
Hartmut Tofaute

Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst

Dr. Hartmut Tofaute, geb. 1943 in Wiedenbrück/Westfalen, studierte Jura und Nationalökonomie in München und Münster, war nach seinem Studium wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster und ist seit 1971 als Referent am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) in Düsseldorf tätig. Er ist dort zuständig für die Arbeitsgebiete Steuer- und Finanzpolitik.

1. Kürzere Wochenarbeitszeit als Schwerpunkt der Tariffbewegung 1988 im öffentlichen Dienst

Die Forderungssituation in den verschiedenen Einzelgewerkschaften

Im kommenden Jahr soll auch im öffentlichen Dienst das Tabu der 40-Stunden-Woche fallen. Dies sieht der Beschluß der Großen Tarifkommission der ÖTV vom 15. Juni 1987 in Stuttgart vor. Sie realisierte damit eine Ankündigung, die sie bereits bei der Festlegung der tarifpolitischen Ziele für 1987 im Januar dieses Jahres getan hatte und die der Geschäftsführende Hauptvorstand der ÖTV am 11. Mai 1987 in Form eines Vorschlags noch einmal bekräftigt hatte.¹

Mit der Durchsetzung dieser Absicht würde sich die ÖTV in die Linie der Einzelgewerkschaften einreihen, die den Einstieg in die 35-Stunden-Woche bereits geschafft haben. Für deutlich über acht Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer galt Ende 1986 in der Bundesrepublik praktisch eine durchschnittliche tarifvertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden. Sollte es gelingen, das tarifpolitische Ziel der Wochenarbeitszeitverkürzung nun auch im öffentlichen Dienst mit seinen über fünf Millionen Beschäftigten durchzusetzen, würde die 40-Stunden-Woche nur noch für eine Minderheit die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit darstellen.²

In der Tabelle 1 über die tarifvertraglich vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit sind diejenigen Tarifbereiche, in denen - unter Beibehaltung der 40-Stunden-Woche - Arbeitszeitverkürzungen in Form von zusätzlichen, bezahlten freien Tagen vereinbart worden waren, in der Spalte „40 Wochenstunden“ erfaßt. Darunter fällt auch und vor allem der öffentliche Dienst, für den in der Tarifrunde 1984 in gestaffelter Form bis 1987 zwei freie Tage für alle Beschäftigten vereinbart worden waren.

Auch bei den anderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes liegt der tarifpolitisch angestrebte Kurs - teilweise schon seit längerer Zeit - eindeutig auf der Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Für die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) haben die Delegierten des 15. Bundeskongresses, der 1986 in Nürnberg stattgefunden hat, noch einmal klargemacht, daß für die DPG die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich in der Arbeitszeitpolitik Priorität hat. Diese Forderung war bereits in dem 1974 beschlossenen „Gesellschafts- und Berufspolitischen Programm der DPG“ enthalten gewesen und hatte in Teilen der Öffentlichkeit heftige Kritik hervorgerufen.³

Auch für die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), deren Mitglieder als Folge der rigiden Personalabbau- und Leistungsverdichtungs-

1 Vgl. Tabu muß jetzt gebrochen werden, in: ötv-magazin 7-8/1987, S. 3 f.

2 Vgl. Kurz-Scherf, L., WSI-Tarifarchiv: Bilanz der Tarifrunde 1986, in: WSI-Mitteilungen 3/87, S. 132 ff.

3 Vgl. van Haaren, K., Gewerkschaftliche Offensive für Arbeitnehmer und Familien, in: Gewerkschaftliche Praxis, Nr. 1/1987 sowie DPG-Hauptvorstand, Für aktive Beschäftigungspolitik und Arbeitszeitverkürzung bei der Deutschen Bundespost, Frankfurt 1983.

Tabelle 1: Tarifvertraglich vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit¹ – Stand: 31. Dezember 1986 –

| Wirtschaftsbereich ² | Anteil der Beschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von ... Stunden in Prozent ³ | | | | | durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit in Stunden |
|---|--|------|------|------|-------------|---|
| | unter 38 | 38 | 38,5 | 39 | 40 und mehr | |
| Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft | – | – | – | – | 1,4 | 40,0 |
| Energie- und Wasserversorgung, Bergbau | – | 2,1 | 1,1 | 0,0 | – | 39,9 |
| Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe | – | 16,2 | 3,5 | – | – | 39,6 |
| Investitionsgütergewerbe | 0,2 | – | 95,4 | – | – | 38,6 |
| Verbrauchsgütergewerbe | – | 6,4 | 33,2 | – | – | 39,4 |
| Nahrungs- und Genussmittelgewerbe | – | – | – | – | – | 40,0 |
| Bau-, Ausbau- und Bauhilfsgewerbe | – | – | – | – | – | 40,0 |
| Handel, Banken und Versicherungen | 0,2 | – | 67,5 | 6,2* | – | 38,9 |
| Verkehr und Nachrichtenübermittlung | 0,1 | 0,6 | 6,7 | – | – | 39,9 |
| Private Dienstleistungen und Öffentliche Dienste ⁴ | 1,1 | 0,2 | 6,0 | 0,1 | 0,4 | 39,9 |
| Gesamte Wirtschaft | 0,3 | 1,7 | 42,9 | 1,2 | – | 39,3 |

* darunter 197300 AN mit 38,75 Std./W.

1 Die Tabelle bezieht sich auf die zum Stichtag 31. 12. 1986 vereinbarte regelmäßige tarifliche Wochenarbeitszeit (bei stufenweiser Verkürzung der Arbeitszeit in der letzten Stufe) unabhängig vom Datum des Inkrafttretens der bis zum Stichtag vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen; ohne Wochenarbeitszeitverkürzung für einzelne Beschäftigungsgruppen.

2 Die Abgrenzung der Tarifbereiche entspricht nicht immer der Abgrenzung der Wirtschaftsbereiche in den vorliegenden amtlichen Statistiken; die Zuordnung erfolgt nach dem Schwergewicht der einzelnen Tarifbereiche.

3 Die Berechnungen erfolgten auf der Basis aller von Tarifabschlüssen der DGB-Gewerkschaften begünstigten Arbeitnehmer = 100; sofern sich die Anteile nicht zu 100 aufaddieren, existiert in den betr. Wirtschaftszweigen eine Anzahl von Arbeitnehmern ohne tarifliche Wochenarbeitszeitregelung oder Sonderregelung.

4 Dienstleistungen, einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: WSF-Tarifarchiv.

Politik des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn unter besonderem Druck zu leiden haben, wird die Einführung der 35-Stunden-Woche als wirksamste Waffe gegen weiteren Personalabbau gesehen und deswegen schon lange gefordert.⁴

Das gleiche gilt praktisch für die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft (GGLF), die bereits vor der Tarifrunde 1984 die Wochenarbeitszeitverkürzung in Form der 35-Stunden-Woche als wichtigste arbeitszeitpolitische Maßnahme gefordert hatte. Die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV), die freilich nur für einige Kredit- und Versicherungsinstitute im öffentlichen Dienst zuständig ist, hat für überwiegende Teile ihres privatwirtschaftlichen Zuständigkeitsbereichs bereits die 38,5-Stunden-Woche erreichen können.

