WISO

Mit Arbeitszeitverkürzung zu wünschenswerter Arbeitskräfteknappheit

Markus Marterbauer

Referent für Konjunktur und Makroökonomie am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

1. Hohes Potenzial an zusätzlichen Arbeitskräften 18

2. Arbeitskräftemangel oder Vollbeschäftigung? 22

3. Spielräume und Wirkungen von Arbeitszeitverkürzung 24

4. Arbeitszeitverkürzung: Österreich fällt international zurück 29

Auszug aus WISO 2/2011

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Hohes Potenzial an zusätzlichen Arbeitskräften

Österreich hat die von Banken und Finanzmärkten ausgelöste Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich mit anderen EU-Ländern gut überstanden; nicht nur in Bezug auf das BIP und den Staatshaushalt, sondern auch auf dem Arbeitsmarkt:

- Zu Jahresbeginn 2011 erreicht die Zahl der aktiv unselbständig Beschäftigten wieder die Marke von 3,27 Millionen, ein Niveau, das zuletzt vor der Krise Anfang 2008 bestanden hatte.

Arbeitslosigkeit: Hälfte des krisenbedingten Anstiegs wettgemacht

- Die saisonbereinigte Zahl der registrierten Arbeitslosen lag im April 2011 bei 239.000, zwar um etwa 35.000 niedriger als zum Höhepunkt im Herbst 2009, aber etwa in gleichem Ausmaß höher als zu Anfang 2008; zudem ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Arbeitslosen in Schulungsmaßnahmen, die in den Registerzahlen nicht enthalten sind, zuletzt mit 65.000 zwar um 15.000 unter dem Höchststand, aber etwa im gleichen Ausmaß über dem Tiefstand lag. Bislang konnte etwa die Hälfte des durch die Finanzkrise verursachten Anstiegs der Arbeitslosigkeit wieder wettgemacht werden.
- Im April waren 38.000 Jugendliche als arbeitslos gemeldet; das sind etwa 8.000 mehr als vor der Krise. Jugendarbeitslosigkeit könnte sich als gefährlichstes Erbe der Finanzkrise herausstellen, weil sie hohe langfristige Kosten für die Betroffenen und die Gesellschaft mit sich bringt.

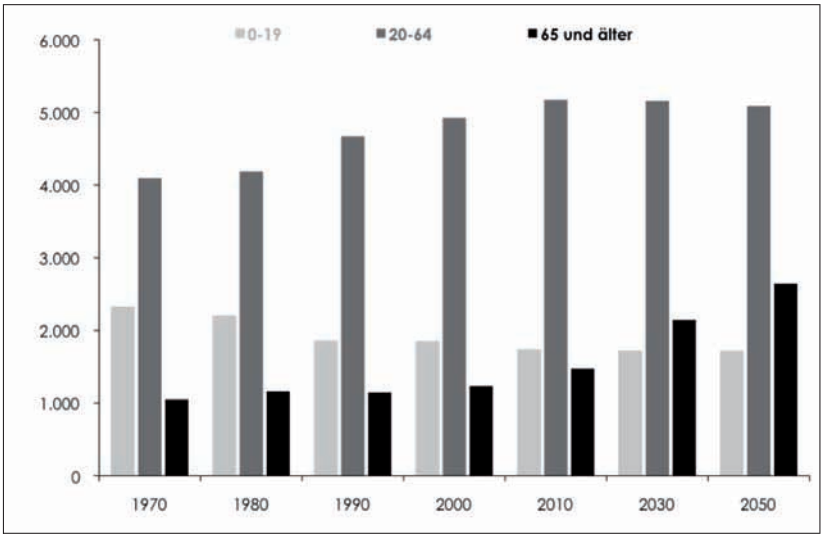
Doch trotz der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit kreist die wirtschafts- und sozialpolitische Debatte heute viel eher um den Begriff der Arbeitskräfteknappheit, die wegen der Alterung der Gesellschaft befürchtet wird: Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 64 Jahren ist seit 1970 um mehr als eine Million auf 5,177 Millionen Menschen (2010) gestiegen. Ab nun wird sie grosso modo stabil bleiben: Bis 2020 soll sie noch um 150.000 steigen, dann wieder auf etwa 5,1 Millionen zurückgehen.

Wirtschaftswachstum bewirkt Beschäftigungsanstieg

Versuchen wir die Rahmenbedingungen abzustecken: Wenn die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zunimmt, also die Wirtschaft wächst, dann steigt auch die Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Faustregel lautet: Pro Prozentpunkt Anstieg des Bruttoinlandsprodukts entstehen etwa 20.000 zusätzliche Jobs. Zwar sinkt tendenziell die Beschäftigung in der Industrie wegen des hohen Grades an technischem Fortschritt, doch in den Dienstleistungsbranchen

nimmt die Zahl der Jobs stetig zu. Die Wachstumsschwelle, bei der die Beschäftigung zu steigen beginnt, ist in den letzten Jahrzehnten gesunken, auf 1% bis 1,5%. Wächst die österreichische Wirtschaft in den nächsten Jahrzehnten real im Durchschnitt um 2% pro Jahr, dann könnte das mit einer zusätzlichen Nachfrage nach Arbeitskräften um etwa 15.000 (+ 0,5%) pro Jahr einhergehen.

