

Kolumne Nr. 9/2017

Erschienen in: ifo Schnelldienst Nr. 24/2017 v. 21.12.2017

28-Stunden-Woche: Kostenschock, Produktivitätspeitsche und Startschuss für Tarifverhandlungen zu Arbeitszeitflexibilisierung

Was bewirkt eine Arbeitszeitverkürzung mit teilweise Lohnausgleich? Diese Frage lässt sich einfach beantworten: Die Beschäftigung wird zurückgehen oder zumindest zukünftig weniger stark zunehmen wie ohne diesen Kostenschock. Das weiß auch die IG Metall, die mit der Forderung nach dem Einstieg in eine 28-Stunden-Woche für Aufsehen sorgte.

Nach dem Willen der mitgliedstärksten Gewerkschaft in Deutschland sollen die 3,9 Millionen Beschäftigten in der Metall- und Elektroindustrie nicht nur sechs Prozent mehr Entgelt, sondern auch einen individuellen Anspruch auf Arbeitszeitreduzierung erhalten – auf bis zu 28 Stunden je Woche für maximal zwei Jahre. Danach sollen Beschäftigte wieder auf eine Vollzeitstelle zurückkehren können. Zwar wird kein genereller Lohnausgleich gefordert, doch sollen zwei Entgeltzuschüsse von den Arbeitgebern bezahlt werden: Erstens sollen Arbeitnehmer, die wegen Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen in Teilzeit gehen, einen monatlichen Zuschuss von 200 Euro erhalten – wenn die wöchentliche Arbeitszeit um mindestens 3,5 Stunden reduziert wird. Zweitens sollen Schichtarbeiter und Arbeiter in besonders belastenden Arbeitszeitmodellen einen jährlichen Zuschuss von 750 Euro erhalten (IG Metall, Pressemitteilung v. 26.10.2017).

Ein Blick in ein Lehrbuch der Arbeitsmarktökonomie verdeutlicht, welche Kausalkette ausgelöst wird (vgl. Boeri/van Ours 2013). Wenn die Arbeitszeit bei teilweise Lohnausgleich reduziert wird, dann steigt der Stundenlohn. Ein höherer Stundenlohn (Ursache) erhöht die Produktionskosten. Gewinnmaximierende Unternehmen werden dann die Beschäftigung reduzieren, um mit höherer Arbeitsproduktivität den höheren Stundenlohn zu erwirtschaften. Die Stundenlohnerhöhung wirkt als „Produktivitätspeitsche“. Die wirtschaftliche notwendige Produktivitätssteigerung lässt sich zum Beispiel durch eine bessere Arbeitsorganisation, durch mehr Druck auf die verbliebenen Arbeitnehmer, aber auch durch mehr Investitionen in Maschinen und Roboter erreichen. Höhere Arbeitsproduktivität bedeutet, dass der gleiche Output mit weniger Beschäftigten erzielt wird. Die Wirkung der Stundenlohnerhöhung ist demnach ein Rückgang der Beschäftigung oder zumindest geringere Beschäftigungszuwächse in der Zukunft. Im Ökonomen-Deutsch: Der exogene Lohnschock (Erhöhung des Preises für Arbeit) führt zu einer endogenen Anpassung der Beschäftigung (Reduzierung der nachgefragten Menge an Arbeit).

Diese beschriebenen Effekte waren in der Vergangenheit in der deutschen und französischen Wirtschaft zu beobachten. Beispiel: Die 35-Stunden-Woche in Deutschland. Nach einer intensiven tariflichen Auseinandersetzung Mitte der achtziger Jahre setzte die IG Metall massive Arbeitszeitverkürzungen durch. Zwischen 1984 und 1994 ging die tariflich festgelegte Arbeitszeit in der Metall- und Elektroindustrie von 40 Stunden schrittweise auf 36 Stunden zurück. Weiterhin wurde tariflich vereinbart, dass die Arbeitszeit je Beschäftigten täglich innerhalb einer Woche und

von Woche zu Woche variieren darf. Nach einer empirischen Studie von Hunt (1999) für den Zeitraum 1984-94 auf der Basis von Daten des sozioökonomischen Panels und Betriebspaneldaten zeigt sich folgendes Ergebnis: Die Reduktion der tariflichen Arbeitszeit um eine Stunde verringerte die tatsächliche Arbeitszeit um 0,9 Stunden. Durch den vollen Lohnausgleich erhöhte sich der Stundenlohn um 2,2 Prozent. Das Lohneinkommen der Arbeitnehmer blieb insgesamt weitgehend konstant, weil die geringere Arbeitszeit durch einen höheren Stundenlohn kompensiert wurde. Dementsprechend ging die Beschäftigung von Männern um 1,2 Prozent zurück, die Gesamtbeschäftigung nahm ab.