Die Beschlußlage der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) sowie der Gewerkschaft der Polizei (GdP), deren Mitgliedschaft in beiden Fällen zum überwiegenden Teil aus Beamten besteht, liegt unter Berücksichtigung der spezifischen Arbeitsweisen von Lehrern und Polizeibeamten auf derselben Linie wie bei den anderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Die GEW hat sich eindeutig für die 35-Stunden-Woche ausgesprochen, wobei das durch einen Tarifvertragsabschluß erreichte Ergebnis in eine lineare Senkung der Pflichtstunden für alle Lehrer übertragen werden muß. Diese Forderung wird von der GEW außerdem unabhängig von der kommenden Tarifaus-einandersetzung schon seit Jahren erhoben, weil die Pflichtstundenvorgaben für Lehrer von den Arbeitszeitverkürzungen der letzten 25 Jahre praktisch unberührt geblieben sind.⁵

Bei der Polizei steht die Problematik des Wechselschichtdienstes im Mittelpunkt der Forderungen zur Arbeitszeitverkürzung. Geworben wird von der GdP ebenfalls schon seit langem für eine Verkürzung der Wechselschicht-tätigkeit (bis hin zur Einführung eines Fünf-Schichten-Systems). Wegen der besonderen gesundheitlichen Belastung werden neben der kürzeren Wochenarbeitszeit jedoch auch die Verkürzung der Jahres- und Lebensarbeitszeit für angebracht gehalten.⁶

Die Schilderung der Forderungssituation bei den verschiedenen Einzelgewerkschaften des öffentlichen Dienstes zeigt, daß die Verkürzung der Wochenarbeitszeit in Form der Abkehr von der 40-Stunden-Woche hin zur 35-Stunden-Woche überall höchste Priorität genießt. Es sollte daher kein Zweifel daran bestehen, daß die von der Großen Tarifkommission der ÖTV aufge-

4 Die GdED hat gerade im Juli 1987 für das DB-Unternehmen „Transfracht“ einen Tarifvertrag abgeschlossen, der u. a. für 1987 zwei freie Tage vorsieht und ab dem 1. 5.1988 die 39-Stunden- und ab dem 1. 5.1989 die 38-Stunden-Woche sicherstellt. Als weitere Arbeitszeitverkürzungsmaßnahmen wird spätestens zum 1. 5. 1989 für alle Beschäftigten der 30-Tage-Jahresurlaub gelten, vgl. GdED-Tarifpolitik, Pressemeldung vom 10. 7. 1987.

5 Vgl. u. a. Wunder, D., Arbeitszeitverkürzung als gewerkschaftspolitischer Schwerpunkt der GEW, in: GEW (Hrsg.), Kürzer Arbeiten, Freiburg 1984, S. 7 ff.

6 Vgl. z. B. GdP, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen, Schichtarbeit und Polizei, Hilden, Mai 1986.

stellte Forderung für die 1988 anstehende Tarifrunde zur Arbeitszeit insgesamt übernommen werden wird.

Eigeninteresse als Hauptmotivation
für die Forderungen nach Wochenarbeitszeitverkürzung

Auch wenn die Motivation für die Konzentration der gewerkschaftlichen Forderungen auf die (Wochen)Arbeitszeitverkürzung hier nicht im Detail erörtert worden ist, wäre es doch nicht ganz richtig anzunehmen, daß der Versuch des Einstiegs des öffentlichen Dienstes in die 35-Stunden-Woche ausschließlich als Solidarbeitrag der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zum Kampf der IG Metall und anderer Gewerkschaften des gewerblichen Sektors zu verstehen ist. Diese solidarische Haltung ist sicherlich vorhanden, sie richtet sich in der gegenwärtigen Situation am Arbeitsmarkt jedoch überwiegend an die rund drei Millionen Erwerbslosen, deren Arbeitsangebot von der Arbeitskraftnachfrage nicht angenommen wird.

Das Hauptmotiv für die Forderung nach dem Einstieg in die 35-Stunden-Woche liegt jedoch im Eigeninteresse der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Nicht nur die Bundesbahn, wo es am augenscheinlichsten ist, sondern auch andere Bereiche des öffentlichen Sektors verzeichnen Personalrückgänge, die kontrovers zur Leistungszunahme verlaufen. Nicht überall werden die Arbeitsverdichtungen durch eine negative Personalentwicklung dokumentiert. Wenn in den letzten Jahren bei Ländern und vor allem bei Kommunen Personalzuwächse registriert werden können, dann verdeckt dies den Umstand, daß der Großteil dieser Zuwächse mit einer Verschlechterung des Normalarbeitsverhältnisses einherging: Es gibt weniger Vollzeitstellen, sondern mehr Teilzeitstellen. Das Dauerarbeitsverhältnis bei Neueinstellungen ist durch das Zeitarbeitsverhältnis in den Hintergrund gedrängt worden. Stamarbeitsplätze in den Verwaltungen sind weggefallen, um sie mit ABM-Kräften zu besetzen.⁷ Und selbst ein finanziell gut gestelltes Unternehmen wie die Deutsche Bundespost, die in den letzten Jahren im Gegensatz zu anderen öffentlichen Beschäftigungsbereichen ihre Belegschaft ständig vergrößert hat, hat gleichzeitig durch eine Vielzahl von Rationalisierungsprogrammen zigtausend Arbeitsplätze vernichtet. Angesichts der bevorstehenden technologischen Umwälzungen und der angekündigten institutionellen Veränderungen bei der Unternehmensform der Bundespost bleibt dieser Druck auf die Postbeschäftigten auch noch lange bestehen.

Insgesamt gesehen ist somit das Eigeninteresse der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst an einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit für sich betrachtet schon stark genug, um im kommenden Jahr gegebenenfalls auch harte Auseinandersetzungen mit den öffentlichen Arbeitgebern zu suchen und zu bestehen.

⁷ Vgl. Tofaute, H., Personalpolitik. Flexibilisierung wird Trumpf, in: Der Deutsche Beamte, Heft 10/1986.

2. Andere Formen der Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst bleiben von Bedeutung

Die Konzentration der gewerkschaftlichen Kräfte auf den Durchbruch zur 35-Stunden-Woche sollte aber nicht den Eindruck erwecken, daß an den anderen vielfältigen Formen der auch im öffentlichen Dienst möglichen Arbeitszeitverkürzungen bei den Beschäftigten kein Interesse mehr bestünde.

