

Arbeitszeitverkürzung als wirtschaftspolitisches Instrument. Eine Analyse am Beispiel Frankreich

Yasmin El-Hariri

1. Einleitung

Die Arbeitszeit ist ein Thema, mit dem sich vor allem seit Beginn der industriellen Revolution sowohl Arbeitnehmer als auch Unternehmer, oft von starken Emotionen begleitet, auseinandersetzen. Lange Zeit haben Arbeiterbewegung und Gewerkschaften für bessere Arbeitsbedingungen und kürzere Arbeitstage gekämpft und schließlich mit der Einführung des Acht-Stunden-Tages einen besonders bemerkenswerten und weitreichenden Erfolg gefeiert.

Heute ist die Arbeitszeit – wenn auch aus anderer Motivation heraus – wieder zu einem Gegenstand der Betrachtung geworden. Angesichts der oft schwierigen Situation auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sind innovative arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefragt wie nie zuvor – die Arbeitszeitpolitik stellt eine von ihnen dar. Diesbezüglich werden von verschiedenen Seiten immer wieder Stimmen laut, die eine Verkürzung der Arbeitszeit fordern. Durch eine solche Maßnahme soll nicht nur der gestiegenen Produktivität Rechnung getragen werden, sondern vor allem auch die steigende Arbeitslosigkeit bekämpft sowie die Kaufkraft und somit die gesamte Wirtschaft angekurbelt werden. Andererseits wird jedoch gleichzeitig eine gesteigerte Flexibilität mit teilweise längeren Arbeitszeiten propagiert, um Unternehmen eine bessere Anpassung an unterschiedliche Auftragslagen und damit höhere Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen.

Dieser Beitrag¹ untersucht die Wirkung der Arbeitszeitverkürzung als wirtschaftspolitisches Instrument. Nach der Diskussion theoretischer Argumente sollen die Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung am konkreten Beispiel des Landes Frankreich untersucht werden, wobei der Schwerpunkt auf der Analyse der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Wirkungen der Einführung der 35-Stunden-Woche gelegt wird.

In Frankreich wurde beginnend mit dem Jahr 1996 eine schrittweise Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit, welche die Reduktion der Arbeitslosigkeit

zum primären Ziel hatte, beschlossen. Vier Jahre später wurde die 35-Stunden-Woche per Gesetz eingeführt. Diese Arbeitszeitverkürzung stellt eine der drastischsten Reformen hinsichtlich der Arbeitszeit der letzten Jahrzehnte innerhalb der EU dar. Das ist auch der Grund für die Auswahl dieses empirischen Beispiels.

Ziel der Arbeit ist also die Untersuchung, ob und wenn ja welche Effekte eine Arbeitszeitverkürzung auf die wirtschaftliche Entwicklung – insbesondere auf die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt – eines Landes hat. Zur Analyse dieser Fragestellungen werden dabei einerseits deskriptiv statistischen Methoden angewandt, welche andererseits durch eine Literaturstudie einschlägiger Arbeiten unterstützt wird.

2. Arbeitsmarktheoretische Grundlagen

Um die oben angeführten Fragestellungen zu beantworten, können primär zwei Theorien herangezogen werden, die Neoklassik und die Theorie von Keynes. Diese beiden Theorien stellen zwei wesentliche und dabei zugleich gegensätzliche Strömungen der Arbeitsmarkttheorie dar. Während die Neoklassik den Arbeitsmarkt als weitgehend unabhängigen Markt ansieht, steht dieser gemäß Keynes in engem Zusammenhang mit dem Kapital- und Gütermarkt, weshalb auch die Ursachen von Arbeitslosigkeit nicht nur auf dem Arbeitsmarkt selbst gesucht werden können. Ein Rückgang der Arbeitsnachfrage resultiert demnach aus einem Rückgang der allgemeinen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Dieser Nachfragerückgang führt gemäß der keynesianischen Kreislauftheorie wiederum zu einer Einschränkung der Produktion und daraus folgend zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeit. Im Gegensatz dazu existiert nach der neoklassischen Theorie überhaupt keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit, sondern lediglich freiwillige Arbeitslosigkeit aufgrund überhöhter Lohnforderungen. Gemäß des Sayschen Theorems verschafft sich im Sinne der Neoklassik darüber hinaus jedes Angebot seine erforderliche Nachfrage selbst, weshalb es zu kei-

