

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 143

Flexibilisierung der Arbeit

von Gerhard Kleinhenz

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Mit dem in der Tarifeinwanderung 1984 nach schwerem Arbeitskampf in der Schlichtung erzielten Kompromiß über die Arbeitszeitverkürzung („Leber-Modell“) erlangte das Schlagwort der „Flexibilisierung“ der Arbeit ein ausgeprägtes öffentliches Interesse. Mit ihm verbinden sich sehr unterschiedliche Vorstellungen, die von einer offeneren Gestaltung gesetzlicher und tarifvertraglicher Regelungen über eine Erweiterung von Wahlmöglichkeiten für Arbeitnehmer und Betriebe bis zu der Möglichkeit der Senkung fixer Arbeitskosten durch eine optimale Anpassung des Einsatzes von Arbeitskräften an Schwankungen der Auftragslage reichen; zuweilen erscheint „Flexibilisierung“ gar als Allheilmittel für die Bewältigung wirtschaftspolitischer Zukunftsaufgaben.

In diesem Beitrag sollen zunächst die verschiedenen Ansatzpunkte und Möglichkeiten für eine Flexibilisierung der Arbeit dargestellt werden. Darüber hinaus wird versucht, die mögliche Bedeutung einzelner Flexibilisierungsschritte für die Lösung gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Probleme aufzuzeigen. Dabei sollen die Auswirkungen auf die gegenwärtigen Probleme der Beschäftigung und des Abbaus der Arbeitslosigkeit im Mittelpunkt stehen. Nicht vernachlässigt werden soll jedoch auch der eher mittel- und langfristige Aspekt, welchen Beitrag die Flexibilisierung zu einer humanen Gestaltung der Arbeitswelt und zur Bewältigung von Zukunftsaufgaben unter Wahrung des sozialen Friedens leisten kann.

Ansatzpunkte für die Flexibilisierung der Arbeit

In der gegenwärtigen Diskussion über Flexibilisierung der Arbeit herrscht eine gewisse Übereinstimmung, daß „Flexibilisierung“ einen Übergang beschreiben soll von gesetzlich oder tarifvertraglich verbindlichen und einheitlichen Regelungen (Standard-Arbeitsvertrag) zu nicht-zwingenden Regelungen mit einem möglichst großen Spielraum für einzelbetriebliche und individuelle Gestaltung. Die Unterschiede in der Diskussion bestehen darin, wie weit die „Flexibilisierung“ gehen sollte und ob mehr an eine flexiblere, offenerere Gestaltung von Arbeitsbedingungen innerhalb des gegebenen Systems eines durch Gesetze und Tarifparteien geregelten Arbeitsmarktes oder an den Abbau dieser Regelungen gedacht wird.

Um eine Übersicht über die diskutierten Ansatzpunkte und Möglichkeiten der Flexibilisierung der Arbeit zu geben, sei das Bild einer Landschaft verwendet, in der sich drei Flüsse aus unterschiedlichen Quellgebieten vereinigen. Von den beiden Hauptströmen dieser Diskussion entfaltet sich der schneller fließende im Einzugsgebiet der sog. neoklassisch-monetaristischen Konjunkturerklärung. Sie verfolgt eine „angebotsorientierte“ Stabilitätspolitik und schließt die ordnungspolitische Vorstellung ein, daß die Flexibilisierung in

erster Linie in einem Abbau des Übermaßes an staatlichen Regulierungen („Deregulierung“) zu bestehen habe. Diese Konzeption steht im Gegensatz zu der (von J. M. Keynes) geprägten und im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft („Stabilitätsgesetz“ vom 8. Juni 1967) verankerten Vorstellung eines Ausgleichs von Konjunktur- und Beschäftigungsschwankungen durch staatliche Finanz- und Beschäftigungspolitik. Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik sieht die Ursache der Wachstums- und Arbeitsmarktprobleme gerade in den Fesseln, die staatliche Vorschriften oder Mindestnormen von allgemein gültigen Tarifverträgen den Unternehmen (Angebot) insbesondere am Arbeitsmarkt auferlegen. Anstelle beschäftigungspolitischer Programme des Staates, womöglich gar durch Kreditaufnahme finanziert, befürwortet die neoklassische angebotspolitische Richtung eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unternehmen, z.B. Steuerentlastung, Abbau von Investitions- und Produktionsauflagen, Öffnung von Märkten und Herstellung freien Wettbewerbs.

Der zweite, ruhige Hauptstrom der Flexibilisierungsdiskussion wird von den Vertretern einer ordnungspolitischen Konzeption ausgewogener „Sozialer Marktwirtschaft“ und von der in dieser Konzeption entwickelten Theorie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geprägt. Für diese Gruppe stehen die grundsätzliche Notwendigkeit einer besonderen Ordnung des Arbeitsmarktes und der positive Wert gesetzlicher Arbeitnehmerschutzregeln, so für Jugendliche, Schwerbehinderte, Mütter bzw. Eltern, Betriebsräte usw., und der Tarifautonomie außer Frage. Hier geht es darum, in Gesetzen und Tarifverträgen dem technisch-wirtschaftlichen Wandel sowie den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und individuellen Verhältnissen durch einen größeren Spielraum für betriebliche und individuelle Gestaltung Rechnung zu tragen. Der dritte, kleinere Fluß wird von Spezialisten aus verschiedenen Disziplinen bestimmt (insbesondere betriebswirtschaftliches Personalmanagement; Humanisierung der Arbeit), denen die eher pragmatisch ausgerichtete Idee der Flexibilisierung der Arbeit zur besseren Vereinbarkeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen ursprünglich zugeschrieben werden kann. Flexibilisierung soll sowohl den zunehmenden Anpassungserfordernissen der Unternehmen nachkommen, die auf verflochtenen und hochgradig differenzierten Märkten einen sich ständig wandelnden Bedarf decken wollen, als auch einem Wandel der Arbeitseinstellungen entsprechen, nach dem die Erwerbsarbeit ihre zentrale Bedeutung im Leben einbüßt und zudem mehr unmittelbare Befriedigung vermitteln soll. Flexiblere Arbeitsbedingungen könnten daher der Sicherung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und zugleich den Wünschen der Arbeitnehmer und ihrer Motivation zur Arbeit dienen.