Abbildung 1: Bevölkerung nach Altersklassen. In 1.000 Personen



Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsprognose Oktober 2010 (Hauptvariante).

Erwerbsbevölkerung ab 2020 rückläufig

Bis zum Jahr 2020 nimmt demnach die Nachfrage nach Arbeitskräften genau so rasch zu wie die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Ein genereller Arbeitskräftemangel kann in diesem Zeitraum also nicht auftreten. Von 2020 bis 2030 hingegen geht laut aktuellen Prognosen die Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren um 230.000 Personen zurück. Gleichzeitig würden bei einem Wachstum der Wirtschaft um 2% und der Arbeitskräftenachfrage um 0,5% pro Jahr insgesamt 150.000 zusätzliche Personen auf dem Arbeitsmarkt gebraucht. Damit fehlen im Jahr 2030 fast 400.000 Arbeitskräfte.

hohe Arbeitskräftepotenziale

Dieser Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bei gleichzeitiger Zunahme der Nachfrage nach Arbeitskräften wird oft als Bedrohung empfunden. Er bietet jedoch vielmehr jenen Menschen die Möglichkeit Arbeit zu finden, denen das bislang nicht

gelungen ist. Die Größe dieser Bevölkerungsgruppen wird meist vollkommen unterschätzt.[1]

300.000 Arbeitslose

- Die erste Gruppe bildet jene der Arbeitslosen: Im Jahr 2011 sind im Durchschnitt 300.000 Menschen als arbeitslos gemeldet oder nehmen an Schulungsmaßnahmen des AMS teil. Etwa ein Sechstel von ihnen hat erst in der jüngsten Krise den Job verloren und wäre sofort verfügbar. Dafür benötigt man ein effizientes System der Arbeitsvermittlung. Andere sind schon länger ohne Arbeitsplatz und haben Qualifikationen eingebüßt oder tun sich sonst schwer, rasch wieder eine geregelte Arbeit zu finden. Sie brauchen Unterstützung durch Qualifikations- und Trainingsmaßnahmen des Arbeitsmarkservice, durch integrative Maßnahmen des Gesundheitssystems oder der Sozialarbeit. Mithilfe derartiger Programme stünden auch sie mittelfristig für neue Jobs zur Verfügung.

340.000 Frauen

- Eine zweite Gruppe bilden Frauen: Viele von ihnen arbeiten wenige Stunden Teilzeit und würden die Zahl der geleisteten Stunden gerne aufstocken. Etwa ein Viertel der befragten teilzeitbeschäftigten Frauen sucht eigentlich einen Vollzeitjob; die Hälfte arbeitet Teilzeit wegen bestehender Betreuungspflichten. Bei teilzeitbeschäftigten Frauen besteht ein beträchtliches ungenutztes Arbeitskräfteangebot. Würden die teilzeitbeschäftigten Frauen, die in Österreich im Durchschnitt weniger als 20 Stunden pro Woche arbeiten, ihre Stundenzahl auf den Wert Schwedens erhöhen (25 Stunden), so entspricht die zusätzliche Arbeitsleistung fast 100.000 Vollzeitarbeitsplätzen. Viele Frauen sind allerdings noch gar nicht auf dem Arbeitsmarkt.[2] Wäre in Österreich der gleiche Anteil der Frauen erwerbstätig wie in Schweden, so stünden 170.000 Frauen mehr in Beschäftigung, wäre die Beschäftigungsquote so hoch wie in Dänemark, dann gar 240.000. Dieses Potenzial könnte bei geeigneten Rahmenbedingungen und verstärkten Anstrengungen von Wirtschaftspolitik und Unternehmen innerhalb der nächsten Jahre problemlos gehoben werden. Die Voraussetzung für die Aufnahme oder die Ausweitung der bezahlten Erwerbstätigkeit ist die Entlastung der Frauen von unbezahlter Haus- und Betreuungsarbeit. Der Ausbau der Plätze in Kindergärten, mehr Angebote an Ganztagsschulen und der Aufbau eines sozialen Pflegesystems würde die Jobaufnahme für Frauen mittelfristig sehr erleichtern. Auch die Anhebung der Löhne für Frauen, die selbst auf Stundenbasis noch immer deutlich hinter jenen der

Männer zurückbleiben, würde die Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit erhöhen. Werden mehr Menschen auf dem Arbeitsmarkt benötigt, dann besteht bei den Frauen ein enormes Potenzial.