Beispiel: Die 39-Stunden-Woche in Frankreich. Im Jahr 1982 wurde die Arbeitswoche verpflichtend für alle Unternehmen von 40 auf 39 Stunden reduziert. Dadurch verringerte sich auch die tatsächlich gearbeitete Wochenarbeitszeit, und der Stundenlohn erhöhte sich. Insgesamt blieb das wöchentliche Arbeitseinkommen relativ konstant. Doch die jährliche Beschäftigung ging um vier Prozentpunkte im Vergleich zu einer nicht betroffenen Vergleichsgruppe zurück. Insbesondere Geringqualifizierte, die den staatlichen Mindestlohn verdienten, wurden besonders getroffen: Ihre Wahrscheinlichkeit, den Job zu verlieren, erhöhte sich um 8,4 Prozentpunkte (vgl. Crépon/Kramarz 2002).

Das gravierendste Beispiel für Jobvernichtung durch Stundenlohnsteigerungen in der Nachkriegsgeschichte sind jedoch die nach der Wiedervereinigung vereinbarten Lohnsteigerungen für Ostdeutschland. Die zentralen Lohnverhandlungen fanden im Jahr 1991 statt. Die westdeutschen Arbeitgeberverbände verhandelten mit den neu gegründeten ostdeutschen Gewerkschaften, die von den westdeutschen Gewerkschaften beraten wurden. Das Ergebnis: Die ostdeutschen Löhne sollten innerhalb von fünf Jahren an die westdeutschen Löhne angepasst werden. Damit konnten die westdeutschen Arbeitgeber Billigkonkurrenz aus Ostdeutschland verhindern, und die Gewerkschaften konnten ihren Mitgliedern hohe Lohnsteigerungen als Verhandlungserfolg darstellen (vgl. Sinn/Sinn 2010). Die Lohnsteigerungen waren auch eine Art Bleibepremie für mobile Ostdeutsche, um unerwünschte Abwanderung von Leistungsträgern zu den besser entlohnten Jobs in Westdeutschland zu verhindern. Hinzu kam die Lohnkostensteigerung durch den Wechselkurseffekt: Der 1:1 Umtauschkurs für die Ost-Mark entsprach einer massiven Aufwertung, so dass die Lohnkosten in Ostdeutschland auch über diesen Kanal zunahmen. Die Konsequenz: Die Industrieproduktion schrumpfte innerhalb von zwei Jahren um zwei Drittel, und die Produktivität musste sich gemäß den Lohnsteigerungen massiv nach oben anpassen. Zwischen 1990 und 1997 erhöhte sich die reale Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland um 80 Prozent (vgl. Sinn 2002). Konkret bedeutete dies Massenentlassungen in der Industrie, weil steigende Arbeitsproduktivität bei sinkendem Output (BIP) einen noch stärker zurückgehenden Input (Arbeitsmenge) erforderlich machte. Dementsprechend erhöhte sich die Arbeitslosenquote, insbesondere die Arbeitslosenquote für Geringqualifizierte (vgl. ausführlich Burda/Hunt 2001).

Doch es gilt auch der Umkehrschluss: Wenn die Lohnsteigerungen hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleiben, dann entsteht Spielraum für mehr Beschäftigung. Diese Einsicht erklärt die Lohnzurückhaltung der Tarifparteien, die wesentlich zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zum Aufbau von Beschäftigung in Deutschland beigetragen hat. So hat sich die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im Vergleich zu den wichtigsten europäischen Handelspartnern seit Mitte der

neunziger Jahre deutlich verbessert, weil die relativen Lohnstückkosten durch die Lohnmoderation zurückgingen. Aber auch die Lohnungleichheit hat sich seit dem Jahr 2000 deutlich erhöht, weil die Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung deutlich zurückgingen (vgl. Dustmann et al. 2014). Doch war nach Burda/Seele (2017) die Lohnzurückhaltung der Tarifparteien lediglich eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für das „deutsche Arbeitsmarktwunder“. Entscheidend war, dass die Hartz-Reformen die erwerbsfähige Bevölkerung ab 2005 zur Teilnahme am Arbeitsmarkt aktiviert haben. Insbesondere die Hartz IV-Reform hat die Ausweitung des Arbeitsangebots im unteren Lohnsegment bewirkt – und damit zu mehr sozialversicherungspflichtiger Teil- und Vollzeitarbeit geführt. Das Spiegelbild der geringeren Lohnsteigerungen und der höheren Beschäftigung von Geringqualifizierten ist der Rückgang der Arbeitsproduktivitätszuwächse (vgl. Ademmer et al. 2017).

