kommen. Vor diesem Hintergrund wünsche ich mir, dass nicht nur der Bund, sondern alle öffentlichen Arbgeb. regelmäßig über den Stand und die Maßnahmen zur Erfüllung der Beschäftigungspflicht in allgemein zugänglicher Form berichten; damit könnte auch erreicht werden, dass die Erfüllung der Beschäftigungsverpflichtung zu einem Qualitätskriterium öffentlicher Dienstleistung würde. Ergänzend wäre zu erwägen, der Bundesanstalt für Arbeit im Zusammenhang mit ihrer Verpflichtung zur Überwachung der Erfüllung der Beschäftigungspflicht einen entspr. Bericht aufzugeben.

Der bisherige Verlauf der Meinungsbildung stimmt mich zuversichtlich, dass die zu entwickelnden Initiativen - wie schon das

SchwbG von 1974 - im Miteinander zum Erfolg geführt werden können. Gemeinsame Anstrengungen sind auch erforderlich, damit die Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter spürbar vermindert werden kann. Die Diskussionsbeiträge im Deutschen Bundestag und in den Medien zum Welttag der Behinderten am 3.12.99 haben das hohe Maß an Übereinstimmung in dem Anliegen deutlich gemacht, orientiert am grundgesetzlichen Gebot, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf, auf dem Weg zur vollen gesellschaftlichen Integration und Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen in dieser Legislaturperiode ein gutes Stück voranzukommen. Ein Kernstück dabei ist, dass die Situation Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig verbessert wird.

Abbau der Arbeitslosigkeit durch Umverteilung des Arbeitsvolumens - Beiträge des Arbeitsrechts?

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

Herausforderungen an das Arbeitsrecht

Aus Sicht mancher Betrachter befindet sich das Recht der abhängigen Arbeit in einer schweren Krise. Am Leitbild des Industriearbeiters orientiert, habe es seine soziale Basis in der modernen Dienstleistungsgesellschaft verloren. Insbes. sei es nicht in der Lage, den Flexibilisierungserfordernissen globaler Märkte wie auch dem Wunsch der Beschäftigten nach Selbstverwirklichung in der Arbeit ausreichend Rechnung zu tragen.

Ich bin kein Anhänger der Krisentheorie, weil sie m. E. Wesentliches übersieht. Zum einen existieren arbeitsrechtliche Normen nicht erst seit der industriellen Revolution, was man vortrefflich bei Mayer-Maly nachlesen kann1. Zum zweiten hat das Arbeitsrecht so flexible Strukturen ausgebildet, daß es schon seit Jahrzehnten ohne nennenswerte Friktionen nicht nur auf den "fordistischen" Fließbandarbeiter, sondern auch auf den Büroangestellten, die Verkäuferin und die Krankenschwester Anwendung findet. Dies hängt damit zusammen, daß sich die in der Industrialisierungsphase entstandenen Normen längst von ihrem Entstehungszusammenhang emanzipiert haben. Das Arbeitsrecht verfügt - stärker als andere Rechtsgebiete - über ein reiches Instrumentarium, mit dessen Hilfe die unterschiedlichsten Arbeitssituationen "bewältigt" werden können². Zu denken ist dabei nicht nur an die Generalklauseln, etwa über die Nebenpflichten und die fristlose Kündigung, die jeweils situationsadäquate Lösungen ermöglichen. Viel wichtiger noch sind dezentrale Formen der Rechts- und Regelsetzung, wie sie sich etwa in Unfallverhütungsvorschriften, in TV und in Betriebsvereinbarungen niederschlagen. Auch der Arbeitnehmerbegriff läßt Raum für differenzierende Regelungen, wobei die in manchen Rechtsordnungen wie in Deutschland und Österreich existierende arbeitnehmerähnliche Person zu einer höchst selektiven und damit flexiblen Anwendung arbeitsrechtlicher Vorschriften ermächtigt.

