

Olaf Hübler

Flexible Arbeitszeit – Forderungen, Fakten, Einschätzungen und Alternativen

In den Tarifverhandlungen der Metall- und Elektroindustrie forderte die Arbeitgeberseite eine Ausweitung der Tageshöchstleistungszeit und die Arbeitnehmerseite eine flexible Arbeitszeitverkürzung mit partiellem Lohnausgleich. Allerdings deuten die Arbeitsmarktdaten darauf hin, dass eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten in den letzten Jahren bereits stattgefunden hat und weitere Schritte hier nicht dringend geboten sind. Mögliche Ansatzpunkte wären jedoch eine Weiterentwicklung der Regelungen zu Arbeitszeitkonten und zur Heimarbeit.

Forderungen nach mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt haben Tradition und werden insbesondere von Arbeitgebern in konjunkturell und strukturell schwierigen Zeiten erhoben. Die Beschäftigten sollen sich danach verstärkt den Unternehmensbedürfnissen anpassen, um Kosten zu sparen und die Konkurrenzfähigkeit der Betriebe zu erhalten. In Boom-Phasen soll der Arbeitseinsatz erhöht werden, während in Rezessionsphasen ein Abbau an Arbeitszeit angestrebt wird. Aber auch kurzfristig auftretende Stoßzeiten und wirtschaftliche Flaute sollen nicht zu Über- oder Unterauslastung der Belegschaft führen. Lange Zeit haben sich Gewerkschaften solchen Forderungen widersetzt. Stabile Beschäftigungsverhältnisse und feste Arbeitszeiten standen auf der Agenda und werden auch heute noch angestrebt. Atypische Beschäftigung, die Teilzeitbeschäftigung, geringfügige und befristete Beschäftigung, Midi-Jobs und Leiharbeit, Scheinselbstständigkeit und freie Mitarbeit einschließt, bietet den Unternehmen heute verschiedene Möglichkeiten, die Arbeit an die Güternachfrage anzupassen.

In neuerer Zeit haben sich Arbeitnehmer und ihre Vertreter auf weitere flexible Arbeitszeitmodelle eingelassen und durchaus auch Vorteile erkannt. Ein breites Spektrum an Instrumenten wurde in diesem Zusammenhang entwickelt. Unter dem Schlagwort atmende Betriebe¹ sind hier Arbeitszeitkonten, Jobsharing, Heimarbeit und Bündnisse für Arbeit zu nennen. Modelle dieser Art versuchen gleichermaßen Interessen von Arbeitgebern und -nehmern zu berücksichtigen.² Dauer und Lage der Arbeitszeit sollen besser als bisher nach den Präferenzen und Anfor-

derungen der Beschäftigten gestaltet werden.³ Hierzu gehören Möglichkeiten, Anfang und Ende der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit innerhalb festgelegter Grenzen zu variieren. Bisher gibt es zu wenige Möglichkeiten, die Regelarbeitszeit zu verändern. Benötigt werden Arbeitsmuster, die eine stärkere Differenziertheit, einen höheren Grad an Heterogenität, mehr Flexibilität und mehr selbstbestimmte Berufstätigkeit ermöglichen.

Forderungen der IG Metall

Aktuell fordern Gewerkschaften mehr Arbeitszeitflexibilität. Prima facie sollte man meinen, hier bestehe kein Interessenkonflikt mit der Unternehmensseite. Das Gegenteil ist jedoch der Fall, denn die geforderte Form der Flexibilität entspricht einer Variante der Arbeitszeitverkürzung. Für die laufende Tarifrunde in der Metall- und Elektroindustrie geht die IG Metall neben einer Lohnforderung von 6 % mit einer Wahloption zur Absenkung der Arbeitszeit in die Verhandlungen. In allen Tarifgebieten in Ost und West sollen Mitglieder der IG Metall zukünftig einen individuellen Anspruch erhalten, ihre Arbeitszeit ohne Begründung für zwei Jahre auf bis zu 28 Stunden in der Woche absenken zu können und anschließend wieder auf ihre frühere Arbeitszeit zurückkehren können.

3 Vgl. H. Seifert: Renaissance der Arbeitszeitpolitik: selbstbestimmt, variabel und differenziert, WISO direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 2014.

