

**Bericht der Benchmarking Gruppe des Bündnisses
für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit**

Arbeitszeitpolitik

Gerhard Fels

Rolf G. Heinze

Heide Pfarr (Berichterstatterin)

Wolfgang Streeck

21. Februar 2000

Gliederung:

I.	Einleitung	3
II.	Arbeitszeitkonten	4
	<i>Kurzfristige Zeitkonten und Überstundenabbau</i>	<i>5</i>
	<i>Langfristige Zeitkonten.....</i>	<i>6</i>
III.	Investive Arbeitszeitpolitik	8
IV.	Teilzeitarbeit.....	10
V.	Lebensarbeitszeit und Altersteilzeit	14
VI.	Gestaltung der Wochenarbeitszeit.....	16
VII.	Literatur	18
VIII.	Anhang	21

I. Einleitung

In diesem Papier der Wissenschaftlergruppe werden ausgewählte beschäftigungspolitische und wohlfahrtspolitische Aspekte der Arbeitszeitpolitik behandelt.

Arbeitszeitpolitik stellt einen wichtigen Bestandteil einer umfassenden Reform des Arbeitsmarktes dar. Sie kann Veränderungen in anderen Politikbereichen sinnvoll ergänzen und politisch akzeptabler machen, weitergehende Reformbemühungen jedoch nicht ersetzen. Arbeitszeitpolitik verfolgt neben dem Ziel eines Abbaus der Arbeitslosigkeit auch das Ziel, die Lebensqualität der Beschäftigten zu steigern. Arbeitszeitpolitik kann zur Flexibilisierung der betrieblichen Arbeitsorganisation und damit zur Sicherung vorhandener und Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen. Eine optimale, den Präferenzen der Arbeitnehmer gerecht werdende Verteilung des zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen Arbeitsvolumens kann die Zahl der Beschäftigten erhöhen (OECD 1998). Flexible Arbeitszeitformen können darüber hinaus zu einem effizienteren Einsatz von Arbeit und Kapital beitragen, der zu einer Ausweitung der Beschäftigung führen kann, wenn die mit ihm einher gehende Steigerung der Produktivität durch eine entsprechende Ausweitung der Produktion ausgeglichen wird. Eine bessere Verteilung der Arbeitszeit erhöht vor allem die Beschäftigungschancen von Frauen.

Arbeitszeitpolitik kann jedoch Wachstumspolitik nicht ersetzen. Arbeitszeitpolitische Reformen sind so zu konzipieren, dass sie den Beschäftigungsaufbau und das gesamtwirtschaftliche Wachstum nicht behindern. Dabei gilt es vier Bedingungen zu erfüllen:

1. Arbeitszeitpolitische Regelungen dürfen die Investitionstätigkeit in den Unternehmen nicht negativ beeinflussen. Sie sind kostenneutral auszustalten. Auch eine Verringerung der Betriebsnutzungszeiten ist auszuschließen.
2. Bei arbeitszeitpolitischen Veränderungen müssen qualifikationsbedingte Engpässe auf der Seite des Arbeitsangebots vermieden werden. Hierzu sind auch ausreichende Planungszeiträume zu sichern und Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen. Darüber hinaus sollten Arbeitszeitregelungen reversibel gehandhabt werden können.

3. Arbeitszeitpolitische Regelungen dürfen die Konsumnachfrage nicht negativ beeinflussen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch positive Beschäftigungswirkungen den privaten Verbrauch anregen würden.
4. Langfristige Effekte auf die Lohnentwicklung sind zu vermeiden. Dies bedeutet, dass arbeitszeitpolitische Maßnahmen mit den Zeitpräferenzen der Arbeitnehmer sowie den betrieblichen Erfordernissen in Einklang gebracht werden sollten. Ansonsten kommt es zu unerwünschten Ausweichreaktionen (z.B. Überstunden oder Lohndruck). Verschiedene Untersuchungen gehen von kurzfristig positiven Beschäftigungswirkungen, aber auch von Produktivitätseffekten im Gefolge von Arbeitszeitverkürzungen aus. Durch veränderte Angebots-Nachfrage-Relationen am Arbeitsmarkt kann es zu steigendem Lohndruck kommen. Dem könnte durch eine mittelfristige Lohnpolitik im Rahmen des Bündnisses für Arbeit begegnet werden.

Arbeitszeitpolitik stößt dort an Grenzen, wo der Trend zu Arbeitsverhältnissen führt, bei denen sich das Arbeitsentgelt am Arbeitsergebnis orientiert und auf eine Zeitvereinbarung und -kontrolle verzichtet wird. Ein Trend zu solchen Arbeitsverhältnissen zeichnet sich im Anstieg unbezahlter und nicht erfasster Mehrarbeit in den letzten Jahren ab.

Dieses Papier stellt die wesentlichen Ergebnisse der Arbeitsgruppe Benchmarking aus dem internationalen Vergleich der Arbeitszeitpolitik zusammen. Allerdings liegen in einigen Teilbereichen der Arbeitszeitpolitik, z.B. bei der Thematik der Arbeitszeitkonten, keine vergleichenden Daten vor. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass die Flexibilisierung der Arbeitszeit in Deutschland vergleichsweise weit fortgeschritten ist. Das Benchmarking, also die Suche nach guten Praktiken im Ausland, stößt so bei der Arbeitszeitpolitik in manchen Punkten an ihre Grenzen.

II. Arbeitszeitkonten

1. Arbeitszeitkonten sind ein vielseitig auf betrieblicher Ebene einsetzbares Instrument, um einerseits Überstunden zu vermindern und andererseits gezielt Guthaben für bezahlte Freistellungen z.B. zwecks Kinderbetreuung, Weiterbildung, Sabbaticals oder einen vorgezogenen Übergang in den Ruhestand aufzubauen. Mit Arbeitszeitkonten können vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten in der Arbeitszeitpolitik verwirklicht werden. Heute besitzen bereits mindestens 37% (34% der Frauen/39%

der Männer) der Beschäftigten in Deutschland ein Arbeitszeitkonto (Groß / Munz 1999).

2. Es ist grundlegend zwischen kurz- und langfristigen Arbeitszeitkonten zu unterscheiden. Kurzfristige Arbeitszeitkonten sollten vorrangig dem Ausgleich von variabel anfallender Mehrarbeit in einem definierten Ausgleichszeitraum dienen. Langfristige Arbeitszeitkonten sind weniger verbreitet. Sie dienen dem Ansparen von Zeitguthaben für längere, mehrere Wochen oder Monate dauernde Freistellungen (z.B. als Sabbaticals oder zwecks Kinderbetreuung bzw. Weiterbildung) oder für einen vorgezogenen Übergang in den Ruhestand. Diese Form des Zeitkontos ist auch bei der in Abschnitt III diskutierten Umwidmung von Arbeits- bzw. Freizeit in Bildungszeit von Bedeutung.

Kurzfristige Zeitkonten und Überstundenabbau

3. Zeitkonten stellen ein wesentliches Instrument zur flexiblen Anpassung von Unternehmen an Schwankungen der Produktion und Dienstleistungen dar. Das kann mit den Arbeitszeitinteressen der Beschäftigten kollidieren. Ein Teil der Überstunden ist als betrieblicher Flexibilitätspuffer zur Überbrückung personeller Engpässe notwendig. Solche Mehrarbeit sowie transitorische (in Freizeit ausgeglichene) Überstunden sind als beschäftigungsneutral und möglicherweise beschäftigungssichernd zu betrachten (Autorengruppe 1998; Bauer / Zimmermann 1999; Pannenberg / Wagner 1999). Indem Überstunden durch Zeitgutschriften nicht mehr ausbezahlt, sondern mit Freizeit ausgeglichen werden, tragen Arbeitszeitkonten dazu bei, Überstunden transparent zu machen. Damit gewinnt das Arbeitszeitkonto auch als Instrument zur Sicherung vorhandener und Schaffung zusätzlicher Beschäftigung an Bedeutung.
4. Beschäftigungspolitische Relevanz kommt vor allem definitiven bezahlten Überstunden (in Abgrenzung zu transitorischen Überstunden und nicht bezahlten Überstunden) zu. Box 1 im Anhang liefert einen kurzen Überblick über das Spektrum der zu erwartenden Beschäftigungseffekte. Zwischen 1995 und 1999 haben die definitiven Überstunden um 0,5 Wochenstunden je Beschäftigtem (d.h. um 22%) abge-

nommen (Groß / Munz / Seifert 1999). Dies ist zumindest zum Teil durch die steigende Verbreitung von Arbeitszeitkonten zu erklären.¹

5. Eine beschäftigungsorientierte Politik zum Abbau von Überstunden sollte daher die weitere Verbreitung von Arbeitszeitkonten auch in kleinen und mittleren Unternehmen fördern. Allerdings besteht vielfach auch ein finanzielles Interesse der Beschäftigten an den mit den Überstunden verbundenen Zuschlägen, was sich als Hemmnis für die weitere Verbreitung von Zeitkonten erweisen könnte. Um die Durchlässigkeit der Unternehmen für Anpassungen der Beschäftigung sowie die Berücksichtigung der Zeitpräferenzen der Arbeitnehmer sicherzustellen, sind das Volumen kurzfristiger Konten zu beschränken und der maximal zulässige Ausgleichszeitraum zu begrenzen (Modell der „Ampelkonten“). Der Bedarf an Ersatzarbeitskräften, der entsteht, wenn die Arbeitszeitkonten bis zu ihrem zulässigen Maximalwert angefüllt sind, kann vom Unternehmen durch befristete Beschäftigungsverhältnisse oder den Einsatz von Zeitarbeitskräften gedeckt werden (vgl. Ziffer 10). Bei kontinuierlicher Mehrarbeit kann sich daraus eine dauerhafte Vergrößerung der Belegschaft ergeben.

Langfristige Zeitkonten

6. Der Einsatz von langfristigen Zeitkonten ermöglicht eine lebenslagenorientierte Arbeitszeitpolitik. Zum Beispiel benötigen junge Familien mit Kindern sowohl freie Zeit für die Kinderbetreuung als auch ein unterhaltssicherndes Einkommen. Sie könnten von der Möglichkeit profitieren, für eine gewisse Dauer die Arbeitszeit zu reduzieren oder sich ganz freistellen zu lassen, sofern Guthaben auf Arbeitszeitkonten bestehen. Wenn aber aufgrund zu kurzer Beschäftigungsdauern die langfristigen Konten nicht ausreichend mit Guthaben angefüllt sind, wird die Möglichkeit zur vollen oder teilweisen Freistellung behindert. Die Aufnahme von „Arbeitszeitkrediten“ könnte hier eine interessante Möglichkeit darstellen. Voraussetzung hierfür wäre eine ausreichend lange Beschäftigungsdauer in einem Betrieb.
7. Wichtige Voraussetzungen für die Nutzung langfristiger Zeitkonten sind die Insolvenzsicherung und die Übertragbarkeit von Ansprüchen bei Arbeitsplatzwechseln.