nem generellen Nachfragemangel kommen kann. Durch geeignete Lohn- bzw. Preisanpassungen auf dem neoklassischen Arbeitsmarkt findet dieser daher von selbst wieder ins (Vollbeschäftigungs-)Gleichgewicht zurück, eine Einflussnahme von außen würde diesen Mechanismus stören. Ganz anders wiederum sieht dies die Theorie von Keynes, gemäß welcher aufgrund unzureichender Selbstregulierungskräfte des Marktes staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen in Form geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen erforderlich sind, um dieses entsprechend steuern zu können.

3. Arbeitszeitverkürzung als arbeitsmarktpolitisches Instrument

Arbeitsmarktpolitik wird üblicherweise in aktive und passive unterteilt. Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik versteht man im Gegensatz zu passiver Arbeitsmarktpolitik, die in erster Linie in Form von Unterstützung Arbeitsloser realisiert wird, konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Nachfrage nach Arbeit, Anpassung des Angebots an veränderte Nachfragestrukturen sowie die Förderung des Ausgleichs am Arbeitsmarkt.

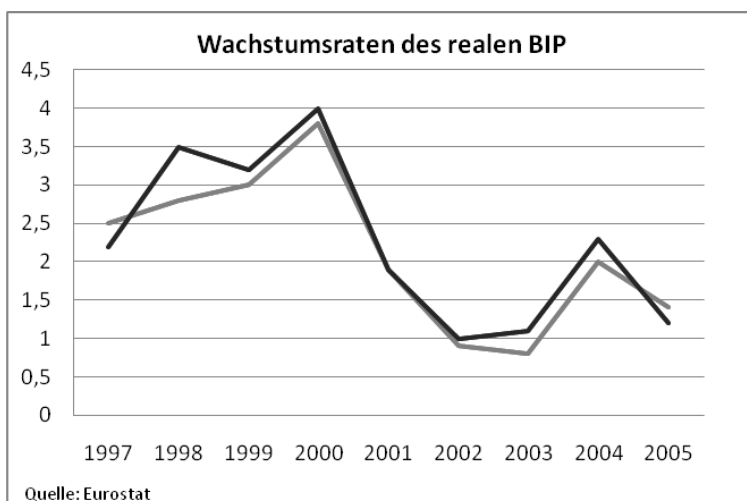
Eine mögliche dieser Maßnahmen stellt die Verkürzung der Arbeitszeit dar. Die theoretische Begründung für eine Arbeitszeitverkürzung liegt im Wesentlichen in der Annahme, dass das verfügbare Arbeitsvolumen auf eine größere Anzahl von Arbeitnehmern verteilt werden kann, wodurch ein wesentlicher Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit geleistet und gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gestärkt werden soll (Vorkötter 1982).

Gegner einer solchen Maßnahme argumentieren hingegen in erster Linie mit der unmöglichen Umsetzbarkeit einer Arbeitszeitverkürzung aufgrund der dadurch steigenden Lohnkosten. In Gegenüberstellung zur Arbeitszeitverkürzung werden in weiterer Folge auch andere Arbeitszeitmodelle, insbesondere die Arbeitszeitverlängerung sowie verschiedene Formen der Arbeitszeitflexibilisierung diskutiert. Beide Varianten werden von politischen Kräften immer wieder propagiert, wobei vor allem eine Flexibilisierung der Arbeitszeit oft als besonders geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit angepriesen wird.