200.000 Ältere

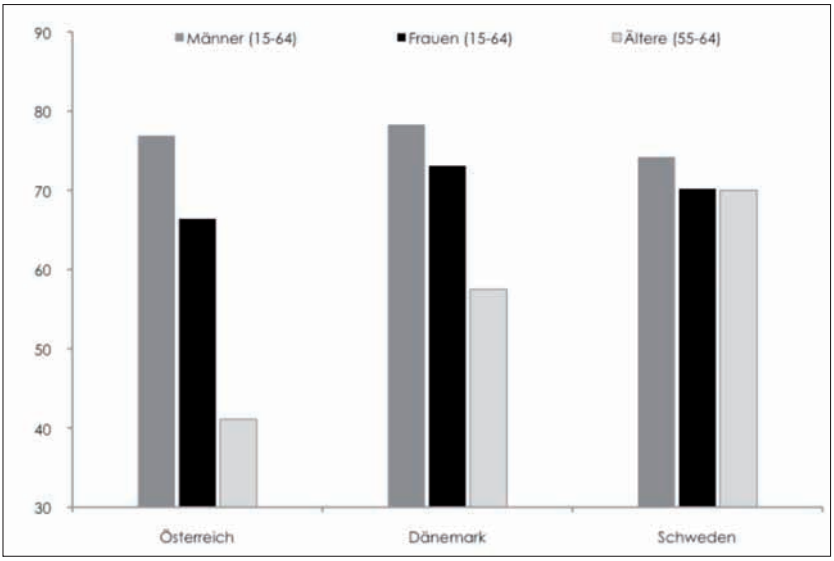
- Die dritte Gruppe bilden jene, die vorzeitig im Ruhestand sind: In Österreich beträgt das effektive Pensionsantrittsalter 58 Jahre. Pro Jahr, um das es steigt, stünden theoretisch 80.000 bis 120.000 Menschen mehr für die Aufnahme von Beschäftigung bereit. Unmittelbar ist das oft nicht möglich, denn viele Menschen sind von der schweren körperlichen Arbeit gesundheitlich beeinträchtigt. Bei anderen sind aber auch die finanziellen Anreize etwa durch die „Hacklerregelung“ hoch, so früh wie möglich in Pension zu gehen; „golden handshakes“ stellen vor allem in Branchen mit relativ hohem Einkommensniveau eine Einigung zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten dar, die zu Lasten des Pensionssystems und der Allgemeinheit geht. Wollte man auf die ältere Bevölkerung im Erwerbsalter zurückgreifen, so wäre es notwendig, altersgerechte Arbeitsplätze zu schaffen, sinnvolle Formen der Gleitpension anzubieten, während des Erwerbslebens vor allem bei Risikoberufen wie etwa auf dem Bau oder im Pflegebereich rechtzeitig Gesundheitsvorsorge zu betreiben, die Unternehmen an den sozialen Kosten frühen Pensionsantritts und langer Krankenstände zu beteiligen[3] und auch die längere Erwerbsarbeit im Pensionssystem durch höhere Zu- und Abschläge attraktiver zu machen. Innerhalb der nächsten Jahre sollte es zumindest gelingen, das effektive Pensionsantrittsalter um ein Jahr zu erhöhen. Wären in Österreich (derzeit 41%) gleich viele Menschen im Alter von 55 bis 64 Jahren erwerbstätig wie in Schweden (70%), dann hätten wir mehr als 200.000 Menschen zusätzlich in Beschäftigung. Das wäre das langfristige Potenzial.

Integration von Personen mit Migrationshintergrund

- Die vierte Gruppe bilden die Menschen mit Migrationshintergrund: Schon seit geraumer Zeit wächst die Bevölkerung in Österreich aufgrund von Zuwanderung. Ohne sie würde Arbeitskräfteknappheit tatsächlich recht bald eintreten. Österreich ist ein Einwanderungsland, wir verstehen uns allerdings immer noch als Gastarbeiterland, wohin Menschen für ein paar Jahre zum Arbeiten kommen, um anschließend wieder in ihre Heimat zurückzukehren. Diese gesellschaftliche und politische Illusion ist die Ursache für die enormen Mängel in der Integration ausländischer Arbeitskräfte: Viele von ihnen

werden unter ihrer Qualifikation beschäftigt; viele ausländische Frauen haben noch gar nicht daran gedacht, Arbeit zu suchen; viele Jugendliche mit Migrationshintergrund sind nicht ausreichend ins Bildungssystem integriert, obwohl sie die Facharbeitskräfte der Zukunft sein sollen. Eine bessere Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft erhöht das Arbeitskräftepotenzial enorm.

Abbildung 2: Erwerbsquoten Österreich, Dänemark, Schweden – Männer, Frauen, Ältere 2009. In % der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe



Laut Labour Force Survey. Qelle: Employment in Europe, 2010.

2. Arbeitskräftemangel oder Vollbeschäftigung?

Heute herrscht in Österreich die höchste Arbeitslosigkeit seit den 1950er Jahren; viele Frauen würden gerne länger arbeiten; viele Ältere wurden in wirtschaftlich schlechten Zeiten gekündigt oder strebten selbst an, möglichst früh in Pension zu gehen; viele Menschen mit Migrationshintergrund sind nicht ins Erwerbsleben integriert. Es besteht ein realistisches Potential von bis zu 700.000 Menschen, die zur Verfügung stehen würden. Eine demografisch bedingte Arbeitskräfteknappheit rückt damit in weite Ferne. Um dieses große Potenzial an Arbeitskräfteangebot in den nächsten

Jahrzehnten nutzen zu können, muss man allerdings jetzt handeln und die Rahmenbedingungen verbessern: von Qualifikation über Kinderbetreuung und Gesundheitsvorsorge bis zur Integration. Die Verantwortung für diese Maßnahmen hat nicht nur die Politik, auch die Unternehmen sind dringend gefordert.

