

Arbeitszeitflexibilisierung in Japan und Deutschland(*)

Hajime Wada

1. Einleitung

In den Industriestaaten ist die Arbeitszeitflexibilisierung seit den achtziger Jahren bei den Tarifverhandlungen um Arbeitszeitverkürzung oder bei der Gesetzgebung zu einem wichtigen Streitpunkt geworden. Das bedeutet, daß die Arbeitszeitverkürzung gegenwärtig ohne Arbeitszeitflexibilisierung nicht durchgeführt werden kann. Die Art und Weise bzw. der Hintergrund der Arbeitszeitflexibilisierung sind jedoch von Staat zu Staat und je nach den Zeiten unterschiedlich. Mein Referat befaßt sich mit der Arbeitszeitflexibilisierung im deutsch-japanischen Vergleich.

(*) Diesem Beitrag liegt ein Referat zugrunde, das der Verfasser am 30. März 1996 im Rahmen des von der Alexander von Humboldt-Stiftung geführten Kolloquiums gehalten hat.

2. Arbeitszeitflexibilisierung in Deutschland (BRD)

2-1. Entwicklung der Arbeitszeitflexibilisierung

In Deutschland, in der ehemaligen BRD, wurde die Arbeitszeit direkt nach dem zweiten Weltkrieg in den ersten Jahren wegen des Wiederaufbaus der Wirtschaft verlängert und seit Mitte der fünfziger Jahre wieder verkürzt. 1956 trat das berühmte Schlagwort, "samstags gehört Vater mir", bei der Tarifverhandlung um Arbeitszeitverkürzung auf. Unter diesem Schlagwort wurde die fünf-Tage-Woche allmählich durchgesetzt, wodurch die Arbeitszeitverkürzung gefördert wurde. Bis Anfang der siebziger Jahre fiel die Arbeitszeit nicht nur wegen der Bemühungen der Gewerkschaften, sondern auch dank des hohen wirtschaftlichen Wachstums in hohem Maße. 1960 betrug die jährliche Arbeitszeit 2.081 Stunden, dagegen betrug sie 1975

1.737 Stunden (IAB 1987). In dieser Zeit hat sie um etwa 350 Stunden abgenommen. Bis Mitte der siebziger Jahre hat sich die fünf-Tage-Woche in fast allen Industriebranchen durchgesetzt.

1973 sahen sich die westlichen Staaten mit der ersten Erdölkrise konfrontiert, worauf die Tendenz zur Arbeitszeitverkürzung gestoppt wurde. Wegen der Flaute der Wirtschaft wurde auch in Deutschland die Forderung der Gewerkschaft nach der Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit nicht akzeptiert, während sich etwa 10 Jahre, von Mitte der siebziger Jahre bis Mitte der achtziger Jahre, die Zahl der Urlaubstage um 6 Tage, nämlich von 24 Tagen auf 30 Tage, zugenommen hat, wodurch die jährliche Arbeitszeit geringfügig gesunken ist (IAB 1987).

Es war der Tarifvertrag der Metallindustrie über Arbeitszeitverkürzung von 1984, der dieser Situation ein Ende setzte. Durch den Tarifvertrag wurde die Wochenarbeitszeit nach 16 Jahren von 40 Stunden auf 38,5 Stunden verkürzt. Im Tarifvertrag wurden jedoch zwei wichtige Regelungen vereinbart. Die erste betrifft die Differenzierung der Arbeitszeit. Die Arbeitszeit im Betrieb soll durch Betriebsvereinbarung geregelt werden, wobei für Teile des Betriebes, und/oder für einzelne Arbeitnehmer unterschiedliche Wochenarbeitszeiten zwischen 37 und 40 Stunden festgelegt werden können, es sei denn, daß der Durchschnitt der Arbeitszeit im Betrieb 38,5 Stunden betragen muß. Die zweite Regelung betrifft die Arbeitszeit mit längerem Ausgleichszeitraum. Die tarifliche Wochenarbeitszeit muß im Durchschnitt von 2 Monaten erreicht werden. Durch diesen Tarifvertrag wurde die Arbeitszeitverkürzung nur im Austausch gegen zwei Arten von Arbeitszeitflexibilisierung ermöglicht. Es fand gleichzeitig eine Umstellung der Tarifpolitik der Gewerkschaft statt, weil ein Teil der Regelungsbefugnis der Wochenarbeitszeit auf die Betriebspartner übertragen wurde.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Arbeitszeitverkürzungen und Arbeitszeitflexibilisierung in den nachfolgenden Tarifverhandlungen in allen Industriebranchen zusammen aufs Tapet gebracht wurden.