Damit wird das Dilemma der Gewerkschaften offensichtlich. Durch Lohnzurückhaltung konnte die Beschäftigung von Geringqualifizierten nachweislich erhöht werden – doch die Bezahlung war gering und die Lohnungleichheit nahm zu. Werden jetzt hohe Löhne durch eine Arbeitszeitverkürzung bei teilweisem Lohnausgleich durchgesetzt, so besteht die Gefahr, dass – siehe die Erfahrungen in Frankreich und mit der Wiedervereinigung – die Geringqualifizierten ihre Jobs verlieren.

Aber zeigt nicht die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, dass diese Kausalkette – höhere Stundenlöhne führen zu weniger Beschäftigung - zumindest in den letzten Jahren nicht mehr stimmt? Haben nicht fast alle Ökonomen vor Massenentlassungen nach der Einführung eines über der Produktivität von Geringqualifizierten liegenden staatlich festgelegten Lohns gewarnt? Hat nicht die Realität das Gegenteil bewiesen?

Auf den ersten Blick scheint das so zu sein. Vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes haben mehrere Forschungsinstitute Ergebnisse von Mikrosimulationsstudien vorgelegt, die Beschäftigungsverluste von bis zu 900.000 Beschäftigten in der mittleren Frist erwarten ließen (vgl. Arni et al. 2014a für einen Überblick). Auffällig ist, dass die Beschäftigung selbst in Regionen, in denen die Mindestlohneinführung die relativ größten negativen Beschäftigungseffekte nach sich ziehen sollte (vgl. die Analysen zu Mecklenburg-Vorpommern, Knabe/Schöb 2014), selbst in den Niedriglohnbranchen mehr Beschäftigung sowie insgesamt geringere Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten ist.

Auf den zweiten Blick stellt sich die Sachlage jedoch differenzierter dar. So haben die Warnungen der Ökonomen dazu geführt, dass der gesetzliche Mindestlohn entgegen den Vorstellungen der Protagonisten nicht schon ein Jahrzehnt früher – beim Höchststand der Arbeitslosigkeit in Deutschland - eingeführt wurde. Angesichts des dauerhaften Aufschwungs in Deutschland konnte das Timing für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht besser sein. Auch wurde der Mindestlohn auf Drängen der Ökonomen nicht über Nacht, sondern vorsichtig, schrittweise und mit Modifikationsoption eingeführt. Vorsichtig, weil einzelne Teilgruppen (Jugendliche, Auszubildende, Pflichtpraktikanten, Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten – insgesamt 1,5 Millionen von 5,5 Millionen Anspruchsberechtigten) nach intensiven Gesprächen mit der Wirtschaft vom Mindestlohn ausgenommen wurden. Schrittweise, weil eine Übergangsperiode von zwei Jahren für ausgewählte Branchen mit branchenspezifischen Mindestlöhnen erlaubt wurde. Die Einführung des

gesetzlichen Mindestlohns war deshalb ein mit langem Vorlauf angekündigter Kostenschock für Unternehmen. Doch was sich ankündigt, kann rechtzeitig eingepreist werden. So konnten zwangsläufige Preiserhöhungen in Niedriglohnbranchen zeitlich gestreckt werden, so dass sie ihre nachfragedämpfende Wirkung nicht schockartig entfalteten. Ein solches Szenario – mit Ausnahmen und Übergangsperiode – hatten Ökonomen in ihren Mikrosimulationsrechnungen nicht durchgerechnet.