Fachkräftemangel

Selbst wenn nichts auf eine generelle Arbeitskräfteknappheit hinweist, kann es sein, dass Unternehmen Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen suchen, aber keine geeigneten Bewerber finden. Das wird als Fachkräftemangel beschrieben. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat Ende 2010 in einer Studie die Lage auf dem Arbeitsmarkt für technische Fachkräfte der Industrie untersucht und konnte dort noch keinen Fachkräftemangel feststellen:[4] Darauf deuten vor allem der schwache Anstieg der Löhne für Fachkräfte und die Unterauslastung der Industrieunternehmen hin, zudem hat die Zahl der Studierenden in technisch-naturwissenschaftlichen Fächern markant zugenommen, das lässt in den nächsten Jahren einen deutlichen Anstieg der Absolventenzahlen erwarten. Dies zeigt, dass einem befürchteten Fachkräftemangel vor allem mit einer vorausschauenden Ausbildungspolitik begegnet werden kann. Der Staat muss die Zahl der Ausbildungsplätze in Höheren Technischen Schulen, Fachhochschulen und Technischen Universitäten, aber auch die Ausbildung von Pflegepersonal, Lehrkräften und Kindergartenpädagogen rasch ausweiten. Die Politik muss sich vor allem darum kümmern, dass in jenen Branchen, die gesellschaftlich prioritär sind, genügend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. In anderen Branchen kann man auf die Wirksamkeit der Marktkräfte vertrauen. Wenn Arbeitskräfte knapp werden, müssen die Unternehmen selbst mehr für Aus- und Weiterbildung tun; sie müssen die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen, etwa durch die Gründung von Betriebskindergärten sicherstellen; sie müssen selbst Wohnraum schaffen, um Arbeitskräfte aus anderen Regionen anzulocken; sie sollen generell die Arbeitsbedingungen verbessern, um als Arbeitgeber attraktiver zu werden. All diese Dinge sind Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre, der letzten Periode mit Arbeitskräftemangel, geschehen.

Vollbeschäftigung: Voraussetzung für sozialen Fortschritt

Der Begriff Arbeitskräftemangel ist heute in der öffentlichen Debatte negativ besetzt. In den 1970er Jahren bezeichnete man die gleiche Situation mit dem Begriff Vollbeschäftigung und sie bildete das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik. Dadurch wurden enorme

Spielräume für sozialen Fortschritt eröffnet. Denn Vollbeschäftigung

- ist die zentrale Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen; sie ist verbunden mit einem hohen Wachstum der Reallöhne der Beschäftigten und auch der Gewinne der Unternehmen.
- ermöglicht die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, etwa durch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit oder die Verlängerung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs in den frühen 1970er Jahren.
- war die Voraussetzung für den Ausbau des Sozial- und Gesundheitssystems und die enormen Investitionen in Schulen und Universitäten.
- erhöht auch die Anreize für Unternehmen, attraktivere Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen: Sie müssen sich bemühen, zusätzliche Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt zu locken, etwa indem sie günstige Werkswohnungen anbieten, Betriebskindergärten gründen und so die Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen verbessern, mehr Lehrlinge aufnehmen und in deren Ausbildung investieren, oder ältere Arbeitskräfte länger im Unternehmen halten, um von deren Erfahrung zu profitieren.

Ein schwerer Arbeitskräftemangel kann die wirtschaftliche Entwicklung behindern, darauf hat Josef Steindl bereits zu Beginn der 1970er Jahre hingewiesen; er schlug vor, in den Ausbau des allgemeinen Bildungssystems zu investieren, um einem Fehlen von Facharbeitskräften entgegenzuwirken.[5] Ein leichter Arbeitskräftemangel, der viel besser mit dem Begriff Vollbeschäftigung beschrieben wird, wäre hingegen sehr wünschenswert. Er führt dazu, dass sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen werden, die sozialen Gruppen mit niedrigem Beschäftigungsniveau den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen.

3. Spielräume und Wirkungen von Arbeitszeitverkürzung

Beschäftigungsmotor soziale Dienstleisungen

Die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, die den betroffenen Personengruppen den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen, würde gleichzeitig selbst in hohem Ausmaß Beschäftigung schaffen. Je eingesetzter Milliarde Euro generieren soziale Dienstleistungen etwa 18.000 bis 25.000 zusätzliche Jobs. Das ist etwa sechsmal so viel wie wenn eine Milliarde Euro für die

Senkung der Lohn- und Einkommensteuerbelastung verwendet wird. Der sozial- und arbeitsmarktpolitisch erwünschte Ausbau der sozialen Dienstleistungen stellt selbst die beste nachfrageseitige beschäftigungspolitische Maßnahme zur Erreichung des Ziels der Vollbeschäftigung dar.