Nach dem Zusammenfluß der einzelnen Argumentationsströme im gemeinsamen Flußbett der gegenwärtigen Diskussion über Flexibilisierung der

Arbeit staut der reißendere Strom („Deregulierung“) das Wasser der ruhigeren Flüsse (soziale Arbeitsmarktordnung; Humanisierung) auf und drängt es scheinbar an den Rand, bis sich erst nach längerer Strecke die Fluten vermischen und die Flußgeschwindigkeiten anpassen werden.

Flexibilisierung als Deregulierung

Die in den USA schon viel ältere, auf Ausnahmebereiche der Wettbewerbspolitik (z.B. auf den Luftverkehr) ausgerichtete Deregulierungsdiskussion fand in der Übernahme des neoklassischen angebotspolitischen Denkens mit dem vorrangigen Vertrauen auf das Wirken des Marktes in der Bundesrepublik¹⁾ in besonderem Maße Anwendung auf den Bereich „Arbeit und Soziales“²⁾. Für die Erklärung der seit 1975 andauernden Arbeitsmarktkrise mit einem für die Bundesrepublik nur Anfang der 50er Jahre bekannten Niveau der Arbeitslosigkeit, das sich auch in den zwischenzeitlichen Phasen des Wirtschaftswachstums (1978 – 1980 und seit 1984) kaum abbauete, wurde zunehmend die besondere soziale Ordnung des Arbeitsmarktes selbst herangezogen. Entsprechend wurde als Problemlösungsstrategie eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch den Abbau von Reglementierungen und die Einführung von mehr Markt am Arbeitsmarkt empfohlen.

In ihrer extremen Ausprägung schreibt diese Position dem Herzstück der sozialen Ordnung des Arbeitsmarktes, der Tarifautonomie („Kartell am Arbeitsmarkt“) eine entscheidende Mitverantwortung für die Arbeitslosigkeit zu und stellt den „Abschied von der Tarifautonomie“ zur Diskussion. Eine so weitgehende „Deregulierung des Arbeitsmarktes“ ist allerdings nach der allgemeinen Rechtsauffassung nicht mit der Verfassung (Art. 9 Abs. 3 GG) der Bundesrepublik zu vereinbaren. Die Begründung eines solchen Vorschlages beruht auf der allgemeinen negativen Beurteilung von Kartellen für Güter- und Dienstleistungsmärkte, auf der Skepsis gegenüber Tarifvereinbarungen der jüngeren Vergangenheit, vor allem auf der Einschätzung der Politik der Gewerkschaften als „nicht marktgerecht“ (näheres siehe unten). Daß ein von der tarifautonomen Regulierung durch Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften (Kartell der Arbeitnehmer) befreiter (ent-institutionalisierter) Arbeitsmarkt zu einer Überwindung der Arbeitslosigkeit beitragen würde, kann bislang weder durch Verweis auf das (unter grundlegend anderen Rahmenbedingungen zustandegewonnene) „amerikanische Beschäftigungswunder“ noch durch empirische Wirkungsanalysen, sondern nur durch eine besondere „Marktgläubigkeit“ begründet werden. Im Gegensatz zu dieser weitgehenden Flexibilisierungskonzeption haben moderne Ansätze der ökonomischen Theorie für den Arbeitsmarkt gerade gezeigt³⁾, daß angesichts der Informationsmängel, des Investitionscharakters beruflicher Ausbildung und betriebs-

spezifischer Qualifikation sowie der direkten und indirekten Kosten von Arbeitsplatz- bzw. Arbeitskräftewechsel die vollkommene Flexibilität durch ständige Anpassung von Löhnen, von Angebot und Nachfrage weder für den Betrieb noch für den Arbeitnehmer ökonomisch rational ist. Ein institutionalisierter Arbeitsmarkt mit der Festlegung und Stabilisierung von einheitlichen Mindestarbeitsbedingungen durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberverbände kann gesamt- und einzelwirtschaftlich vorteilhafter sein als ein reines Marktsystem individueller Arbeitsverträge.

