

IV. ARBEITSZEIT UND BESCHÄFTIGUNG

1. Zusammenhänge zwischen Arbeitszeitgestaltung und Beschäftigungspolitik: Möglichkeiten und Grenzen

Hohe und von Zyklus zu Zyklus wachsende Arbeitslosigkeit hat in Europa und auch in Österreich eine intensive Diskussion um die Frage entstehen lassen, ob und inwieweit durch den Einsatz arbeitszeitpolitischer Instrumente eine Verbesserung der Situation zu erzielen wäre. Anders als in früheren Episoden sich verschlechternder Arbeitsmarktbedingungen stehen dabei nicht nur Verkürzungen der (Wochen-)Arbeitszeit oder längere Urlaubszeiten, sondern auch verschiedene Formen der Arbeitszeitflexibilisierung im Mittelpunkt der Diskussion, wobei gelegentlich allerdings auch die Kombination solcher Schritte mit allgemeinen Arbeitszeitverkürzungsmaßnahmen als besonders erfolgversprechend dargestellt wird.

Im folgenden soll abstrakt – bzw. an prototypischen Beispielen der Frage nachgegangen werden, ob und in welchem Umfang beschäftigungspolitische Hoffnungen in eine andere Arbeitszeitpolitik berechtigt sind.

1.1. Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten

Theoretisch könnte bei einer fix gegebenen physischen Anzahl von „Arbeitsplätzen“ die Beschäftigung entweder durch Verkürzung der Normalarbeitszeit oder Ausweitung der Betriebszeit erhöht werden. (Dabei bleiben wesentliche Faktoren wie unterschiedliche Qualifikation und regionale Verteilung von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften ausgeklammert.) Im folgenden sollen modellhaft unter Annahme eines geschlossenen Wirtschaftssystems die denkbaren kurzfristigen und lokalen Effekte einer Ausweitung der Betriebszeit am Beispiel des Arbeitszeitmodells in einer Pkw-Fabrik dargestellt werden.

Angenommen, die wöchentliche Betriebszeit beträgt 99 Stunden, Montag bis Freitag werden je 2, am Samstag 1 Schicht gefahren, und jeder Beschäftigte hat in einem rollierenden Schichtsystem während eines Zeitraumes von 3 Wochen 11 Arbeitstage zu je 9 Stunden – im Wochendurchschnitt somit 33 Stunden – zu leisten. Um auf die kollektivvertraglich vereinbarte Arbeitszeit von 36 Stunden zu kommen, werden variable Ausgleichsschichten nach betrieblichem Bedarf erbracht. Im Schnitt wird ein physischer Arbeitsplatz von 2,75 Personen „besetzt“. Würde eine zusätzliche Samstagsschicht eingeführt (die Betriebszeit erhöht sich auf 108 Stunden), könnte der Beschäftigtenstand – rein rechnerisch – um etwa 9% ausgeweitet werden; dazu käme – könnte die Produktion im gleichen Ausmaß ausgeweitet werden – eine Erhöhung der Kapitalproduktivität in gleicher Höhe.

Auf unvollkommenen Wettbewerbsmärkten ist allerdings die mengenmäßige Marktnachfrage kurzfristig – bei von den Firmen gesetzten Preisen – gegeben. Wenn der Autohersteller die Preise für seine Autos – trotz höherer Kapitalproduktivität im beschriebenen Werk – nicht senkt, kann er die höhere Kapitalproduktivität in diesem Werk nur nutzen, wenn andernorts ein weniger pro-

duktives Zweigwerk geschlossen wird, um die Produktion entsprechend zu verlagern. Wenn, was nicht unplausibel scheint, in dem zur Schließung bestimmten Zweigwerk auch die Arbeitsproduktivität niedriger war, geht – netto – Beschäftigung verloren, obwohl sie im „flexibleren“ Werk steigt.

Aber auch, wenn der Hersteller die Preise senkt, um den Absatz im Ausmaß der – aufgrund der zusätzlichen Samstagsschicht im beschriebenen Zweigwerk möglich gewordenen – Mehrproduktion auszuweiten, können gegenläufige Effekte in bezug auf die Beschäftigung auftreten: Daß bei gegebenen Geldlöhnen der Beschäftigten wegen der Preissenkung des Endprodukts deren „Reallohn“ (gemessen in „Produkteinheiten PKW“) steigt, löst bei unveränderter Arbeitsproduktivität und höherer Kapitalproduktivität einen Druck in Richtung „Capital deepening“ aus – es kommt zu verstärkter Substitution von Arbeit durch Kapital. Gleichzeitig ergibt sich durch die relative Kaufkraftsteigerung allerdings ein – potentiell beschäftigungswirksamer – positiver Wohlfahrtseffekt.