¹ Das IAB berichtet, dass zwei Drittel der Betriebe (nach eigenen Angaben) in der Vergangenheit um die Vermeidung von Überstunden bemüht waren, häufig mit beschäftigungswirksamen Maßnahmen (Autorengemeinschaft 1998).

Beide Problembereiche können ähnlich wie in der betrieblichen Alterssicherung geregelt werden.

8. Nicht nur die gemeinnützige, auch die gewerbsmäßige Zeitarbeit kann im Zusammenhang mit der Einführung von kurz- oder langfristigen Arbeitszeitkonten als Einstiegsmöglichkeit für bisher nicht Erwerbstätige fungieren. Werden durch Guthaben auf den Arbeitszeitkonten Freistellungen ermöglicht oder Überstunden begrenzt bzw. abgebaut, so können Arbeitskräfte von Zeitarbeitsfirmen den vorübergehend entstehenden Ersatzbedarf decken. Die Zeitarbeit kann somit eine Brückenfunktion in die Betriebe hinein erfüllen. Bereits heute werden nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit für 1998/99 mehr als 60% unmittelbar vorher oder noch gar nicht beschäftigte Personen über die Zeitarbeit in Beschäftigung gebracht, darunter auch Langzeitarbeitslose sowie Geringqualifizierte. Etwa ein Drittel der Arbeitskräfte wird von den Entleihbetrieben übernommen. Zeitarbeit ist in Deutschland vergleichsweise restriktiv geregelt (vgl. Tabelle 1 im Anhang), um Missbrauch dieser Vertragsform zu Lasten von Beschäftigten auszuschließen. Der Umfang der Zeitarbeit ist noch relativ gering (vgl. Abbildung 1 im Anhang): 1998 waren 0,7% der abhängig Beschäftigten bei Zeitarbeitsfirmen angestellt, während die Niederlande einen Anteil von 4,6%, Großbritannien von 3,7% und Frankreich von 2,2% aufwiesen. Das arbeitsmarktpolitische Potenzial dieser Beschäftigungsform könnte noch besser ausgeschöpft werden, wenn einige Schritte zur moderaten gesetzlichen Deregulierung der Zeitarbeit ergriffen würden. Hierbei ist an die zulässige Verleihhöchstdauer, das Verbot wiederholt befristeter Verträge zwischen Arbeitskraft und Zeitarbeitsfirma, das Verbot der Zeitarbeit im Baugewerbe und das Synchronisationsverbot zu denken. Teile der Wissenschaftlergruppe sehen dafür aber als Voraussetzung eine bessere Erfassung dieses Bereichs durch Tarifverträge. Dies würde die Attraktivität der Zeitarbeit als Beschäftigungsform für hochqualifizierte Arbeitskräfte erhöhen.

III. Investive Arbeitszeitpolitik

1. Es ist zwischen zwei Formen betrieblicher Weiterbildung zu unterscheiden: Zum einen die betrieblich initiierte Weiterbildung, die auf die Arbeitszeit der Beschäftigten angerechnet werden sollte. Zum anderen die Weiterbildung, die von Seiten der Beschäftigten angeregt wird und die über Arbeitszeitkonten entsprechend verrechnet werden könnte.
2. Durch die Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels nimmt die Verwertbarkeitsdauer vorhandener Qualifikationen stetig ab, während die Unsicherheiten über zukünftige Inhalte und Anforderungen der Arbeit wachsen. Die Beteiligung an beruflicher Aus – und Weiterbildung sowie Umschulung nimmt mit dem Lebensalter ab (vgl. Abbildung 2 im Anhang). Angesichts der fortschreitenden Arbeitsverdichtung bei gleichzeitig ansteigenden Weiterbildungsanforderungen in der modernen Erwerbsgesellschaft kann folglich eine Institutionalisierung des „lebenslangen Lernens“ durch die Arbeitszeitpolitik flankiert werden. Diese Defizite bei der beruflichen Weiterbildung geringqualifizierter und älterer Arbeitnehmer könnten durch eine teilweise arbeitgeber- und arbeitnehmerseitige Umwidmung von Arbeitszeit und Freizeit in eine lebenslagenbezogene Qualifizierung verringert werden. Die Reservierung von Arbeits- und Freizeit für bestimmte Elemente der beruflichen Weiterbildung könnte in einem tarifvertraglichen Rahmen vereinbart und durch Betriebsvereinbarungen unter Nutzung entsprechender Arbeitszeitkonten umgesetzt werden. Denkbar wäre beispielsweise die Vereinbarung einer um eine Stunde verkürzten Wochenarbeitszeit bei einer gleichzeitigen arbeitnehmerseitigen Umwidmung einer Freizeitstunde. Auf diese Weise könnten wöchentlich zwei Stunden für Bildungszeit angespart und zu größeren Zeitblöcken kumuliert werden.
3. Eine solche bildungspolitische Umwidmung von Arbeits- und Freizeit setzt die Bereitschaft der Gewerkschaften voraus, für Weiterbildungszwecke reservierte Zeit nicht ausschließlich als Arbeitszeit zu betrachten. Andererseits müsste von der Arbeitgeberseite gewährleistet werden, dass auch ältere und gering qualifizierte Arbeitnehmer in den Genuss von Weiterbildungsangeboten kommen. Das heißt, dass jedem Arbeitnehmer, der dank der Umwidmung von Arbeits- und Freizeit ein entsprechendes Zeitguthaben einbringt, auch ein Anspruch eingeräumt werden sollte,

dieses Guthaben für seine Weiterbildung im betrieblichen oder außerbetrieblichen Rahmen zu verwenden. Auf betrieblicher Ebene bleibt zu klären, ob und inwieweit eine Anpassung des Stundenlohns nach der Weiterbildung vorgenommen werden soll und wie Art, Ort und Zeitpunkt der Weiterbildungsmaßnahme festgelegt werden. gewährleistet werde. Durch eine betriebliche Vereinbarung müsste auch dafür gesorgt werden, dass es sich bei der Umsetzung der investiven Arbeitszeitpolitik um über den bisherigen Umfang hinausgehende Weiterbildungsmaßnahmen handelt.

4. Für die Zeit der Freistellung zur Qualifizierung entsteht bei länger andauernden Weiterbildungsmaßnahmen unter bestimmten Bedingungen ein Ersatzbedarf an Arbeitskräften. Dieser Bedarf kann einerseits durch eine unternehmensinterne Umgruppierung oder andererseits über befristete Arbeitsverträge oder Zeitarbeit gedeckt werden. Die zweite Alternative kann als Jobrotation institutionalisiert werden. Dadurch wird der unternehmensinterne Arbeitsmarkt für externe Arbeitskräfte durchlässiger. Die Jobrotation eröffnet neben der verbesserten beruflichen Qualifikation der Arbeitskräfte, welche sich in Weiterbildung befinden, auch die Möglichkeit, dass andere Arbeitnehmer oder Arbeitslose zeitweise Arbeitserfahrungen und beruflich nutzbare Kenntnisse erwerben können. Eine vorbereitende Qualifizierung der Arbeitslosen seitens des Arbeitsamtes kann die Bereitschaft der Arbeitgeber, Arbeitslose als Stellvertreter einzustellen, ebenso erhöhen wie die Gewährung von Einarbeitungszuschüssen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass den Vorzügen der Jobrotation erhebliche Kosten für die Vermittlung oder Vorqualifikation geeigneter Ersatzkräfte gegenüberstehen.
5. Das erste Land, das Jobrotation zum Zwecke der Weiterbildung eingesetzt hat, ist Dänemark. Dort bestreitet der für die Weiterbildung freigestellte Arbeitnehmer allerdings nicht mit Arbeitszeitguthaben die Phase ohne Erwerbseinkommen, sondern profitiert von Mitteln des Arbeitsamtes, während der Stellvertreter vom Arbeitgeber befristet beschäftigt und entlohnt wird. Gleichzeitig erhält der Arbeitgeber unter Umständen Zuschusszahlungen seitens des Arbeitsamtes. Auch die Weiterbildungsmaßnahmen selbst werden in Dänemark aus staatlichen Mitteln finanziert. Durch die Verbindung mit langfristigen Arbeitszeitkonten könnte Jobrotation zu einem wichtigen Bestandteil der investiven Arbeitszeitpolitik in Deutschland gemacht werden.

IV. Teilzeitarbeit

1. Teilzeitarbeit bietet ein hohes Maß an Flexibilität in bezug auf die Anpassungsmöglichkeiten der Arbeitsnachfrage, aber auch hinsichtlich der Berücksichtigung von Arbeitszeitpräferenzen von Arbeitnehmern. Die Vorteile der Teilzeitarbeit lassen sich insbesondere dann nutzen, wenn die ganze Bandbreite der Arbeitszeitgestaltung zwischen der halben und der ganzen regulären Vollarbeitszeit abgedeckt wird. Der hohe Grad der Flexibilität von Teilzeitbeschäftigung zeigt sich bei der Gestaltung von Übergangsprozessen am Arbeitsmarkt: Teilzeitarbeit erleichtert Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen möchten - gerade auch Frauen - den Einstieg in den Arbeitsmarkt, ermöglicht aber ebenso ein graduelles Ausscheiden (vgl. Abschnitt VI) aus dem Arbeitsleben sowie die Gestaltung der Arbeitszeit in bestimmten Lebenssituationen wie z.B. Phasen der Kinderbetreuung. Teilzeitarbeit kann somit als Instrument verstanden werden, das dazu beitragen kann, vorhandene Arbeitsplätze zu sichern und zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.
2. Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung war und ist ein wesentlicher Faktor für das Wachstum der Erwerbsquote in den Niederlanden. Der Anstieg der niederländischen Erwerbsquote beider Geschlechter von 64% im Jahr 1987 auf 72% im Jahr 1997 geht ganz wesentlich auf die Steigerung der Erwerbsquote der Frauen von 49% auf 62% zurück. Die Teilzeitquote der niederländischen Frauen wuchs im Zeitraum von 1987 bis 1997 von 57% auf 66% an. Gleichzeitig ist die Zahl der durchschnittlich geleisteten Wochenarbeitsstunden von niederländischen Frauen in Teilzeit angestiegen. Die zunehmende Integration von Frauen in den niederländischen Arbeitsmarkt gründet sich also auf die Beschäftigungsform der Teilzeitarbeit, wobei deren Stundenpensum allmählich wächst. In den Niederlanden ist die Teilzeitarbeit längst keine marginale Beschäftigungsform mehr. Ein zentraler Faktor, der zur Verbreitung der Teilzeitarbeit in den Niederlanden beigetragen hat, besteht darin, dass sich dort ein vermindertes Arbeitszeitvolumen nicht in einer gravierenden Schlechterstellung im System der sozialen Alterssicherung niederschlägt. In den Niederlanden verfügt die gesetzliche Altersvorsorge über eine funktionierende Grundsicherung. Das Beispiel einer weiten Verbreitung von Teilzeitarbeit in den Niederlanden zeigt auch, dass die Steigerung der Erwerbsbeteiligung durch zusätzliche Teilzeitbeschäftigung die Durchsetzung einer moderaten Nettolohnentwicklung

ohne negative Auswirkungen auf die Haushaltseinkommen erleichtern kann. In den Niederlanden wird nämlich das Haushaltseinkommen oft mittels einer Erwerbstätigkeit im Umfang von etwa „anderthalb“ Vollzeitäquivalenten erwirtschaftet.²