Eine schwächere Möglichkeit der Flexibilisierung durch Deregulierung geht von der Kritik an den Ergebnissen der Tarifpolitik aus. Aufgrund des Charakters der Tarifvereinbarungen als Mindestnormen für die Einzelarbeitsverträge werde der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage trotz des gegenwärtigen Überangebots an Arbeit verhindert, weil das durch Tarifverträge nach unten abgesicherte Lohnniveau, verstärkt durch die Lohnzusatzkosten, für die gegenwärtige Marktlage „zu hoch“ sei. Arbeitslosigkeit sei insofern „Mindestlohnarbeitslosigkeit“, als eine Anpassung der Personalkosten an die gegebene, durch Überangebot an Arbeit gekennzeichnete Marktlage, also eine Senkung der Arbeitskosten auch eine größere Arbeitsnachfrage zum Zuge kommen lasse. Daß diese Nachfrage nach Arbeit zu einem niedrigeren Lohn vorhanden sei, aber nicht auf dem offiziellen Arbeitsmarkt wirksam werde, könne man an der blühenden Schattenwirtschaft erkennen.

Demgemäß richtet sich „Flexibilisierung“ auf die Aufhebung des Mindestnormcharakters von Tarifvereinbarungen, auf den Verzicht auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifnormen oder auf eine bedingte Öffnung der Tarifbestimmungen nach unten bei hoher Arbeitslosigkeit oder für Arbeitslose. Auch diese Vorschläge der Flexibilisierung müssen zu einer Aufhebung der Schutzfunktion der Tarifautonomie (und auch der Arbeitslosenversicherung) im Falle einer langdauernden Massenarbeitslosigkeit führen: Die Konkurrenz der Arbeitslosen um die Arbeitsplätze und der Austausch oder auch eine Substitution im Rahmen der normalen Fluktuation von Tariflohneempfängern durch „tarifvertragsfreie“ Arbeitskräfte würden das Lohnniveau insgesamt tendenziell senken. Für gering qualifizierte Arbeitnehmer wäre der Spielraum zwischen einer dann „marktgerechten“ Entlohnung für die Arbeitsleistung bis zur Sozialhilfe wohl noch geringer als bisher, vor allem bei langdauernder und wiederholter Arbeitslosigkeit.

Da eine wissenschaftliche Bestimmung eines „marktlagen- oder marktgerechten“ oder eines überhaupt „gerechten“ Lohnniveaus nicht möglich ist und da auch die von 1980 – 1983 eingetretene Senkung der realen Nettoeinkommen der Arbeitnehmer nicht zu einer Beschäftigungszunahme geführt hat, muß die Therapieempfehlung einer größeren Flexibilität der gesamten realen Arbeitskosten nach unten zumindest als unzureichend begründet und einseitig gelten: für die abgeleitete Nachfrage nach Arbeit sind unter sonst gleichen Bedingun-

gen auch das Niveau der Güter- und Dienstleistungsnachfrage und damit die inländische Konsumgüternachfrage und die Arbeitnehmerinkommen (Kaufkraftargument der Lohnpolitik) entscheidend. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten deutschen Industrie wird über die Arbeitskostenentwicklung hinaus ebenso von der Anpassungsflexibilität bei der Produktivität unserer Wirtschaft bestimmt.

Soweit die Flexibilisierungsvorschläge eine Auflockerung der tariflichen Mindestnormen für die gering qualifizierten Arbeitnehmergruppen mit ihrem unbestreitbar hohen Arbeitslosigkeitsrisiko (der Anteil der nicht-qualifizierten Kräfte unter den Arbeitslosen liegt im Durchschnitt der letzten Jahre knapp unter 60 %) beinhalten, ist zunächst aufgrund empirischer Untersuchungen der Rückschluß auf die Tarifpolitik überproportionaler Anhebung der unteren Lohngruppen unzutreffend. Die relative Lohnposition der nicht oder gering Qualifizierten wurde offenbar kaum verbessert, weil die von den „Marktkräften“ bestimmte Entwicklung der Effektivverdienste stärker zugunsten der Qualifizierten gewirkt hat. Flexibilisierung durch Deregulierung erweist sich hier als Sackgasse, weil gerade für die Schwächeren der Schutz der Tarifnormen am wichtigsten ist und weil darüber hinaus eine Deregulierung die Erfolgchancen der Flexibilisierung in Form einer „Bildungsoffensive“ gerade für diese Gruppen mindert.

Schließlich setzen Vorschläge zur Flexibilisierung als Deregulierung auch an den Normen des gesetzlichen Arbeitnehmerschutzes (Kündigungsschutz), insbesondere des Schutzes für bestimmte Arbeitnehmergruppen an (z. B. Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz und Erziehungsurlaub, Schwerbehinderte). In bezug auf den Kündigungsschutz für alle Arbeitnehmer richtet sich der Flexibilisierungsvorschlag auf die Mitbestimmungsmöglichkeiten des Betriebsrates und auf die Erzwingbarkeit von Sozialplänen bei Personalabbau im Zuge von Betriebsänderungen vor der Einigungsstelle (nach § 112 Betriebsverfassungsgesetz). Die Deregulierung des Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1984 (näheres siehe unten) bestand hierbei darin, daß der Sozialplan keine generellen Abfindungspauschalen vorsehen, sondern unter Berücksichtigung der Nachteile und der Chancen auf einen neuen zumutbaren Arbeitsplatz im Einzelfall wirtschaftlich vertretbare Sozialplanleistungen festlegen soll; für die Erzwingbarkeit eines Sozialplans wurden höhere Schwellenwerte des Personalabbaus vorgesehen.

