 320,380	95,181	43,437	97,321	490,557	98,575	962,516	100,028
3	104,6	- 478,230	92,859	82,130	96,107	542,744	97,277	1029,680	98,753
4	106,1	- 634,540	90,595	133,063	94,978	608,293	96,035	608,293	96,035
5	107,7	- 789,325	88,385	197,036	93,934	197,036	93,405	197,036	93,405
1	103,0	80,487	97,560	260,355	98,615	701,416	99,246	1166,320	100,677
2	106,1	161,368	95,181	536,018	97,321	996,451	97,237	1482,464	98,689
3	109,3	242,634	92,859	828,216	96,107	1309,555	95,313	1818,400	96,789
4	112,6	324,314	90,595	1138,310	94,978	1642,261	93,474	1642,261	93,474
5	115,9	406,384	88,385	1467,817	93,934	1467,817	90,274	1467,817	90,274

1) Unterstellte Steigerung der Stundenproduktivität für alle Modell-Varianten: 4 Prozent jährlich in allen Modellen mit Arbeitszeitverkürzung, sonst 2,5 Prozent jährlich.

2) Ausgangs-Bestand von 16,5 Millionen Vollzeit-Beschäftigten.

3) Ausgangsjahr = 100; konstante Reallohne.

4) Subvention bei Mehrbeschäftigung: DM 18.500,- pro Jahr.

kräfte-Mehrbedarf im fünften Jahr belief sich auf ca. 400000, während er mit Arbeitszeitverkürzung auf 1,4 Mio. anstiege. Auch hier zeigt sich jedoch die raschere und quantitativ „ergiebigere“ Wirkung des größeren ersten Schritts in den ersten Jahren.

Bei der „produktivitätsorientierten“ Arbeitszeitverkürzung in Ein-Stunden-Schritten bleiben die Lohnstückkosten durchweg unter dem Ausgangsniveau. Bei den beiden „Subventionsmodellen“ mit größeren ersten Schritten der Arbeitszeitverkürzung dagegen hängt die Entwicklung der Lohnstückkosten wesentlich von den unterschiedlichen Wachstumsraten ab. Da bei höherem Wirtschaftswachstum mehr Zusatzbeschäftigung notwendig wird, erhöht sich hier auch der relative Anteil subventionierter Beschäftigungsverhältnisse an der Gesamtbeschäftigung. Dementsprechend sinken hier die Lohnstückkosten unter das Ausgangsniveau. Nur bei Nullwachstum käme es hier zu einem Anstieg der Lohnstückkosten, der allerdings in seiner Größenordnung so begrenzt bliebe, daß allein davon wesentliche Beschäftigungsverluste nicht abgeleitet werden könnten.

Die Modellrechnung hat also gezeigt, daß durch die staatliche Subventionierung eines größeren ersten Schrittes der Arbeitszeitverkürzung selbst beim 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 anderenfalls bis zum Ende des Jahrzehnts unerreichbare Chance, die Massenarbeitslosigkeit ganz erheblich zu vermindern und sie bei mittlerem Wirtschaftswachstum sogar zu beseitigen. 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.