3. Anzumerken ist, dass die Teilzeitquote in den skandinavischen Ländern in den letzten Jahren stagniert hat oder leicht rückläufig gewesen ist. Hierin spiegelt sich eine Verhaltensänderung in der Erwerbstätigkeit von Frauen. Sie entscheiden sich zunehmend gegen Teilzeitarbeit und favorisieren statt dessen Vollzeittätigkeiten. Diese Strategie kontrastiert scharf mit dem Entwicklungsmuster in den Niederlanden und in Großbritannien, wo die Teilzeitquote der Frauen in den letzten Jahren weiter expandiert und mittlerweile, zumindest in den Niederlanden, zur dominierenden Arbeitszeitform von Frauen geworden ist.
4. Insgesamt betrug der Anteil der Teilzeitbeschäftigung nach Angaben der OECD in Deutschland 1998 16,6% aller Beschäftigten, während der Mittelwert der 18 Vergleichstaaten bei 18,5% lag und die Niederlande mit 30% Spitzenreiter waren.³ Während die Teilzeitquote von Frauen in Deutschland überdurchschnittlich ist, kann bei Männern und im Bereich qualifizierter Beschäftigung ein klarer Rückstand ausgemacht werden. Die Teilzeitquote der Männer betrug 1998 nur 4,6%, während die der Frauen bei 32,4% lag und mithin rund 84% der Teilzeitbeschäftigen Frauen waren.⁴ In den Niederlanden waren 12,4% der Männer und 54,8% der Frauen teilzeitbeschäftigt. Auf die Frauen entfielen rund 75% dieser Beschäftigungsform. Die Gruppe teilzeitbeschäftiger Männer in den Niederlanden setzt sich allerdings überwiegend aus Rentnern und Schülern bzw. Studenten zusammen (Visser 1999). Außerdem ist die Zahl der durchschnittlich in Teilzeit gearbeiteten Stunden in Deutschland vergleichsweise gering. Daher besteht bei der Ausweitung der Teilzeitarbeit für Männer insbesondere in einem Arbeitszeitkorridor zwischen 25 und 30 Stunden in Deutschland ein Nachholbedarf gegenüber den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und Großbritannien.

² Dies beschränkt sich nicht unbedingt auf die Kombination einer Vollzeitbeschäftigung mit einer Teilzeitbeschäftigung von 50%.

³ Vgl. (OECD 1999). Laut Mikrozensus lag die Teilzeitquote 1998 bei 18,5%.

⁴ Dabei zeigt sich eine deutliche Differenz der Teilzeitbeschäftigung in West- und Ostdeutschland. Im Westen war die Quote mit etwa 20% wesentlich höher als im Osten, wo nur etwa 12% der Beschäftigten Teilzeit arbeiteten.

5. Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsaspekte müssen ein zentrales Anliegen der Arbeitszeitpolitik sein. Dies bedingt, dass die Arbeitszeitpräferenzen von Arbeitnehmern berücksichtigt werden. Die Angaben in Box 3 zeigen, dass mit einem gewissen Potenzial an Arbeitskräften zu rechnen ist, die von einem Vollzeitarbeitsplatz auf einen Arbeitsplatz in Teilzeit wechseln oder eine solche Arbeit neu aufnehmen würden. Eine generelle Neigung der Erwerbspersonen geht aber dahin, eine längere Teilzeitarbeit von rund 70 bis 80% der Vollzeit, also von etwa 25 bis 30 Stunden, gegenüber einer schematischen Halbierung zu bevorzugen. Dies spricht dafür, dass die Nutzung eines gleitenden Stundenspektrums ein entscheidender Faktor für die Verbreitung der Teilzeitarbeit als Beschäftigungsform ist.
6. Teilzeitarbeit im Segment qualifizierter Arbeitnehmer wird oft durch eine mangelnde Akzeptanz seitens der Arbeitgeber und die Befürchtung der Arbeitskräfte gehemmt, ein Wunsch nach Teilzeitarbeit würde der Sicherheit ihres Arbeitsplatzes, ihren Karriereperspektiven und ihrer gesellschaftlichen und betrieblichen Anerkennung schaden. Derzeit besteht ein grundlegendes Dilemma darin, dass Arbeitnehmer, wenn sie auf eine Teilzeitstelle wechseln, häufig keine Möglichkeit zur Rückkehr auf einen Vollzeitarbeitsplatz mehr haben und zudem oft in ihrer beruflichen Entwicklung zurückbleiben. Teilzeitarbeit dürfte nicht mehr Karrierehindernis sein und es müssten ausreichende qualifizierte Teilzeitstellen tatsächlich angeboten werden. Das setzt eine veränderte betriebliche Personalpolitik voraus, die im Rahmen betrieblicher Vereinbarungen einen Wechsel von Voll- in Teilzeit und zurück ermöglicht. Eine Teilnahme von Teilzeitkräften an betrieblicher Weiterbildung sollte nach geltenden Grundsätzen der Gleichbehandlung gewährleistet sein.
7. Im Bereich hochqualifizierter Arbeitnehmer scheitert die vermehrte Nutzung von Teilzeitarbeit oft an der mangelnden Ersetzbarkeit dieser Personen. Eine langfristig angelegte Qualifizierungspolitik, auch im Rahmen des „lebenslangen Lernens“, ist geeignet, eventuell vorhandene Engpässe am Arbeitsmarkt zu begrenzen; insoweit kann sie verhindern, dass mangelnde Ersetzbarkeit als Argument gegen eine beschäftigungsfördernde Umorganisation der Arbeitszeit ins Feld geführt werden kann.
8. Wer die weitere Verbreitung der Teilzeitarbeit als beschäftigungspolitische Option ernsthaft fördern will, muss sich bewusst sein, welche Kontextbedingungen hierzu erforderlich sind und welche politischen Reformen notwendig wären. Ohne die Ver-

wirklichkeitung tiefgreifender Veränderungen im Bereich der sozialen und rechtlichen Absicherung, bei den sozialen Dienstleistungen, im Steuersystem und in der gesellschaftlichen Akzeptanz gegenüber dieser Arbeitszeitform ist kaum eine weitere Steigerung des Anteils der Teilzeitarbeit zu erwarten und die Förderung der Teilzeitarbeit bleibt bloßer Appell.

9. Zur Vermeidung des Sackgasseneffekts von Teilzeitarbeit wird an einen Anspruch auf Teilzeitarbeit einerseits und einen Rückkehranspruch zur Vollzeitarbeit andererseits gedacht. Jedoch ergeben sich hier besonders für Klein- und Mittelbetriebe Probleme, an deren Lösung zunächst gearbeitet werden muss. Auch hier könnte das Abgehen von starren Teilzeit- und Vollzeitvorstellungen hilfreich sein. Weitergehend müsste für eine bessere Akzeptanz von Teilzeitarbeit eine ausreichende Versorgung mit sozialen Diensten für Ältere und Kinderbetreuungseinrichtungen gewährleistet sein. Dies ist insbesondere dann eine unverzichtbare Voraussetzung, wenn eine Vermehrung von Teilzeitarbeit angestrebt werden soll, die über eine Halbtagsfähigkeit hinausgeht. Der Mangel an Kindergärten mit langen Öffnungszeiten, Kindertagesstätten und Ganztagschulen in Deutschland erschwert in erster Linie die Arbeitsaufnahme von Frauen im Segment längerer Teilzeitarbeit, aber auch die Bereitschaft von Männern, eine Teilzeitbeschäftigung anzunehmen. Während Mitte der neunziger Jahre immerhin 85% der westdeutschen Kinder mit einem überwiegend öffentlich betriebenen Kindergartenplatz versorgt waren, kam dies nur 2% der Kinder unter drei Jahren zugute (Europäische Kommission 1998).⁵ Hier zeigten Frankreich, Schweden und Dänemark mit Versorgungsquoten von 23%, 33% bzw. 48% eine deutlich bessere Situation. Grundschulkinder zwischen sechs und zehn Jahren wurden nur zu 5% in Westdeutschland in öffentlich geförderten Einrichtungen betreut,⁶ während dies für 80% der dänischen und 64% der schwedischen Schulkinder und immerhin noch 30% der Grundschüler in Frankreich in diesem Alter galt. In Skandinavien und Frankreich erleichtert die Versorgung von Kindern unter drei Jahren mit Betreuungseinrichtungen und die Dauer der Schultage inkl. der ergänzenden Betreuung am Nachmittag eine lange Teilzeit- oder eine Vollzeitarbeit beider Elternteile. Auch öffentliche Kindergärten sind dort ganztags geöffnet. Alternativ oder ergänzend zu den öffentlich geförderten Kinderbetreu-

⁵ In Ostdeutschland wurde aber eine Versorgungsquote von 41% erreicht.

⁶ Ostdeutsche Grundschüler zu 34%.

ungseinrichtungen können betriebliche Programme zur besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Familie zur vermehrten Beschäftigung auf Teilzeitbasis beitragen. Eine gute betriebliche Personalpolitik schließt Bemühungen um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein.

10. Das in Deutschland geltende Einkommensteuerrecht erschwert die gleichberechtigte Teilhabe beider Partner am Erwerbsleben. Nach dem derzeitigen Steuerrecht kommt es bei einer Arbeitsaufnahme des zweiten Partners zu einer hohen Grenzsteuerbelastung. Ebenso wie diese wären Schwellenwerte der sozialen Absicherung und sprunghafte Anstiege der Arbeitskosten bei bestimmten Einkommensgrenzen bzw. Arbeitszeitschwellen zu beseitigen. Tabelle 2 im Anhang vermittelt einen Überblick über Geringfügigkeitsgrenzen im internationalen Vergleich.

