

Volkswirtschaftslehre

Reader B/VWA 108

Konjunkturelle Entwicklung und Beschäftigungspolitik

5. Mehr Beschäftigung durch Arbeitszeitverkürzung?

Prof. Dr. Wolfgang Scherf

Abbau der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung?

Alois Oberhauser / Stephan Joß / Wolfgang Scherf

Der Beitrag von Alois *Oberhauser* und Stephan *Joß* ist ursprünglich erschienen in: *Unser Dienst*, Heft 4/1984, S. 173 – 177. Er wurde in Absprache mit den Verfassern für den AKAD-Kurs „Konjunkturelle Entwicklung und Beschäftigungspolitik“ von Wolfgang *Scherf* überarbeitet und modifiziert.

Abbau der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung?

Alois Oberhauser / Stephan Joß / Wolfgang Scherf

Nach dem längsten Arbeitskampf in der Bundesrepublik Deutschland ist einigen Gewerkschaften der Einstieg in die 35-Stunden-Woche gelungen. Andere werden folgen. Verschiedene Gewerkschaften haben eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit mit Vorruhestandsregelungen vorgezogen. Die Kosten des Arbeitskampfes waren hoch. Zunächst einmal wurden Produktion und Beschäftigung beeinträchtigt. Das wirtschaftliche Wachstum dieses Jahres (1984) wird niedriger liegen, als zunächst erwartet.

Kurzfristig ist also das Ziel, zur Überwindung der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzungen beizutragen, keineswegs erreicht worden. Wie wird es auf mittlere Sicht sein? Leisten Arbeitszeitverkürzungen einen Beitrag zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, wie die Gewerkschaften behaupten, oder treffen die Befürchtungen der Arbeitgeber zu, daß Arbeitszeitverkürzungen die Beschäftigungssituation eher noch verschlimmern?

Die Unternehmer argumentieren, daß die Arbeitszeitverkürzungen zu einer erhöhten Kostenbelastung führen – wenigstens wenn sie mit einem vollen Lohnausgleich verbunden sind. Dadurch würden Preissteigerungen ausgelöst. Es komme zu einer Verschlechterung der konjunkturellen Situation und – damit verbunden – der Lage auf dem Arbeitsmarkt.

Die oftmals emotional geführte Diskussion über Arbeitszeitverkürzungen ist gekennzeichnet durch einseitige und unzulängliche Argumentationsmuster bis hin zu ideologischen Vorurteilen. Unnötige Verschärfungen der Tarifauseinandersetzungen sind die Folge. Eine Versachlichung der Debatte erfordert die Beachtung elementarer makroökonomischer Zusammenhänge unter besonderer Berücksichtigung der Wachstumsprozesse. Würden sich die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände an den gütermäßigen Verteilungsspielräumen orientieren, ließen sich überzogene Erwartungen und unnötige Tarifkonflikte vermeiden. Beides läge im Interesse der Arbeitnehmer und der gesamten Volkswirtschaft.

Arbeitszeitverkürzungen als wirtschaftliches Phänomen hat es mehr oder weniger kontinuierlich seit über hundert Jahren gegeben. Die wöchentliche Arbeitszeit ist von annähernd siebzig Stunden im vorigen Jahrhundert bis auf die heute scheinbar magische Grenze von vierzig Stunden gesunken. Gleichzeitig nahmen die

Jahresarbeitszeit durch die Erhöhung des Urlaubs und die Lebensarbeitszeit durch die Vorverlagerung des Rentenbeginns und die Verlängerung der Ausbildungszeiten ab. Parallel hierzu gab es erhebliche Steigerungen des Realeinkommens und – vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg – hohe Wachstumsraten des Sozialprodukts. Betrachtet man die Arbeitszeitverkürzungen als Teil des Wachstums, so war die Wachstumsrate in Wirklichkeit viel höher, als sie in der Zunahme des Sozialprodukts ausgewiesen wird.

Solange die Produktivitätsfortschritte andauern, ist es nicht einzusehen, warum der Prozeß der Arbeitszeitverkürzungen bei einer bestimmten Anzahl von Wochenstunden ein Ende haben sollte. Hier liegt die Schwäche der von vielen Ökonomen geteilten Arbeitgeberposition. Entscheidend ist nicht, ob die durchschnittliche Arbeitszeit weiter sinkt, sondern wie schnell und in welchen Formen.