Auch die Globalisierung der Märkte läutet nicht das Ende des nationalen Arbeitsrechts ein. Im Standortwettbewerb ist das Arbeitsrecht nur ein Faktor, der überdies nicht nur mit seinen Kosten veranschlagt werden darf. Mitbestimmung und Kündigungsschutz bieten auch betriebswirtschaftliche Vorteile; sie sind ein wichtiger Beitrag zur Sicherung und Erhöhung der Produktivität, was nicht zuletzt skandinavische und mitteleuropäische Beispiele zeigen. Man vergißt gerne, daß etwa die Bundesrepublik Deutschland in den 50er und 60er Jahren keineswegs eine autarke Wirtschaft besaß, sondern sich im internationalen Wettbewerb ihre Marktanteile erst einmal erkämpfen mußte - niemand beschwerte sich mit dem Argument, das BetrVG oder das KSchG stehe als ein Stück "Überregulierung" unternehmerischem Erfolg im Wege, obwohl es beispielsweise längst nicht die heute anerkannten Möglichkeiten der Befristung gab. Seit dieser Zeit hat das Arbeitsrecht seine Bedeutung keineswegs eingebüßt und bleibt deshalb als Steuerungsmittel in hohem Maße aktuell.

Im folgenden möchte ich eine Reihe von Vorschlägen skizzieren, wie durch Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens Arbeitslosigkeit reduziert werden könnte. Damit ist nur ein Teilbereich der Arbeitsmarktpolitik und ihrer rechtlichen Unterstützung angesprochen; daß die Schaffung neuer Arbeitsplätze grundsätzlich den Vorrang haben sollte, wird niemand bestreiten.

Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich

Der Weg zur 35-Std.-Woche kann nicht linear fortgeführt werden. Die wirtschaftlichen und politischen Spielräume sind zu gering;

¹ S. etwa Mayer-Maly, Vorindustrielles Arbeitsrecht, RdA 1975, 59; ders., Römische Grundlagen des modernen Arbeitsrechts, RdA 1967, 281 ff.

² Eingehender dazu Däubler, Die Flexibilität des Arbeitsrechts, FS Dieterich 1999, S. 63 ff.

auch eine Verlängerung des Jahresurlaubs über 6 Wochen hinaus kommt nicht in einem arbeitsmarktpolitisch relevanten Umfang in Betracht. Chancen bestehen m. E. jedoch in einem Punkt: Man kann versuchen, die erreichte Arbeitszeitverkürzung zu generalisieren, also dort regulierend einzugreifen, wo aufgrund der konkreten Umstände in Wirklichkeit eine sehr viel höhere Belastung vorliegt als sie durch die Zahl "37" oder "35" zum Ausdruck gebracht wird.

Das Problem der Arbeitsintensität

Arbeitsstunde ist bekanntlich nicht gleich Arbeitsstunde. Auch im Dienstleistungsbereich gibt es Tätigkeiten, die so anstrengend sind, daß der einzelne "erledigt" nach Hause geht. Wer als Verkäuferin im Bahnhof oder als Angestellter hinter dem Schalter einer Bankfiliale permanent Kunden zu bedienen hat, weil sich immer eine Schlange bildet, hat eine prinzipiell andere Arbeitssituation als ein Büroangestellter, der sich die Tagesarbeit nach eigenen Vorstellungen einteilen und bei Bedarf auch Kaffeepausen einlegen kann.

Die Arbeitszeitpolitik sollte mehr als bisher die Inanspruchnahme der Arbeitskraft berücksichtigen und bei besonders anstrengenden Tätigkeiten auch eine Unterschreitung des bisherigen quantitativen Niveaus anstreben. Entspr. gibt es im Bereich der Schichtarbeit, wo häufig bezahlte Pausen von einer halben Std. gewährt werden - was für die ungünstige Lage der Arbeitszeit als akzeptabler Ausgleich erscheint, müßte auch bei besonders intensiver Arbeit möglich sein. Dabei ist an unterschiedliche Wege zu denken. Die bisherige Tarifpraxis kennt immerhin einige Beispiele, die Vorbildcharakter haben könnten. Zu nennen sind etwa die quantitativen Besetzungsregeln in der Druckindustrie sowie Personalbemessungssysteme bei der Post; beide sind in ihrer rechtlichen Zulässigkeit grundsätzlich anerkannt³. Ein anderer, gleichfalls unproblematischer Ansatz findet sich im Lohnrahmentarifvertrag II für die Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbadens: Dort sind 8 Min. bezahlter Pause/Std. für alle Leistungslöhner (und nur für sie!) vorgesehen⁴.