Eine zweite Möglichkeit, dem Ziel der Vollbeschäftigung näher zu kommen, besteht in der Verringerung des Angebots an Arbeitskräften. Am besten geschieht dies durch neue Formen der Verkürzung der Arbeitszeit. Eine Verringerung der geleisteten Arbeitszeit wird traditionell als Instrument zur Senkung der Arbeitslosigkeit diskutiert, diese Motivation hat durch die Wirtschaftskrise neuen Auftrieb erhalten: Nicht nur, weil die Zahl der Arbeitslosen krisenbedingt so stark gestiegen ist, sondern auch weil sich in der jüngsten Krise gezeigt hat, dass konkrete Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung besonders hohe Beschäftigungseffekte mit sich bringen:

- Trotz eines drastischen Einbruchs in der Industrieproduktion um ein Fünftel ist es in Deutschland gelungen, die Beschäftigungsverluste in diesem Sektor eng zu begrenzen; dies erfolgte mithilfe des Abbaus von Plusstunden, Urlaubs und vor allem einer deutlichen Ausweitung der Kurzarbeit.[6] Zum Höhepunkt waren 1,5 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit, das war ein Viertel der gesamten Industriebeschäftigten.
- In Österreich nahmen in der Industrie etwa 50.000 Menschen an Kurzarbeit teil, knapp ein Zehntel der Beschäftigten. Obwohl die Produktion um ein Fünftel einbrach, ging die Zahl der Industriejobs um etwa ein Zehntel, also nur halb so stark, zurück. Die Verkürzung der Arbeitszeit hat in hohem Ausmaß geholfen, während der Rezession Arbeitsplätze zu erhalten.

Arbeitszeitverkürzung sichert Beschäftigung in der Rezession

Neben den positiven Beschäftigungswirkungen gibt es eine zweite wichtige Motivation für die Forderung nach einer Verkürzung der Arbeitszeit, die meist zu wenig Beachtung findet: Die Beschäftigten sollen am enormen gesellschaftlichen Wohlstand nicht nur durch hohe Realeinkommen, sondern auch durch mehr Freizeit und einen Gewinn an Lebensqualität teilhaben. Mit der Zunahme des materiellen Wohlstands wird Arbeitszeitverkürzung zum wichtigsten Instrument zur Verbesserung der Lebensbedingungen in der Arbeitsgesellschaft. Eine stärkere Nutzung der Zunahme der Arbeitsproduktivität in Form einer Reduktion der geleisteten Arbeitszeit würde auch den Material- und Energieverbrauch und

Arbeitszeitverkürzung: Gewinn an Lebensqualität

damit die Umweltbelastung verringern, ohne das Niveau von Einkommen und Konsum zu schmälern.[7]

Wirkung auf Beschäftigung und Löhne

Empirische Untersuchungen zeigen merkliche Beschäftigungseffekte einer Verkürzung der Arbeitszeit. Das WIFO berechnete in einer Studie im Jahr 2001 mit Hilfe von Modellen auf Basis der Erfahrungen der 1970er Jahre die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Verkürzung der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit um 10%.[8] Dabei wurde die Annahme der Neutralität in Bezug auf Arbeitskosten und Wettbewerbsfähigkeit getroffen: Arbeitszeitverkürzung führt meist nur zu gut einem Drittel zu einer Ausweitung der Beschäftigung; zu zwei Dritteln bewirkt sie eine Erhöhung der Produktivität der Arbeitskräfte; erfolgt der Lohnausgleich im Ausmaß dieser Produktivitätseffekte, so bleiben die Lohnkosten pro erzeugtem Stück konstant; die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verschlechtert sich nicht.

Unter dieser Annahme löst eine Verkürzung der Arbeitszeit um 10 Prozent, das entspricht einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 39 auf 35 Stunden oder einer Verlängerung des Urlaubsanspruchs um 5 Wochen, einen Anstieg der Beschäftigung um etwa 4%, also um 130.000 Personen aus. Gleichzeitig geht die Zahl der Arbeitslosen um 80.000 zurück. Der von der Arbeitszeitverringerung ausgelöste Zuwachs der Arbeitsproduktivität liegt in den Modellrechnungen bei etwa 7%, im gleichen Ausmaß steigen die Stundenlöhne; die Monatslöhne pro Kopf würden hingegen um 4% sinken. Damit würde die gesamte Lohnsumme konstant bleiben. Die Beschäftigten verringern die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden um ein Zehntel, verdienen im Monat aber nur um 4% weniger, gleichzeitig sind 4% mehr Menschen in Arbeit.

Übersicht 1: Beschäftigungseffekte einer „kostenneutralen" Arbeitszeitverkürzung. Abweichung von der Basislösung

	Effekte nach 5 Jahren
	In %
Arbeitszeit	– 10
Beschäftigung	+ 4
Produktivität	+ 7
Stundenlöhne	+ 7
Monatslöhne	– 4
	In Personen
Beschäftigung	+ 130.000
Arbeitslosigkeit	– 80.000
	In Prozentpunkten
Arbeitslosenquote	– 2,9

Quelle: Baumgartner u.a. 2001, Berechnungen mit dem WIFO-Makromodell.