Im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen gibt es zwischen den einzelnen Arten der Arbeitszeitverkürzungen zwar gewisse Unterschiede, doch geht es immer darum, die Arbeitsplätze, die zur Erzeugung der Produktion benötigt werden, neu zu verteilen. Ziel aller vorgeschlagenen Maßnahmen ist ein Abbau der vorhandenen Arbeitslosigkeit. Aus Vereinfachungsgründen und weil sich die öffentliche Diskussion und die gewerkschaftlichen Bemühungen besonders darauf konzentrieren, werden im folgenden allein die Beschäftigungswirkungen diskutiert, die aus einer Verringerung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit resultieren.

Gesamtwirtschaftliche Spielräume

Um den gesamtwirtschaftlichen Spielraum für Arbeitszeitverkürzungen feststellen zu können, ist es vorab notwendig, die Grundzusammenhänge für die Güterproduktion zu erläutern. Ausgangspunkt ist die Tatsache, daß stets in dem Umfang, in dem Güter und Leistungen erzeugt werden, auch Realeinkommen entsteht (unter Berücksichtigung des Kapitalverzehr). Die Summe der Realeinkommen ist also gleich dem Wert der Produktion, dem Sozialprodukt. Verbraucht werden kann aber immer nur das, was in der entsprechenden Periode an Konsumgütern im Inland zur Verfügung steht.

Bei konstanter Sparquote der Arbeitnehmer hängt die Reallohnentwicklung im wesentlichen von der Veränderung des im Inland verfügbaren Konsumgütervolumens ab. Das Konsumgütervolumen entwickelt sich nicht völlig parallel zum Sozialprodukt, weil Veränderungen der Investitionsquote, des Staatsanteils und des Verhältnisses von exportierten und importierten Gütern und Diensten eintre-

ten können. Im folgenden soll jedoch von einer konstanten Verwendungsstruktur des Sozialprodukts ausgegangen werden.

In diesem Fall ergibt sich der Spielraum für Realloohnerhöhungen unter Berücksichtigung der genannten Modifikationen aus dem durchschnittlichen Wachstum der Produktion je Beschäftigten oder – genauer gesagt – je Arbeitsstunde (Produktivitätsfortschritt). Der Produktivitätsfortschritt kann jedoch auch ganz oder teilweise für eine Verringerung der Arbeitszeit genutzt werden. Im Umfang der Arbeitszeitverkürzungen muß dann aber auf eine potentielle Steigerung der Produktion und damit der Realeinkommen verzichtet werden.

Arbeitszeitverkürzungen sind infolgedessen stets vor dem Hintergrund des Produktivitätsfortschritts zu beurteilen. Aus diesem Blickwinkel lassen sich grundsätzlich zwei Arten von Arbeitszeitverkürzungen unterscheiden: (1) Arbeitszeitverkürzungen, die sich im Rahmen des Produktivitätsfortschritts bewegen und (2) Arbeitszeitverkürzungen, die über den Produktivitätsfortschritt hinausgehen.

Wie sich die Produktivität je Arbeitsstunde in Zukunft entwickeln wird, ist schwer abzuschätzen, denn in den einzelnen Sektoren wird der Produktivitätsfortschritt sehr unterschiedlich ausfallen. Zwar bewirken neue Techniken in einzelnen Sektoren eine erhebliche Steigerung der Produktivität. Gleichzeitig verteilt sich aber die Realisierung dieses technischen Fortschritts über längere Einführungsperioden. Auch gibt es Sektoren mit relativ niedrigem Produktivitätswachstum.

Insgesamt dürfte der durchschnittliche Produktivitätsfortschritt in Zukunft eher geringer ausfallen als in den fünfziger und sechziger Jahren. In dieser Zeit waren die Wachstumsraten vor allem deshalb hoch, weil auf bereits (hauptsächlich im Ausland) vorhandenes Wissen zurückgegriffen werden konnte. Auf der anderen Seite wird es Produktivitätssteigerungen geben, solange der technische Fortschritt andauert. Ein Ende ist nicht absehbar.