Grundsätzlich kann also festgehalten werden, daß eher dann, wenn die Nachfrage nach dem betreffenden Produkt relativ preiselastisch reagiert, positive Beschäftigungseffekte einer lokalen Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten zu erwarten sind. Werden derartige Maßnahmen nicht nur auf lokaler (bzw. nationaler), sondern auf Branchenebene (bzw. internationaler Ebene) gesetzt, werden positive Effekte auf die Beschäftigung in statischer Betrachtungsweise geringer ausfallen, weil die Marktnachfrage im Falle simultaner Preissenkungen aller Autoerzeuger relativ weniger elastisch reagieren wird, als wenn ein einzelner Anbieter Marktanteilsgewinne durch Preissenkungen erzielen kann. Auch hier können die positiven Einkommenseffekte sich aber auch wieder positiv auf die Beschäftigung auswirken.

In dynamischer Hinsicht kann man allerdings bei allgemeiner (branchenübergreifender) „Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten“ wegen der steigenden Kapitalproduktivität und aufgrund des erwähnten Drucks in Richtung „Capital deepening“ auf eine – temporär – höhere Investitionsbereitschaft hoffen. Wenn der Nachfrageeffekt dieser Investitionen dem Kapazitätseffekt (und den eventuell folgenden Rationalisierungseffekten) vorausseilt, mag sich daraus mittelfristig ein positiver Beschäftigungsimpuls ergeben. Darüber hinaus könnte auch mit dem selben Kapitalstock (bei gegebenen Investitionen) mehr Beschäftigung erzielt werden (höhere Arbeitsintensität).

1.2. Anpassung der Arbeitszeit an Produktionsschwankungen

Werden Arbeitsspitzen durch Mehrarbeit abgedeckt, die in Zeiten geringeren Arbeitsanfalls durch Zeitausgleich im Verhältnis 1 : 1 abgegolten wird, kann das zum Abbau von zur Bewältigung von Arbeitsspitzen gehaltenen Personalreserven führen, vor allem wenn die Auftragslage in etwas längeren Intervallen schwankt. Freilich kann eine solche Anpassung der Arbeitszeit an die Produktionsschwankungen auch den Effekt haben, gerade infolge der beschriebenen Rationalisierung und des dadurch erfolgten Abbaus von Überstundenbezahlung die Arbeitskosten so weit zu senken, daß dadurch der je-

weilige Standort gesichert, Beschäftigung also erhalten wird. Hier zeigt sich also: Die pauschale Klassifizierung einer Arbeitszeitflexibilisierung als positiv oder negativ beschäftigungswirksam ist nicht möglich, es kommt dabei in hohem Ausmaß auf die jeweiligen Rahmenbedingungen in der Branche und im Betrieb an.

Im Grundansatz nur eine Variante der beschriebenen chronometrischen Flexibilisierung ist die Abgeltung von Überstunden durch Freizeitausgleich. Auch hier werden Arbeitsspitzen zu einer anderen Zeit durch Zeitausgleich wettgemacht – allerdings mit dem für Überstunden zustehenden Zuschlag. Dadurch kann ein möglicher positiver Beschäftigungseffekt etwas intensiver bzw. ein negativer Beschäftigungseffekt schwächer ausfallen als bei der 1 : 1-Abgeltung von Mehrstunden, grundsätzlich gilt jedoch auch hier: In Branchen mit relativ variabler Nachfrage wird eine Regelung der vorgeschlagenen Art („Überstunden gegen Freizeitausgleich“) de facto zu einer relativen Verbilligung von Überstunden für das Unternehmen führen. (An die Stelle eines Stundenlohnes mit Zuschlag tritt ein wohl in einer Zeit geringer Auslastung konsumierter Zeitausgleich.) Ein Abbau von Personalreserven für Spitzenauslastungszeiten und eine stärkere Inanspruchnahme des Stammpersonals zu Überstundenarbeit könnte die Folge sein. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß in manchen Fällen ein hohes, durch Überstunden erworbenes Freizeitguthaben vielleicht nicht für Freizeit, sondern für Aktivitäten in der Schattenwirtschaft verwendet werden wird.