Angesichts der unterschiedlichen betrieblichen Verhältnisse könnten TV nur einen Rahmen vorgeben; auf betrieblicher Ebene wäre dann auszuhandeln, in welchen Arbeitsbereichen mehr Personen eingesetzt werden und/oder auf welchen Arbeitsplätzen zusätzliche Pausen notwendig sind.

Partielle Ersetzung von Arbeitszeit durch "Lernzeit"

Ob eine Pflicht, sich weiterzubilden, unmittelbar aus dem Arbeitsvertrag folgt und während der Arbeitszeit zu erfüllen ist, erscheint nicht abschließend geklärt⁵. Die Praxis dürfte so aussehen, daß bei größeren Innevationsschüben (neues EDV-System) Einführungslehrgänge besucht werden, die im wesentlichen in der Arbeitszeit liegen, im Einzelfall aber auch darüber hinausgehen können⁶. Bei Tätigkeiten, die die ständige Aktualisierung der Kenntnisse verlangen, wird vermutlich ein beträchtlicher Teil des damit verbundenen Aufwands in die Freizeit verlagert. Angestellte Klinikärzte, die sich während ihrer Arbeitszeit in die Publikationen ihrer Fachkollegen vertiefen, oder angestellte Rechtsanwälte, die ihre AuR oder NJW während der offiziellen Arbeitszeit lesen, dürften eher die Ausnahme sein. Dies bedeutet, daß in solchen Fällen der tatsächliche Arbeitsaufwand sehr viel höher als die nominelle Arbeitszeit liegt, während auf anderen Arbeitsplätzen "37 Std." auch wirklich "37 Std." bedeuten. Insoweit ist eine Korrektur des Inhalts angebracht, daß auch eine (angemessene) Lernzeit bei bestimmten Tätigkeiten zur Arbeitszeit gerechnet wird. Man kann dies mit dem Gesichtspunkt rechtfertigen, daß der Arbgeb. sämtliche Voraussetzungen für die Arbeitsleistung bereitzustellen hat, wozu eben nicht nur Räumlichkeiten, Geräte und Vorkehrungen zum Arbeitsschutz⁷, sondern

auch die Möglichkeit gehört, den sich ständig wandelnden Anforderungen in korrekter Weise gerecht zu werden⁸.

Einbeziehung wirtschaftlich abhängiger Selbständiger

Die Arbeitszeitpolitik ist bislang im wesentlichen auf ArbN beschränkt. Die wachsende Gruppe von arbeitnehmerähnlichen Personen ist im deutschen Recht lediglich insoweit einbezogen, als nach \S 2 BUrlG der gesetzliche Mindesturlaub auch bei ihnen eingreift. Stellt man wie die neuere Rspr. des BAG^9 entscheidend auf die jeweils bestehende Schutzbedürftigkeit ab, so müßte es möglich sein, das öffentlich-rechtliche Arbeitszeitrecht auch hier anzuwenden. Dies schafft selbstredend ähnlich wie bei der Sondergruppe der Heimarbeiter Kontrollprobleme, doch kann auf diesem Wege wenigstens eine äußerste Grenze geschaffen werden.

Abbau von Überstunden und Nebentätigkeiten

Überstunden

Tarifliche Regelungen, die Überstunden an "dringende betriebliche Erfordernisse" binden, haben sich als wenig wirksam erwiesen. Auch das Mitbestimmungsrecht des BR wirkt selten prohibitiv, weil in vielen Fällen eine "Koalition" zwischen Arbgeb. und ArbN besteht: Für ersteren sind Überstunden flexibler zu handhaben als Neueinstellungen, für letztere ergeben sich zusätzliche Verdienstmöglichkeiten.