Gerade der staatliche Sektor mit seiner breiten Palette von Dienstleistungen bietet ein umfangreiches Einsatzfeld für Arbeitszeitverkürzungen an: Angefangen von der Reduzierung der Normalarbeitszeit und einer Verbesserung der Pausenregelungen z. B. im Rahmen der Reform der Arbeitszeitordnung über den Abbau von Überstunden, der Jahresurlaubsverlängerung, dem Ausbau des Bildungsurlaubs, der Herabsetzung der verschiedenen Altersgrenzen für verschiedene Beschäftigtengruppen, dem Vorruhestand, der Wahrnehmung von Teilzeitarbeit und Beurlaubung für alle oder für Teile der Beschäftigten bis hin zur Verbesserung von Schichtdienstvorschriften und sogar der Einschränkung von Nebentätigkeiten von Beamten und Richtern - überall im öffentlichen Dienst lassen sich Arbeitszeitverkürzungsmöglichkeiten ausmachen, sogar fast noch mehr als in allen Sparten der Privatwirtschaft zusammen.⁸ Sie alle spielen in der gewerkschaftlichen Arbeitszeitprogrammatische eine wichtige Rolle.

Zum Beispiel: Abbau von Überstunden

Wenngleich es nicht möglich ist, zu all diesen hier nur unvollständig aufgeführten Arbeitszeitverkürzungsvarianten detaillierte Ausführungen zu machen, können einige Stichworte zu einzelnen möglichen Formen ihre Bedeutung in etwa kennzeichnen: So gibt es zum Beispiel im öffentlichen Dienst einen Berg von über 100 Millionen Überstunden, dessen Abbau durch Umwidmung in zusätzliche Arbeitsplätze auch für die Privatwirtschaft Signale setzen könnte. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat in einer umfangreichen Studie zu den 1984 im Bundesgebiet geleisteten Überstunden für die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungsträger - also unter anderem nicht für Bahn, Post und andere selbständigen öffentlichen Unternehmen - eine Zahl von 108 Millionen ermittelt.⁹ Für diesen Zeitpunkt waren bei Bahn und Post von den zuständigen Einzelgewerkschaften über 20 Millionen Überstunden aufaddiert worden. Würde man die Überstunden der genannten Bereiche auf Vollbeschäftigte umrechnen, käme die gewichtige Zahl von gut 80000 zusätzlichen Arbeitsplätzen heraus.

⁸ Eine lesenswerte Dokumentation über die verschiedenen Arbeitszeitverkürzungsausprägungen mit jeweiligen Berechnungen über Beschäftigungswirksamkeit und Kosten findet sich bei: Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, Modelle zur Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsverteilung, Düsseldorf 1983.

⁹ Vgl. Brinkmann, C. u. a., Überstunden. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgrößen, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 98, Nürnberg 1986.

Zum Beispiel: Vorruhestand

Ein anderes, aus gewerkschaftlicher Sicht nicht uninteressantes Instrument der Arbeitszeitverkürzung ist der Vorruhestand. Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, allen voran die ÖTV, hätten 1987 mit den öffentlichen Arbeitgebern gerne einen Vorruhestands-Tarifvertrag vereinbart. Nicht nur, weil man es für notwendig erachtet hätte, alle Formen der Arbeitszeitverkürzung auszuschöpfen, um Arbeitslosen Beschäftigungschancen zu eröffnen und älteren Arbeitnehmern einen vorzeitigen Ruhestand zu ermöglichen, sondern auch, weil aus der Diskussion unter den Gewerkschaftsmitgliedern eine grundsätzliche Bereitschaft vieler älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erkennbar war, die Möglichkeiten des Vorruhestandes wahrzunehmen. Diese Bereitschaft war allerdings geknüpft an eine „materiell zufriedenstellende Gestaltung der Einkünfte während der Vorruhestandsphase“.¹⁰ Da die Bundesregierung einer dringenden Bitte der Gewerkschaften um Verbesserung des Vorruhestandsgesetzes von 1984, insbesondere im Hinblick auf ein merklich höheres Vorruhestandsgeld und auf die Verlängerung des Gesetzes über die festgeschriebene Zeit von 1988 hinaus, (bisher) nicht nachkommen wollte, mußte die ÖTV diese Haltung bei der Aufstellung der Tarifforderung für 1987 (und ebenso für 1988) berücksichtigen.

Die Existenz eines materiell besser ausgestatteten Vorruhestandsmodells für den öffentlichen Dienst wäre noch aus einem weiteren Grund für viele Gewerkschafter attraktiv. Aufgrund der Vorruhestandsregelungen freierwerdende Arbeitsplätze wären relativ unproblematisch wiederzubesetzen. Denn im Gegensatz zu anderen Arbeitszeitverkürzungsmodellen, bei denen der Gesetzgeber zur Genehmigung neuer Planstellen erst ermuntert werden muß, was erfahrungsgemäß nicht unbedingt leicht fällt, würde das Problem der Stellenneuschaffung zumindest in dieser Intensität nicht bestehen.

Zum Beispiel: Teilzeitarbeit nach Tarifvertrag

Von der Öffentlichkeit bisher weitgehend unbemerkt, für viele Betroffene und für die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, aber auch der gewerblichen Wirtschaft von großer Bedeutung sind aber die Manteltarifvertragsverhandlungen, die die Gewerkschaft ÖTV gegenwärtig über die Neufestlegung der Arbeitsbedingungen der Teilzeitbeschäftigten führt. Der öffentliche Dienst war bis zum kürzlichen Nachziehen der IG Chemie-Papier-Keramik einer der wenigen Bereiche, in denen Teilzeitarbeit überhaupt tariflich geregelt war. Bisher gelten diese Tarifverträge allerdings nur für solche Teilzeitbeschäftigten, die mindestens die Hälfte der normalen Wochenarbeitsstunden ableisten. Nun sollen auch die Teilzeitbeschäftigten mit darunter hegenden Arbeitszeiten tarifvertraglichen Schutz erhalten. Die aktuellen Ziele der Gewerkschaft ÖTV sind die Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten in den Tarifverträgen. Die volle Berücksichtigung zurückgelegter Zeiten einer

¹⁰ So die ÖTV-Vorsitzende Monika Wulf-Mathies in einem Schreiben vom 11.11. 1986 an den Bundeskanzler Helmut Kohl, abgedruckt in: ötv-magazin 12/1986.

Teilzeitbeschäftigung bei der Berechnung der Bewährungszeit und als Beschäftigungszeit sowie die Einführung gleicher Kündigungsfristen und Unkündbarkeitsregelungen wie für Vollbeschäftigte stehen dabei im Vordergrund.¹¹ Immerhin würden von dieser tarifvertraglichen Ausweitung zur Zeit insgesamt etwa 800 000 Frauen und Männer betroffen, mehrheitlich aber Frauen. Frauen stellen den Großteil der etwa 200 000 Teilzeitbeschäftigten im öffentlichen Dienst, die bisher überhaupt nicht tarifvertraglich erfaßt wurden. Diese angestrebte Tarifvertragsausweitung ist nicht nur von der absoluten Zahl der Betroffenen eindrucksvoll. Bedenkt man, daß die Teilzeitbeschäftigung seit Anfang der achtziger Jahre zu ungefähr 90 Prozent die Personalzunahme im öffentlichen Dienst trug und davon wiederum mehr als die Hälfte Frauenbeschäftigung war, wird die beschäftigungspolitische Komponente dieses Schritts noch um die gesellschaftspolitische erweitert. Ein erfolgreicher Abschluß dieser Verhandlungen würde somit die Entwicklung der Arbeitsverfassung und des Arbeitsrechts in der Bundesrepublik ganz entscheidend voranbringen.