2-2. Inhalt der Arbeitszeitflexibilisierung

Schon seit den sechziger Jahren wurde die Arbeitszeit in Deutschland in verschiedenen Formen flexibilisiert. Die Schichtarbeit ist schon lange in der Metallindustrie und Chemieindustrie eingeführt, und das Roulliersystem, unter dem die Ruhetage abwechselt von den Arbeitnehmern genommen werden, werden seit den siebziger Jahren im Einzelhandel durchgesetzt. In den sechziger Jahren wurde die Gleitzeit zum erstenmal in einem deutschen Betrieb eingeführt. Außerdem hat die Arbeitszeitverkürzung in Verbindung mit der Zunahme des Anteils der weiblichen Beschäftigten eine große Menge Teilzeitarbeitsplätze gebracht.

Obwohl auch dieser alte Typ der Arbeitszeitflexibilisierung im Prozeß der Arbeitszeitverkürzung entstanden ist, waren sie weniger strittig als die neuen. Meiner Meinung nach gibt es dafür drei Gründe.

Erstens ergriff die Gewerkschaft bis Anfang siebziger Jahre die Initiative bei den Tarifverhandlungen über die Arbeitszeit. Diese Verhandlungen waren für die Arbeitnehmer Kämpfe, um die Zeitsouveränität zu gewinnen, wobei die flexible Arbeitszeitgestaltung nur sekundäre Bedeutung hatte. In der Forderung nach Arbeitszeitflexibilisierung seit Mitte der achtziger Jahre ist dagegen das Element des Zurückgewinnens der Zeitsouveränität von der Arbeitgeberseite stark zu erkennen.

Zweitens konnten die durch die Arbeitszeitverkürzung entstehenden Kosten früher ohne Arbeitszeitflexibilisierung durch das wirtschaftlichen Wachstum und die Automatisierung hinreichend ausgeglichen werden. Aber das wirtschaftliche Umfeld um die Arbeitszeit hat sich in den achtziger Jahren stark verändert, so daß diese Kosten ohne Arbeitszeitflexibilisierung nicht ausgeglichen werden können. Die Arbeitgeber halten die Arbeitszeitflexibilisierung für unentbehrlich, um die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Unternehmen zu erhalten.

Drittens können einige Formen der flexiblen Arbeitszeitgestaltung den Rückschritt der von der Gewerkschaft erreichten Erfolge wie das Aufleben der Samstagarbeit in der Metallindustrie und die Verlängerung der Öffnungszeit im Einzelhandel usw.

mit sich bringen. Die Gewerkschaft ist um so reservierter gegenüber weiteren Arbeitszeitflexibilisierungen, als sie einen Teil der Deregulierung des Arbeitsrechts impliziert.

2-3. Neues Arbeitszeitgesetz von 1994

In der harten Auseinandersetzung um die Arbeitszeitflexibilisierung wurde das Arbeitszeitrecht seit 1984 unter der CDU/CSU und FDP Regierung wiederholt reformiert. Im Juli 1994 wurden die Arbeitszeitordnung (ArbZO) von 1938 und die Regelungen der Gewerbeordnung über die Sonn- und Feiertagsruhe von 1881(*) durch ein neues Arbeitszeitgesetz (ArbZG), "Gesetz zur Vereinheitlichung und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts", abgelöst. Die Reform des Gesetzes wurde als ein Teil der Deregulierung des Arbeitsrechts durchgeführt, die von der Deregulierungskommission 1991 vorgeschlagen wurde (Deregulierungskommission 1991, S. 156). Dies ist im Zweck des ArbZG zu erkennen. Nach dem §1 des ArbZG ist es Zweck des Gesetzes, nicht nur "die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei Arbeitszeitgestaltung zu gewährleisten", sondern auch "die Rahmenbedingungen für flexible Arbeitszeiten zu verbessern".

Die wichtigste Regelung, was die Arbeitszeitflexibilisierung angeht, ist §3 des ArbZG, der drei Kernaussagen enthält:

- Die werktägliche Arbeitszeit darf im Prinzip acht Stunden nicht überschreiten.
- Sie darf auf bis zu zehn Stunden verlängert werden.
- Innerhalb eines Ausgleichszeitraums von sechs Monaten bzw. 24 Wochen muß die verlängerte Arbeitszeit auf durchschnittlich acht Stunden werktäglich ausgeglichen werden.