Ein Vorschlag besteht darin, die 40-Std.-Woche per Gesetz vorzuschreiben und bei allen Stunden, die darüber hinausgehen, einen Freizeitausgleich obligatorisch zu machen. Auch dies erscheint nicht unbedingt zukunftsweisend, da die innerbetriebliche Koalition dazu führen könnte, die gesetzliche Regelung beiseite zu schieben und die bislang übliche Vergütung fortzubezahlen. Außerdem muß man modernen Modellen flexibler Arbeitszeit Rechnung tragen, die nur eine Jahresarbeitszeit festlegen. Will man sie nicht durch harte gesetzliche Intervention korrigieren, muß man notwendigerweise darauf abstellen, daß "Überstunden" erst dann vorliegen, wenn das vertraglich vorgesehene jährliche Arbeitszeitkontingent überschritten ist.

Angesichts dieser Umstände erscheint es sinnvoller, eine Situation zu erzeugen, in der ein deutliches Arbeitgeberinteresse dafür spricht, ein Übermaß an Mehrarbeit zu verhindern. Dieses könnte dadurch geschaffen werden, daß Vergütungen für Arbeit jenseits einer bestimmten Grenze nicht mehr oder nicht mehr voll als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden könnten. Zu denken wäre etwa daran, diesen Sanktionsmechanismus ab 1.800 Std./Jahr eingreifen zu lassen; bei kurzfristigeren Arbeitsverhältnissen müßte die Zahl entspr. angepaßt werden. Damit wären Überstunden angesichts eines Jahresdurchschnitts der tariflichen Normalarbeitszeit von ca. 1.620 Std. noch in beträchtlichem Umfang

³ Däubler, Arbeitsrecht 1, 15. Aufl. 1998, Rn. 338 m. w. N. (quantitative Besetzungsregeln); BAG, AP Nr. 56 zu Art. 9 GG (Personalbemessungssysteme).

⁴ Der Text ist abgedruckt in (dt.) RdA 1974, 179; dazu Güntner, RdA 1974, 155.

⁵ Däubler, Arbeitsrecht 2, 11. Aufl. 1998, Rn. 604 ff; ausführlich Stoffels, AuR 1999, 457.

⁶ Insoweit besteht ein Mitbestimmungsrecht des BR, wenn die Kernarbeitszeit überschritten wird: BAG, DB 1989, 1978.

⁷ BAG, AP Nr. 17 und 18 zu § 618 BGB.

⁸ Zum Arbeitszeitbegriff vgl. auch Buschmann, Was ist Arbeitszeit?, FS Hanau, 1999, S. 197 ff.

⁹ BAG v. 21.1.97, DB 1997, 1979 = AuR 1997, 407.

möglich, könnten jedoch nicht beliebig ausgedehnt werden. Rechtsdogmatisch kann § 4 Abs. 5 EStG als Vorbild dienen, der heute schon eine Liste betrieblich veranlaßter Aufwendungen enthält, die nicht oder nicht in vollem Umfang als Betriebsausgaben vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden können.

Nebentätigkeiten

Die Neuregelung der 630-DM-Verträge¹⁰ hat die durch nichts zu rechtfertigende Subventionierung von sog. geringfügigen Nebentätigkeiten im wesentlichen abgeschafft. Diese unterliegen nunmehr in vollem Umfang der Sozialversicherung; lediglich bei der Lohnsteuer ist insoweit noch eine Privilegierung geblieben, als der Pauschalsatz von 20 % gewählt werden kann. Daß die Einbeziehung in die Sozialversicherung manche Probleme aufwirft und bspw. gemeinnützige Arbgeb. mit schwer zu tragenden Lasten versieht, soll hier nicht vertieft werden. Im Grundsatz müßte man die Nebentätigkeiten quantitativ in gleicher Weise wie Überstunden beschränken. Der "Negativanreiz" des Steuerrechts sollte auch dann greifen, wenn die Arbeitszeitgrenze von 1.800 Std./Jahr durch 2 oder mehrere Arbeitsverhältnisse überschritten wird.