Zum Beispiel: Teilzeitarbeit und Urlaub ohne Bezahlung aus arbeitsmarkt- und familienpolitischen Gründen

Ebenfalls aus beschäftigungs- und gesellschaftspolitischer Sicht könnten sich die in den gesetzlichen Vorschriften der Paragraphen 44 a und 48 a des Beamtenrechtsrahmengesetzes enthaltenen Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung zu einem wichtigen Instrument der Arbeitszeitverkürzung entwickeln. Aus familien- und arbeitsmarktpolitischen Gründen können Beamtinnen und Beamte unter bestimmten Bedingungen mindestens 3 und höchstens 15 Jahre Teilzeitarbeit verrichten oder Urlaub ohne Dienstbezüge wahrnehmen. Während das Teilzeit- und Beurlaubungsinstrument vor allem im - vorwiegend länderspezifischen - Bildungsbereich in der Vergangenheit auch arbeitsmarktpolitische Akzente ermöglichte (ohne daß allerdings die bestehenden Möglichkeiten annäherungsweise ausgenutzt wurden), muß die arbeitsmarktpolitische Wirkung der Vorschriften über Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung im Bereich der Bundesverwaltung bisher wohl eher kritisch gesehen werden. Die Analyse eines entsprechenden Berichts des Bundesinnenministeriums über die Anwendung dieser Bestimmungen vermittelt den Eindruck, daß die Inanspruchnahme der genannten Möglichkeiten durch Beschäftigte der Bundesverwaltung insgesamt zu Personalkosteneinsparungen genutzt wurde und nicht zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes.¹² Diese Erfahrung sollte allerdings nicht dazu verleiten, den, vom Gesetzestext gesehen, doch recht großzügigen und in dieser Form in der Privatwirtschaft so gut wie gar

11 WSI-Tarifarchiv, Tarifbericht Nr. 6 vom 10.6.1987.

12 Vgl. Bundesminister des Innern, Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Fünften Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 25. Juli 1984 (BGB! I, S. 998), von Juni 1984, sowie als Kritik hierzu Gröning, H., Teilzeit/Beurlaubung - Als Mittel der Arbeitsmarktpolitik völlig ungeeignet, in: Der Deutsche Beamte, Heft 10/1986.

nicht vorhandenen Teilzeit- und Beurlaubungsmöglichkeiten in diesem zeitlichen Umfang jeglichen Wert abzusprechen (vgl. Übersicht 1).¹³

Diese Hinweise sollen genügen, um auf Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst aufmerksam zu machen, die auch arbeitsmarktpolitisch von nicht zu vernachlässigender Stärke sein können. Im weiteren Verlauf dieses Beitrags soll jedoch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit im Sinne einer Herabsetzung der Regelarbeitszeit von 40 Stunden im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen.

3. Zu den Beschäftigungseffekten einer Wochenarbeitszeitverkürzung für den öffentlichen Dienst

Allgemeine Bedingungsfaktoren für Beschäftigungseffekte

Generell können im vorhinein keine detailliert quantifizierte Angaben über die tatsächlichen Beschäftigungswirkungen von Wochenarbeitszeitverkürzungen gemacht werden. Dieses ist im öffentlichen Dienst nicht anders als in der gewerblichen Wirtschaft. Der Realisierung von theoretisch errechenbaren Effekten steht in der Praxis eine Vielzahl von Faktoren und Faktorkonstellationen gegenüber, die diese rechnerischen Wirkungen manchmal verstärken, meistens aber schwächen. Letztere schlagen sich dann in Form sogenannter Sickerverluste nieder. Diese Einflußfaktoren bleiben im Zeitablauf nicht konstant, sie können beispielsweise konjunkturellen und damit auch haushaltspolitischen Bewegungen unterliegen, aber auch von politischen Gewichtsverlagerungen betroffen werden. Sie stehen auch nicht immer isoliert nebeneinander, sondern sie können sich gegenseitig beeinflussen.

Die arbeitsmarktpolitische Umsetzung rechnerisch möglicher Stellenneuschaffungen kann auch begrenzt werden durch das am Arbeitsmarkt vorhandene Arbeitsangebot. Dieses Argument sollte allerdings für den öffentlichen Dienst von sehr geringer Bedeutung sein, wenn man sich Umfang und Struktur der bestehenden und weiterentwickelnden Arbeitslosigkeit vergegenwärtigt.

Allgemein gilt sicherlich die Feststellung, daß entscheidend für das Ausmaß der tatsächlichen Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen Dienst auf der einen Seite das Verhalten der Arbeitgeber sein wird. Dieses wird absehbar darauf gerichtet sein, die positiven Arbeitsmarkteffekte so niedrig wie möglich ausfallen zu lassen. Auf der anderen Seite müssen der Widerstand der Beschäftigten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes, der Personalvertretungen und der Gewerk-

¹³ Vgl. hierzu u. a. Stahn-Willig, B., Arbeitszeitverkürzung gegen die gesellschaftliche Unterdrückung der Frau, in: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hrsg.), Kürzer arbeiten, Freiburg 1984, S. 129 ff., sowie Trautwein-Kalms, G., Teilzeitarbeit und Befristung - Perspektiven der Arbeitszeit für Frauen. WSI-Arbeitsmaterialien Nr. 13, Düsseldorf 1987.

Übersicht 1: Teilzeitbeschäftigungs- und Beurlaubungsmöglichkeiten nach dem Beamtenrechtsrahmengesetz

Grundsatz: Nur auf Antrag des Betroffenen

| Fallgruppen | Familienpolitisch | | Arbeitsmarktpolitisch | |
|---|---|---|-----------------------|---|
| | a) Teilzeit | b) Urlaub ohne Dienstbezüge | c) Teilzeit | d) Altersurlaub e) Monopolbereiche |
| Rechtsgrundlage | § 48 a (1) 1 | § 48 a (1) 2 | § 44 a (1) 1 | § 44 a (1) 2 § 44 a (1) 3 |
| Einzel-Höchst-Dauer | 15 Jahre | 3 Jahre (Verlängerungsmöglichkeit; jedoch nicht mehr als 9 Jahre) | 10 Jahre | 6 Jahre |
| Voraussetzungen | Bei tatsächlicher Betreuung oder Pflege von in häuslicher Gemeinschaft lebenden – Kindern unter 18 Jahren (mindestens 1 Kind) – pflegebedürftigen Angehörigen | | | – Bewilligungen dürfen nur bis zum 31. 12. 1990 ausgesprochen werden. – Der Beamte muß auf die Ausübung einer entgeltlichen Nebentätigkeit verzichten oder sie nur insoweit ausüben, als er sie auch bei Vollzeitbeschäftigung ohne Verletzung dienstlicher Pflichten hätte ausüben dürfen. – Es muß sich um Bereiche handeln, in denen in einer Ausnahmesituation ein dringendes öffentliches Interesse an der Einstellung von Bewerbern in den öffentlichen Dienst besteht. |
| Rückkehrmöglichkeit während der Dauer des Bewilligungszeitraums | keine Beschränkungen | | | zusätzlich muß es sich um Bereiche handeln, in denen Bewerber ausschließlich oder in der Regel für eine Berufstätigkeit im ÖD ausgebildet werden. mindestens 20 Jahre Vollzeitbeschäftigung im ÖD und Vollendung des 55. Lebensjahres. |
| | | | | Rückkehr zu Vollzeitbeschäftigung oder (z. B. aus dem Urlaub) zu Teilzeitbeschäftigung ist nur mit Zustimmung des Dienstherrn – also in Ausnahmefällen – möglich; bei Rückkehr aus dem Urlaub jedenfalls immer dann, wenn dem Betroffenen die Fortsetzung des Urlaubs nicht zugemutet werden kann. |