Was den gesetzlichen Schutz besonderer Arbeitnehmergruppen angeht, so kann hier nicht im einzelnen dargestellt werden, welche dieser Normen heute als nicht mehr gerechtfertigt erscheinen und daher für eine „Deregulierung“ in Frage kämen. Ein immer wieder angeführtes Beispiel ist das Verbot der Nachtarbeit für Frauen. Die Gefahr, daß solche Normen sich am Ende gegen die Schutzabsicht für die Betroffenen richten, sich also als „kontraproduktiv“ erweisen – in Form einer Diskriminierung bei Neueinstellungen beispiels-

weise junger Frauen wegen des „Risikos“ von Mutterschafts- und Erziehungsurlaub – kann nicht bestritten werden. Eine generelle oder doch weitgehende Deregulierung bei diesen Schutznormen aufgrund der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage erscheint jedoch als Irrweg gegenüber einer konsequenten Bestimmung des Kreises der Schutzbedürftigen, zum Beispiel „Behinderte“, der kostenneutralen Gestaltung und der gezielten Förderung der Beschäftigung besonders schutzbedürftiger Arbeitnehmergruppen, weil diese gerade am Markt die geringsten Chancen auf Einstellung oder Weiterbeschäftigung hätten, wie alleinstehende Mütter in bezug auf Kündigungsschutz und Erziehungsurlaub.

Flexibilisierung bei den Tarifnormen

Aus weitgehend übereinstimmenden Vermutungen über die tatsächlichen Entwicklungen der Tarifpolitik und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, etwa durch bundesweite Vereinheitlichungen oder eine Lohnführerschaft „guter“ Tarifbereiche, wird auch eine weniger rigorose Strategie der Flexibilisierung hergeleitet. Sie akzeptiert die Tarifautonomie und die Geltung der Tarifnormen, fordert aber mehr Flexibilität bei den Tarifnormen selbst. Die bindende Wirkung des Tarifvertrages soll sich auf Rahmenbedingungen und „echte“ Mindestbedingungen beschränken, so daß für Betriebsvereinbarungen und Einzelarbeitsverträge noch ausreichend Gestaltungsspielraum für die Berücksichtigung betrieblicher und individueller Bedingungen verbleibt. Als Modellfall einer solchen – allerdings nicht mit zu geringem Spielraum für die Betriebe ausgestatteten – Tarifvereinbarung wird das „Leber-Modell“ der Arbeitszeitflexibilisierung von 1984 angesehen. Eher von Theoretikern als von Praktikern werden schließlich „Öffnungsklauseln“ für die Betriebe im Tarifvertrag vorgeschlagen; sie sind nach dem Tarifvertragsrecht als Ergebnis einer betriebsnahen Tarifpolitik in Firmentarifverträgen allerdings schon immer möglich gewesen.

Zu diesen Flexibilisierungsvorschlägen ist zunächst festzustellen, daß die „kollektive“ Tarifbestimmung in der Bundesrepublik tatsächlich sehr weitgehend dezentral nach fachlichen, räumlichen, betrieblichen und persönlichen Geltungsbereichen erfolgt. Auch bei stark angeglichenen Änderungsraten sind wegen der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen bei den tariflichen Vergütungen erhebliche Unterschiede nach Wirtschaftszweigen, Regionen, Status (Arbeiter/Angestellte) und Qualifikationen erhalten geblieben. Schließlich dürfte sich die allgemeine Einengung des Verteilungsspielraums seit Mitte der 70er Jahre und der Anstieg der gesetzlichen Lohnnebenkosten aufgrund der Beitragsanhebungen in der Alters- und Gesundheitssicherung auch auf den Spielraum für freiwillige betriebliche Zulagen ausgewirkt haben. Eine allge-

meine Ausweitung des Verteilungsspielraumes in einer Wachstumsphase würde auch wieder die Chancen für übertarifliche betriebliche Leistungen erhöhen. Die Flexibilität ausschließlich von den überbetrieblich geltenden Tarifnormen zu fordern, würde zugleich bedeuten, daß die einheitlichen Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen einer Region und Branche in bezug auf die Mindestlohnkosten aufgehoben werden und daß der Auswahlprozeß leistungsfähiger Unternehmen durch den Markt dann von der Tarifpolitik korrigiert werden würde.

Als gangbarer Weg der Flexibilisierung bei den Tarifnormen erscheint nur der Übergang zur Festlegung von Rahmenbedingungen, Grenzwerten und zulässigen Spannen, die den Spielraum für betriebsspezifische und individuelle Bedürfnisse etwas vergrößern. Eine noch wenig erörterte Möglichkeit der Flexibilisierung bei den Tarifnormen könnte sich bieten, wenn die Tarifverträge nur „gleichwertige“ Alternativen (Wahlmöglichkeiten) aus bestimmten Bündeln von Belastungs- und Entlohnungsfaktoren festlegen würden; so könnte beispielsweise für den tariflichen Lohnzuwachs zwischen Barauszahlung oder vermögenswirksamer Anlage gewählt werden.

Den genannten Ansätzen sind zudem gewisse Probleme gemeinsam. Wegen der betrieblichen und individuellen Differenzierungsmöglichkeiten beinhalten sie die Gefahr einer Verlagerung von Interessenkonflikten in das nach dem Grundsatz vertrauensvoller Zusammenarbeit gestaltete Verhältnis von Management und Betriebsrat. Daneben wird der Schutz des einzelnen Arbeitnehmers vor untertariflicher Gestaltung des Einzelarbeitsvertrages und die gerade bei ungünstiger Arbeitsmarktlage wichtige Kontrolle der Einhaltung der Tarifnormen erschwert.