V. Lebensarbeitszeit und Altersteilzeit

1. Arbeitszeitkonten langfristiger Art können dazu beitragen, dass durch Mehrarbeit oder die Einzahlung von Entgeltbestandteilen Guthaben erwirtschaftet werden, welche einen vorgezogenen Ruhestand erlauben. Zwar tragen solche Langzeitkonten noch nicht der steigenden Lebenserwartung Rechnung, doch sind sie im Vergleich zur generellen Senkung der Altersgrenze oder Vorruhestandsprogrammen durchaus positiv zu beurteilen. Es ist festzuhalten, dass die Zeit der Freistellung vor dem Renteneintritt durch Mehrarbeit seitens des Arbeitnehmers sowie die Abschläge in der Rentenversicherung bereits finanziert sind und deshalb keine Kosten für die Sozialversicherungsträger entstehen. Mit den Mehrarbeitsstunden, die auf einem langfristigen Arbeitszeitkonto angespart worden sind, kann auch der Übergang in die Altersteilzeit flexibel und attraktiv gestaltet werden.
2. Ein Beispiel für die Nutzung von Arbeitszeitkonten für einen vorzeitigen Übergang in den Ruhestand verkörpert das Zeit-Wertpapier der Volkswagen AG, welches auf einem Haustarifvertrag sowie einer Betriebsvereinbarung basiert. Dort können Teile des Bruttoarbeitsentgelts, Sonderschichten, Sonderzahlungen oder Sonderurlaubstage sowie Mehrarbeit in spezielle Wertpapierfonds investiert werden, die pro-

fessionell gesteuert und gegen Insolvenz und Wertverlust abgesichert werden.⁷ Der Gegenwert der Fondsanteile kann für bezahlte Freistellungen ab dem 55. Lebensjahr, also den flexiblen Übergang in den Ruhestand, gerade auch die Altersteilzeit, oder zur Aufbesserung ihrer Beteiligungsrente verwendet werden.

3. Zu bedenken ist aber gleichzeitig, dass eine generell defensive Strategie zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit, die sich allein auf eine Verknappung des Arbeitsangebots beschränkt, problematisch ist. Vor dem Hintergrund steigender Lebenserwartung droht eine solche Strategie das finanzielle Gleichgewicht der Rentenversicherung nachhaltig zu stören. Andere sehen allerdings auch eine Entlastung bei der Arbeitslosenversicherung. Selbst die zu erwartenden direkten Beschäftigungseffekte, d.h. unter Vernachlässigung negativer Effekte durch steigende Lohnnebenkosten, sind strittig (Peters / Steiner 2000). Abbildungen 5 und 6 im Anhang zeigen, dass das Alter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bei Frauen und Männern in allen Industrieländern rückläufig ist. Die niedrigsten Werte findet man in Belgien, den Niederlanden und Österreich. In Deutschland ist das Alter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben von 60,5 Jahren bei Männern und 58,4 Jahren bei Frauen (1995) unterdurchschnittlich. Das Alter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben lag 1995 im OECD-18-Mittel bei 61,8 Jahren für Männer bzw. 59,0 Jahren für Frauen. In Großbritannien, Dänemark, den USA und Japan wechselten Männer im Durchschnitt erst jenseits der 62 Jahre in den Ruhestand. In den USA und Japan lag auch das mittlere Verrentungsalter der Frauen über 60 Jahren. In Deutschland ist dementsprechend auch die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer zwischen 55 und 64 Jahren mit 48,9% für Männer und 28,7% für Frauen (1998) vergleichsweise niedrig. Der OECD-Mittelwert lag bei 55,7 bzw. 36,2%. In Großbritannien, Dänemark, Schweden, den USA und Japan sind mehr als 55% der Männer und mehr als 40% der Frauen über 55 Jahren beschäftigt. Auch der von Befürwortern eines früheren Ausscheidens aus dem Arbeitsleben unterstellte positive Effekt auf die Einstellungschancen jüngerer Arbeitnehmer ist unklar. Im internationalen Vergleich gehen hohe Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer tendenziell mit hohen Beschäftigungsquoten jüngerer Arbeitnehmer einher, auch wenn man den allgemeinen Beschäftigungsstand berücksichtigt. Ein vorgezogener

⁷ Im Gegensatz zu herkömmlichen Zeitguthaben, deren „Verzinsung“ sich nach der Lohnentwicklung richtet, entspricht der Wertzuwachs des VW-Zeitwertpapiers der Entwicklung auf dem Kapitalmarkt.

Ruhestand sollte daher allenfalls auf individueller Ebene und auf flexible Art und Weise ohne Mehrbelastung bei den Lohnnebenkosten ermöglicht werden.

4. Ein flexibler und gangbarer Weg zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit ist die Altersteilzeit. Sie stellt sicher, dass das Humankapital älterer Arbeitnehmer in den Betrieben so lange als möglich erhalten bleibt und befördert somit den Wissenstransfer zugunsten jüngerer Arbeitnehmer. Ein weiterer Vorteil ist die Revidierbarkeit und Anpassung von Altersteilzeitregelungen auf dem Hintergrund demographischer Entwicklungen.

VI. Gestaltung der Wochenarbeitszeit

1. Die gesetzlich oder tariflich vereinbarte Verkürzung der Wochenarbeitszeit als Mittel zur Steigerung der Beschäftigung gilt allgemein als umstritten. Während einerseits mögliche positive Beschäftigungseffekte hervorgehoben werden, wird andererseits dafür plädiert, das Arbeitsvolumen mit dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auszudehnen (Henneberger 1998), zumindest aber nach Qualifikation und Arbeitsmarktlage zu differenzieren. Möglichen positiven Beschäftigungseffekten einer Arbeitszeitverkürzung können auf Unternehmensseite höhere Einstellungs-, Einarbeitungs- und Anpassungskosten gegenüberstehen, die sich negativ auf das wirtschaftliche Wachstum und damit auf das Beschäftigungsvolumen auswirken können (Franz 1997; Feil 1999). Zusätzlich zeigen empirische Untersuchungen bisheriger Arbeitszeitverkürzungen, dass mögliche positive Beschäftigungseffekte durch rationalisierungsbedingte Produktivitätssteigerungen sowie Anpassungen beim Stundenlohn vermindert oder völlig aufgezehrt wurden (Freeman 1998; Hunt 1999). Wiederum andere Studien betonen die Bedeutung des Zeitpunktes arbeitszeitpolitischer Maßnahmen (Stille / Zwiener 1987).
2. Das Beispiel der Arbeitszeitverkürzung in Frankreich Mitte der achtziger Jahre zeigt, dass die gesetzliche Verkürzung von Arbeitszeit immer dann an Grenzen stößt, wenn sie von Seiten der Beschäftigten nicht angenommen wird bzw. in den Unternehmen keine entsprechenden personalwirtschaftlich organisatorischen Möglichkeiten entwickelt werden können (Crépon / Kramarz 1999). In diesen Fällen kommt es

zu Ausweichreaktionen durch Unternehmen oder zu Lohndruck von Seiten der Arbeitnehmer.⁸

3. Arbeitszeitverkürzungen waren in den meisten Fällen mit Arbeitszeitflexibilisierungen verbunden. So konnten Unternehmen zumindest kurzfristig mit einer Ausweitung der Überstunden reagieren. Wird die Verkürzung der Arbeitszeit in erster Linie durch Produktivitätssteigerungen kompensiert, kann sich eine solche Maßnahme auch nachteilig auf die Qualität der Beschäftigung auswirken, da sie zu einer zunehmenden Leistungsverdichtung führt. Daher ist eine breite Akzeptanz eine Voraussetzung für den beschäftigungspolitischen Erfolg von Arbeitszeitregelungen, d.h. neben den betrieblichen Interessen sind auch die der Beschäftigten bei der Art und Weise der Flexibilisierung angemessen zu berücksichtigen.
4. Diese Akzeptanz wurde vor allem dann erreicht, wenn auf Betriebsebene zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretern bzw. Betriebsräten Arbeitszeitverkürzungen besonders mit dem Ziel der Beschäftigungssicherung abgeschlossen wurden. Das zeigen die Beispiele der Verkürzungen der Arbeitszeit bei VW und im Steinkohlenbergbau, in denen Arbeitszeitverkürzungen kollektiv verbindlich wurden und die Möglichkeit zur Rückkehr in das alte Vollzeitbeschäftigteverhältnis regeln, aber kein (voller) Lohnausgleich vereinbart wurde. (Promberger, Rosdücher, Seifert et al. 1997). In letzter Zeit hat es jedoch zunehmend Fälle betrieblicher Beschäftigungspakte gegeben, die Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverlängerung betrieben haben.
5. Eine gesundheitspolitisch und familienorientiert motivierte Variante der Arbeitszeitverkürzung zielt darauf ab, Zuschläge für atypische Arbeitsstunden (insbesondere Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit) nicht auszuzahlen, sondern durch Freizeitausgleich abzugelten. Während der Anteil der Erwerbstätigen in Deutschland, die regelmäßig (11,3%, Ø EU-15: 12,1%) oder gelegentlich (11,3%, Ø EU-15: 16,0%) an Sonntagen arbeiten, unterdurchschnittlich ist, liegt der Erwerbstätigenanteil der re-

⁸ Durch diese Verkürzungen der Arbeitszeit in Frankreich kam es insbesondere in den unteren Entlohnungsgruppen zu einem Ansteigen der Stundenlöhne mit den entsprechenden negativen Beschäftigungswirkungen im Bereich geringqualifizierter Beschäftigung. Eine Beurteilung der aktuellen Arbeitszeitverkürzung in Frankreich ist zur Zeit noch nicht möglich. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die französische Regierung aufgrund der Erfahrungen früherer Arbeitszeitverkürzungen durch Abgabenentlastungen bei Niedrigverdiennern versucht, einem Lohndruck entgegen zu wirken, allerdings unter Inkaufnahme negativer Auswirkungen auf den staatlichen Haushalt.

gelmäßigen Nachtarbeit mit 7% klar über dem EU-15 Durchschnitt (5,5%).⁹ Andererseits arbeiten nur 5,5% der Deutschen gelegentlich nachts gegenüber 9,3% der Erwerbstätigen im EU-15 Durchschnitt. Das Ausmaß dieser Beschäftigungsformen spiegelt einerseits die Notwendigkeit der Abstimmung von Arbeitszeiten und Betriebslaufzeiten und andererseits die Veränderungen des Mobilitäts- und Freizeitverhaltens sowie die gestiegene Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen wider (Schupp 1999).

6. Eine Strategie zeitgenutzter Geldzuschläge - insbesondere bei Nachtarbeit - kann dazu beitragen, gesundheitliche Risiken dieser Arbeitszeitform zu reduzieren. Darüber hinaus könnte eine verbesserte Ausrichtung der Arbeitszeiten an den Präferenzen der Arbeitnehmer erfolgen. Inwieweit sich durch eine Umwandlung von Lohnzuschlägen in Freizeit, z.B. durch veränderte Schichtsysteme, Beschäftigungseffekte erzielen lassen, hängt einerseits davon ab, welche zusätzlichen Kosten durch die Rekrutierung von Ersatzkräften entstehen. Andererseits können sich Kostenentlastungen aufgrund verringter Absenzzzeiten ergeben. Der Nettoeffekt erscheint daher unklar.