Quelle: DGB-Bundesvorstand, Abteilung Beamte/Öffentlicher Dienst.

schaften gegen die Abwehrhaltung der Arbeitgeber sowie das Bemühen um einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad in die Waagschale gelegt werden.¹⁴

Rechnerisch mögliche Beschäftigungseffekte der Wochenarbeitszeitverkürzung

Nach der gegenwärtig jüngsten verfügbaren Gesamtübersicht über das Personal im öffentlichen Dienst betrug die Zahl der in Bund, Ländern und Gemeinden Beschäftigten am 30. Juni 1985 insgesamt rund 4,902 Millionen. Davon waren ungefähr 4,117 Millionen in Vollzeitarbeitsverhältnissen und fast 0,842 Millionen in Teilzeitarbeitsverhältnissen tätig (vgl. Tabelle 2). Ange-

Tabelle 2:
Personal im öffentlichen Dienst 1985 nach Beschäftigungsbereichen¹

| Beschäftigungsbereiche | Vollzeitkräfte | Teilzeitkräfte | Insgesamt |
|--|------------------|----------------|------------------|
| Unmittelbarer öffentlicher Dienst | | | |
| – Bund ² | 312 828 | 17 575 | 330 403 |
| – Länder | 1 571 733 | 343 054 | 1 914 787 |
| – Gemeinden | 952 401 | 268 621 | 1 221 022 |
| – Kommunale Zweckverbände | 35 417 | 12 457 | 47 874 |
| – Deutsche Bundesbahn | 294 723 | 3 067 | 297 790 |
| – Deutsche Bundespost | 439 840 | 97 102 | 536 942 |
| Zusammen | 3 606 942 | 741 876 | 4 348 818 |
| Mittelbarer öffentlicher Dienst³ | | | |
| – Sozialversicherungsträger ⁴ | 161 466 | 20 256 | 181 722 |
| – Bundesanstalt für Arbeit | 54 728 | 7 494 | 62 222 |
| – Träger der Zusatzversorgung ⁵ | 1 357 | 111 | 1 468 |
| Zusammen | 217 551 | 27 861 | 245 412 |
| Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung⁶ | | | |
| insgesamt | 35 629 | 5 889 | 41 518 |
| Rechtlich selbständige Wirtschaftsunternehmen⁷ | | | |
| insgesamt | 256 450 | 9 560 | 266 010 |
| Summe | 4 116 572 | 785 186 | 4 901 758 |

1 Stichtag 30. 6.

2 Ohne Soldaten.

3 Soweit erfaßt.

4 Unter Aufsicht des Bundes bzw. der Länder.

5 Der Gebietskörperschaften.

6 Sonstige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

7 Rechtlich selbständige staatliche und kommunale Verkehrs- und Versorgungsunternehmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

¹⁴ Vgl. Tofaute, H., Die beschäftigungspolitischen Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst, in: GEW (Hrsg.), Kürzer arbeiten, a. a. O., S. 19 ff., sowie derselbe, Arbeitszeitverkürzung: Für alle Seiten von Nutzen, in: Der Deutsche Beamte, Heft 5/1984, S. 99 ff.

nommen, diese Beschäftigtenzahl sei bis Ende 1987 konstant geblieben und es würde zum 1. August 1988 die 35-Stunden-Woche eingeführt (in Wirklichkeit dürfte die Beschäftigung seit 1985 zwar schwach, aber immerhin angestiegen sein), dann wäre 1988 rechnerisch ein Personalzuwachs von 14,3 Prozent erforderlich, um die bisherige Arbeitsleistung aufrechtzuerhalten. In diesem Fall würde die 35-Stunden-Woche im öffentlichen Dienst rechnerisch etwa knapp 590 000 neue Vollzeit- und gut 110 000 neue Teilzeitstellen erfordern.

Mit diesen insgesamt 700 000 Stellen wäre es aber nicht getan, wenn man berücksichtigt, daß die amtliche Personalstatistik nicht alle Berufsgruppen und Wirtschaftssparten erfaßt, die nach allgemeiner Anschauung ebenfalls zum öffentlichen Dienst zählen oder zumindest doch in das Tarifgebiet der öffentlichen Dienst-Gewerkschaften fallen.¹⁵ Hierzu zählen namentlich die Bundeswehr mit ihren rund 500 000 Zeitsoldaten und Wehrpflichtigen, die Einrichtungen der Kirchen und Wohlfahrtsverbände im Sozialbereich mit nochmals etwa 500 000 Beschäftigten, die Sparkassen und öffentlichen Versicherungen, die Beschäftigten bei den ausländischen Stationierungsstreitkräften u. a. m. Würde auch hier überall die 35-Stunden-Woche eingeführt, ergäben sich hier ebenfalls rechnerische Beschäftigungseffekte von nochmals weit über 150 000 Stellen.

In der Tabelle 3 ist dargestellt, wie die rechnerischen Bruttobeschäftigungseffekte einer Wochenarbeitszeitverkürzung um jeweils eine Stunde im öffentlichen Dienst aussehen würden, wenn man hinsichtlich der Teilzeitbeschäftigung

Tabelle 3: Beschäftigungswirkungen¹ der Wochenarbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst²

| Reduzierung der Wochenarbeitszeit von 40 Stunden auf | Rechnerischer (Brutto-Effekt ³) | Tatsächlicher (Netto-) beschäftigungseffekt ³ | | Entlastung der registrierten Arbeitslosigkeit ⁶ | |
|--|---|--|---------------------------|--|-----------------|
| | | I | II | I ⁴ | II ⁵ |
| | | (35 Prozent) ⁴ | (50 Prozent) ⁵ | | |
| 39 | 125 686 | 43 990 | 62 843 | 29 327 | 41 895 |
| 38 | 132 301 | 46 305 | 66 151 | 30 870 | 44 098 |
| 37 | 139 452 | 48 808 | 69 726 | 32 539 | 46 484 |
| 36 | 147 200 | 51 520 | 73 600 | 34 347 | 49 067 |
| 35 | 155 611 | 54 463 | 77 806 | 36 309 | 51 871 |
| Summe | 700 250 | 245 086 | 350 126 | 163 392 | 233 415 |

1 Gerundete Zahlen.

2 Auf der Basis 1985 mit insgesamt 4,901 Millionen Beschäftigten.

3 Unter der Annahme, daß Arbeitszeitverkürzung an Teilzeitbeschäftigte weitergegeben wird.

4 Sickerverlust 65 Prozent.

5 Sickerverlust 50 Prozent.

6 Laut IAB-Faustregel werden neue Arbeitsplätze zu $\frac{2}{3}$ aus registrierter Arbeitslosigkeit und zu $\frac{1}{3}$ aus der „stillen Reserve“ besetzt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

15 Vgl. derselbe, Grundlagen und Möglichkeiten einer beschäftigungssichernden Personalpolitik im öffentlichen Dienst, in: Beschäftigungssichernde Finanzpolitik, Frankfurt/New York 1981, S. 101 ff.

tigten großzügig unterstellt, daß sie an der Stundenreduzierung in gleicher Weise partizipieren würden. Der errechnete überproportionale Wiederbesetzungseffekt ergibt sich daraus, daß bei der jeweiligen Kürzung der Wochenarbeitszeit nicht nur die bisher Beschäftigten weniger arbeiten müssen, sondern auch die Neuanfänger eine geringere Stundenzahl arbeiten müssen.