Flexibilität bei den Einzelarbeitsverträgen

Die ursprünglichen Überlegungen zur Flexibilisierung der Arbeit, zu den Möglichkeiten differenzierter Gestaltung des einzelnen Arbeitsverhältnisses, werden in der gegenwärtigen Diskussion erstaunlicherweise stiefmütterlich behandelt. In den frühen wissenschaftlichen Erörterungen über eine Minderung des Arbeitspotentials durch Arbeitszeitverkürzung war die Möglichkeit der Arbeitszeitflexibilisierung ebenso schon berücksichtigt wie im Zusammenhang mit der Forschung zur Humanisierung der Arbeitswelt, wo mit dem etwas utopisch erscheinenden Schlagwort von der „Zeitsouveränität“⁴⁾ vergrößerte Wahlmöglichkeiten des einzelnen Arbeitnehmers in bezug auf die Tages-, Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit erörtert wurden.

Cafeteria-Systeme individueller Arbeitsbedingungen

Über die Flexibilisierung der Arbeitszeit hinaus könnten den Interessen des einzelnen Arbeitnehmers entsprechend mehr Wahlmöglichkeiten eröffnet werden. Die in der Betriebswirtschaftslehre als „Cafeteria-Systeme“ dargestellten Möglichkeiten der Gestaltung des einzelnen Arbeitsvertrags könnten dann als individuell ausgewählte Bündel für (theoretisch alle) Dimensionen der Arbeitsbedingungen im Hinblick auf Belastungen und Belohnungen zusammengestellt werden. Konkrete Wahlmöglichkeiten für den einzelnen könnten sich beispielsweise beziehen auf das Verhältnis von Lohn und freiwilligen Sozialleistungen (z. B. Betriebsrente), auf eine Aufteilung der Vergütung in fixe und ertragsabhängige Bestandteile oder auf die Verteilung zusätzlicher Jahresfreizeit auf Fortbildungs- und Erholungsurlaub. Für diesen durch mehr individuelle Wahlmöglichkeiten gekennzeichneten Bereich der Flexibilisierung der Arbeit ist bislang wohl am ehesten empirisch abgesichert, daß er den tatsächlichen individuellen Interessen vieler Arbeitnehmer entgegenkommen würde. Das Individualarbeitsrecht hat auch bisher schon solche Möglichkeiten der Einzelarbeitsvertragsgestaltung nicht ausgeschlossen; das Sozialversicherungsrecht hat sie allerdings wohl erschwert.

Teilzeitarbeit

Eine gesellschaftlich nicht mehr zu vernachlässigende Bedeutung haben bisher aus dem Katalog von Flexibilisierungsmöglichkeiten allerdings nur die schon länger verbreitete Gleitzeit (für Arbeitsbeginn, -ende und -pausen), die Teilzeitbeschäftigung und die (legale) Leih-/Zeitarbeit erlangt. Die übliche Form der Teilzeitbeschäftigung eröffnet eine Wahlmöglichkeit in der Regel nur in bezug auf wenige Alternativen. Meist ist nur die halbe Normalarbeitszeit möglich, während die Arbeitszeitwünsche der an Teilzeitarbeit Interessierten eher auf etwa zwei Drittel der Normalarbeitszeit ausgerichtet sind. Teilzeitarbeit wird in zunehmendem Maße vor allem von Frauen gewünscht, etwa von der Hälfte der erwerbstätigen Frauen und von $\frac{3}{4}$ der nichterwerbstätigen Frauen mit dem Wunsche nach einer Erwerbstätigkeit. Teilzeitarbeit könnte die Lösung einer Reihe gesellschaftspolitischer Probleme erleichtern, vor allem das der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Beruf. Teilzeitarbeit wird nachweisbar auch betrieblichen Rentabilitätsanforderungen gerecht. Daher muß das niedrige Niveau der Teilzeitarbeit in der Bundesrepublik, etwa 12 % der abhängig Beschäftigten, an sich und im internationalen Vergleich (USA 14 %, Niederlande 21 %, Schweden 24 %) ebenso überraschen wie der hartnäckige Bestand an teilzeitsuchenden Arbeitslosen von etwa 240 000 seit 1982. Der wohl noch relativ einfache Ansatz einer Flexibilisierung der Arbeit

in Form der Teilzeitarbeit zeigt, daß die Grenzen für eine Flexibilisierung der Arbeit relativ eng sind. Die Anpassungs- und Lernfähigkeit auch der einzelnen Arbeitgeber, Betriebs- und Behördenleiter, Produktions-, Organisations- und Personalchefs, nicht nur der immer gescholtenen anonymen Großorganisationen, sind begrenzt und können nur allmählich ausgeweitet werden. Ein kurzfristig erheblicher Abbau der Arbeitslosigkeit kann daher insgesamt von der Flexibilisierung der Arbeit wohl kaum erwartet werden. Ein schneller Abbau wenigstens des Bestandes an Teilzeitarbeitslosen könnte eine Nagelprobe für die Ernsthaftigkeit und die Beschäftigungswirksamkeit der gesamten Flexibilisierungsbestrebungen darstellen.