1 Vgl. T. Haijeter, S. Lehndorff: Atmende Betriebe, atemlose Beschäftigte?, Berlin 2004.

2 Eine genauere Beschreibung der wesentlichen Formen der Arbeitszeitflexibilisierung liefern S. Reuyß, L. Rauschnik, A. Kanamüller: Arbeitszeit – Qualitative Ergebnisse für Deutschland, Expertise für die Kommission „Arbeit der Zukunft“, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2016.

Prof. em. Dr. Olaf Hübler lehrte empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie an der Leibniz Universität Hannover.

23 Jahre nach Vollendung der 35-Stunden-Woche will die IG Metall erstmals wieder kürzere Arbeitszeiten durchsetzen. Der Unterschied gegenüber früher besteht darin, dass die Verkürzung üblicherweise auf zwei Jahre beschränkt sein soll. Die grundsätzliche Möglichkeit könnte für 3,9 Mio. Beschäftigte von Bedeutung sein. Ausdrücklich gilt die Forderung auch für den Osten, in dem noch eine tarifliche Regelarbeitszeit von 38 Stunden vereinbart ist. Schichtarbeiter, Eltern junger Kinder und pflegende Familienangehörige sollen für den entgangenen Lohn zudem Ausgleichszahlungen in unterschiedlicher Höhe erhalten. Für Schichtarbeiter und andere Beschäftigte mit belastenden Arbeitszeiten werden fünf jährliche Freischichten mit einem Entgelt auf dem Niveau der untersten Lohngruppe von 750 Euro verlangt. Wer zu Hause Angehörige pflegt oder Kinder unter 14 Jahren betreut, soll dauerhaft und je nach Einzelfall seine Arbeitszeit reduzieren können. Einen Lohnausgleich soll es nach den Vorstellungen der Gewerkschaft für einen halben Tag pro Woche (3,5 Stunden) geben. Die IG Metall will eine Arbeitszeit, die zum Leben passt. Die Beschäftigten sollen mehr Zeit für die Familie bekommen, für die Kindererziehung und für die Pflege von Angehörigen. Betriebe seien heute flexibel, was die Kunden und die Auslastung in der Produktion angehe. Aber es gäbe kaum Flexibilität, die auf Menschen Rücksicht nimmt, die Tag für Tag ihre Leistung erbringen. Flexibilität dürfe keine Einbahnstraße bleiben.

Mit ihrer Forderung nach einer Wahloption auf Reduzierung der Arbeitszeit will die IG Metall mehr Flexibilität für die Beschäftigten erreichen. Zwar sind die Arbeitszeiten in den letzten Jahren immer flexibler geworden, allerdings vor allem zum Vorteil der Unternehmen: 57,3 % der Beschäftigten machen Überstunden, fast die Hälfte arbeitet samstags, ein Viertel sogar sonntags.⁴ Und gut ein Drittel arbeitet im Schichtbetrieb. Das zeigt eine Befragung der IG Metall unter bundesweit 680 000 Beschäftigten. Die Beschäftigten wollen, so die Gewerkschaft, mehr Planbarkeit und mehr Selbstbestimmung über ihre Arbeitszeit und damit mehr Freiheit bei der Gestaltung des eigenen Lebens. Auch das zeigt die Beschäftigtenbefragung der IG Metall. 82 % würden gerne vorübergehend kürzer arbeiten. 89 % wünschen sich, dass sie ihre Arbeitszeit kurzfristig an ihre Bedürfnisse anpassen können.

Der Präsident des Arbeitgeberverbands, Rainer Dulger, rechnet wegen der von der Gewerkschaft auf den Tisch gebrachten Thematik „Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich“ mit der härtesten Lohnrunde seit Jahrzehnten.⁵ Er glaubt, dass in manchen Betrieben bis zu 70 %