Schließlich erlaubt die auf Drängen der Wissenschaft eingefügte Evaluationsklausel (vgl. Arni et al. 2014b), dass die Auswirkungen des Mindestlohns kontinuierlich beurteilt werden – und diese Forschungsergebnisse in die von der Mindestlohnkommission unter Beteiligung von Ökonomen vorgeschlagenen Modifikationen eingehen. Eine erste Evaluation mit den Daten des IAB-Betriebspanels hat einen moderaten negativen Beschäftigungseffekt ergeben, der auf Zurückhaltung der Arbeitgeber bei Neueinstellungen basiert (vgl. v. Berge et al. 2016, Mindestlohnkommission 2016). Dementsprechend hat die Mindestlohnkommission am 28.6.2016 lediglich eine geringe Erhöhung des Mindestlohns beschlossen: Seit 1. Januar 2017 liegt der gesetzliche Mindestlohn bei 8,84 € je Stunde.

Neuere Forschungsergebnisse belegen, dass der Mindestlohn auch bei den Beschäftigten ankommt: Trotz der zweijährigen Übergangsperiode stiegen die Stundenlöhne der Niedriglohnbezieher im untersten Zehntel der Lohnverteilung zwischen 2014 und 2016 um 15 Prozent. Jedoch wird der Mindestlohn derzeit nicht flächendeckend eingehalten – nach Schätzungen des Statistischen Bundesamts und der Bundesagentur für Arbeit erhielten 750.000, nach DIW-Schätzungen auf der Basis des Sozioökonomischen Panels bezogen etwa 1,8 Millionen Arbeitnehmer nicht den ihnen zustehenden gesetzlichen Mindestlohn, weil mehr Arbeitsstunden von den Arbeitgebern erzwungen werden (vgl. Burauel et al. 2017). Obwohl der Mindestlohn sowohl kostensteigernd für Unternehmen als auch einkommenssteigernd bei Arbeitnehmern wirkt, sind bis heute keine umfangreichen Beschäftigungsverluste zu beobachten. Es besteht jedoch Einigkeit unter Ökonomen, dass der Lackmustest des gesetzlichen Mindestlohns erst in der nächsten rezessiven Phase kommt.

Die Erfahrungen mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zeigen demnach, dass nicht jeder Kostenschock zwangsläufig kurzfristig mit Beschäftigungsverlusten einhergehen muss – wenn die konjunkturelle Lage stimmt und die Umsetzung mit Augenmaß stattfindet. Daraus kann man für die Auseinandersetzung um die 28-Stunden-Woche lernen. Die Gewerkschaften nehmen ein relevantes Thema in Zeiten einer prosperierenden Wirtschaftslage für die Arbeitnehmer ins Visier: Den Wunsch nach geringerer Arbeitszeit, um mehr Zeit für Familie und Freizeit zu haben. Nach dem Arbeitszeitreport 2016 – einer repräsentativen Umfrage der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) – wünschen sich 47 % aller Beschäftigten eine Arbeitszeitverkürzung. Das gilt insbesondere für Vollzeitbeschäftigte: 55 % von ihnen wollen durchschnittlich zehn Stunden weniger arbeiten (vgl. Wöhrmann et al. 2017). Zurecht verweisen jedoch die Arbeitgeber, dass über die Hälfte der Beschäftigten genau so viel wie bisher, mitunter sogar mehr arbeiten wollen. Anekdotische Evidenz belegt, dass insbesondere Berufseinsteiger ohne Familie mehr als die vorgegebenen 35 Stunden arbeiten wollen. Im Rahmen des mehrjährigen, vom Bundesarbeitsministerium moderierten Dialog zu Arbeiten 4.0 wurden vor diesem Hintergrund sinnvollerweise „Lern- und

Experimentierräume“ für verschiedene Arbeitszeitmodelle vorgeschlagen (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017). Diesen Weg sollten die Tarifparteien beschreiten.

Aus diesen Erfahrungen kann dann auch der Gesetzgeber lernen: Denn das Arbeitszeitgesetz aus dem letzten Jahrhundert passt nicht mehr in die digitale Welt. Eine tägliche Arbeitszeit von 8 Stunden, Ruhezeiten von mindestens 11 Stunden sind Errungenschaften in der Industriegesellschaft, die nicht leichtfertig aufgegeben werden dürfen. Wenn jedoch die Nutzung von Smartphones zu dienstlichen Zwecken und der weltweite Zugang zum Firmenserver 24-7 möglich ist und dem Wunsch von Arbeitnehmern nach flexiblen Arbeitszeiten und -orten entspricht, dann muss auch der Gesetzgeber über Weiterentwicklungen des Arbeitszeitgesetzes nachdenken (vgl. Sachverständigenrat 2017).