4. Die Arbeitszeit in Frankreich

In Frankreich wurden in den letzten 150 Jahre die wöchentliche Arbeitszeit von 84 Stunden (1948) auf 35 Stunden (2000/2002) reduziert und gleichzeitig der bezahlte Urlaub sukzessive auf fünf Wochen gesteigert. Als besondere Kennzeichen der Arbeitszeitverkürzung in Frankreich gelten dabei insbesondere die staatliche Unterstützung der Maßnahme in Form von Ermäßigungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen aber auch die mit dem Beginn der Verkürzung der Arbeitszeit festgelegten Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit. Während diese Flexibilisierungsbestrebungen zunächst dominierten, wurden ab Mitte der Neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts die ersten Schritte zur Einführung der 35-Stunden-Woche gesetzt, deren dezidiertes Ziel es war, die drastisch hohe Arbeitslosigkeit des Landes nachhaltig zu reduzieren. Auch hier spielte eine staatliche Förderung der Maßnahme wiederum eine große Rolle, da die Kostenneutralität für Arbeitnehmer sowie Arbeitgeber ein zentrales Kriterium für die Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung gewesen war. Die 35-Stunden-Woche wurde daraufhin in mehreren Schritten umgesetzt (Boulin et al. 2003). Den ersten dieser Schritte stellte das „Loi Quinquennale“ aus dem Jahr 1993 dar, welches Unternehmen im Gegenzug zu einer freiwilligen Verkürzung der Arbeitszeit finanzielle Zuschüsse zu den Sozialabgaben versprach. Auch das darauf folgende Robien Gesetz (1996) setzte auf ein Anreizsystem, um Unternehmen zu einer Arbeitszeitverkürzung zu bewegen. In weiterer Folge setzten die beiden Aubry Gesetze den Grundstein zur tatsächlichen Einführung der 35-Stunden-Woche in Frankreich. Während das Gesetz Aubry I die Rahmenbedingungen der Arbeitszeitverkürzung sowie die erforderlichen Voraussetzungen für den Erhalt staatlicher Unterstützung definierte, wurden mit Aubry II die Einzelheiten bezüglich dieser Maßnahme, wie bei-

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum



Quelle: El-Hariri 2007, S. 55, Eurostat

spielsweise die Definition und Erfassung der Arbeitszeit, Handhabung von Überstunden und Flexibilisierungsmaßnahmen festgelegt. Die Förderungen sind jeweils an Betriebsvereinbarungen zur Verkürzung der Arbeitszeit in Verbindung mit einer Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen gebunden. Für Höhe der Förderung ist im ersten Aubry Gesetz sowohl die Anzahl der von der Verkürzung betroffenen Arbeitnehmer als auch das Datum der Einführung der 35-Stunden-Woche ausschlaggebend, während das Ausmaß der Unterstützung im Rahmen von Verträgen nach dem zweiten Aubry Gesetz sozial gestaffelt berechnet wird.

Einen besonderen Stellenwert in Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung in Frankreich nimmt dabei der gesetzliche Mindestlohn (SMIC) ein. Einerseits wird den Unternehmen für Beschäftigte auf dem Niveau des SMIC der höchstmögliche Abschlag gewährt, um drastische Kostensteigerungen für die Unternehmen, aber auch Einkommensverluste für die Angestellten zu vermeiden. Andererseits wurde gleichzeitig eine heftige Diskussion um den Mindestlohn entfacht, was schließlich dazu geführt hatte, dass mit Beginn der 35-Stunden-Woche zwei SMIC-Sätze nebeneinander geführt wurden, um einen Anstieg des als Stundenlohn konzipierten SMIC zu verhindern.

5. Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung in Frankreich

Die Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung wurden in El-Hariri (2007) sowohl anhand von gesamtwirtschaftlichen als auch von Arbeitsmarktkindikatoren dargestellt, wobei in erster Linie die Entwicklung des Wirtschaftswachstums, der Inflation sowie von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Rahmen der Untersuchung Anwendung fanden. Um einen entsprechenden Vergleich herzustellen, werden die Ergebnisse der jeweiligen Entwicklung in der Eurozone gegenübergestellt.

Die Abbildungen 1,2 und 3 bilden eine graphische Darstellung der Entwicklung einiger der verwendeten Indikatoren. Die dunkle Linie stellt dabei jeweils die beobachteten Ergebnisse für Frankreich dar, während die Daten der Eurozone hell gehalten sind.

