

Arbeitszeitverlängerung? Arbeitszeitflexibilisierung?

Besteht Handlungsbedarf für die österreichische Wirtschaftspolitik?

Alfred Stiglbauer

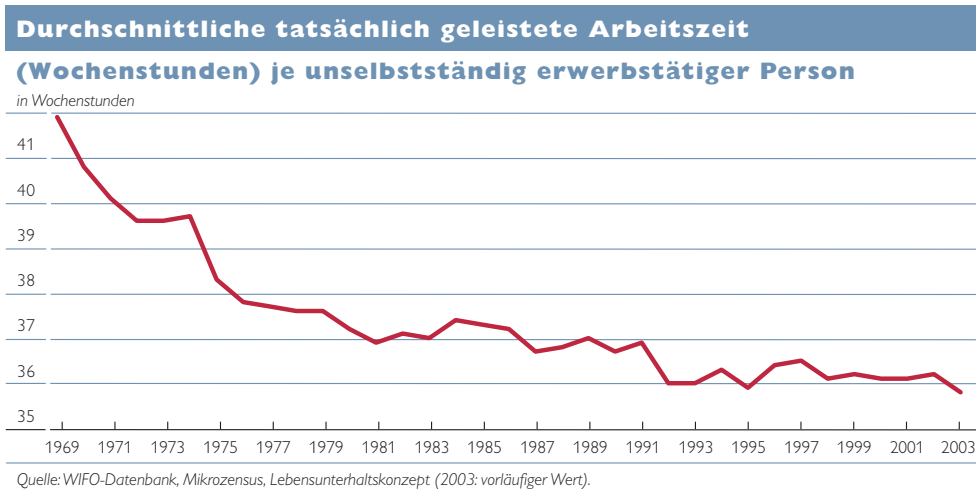
Am 23. September 2004 fand in der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) eine Diskussionsveranstaltung zur Arbeitszeitverlängerung bzw. -flexibilisierung statt. Nach einer Einleitung von Peter Mooslechner (OeNB), die den Verlauf der bisherigen medialen Diskussion schilderte und einige Fakten präsentierte, folgten die Statements der Referenten. Erhard Fürst (Industriellenvereinigung und Austria perspektiv) plädierte weniger für eine Verlängerung als vielmehr für eine Flexibilisierung der Arbeitszeit. Er begründete dies mit steigendem Wettbewerbsdruck von Unternehmen. Sepp Zuckerstätter (Arbeiterkammer) sprach sich gegen eine Arbeitszeitverlängerung aus, weil diese die Beschäftigung und Nachfrage senken würde. Die bestehenden Arbeitszeitregelungen seien seiner Ansicht nach flexibel genug. Herbert Walther (Wirtschaftsuniversität Wien) erläuterte, dass in theoretischen Modellen die Beschäftigungswirkungen einer Arbeitszeitflexibilisierung ungewiss seien. Weiters sei empirisch kein Zusammenhang zwischen dem Grad der Flexibilisierung und wichtigen Arbeitsmarktindikatoren erkennbar. In den Wochen und Monaten vor der Veranstaltung gab es immer wieder Äußerungen in den Medien, in denen eine Verlängerung der Normalarbeitszeit bzw. eine stärkere Flexibilisierung der betrieblichen Arbeitszeit gefordert wurde.

Peter Mooslechner (OeNB) verwies einleitend auf die wichtigsten Elemente der medialen Diskussion, die die Thematik Arbeitszeitverlängerung/Arbeitszeitflexibilisierung in den letzten Monaten geprägt haben: Auffällig sei aus österreichischer Sicht insbesondere, dass die Diskussion in Deutschland viel intensiver als in Österreich geführt werde. In Deutschland haben vor allem die Fälle Siemens und DaimlerChrysler erhebliches Aufsehen erregt. Unter Hinweis auf die zunehmende Konkurrenz osteuropäischer Staaten wurde eine Verlängerung der Jahresarbeitszeit vereinbart. In Österreich wurde die Debatte zur Verlängerung der Arbeitszeit durch Vertreter der Industrie aufgeworfen und mit Forderungen zur Abschaffung von Feiertagen fortgesetzt. Diesen Argumenten war von Arbeitnehmerseite primär entgegengehalten worden, dass die Verlängerung der Arbeitszeit einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zur Folge hätte, was schlussendlich auch nicht im Interesse der Unternehmen sein könne. Schließlich verlagerte sich diese Diskussion in Österreich sehr rasch zur Flexibilisierung der arbeitszeitrechtlichen Rahmenbedingungen. So hatte z. B. Wirtschaftskammerpräsident Leitl eine

„radikale Flexibilisierung“ der Arbeitszeiten verlangt.