Anders als die alten Regelungen der ArbZO wird das Verlängern der Arbeitszeit nicht auf bestimmte Fälle beschränkt, sondern aus jedem Grund ermöglicht. Außerdem geht der Ausgleichszeitraum über die bisher zulässigen zwei Woche der ArbZO weit hinaus (Vgl. Anzinger 1994, S. 6).

(*) Die Regelungen über die Sonn- und Feiertagsruhe wurden 1891 in die Ordnung eingeschoben.

3. Arbeitszeitflexibilisierung in Japan

3-1. Reform des ASG

1987 fand die erste und wichtigste Reform der Regelungen des Arbeitsstandardgesetzes (ASG) über die Arbeitszeit statt, wobei die Arbeitszeitflexibilisierung zwischen den Tarifpartner und im Parlament stark diskutiert wurde. Mit der Gesetzesreform wurde eine Arbeitszeitverkürzung eingeführt, und zur Umsetzung der Reform wurden verschiedene Formen der Arbeitszeitflexibilisierung eingesetzt (Vgl. Wada 1996, S. 72-74).

Die erste Form ist das System des Arbeitszeitausgleiches im Zeitraum von einem Monat (§32-2 des ASG), die zweite ist dasselbe System im Zeitraum von einer Woche (§32-4 des ASG), die dritte ist dasselbe System im Zeitraum von 3 Monate (§32-5 des ASG)(*) und die vierte ist die gleitende Arbeitszeit (§32-3 des ASG). Bis dahin wurde nur das System des Arbeitszeitausgleiches im Zeitraum von 4 Wochen geregelt. Dieser Zeitraum wurde auf einen Monat verlängert.

Außerdem wurde das System der "Arbeit nach Ermessen" in §38-2 Abs. 4 des ASG neu geregelt. Danach wird die Arbeitszeit von vornherein in der Vereinbarung der Betriebspartner festgelegt, unabhängig davon, wie lange der Arbeitnehmer tatsächlich arbeitet. Zu dieser Arbeit gehören z. B. Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, Informatik, Journalismus usw. Es wird jetzt vom Arbeitsministerium geplant, die Arbeitsgebiete noch zu erweitern. Die "Arbeit nach Ermessen" ist fremd in Deutschland, weil sie dort üblicherweise im Rahmen der gleitenden Arbeitszeit ausgeübt wird.

(*) Dieser Zeitraum wurde durch die Gesetzesänderung von 1993 auf ein Jahr verlängert.

3-2. Was hat die Gesetzesreform gebracht ?

Die jährliche Arbeitszeit Japans befand sich 1960 nach dem zweiten Weltkrieg auf dem höchsten Niveau mit 2.432 Stunden. Sie fiel danach bis Mitte der siebziger Jahre in der Zeit des starken wirtschaftlichen Wachstums. Während der Rezession nach der ersten Erdölkrise wurde die Arbeitszeit jedoch nicht verkürzt, sondern sie nahm sogar in der Zeit der seit Ende siebziger Jahre beginnenden Hochkonjunktur unter dem sog. "Betreiben des Personalabbaus"(genryo-keiei) leicht zu, weil die Pufferfunktion der Überstunden in dieser Zeit möglichst viel ausgenutzt wurde. Als Ergebnis entstand der Abstand der jährlichen Arbeitszeit zwischen Japan und den anderen Industriestaaten von 200 bis 500 Stunden, der von draußen als "social dumping" stark kritisiert wurde. Konfrontiert mit dieser Kritik hat der "Maekawa-Report" 1986 vorgeschlagen, daß die jährliche Arbeitszeit bis spätestens Mitte der neunziger Jahre auf 1.800 Stunden verkürzt werden müsse, um die Wirtschaftsstruktur zu ändern und gleichzeitig die internationale Harmonisierung zu erreichen.

Seit der Gesetzesreform fällt die Arbeitszeit wieder. Vor allem nach dem Einbruch der überschäumenden Wirtschaft (baburu keizai) nimmt sie schnell ab, da die im Tarifvertrag und/oder in der Arbeitsordnung geregelte Sollarbeitszeit in hohem Maße verkürzt wird, während das Volumen der Überstunden nicht schwankt. 1995 betrug die jährliche Arbeitszeit 1.909 Stunden(Rodosho, Maitzuki kinro tokei chosa).