Durch Flexibilisierung bedingte Rationalisierungseffekte und der damit einhergehende Arbeitsplatzabbau hängen allerdings auch von folgenden Elementen ab: In je kürzeren Zyklen der Arbeitsanfall schwankt, desto schwerer wird der Abbau von Personalreserven fallen, und je mehr der Konsum des in den Arbeitsspitzen angesparten Zeitausgleichs in geblockter (und insofern auch vom Freizeitwert her attraktiver) Form erfolgt, desto geringer fällt der Rationalisierungseffekt aus.

Wurden Arbeitsspitzen vorher nicht durch Personalreserven, sondern überwiegend durch (regelmäßige) Mehr- und Überstundenarbeit einer in der Normalarbeitszeit voll ausgelasteten Belegschaft bewältigt, dann können durch den Abbau dieser Mehr- und Überstunden bzw. durch ihre Abgeltung in Form von Zeitausgleich im Verhältnis 1 : 1 (Mehrarbeit) bzw. 1 : 1,5 (Überstunden) durchgehend positive Beschäftigungseffekte erzielt werden, wobei der Abbau von Überstunden, die im Ausmaß von 1 : 1,5 abgegolten werden, einen entsprechend höheren Beschäftigungseffekt mit sich bringt.

Betont werden muß, daß chronologische Arbeitszeitflexibilisierung als Maßnahme im Standortwettbewerb für bestimmte Betriebe oder Branchen wesentlich sein kann, wenn andere Länder mit ähnlichen Produktionsbedingungen wie Österreich den international operierenden Unternehmen über deutlich flexiblere Arbeitszeitmodelle eine deutlich höhere Kapitalproduktivität offerieren. Weiters scheint klar zu sein, daß in Bereichen mit hoher Kapitalintensität der Produktion oder dort, wo „Flexibilität“ für die Nachfrage durch die Konsumenten eine entscheidende wettbewerbsrelevante Qualitätsdimension ist, Arbeitszeitflexibilisierung sinnvoll sein wird.

1.3. Arbeitszeitverkürzung

Wird die Regelarbeitszeit verkürzt, so bietet dies theoretisch die Möglichkeit, das vorhandene Arbeitsvolumen auf mehr Menschen aufzuteilen. Diese Möglichkeit wird insbesondere angesichts der durch den steten technischen Fortschritt bedingten Steigerung der Kapitalproduktivität weiter Bestandteil des Repertoires der Arbeitszeitpolitik sein.

Allerdings können auch gegenläufige – also negativ beschäftigungswirksame – Nebeneffekte auftreten: Bei Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich kann das Absinken der Kaufkraft die Nachfrage schwächen. Weiters werden Unternehmen danach streben, nicht die ganze Verkürzung durch Neueinstellungen wettzumachen, sondern statt dessen teilweise die Produktivität (durch intensivierten Kapitaleinsatz und Arbeitsverdichtung) zu steigern. Findet die Arbeitszeitverkürzung hingegen mit Lohnausgleich statt, so kann es infolge der resultierenden Preissteigerungen zu einer Schwächung der Nachfrage kommen; weiters sind umso stärkere Bemühungen der Unternehmen zu erwarten, die – teurer gewordene – Arbeitskraft durch vermehrten Kapitaleinsatz zu ersetzen. Voraussetzung für eine positive Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzung ist weiters grundsätzlich eine relative Homogenität des Arbeitsmarktsegmentes; bei einem segregierten Arbeitsmarkt (z. B. Facharbeitermangel) ist mangels Arbeitskräfteangebot kein Beschäftigungseffekt zu erwarten.

Daraus ergibt sich, daß das Problem der Arbeitszeitverkürzung am besten den KV-Partnern in deren Verantwortungsbereich zu überlassen und vorerst von einer generellen Vorgangsweise Abstand zu nehmen ist. Dies schließt aber Arbeitszeitverkürzung auf Branchen- und betrieblicher Ebene nicht aus. So kann etwa in bestimmten Fällen Arbeitszeitverkürzung auf betrieblicher Ebene in Verbindung mit Arbeitszeitflexibilisierung zur Verhinderung von Arbeitsplatzabbau („VW-Modell“) oder auch Schaffung von zusätzlicher Beschäftigung eine sinnvolle Maßnahme darstellen.