Förderung der Teilzeitarbeit

Teilzeit ist nicht gleich Teilzeit. Bemerkenswert ist an der niederländischen Situation nicht allein die Teilzeitquote von 36 % als solche, sondern viel eher die Tatsache, daß etwa die Hälfte der Betroffenen 30–35 Wochenstd., die andere Hälfte 20 Wochenstd. arbeitet¹¹. Die rechtspolitische Diskussion sollte sich auf solche Formen auskömmlicher Teilzeitarbeit konzentrieren.

Altersteilzeit

Die derzeitige deutsche Regelung¹² beruht auf folgendem Grundmodell: Wer nach Erreichung des 55. Lebensjahres seine Arbeitszeit halbiert, aber immer noch mindestens 15 Std. arbeitet, kann dies als "Altersteilzeiter" tun. Stockt der Arbgeb. die Teilzeitvergütung auf 70 % des bisherigen Nettoeinkommens auf und leistet er Beiträge zur Rentenversicherung auf der Basis von 90 %, so erhält er diese "Aufstockungsbeträge" von der Bundesanstalt für Arbeit erstattet, wenn er das freiwerdende Arbeitsvolumen durch Einstellung eines Arbeitslosen oder einer Person ausfüllt, die soeben ihre Berufsausbildung abgeschlossen hat. In Kleinbetrieben reicht auch die Einstellung von Auszubildenden. I. d. R. wird die Teilzeit im sog. Blockmodell geleistet, was bedeutet, daß der ArbN zunächst (etwa 2 1/2 Jahre lang) in vollem Umfang weiterarbeitet, um dann in die "Freizeitphase" von derselben Dauer zu gehen. TV oder Arbeitsverträge sehen im Einzelfall eine Erhöhung der Vergütung auf 80-85 % vor; dies geht allein zu Lasten des Arbgeb., doch ist der Zusatzbetrag nicht zu versteuern.

Die Möglichkeit zur Altersteilzeit wird bislang nur in bescheidenem Umfang genutzt. Dies hängt damit zusammen, daß alles von der frei-willigen Entscheidung der Arbeitsvertragsparteien abhängt; der ArbN hat keinen Anspruch. Außerdem wird die finanzielle Einbuße oft als gravierend empfunden, zumal im Blockmodell trotz der erbrachten Vorleistung des ArbN keine Sicherheit besteht, daß die vereinbarte Vergütung bei Insolvenz des Arbgeb. weiterbezahlt wird.

Eine Neuregelung könnte die Anreize dadurch verbessern, daß man die Mindestvergütung von 70 auf 80 % erhöht und insoweit die Bundesanstalt für Arbeit in Pflicht nimmt; die von ihr zu erbringenden 30 % sind allemal weniger als der Betrag, der im Durchschnitt für einen Arbeitslosen aufzuwenden ist. Außerdem käme in Betracht, Arbeitern ab dem 55. Lebensjahr einen Anspruch einzuräumen, sofern

dadurch nicht bestimmte quantitative Grenzen überschritten werden¹³. Eine solche Privilegierung der Gruppe der Arbeiter rechtfertigt sich damit, daß bei ihr die Zahl der Frühverrentungen unvergleichlich höher als bei den Angestellten ist. Viele werden sich daher in einer Situation befinden, in der zwar keine Erwerbsunfähigkeit im Rechtssinne vorliegt, jedoch ein gleitender Übergang in den Ruhestand aus medizinischen, oft auch aus persönlichen Gründen angezeigt erscheint. Eine solche Regelung wirft keine Gleichheitsprobleme auf, da an den typischerweise höheren Gesundheitsverschleiß angeknüpft wird, der sich wegen der stärkeren körperlichen Beanspruchung i. d. R. bei Arbeitern einstellt. Das hier gegebene Potential für Altersteilzeit sollte entschiedener genutzt werden. Dies gilt auch dann, wenn die "Rente mit 60" wider Erwarten doch noch einen Durchbruch erleben würde.