In der Tarifrunde 2017/2018 ist zwar eine Einigung zu Lohnsteigerungen ist nach den üblichen Ritualen zu erwarten: Die IG Metall fordert 6 Prozent, die Arbeitgeberverbände bieten 2 Prozent – der Einigungskorridor ist vorbereitet. Doch die Debatte zu einer Arbeitszeitflexibilisierung in Zeiten der digitalen Revolution steht erst am Anfang. Den ersten „Aufschlag“ machte die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vor zwei Jahren mit ihrem Vorstoß zu wöchentlichen Höchstarbeitszeiten – ein Vorschlag, der bis heute auf dem Verhandlungstisch liegt. Die Initiative der IG Metall für eine 28-Stunden-Woche ist als „Return“ der Gewerkschaften zu verstehen. Damit wird Arbeitszeitflexibilisierung zu einem Kernthema der tariflichen Auseinandersetzung. Der Startschuss für entsprechende Tarifverhandlungen ist gefallen. Sollte im nächsten Jahr auf tariflicher Ebene über Arbeitszeitflexibilisierung nach oben und unten sowie auf gesetzlicher Ebene über das anachronistische Arbeitszeitgesetz konstruktiv gestritten werden, dann ist eine überfällige Reformdiskussion zu wichtigen Arbeitsmarktinstitutionen auf den Weg gebracht.

Dr. Alexander Spermann ist habilitierter Arbeitsmarktexperte, der in Leitungsfunktionen sowohl in Wirtschaftsforschungsinstituten als auch in der Privatwirtschaft gearbeitet hat. Er lehrt als Privatdozent an der Universität Freiburg.

14. Dezember 2017

www.alexander-spermann.de

Literatur:

Ademmer, M., Bickenbach, F., Bode, E., Boysen-Hogrefe, J., Fiedler, S., Gern, K.-J., Görg, H., Groll, D., Hornok, C., Janssen, N., Kooths, S. und C. Krieger-Boden (2017), Produktivität in Deutschland – Messbarkeit und Entwicklung, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 12/2017, Kiel.

Arni, P., Eichhorst, W., Pestel, N., Spermann, A. und K. F. Zimmermann (2014a), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Science Studies, 134 (2), 149-182.

Arni, P., Eichhorst, W., Spermann, A. und K. F. Zimmermann (2014b), Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020, Wirtschaftsdienst, 94, 403-406.

Boeri, T. und J. van Ours (2013), The Economics of Imperfect Labor Markets, 2nd edition, Princeton University Press, New Jersey.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Weissbuch, Arbeiten 4.0, Berlin.

Burauel, P., Caliendo, M., Fedorets, A., Grabka, M.M., Schröder, C., Schupp, J. und Linda Wittbrodt (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, DIW Wochenbericht Nr. 49/2017, 1110-1123.

Burda, M.C. und J. Hunt (2001), From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in Eastern Germany, Brookings Paper on Economic Activity 2:2001, 1-92.

Burda, M.C. und S. Seele (2017), Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 18(3): 179-204.

Crépon, B. und F. Kramarz (2002), Employed 40 hours or not employed 39: Lessons from the 1982 mandatory reduction of the workweek, Journal of Political Economy, 110, 1355-89.

Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. und A. Spitz-Oener (2014), From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, Journal of Economic Perspectives, 28, 167–188.

Hunt, J. (1999), Has work-sharing worked in Germany? Quarterly Journal of Economics, 114: 117-48.

Knabe, A. und R. Schöb (2014), Regionale und qualifikationsspezifische Auswirkungen des Mindestlohns, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Mindestlohnkommission (2016), Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden.

Sinn, H.-W. (2002), Germany's Economic Unification. An Assessment after ten years, Review of

International Economics 10, 2002, 113-128.

Sinn, G. und H.-W. Sinn (2010), Vorsprung verspielt, Eine Anmerkung zum 20. Jahrestag der deutschen Vereinigung, ifo Schnelldienst, 63, Nr. 19/2010, 10-11.

V. Berge, P., Bossler, M. und J. Möller (2016), Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung des IAB, IAB-Stellungnahme Nr. 3/2016, Nürnberg.

Wöhrmann, A.M., Gerstenberg, S., Hünefeld, L., Pundt, F. Reeske-Behrens, A., Brenscheidt, F. und B. Beermann (2017), Arbeitszeitreport Deutschland 2016, Dortmund/Berlin/Dresden.