der Beschäftigten Anspruch auf diesen Teillohnausgleich hätten. Ein durchschnittlicher Beschäftigter hätte mit der angestrebten 28-Stunden-Regelung nur 100 Euro weniger netto als bei 35 Stunden Wochenarbeitszeit. Diese Möglichkeit würde massiv genutzt. Das Credo von Gesamtmetall ist: Wer mehr arbeitet, verdient mehr. Wer weniger arbeitet, verdient weniger. Daran soll nicht gerüttelt werden. Der Arbeitgeberpräsident fasst dies so zusammen: „Mehr Geld fürs Nichtstun wird es mit uns nicht geben.“⁶ Stefan Wolf, der Vizepräsident des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall, hat sich zu den Gewerkschaftsforderungen wie folgt geäußert: „Die IG Metall hat den Trend der Zeit nicht erkannt. Die Metall- und Elektroindustrie befindet sich in einem Transformationsprozess, der viel Geld kostet. Deutschland muss wettbewerbsfähig bleiben und das gefährdet die IG Metall mit ihren völlig überzogenen Forderungen.“⁷

Die Arbeitgeber vertreten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit eine andere Argumentationslinie als die IG Metall. Sie klagen über die bestehenden täglichen Höchstarbeitszeiten und fordern die Neuregelung des starren Arbeitszeitrechts.⁸ Der Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer plädiert dafür, auch einmal über zehn Stunden hinaus zu arbeiten und den Ausgleich hierfür an anderen Tagen zu nehmen. Das Arbeitszeitrecht solle entsprechend von einer Tageshöchstleistung auf eine Wochenarbeitszeit umgestellt werden. „Es gehe nicht darum, die Arbeitszeiten pauschal zu verlängern, sondern flexibler auf die Wochentage verteilen zu können“⁹, betonte Kramer. Die frühere Arbeitsministerin Andrea Nahles meinte hierzu: „Wenn Unternehmen Flexibilität einfordern, müssen sie diese auch möglich machen. Wir müssen weg von der reinen Anwesenheitskultur, hin zu mehr Homeoffice und anderen flexiblen Möglichkeiten kommen. Mehr Flexibilität darf es nur gegen mehr Sicherheit geben, wobei auch genug Zeit für Familie bleiben muss.“¹⁰ Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sieht dies ähnlich: „Mehr Flexibilität darf nicht einseitig zu Lasten der Beschäftigten gehen. Jeder muss die Möglichkeit haben, sich aus der Arbeit auch wirklich in Freizeit auszuklinken. Nötig ist ein rechtlicher Anspruch

4 Ebenda.

5 R. Buchsteiner: Mehr Geld fürs Nichtstun wird es nicht geben, Interview mit Rainer Dulger, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 4.12.2017, <http://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Deutschland-Welt/Mehr-Geld-fuers-Nichtstun-wird-es-nicht-geben> (18.1.2018).

6 Ebenda.

7 Vgl. o.V.: Tarifrunde der Metallindustrie – Arbeitgeber: IG Metall-Forderungen „überzogen“, Interview mit Stefan Wolf, ZDF vom 11.10.2017, <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/arbeitgeber-ig-metall-forderungen-voellig-ueberzogen-100.html> (18.1.2018).

8 O.V.: Arbeitgeber klagen weiterhin über tägliche Höchstarbeitszeit, dpa/Haufe Online-Redaktion vom 1.4.2016, https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/arbeitgeber-klagen-ueber-taegliche-hoehchst-arbeitszeit_76_345392.html (18.1.2018).

9 Vgl. o.V.: Arbeitgeber fordern flexiblere Arbeitszeiten – DGB für Recht auf Ruhe, dpa/heise online vom 29.3.2016, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Arbeitgeber-fordern-flexiblere-Arbeitszeiten-DGB-fuer-Recht-auf-Ruhe-3152582.html> (18.1.2018).

10 O.V.: Arbeitgeber klagen weiterhin ..., a. a. O.

auf Mitbestimmung bei der Verteilung der Arbeitszeiten.¹¹ Die Ankündigung, ein Recht zur Rückkehr von einer Teil- in eine Vollzeitstelle schaffen zu wollen, kritisierte Arbeitgeberpräsident Kramer heftig.¹² Die betrieblichen Möglichkeiten könnten nur jeweils individuell geregelt werden und das Arbeitszeitgesetz müsse mehr Raum für tarifliche und betriebliche Regelungen lassen.