Arbeitszeitverkürzung im Rahmen des Produktivitätsfortschritts

Aus der Betrachtung der güterwirtschaftlichen Zusammenhängen folgt, daß die Reallöhne bei gegebener Verwendungsstruktur des Sozialprodukts und gegebenem Sparverhalten mit der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität steigen können. Wird der Produktivitätsfortschritt nicht zur Ausweitung der Produktion, sondern in vollem Umfang für Arbeitszeitverkürzungen verwandt, so kann trotz geringerer Arbeitszeit das Realeinkommen der Beschäftigten unverändert blei-

ben; denn sie produzieren gleich viel Güter wie bisher. Bei einer produktivitätsbezogenen Arbeitszeitverkürzung ergibt sich ein Lohnausgleich quasi automatisch aus der speziellen Verwendung des Produktivitätsfortschritts.

Eine Steigerung der Realeinkommen ist in diesem Fall jedoch güterwirtschaftlich nicht möglich. Bei einer vollen Ausschöpfung des Produktivitätsfortschritts durch Arbeitszeitverkürzungen kann das durchschnittliche Realeinkommen nicht steigen, weil nicht mehr produziert wird. Man kann den Produktivitätsfortschritt nicht zweimal verteilen. Er steht nur einmal – entweder für Reallohnsteigerungen oder für Arbeitszeitverkürzungen (oder einer Kombination von beiden) – zur Verfügung.

Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: Setzt man einen jährlichen Produktivitätsfortschritt von drei Prozent voraus, so kann die wöchentliche Arbeitszeit im Durchschnitt pro Jahr um etwas mehr als eine Stunde gesenkt werden, sofern die Arbeitnehmer auf Reallohnsteigerungen völlig verzichten. Ausgehend von einer 40-Stunden-Woche könnte auf diese Weise, allerdings bei stagnierendem Realeinkommen, in etwa vier Jahren die 35-Stunden-Woche für die bereits Beschäftigten erreicht werden.

Eine Kombination von Arbeitszeitverkürzungen und Reallohnsteigerungen dürfte den Bedürfnissen der Arbeitnehmer eher entsprechen. Legt man wieder einen durchschnittlichen Produktivitätsfortschritt von drei Prozent zugrunde, so könnte bei einer Aufteilung des Produktivitätsfortschritts je zur Hälfte auf Reallohnsteigerungen und Arbeitszeitverkürzungen die wöchentliche Arbeitszeit um eine halbe Stunde pro Jahr sinken – bei gleichzeitiger Erhöhung der durchschnittlichen Lohneinkommen um rund 1,5 Prozent. Die Stundenlöhne würden dann um etwa drei Prozent, die Produktion um 1,5 Prozent steigen.

Bei der Übertragung dieses Beispiels auf die Realität müssen – neben etwaigen Veränderungen in der Verwendungsstruktur des Sozialprodukts – auch mögliche zusätzliche Produktivitätsfortschritte berücksichtigt werden, die durch die Arbeitszeitverkürzungen selbst induziert werden.

Jeder Produktivitätsfortschritt führt – isoliert betrachtet – bei konstantem Sozialprodukt zu einer Freisetzung von Arbeitskräften. In früheren Jahren wurden diese Freisetzungseffekte durch Mehrproduktion und Arbeitszeitverkürzungen aufgefangen. Auch heute können Arbeitszeitverkürzungen dazu beitragen, Freisetzungseffekte zu verhindern. Diese sind relativ hoch zu veranschlagen; denn bei einem dreiprozentigen jährlichen Produktivitätsfortschritt, aber stagnierendem

Sozialprodukt, werden rund 750 000 bisher Beschäftigte zusätzlich Jahr für Jahr nicht mehr benötigt.

Arbeitszeitverkürzungen, die sich im Rahmen der güterwirtschaftlichen Möglichkeiten bewegen, sind – ebenso wie Lohnsteigerungen – geeignet, einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge der Freisetzungseffekte zu verhindern. Allerdings muß man beachten, daß eine produktivitätsbezogene Arbeitszeitverkürzung die Beschäftigung nur stabilisieren, jedoch die bestehende Arbeitslosigkeit nicht abbauen kann. Dazu ist weiterhin eine kostenniveauneutrale Ausweitung der Nachfrage und damit der Produktion erforderlich, es sei denn, die Arbeitszeit wird über den Produktivitätsfortschritt hinaus verkürzt.