Doch stellt sich die Frage, ob heute noch dieselben Bedingungen wie in der letzten Phase umfangreicher Arbeitszeitverkürzungen zu Beginn der 1970er Jahre gelten, als die 40-Stunden-Woche gesetzlich eingeführt und der Urlaubsanspruch verdoppelt wurde. Sind damit die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Verkürzung der Arbeitszeit überhaupt heute noch gegeben?

Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeitszeitverkürzung

- Eine erste Voraussetzung bildet das Vorhandensein von unbeschäftigtem Arbeitskräfteangebot: Dies ist heute angesichts einer hohen Zahl an Arbeitslosen, vieler teilzeitbeschäftigter Frauen, die gerne länger arbeiten würden, einer im Vergleich zu den skandinavischen Ländern niedrigen Frauenerwerbstätigkeit und eines niedrigen effektiven Pensionsantrittsalters in viel stärkerem Ausmaß gegeben als in den 1970er Jahren, wo Vollbeschäftigung herrschte. Arbeitskräfteknappheit kann es in diesem Jahrzehnt nur bei spezifischen Qualifikationen geben: Dazu zählen technische Berufe und soziale Dienstleistungen. Das Fehlen von spezialisierten Arbeitskräften kann durch vorausschauende Bildungs- und flexible Qualifizierungspolitik bewältigt werden.
- Ein kostenneutraler Lohnausgleich setzt das Vorhandensein von

Produktivitätsreserven voraus, die im Zuge der Arbeitszeitverkürzung gehoben werden können. Möglicherweise sind diese heute – aufgrund der enormen Flexibilisierung der Arbeitszeit – geringer als in den 1970er Jahren. Dadurch könnte der Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung höher ausfallen als in der Vergangenheit.

- Arbeitszeitverkürzung kann ihre Beschäftigungswirkungen dann voll entfalten, wenn die Ausweichmöglichkeiten in der Arbeitszeitgestaltung gering sind. Die verbreitete Teilzeitarbeit bei Frauen, vor allem aber die starke Flexibilisierung der Arbeitszeit durch lange Durchrechnungszeiträume in der Industrie, die starke steuerliche Begünstigung von Überstunden für die Beschäftigten und die Verbreitung von All-in-Verträgen hat die Ausweichmöglichkeiten gegenüber den 1970er Jahren in großem Ausmaß erhöht. Hier muss die Arbeitszeitpolitik um zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Vor allem müssen Überstunden für Unternehmen und Beschäftigte deutlich weniger attraktiv gemacht werden, damit eine Verkürzung der Arbeitszeit Beschäftigungsgewinne mit sich bringt.
- Die Verkürzung der Arbeitszeit fällt dann leichter, wenn das Niveau der Einkommen hoch ist, weil immaterieller Wohlstand an Bedeutung gewinnt, und wenn das Wachstum der Wirtschaft und der Löhne hoch ist, weil damit die Verhandlungen über den Lohnausgleich erleichtert werden. Hier bestehen große Unterschiede zu den 1970er Jahren.[9] Einerseits lag das BIP pro Kopf in der ersten Hälfte der 1970er Jahre mit 14.200 Euro real weniger als halb so hoch wie heute (31.000 Euro). Deshalb sollte heute die individuelle Bereitschaft, die Arbeitszeit zu verkürzen und die Freizeit zu verlängern, höher sein als damals. Andererseits wuchsen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre die Wirtschaft und die Löhne jeweils um real etwa 5 Prozent pro Jahr und nominell um mehr als 10 Prozent. Die Verkürzung der Arbeitszeit erfolgte formal zu vollem Lohnausgleich; das hohe Wirtschafts- und Lohnwachstum ermöglichte es aber, einer drohenden Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit mit Lohnzurückhaltung in den Verhandlungen der Folgejahre zu begegnen, ohne auf kräftiges Wachstum der Reallöhne verzichten zu müssen. Heute ist die Ausgangslage anders: Die Folgen der Finanzkrise bremsen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die Löhne wachsen nominell bescheiden und real kaum; dies beschränkt den Spielraum in den Verhandlungen über den Lohnausgleich.

Übersicht 2: Wirtschaftsentwicklung 1970er Jahre und heute

	ø 1969/1974	ø 2003/2008	ø 2009/2011
	Jährliche Veränderung in %		
BIP			
Real	+ 5,3	+ 2,9	+ 2,2
nominell	+ 13,0	+ 4,9	+ 4,0
Löhne pro Kopf			
Real	+ 4,8	+ 0,4	+ 0,3
nominell	+ 11,6	+ 2,7	+ 2,1
Produktivität	+ 4,3	+ 1,5	+ 1,1
Beschäftigung	+ 2,4	+ 1,2	+ 1,1
	ø 1970/1974	ø 2004/2008	ø 2010/2011
	In % der unselbst. Erwerbspersonen		
Arbeitslosenquote	1,9	6,6	6,7

2011: WIFO-Prognose vom März 2011. Quelle: Statistik Austria, WIFO.