Mooslechner stellte fest, dass die Datenlage zur Arbeitszeit speziell für Österreich, aber auch im internationalen Vergleich unzulänglich und teilweise widersprüchlich sei. Statistiken der OECD zufolge kamen österreichische Arbeitnehmer im Jahr 2003 auf eine tatsächliche Jahresarbeitszeit von knapp 1.500 Stunden. Geringere Jahresarbeitszeiten weisen Deutschland, die skandinavischen Länder und die Niederlande auf. Länger wird hingegen in den USA und in osteuropäischen Staaten wie Ungarn, der Tschechischen Republik und Polen gearbeitet; in der Schweiz ist die Jahresarbeitszeit etwa gleich hoch wie in Österreich. Laut der DICE Datenbank des ifo-Instituts München liegt die kollektivvertraglich vereinbarte Normalarbeitszeit in Österreich mit 1.700 Stunden etwa im EU-Durchschnitt.

Langfristig ist laut Mikrozensus die durchschnittliche (tatsächlich geleistete) wöchentliche Arbeitszeit je Beschäftigten in Österreich zwischen dem Beginn der Siebzigerjahre und dem Ende der Achtzigerjahre signifikant von etwa 42 auf 37 Stunden gefallen. Seitdem ist sie jedoch – trotz



der Zunahme von Teilzeitarbeit – konstant geblieben (Grafik 1). Kennzeichnend für die Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes sei auch, dass die üblicherweise mit Flexibilität assoziierten Beschäftigungsformen einen relativ hohen Anteil aufwiesen. So liegen die Anteile für Abendarbeit (13,3%), für Sonntagsarbeit (10,4%) und für Schichtarbeit (18,0%) in Österreich sehr nahe am EU-Durchschnitt, für Nachtarbeit (9,1%) und Samstagarbeit (19,9%) sogar deutlich darüber. Diese Werte sind beispielsweise auch markant höher als in der Schweiz und – mit Ausnahme von Abendarbeit – mit jenen für das Vereinigte Königreich durchaus vergleichbar.

Unterstrichen werde diese Einschätzung dadurch, dass die Zu- und Abgänge in und aus unselbstständigen Beschäftigungsverhältnisse(n) laut dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und dem Arbeitsmarktservice mit rund 1,4 Millionen pro Jahr sehr hoch erscheinen (bei rd. 3,2 Millionen unselbstständigen Beschäftigungsverhältnissen) und es ca. 450.000 „besondere Beschäftigungsverhältnisse“ gibt – von geringfügiger Beschäftigung über Leiharbeit bis zu

freien Dienstverträgen. Damit stellt sich die grundsätzliche Frage, inwieweit in Österreich wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf zur Arbeitszeit bestehe, wird doch dem österreichischen Arbeitsmarkt immer wieder eine im internationalen Vergleich hohe Flexibilität – etwa hohe Reallohnflexibilität – bescheinigt.

Erhard Fürst (Industriellenvereinigung und Austria perspektiv) begründete die Notwendigkeit der Diskussion über Arbeitszeitregelungen mit dem Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen, der sich in den letzten Jahren verstärkt habe. Dazu hätten vor allem die Schaffung des EU-Binnenmarktes und die Erweiterung der EU beigetragen. Dazu käme erhöhter Kostendruck durch neue Regulierungen und Steuern (z. B. höhere Energiesteuern, die LKW-Maut und die Chemikalien-Richtlinie der EU). Weiters wies Fürst auf den Druck der internationalen Börsen, entsprechende Gewinne zu machen, hin, weil andernfalls die Gefahr bestehe, dass Anleger abwandern. Die Basel-II-Regelungen dürften ebenfalls zu höheren Kosten der Kapitalaufbringung führen.