Auch in Japan werden seit langem die verschiedenen Formen von flexiblen Arbeitszeitgestaltung wie Schichtarbeit in der Auto- Eisen- und Chemieindustrie eingesetzt. Die Arbeitszeitverkürzung hat viele Teilzeitarbeitsplätze hervorgebracht. Seit der Gesetzesreform verbreiteten sich die neuen Arten von Arbeitszeitflexibilisierung, die durch die Änderung des ASG eingeführt wurden. 1990 führten 13 % der Unternehmen die neuen Typen von Arbeitszeitmodellen ein, dagegen hat sich ihre Quote 1993 auf 27 % erhöht. In dieser Zeit wurde die Zahl verdoppelt. Etwa 80 % davon sind Arbeitszeitsysteme mit Ausgleichszeitraum von einem Monat(Rododajin kanbo 1995, S. 123).

4. Unterschiede der Arbeitszeitflexibilisierung in beiden Staaten

Wie schon erwähnt, wird die Arbeitszeit in beiden Staaten in verschiedenen Formen flexibilisiert. Aber die Art und Weise der Arbeitszeitflexibilisierung ist nicht immer identisch.

Über die Arbeitszeitflexibilisierung gibt es zwar keine gesetzliche Definition, aber man kann unter ihr die von der Normalarbeitszeit abweichende Arbeitszeit verstehen (Ministerium NRW 1994, S. 14) oder diejenige Arbeitszeit, die hinsichtlich Zeitdauer oder zeitlicher Lage permanent veränderbar ist (Linnenkohl usw. 1993, S. 17-19). Gemäß der Definition kann die flexible Arbeitszeitgestaltung in Japan und Deutschland jedoch in vielerlei Hinsicht verschieden sein.

Erstens ist der Inhalt der Normalarbeitszeit als Gegensatz von der Arbeitszeitflexibilisierung selbst verschieden. In Deutschland wird unter ihr eine der Vollzeitbeschäftigung entsprechende Arbeitszeit zwischen 35 und 40 Stunden(*) verstanden, die sich auf 5 Tage verteilt, in der Lage von montags bis freitags, tagsüber ausgeübt wird und in der Lage nicht variiert. Demzufolge sind Teilzeitarbeit, regelmäßige Wochenendarbeit, Schichtarbeit, die Arbeit mit dem längerem Ausgleichszeitraum usw. flexible Arbeitszeitformen. Nach der Statistik gehen über drei Viertel der Arbeitnehmer einer Tätigkeit nach, deren Arbeitszeit in diesem Sinne als flexibel bezeichnet werden kann (Ministerium NRW 1994, S. 14). In Japan ist die wöchentliche Sollarbeitszeit um etwa 2 Stunden länger(**), und sie verteilt sich nicht auf 5 Tage von montags bis freitags, da Sonntag nicht ein gesetzlicher Ruhetag in Japan ist und dazu hat sich die fünf-Tage-Woche in vielen Betrieben noch nicht durchgesetzt. Deswegen wird unter der Normalarbeitszeit eine der Vollzeitbeschäftigung entsprechende Arbeitszeit verstanden, die in der Lage nicht variiert.

* Die tarifliche Wochenarbeitszeit betrug 1994 im Durchschnitt in der ehemaligen BRD 37,76 Stunden (Clasen 1994, S. 23).

** Sie betrug 1994 in den Unternehmen mit der Belegschaft von 30 und mehr im Durchschnitt pro einen Arbeitnehmer 39,85 Stunden (Rodoshō 1995, S. 60-62).

Zweitens ist die Art und Weise, wie die Arbeitszeit flexibilisiert wird, verschieden. Die Arbeitszeit kann in zwei Wegen flexibilisiert werden. Das heißt; entweder wird die Lage der Arbeitszeit selbst im voraus flexibel festgelegt, wie z. B. gleitende Arbeitszeit, Schichtarbeit, Roulliersystem, Arbeitszeitsystem mit längerem Ausgleichszeitraum usw. oder die Lage der Arbeitszeit selbst wird in einer festen Form vereinbart, aber in der Praxis durch regelmäßige Überstunden und das unplanmäßige und gelegentliche Urlaubnehmen variiert. Der letztere Typ ist in Japan bemerkbar, während sich der erstere im Vergleich mit Deutschland noch nicht entwickelt hat. Man kann auch sagen, daß es bisher nicht nötig ist, den ersten Typ in Japan zu entwickeln, da die Arbeitszeit im zweiten Typ schon genug flexibilisiert ist. Zur Durchführung der Flexibilisierung der Arbeitszeit durch Überstunden gibt es folgende wichtige Anmerkungen (Vgl. Deutschmann 1986, S. 99-126):