Tatsächlich mögliche Beschäftigungseffekte

Diesen rechnerischen Bruttobeschäftigungseffekten müssen nun die tatsächlichen Effekte gegenübergestellt werden. Wie hoch diese im öffentlichen Dienst sein werden, ist wegen der genannten Unwägbarkeiten im vorhinein nicht exakt festzustellen. Es gibt aber einige Anhaltspunkte, aus denen sich gewisse Schätzungen ableiten lassen. So etwa hatten vor dem denkwürdigen Arbeitskampf in der Metall- und Druckindustrie im Jahr 1984, als es für die IG Metall und die IG Druck und Papier um den Durchbruch zur 35-Stunden-Woche ging, gesamtwirtschaftliche Berechnungen des IAB zu Beschäftigungswirkungen von Wochenarbeitszeitverkürzungen eine wichtige Rolle gespielt.¹⁶ Das IAB war dabei zu einer Bandbreite des Netto-Erwerbstäufigkeitseffektes von 50 bis 65 Prozent gelangt. Das heißt, daß von den möglichen Bruttoeffekten etwa 50 bis 35 Prozent durch Sickerverluste (Produktivitätssteigerungen und andere Umgehungsmöglichkeiten) verloren gehen würden.

Die IG Metall war bei ihrer damaligen Argumentation meist von einem Sickerverlust von 50 Prozent für ihren Organisationsbereich ausgegangen. Daß sie damit nicht falsch gelegen hatte, haben die nach Durchsetzung der ersten Stufe der Wochenarbeitszeitverkürzung durchgeführten Berechnungen durch verschiedene Wirtschaftsforschungsinstitute ergeben. Ohne die dabei verwandten Berechnungsmodalitäten der verschiedenen Untersuchungen aufzuzeigen, hat sich im Ergebnis sogar gezeigt, daß der Wert eines Nettobeschäftigungseffektes von 50 Prozent eher die Untergrenze als die Obergrenze darstellt.¹⁷

Die Frage ist nun, ob man diesen Wert aus dem Metallbereich auf den öffentlichen Dienst übertragen kann. In der Tat finden sich, vor allem auf der Seite der Arbeitgeber, Stimmen, die eine solche Annäherung für unrichtig halten. Dies wird unter anderem mit der Auffassung begründet, der öffentliche Dienst verrichte vorwiegend Verwaltungsarbeit im engeren Sinne. Dort seien die Kapazitätsreserven erfahrungsgemäß viel größer als im industriellen und gewerblichen Sektor. Die öffentliche Finanzkrise zwingt außerdem zum Sparen auch im Personalbereich. Allein schon deswegen sei mit größeren Sickerverlusten zu rechnen. Zudem verfüge der Staat mit den Instrumenten Auf-

16 Vgl. z. B. Bäcker, G., Bispinck, R., 35-Stunden-Woche. Argumente zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und für mehr Zeit zum Leben, Berlin 1984, S. 13.

17 Vgl. Kürzere Arbeitszeit bringt 50000 Metall-Stellen. DIW sieht 38,5-Stunden-Woche zu mehr als der Hälfte beschäftigungswirksam, in: Frankfurter Rundschau Nr. 111 vom 14. 5. 1987. Auf bis zu knapp 70 Prozent Beschäftigungswirkung der 38,5-Stunden-Woche kam eine Untersuchung der Hamburger Hochschule für Wirtschaft und Politik, vgl. Brosius, G., Beschäftigungswirkungen der Wochenarbeitszeitverkürzung in Hamburg, in: WSI-Mitteilungen 3/1987, S. 144 ff.

gabenreduzierung und Privatisierung über viel schärfere Umgehungs- und Sanktionsmechanismen als die private Wirtschaft, so daß insgesamt mit relativ niedrigen Nettobeschäftigungseffekten bei einer Reduzierung der Wochenarbeitszeit im öffentlichen Dienst zu rechnen sei.¹⁸

Diese Argumentation geht aus mehreren Gründen an der Wirklichkeit vorbei. Erstens stellt die Verwaltungsarbeit im engeren Sinne im öffentlichen Dienst nur einen untergeordneten Teil der Gesamttätigkeit dar. Zweitens sind in den letzten Jahrzehnten in diesen Bereichen Rationalisierungsinvestitionen und auch Personalreduzierungsaktionen in erheblichem Ausmaß durchgeführt worden, daß von Rationalisierungsreserven wohl nicht mehr geredet werden darf. Drittens haben auch die in den sechziger und siebziger Jahren für den öffentlichen Dienst vorgenommenen Wochenarbeitszeitverkürzungen zusätzliche Stelleneinrichtungen notwendig gemacht.¹⁹

Ferner gibt es große Teile des öffentlichen Dienstes, wie etwa die Deutsche Bundesbahn oder die Deutsche Bundespost, deren Produktivitätssteigerungen - als Folge von Modernisierung, aber (leider) auch einer Ausdünnung ihrer Gemeinwohlverpflichtungen - jährliche Produktivitätsschübe tätigen, an die viele Industrieunternehmen nicht herankommen. Trotzdem sind hier relativ hohe Nettobeschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen zu erwarten. Dies hängt auch mit dem vergleichsweise hohen Anteil der Schichtarbeit in diesen Betrieben zusammen. Generell gehört der öffentliche Dienst zu denjenigen Wirtschaftssektoren mit den meisten Schichtarbeitsleistungen. Außer den zwei genannten öffentlichen Unternehmen sei hier stellvertretend für andere nur auf den gesamten Gesundheitsbereich, die Energieversorgung, die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen und nicht zuletzt auf die Polizei verwiesen. In all diesen Bereichen mit weit über einer Million Arbeitsverhältnissen wird man überdurchschnittliche Beschäftigungseffekte erwarten dürfen. Denn es werden hier Aufgaben geleistet, die rund um die Uhr angeboten werden müssen. Einem Leistungsabbau sind daher relativ enge Grenzen gesetzt.