Eine Veränderung der bestehenden Arbeitszeitregelungen sei ein mögliche

cher Hebel, um den Unternehmen mehr Flexibilität und Kostensenkungen zu ermöglichen. Grundsätzlich sei dies aber weniger dringend als z. B. in Deutschland. Fürst plädierte für flexiblere Arbeitszeiten innerhalb des Jahres, was durch eine verringerte Zahl von Überstunden die Lohnkosten senken würde. Eine Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen sei vor allem auf der betrieblichen Ebene auszuhandeln, da nicht alle Unternehmen die derzeit gesetzlich oder in den Kollektivverträgen festgelegten Möglichkeiten gleichermaßen ausschöpfen: Manche Betriebe seien mit den derzeit vorhandenen Möglichkeiten zufrieden, während andere flexiblere Arbeitszeitmodelle bevorzugten. Einige wenige Betriebe würden eine Ausweitung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich bevorzugen. Die Arbeitszeitregelungen seien so auszugestalten, dass durch Vereinbarungen im Rahmen der betrieblichen Sozialpartnerschaft den betriebsindividuellen Bedürfnissen entsprochen werden könne.

Keinen unmittelbaren oder dringenden Anlass sah Fürst, die derzeit festgelegte Wochen- oder Jahresarbeitszeit auszuweiten (im Einzelfall sollte aber auch dieses Instrument zur Verfügung stehen, um österreichische Betriebsstandorte und Arbeitsplätze längerfristig abzusichern). Befragungen von Industrieunternehmen durch die Industriellenvereinigung zeigen jedoch einen dringenden Bedarf, die maximale tägliche Normalarbeitszeit auf 10 Stunden und die maximale täglich zulässige Arbeitszeit auf 12 Stunden zu erhöhen sowie den Durchrechnungszeitraum generell auf zumindest 1 Jahr festzulegen. Kurzfristig seien die makroökonomischen Auswirkungen flexiblerer oder längerer Arbeitszeit nicht seriös abzuschätzen, da das Ergebnis von der gesamtwirtschaft-

lichen Kapazitätsauslastung und Nachfrage abhängt. Längerfristig würden sich durch eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit das Wachstum und die Beschäftigung erhöhen. Fürst meinte auch, dass eine Ausweitung der Arbeitszeit (v. a. der Lebensarbeitszeit) aus demographischen Gründen langfristig sehr wohl notwendig werden würde.

Sepp Zuckerstätter (Arbeiterkammer) begann sein Statement mit Überlegungen zur Arbeitsnachfrage-seite: Angesichts empirisch beobachtbarer Arbeitsnachfrageelastizitäten sei es unplausibel, dass eine Verlängerung der Arbeitszeit die Beschäftigung erhöht. Eine Arbeitszeitverlängerung würde zunächst das Arbeitsangebot steigern; um darüber hinaus noch einen Beschäftigungszuwachs zu erzielen, müssten die Arbeitsnachfrageelastizitäten Werte über 1 aufweisen. Derart hohe Werte werden aber in keiner Studie gefunden. Wahrscheinlicher sei vielmehr ein Sinken der Beschäftigung bei gleichzeitig längeren Arbeitszeiten. Eine Arbeitszeitverlängerung bewirke durch verminderte Überstundenzuschläge sowie Lohnkürzungen bei Teilzeitbeschäftigten sinkende Einkommen und eine sinkende Nachfrage. Dass die auf diese Weise verringerten Produktionskosten zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit führten, sei ebenfalls sehr unwahrscheinlich, da andere Länder ebenfalls entsprechende Maßnahmen ergreifen würden. Es käme somit zu einem „rat race“, nach dem alle Länder schlechter gestellt seien als vorher. Außerdem deuteten alle vorliegenden Analysen zu den Gründen des gegenwärtig geringen Wachstums darauf hin, dass diese in einer schwachen Binnennachfrage (und nicht in zu geringen Exporten) liegen. Die Beschäftigungswirkungen einer

Arbeitszeitflexibilisierung seien nicht eindeutig. Die Gewinne, die durch eine verbesserte Kapitalauslastung erzielt würden, müssten Pareto-verbessernd auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilt werden.