Flexibilisierung und Beschäftigung: die Auswirkungen konkreter Maßnahmen

Die Flexibilisierung der Arbeit ist – seit sie vor allem im Zusammenhang mit der Tarifaueinandersetzung um die Arbeitszeitverkürzung 1984 Gegenstand der öffentlichen Diskussion wurde – auch interessen- und parteipolitisch eingeordnet: Flexibilisierung war ein wesentlicher Bestandteil der Arbeitgeberposition gegen die Forderung nach der 35-Stundenwoche. Neben der Stabilisierung der öffentlichen Haushalte war „Flexibilisierung“ ein Element der Wende in der Programmatik für die Wirtschafts- und Sozialpolitik nach dem Regierungswechsel 1983 hin zu einer Stärkung marktwirtschaftlicher Ordnungselemente und einer eher langfristig ausgerichteten, angebotsorientierten Wachstumspolitik.

Diese politische Verortung als „Konfliktthema“ hat den Nachteil, daß auch an sich konsensfähige Möglichkeiten der Flexibilisierung im „arbeitnehmerorientierten Bereich“ als Angriff auf Existenz- und Betätigungsrechte der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer oder als Versuch von Sozialabbau tabuisiert werden, weil das hinter einem Großteil der Flexibilisierungsvorschläge vermutete wirtschafts- und sozialpolitische Gesamtkonzept abgelehnt wird. Die politische Verankerung des Themas auf der anderen Seite hat den Vorteil, daß die Diskussion relativ schnell – wenigstens ansatzweise – auch in konkreten Gesetzgebungsmaßnahmen einen Niederschlag gefunden hat. So wurden zum Beispiel in der Neuregelung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 21. 10. 1984 die zeitlichen Beschäftigungsbeschränkungen für Jugendliche gelockert; mit dem verschiedene Arbeits- und Sozialgesetze ändernden Beschäftigungsförderungsgesetz vom 19. 04. 1985 wurden u. a. die Möglichkeiten befristeter Arbeitsverträge ausgeweitet, die Bedingungen für Teilzeitarbeit und Leiharbeit neu geregelt, vermutlich einstellungshemmende Kündigungsschutzvorschriften geändert und wurde versucht, illegale Beschäftigung einzuschränken.

In den Tarifvereinbarungen über die Arbeitszeitverkürzung von 1984 und 1987 wurden wichtige Schritte einer flexiblen Arbeitszeitgestaltung vollzogen. Diese Maßnahmen werden allerdings in erster Linie unter dem aktuellen Aspekt ihrer Beschäftigungswirkungen gesehen und beurteilt, sind auch unter diesem Aspekt begründet und eingeführt worden. Dabei bleiben freilich die vielleicht entscheidenderen Aspekte der Humanisierung der Arbeit außer acht.

Für die Abschätzung der Auswirkungen auf die Beschäftigung kann hier nur eine Auswahl der ergriffenen Ansätze herangezogen werden: die in der öffentlichen Diskussion besonders umstrittenen Maßnahmen der Ausweitung der Möglichkeiten für Zeitverträge und die Arbeitszeitflexibilisierung im Verhältnis zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Strenge empirische Belege des Einflusses einzelner solcher Maßnahmen auf die seitdem tatsächlich eingetretene Beschäftigungszunahme sind kaum zu erwarten. Bei Befragungen über die in der Regel komplexen Gründe für Neueinstellungen sind Verzerrungen durch die öffentliche Diskussion über die Flexibilisierung nicht auszuschließen. Daher ist es nicht verwunderlich, daß sich der Streit über die Wirksamkeit unterschiedlicher Strategien bei der Zurechnung der eingetretenen Beschäftigungszunahme auf konkrete Maßnahmen fortsetzt und letztlich auch wissenschaftlich nicht zu entscheiden ist. So sieht die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände aufgrund ihres Umfrageergebnisses, daß fast die Hälfte aller Neueinstellungen befristet erfolgen, davon 60 % zur Deckung befristeten Bedarfs, einen positiven Beschäftigungseffekt des Beschäftigungsförderungsgesetzes bestätigt⁵). Die Gewerkschaft Textil-Bekleidung hebt die Ausnutzung der neuen Möglichkeiten der Befristung von Arbeitsverträgen und die Tatsache hervor, daß – in dieser Branche nicht eigentlich überraschend – zu zwei Drittel Frauen die Hauptbetroffenen dieser Regelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes sind⁶).

Zeitverträge

Für die im Beschäftigungsförderungsgesetz vorgenommene Ausweitung der Möglichkeit zum Abschluß von Zeitverträgen und damit zu einer längeren Frist der Vermeidung der Bindungen aus Kündigungsschutzbestimmungen kann immerhin festgestellt werden, daß dieser Regelungskomplex bei Unternehmerbefragungen an erster Stelle von (insgesamt leicht positiv bewerteten) Veränderungen rangierte, die Einfluß auf die Beschäftigungspläne (für 1986) haben würden⁷). Aufgrund von Ergebnissen der Arbeitsmarktforschung kann davon ausgegangen werden, daß für Arbeitslose, besonders für längerfristig Arbeitslose, die Chance einer festen Einstellung und vor allem die Aufnahme in die Stammbesetzung eines Betriebes in der Regel stark von der Möglich-

keit ihrer Beurteilung in der praktischen Berufstätigkeit abhängt. Ob es dazu einer Ausweitung der Befristungsmöglichkeiten bedurft hätte, die üblichen Probezeiten also nicht ausreichten, oder ob damit nicht nur Beschäftigungschancen anders verteilt wurden, muß offen bleiben. In einer Phase der Zunahme des Erwerbspersonenpotentials durch geburtenstarke Jahrgänge erscheint eine solche Maßnahme im Zweifel angebracht, um die Chancen der Berufsanfänger gegenüber den geschützten „Besitzern von Arbeit“ zu verbessern.