Daher verwundert es nicht, daß bisher vorsichtige Schätzungen beispielsweise von Seiten der DPG und der GdED von einem Nettobeschäftigungseffekt von etwa 50 Prozent bei einer Wochenarbeitszeitverkürzung ausgehen. Neuere Berechnungen der GdED haben sogar ergeben, daß bei der Bundesbahn pro Wochenstunde Arbeitszeitverkürzungen rund 6 500 zusätzliche Stellen erforderlich wären; der Nettobeschäftigungseffekt tendiert demnach

18 Vgl. z. B. Clausen, H., Arbeitszeitverkürzung aus staatlicher Sicht, in: W. Pippke (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und öffentliche Verwaltung in Schriftenreihe für öffentliche Verwaltung NW, Band 6/1985, S. 199.

19 Vgl. Tofaute, H., Probleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst, WSI-Studie Nr. 28, Köln 1975. Die GdED hat u. a. berechnet, daß ohne die seit 1958 durchgesetzten Arbeitszeitverbesserungen bei der Bundesbahn ca. 70000 Stellen weniger existieren würden als zur Zeit vorhanden sind, vgl. GdED-Vorstand, Diskussionsmaterial zur Arbeitszeitverkürzung, Frankfurt, April 1984. -Auch die 1984 beschlossenen zusätzlichen zwei freien Tage, die unter den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf mehr Zustimmung stoßen als es anfangs den Anschein hatte, hat die Arbeitgeber zur Einrichtung neuer Stellen veranlaßt, vgl. Dammann, K., Kürzere Arbeitszeit bringt Stellen, in : ötv-magazin 8/1986, S. 17.

mehr in Richtung 65 Prozent.²⁰ Die DPG rechnet, bezogen auf einen Personalbestand von 427 700 Beschäftigte, pro Wochenstunde Arbeitszeitverkürzung einen theoretischen Mehrbedarf von 10 966 Stellen aus. Dazu kommt ein Bedarf von 2 193 Vertreterereinheiten. Die DPG bleibt aber bei dem Ansatz eines Sickerverlustes von 50 Prozent dieses Wertes.²¹ Berechnungen der Braunschweiger Stadtverwaltung zum Nettobeschäftigungseffekt bei der Einführung der 35-Stunden-Woche in den verschiedenen Zweigen der städtischen Verwaltung haben sogar zu einem Wert von über 100 Prozent geführt.²²

Diese positiven Zuwächse sollen nicht den Umstand verdecken, daß es im öffentlichen Dienst auch Teilbereiche gibt, in denen sich die Arbeitszeitverkürzung möglicherweise nicht oder nur wenig in zusätzlichen Personalstellen niederschlagen wird. Das werden vor allem - publikumsferne - Bereiche sein, wie beispielsweise Schreibdieriste, Reinigungsdienste oder generell Hilfstätigkeiten im öffentlichen Dienst, die seit Jahren unter der Fuchtel der Personalausdünnung zu leiden haben. Dies wird vermutlich unter den gegenwärtigen Bedingungen wohl auch für den Bildungssektor mit seinem rückläufigen Lehrerpotential zutreffen. Hier kann und wird die Arbeitszeitverkürzung jedoch erreichen, daß der Personalrückgang gebremst wird oder sogar zum Erliegen kommt. Es wird eine der wichtigen Aufgaben der Gewerkschaften für die kommende Arbeitszeitrunde sein, diesen Sachverhalt ihren Mitgliedern in den hier angesprochenen Dienstleistungszweigen ganz deutlich zu machen.

Man muß sogar damit rechnen, daß die öffentlichen Arbeitgeber versuchen werden, ausgehandelte Arbeitszeitverkürzungen mit bisher zur Arbeitszeit zählenden Pausen- und Erholzeiten zu verrechnen. Einem solchen Pressionsversuch sind zur Zeit die Eisenbahner ausgesetzt. Nach dem Willen des Bundesbahnvorstands sollen demnächst betriebsbedingte Unterbrechungen der Arbeit nicht mehr auf die Arbeitszeit angerechnet werden. Die Realisierung dieses Vorhabens würde für die betroffenen Lokführer und Schaffner Schichtverlängerungen von wöchentlich mindestens 2Vi Wochenstunden bedeuten.²³

Insgesamt wird man daher für den öffentlichen Dienst vermutlich Nettobeschäftigungseffekte voraussagen dürfen, die zwischen etwa 35 und gut 50 Prozent liegen. Das bedeutet, daß die Einführung der 35-Stunden-Woche zwischen knapp 250 000 bis gut 350 000 zusätzliche Arbeitsplätze bringen wird.

Die Ergebnisse dieses Abschnitts zusammenfassend läßt sich prognostizieren, daß der öffentliche Dienst in den kommenden Jahren mit Hilfe der Reduzierung der Wochenarbeitszeit von gegenwärtig 40 Stunden eine wich-

20 Vgl. GdED-Pressedienst Nr. 82 vom 30.10.1986.

21 Nach telefonischer Angabe der DPG; vgl. außerdem Postminister operiert mit irreführenden Zahlen, in: Deutsche Post, Nr. 10 vom 20.5.1984.

22 Vgl. Stadtverwaltung Braunschweig, Der Oberstadtdirektor, 35-Stunden-Woche, in: Drucksache XII-260/1983.

23 Vgl. Nein zur Änderung der Pausenregelung für das DDV-Personal, in: Der Deutsche Eisenbahner, Nr. 7-8/1987, S. 15.

tige beschäftigungspolitische Funktion übernehmen kann. Diese Aussage gilt ungeachtet der Tatsache, daß die genannten Beschäftigungsveränderungen erfahrungsgemäß nur zu etwa zwei Dritteln in der Entlastung der registrierten Arbeitslosigkeit zum Ausdruck kommen werden. Je schneller die 35-Stunden-Woche erreicht sein wird, desto intensiver werden die Beschäftigungszuwächse sein müssen.

Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des öffentlichen Dienstes könnte noch größer werden, wenn die heute noch feststellbaren, mehrere 100 000 Stellen betragenden Defizite im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, allen voran die im Sozialsektor und beim Umweltschutz, in den nächsten Jahren geschlossen würden.²⁴

Auswirkungen der Wochenarbeitszeitverkürzung auf die öffentlichen Haushalte

Ahnlich wie in den zurückliegenden Arbeitskämpfen, als es um die Durchbrechung der 40-Stunden-Wochenarbeitszeit ging, werden die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in den kommenden Monaten verstärkt der Argumentation ausgesetzt sein, daß die Wochenarbeitszeitverkürzung der falsche Weg sei, weil sie erstens keine Nettobeschäftigungseffekte erzeuge und zweitens viel zu teuer sei. Von diesen Kritikern muß verlangt werden, sich für eine dieser beiden Behauptungen zu entscheiden. Denn beides zusammen kann nicht eintreten. Entweder bringt die Wochenarbeitszeitverkürzung keine zusätzliche Beschäftigung, dann kostet sie auch nichts. Oder sie kostet was, erzwingt dann aber auch Mehrbeschäftigung.