4. Arbeitszeitverkürzung: Österreich fällt international zurück

Die letzte umfangreiche gesetzliche Verkürzung der Arbeitszeit erfolgte in Österreich zwischen 1970 und 1975. Dabei wurde die Wochenarbeitszeit von 45 auf 40 Stunden verringert. Gleichzeitig erfolgte eine Ausweitung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs von 3 auf 4 Wochen pro Jahr, 1985 wurde die fünfte Urlaubswoche eingeführt. Seither spielt Arbeitszeitverkürzung weder politisch noch praktisch eine nennenswerte Rolle. Faktisch wurde die Arbeitszeit in einer sehr spezifischen Form verringert, indem im Lauf der 1980er Jahre das effektive Pensionsantrittsalter um 3 Jahre auf 58 Jahre gesunken ist.

Kurzarbeit in Deutschland

In anderen europäischen Ländern wurde auf die laufende Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit auch in den letzten Jahrzehnten politisch viel größeres Augenmerk gelegt. Besondere Bedeutung erlangte die gesetzliche Einführung der 35-Stunden-Woche in Frankreich in den 1980er Jahren. In Deutschland wurde die

Arbeitszeit in den 1980er und 1990er Jahren vor allem in der Industrie auf Basis von Kollektivverträgen markant verringert. Zudem wurden Modelle von Kurzarbeit und andere Maßnahmen der Beschäftigungssicherung in Rezessionen entwickelt, die vor allem 2008 und 2009 in vielen Branchen angewendet wurden und so wesentlich zum außergewöhnlich günstigen Verlauf der Beschäftigung während der Krise beigetragen haben.

Arbeitszeitverkürzung: Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Schweden, den Niederlanden und Belgien

In vielen anderen Ländern wurde seit Beginn der 1990er Jahre eine Politik der Arbeitszeitverkürzung mit anderen gesellschaftlichen Zielen verknüpft. Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer haben oft Arbeitszeitkomponenten, etwa beim Recht auf Teilzeit während der Kinderbetreuungsphase mit gleichzeitigem Recht der Rückkehr zur Vollzeit danach, wie es in Schweden oder den Niederlanden verwirklicht ist. Auch in Belgien bestehen zahlreiche Möglichkeiten zu Berufsunterbrechungen und Auszeiten während dieser spezifischen Lebensphase.[10] Ein Trend zu „kurzer Vollzeit" im Ausmaß von etwa 30 Wochenstunden, wie er als Wunsch in Befragungen immer wieder erhoben wird, könnte – wenn er für Frauen und Männer umgesetzt wird – die Vereinbarkeit von Beruf und Familie besonders fördern. Auch die Anforderungen an Weiterbildung in der Wissensgesellschaft schaffen neue Herausforderungen für die Arbeitszeitpolitik. Bildungskarenzen wurden in Dänemark schon in den 1990er Jahren von der sozialdemokratischen Regierung von Premierminister Paul Nyrup Rasmussen eingesetzt, um den Bildungsstand der Bevölkerung zu heben und gleichzeitig das Arbeitskräfteangebot zu verringern, mit großem Erfolg in Bezug auf die Reduktion der Arbeitslosigkeit.[11] Das Recht auf Bildungsurlaub und Bildungsteilzeit wurde in Belgien, Schweden und Frankreich umgesetzt.

Arbeitszeitverkürzung: Beruf und Weiterbildung in Dänemark, Belgien, Schweden, Frankreich

kurze Vollzeit

In Österreich hingegen herrschte in den letzten Jahrzehnten in Bezug auf die Arbeitszeitpolitik Stillstand, im Vergleich mit anderen EU-Ländern ist man deutlich ins Hintertreffen geraten. Für innovative Maßnahmen der Arbeitszeitpolitik gibt es viele Ansatzpunkte. Die Verringerung der Wochenarbeitszeit und die Schaffung längerer Freizeitblöcke etwa durch die Ausweitung des Urlaubsanspruchs bei Vollzeitjobs nach dem Vorbild der 1970er Jahre stellen nach wie vor zentrale Elemente einer modernen Arbeitszeitpolitik dar. Diese Maßnahmen würden dem verbreiteten Bedürfnis nach kurzer Vollzeit entgegenkommen.

Im Rahmen kollektivvertraglicher Vereinbarungen könnte die Arbeitszeit auch zunächst nur für spezifische soziale Gruppen verkürzt werden, bei denen der Bedarf hoch ist und die Rahmenbedingungen günstig sind: etwa für ältere Arbeitskräfte; in der Industrie, wo die Einkommen relativ hoch sind; für besonders belastende Berufe, etwa am Bau, in der Pflege oder im Fall von Schichtarbeit. Für eine wirksame Verringerung der Arbeitszeit müsste vor allem die hohe Zahl an geleisteten Überstunden abgebaut werden: Ein Viertel der Vollzeitbeschäftigten leistet regelmäßig Mehrstunden. Im Arbeitsklimaindex, der von der Arbeiterkammer Oberösterreich erhobenen wird, äußern die Betroffenen den Wunsch, die hohe Belastung mit Überstunden abzubauen, dies würde die Lebenszufriedenheit wesentlich verbessern.