Arbeitszeitflexibilität

Die Beurteilung der Beschäftigungswirkungen der Flexibilisierung der Arbeitszeit an sich und im Verhältnis zur Arbeitszeitverkürzung kann bislang kaum auf empirische Befunde zurückgreifen. Der Politik der Arbeitszeitverkürzung, die gegenwärtig auch von den Arbeitgebern grundsätzlich akzeptiert wird, kann aufgrund langfristiger Expost-Analysen etwa zu 45 % ein Beschäftigungseffekt (Zuwachs bzw. Vermeidung eines Abbaus) zugerechnet werden. Die Arbeitslosigkeit selbst wurde davon nur zu etwa 70 % entlastet, während zu 30 % die „Stille Reserve“ der nicht gemeldeten Arbeitssuchenden verändert wurde⁸).

Für die Flexibilisierung der Arbeitszeit kann bislang nur theoretisch argumentiert werden, daß sie als Kostenminderung unter sonst gleichen Bedingungen eine Nachfrage-, Produktions- und Beschäftigungszunahme ermöglicht, die internationale Wettbewerbsfähigkeit stärkt und u. a. zur leichteren Bewältigung der Kostenbelastung einer Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich beiträgt.

Die quantitativ bedeutsamsten Kostensenkungen einer Arbeitszeitflexibilisierung sind dabei einer „Entkoppelung“ der Betriebszeit der Anlagen von der individuellen Arbeitszeit zuzuschreiben. Je kürzer die Arbeitszeit, desto wichtiger wird bei kapitalintensiver Produktion eine Ausdehnung der Betriebszeit – unabhängig von der individuellen Arbeitszeit – zur Senkung der Kapitalkosten durch Mehrschichtproduktion, möglichst rund um die Uhr an sieben Tagen in der Woche. Soweit allerdings solche Produktionsprozesse nicht nur in wenigen Ausnahmebereichen und in Engpaßaggregaten, sondern verbreitet auf den Samstag und den Sonntag ausgedehnt werden sollten, dürfte der Verweis auf den internationalen Wettbewerbsdruck nicht ausreichen, um ohne gründliche gesellschaftliche Diskussion und mit klar definierten Grenzen die Flexibilisierung der Produktionszeiten auf die volle Woche auszuweiten. Die Bündelung der Freizeit am Wochenende ist nicht nur ein „sozialer Besitzstand“ und die Sonntagsruhe nicht nur eine kirchliche Tradition. Der Wochenrhythmus ist (möglicherweise sogar biologisch fundiert) in einem solchen Maße für gesellschaftliche Strukturen, Kommunikation und Verhaltensgewohnheiten

bestimmend, daß seine verbreitete Auflösung über unbestreitbar auch positive Effekte hinaus, wie zum Beispiel die Entzerrung des Wochenendverkehrs, im gegenwärtigen Zeitpunkt noch kaum übersehbare gesellschaftliche Veränderungen auslösen würde. Die Idee der Flexibilisierung endet nicht an den in Zukunft wohl auch immer weniger klar bestimmbar Grenzen der „Arbeit“, daher erfordert ihre Umsetzung auch von Politikern, Arbeitgebern und Gewerkschaften eine besondere Verantwortung.

Flexibilität und Stabilität: Bewältigung der Zukunftsaufgaben und Erhaltung des Sozialen Friedens

Angesichts der gesellschaftspolitischen Priorität der Überwindung der Arbeitsmarktprobleme standen die öffentliche Diskussion über Flexibilisierung der Arbeit und die ersten Schritte zur Verwirklichung von mehr Flexibilität der Arbeit in erster Linie unter dem Aspekt der Auswirkungen auf die Beschäftigung. Damit erfolgte eine Einengung der Betrachtungsweise, die der ursprünglichen Idee einer Flexibilisierung der Arbeit, ihrer ordnungspolitischen Bedeutung und ihren unmittelbaren Wohlfahrtseffekten heute nicht mehr genügend Rechnung trägt.

In der Forschung und in den Bestrebungen zur Humanisierung der Arbeit stand die Flexibilität der Arbeitszeit entsprechend den persönlichen Arbeitszeitwünschen im Vordergrund. Über den unmittelbaren Wert größerer individueller Wahlmöglichkeiten und tatsächlicher Wahlfreiheit in bezug auf Tages-, Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit hinaus werden die Entfaltungsmöglichkeiten für die Arbeitnehmer und ihre Familien verbessert. Eine glatte Anpassung von angebotenen und nachgefragten Arbeitszeiten dürfte auch für die gesamtgesellschaftliche Ausschöpfung der Arbeitskräfteressourcen, für die Entwicklung der Produktivität und die Lösung gesellschaftlicher Probleme bedeutsam sein. Insbesondere wird die Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit langfristig eine verstärkte Bereitschaft der Arbeitnehmer zur Anpassung der Qualifikationen und zu größerer eigenverantwortlich-kreativer Leistungsbereitschaft erfordern. Für berufliche Fort- und Weiterbildung müssen wachsende Zeitbudgets und Motivation gewonnen werden, wenn auch die Grenzen für eine solche Bildungsoffensive oft enger sein werden als erwartet. Arbeitszeitflexibilität würde sowohl zur Öffnung solcher Spielräume für die lebenslange Weiterbildung als auch zur Arbeitsmotivation beitragen können.