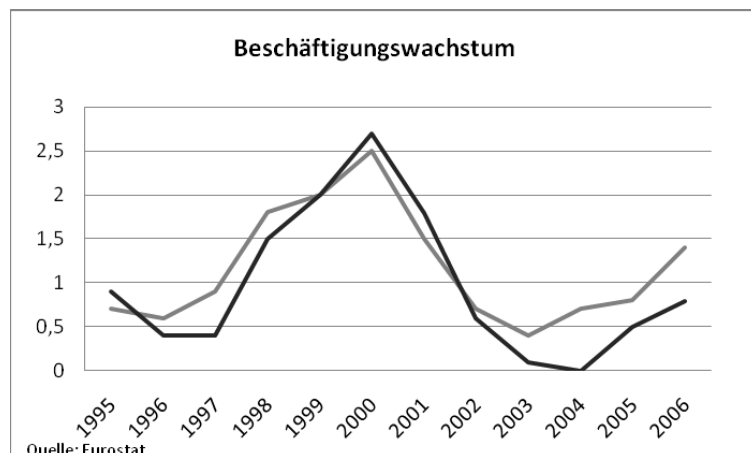
5.1 Analyse kurzfristiger Auswirkungen

Um die kurzfristigen Auswirkungen der 35-Stunden-Woche weitergehend zu analysieren, wurden die Studien von Gilbert Cette (2001), Jean-Louis Dayan

(2003), Gubian, Jugnot, Lerais und Passeron (2005), Askenazy, Bloch-London und Roger (2005) sowie Logeay und Schreiber (2005) herangezogen. Unter Zuhilfenahme dieser Untersuchungen können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

Die Arbeitszeitverkürzung in Verbindung mit einer Lohnkostenreduktion durch staatliche Zuschüsse ist zumindest kurzfristig klar positiv zu beurteilen ist. Die Arbeitslosigkeit ist während der Jahre nach Einführung der 35-Stunden-Woche deutlich zurückgegangen. Dieser positive Effekt wurde darüber hinaus von einem überdurchschnittlich hohen Wirtschaftswachstum begleitet. In Zahlen ausgedrückt wird der Nettobeschäftigungseffekt in den analysierten Studien auf 300.000 bis 500.000 Arbeitsplätze geschätzt, wobei sich die Hälfte der Autoren auf die Zahlen der Dares² (deren Schätzung sich auf 350.000 beläuft) beruft. Prozentuell lässt sich dieser Effekt als Beschäftigungsanstieg von 6-7% ausdrücken. Eine bedeutende Einsicht stellt in diesem Zusammenhang die Beobachtung dar, dass die Auswirkungen in Folge des ersten Aubry-Gesetzes insgesamt stärker zu sein scheinen als jene von Aubry 2.