Überstundenabbau

Von einer Verringerung der Wochenarbeitszeit würden überwiegend Männer profitieren. Gleichzeitig bildet diese Maßnahme jedoch eine notwendige Voraussetzung für die Verringerung der unbezahlten und die Erhöhung der bezahlten Arbeitszeit von Frauen. Damit wird Arbeitszeitpolitik bei Männern zu einem wichtigen Instrument für die eigenständige wirtschaftliche und soziale Absicherung von Frauen.

längere bezahlte Arbeitszeit für Frauen

Innovative Formen der Arbeitszeitverkürzung bestehen vor allem in Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern und mehr Raum für Weiterbildung schaffen. Dazu gehören vor allem weitere Verbesserungen bei der Teilzeit während der Kinderbetreuungsphase. In Österreich besteht zwar – ähnlich wie in den skandinavischen Ländern – das Recht auf Elternteilzeit, diese kann allerdings aufgrund der Voraussetzung einer dreijährigen Beschäftigungsdauer und der Beschränkung des Anspruchs auf Firmen mit mehr als 20 Beschäftigten selbst theoretisch nur von der Hälfte der Erwerbstätigen genutzt werden.

Die Einführung eines Rechts auf Bildungsteilzeit nach internationalem Vorbild wäre ein weiterer Schritt in die richtige Richtung. Bei der Bildungskarenz wurde die soziale Absicherung im Jahr 2009 deutlich verbessert. Sie wird vor allem von Personen mit hohem Bildungsstand in Anspruch genommen, teils auch wegen sehr großzügiger Regeln in Bezug auf den Bildungsnachweis. Nun gilt es, Hindernisse für die Inanspruchnahme auch bei weniger gut Qualifizierten abzubauen und vor allem die regelmäßige Wei-

terbildung als essentiellen Bestandteil der Unternehmenskulturen zu etablieren. Der kollektivvertraglich oder gesetzlich geregelte Bildungsurlaub könnte einen weiteren Schritt der Forcierung der Weiterbildung während des Erwerbslebens darstellen. Karenzen sollten allerdings nicht nur zweckgerichtet für die Kinderbetreuung und die Weiterbildung eingesetzt werden. Sie könnten auch als generelle Auszeiten genutzt werden, für die man etwa durch Lohnverzicht anspart und während derer eine soziale Absicherung besteht. Derartige innovative Formen der Arbeitszeitpolitik leisten einen wesentlichen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, für den Aufbau der Wissensgesellschaft, aber auch für eine Umverteilung des Lebensarbeitsvolumens und generell für mehr Lebenszufriedenheit.

Anmerkungen

1. Die Chancen, die sich aus einer aktiven Beschäftigungspolitik, einem Umbau des Sozialstaates und einer Besteuerung von Vermögen für eine gerechtere Verteilung des vorhandenen Wohlstandes ergeben, stelle ich umfassend dar in: Marterbauer Markus, Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle, Wien 2011.
2. Die Potenziale weiblicher Erwerbstätigkeit wird untersucht in: Budimir Kristina, Eppel Rainer, Famira-Mühlberger Ulrike, Huemer Ulrike, Mayrhuber Christine, Erwerbsinaktivität und soziale Sicherungssysteme: Ein europäischer Vergleich, WIFO-Monatsberichte 12/2010.
3. Internationale Beispiele für Maßnahmen in diese Richtung diskutiert Guger Alois, Volkswirtschaftliche und sozialpolitische Auswirkungen von geminderter Arbeitsfähigkeit, in: Pfeil Walter, Geminderte Arbeitsfähigkeit, Wien 2011.
4. Brenke Karl, Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht, Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 46/2010.
5. Steindl Josef, Skilled Manpower and Growth (1970), in: Steindl Josef, Economic Papers 1941-1988, London 1990.
6. Herzog-Stein Alexander, Lindner Fabian, Sturn Simon, van Treeck Till, Vom Krisenherd zum Wunderwerk? Der deutsche Arbeitsmarkt im Wandel, IMK Report, Nr. 56, Düsseldorf 2010.
7. Fischer-Kowalski Marina, Schaffartzik Anke, Ökologisierung der Arbeit? Arbeit, gesellschaftlicher Stoffwechsel und nachhaltige Entwicklung, in: Washietl Engelbert, Pfisterer Eva, Arbeit – der Mensch zwischen Fremd- und Selbstbestimmung, Wien, Berlin 2008.
8. Baumgartner Josef, Huber Peter, Marterbauer Markus, Seiler Friederike, Walterskirchen Ewald, Zwiener Rudolf, Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzungen, WIFO-Studie, Wien 2001.
9. Marterbauer Markus, Arbeitszeitverkürzung: mehr Beschäftigung und Freizeit, in: Marterbauer Markus, Schürz Martin (Hrsg.), Aspekte kritischer Ökonomie. Gedenkschrift für Erwin Weissel, Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Bd. 11, 2006.
10. Flecker Jörg, Schönauer Annika, Neue Politikfelder für eine Renaissance der Arbeitszeitpolitik, Wirtschaft und Gesellschaft, 36. Jahrgang, Heft 3/2010.
11. Marterbauer Markus, Beschäftigungspolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften der EU, WIFO-Monatsberichte 1/1996.

isw

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschafterInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.

AK Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- ☐ 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- ☐ 1 ISW Publikationsverzeichnis

☐ Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

☐ Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at