Elternteilzeit

Eine vorübergehende Reduzierung der Erwerbstätigkeit kommt in Betracht, wenn Kinder zu erziehen sind. Zum einen könnte man daran denken, beiden Elternteilen je einen Anspruch auf Erziehungsurlaub für die Dauer von 2 Jahren einzuräumen. Dies hätte den gleichheitsfördernden Effekt, daß das "Schwangerschaftsrisiko" bei der Einstellung von Frauen reduziert wäre; auch bei Männern würde ein familienbedingter Ausfall drohen. Ein anderer Gedanke wäre, an den Erziehungsurlaub einen Anspruch auf Teilzeit anzuschließen, bis das Kind 6 Jahre alt ist. Dieser müßte durch einen Kündigungsschutz flankiert werden. Der Anspruch auf Teilzeit steht alternativ dem einen oder dem anderen Elternteil zu. Zu denken wäre daran, das Modell der Altersteilzeit hierher zu übertragen, dem Arbgeb. also Zuwendungen aus öffentlichen Kassen zu gewähren, wenn er das freiwerdende Beschäftigungsvolumen mit einem Arbeitslosen ausfüllt.

Teilzeit zur Vermeidung von Kündigungen

Um Teilzeit im niederländischen Sinne handelt es sich bei dem VW-TV über 28,8 Std. ¹⁴ sowie bei den IG-Metall-TV, die im Falle der Unternehmenskrise eine Absenkung auf 30 Std. ermöglichen ¹⁵. Soweit solche Regelungen bestehen, sind betriebsbedingte Kündigungen i. d. R. ausdrücklich ausgeschlossen. Zumindest würde eine Kündigung gegen das Ultima-ratio-Prinzip verstoßen, wenn nicht zuvor die tariflichen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden ¹⁶.

Soweit kein TV besteht, sollte man die Arbeitgeberseite verpflichten, sich um eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich (d. h. um Teilzeit) zu bemühen. Dies hat für sie den Vorteil, daß dem Betrieb erfahrene Kräfte erhalten bleiben¹⁷. Die Verpflichtung beschränkt sich allerdings auf ein Sich-Bemühen; eine Pflicht, allen eine Änderungskündigung mit dem Ziel einer kürzeren Arbeitszeit auszu-

- 10 Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse v. 24. 3. 99, BGBI I, S. 388; dazu Feldhoff, AuR 1999, 249.
- 11 Nachweise bei Van der Heijden, Wege aus der Beschäftigungskrise, 1998, S. 27.
- 12 Überblick bei Rittweger, Altersteilzeitgesetz, Kommentar, München 1999.
- 13 Sog. Überforderungsschutz, den das geltende Recht bereits im Hinblick auf etwaige tariflich eingeräumte Rechte kennt (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ATZG).
- 14 Wortlaut des TV in AuR 1994, 230 ff.; dazu Kempen/Kreuder, S. 214.
- 15 Wiedergegeben in AuR 1994, 232 f.
- 16 Kittner-Däubler-Zwanziger, Kündigungsschutzrecht, 4. Aufl. 1999, § 1 KSchG, Rn. 289.
- 17 Näher Schüren, DB 1996, 625.

sprechen, ist abzulehnen¹⁸, da dies u. a. dazu führen könnte, daß Leistungsträger die Kündigung hinnehmen und zu einem Konkurrenten wechseln.

"Wohlstandsteilzeit"

Für ArbN in relativ guter wirtschaftlicher Position kann über die bisher genannten Fälle hinaus Teilzeit erstrebenswert sein, um insgesamt mehr Dispositionsmöglichkeiten zu erhalten. Auf freiwilliger Basis ist dies heute schon möglich; im öffentlichen Dienst gibt es z. T. schon nicht mehr an Erziehungsaufgaben gekoppelte Ansprüche. In der gewerblichen Wirtschaft müßte ein Ansprüch auf Teilzeit unter dem Vorbehalt zwingender betrieblicher Erfordernisse stehen. Ob sie vorliegen, wäre ggf. durch BR und Arbgeb., letztlich über die Einigungsstelle, zu klären.