Es hat wenig Sinn, darüber zu rasonnieren, wieviel eine Arbeitszeitverkürzung „kostet“, die noch nicht beschlossen ist. Es kann auch nicht die Aufgabe gewerkschaftlicher Tarifpolitik sein, nur solche Forderungen aufzustellen, die nicht mit einer Erhöhung von Kosten verbunden sind, Unabhängig davon ist allerdings immer wieder festzustellen, daß mit dem Kostenargument völlig unangemessen operiert wird. Ob es überhaupt zu einer Kostenerhöhung kommt, hängt erstens vom Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten und zweitens von der Entwicklung der übrigen Kosten ab. Ferner spielen die Produktivitätsentwicklung beziehungsweise die SICKerverluste eine wichtige Rolle. So gibt es im öffentlichen Dienst kapitalintensive (Energieversorgungs-) Betriebe mit einem Personalkostenanstieg von annähernd 10 Prozent und darunter (z. B. Krankenkassen). Es gibt aber auch Betriebe mit Kostenanteilen von rund 50 Prozent (z. B. Bundespost). Und es gibt Verwaltungszweige mit relativ hohen Personalkostenanteilen (z. B. Reinigungsdienste). Der Anteil der Personalausgaben (einschließlich Versorgungsaufwendungen) an den Gesamtausgaben beim öffentlichen Gesamthaushalt lag 1986 nach Angaben des Bundesfinanzministeriums bei gut 30 Prozent.²⁵ Ohne Versorgungsbezüge

24 Vgl. Tofaute, H., Aufgabenwandel und Beschäftigung im öffentlichen Dienst, in: WSI-Mitteilungen 5/1987, S. 269 ff.

25 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Finanzbericht 1987, S. 72 und 229. - Ohne Bundesbahn, Bundespost sowie andere öffentliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit.

beträge der Personalkostenanteil ungefähr 25 Prozent. Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit um 1 Stunde oder um 2,5 Prozent würde sich bei einem Sickerverlust von 50 Prozent unter diesen Gegebenheiten nur um weniger als 0,4 Prozent auf die Gesamtausgaben beziehungsweise -kosten auswirken.

In dieser zugegeben groben Rechnung sind nicht enthalten die Einsparungen, die sich durch einen Abbau der Kosten der Arbeitslosigkeit ergeben. Es werden - bei vollem Lohnausgleich - die Einnahmen aus Lohn-, Umsatz- und Verbrauchsteuern sowie aus Sozialversicherungsbeiträgen ansteigen und die Ausgaben in Form von Unterstützungszahlungen für Arbeitslose abnehmen. Es kann theoretisch und exakt gerechnet sogar ein Nullsummenspiel finden Fiskus herauskommen. Diese Fiktion sollte aber besser nicht überstrapaziert werden, da die Öffentlichkeit hiervon wohl nicht überzeugt werden könnte.²⁶ Insgesamt betrachtet würde die Reduzierung der Wochenarbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst bei vollem Lohnausgleich jedenfalls erheblich weniger Kosten verursachen, als es die Übertreibungen der Gegenseite zu unterstellen versuchen.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Tarifaueinandersetzungen der Gewerkschaften des gewerblichen Sektors zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche haben den Weg geebnet für die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. 1988 soll auch für die Beschäftigten des Staatssektors das Tabu der 40-Stunden-Woche fallen. Mehr freie Zeit, mehr Arbeitsplätze, mehr vom Leben, dies werden die Dreh- und Angelpunkte der gewerkschaftlichen Argumentation sein. Vor allem die Beschäftigungskomponente in diesem Paket wird Inhalt zahlreicher Diskussionen um die - mit Blick auf die anschließende Umsetzung - effektivste Ausformulierung dieses Ziels im Tarifvertrag sein. Auch hier bieten sich aufgrund der Erfahrungen anderer Gewerkschaften gewisse Strategiemuster an. Vor allem die große Spannbreite der im öffentlichen Dienst produzierten Güter und Dienstleistungen legt ein flexibles Vorgehen nahe. Dieses könnte auf der einen Seite eine generelle Vereinbarung über eine Wochenarbeitszeitverkürzung vorsehen. Auf der anderen Seite könnte die Umsetzung in der Praxis entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Beschäftigungsgruppen des öffentlichen Dienstes in unterschiedlicher Form erfolgen. Der ÖTV-Hauptvorstand hat als Beispiele für ein solch flexibles Verhalten bei der betrieblichen Umsetzung der wöchentlichen Arbeitszeitverkürzung unter

26 J. Eisbach hat 1984 bei einer 100prozentigen Beschäftigungswirksamkeit der Einführung der 35-Stunden-Woche im öffentlichen Dienst für den gesamten Staatshaushalt sogar ein Plus von 1 Mrd. DM errechnet. Eine Projektgruppe des WSI kam ebenfalls 1984 für die gleiche Maßnahme auf eine Haushaltsbelastung von etwa 4 Mrd. DM bei Nettobeschäftigungseffekten von 50 Prozent und ca. 2,6 Mrd. DM bei Nettobeschäftigungseffekten von nur 33,3 Prozent. Unter Einbeziehung aller Wirtschaftsbereiche würde bei vollem Lohnausgleich der Fiskus auf jeden Fall von der 35-Stunden-Woche profitieren, vgl. Eisbach, J., Zur Finanzierbarkeit der 35-Stunden-Woche im öffentlichen Dienst, Manuskript Bielefeld 1984. - ÖTV-Hauptvorstand, Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung auf die öffentlichen Haushalte, in: ÖTV-INTERN, Nr. 1/1984, S. 11 f. - Schettkat, R., Manko bei Lohnverzicht. Budgetwirkung der 35-Stunden-Woche auf die öffentlichen Haushalte, in: Erziehung und Wissenschaft, Nr. 3/1984.

anderem die gleichmäßige Verteilung auf die einzelnen Arbeitstage, oder die Ansammlung von Stunden für einen „Frühschluß“ an einem Wochentag oder zusätzliche freie Tage genannt.²⁷ Diese Vorschlagsliste wird, wie im ersten Teil dieses Beitrags angedeutet, von den anderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes sicher noch ergänzt werden. Angesichts der auch notwendigen Mitglieder mobilisierung ist ein solches Vorgehen sicherlich vernünftig. Insgesamt ist aber zu erwarten, daß Ende 1988 die 40-Stunden-Woche als maßgebende Wochenarbeitszeit in der Bundesrepublik überholt sein dürfte. Man sollte schließlich seitens der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes überlegen, ob man nicht ähnlich wie dies die IG Metall getan hat, die Umsetzung der vereinbarten Arbeitszeitverkürzung durch begleitende Untersuchungen verfolgen ließe.²⁸

²⁷ Mehr freie Zeit, mehr freie Arbeitsplätze, in: ötv-magazin 6/1987.

²⁸ Vgl. Bosch, G., Engelhardt, N., Hermann, K., Kurz-Scherf, I., Seifert, EL., Betriebliche Umsetzung der 38,5-Stunden-Woche. Ergebnisse einer Auswertung von Betriebsvereinbarungen aus der Metallindustrie. WSI-Arbeitsmaterialien Nr. 12, Düsseldorf 1986.