Eine ähnliche Auffassung wie die Arbeitgeber vertritt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In seinem Jahresgutachten 2017/18 fordert er, das Arbeitszeitgesetz so anzupassen, dass nicht mehr die tägliche, sondern die wöchentliche Höchstarbeitszeit festgelegt wird.¹³ Das könne helfen, die Arbeitszeit flexibler auf die Wochentage zu verteilen. Auch legale Abweichungen von der bisher geltenden Mindestruhezeit von elf Stunden könnten in diesem Zusammenhang sinnvoll sein. Damit sollten Unternehmen ihre Mitarbeiter flexibler einsetzen können. Feste Bürozeiten stimmen nicht mehr mit der Realität einer zunehmend vernetzten Wirtschaft überein, so der Vorsitzende des Sachverständigenrats für Wirtschaft, Christoph Schmidt: „Firmen müssten im heutigen Wettbewerbsleben schnell ihre Teams zusammenrufen können. Es sollte möglich sein, abends noch an einer Telefonkonferenz teilzunehmen und dann früh morgens beim Frühstück die eingetroffenen Mails zu lesen.“¹⁴ Das würde nicht nur den Firmen helfen, sondern auch den Mitarbeitern, die mit der digitalen Technik flexibler arbeiten könnten. Eine Flexibilisierung dürfe aber nicht eine heimliche Ausweitung der Arbeitszeiten bedeuten. Ebenso lehnt der Sachverständigenrat für Wirtschaft eine Verkürzung der Gesamtarbeitszeit sowie ein gesetzlich garantiertes Rückkehrrecht aus einer Teilzeit- in eine Vollzeitbeschäftigung ab.

Arbeitsmarktdaten

Bevor die Vorschläge zur Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt diskutiert werden, ist es erforderlich, die Argumente der Arbeitgeber und der Gewerkschaften anhand von Arbeitsmarktdaten mit Fakten zu unterlegen. Es wird geprüft, wie es mit der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen steht, wie stark welche flexiblen Arbeitszeitmodelle verbreitet sind, welche Bedürfnisse Arbeit-

11 O.V.: Arbeitgeber fordern flexiblere Arbeitszeiten, Zeit online vom 29.3.2016, <http://www.zeit.de/news/2016-03/29/arbeitsmarkt-arbeitgeber-fordern-flexiblere-arbeitszeiten-29094203> (18.1.2018).

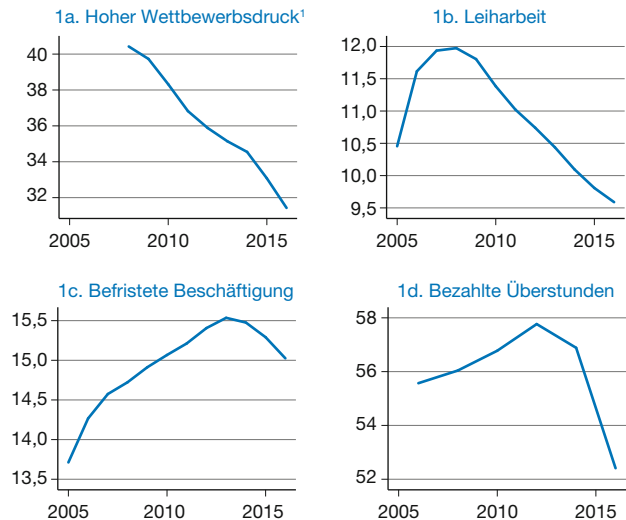
12 Vgl. Arbeitgeber fordern flexiblere Arbeitszeiten – DGB für Recht auf Ruhe, a.a.O.

13 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Kapitel 1, S. 36.

14 Vgl. o.V.: Wirtschaftsweise fordern Ende des Acht-Stunden-Tags, Deutsche Wirtschaftsnachrichten vom 12.11.2017, <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2017/11/12/wirtschaftsweise-fordern-ende-des-acht-stunden-tags/> (18.1.2018).

Abbildung 1 Wettbewerbsdruck, Leiharbeit, Befristungen und bezahlte Überstunden in Deutschland

Jahresdurchschnittswerte der Jahre 2005 bis 2016, in % der Betriebe



¹ Erfragt wird im SOEP, ob der Betrieb einem hohen, mittleren, geringen oder keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist. Hier ist der Anteil der Betriebe angegeben, die erstere Kategorie angekreuzt haben.