Ein weiterer Ansatzpunkt für Arbeitszeitverkürzung wäre der Abbau regelmäßig geleisteter Überstunden. Wo Überstunden nicht nur zur Abdeckung fallweiser Arbeitsspitzen, sondern permanent geleistet werden, sollten diese Überstunden aus beschäftigungspolitischer Sicht reduziert und durch entsprechende Neueinstellungen ersetzt werden. Voraussetzung ist, daß zusätzlich entstehende Kosten durch Neueinstellungen durch die Verlagerung der betreffenden Arbeitsleistung vom Überstundenbereich des bisherigen Personals in die zuschlagsfreie Normalstunde der Neueingestellten kompensiert werden können, so daß ein derartiger Überstundenabbau auch betriebswirtschaftlich machbar ist.

Neue Varianten zur Verteilung von Arbeit werden in Kapitel 2. ausgeführt.

1.4. Zusammenfassung

Es können somit bei allen drei Grundrichtungen der Arbeitszeitgestaltung – Entflechtung von Betriebszeit und Arbeitszeit, Flexibilisierung und Verkür-

zung – die Beschäftigungswirkungen nicht pauschal als positiv oder negativ bezeichnet werden. Weder Arbeitszeitflexibilisierung noch Arbeitszeitverkürzung schaffen automatisch neue Arbeitsplätze. Es ist daher notwendig, branchen- und betriebsspezifische Lösungen zu finden, mit denen der jeweils optimale Beschäftigungseffekt erzielt werden kann.

Die zwischen den Sozialpartnern vereinbarten nunmehrigen gesetzlichen Möglichkeiten der Arbeitszeit-Flexibilisierung sind daher zu begrüßen. Auf KV-Ebene sollten nunmehr rasch Regelungen geschaffen werden, die den beiderseitigen Flexibilisierungsbedürfnissen Rechnung tragen und einen fairen Interessenausgleich sichern.

2. Modelle der Verteilung von Arbeit zur Schaffung von Beschäftigung

International werden vermehrt neue Modelle zur Reduzierung der Arbeitszeit für Arbeitsplatzinhaber bei gleichzeitiger Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen diskutiert und erprobt. Solche Modelle, die auf eine Reduktion der Arbeitszeit bei vermehrter Freizeit des einzelnen hinauslaufen, können sich auch auf die Motivation, auf Krankenstände, auf die Produktivität und letztlich die Lebensarbeitszeit auswirken. Eventuelle kontraproduktive Effekte – wie ein Ansteigen der Schwarzarbeit in der erworbenen Freizeit – wären freilich zu untersuchen und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung könnten durch eine entsprechende Umschichtung für aktive Maßnahmen wie Weiterbildung, Förderung von Beschäftigung u. ä. oder gegebenenfalls auch für Beitragssenkungen verwendet werden.

Der Beirat hat sich vor allem mit zwei konkreten Modellen der Verteilung des Arbeitszeitvolumens intensiver auseinandergesetzt, bei denen relativ rasch zu realisierende Beschäftigungschancen gesehen werden: Job-Rotation-Modelle und Teilzeitarbeit könnten zur Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

2.1. Job-Rotation-Modelle – Bildungskarenz

Jobrotation in Form einer vorübergehenden Übernahme eines Arbeitsplatzes eines karenzierten Arbeitnehmers durch einen Arbeitslosen – ist ein europaweit zunehmend wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument geworden, das die Arbeitsvermittlung zur Sicherung eines gut funktionierenden Arbeitsmarktes nutzen kann. Jobrotation muß dabei die Bedürfnisse der Lohnempfänger, der Arbeitslosen und der Arbeitgeber gleichermaßen berücksichtigen.

Vor allem die Verbindung von Job-Rotation mit Weiterbildung könnte positive Effekte mit sich bringen: Die Lohnempfänger bekommen eine Fort- und Weiterbildung und haben damit größere Chancen, ihre Verbindung zum Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten. Die Arbeitslosen bekommen als Ablösekräfte eine konkrete Beziehung zu einem Arbeitsplatz und damit bessere Möglichkeiten für eine festere Bindung an den gewöhnlichen Arbeitsmarkt. Die Unternehmen bekommen eine Ausbildung für ihre Mitarbeiter und Kontakt mit ei-