Arbeitszeitverkürzung über den Produktivitätsfortschritt hinaus

Aus beschäftigungspolitischer Sicht lautet also die entscheidende Frage: Schaffen Arbeitszeitverkürzungen neue Arbeitsplätze, wenn sie den Produktivitätsfortschritt übersteigen. Unterstellt man eine gegebene Produktivität und eine konstante Produktionsmenge, so bedeutet eine Reduktion der Arbeitszeit, daß zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt werden müssen. Die Arbeitslosigkeit würde demnach sinken. Der Mangel an Arbeitsnachfrage würde auf mehr Beschäftigte verteilt.

Berücksichtigt werden muß wiederum, daß der Produktivitätsfortschritt durch die Arbeitszeitverkürzung zunehmen kann, was den Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften vermindert. Andererseits können betriebliche Anpassungsprobleme die Produktivität hemmen. Die Erfahrungen mit den Arbeitszeitverkürzungen in der Vergangenheit zeigen jedoch, daß die Anpassungselastizität der Wirtschaft insgesamt recht groß ist. Die vielfach vorgetragenen Gegenargumente übersteigern meist den Kosteneffekt der Anpassung.

Größere Schwierigkeiten bereiten die Implikation einer über den Produktivitätsfortschritt hinausgehenden Arbeitszeitverkürzung für die Einkommensverteilung. Bei gegebener Produktion bleibt die Summe der Realeinkommen gleich. Da die bisher Arbeitslosen, wenn sie beschäftigt werden, Einkommen erhalten, muß zwangsläufig das Realeinkommen der übrigen Arbeitskräfte zurückgehen.

Kein voller Lohnausgleich

Allerdings ist kein Einkommensverzicht im Umfang des Einkommens der neu eingestellten Arbeitskräfte notwendig; denn diese haben auch schon zuvor auf-

grund der Arbeitslosenunterstützung einen Teil des Konsumgüternvolumens absorbiert. Verwendet der Staat die Verminderung der Arbeitslosenunterstützung nicht selbst zum Kauf zusätzlicher Güter und Dienstleistungen, sondern entlastet die privaten Wirtschaftssubjekte, so muß das Einkommen der bisher Beschäftigten nur um die Differenz zwischen dem Einkommen der bisher Arbeitslosen und der ihnen gewährten Unterstützungszahlungen sinken. Ein voller Lohnausgleich für die Arbeitszeitverkürzungen ist jedoch gütermäßig nicht möglich.

Diese Ableitungen gelten indes nur unter bestimmten Voraussetzungen. So wurde angenommen, daß sich die Verwendungsstruktur des Sozialprodukts durch die Arbeitszeitverkürzung nicht ändert. Es ist jedoch beispielsweise nicht ausgeschlossen, daß die privaten Investitionen steigen, um die zusätzlichen Arbeitsplätze zu schaffen, die zur Befriedigung der als konstant unterstellten Nachfrage erforderlich sind. Dies würde die Kapitalkosten erhöhen. Allerdings ist bei Unterauslastung der Produktionskapazitäten in fast allen Bereichen der Wirtschaft kaum mit einem spürbaren Investitionszuwachs zu rechnen.

Ein gewichtigeres Problem ergibt sich daraus, daß das reale Sozialprodukt infolge der Arbeitszeitverkürzung nicht sinken darf; denn in diesem Fall würden die positiven Beschäftigungseffekte mehr oder weniger zunichte gemacht. Ein Rückgang des Sozialprodukts ist dann zu erwarten, wenn die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage sinkt oder wenn kostenbedingte Preissteigerungen eine restriktive Geld- und Finanzpolitik hervorrufen.

Ein Nachfragerückgang läßt sich verhindern, wenn die Arbeitszeitverkürzungen schrittweise und in den einzelnen Branchen zu verschiedenen Zeitpunkten erfolgen. Die Arbeitszeitverkürzungen in der Vergangenheit haben kaum negative Nachfrage- und Beschäftigungseffekte ausgelöst. Das eigentliche Problem liegt vielmehr in dem möglichen Anstieg der Stückkosten.