VII. Literatur

- Almus, Matthias / Egeln, Jürgen / Lechner, Michael, et al., 1998: Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz - eine ökonometrische Analyse des Wiedereingliederungserfolgs. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsfor- schung*, 31, 3: 558-572.
- Autorengruppe, IAB, 1998: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1997 und 1998. In: *Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsfor- schung*, 31, 1: 5-57.
- Bauer, Thomas / Zimmermann, Klaus F., 1999: Overtime Work and Overtime Compensation in Germany. *Institut Zukunft der Arbeit (IZA) Discussion Paper Nr. 48*.
- Blöndal, Sveinbjörn / Scarpetta, Stefano, 1998: The Retirement Decision in OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers Nr. 202*. Crépon,

⁹ Quelle: Europäische Arbeitskräftebefragung 1997. Die Anteile der Erwerbstätigkeit in Schicht- und Samstagsarbeit in Deutschland waren im internationalen Vergleich ebenfalls unterdurchschnittlich. Ferner ist für keine Dimension der atypischen Arbeit in Deutschland ein zeitlicher Trend in den seit 1992 vorliegenden Daten auszumachen.

- Bruno / Kramarz, Francis, 1999: Employed 40 Hours or Not-Employed 39: Lessons from the 1992 Mandatory Reduction of the Workweek. In: *CREST-INSEE, mimeo, Paris*.
- Europäische Kommission, 1998: *Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Europa*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Feil, Michael, 1999: *Volks- und betriebswirtschaftliche Aspekte der Arbeitszeitverkürzung in Deutschland, Teil 1: Literaturstudie zu den Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung in der Bundesrepublik Deutschland*. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Franz, Wolfgang, 1997: *Wettbewerbsfähige Beschäftigung schaffen statt Arbeitslosigkeit umverteilen*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Freeman, Richard B., 1998: Work-Sharing to Full Employment: Serious Option or Populist Fallacy? In: Freeman, Richard B. / Gottschalk, Peter (Eds.): *Generating Jobs - How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*. New York: Russell Sage Foundation: 195-222.
- Groß, Hermann / Munz, Eva, 1999: Erste Ergebnisse einer 1999 durchgeführten repräsentativen Beschäftigtenbefragung zu Arbeitszeitformen und -wünschen. Köln, ISO.
- Groß, Hermann / Munz, Eva / Seifert, Hartmut, 1999: Weniger Arbeitslose durch Überstundenabbau. *WSI Mitteilungen*, 52, 8: 505-512.
- Henneberger, Fred, 1998: *Die Kontroverse um die Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen*. St. Gallen: Universität St. Gallen.
- Holst, Elke / Schupp, Jürgen, 1997: Arbeitszeitpräferenzen in West- und Ostdeutschland 1997. *DIW Wochenbericht* 37/98.
- Hunt, Jennifer, 1999: Has Work-Sharing Worked in Germany? In: *Quarterly Journal of Economics*, 114, 1: 117-148.
- Klös, Hans-Peter, 2000: Zeitarbeit - Entwicklungstrends und arbeitsmarktpolitische Bedeutung, in: *iw-trends* 1/2000.
- OECD, 1998: Working Hours: Latest Trends and Policy Initiatives. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD: 153-188.
- OECD, 1999: *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Pannenberg, Markus / Wagner, Gert, 1999: Kaum Beschäftigungseffekte durch Abbau von Überstunden. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Wochenbericht Nr. 31/99*.
- Peters, Ralf-Henning / Steiner, Viktor, 2000: *Beschäftigungseffekte und Kosten der "Rente mit 60" - Gutachten für den Arbeitgeberverband Gesamtmetall*. Mannheim: ZEW.
- Promberger, Markus / Rosdücher, Jörg / Seifert, Hartmut, et al., 1997: *Weniger Geld, kürzere Arbeitszeit, sichere Jobs?* Berlin: Edition Sigma.
- Schupp, Jürgen, 1999: Sonntagsarbeit in Deutschland. *DIW Wochenbericht* 25/99.
- Stille, Frank / Zwiener, Rudolf, 1987: Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung von 1985 in der Metallindustrie. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Wochenbericht*.

Tálos, Emmerich (Hrsg.), 1999: *Atypische Beschäftigung - Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen - Europa, USA*. Wien: Manz.

Visser, Jelle, 1999: *Crafting Welfare Reform and Creating Part-time Employment - The Case of the Netherlands*. Conference of the Society of Socio-Economics "Globalization and the Good Society", Madison (Wisconsin), 8-11 July 1999, Madison Wisconsin.

Weinkopf, Claudia / Vanselow, Achim, 1999: Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW. *Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (IAT)*.

VIII. Anhang

Box 1: Beschäftigungswirkungen des Überstundenabbaus

Box 2: Zeitarbeit

Box 3: Präferenzen zur Teilzeitarbeit

Tabelle 1: Regulierung von Zeitarbeit

Tabelle 2: Regelungen über die geringfügige Beschäftigung in ausgewählten Ländern

Abbildung 1: Anteil der Zeitarbeitskräfte an allen abhängig Beschäftigten in %

Abbildung 2: Beteiligung an der beruflichen Aus-, Weiterbildung und Umschulung nach dem Lebensalter in %, 1998

Abbildung 3: Anteil der Teilzeitbeschäftigte an allen Beschäftigten in % nach dem Geschlecht, 1998

Abbildung 4: Durchschnittliches Alter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bei Männern

Abbildung 5: Durchschnittliches Alter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bei Frauen

Abbildung 6: Beschäftigungsquoten der 15-24- und der 55-64-Jährigen

Abbildung 7: Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit

Box 1: Beschäftigungswirkungen des Überstundenabbaus

Jüngste Untersuchungen gelangen bei der Schätzung der Höhe der zu erzielenden Beschäftigungseffekte des Überstundenabbaus in Deutschland zu unterschiedlichen Ergebnissen. Das rein rechnerisch erreichbare Potenzial neuer Arbeitsplätze durch Überstundenabbau schätzt das DIW (Pannenberg/Wagner 1999) auf maximal 185.000. Eine Autorengruppe des IAB (1998) geht von einem maximal erreichbaren Beschäftigungszuwachs (Voll- und Teilzeitkräfte entsprechend ihres gesamtwirtschaftlichen Verhältnisses) von bis zu 320.000 aus. Das ISO/WSI schätzen ein Potential von 240.000 bis 630.000 zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen (Gross/Munz/Seifert 1999). Den verschiedenen Schätzungen liegen unterschiedliche Annahmen über den Zusammenhang der Art von Überstunden (unbezahlte, bezahlte, definitiv, transitorisch, permanent, nicht-permanent) und den unterschiedlichen Beschäftigengruppen (Arbeiter/Angestellte/Beamte) sowie deren Qualifikationsstruktur zugrunde. Die Realisierung dieser Beschäftigungspotentiale würde jedoch voraussetzen, dass das abbaubare gesamtwirtschaftliche Überstundenpotential voll ausgeschöpft wird, d.h. dass es zu keinen Einschränkungen der Betriebszeit, keinen verstärkten qualifikatorischen Divergenzen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage kommt und dass keine wesentlichen Such- und Einarbeitungskosten anfallen. Berücksichtigt man diese Einflüsse, kommen das DIW zu einem zu erwartenden Beschäftigungszuwachs von bis zu 20.000 neuen Arbeitsplätzen. In der konservativsten Variante geht das IAB (1998) von einem Beschäftigungsäquivalent von ca. 50.000 aus. Bauer/Zimmermann (1999) liefern zwar keine konkrete Prognose, halten jedoch sogar einen Arbeitsplatzabbau, insbesondere im Bereich niedrigqualifizierter Beschäftigung für möglich.

Bei der Betrachtung der Struktur der Überstunden zeigt sich, dass überwiegend transitorische (1,1 Wochenstunden) im Verhältnis zu bezahlten (0,9 Wochenstunden) bzw. unbezahlten Überstunden (0,8 Wochenstunden) pro Beschäftigten geleistet werden (Groß/Munz/Seifert 1999). Dies ergibt ein Verhältnis von 1,7:1,1 definitiver zu transitorischer Überstunden. Der Vergleich zu 1995 zeigt, dass transitorischen Überstunden gestiegen (+ 0,4 Wochenstunden) und bezahlte Überstunden gefallen (-0,4 Wochenstunden) sind. Die Höhe der unbezahlten Überstunden ist nahezu unverändert geblieben (Gross/Munz/Seifert 1999; Pannenberg / Wagner 1999). Bei der qualifikatorischen Struktur der definitiven Überstunden zeigt sich, dass diese zur Hälfte im Bereich hochqualifizierter Beschäftigung anfallen.

Box 2: Zeitarbeit

Im Vergleich zur gewerblichen Zeitarbeit mit gut 285.000 „überlassenen Arbeitnehmern“¹⁰ ist der Anteil der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland verschwindend gering. Die existierenden Modellprojekte besitzen eine explizit arbeitsmarktpolitische Motivation. Allerdings gibt es hier erste Evaluierungsstudien, die auch Aufschlüsse bezüglich der Übernahme-wahrscheinlichkeiten in permanente Beschäftigungsverhältnisse liefern. Neben der gewerblichen Zeitarbeit gibt es in den Niederlanden seit 1977 eine halb-staatliche Arbeitnehmerüberlassungsagentur namens „Start.“ Diese vermittelt Arbeitssuchende an Arbeitgeber, wobei schwervermittelbare Arbeitslose die eigentliche Klientel von „Start“ sind, d.h. vor allem Erwerbsun-fähige, Angehörige ethnischer Minderheiten, Frauen und Langzeitarbeits-lose. „Start“ ist der zweitgrößte Anbieter am niederländischen Zeitarbeitsmarkt und bietet neben der Zeitarbeit auch Qualifizierungspro-gramme und andere Dienstleistungen an. Es kooperiert seit 1998 eng im Rahmen eines Gemeinschaftsunternehmens mit der staatlichen Arbeitver-waltung und einem privaten Dienstleister.

In Deutschland wurde nach dem niederländischen Vorbild 1995 „Start Nord-rhein-Westfalen“ als Modellprojekt gegründet. Erste Bewertungen zeigen, dass bis 1999 fast 9.000 Arbeitnehmer in einem Zeitarbeitsverhältnis einge-stellt wurden. Im Anschluss fanden 46% der Arbeitnehmer eine Beschäfti-gung, meist beim ehemaligen Entleihbetrieb, wobei der Anteil schwervermittelbarer Arbeitnehmer durchaus hoch war (Weinkopf / Vanse-low 1999). Zum Vergleich lag die vergleichbare Quote im gewerblichen Be-reich, d.h. bei Zeitarbeitsbetrieben, die eben keine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung verfolgen, zwischen 1980 und 1990 bei etwa 31%.¹¹ Im Bereich dieser Ergebnisse liegt auch eine Evaluation der gemeinnützigen Arbeit-nemherüberlassung in Rheinland-Pfalz, die feststellt, dass fünf Monate nach Beendigung des Zeitarbeitsverhältnisses über 27% der Arbeitnehmer im ers-ten Arbeitsmarkt tätig waren, 13% mehr als in der entsprechenden Kontroll-gruppe (Almus, Egeln, Lechner et al. 1998).

¹⁰ Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitnehmerüberlassungsstatistik, Stand: Juni 1999.