Es sei, so Zuckerstätter, notwendig, sich die Gründe für Arbeitszeitregulierung in Erinnerung zu rufen: Dazu zählten der Schutz der Gesundheit, der Schutz gesellschaftlicher Interessen (Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Ehrenamtlichkeit), der Schutz vor Willkür und die Regulierung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen. Die vorhandenen Regelungen seien flexibel genug, da bei der Normalarbeitszeit vom Normalfall der 40-Stunden-Woche (mit 8 Arbeitsstunden täglich) leicht abgewichen werden kann: So sei es bei Gleitzeitregelungen bzw. in vielen Kollektivverträgen möglich, bis zu 10 Stunden pro Tag oder 50 Stunden pro Woche zu arbeiten, ohne dass Überstundenzuschläge ausbezahlt werden müssen. Auch die Regelungen zur Gesamtarbeitszeit (inkl. Überstunden) böten – bei entsprechender Betriebsvereinbarung – die Möglichkeit, bis zu 60 Wochenstunden zu arbeiten. Außerdem gäbe es für viele Branchen Sonderregelungen (z. B. im Handel und bei Krankenanstalten sowie für Betriebe, die in Schichten arbeiten). Darüber hinaus könne die zeitliche Lage der Normalarbeitszeit sehr leicht vom Arbeitgeber geändert werden, wenn sie objektiv begründbar ist und rechtzeitig angekündigt wird. Jedenfalls hielt Zuckerstätter den vorhandenen Flexibilisierungsspielraum für hoch und ausreichend, insbesondere wenn die Interessen der Arbeitnehmer mit berücksichtigt werden.

Auf die Arbeitsangebotsaspekte bzw. die Arbeitnehmersicht würde in

der derzeitigen Diskussion kaum Rücksicht genommen. Eine weitere Flexibilisierung der Arbeitszeit verursache monetäre und nichtmonetäre Kosten für die Arbeitnehmer. Diese Kosten müssten aus den Flexibilisierungsgewinnen abgegolten werden. Grundsätzlich gelte, dass Flexibilität umso leichter möglich sei, je kürzer die (Regel-)Arbeitszeiten sind. Was die Vergleiche mit Osteuropa betrifft, so sei vorhersehbar, dass auch in diesen Ländern die Arbeitszeit, so wie in Westeuropa, sinken wird, da das Verlangen nach mehr Freizeit mit dem Einkommen steigt. Der jüngste OECD-Employment Outlook zeige weiters, dass Probleme der Balance zwischen Arbeitszeit und Freizeit bei jenen Arbeitnehmern, die ihre Arbeitszeiten mitbestimmen können, deutlich geringer seien.

Herbert Walther (Wirtschaftsuniversität Wien) begann seine Ausführungen mit der grundsätzlichen Frage, warum es denn überhaupt Regulierungen der Arbeitszeit gibt: Technische Komplementaritäten erzwingen bei vielen (aber nicht bei allen) Tätigkeiten koordinierte Arbeitszeiten. Eine einheitliche Regelung von Arbeitszeiten ist daher unvermeidlich, schafft aber wegen unterschiedlicher Präferenzen zwischen Einkommen und Freizeit Gewinner und Verlierer. Arbeitgeber können leichter einen Arbeitnehmer ersetzen, als dass umgekehrt ein Arbeitnehmer den Dienstgeber wechselt. Dies führe zu einer strukturellen Machtasymmetrie zugunsten des Arbeitgebers in Arbeitszeitfragen. Kollektive Verhandlungen und die Gesetzgebung schafften hier einen Ausgleich und seien geeignet, das Vertrauen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu schaffen, das für die langfristige Effizienz der Vertragsbeziehung notwendig ist. Dies nützt