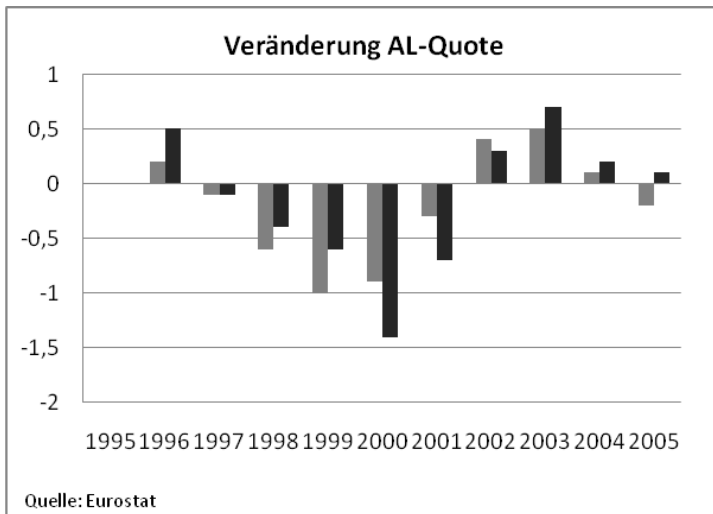
Abbildung 2: Beschäftigung



Quelle: El-Hariri 2007, S. 59, Eurostat

Parallel zur Verkürzung der Arbeitszeit wurden allerdings auch eine Reihe von Flexibilisierungsmaßnahmen gesetzt, welche sich wiederum nicht immer zu Gunsten der Arbeitnehmer auswirkten. Diese Flexibilisierung der Arbeitsorganisation, insbesondere aber auch der Arbeitszeiten an sich, ist in weiterer Folge zunehmend vorangeschritten und hat wesentliche Lockerungen der ursprünglichen Arbeitszeitverkürzung mit sich gebracht.

Abbildung 3: Veränderungen der Arbeitslosenquote



Quelle: El-Hariri 2007, S. 61, Eurostat

5.2 Lockerungen der 35-Stunden-Woche

Die Bewertung der langfristigen Effekte gestaltete sich wesentlich schwieriger. Tatsächlich war eine solche faktisch nicht möglich, da die 35-Stunden-Woche beginnend mit dem Fillon Gesetz aus dem Jahr 2003 deutlich abgeschwächt wurde. Starke Lockerungen der bis dato gültigen Regelungen bezüglich der Arbeitszeitverkürzung, insbesondere eine wesentliche Erleichterung hinsichtlich der Handhabung von Überstunden in Verbindung mit einer Ausweitung und gleichzeitig einer Vergünstigung derselben haben die ursprüngliche Form der Arbeitszeitverkürzung deutlich zu Gunsten einer fortschreitenden Flexibilisierung abgemildert. Was die Sozialleistungen betrifft, so wurden diese ebenfalls deutlich abgeschwächt und zusätzlich von der Arbeitszeit entkoppelt; Anreize zum Übergang zur 35-Stunden-Woche wurden damit zur Gänze abgeschafft. Auch in den folgenden beiden Jahren folgten weitere Lockerungen der 35-Stunden-Woche, insbesondere wurde die Frist für deren Umsetzung für kleine Unternehmen zum wiederholten Male verlängert.

5.3 Langfristige Auswirkungen

Analysen über die langfristigen Effekte der 35-Stunden-Woche in Frankreich sind heute als sehr rar zu bezeichnen, ein Umstand, der wahrscheinlich nicht zuletzt auf die deutlichen Abmilderungen der Verkürzungsregelungen seit dem Jahr 2003 zurückzuführen ist und seriöse Untersuchungen dadurch praktisch verhindert. Auch aktuelle Studien, die sich mit der Auswirkung der Arbeitszeitverkürzung auf makroökonomische Variablen, insbesondere aber auf die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, beschäftigen, gibt es gemäß Auskunft von Gilbert Cetté³ tatsächlich nicht.

Eine befriedigende Antwort auf die Frage nach den langfristigen Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung in Frankreich kann an dieser Stelle also nicht gegeben werden. Weder kann die Arbeitszeitverkürzung durch die untersuchten Ergebnisse als erfolglos bezeichnet werden, noch die Umkehrung des zuvor beobachteten Positiv-Trends allein den Lockerungen der Regelungen zugeschrieben werden. Ebenso wenig kann eine entsprechende Wirkung allerdings ausgeschlossen werden. Tatsache ist jedoch, dass eine langfristige Bewertung der Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung durch die drastischen Veränderungen praktisch unmöglich gemacht wurde.

6. Ausblick

Im Sommer 2007 wird eine Studie von Artus, Cahuc und Zylberberg zur 35-Stunden-Woche erscheinen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der vorliegenden Arbeit leider noch nicht verfügbar war. Die Autoren dieser Arbeit nehmen dabei laut Gilbert Cette³ eine äußerst negative Haltung gegenüber der Arbeitszeitverkürzung ein. Cette selbst äußerte sich bezüglich dieses Berichts kritisch und steht der 35-Stunden-Woche wesentlich positiver gegenüber. Für nähere Details muss die Veröffentlichung des genannten Artikels abgewartet werden.