Quelle: IAB-Betriebspanel.

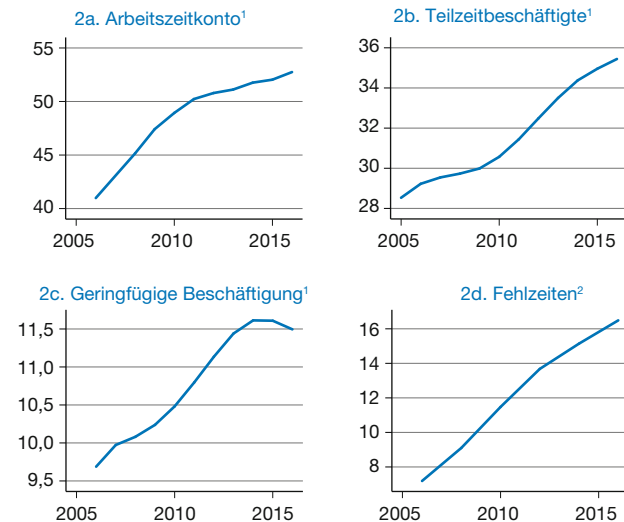
nehmer in Bezug auf die Arbeitszeit haben und welche Entwicklungen sich offenbaren.

Abbildung 1a macht zunächst deutlich, dass der Anteil der Betriebe mit hohem Wettbewerbsdruck rückläufig ist.¹⁵ Diese Entwicklung gibt also keinen besonderen Anlass, verstärkt auf Flexibilität zugunsten der Unternehmen zu setzen. Denn bei sinkendem Wettbewerbsdruck sind die Unternehmen auf den flexiblen Einsatz ihrer Arbeitskräfte weniger angewiesen. Es könnte jedoch andere Anzeichen geben, die eine Trendwende erwarten lassen. In diese Richtung deutet ein Rückgang der Zahl von Betrieben, die Leiharbeiter beschäftigen (vgl. Abbildung 1b). Und mit einer zeitlichen Verzögerung ist auch ein Abbau an befristeter Beschäftigung zu beobachten (vgl. Abbildung 1c). Beide Instrumente erhöhen die betriebliche Flexibilität. Stehen sie weniger zur Verfügung oder werden sie weniger genutzt, so bedarf es anderer Instrumente, um die Flexibilität aufrechtzuerhalten. Der bis 2012 steigende Anteil der Betriebe mit Überstunden, die bezahlt werden, kehrt sich danach um (vgl. Abbildung 1d). Ab 2012 wurde es kostengünstiger, Überstunden als Mittel einer flexiblen Anpassung an steigende Güternachfrage einzusetzen. Offenbar wurde ein wachsender Teil der an-

15 Diese und die folgenden Abbildungen zeigen lokalgewichtete Glättungslinien, vgl. O. Hübler: Einführung in die empirische Wirtschaftsforschung, München, Wien 2005, S. 221 f.

Abbildung 2
Arbeitszeitkonto, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte sowie Fehlzeiten in Deutschland

Jahresdurchschnittswerte der Jahre 2005 bis 2016, in %



¹ Gemessen wird dort in jährlichen Anteilswerten an Betrieben, in denen es Arbeitszeitkonten gibt, in Anteilen an Teilzeitbeschäftigten bzw. an Arbeitskräften mit geringfügiger Beschäftigung. ² Anteil der Betriebe, die hohe Fehlzeiten als ernstes Personalproblem für ihr Unternehmen sehen.

Quelle: IAB-Betriebspanel.

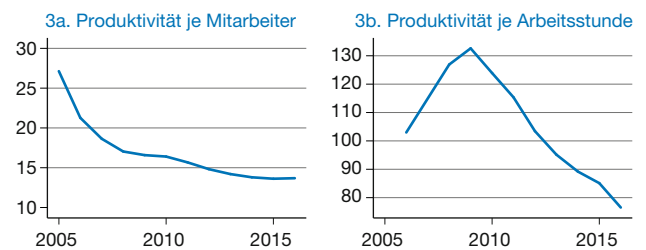
fallenden Tätigkeiten mit regulärer Beschäftigung erledigt. Über die Kausalität der Entwicklungen in den Abbildungen 1a-d ist damit nichts gesagt. Der Verlauf der vier Indikatoren deutet aber nicht in jedem Fall in die gleiche Richtung. Es spricht jedoch mehr für eine gewisse Entspannung für die Unternehmen beim Zwang zur Flexibilisierung.