auch der Arbeitgeberseite. Weiters seien externe Effekte der Arbeitszeitgestaltung (gemeinsame Freizeit in der Familie und die Gesundheit des Arbeitnehmers) zu berücksichtigen. Bei Fragen der Flexibilisierung der Arbeitszeit sei es relevant, wer das „Direktionsrecht“ besitze, wer also entscheiden könne, ob und wie Flexibilität genutzt wird. Fälle, in denen der Arbeitgeber das Direktionsrecht ausübt, sind die Anordnung von „notwendigen“ Überstunden, Arbeit auf Abruf, Zwangsurlaub etc. Eine Ausübung des Direktionsrechts vonseiten des Arbeitnehmers umfasst das Ausnutzen von Gleitzeitregelungen, Eltern- und Pflegeurlaube etc. Nicht immer lassen sich diese Flexibilisierungsschritte konsensual lösen; es gibt Interessenskonflikte. Jedenfalls entscheide das Direktionsrecht über die Verteilungswirkungen der Effizienzgewinne durch flexiblere Arbeitszeit.

Was die wahrscheinlichen Beschäftigungswirkungen flexiblerer Arbeitszeiten angeht, so diskutierte Walther zwei Beispiele. Zuerst betrachtete er den Fall angeordneter Überstunden gegen Zeitausgleich. In diesem Fall sanken eindeutig die Arbeitskosten (Einsparung von Überstundenzuschlägen), während für die Arbeitnehmer der Nutzen der Freizeit sinkt. Eine Erhöhung der Beschäftigung wäre durch den Substitutionseffekt (verstärkter Einsatz des billigeren Faktors Arbeit) möglich. Unter Wettbewerbsbedingungen führten geringere Kosten zu einer Preissenkung und zu einer Nachfrageexpansion. Auf Branchenebene sei jedoch bei unelastischer Nachfrage (dies sei wahrscheinlich) ein negativer Beschäftigungseffekt zu erwarten. Weiters diskutierte Walther den allgemeinen Fall einer vollständigen Entkoppelung von Betriebs- und Arbeitszeiten in einem Modell mono-

polistischer Konkurrenz mit freiem Marktein- und -austritt (Walther, 2000). Dabei ergeben sich hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen einige gegenläufige Effekte: Die längeren Betriebszeiten (und damit geringeren Kapitalkosten) verursachten einen Substitutionseffekt zuungunsten von Arbeit. Bei den Betrieben ist ein Konzentrationseffekt (Skaleneffekt) zu verzeichnen, der sich ebenfalls negativ auf die Beschäftigung auswirkt. Positive Nachfrage- und Beschäftigungswirkungen kämen hingegen durch niedrigere Preise und flexibleres Angebot zustande. Der Gesamteffekt hinsichtlich der Beschäftigung auf Branchenebene sowie in der Gesamtwirtschaft sei somit nicht eindeutig.

Walther stellte fest, dass Arbeitszeitregelungen immer eine Frage von vielfältigen privaten und sozialen Kosten und Nutzen seien, aus denen dann – inter alia – die Beschäftigungseffekte folgten. Selbst wenn eine Regelung (wie die Ausweitung der Normalarbeitszeit) aus individueller Sicht wünschenswert erscheint, müsse sie nicht mehr positive Wirkungen aufweisen, wenn andere Firmen einer Branche oder andere Länder diesem Beispiel folgten. Arbeitszeitpolitik (egal, ob die Arbeitszeit verlängert, verkürzt oder flexibilisiert wird) sei als nachhaltiges Instrument der Beschäftigungspolitik untauglich. Bestenfalls könne man mit diesen Instrumenten einmalige Effekte erzielen, aber nicht das Problem geringen Wachstums in dynamischer Hinsicht lösen. Aus empirischer Sicht sei im Übrigen ein Zusammenhang zwischen dem Grad der Flexibilisierung und den Arbeitsmarktindikatoren, wie der Arbeitslosenquote, dem Beschäftigungswachstum, der Partizipationsrate und den Lohnstückkosten, nicht zu erkennen. Die österreichischen Unternehmen

hätten in den Neunzigerjahren von einem Wachstum der Lohnstückkosten profitiert, das mit durchschnittlich 0,3% beträchtlich geringer war als in der EU-15 (1,9%). Höheres Wirtschaftswachstum sowie höheres Beschäftigungswachstum hätten andere Ursachen als eine verfehlte Arbeitsmarktpolitik. In Deutschland seien vielmehr ein Versagen der Makropolitik infolge der Wiedervereinigung und die fehlende Abstimmung von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik für das geringe Wachstum verantwortlich. Dazu komme generell eine Fehlverwendung von öffentlichen Mitteln (es sollte mehr Forschungsförderung, und weniger Agrarförderung betrieben werden). Und schließlich sei die Reaktion der Makropolitik auf strukturelle Schocks (wie die Schaffung des Binnenmarktes, die Einführung des Euro und die EU-Erweiterung) inadäquat gewesen.