¹¹ Vgl. Rudolph/Schröder (1997)

Box 3: Präferenzen zur Teilzeitarbeit

Bei der Interpretation von Arbeitszeitpräferenzen ist zu beachten, dass in Befragungen die Angaben zur gewünschten Arbeitszeit meist nicht mit dem Einkommensmotiv und – dies ist gerade im Hinblick auf Frauen ein wichtiger Aspekt – nicht mit den entsprechenden Kontextbedingungen, wie beispielsweise dem Angebot sozialer Infrastrukturleistungen, verbunden worden sind, so dass die tatsächlichen Präferenzstrukturen nur unzureichend abgebildet werden können. Dennoch können Befragungsdaten Hinweise auf das Arbeitsangebotsverhalten liefern. Im Jahr 1997 waren etwa 18% der Männer und knapp 13% der Frauen, welche eine Teilzeitarbeit ausübten, in dieser Beschäftigungsform nur unfreiwillig tätig, d.h. dass sie diese Tätigkeit ausübten, weil sie keine Vollzeitbeschäftigung finden konnten. Diese Werte lagen deutlich unter den OECD-Mittelwerten von 22% bei den Männern und 17% bei den Frauen. OECD-Daten (OECD 1999) weisen auch aus, dass Mitte der neunziger Jahre etwa 15% der Teilzeitkräfte in Deutschland eine Vollzeittätigkeit aufnehmen wollten, während 7% der Vollzeitarbeitskräfte auf Teilzeitarbeit zu wechseln wünschten. Laut einer Umfrage des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Holst / Schupp 1997) aus dem Jahr 1997 wünschen sich Teilzeitarbeitskräfte jedoch durchaus eine Verlängerung ihrer Arbeitszeit, zumal die Stundenzahl der Teilzeitkräfte, auch wegen der zunehmenden Verbreitung geringfügiger Beschäftigung, im Durchschnitt gesunken ist. Männer in Teilzeit würden statt der tatsächlich vereinbarten 15,8 gerne 29,4 Stunden arbeiten, Frauen 20,6 statt 18 Stunden. Bezuglich der Arbeitszeitpräferenzen von Vollzeitkräften berichtet das DIW, dass 7% der Vollzeit arbeitenden Männer und 20% der Frauen eine Arbeitszeit von 30 Stunden wünschten. Nur 3% der Vollzeit arbeitenden Männer und 11% der Frauen wollten unter 30 Stunden arbeiten.

Tabelle 1: Regulierung von Zeitarbeit

Land	Zulässigkeit der Zeitarbeit	Beschränkung bei der Erneuerung	Maximale Dauer von Entleihperioden
Deutschland	generell, außer in der Bauwirtschaft	Ja	12 Monate
Frankreich	auf objektive Gründe beschränkt	Ja, eine Erneuerung möglich	18 Monate
Italien	seit 1997 auf experimenteller Basis in manchen Sektoren für bestimmte Aufgaben erlaubt	Ja, meist nur eine Erneuerung erlaubt, sektorale Regeln	keine Beschränkung
Großbritannien	keine Beschränkung	Keine Beschränkung	keine Beschränkung
Dänemark	keine Beschränkung	Keine Beschränkung	keine Beschränkung
Schweden	keine Beschränkung	Keine Beschränkung	wie bei befristeten Verträgen
Niederlande	generell, außer in der Schifffahrt	Ja	3,5 Jahre, dann unbefristeter Vertrag mit Zeitarbeitsfirma
USA	keine Beschränkung	Keine Beschränkung	keine Beschränkung
Japan	beschränkt auf 23 Wirtschaftszweige	Ja, 2 Erneuerungen möglich	36 Monate, 12 Monate bei erstem Vertrag

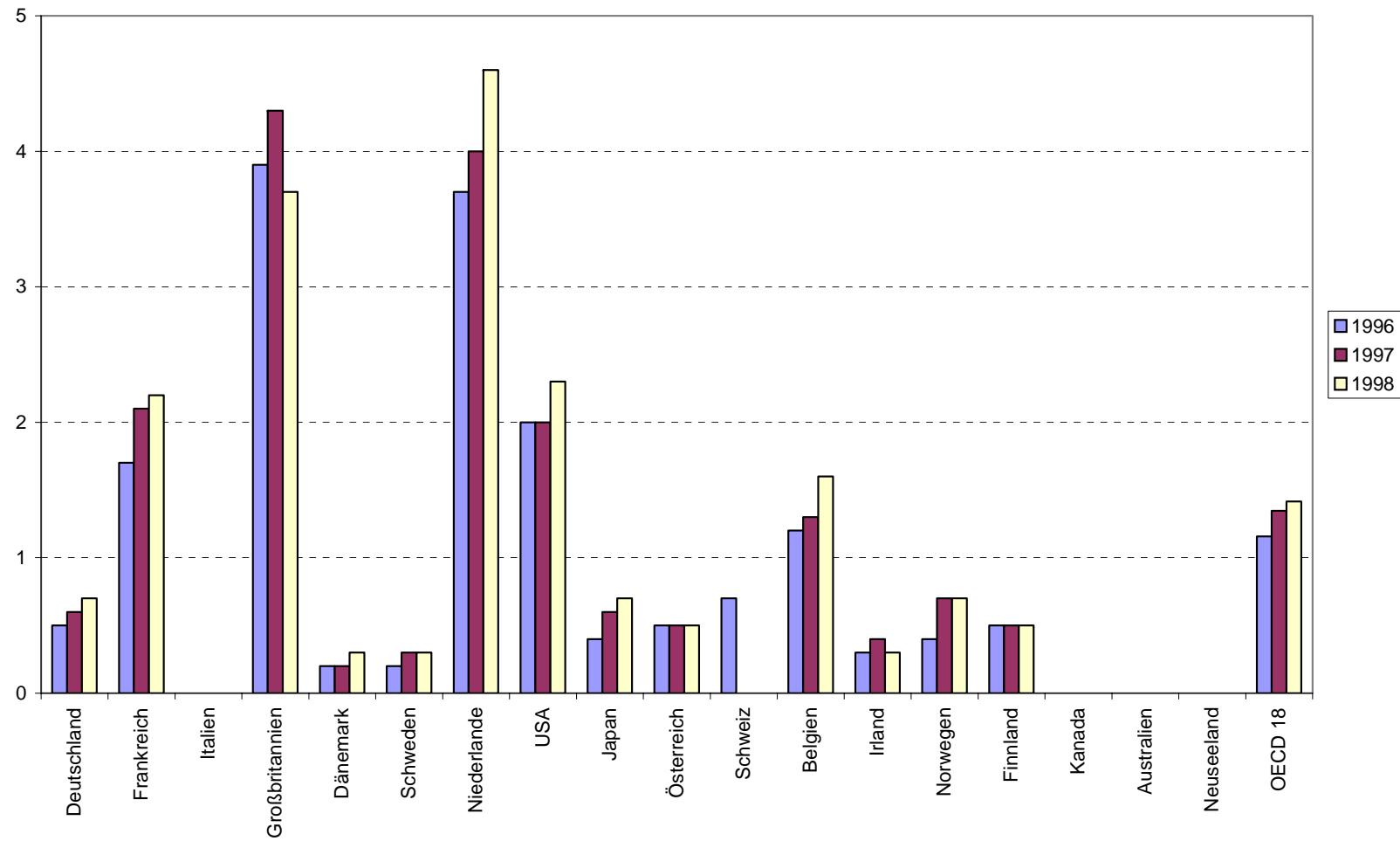
Quelle: OECD Employment Outlook 1999:107-108. Stand: Ende der 90er Jahre

Tabelle 2: Regelungen über die geringfügige Beschäftigung in ausgewählten Ländern

Land	Geringfügigkeitsgrenze	Ansprüche auf Sozialleistungen
Deutschland	weniger als 15 Stunden/Woche, DM 630/Monat	seit 1999 in Renten- und Krankenversicherung einbezogen, aber nicht in Arbeitslosenversicherung
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> • weniger als 4 Monate in 8 Monaten • weniger als 60 Stunden/Monat oder weniger als 60-fachen Mindeststundenlohn • weniger als 4 Stunden/Woche und weniger als Mindestlohn 	<ul style="list-style-type: none"> • kein Zugang zur Arbeitslosenversicherung • kein Zugang zur Krankenversicherung • keine Einbeziehung in Rentenversicherung
Italien	Keine	
Dänemark	<ul style="list-style-type: none"> • weniger als 15 Stunden/Woche (Arbeitslosenkasse) • weniger als 120 Stunden/13 Wochen (Krankengeld) • weniger als 9 Stunden/Woche (Zusatzrente) 	<ul style="list-style-type: none"> • kein Kündigungsschutz und Zugang zur Arbeitslosenkasse • kein Zugang zum Krankengeld • kein Zugang zur ATP-Zusatzrente
Schweden	<ul style="list-style-type: none"> • weniger als 6.000 SKR/Jahr • weniger als 6 Monate in 12 Monaten mit 17 Stunden/Woche 	<ul style="list-style-type: none"> • kein Zugang zu Geldleistungen der Krankenversicherung • kein Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung
Niederlande	falls kein Arbeitsvertrag: weniger als 30 Tage Arbeit, 2 Tage/Woche, weniger als 40% des Monatsmindesteinkommens	kein Zugang zu Arbeitnehmerversicherungen
Großbritannien	Stundengrenze von 8 bzw. 16 Stunden/Woche im Arbeitsrecht seit 1995 abgeschafft, im Sozialrecht noch immer Grenze bei 66 Pfund/Woche bzw. 286 Pfund/Monat (Arbeitgeberbeiträge ab 83 Pfund/Woche), außerdem jahresbezogene Verdienstuntergrenzen	kein Zugang zu Geldleistungen der Sozialversicherung
USA	1.000 Stunden/Jahr oder 19,2 Stunden/Woche	Ausschluss von der betrieblichen Rentenversicherung