Teilzeit kann dadurch attraktiv gemacht werden, daß man Freizeitblöcke schafft, die bis zu einem Sabbatical von 6 Mon. gehen können. Weiter kommt in Betracht, daß man die Einstellung von Arbeitslosen auf das freiwerdende Arbeitsvolumen in gewissem Umfang subventioniert. Dies könnte durch die Bundesanstalt für Arbeit erfolgen, doch ist auch auf einen TV in der niedersächsischen Metallindustrie zu verweisen, wonach Zuwendungen aus einer gemeinsamen Einrichtung der Tarifparteien bezahlt werden ¹⁹.

Die praktische Umsetzung

Ob von den einzelnen hier skizzierten Möglichkeiten zur Umverteilung des Arbeitsvolumens Gebrauch gemacht wird, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Bisherige Erfahrungen legen es nahe, nicht nur auf die Einsicht der Beteiligten und das gute Funktionieren von Verhandlungssystemen zu vertrauen. Vielmehr muß durch staatliche Vorgaben das Umverteilungspotential aktiviert werden.

Die Schaffung einer staatlichen Zielgröße

In Anlehnung an die amerikanische Praxis der affirmative action sollte durch Bundesrecht vorgegeben werden, in welchem Umfang Arbeitszeitvolumen innerhalb eines bestimmten Zeitraums umzuverteilen ist. Die Frage, wie dies geschieht, sollte den Beteiligten überlassen bleiben; vorgegeben wird nur eine Zielgröße. Anknüpfungspunkt sollte die durchschnittliche individuelle Arbeitszeit im einzelnen Unternehmen sein. Damit wäre unter Einschluß der Überstunden auf die bisherige Realarbeitszeit abgestellt.

Die staatliche Vorgabe würde konkret darin bestehen, daß z. B. in allen Unternehmen die durchschnittliche individuelle Arbeitszeit in einem Zeitraum von 5 Jahren um 10 % abgesenkt werden müßte. Im einzelnen Jahr müßte die Absenkung mindestens 1 % betragen, um so Flexibilitätsspielräume zu wahren. Dabei ist es den Beteiligten überlassen, ob sie in besonders belastenden Bereichen eine Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich, Elternteilzeit oder eine der anderen hier skizzierten Formen praktizieren wollen. Insoweit wären in diesem Modell sehr viel größere Spielräume angelegt als bspw. bei der gesetzlichen Einführung der 35-Std.-Woche in Frankreich²⁰. Eine Reduzierung der individuellen Arbeitszeit um 10 % würde – konstantes Arbeitsvolumen unterstellt – ca. 3 Mio. Arbeitsplätze schaffen.

Von der Verpflichtung zur Verkürzung der durchschnittlichen individuellen Arbeitszeit wird ein Unternehmen in dem Maße befreit, in dem es durch Neueinstellungen das jährliche betriebliche Arbeitsvolumen erhöht. Wer neue Arbeitsplätze schafft, hat das Seine zum Abbau der Arbeitslosigkeit getan. Allerdings kann als Neueinstellung nur der Abschluß eines unbefristeten Arbeitsvertrags gelten.

630-DM-Arbeitsverhältnisse müssen aus den Berechnungen generell ausgeklammert werden. Andernfalls würde man einen Anreiz bieten, den Arbeitszeitdurchschnitt dadurch zu senken, daß diese wenig wünschenswerte Arbeitsform gewählt wird, die trotz aller Neuregelung noch immer einen geringeren sozialen Schutz bietet. Auszuklammern wären auch Nebentätigkeiten, die sich meist, aber nicht immer im 630-DM-Rahmen bewegen. Personen, die nicht das ganze Jahr über im Unternehmen arbeiten (befristet Beschäftigte, Leiharbeitnehmer), gehen nur zeitanteilig in die Berechnung des Durchschnitts ein.