Nach den Statements der drei Referenten bestand die Möglichkeit für Publikumsfragen, die auch rege genutzt wurde. *Peter Brandner* (Bundesministerium für Finanzen) kritisierte die Ausführungen *Walthers* zur Empirie, da bloße Korrelationen wenig aussagekräftig seien. Weiters seien auch dessen Ausführungen zu den Ursachen des geringen Wirtschaftswachstums zu hinterfragen, weil es dazu widersprechende theoretische Aussagen gebe. *Alfred Katterl* (Bundesministerium für Finanzen) kritisierte die mangelhafte Qualität der Arbeitsmarktstatistiken und meinte weiters, dass das Kostenproblem der Unternehmen angesichts fallender Lohnquoten nicht so groß sein könne. Wenn aber tatsächlich eine Verlängerung der Jahresarbeitszeit angestrebt werde, dann wäre die Abschaffung von Feiertagen der einfachste Weg dazu. *Helene Schubert*

(OeNB) wies auf das Problem hin, dass das steigende Ausmaß von Teilzeitbeschäftigung von Frauen deren ökonomische Abhängigkeit und Armutsgefährdung verstärke. *Martina Gerharter* (Betriebsrätin der OeNB) verdeutlichte, dass Arbeitszeitflexibilisierung zwei Gesichter habe: Positiv für relativ privilegierte (etwa gut ausgebildete) Mitarbeiter, da diese mehr Mitspracherecht aufwiesen, nachteilig hingegen für Arbeitnehmer mit geringerer Qualifikation (diese seien gewerkschaftlich oft schwächer organisiert). *Walther* bestätigte, dass in Sektoren mit höherem gewerkschaftlichen Organisationsgrad die Wahrscheinlichkeit viel höher sei, dass flexible Arbeitszeitmodelle zum beiderseitigen Vorteil eingeführt würden (etwa Industrie vs. Handel).

Walther widersprach auch der Forderung von *Fürst* nach einer stärkeren Verlagerung der Arbeitszeitregelung auf die betriebliche Ebene und meinte, dass solche Verhandlungen auf der Branchenebene geführt werden müssen. *Fürst* entgegnete, dass in den Kollektivverträgen der gleichen Branche die einzelnen Unternehmen zu heterogen seien, als dass dies zweckmäßig sei. *Zuckerstätter* verwies auf einige Sonderfälle im Handel, wo zurzeit bewusst arbeitszeitliche Regelungen umgangen bzw. verletzt würden. Er vermisste eine Klarstellung vonseiten der Arbeitgeber, welche Maßnahmen zur Arbeitszeitflexibilisierung konkret ergriffen werden sollten. *Mooslechner*s abschließende Frage, ob jetzt tatsächlich – wie im Titel der Veranstaltung gefragt – Handlungsbedarf bestünde, wurde mehrheitlich eher verneint. *Fürst* wies aber nochmals auf den gestiegenen Kostendruck in den Unternehmen hin.

Literaturverzeichnis

- Arbeiterkammer. 2004.** In: Wirtschaft und Gesellschaft. 30. Jahrgang. Heft 2. Editorial: „Arbeitszeitverlängerung für Arbeitslose“.
- Fürst, E. 2004.** Arbeitszeit: Zeit für flexible Modelle. Austria perspektiv 3. August.
- OECD. 2004.** Employment Outlook.
- Walther, H. 2000.** Flexibility of Working Time – A Viable Cure for Unemployment? Some Sceptical Remarks. In: Landesmann, M. A. und K. Pichelmann. Unemployment in Europe. London. Macmillan Press Ltd.