Die ordnungspolitische Bedeutung einer Flexibilisierung der Arbeit im Rahmen der Tarifautonomie kann zunächst darin gesehen werden, daß sie für die Tarifparteien neben dem Verteilungskonflikt (Lohn/Gewinn) die gemeinsamen Produktions- und Beschäftigungsanliegen verdeutlicht und offenbar auch

neue Kompromißmöglichkeiten bietet. Auch im wissenschaftlichen Umfeld der Gewerkschaften wird mit einer weitergehenden Auflösung des traditionellen Typs des „Normalarbeitnehmers“ gerechnet. Die Einbeziehung von Flexibilisierungsmöglichkeiten in die Tarifpolitik wird in vielen Gewerkschaften unvoreingenommen behandelt. Daher ist davon auszugehen, daß es den Tarifparteien durch mehr Flexibilität der Tarifnormen gelingt, entscheidende Schritte der Anpassung an sich ändernde technische, sektorale und weltwirtschaftliche Bedingungen der Arbeitswelt unter Erhaltung des sozialen Friedens zu vollziehen.

Die Diskussion über die Flexibilisierung der Arbeit und die Erfahrungen mit den ersten ansatzweisen Maßnahmen haben für den Bereich der Arbeit m. E. aber auch erneut die ordnungspolitische Notwendigkeit eines ausbalancierten Verhältnisses von Flexibilität und Stabilität erkennbar gemacht. Es scheint ein wesentliches Element des Erfolges des Ordnungskonzepts „Soziale Marktwirtschaft“ zu sein, daß sie die Flexibilität dezentraler Entscheidungen („Mikroebene“) mit einem relativ hohen Maß an Stabilität des Gesamtsystems („Makroebene“) verbindet. Stabilität auf der Makroebene umfaßt über das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ im Sinne der Erreichung der Ziele des Stabilitätsgesetzes hinaus u. a. die Verlässlichkeit des Rechts- und Ordnungsrahmens, des „Sozialen Netzes“ und der Absicherung des einzelnen am Arbeitsmarkt durch gesetzliche und tarifvertragliche Mindestnormen für die Arbeitsbedingungen. Im Rahmen der Ordnungskonzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“ kann Flexibilisierung der Arbeit nicht die Auflösung der Ordnung des Arbeitsmarktes mit der Tarifautonomie bedeuten, sondern nur den Einbau von gleichwertigen Wahlmöglichkeiten und individuellen und betrieblichen Differenzierungen in das System von staatlichen und tariflichen Normen für die Arbeitsbedingungen. Eine „Soziale Marktwirtschaft“ für den Bereich Arbeit trägt der notwendigen Flexibilität zur Lösung der gesamtwirtschaftlichen, regionalen, branchenmäßigen, betrieblichen und familiären Anpassungsprobleme ebenso Rechnung wie dem Streben nach Sicherheit der Arbeitsverhältnisse bei den einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Anmerkungen

- 1) Als Vorläufer der konzeptionellen Wende in der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung können hier stellvertretend ausgeführt werden: Bundesbank, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Mehrheit), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft.
- 2) Vgl. nur Armin Gutowski/Renate Merklein, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch, Bd. 30 (1985), S. 49 ff.; Rüdiger Soltwedel, Mehr Markt am Arbeitsmarkt, München-Wien 1984; Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Kronberger Kreis), Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg 1986.
- 3) Vgl. nur F. Buttler, K. Gerlach, R. Schmiede (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Neuere Beiträge zur institutionalistischen Arbeitsmarktanalyse, Frankfurt/M.-New York 1987. - Wolfgang Franz, Neuere mikroökonomische Analysen des Arbeitsmarktgeschehens, in: H. Scheibert-Syfrig u. a. (Hrsg.), Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, Bern-Stuttgart 1986, S. 7-70.
- 4) Vgl. Bernhard Teriet, Neue Strukturen der Arbeitszeitverteilung. Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 72, Göttingen 1976. - Ders., „Zeitsouveränität“ durch flexible Arbeitszeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 31 (1976), S. 5 ff.
- 5) Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.) Untersuchung der Bundesvereinigung über die Anwendung und Auswirkungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1985, Köln 1986.
- 6) Gewerkschaft Textil - Bekleidung, Hauptvorstand (Hrsg.), Erhebung zu den Auswirkungen des BeschFG '85 in den Betrieben des Organisationsbereichs der Gewerkschaft Textil - Bekleidung, Düsseldorf 1986.
- 7) Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München (Hrsg.), Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes aus Unternehmenssicht, Umfragen in der Industrie und im Handel der Bundesrepublik Deutschland, in: ifo-Schnelldienst. 39. Jg. (1986), S. 12 ff.
- 8) Vgl. L. Reyher, H. Kohler, Arbeitszeit und Arbeitszeitvolumen. Die empirische Basis der Arbeitszeit-Politik, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Arbeitszeit und flexible Altersgrenze, BeitrAB 75, 2. Aufl., Nürnberg 1986.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer. pol. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschaftspolitik an der Universität Passau.