Schon bei einer produktivitätsbezogenen Arbeitszeitverkürzung ist zu erwarten, daß die Gewerkschaften auf zusätzliche Lohnsteigerungen, denen das Äquivalent in der Güterproduktion fehlt, nicht verzichten wollen. Dies gilt erst recht für eine weitergehende Arbeitszeitverkürzung. Sie erfordert nicht nur den Verzicht auf einem vollen Lohnausgleich. Die Gewerkschaften müßten sogar ein (vorübergehendes) Sinken der Reallöhne akzeptieren.

Ein solche Lohnpolitik ist kaum zu erwarten. In Verkennung der güterwirtschaftlichen Zusammenhänge werden die Gewerkschaften voraussichtlich Nominallohnsteigerungen fordern und durchsetzen, die durch die Güterproduktion nicht

abgedeckt sind. Zur Begründung derartiger Forderungen verweisen sie in der Regel auf eingetretene oder erwartete Preissteigerungen oder ziehen das falsche Kaufkraftargument für Lohnsteigerungen heran.

Überzogene Nominallohnerhöhungen implizieren die Gefahr kosteninduzierter Preissteigerungen und einer Verschärfung der immer noch bestehenden Stagflation. Es handelt sich um den bekannten Prozeß, daß ein lohnbedingter Anstieg der Stückkosten immer wieder zu neuen Preissteigerungen führt. Wenn Geld- und Finanzpolitik mit restriktiven Maßnahmen dagegenhalten verschärft sich die Arbeitslosigkeit. Auf diese Zusammenhänge kann hier nicht näher eingegangen werden. Es handelt sich jedoch um die ungünstigsten Beschäftigungswirkungen, die mit Arbeitszeitverkürzungen einhergehen können.

Fazit

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Aufgrund der Schwierigkeiten, durch eine Produktionsausweitung die Vollbeschäftigung zurückzugewinnen, erscheint es angebracht, einen Teil der Produktivitätsfortschritte der nächsten Jahre zur schrittweisen Arbeitszeitverkürzung zu verwenden. Bei den Lohnsteigerungen muß dies allerdings berücksichtigt werden. Lohnerhöhungen müssen sogar völlig unterbleiben, wenn der gesamte Produktivitätsfortschritt für Arbeitszeitverkürzungen genutzt wird. Auf diese Weise lassen sich jedoch nur weitere Freisetzungseffekte vermeiden. Das eigentliche Ziel – ein Abbau der bestehenden Arbeitslosigkeit – wird so nicht erreicht.

Zusätzliche Arbeitszeitverkürzungen, die über den Produktivitätsfortschritt hinausgehen und damit beschäftigungssteigernd wirken können, sind nur erfolgversprechend, wenn dabei auf einen vollen Lohnausgleich verzichtet wird. Andernfalls besteht die Gefahr, daß sich die Stagflation verschärft und im Endergebnis die Arbeitslosigkeit bei niedrigem Sozialprodukt eher noch steigt.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund den Kompromiß, der in der Metallindustrie gefunden wurde, so kann er gerade noch als akzeptabel angesehen werden. Die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 38,5 Stunden im Durchschnitt im nächsten Jahr dürfte die erzielbaren Produktivitätsfortschritte bereits ein wenig übersteigen. Für diese Arbeitszeitverkürzung einen nahezu vollen Lohnausgleich zu gewähren, erscheint wirtschaftlich möglich. Die zusätzlichen Lohnsteigerungen, die vereinbart wurden, sind jedoch im Hinblick auf die Güterproduktion nicht gedeckt und gehen mit ziemlicher Sicherheit in die Preise.

Aus beschäftigungspolitischer Sicht sollte man von der erreichten Arbeitszeitverkürzung keine allzu großen Wirkungen erwarten. Die bestehende Arbeitslosigkeit wird durch derartige Maßnahmen bestenfalls stabilisiert, weil Freisetzungseffekte unterbleiben. Insoweit ist beschäftigungspolitisch etwas gewonnen. Ein wirksamer Abbau der Arbeitslosigkeit setzt jedoch voraus, daß Lohn- und Beschäftigungspolitik besser aufeinander abgestimmt werden. Davon sind wir noch weit entfernt.