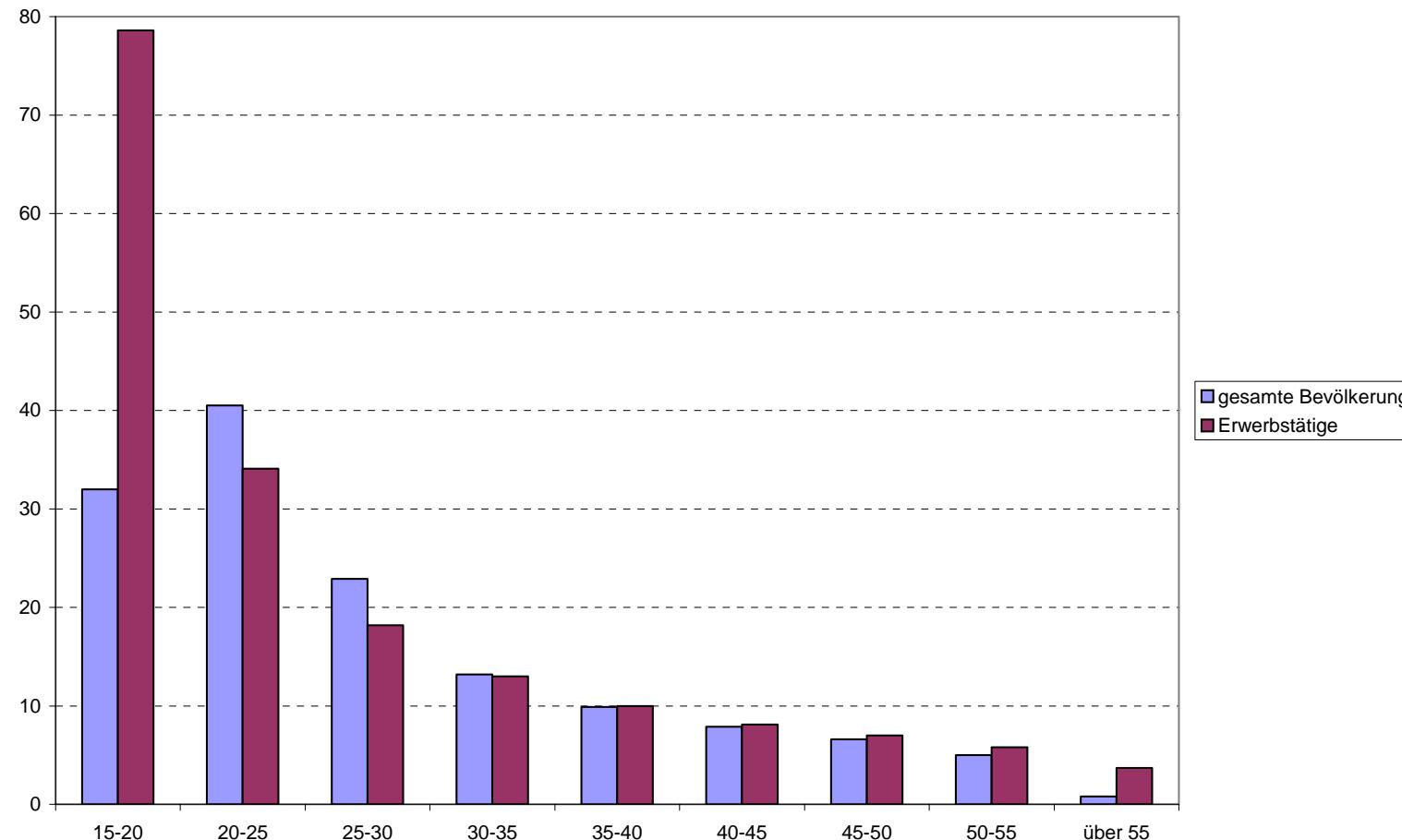
Quelle: Verschiedene Beiträge in Tálos (Hrsg., 1999).

Abbildung 1: Anteil der Zeitarbeitskräfte an allen abhängig Beschäftigten in %



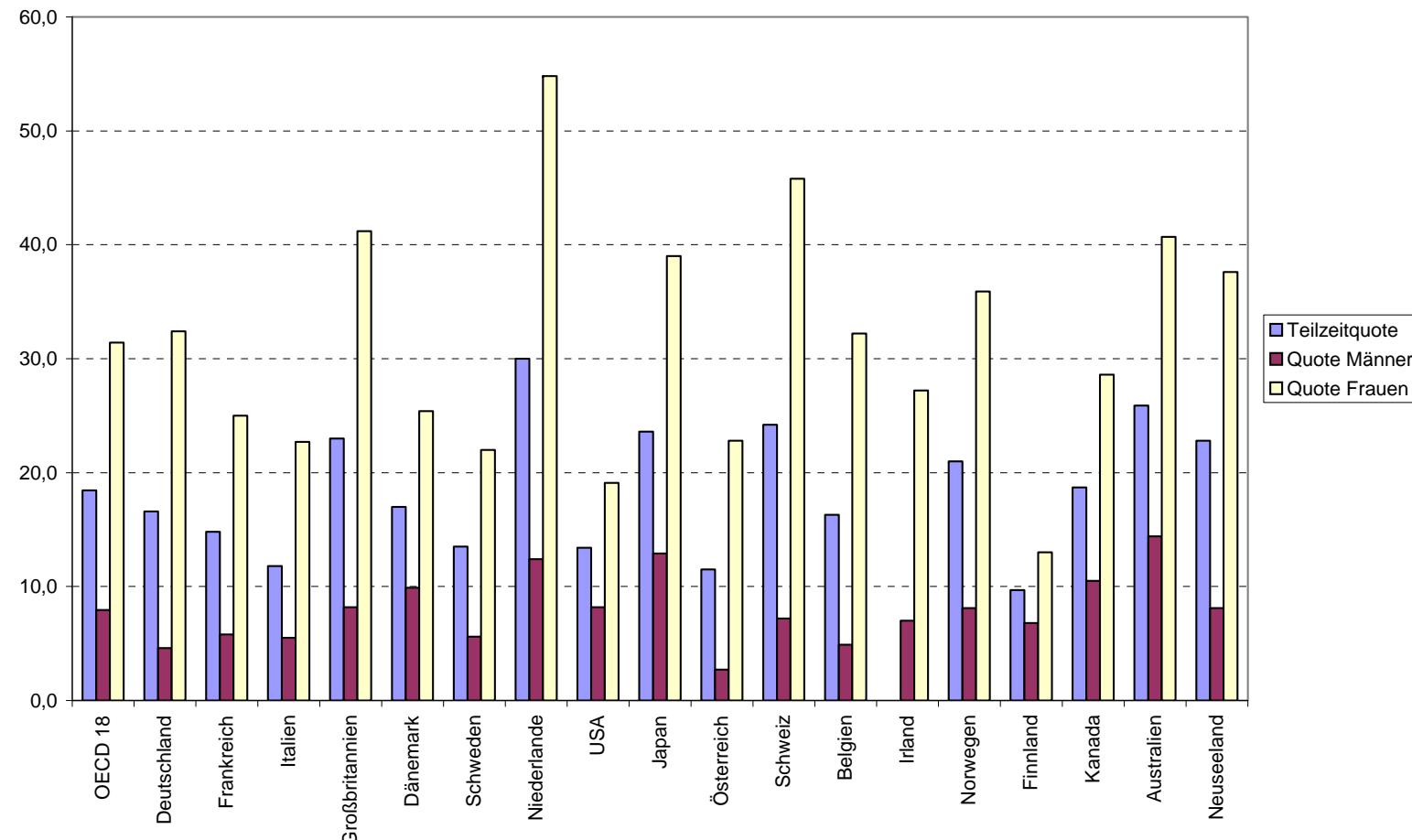
Quelle: Beschäftigungsdaten der OECD (OECD Annual und Quarterly Labour Force Statistics), Daten des CIETT zur Zeitarbeit (Confédération Internationale des Entreprises de Travail Temporaire CIETT, Report of Activities 1999, Brüssel, 1998), Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln (Klös 2000).

Abbildung 2: Beteiligung an der beruflichen Aus-, Weiterbildung und Umschulung nach dem Lebensalter in %, 1998



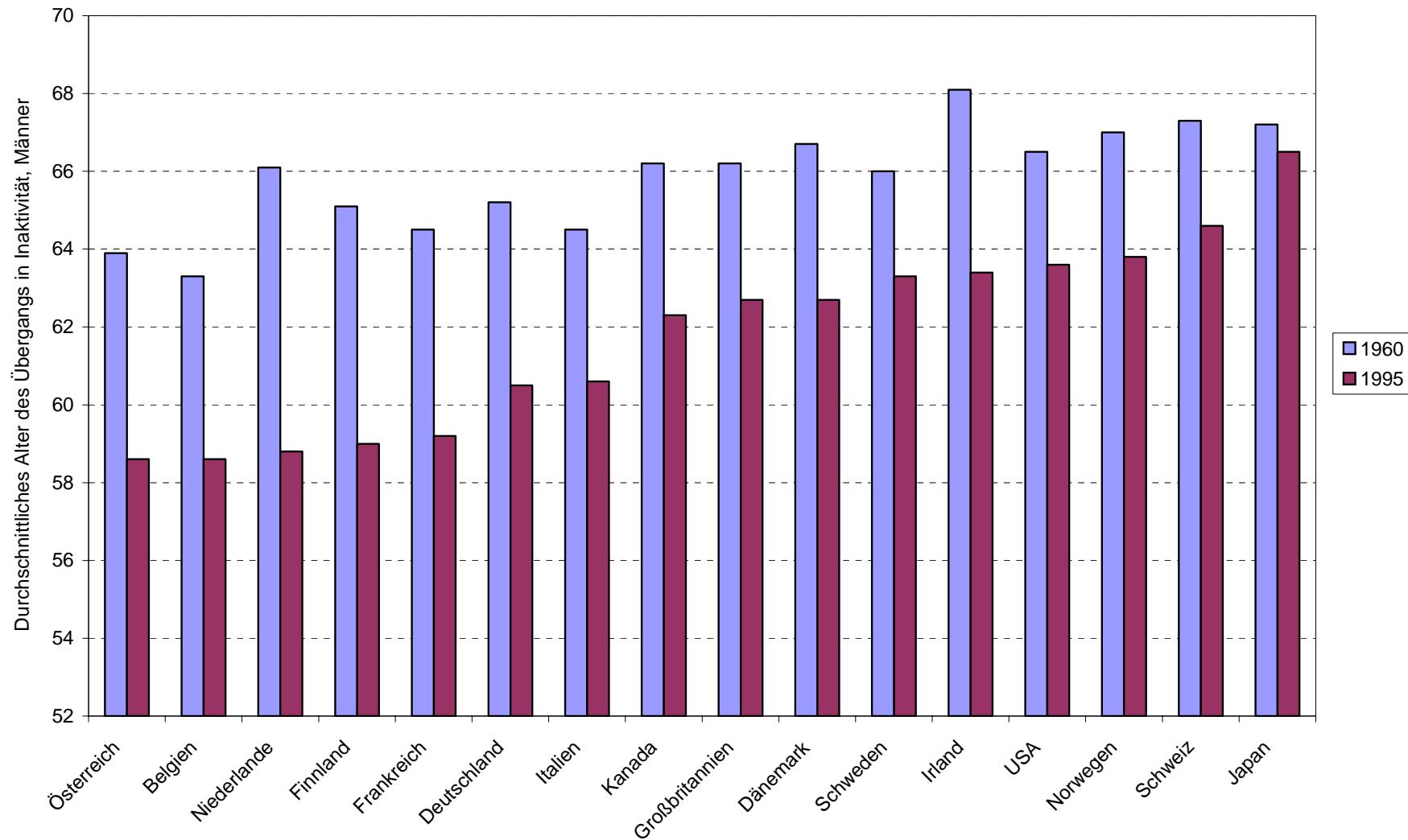
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 4.1.2: Beruf, Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen, 1998 (Ergebnisse des Mikrozensus).