Weitere Studien über die ökonomischen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen der in der vorliegenden Arbeit untersuchten Maßnahme sind darüber hinaus wahrscheinlich nicht mehr zu erwarten, da diesbezügliche Untersuchungen aufgrund zuvor bereits erwähnten der starken Umgestaltung im Zuge der Re-Reform quasi unmöglich gemacht wurden.

Um den weiteren Fortbestand 35-Stunden-Woche in ihrem ursprünglichen Sinn ist es in Frankreich allem Anschein nach und gemäß dem aktuellen Stand der Dinge nicht allzu gut bestellt. Der vor kurzem neu gewählte Staatspräsident, Nicolas Sarkozy, war nie ein Freund der Arbeitszeitverkürzung gewesen und hat dementsprechend eine weitere Flexibilisierung der Arbeitswelt zu seinem dezidierten Ziel erklärt. Zwar soll die 35-Stunden-Woche nicht offiziell rückgängig gemacht werden, zumal in den entsprechenden Gesetzen auch zahlreiche Erleichterungen für Unternehmen vorgesehen sind, allerdings soll der rundum flexible Arbeitsmarkt weiter ausgebaut werden. Ganz nach dem Motto „*travailler plus pour gagner plus*“ („mehr arbeiten um mehr zu verdienen“), gehören dazu unter anderem auch weitere – insbesondere finanzielle – Erleichterungen für Unternehmen was die Handhabung von Überstunden betrifft. Der 35-Stunden-Woche soll so durch eine Reduktion der Sozialabgaben und Steuern auf jene Arbeitszeit, die über dieses festgelegte wöchentliche Maß hinaus gehen, der Rücken zugekehrt werden. Die tatsächliche Umsetzung dieser Pläne sowie deren wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Auswirkungen bleiben abzuwarten.

Literatur

Askenazy, P., Bloch-London, C., Roger, M. (2005), La réduction du temps de travail 1997-2003: dyna-

mique de construction des lois „Aubry“ et premières évaluations, in: *Économie et Statistique* n° 376-377, Insee, Paris, S. 153-171

Boulin, J.-Y., Lallement, M., Silvera, R. (2003), Working time in France: institutional methods of regulating and new practices, in: O'Reilly, J. (Ed.), *Regulating Working-Time Transitions in Europe. Labour markets and employment policy*. Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, S. 170-200

Cette, G. (2001), L'aménagement de la réduction du temps de travail. Analyses et réflexions. Frankreich [<http://www.ambafrance-us.org/fr/aaz/pdf/35hrs.pdf>]

Dayan, J.-L. (2003), Die 35-Stunden-Woche – das Ende einer französischen Ausnahme? in: WSI-Mitteilungen 2/2003, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, S. 100-110

El-Hariri, Yasmin (2007), Arbeitszeitverkürzung als wirtschaftspolitisches Instrument. Eine Analyse am Beispiel Frankreich. Masterarbeit, Technische Universität Wien

Gubian, A., Jugnot, S., Lerais, F., Passeron, V. (2005), Les effets de la RTT sur l'emploi: des simulations ex ante aux évaluations ex post, in: *Économie et Statistique* n° 376-377, Insee, Paris, S. 25-54

Hermann, C. (2000), Die 35-Stunden-Woche in Frankreich – Hintergrund, Einführung, Effekte, FORBA-Schriftenreihe 4/2000, Wien

Logeay, C., Schreiber, S. (2005), Effekte einer Arbeitszeitverkürzung: Evidenz aus Frankreich. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung / Goethe Universität Frankfurt, Düsseldorf / Frankfurt am Main

Vorkötter, U. (1982), Auswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften: eine wirtschaftspolitische, empirische Analyse, Lang, Frankfurt am Main

1) Der Beitrag beruht auf der Masterarbeit El-Hariri (2007), die von ao. Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Blas betreut wurde.

2) Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques, Abteilung für Forschung und Statistik des Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité

3) Cette, G., Auskunft per E-Mail, 8.5.2007