- Es gibt in Japan weder im Gesetz noch im Tarifvertrag eine allgemeine Höchstgrenze über die tägliche Arbeitszeit wie in Deutschland.
- Der Überstundenzuschlag wird in dem Tarifvertrag oder der Arbeitsordnung in den meisten Fällen nur auf dem Niveau des Gesetzes, nämlich 25 % für Überstunden und 35 % für Ruhetagsarbeit, festgesetzt. Damit wird kein Kostendruck gegen Überstunden ausgeübt.
- Überstunden können mit einem einfacheren Verfahren vom Arbeitgeber angeordnet werden. Es braucht weder die Zustimmung des betroffenen Arbeitnehmers noch die der Betriebsgewerkschaft.

In Deutschland wurde und wird die Arbeitszeitflexibilisierung als ein nötiges Mittel gefördert, um den allmählich vergrößerten Abstand zwischen der Arbeitszeit des einzelnen und der Betriebszeit zu ergänzen. In Japan dagegen kann das durch andere Mittel wie z. B. Überstunden erreicht werden.

Drittens hat der Unterschied der Arbeitszeitflexibilisierung mit der Verschiedenheit

der Arbeitsweise und der Arbeitsorganisation in den beiden Staaten zu tun. Beispielsweise verbreitet sich die gleitende Arbeitszeit in Japan nicht. 1993 waren nur 7,3 % aller Arbeitnehmer in der Gleitzeit tätig (Rododajin kanbo 1995, S.123), dagegen betrug in Deutschland deren Quote 1993 22 % (Ministerium NRW, S. 97-99). Die Verschiedenheit hängt von der Art der Arbeitsorganisation ab, nämlich entweder von der individualistischen oder von der kollektivistischen.

5. Fazit

Sowohl in Deutschland als auch in Japan wird die flexible Arbeitszeitgestaltung heute in Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung hart diskutiert. Aber die Art und Weise bzw. der Hintergrund der flexiblen Arbeitszeitgestaltung sind sehr unterschiedlich. Diese Unterschiede kommen aus verschiedenen Elementen: das heißt, Dauer der Sollarbeitszeit, gesetzliche Regelungen über die Arbeitszeit, Arbeitsweise, Arbeitsorganisation usw.

Es dauert vermutlich nicht mehr lang, bis die japanische Arbeitszeit auf das Ziel der Arbeitspolitik von 1.800 Stunden verkürzt wird. Die Arbeitszeit ist jetzt schon viel kürzer als die in den USA und in Großbritannien. Aber die japanische Arbeitszeit fällt nicht auf unter 1.800 Stunden, meine ich, weil es z. Z. kein Motiv dafür gibt. Gleichzeitig werden die Unterschiede hinsichtlich der Arbeitszeitflexibilisierung in Japan und Deutschland noch weiter bleiben.

Literaturverzeichnis

- Anzinger, Rudolf(1994): Arbeitszeitgesetz -Erfolgreich zum Abschluß gebracht: BAbl. 6/1994, S. 5-9.
- Clasen, Lothar(1994): Tarifverträge 1993: BAbl. 3/1994, S. 19-25.
- Deregulierungskommission(1991): Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart.
- Deutschmann, Christoph(1987): Arbeitszeit in Japan: Organisatorische und organisatorischkulturelle Aspekte der "Rundumnutzung" der Arbeitskraft, Frankfurt und New York.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB)(1987), Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1986.
- Linnenkohl, Karl/ Kilz, Gerhard/ Rauschenberg, Hans-Jürgen/ Reh, Dirk A.(1993): Arbeitszeitflexibilisierung: 140 Unternehmen und ihre Modelle mit Checklisten für Betriebsvereinbarungen, 2. Aufl., Heidelberg.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen(Ministerium NRW)(1994): Arbeitszeit '93; Arbeitszeiten, Arbeitszeitwünsche, Zeitbewirtschaftung und Arbeitszeitgestaltungschancen von abhängig Beschäftigten, Köln.
- Rododaijin kanbo seisakuka (1995): Rodo tokei yoran, Tokio.
- Rodosho (1995): Heisei 7 nenban rodo hakusho, Tokio.
- Wada, Hajime(1996): Arbeitszeit im Wandel,in: Gesine Foljanty-Jost(Hrsg.): Japan im Umbruch -auf dem Weg zum "normalen Staat" ?, München, S. 67-82.