Abbildung 3: Anteil der Teilzeitbeschäftigen an allen Beschäftigten in % nach dem Geschlecht, 1998



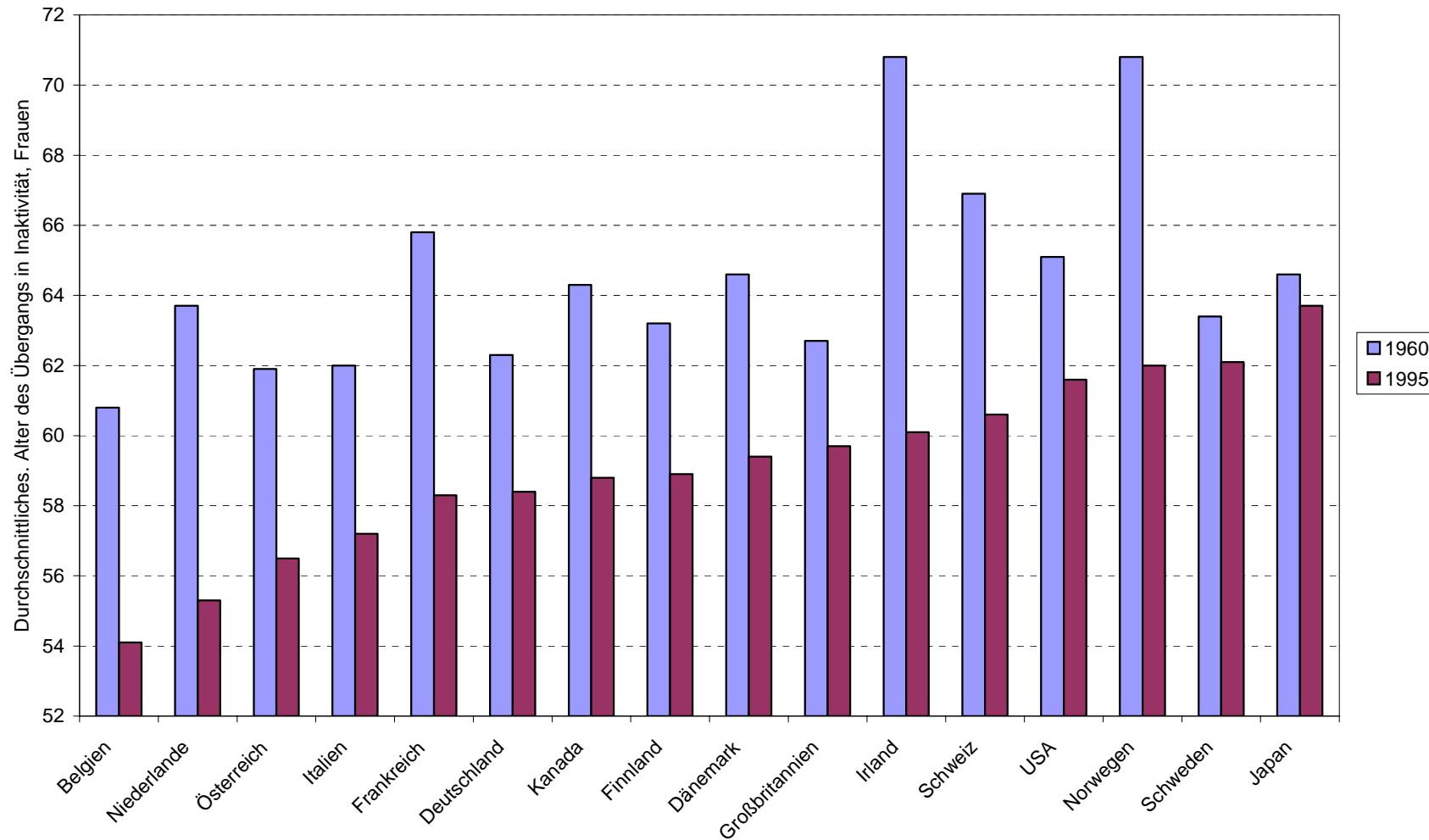
Quelle: OECD Employment Outlook 1999:240.

Abbildung 4: Durchschnittliches Alter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bei Männern



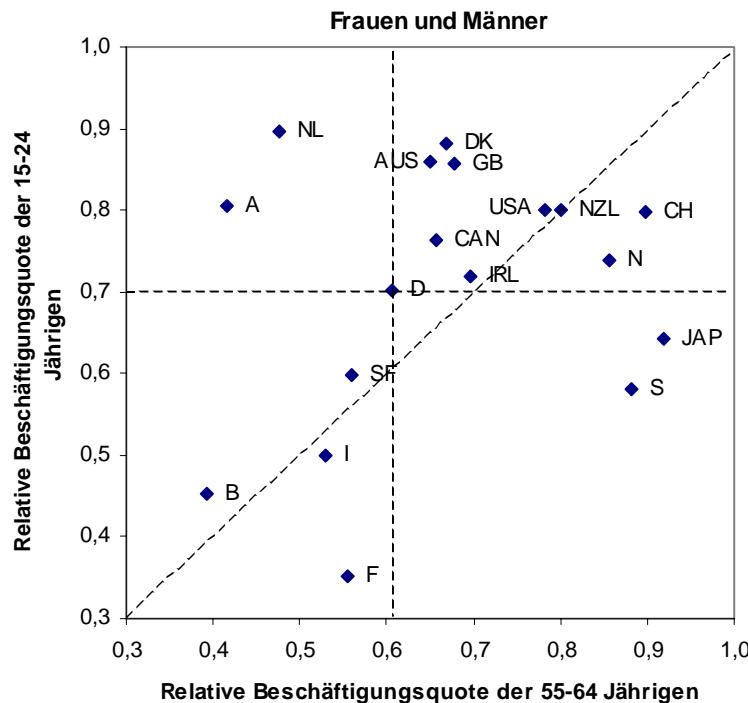
Quelle: Blöndal/Scarpetta 1998.

Abbildung 5: Durchschnittliches Alter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bei Frauen



Quelle: Blöndal/Scarpetta 1998.

Abbildung 6: Beschäftigungsquoten der 15-24- und der 55-64-Jährigen¹²

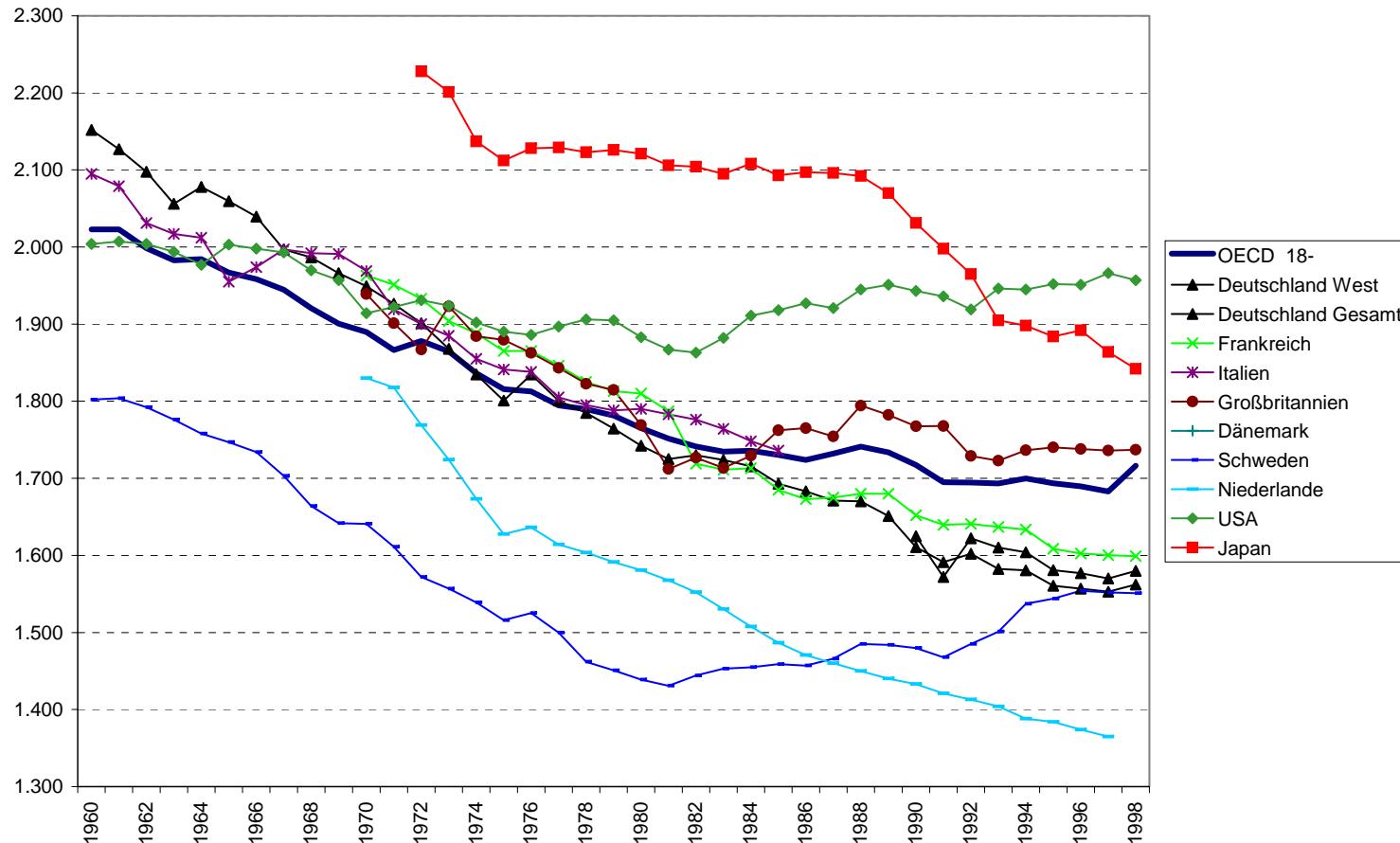


Erläuterung:

Beispielsweise beträgt in Dänemark (DK) der Anteil der Beschäftigten an allen Personen zwischen 55 und 64 Jahren (Beschäftigungsquote der älteren Personen) etwa zwei Drittel der Beschäftigungsquote der gesamten erwerbsfähigen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren. Die Beschäftigungsquoten der Jüngeren zwischen 15 und 24 Jahren liegt in Dänemark bei rund 90% der Beschäftigungsquote der gesamten erwerbsfähigen Bevölkerung. Damit haben sowohl die Jüngeren als auch die Älteren in Dänemark einen relativ höheren Beschäftigungsstand als die vergleichbaren Gruppen in Deutschland (D).

¹² Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten im OECD Employment Outlook 1999.

Abbildung 7: Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit



Quelle: OECD Annual Hours Data Base (OECD Statistical Compendium 1999).