Sanktionen

Wer die Zielgröße nicht erfüllt, wird selbstredend nicht bestraft, obwohl es immerhin das historische Vorbild der strafbaren "Entgegennahme" von Überstunden aus der Zeit zwischen 1918 und 1923 gibt²¹. Vielmehr ist allein mit wirtschaftlichen Nachteilen bzw. Anreizen zu arbeiten. Wer die beschäftigungspolitische Zielgröße nicht erfüllt, sollte für einen bestimmten Zeitraum keine Staatsaufträge erhalten; § 6 AEntG kann hier als Vorbild dienen²². Dasselbe müßte für Subventionen gelten. Wer die Umverteilungsziele nicht erreicht, hat keinen Beitrag zur Entlastung des Sozialsystems geleistet. Es ist daher gerechtfertigt, ihn mit erhöhten Sozialabgaben, gewissermaßen einem Solidaritätszuschlag neuer Art zu belasten. Wer umgekehrt die staatlichen Vorgaben übererfüllt und mehr Umverteilung als vorgesehen vornimmt, könnte eine Reduzierung der Sozialabgaben erhalten²³.

Machbarkeit

Von den Unternehmen werden in erster Linie organisatorische Anpassungsleistungen verlangt. Angesichts der Vielzahl der Möglichkeiten sind diese geringer als bei der in der Vergangenheit bewältigten Verkürzung der Arbeitszeit von 45 auf 40 oder von 40 auf 35 Wochenstd. Der Zuwachs an Teilzeitarbeit kann für die Unternehmen beträchtliche wirtschaftliche Vorteile haben, weil die kürzere Arbeitszeit einen flexibleren Einsatz zuläßt und zu geringerer Ermüdung führt.

Das hier skizzierte Maß an Reduzierung (10 % in 5 Jahren) unterstellt ein konstantes gesamtgesellschaftliches Volumen an abhängiger Arbeit. In der Realität reduziert sich dieses durch Erhöhung der Arbeitsproduktivität; auf der anderen Seite steigt es aufgrund von Wirtschaftswachstum. Insoweit sind Korrekturen innerhalb einer 5-Jahres-Periode denkbar.

- 18 Dafür hatte sich ArbG Bocholt, DB 1982, 1938 ausgesprochen. Das Urt. wurde durch LAG Hamm, DB 1983, 506 aufgehoben; die Position wird heute allgemein abgelehnt; Nachw. bei Däubler, Arbeitsrecht 2, a. a. O., Rn. 1041.
- 19 Meine, AuR 1998, 356.
- 20 Dazu Le Friant, AuR 1998, 437 ff.; vgl. auch EuGH v. 5. 10. 99, in diesem Heft S. 25, mit Anm. Dübbers.
- 21 Scharf, Geschichte der Arbeitszeitverkürzung, Frankfurt/M. 1987, S. 369 ff.; vgl. auch Buschmann/Ulber, Arbeitszeitgesetz, 2. Aufl. 1999, Grundzüge, Rn. 2.
- 22 § 6 AEntG bestimmt: "Von der Teilnahme an einem Wettbewerb um einen Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrag der in § 98 GWB gen. Auftraggeber sollen Bewerber für eine angemessene Zeit bis zur nachgewiesenen Wiederherstellung ihrer Zuverlässigkeit ausgeschlossen werden, die wegen eines Verstoßes nach § 5 mit einer Geldbuße von wenigstens 5.000 DM belegt oden sind. Das gleiche gilt auch schon vor Durchführung eines Bußgeldverfahrens, wenn im Einzelfall angesichts der Beweislage kein vernünftiger Zweifel an einer schwerwiegenden Verfehlung nach Satz 1 besteht. Die für die Verfolgung oder Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach § 5 zuständigen Behörden dürfen den Vergabebehörden auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte geben."
- 23 Vgl. aber EuGH v. 5. 10. 99, Fn. 20.