Verstärkte Unterstützung erfährt diese Behauptung durch die Abbildungen 2a-c. Insbesondere Abbildung 2a liefert einen Hinweis darauf, dass sich seit 2005 die Möglichkeiten einer flexiblen Arbeitszeitanpassung verbessert haben. Immer mehr Betriebe haben Arbeitszeitkonten für ihre Mitarbeiter eingerichtet. Dies lässt keine Schlüsse darüber zu, welcher Ausgleichszeitraum den Arbeitszeitkonten zugrunde liegt und ob die Konten mehr im Interesse der Belegschaft oder mehr im Interesse des Unternehmens genutzt werden. Andere Untersuchungen zeigen, dass die Produktivität in Betrieben mit Arbeitszeitkonten über der in anderen Betrieben liegt.¹⁶ Gleiches gilt für das durchschnittliche Einkommen pro Beschäftigten, die Investitionen, das Qualifikationsniveau, die Teilzeitbeschäftigung und die Firmengröße. Aber auch der Wettbewerbsdruck in Betrieben mit Arbeitszeitkonten ist größer.

16 Vgl. L. Bellmann, O. Hübler: Working time accounts and firm performance in Germany, in: IZA Journal of European Labor Studies, 4. Jg. (2015), H. 25.

Abbildung 3
Produktivität je Mitarbeiter sowie Arbeitsstunde in Deutschland¹

Jahresdurchschnittswerte der Jahre 2005 bis 2016



¹ Produktivität wird gemessen als Umsatz pro Beschäftigten/10000 oder als Umsatz pro Arbeitsstunde/10000, bezogen auf ein Jahr.

Quelle: IAB-Betriebspanel.

Der steigende Anteil an Beschäftigten mit Teilzeitbeschäftigung (vgl. Abbildung 2b) wie auch der mit geringfügiger Beschäftigung (vgl. Abbildung 2c) können ebenfalls als ein Hinweis auf mehr Flexibilität für die Unternehmen gewertet werden. Es ist jedoch keine Aussage darüber möglich, ob dies auch im Interesse der Beschäftigten liegt. Ein Blick auf Abbildung 2d lässt zwei unterschiedliche Interpretationen zu: Der Anteil der Betriebe, die hohe Fehlzeiten als ernstes Personalproblem für ihr Unternehmen sehen, ist in dem betrachteten Zeitraum durchgängig gestiegen. Zunehmende Fehlzeiten können einerseits die Folge eines wachsenden Arbeitsdrucks sein, verbunden mit mehr Krankmeldungen. Aber andererseits können sie auch Ausdruck einer verbesserten Verhandlungsposition der Arbeitnehmer sein, deren Krankmeldungen nicht mit Sanktionen einhergehen.

Eine deutliche Warnung im Hinblick auf eine nachlassende Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen ist der Rückgang der Arbeitsproduktivität, wie Abbildung 3a zeigt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Entwicklung bei der Arbeitsproduktivität pro Kopf überwiegend durch den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung bedingt ist. Aber auch die Gesamtzahl der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden ist gestiegen, der Output allerdings weniger, sodass sich auch beim Output pro Arbeitsstunde ein Rückgang zeigt.¹⁷ Dies ist kein spezifisch deutsches Problem.¹⁸ Die Produktivität je Arbeitsstunde (vgl. Abbildung 3b) verläuft zwar anders als die Pro-Kopf-Produktivität, aber in den letzten Jahren zeigt sich auch hier eine rückläufige Tendenz.

17 Vgl. M. Collewet, J. Sauermaun: Working hours and productivity, IZA Diskussionspapier, Nr. 10722, Bonn 2017.

18 Vgl. O. Blanchard, J.-P. L'Huillier, G. Lorenzoni: Short-run effects of lower productivity growth. A twist on the secular stagnation hypothesis, NBER Working Paper, Nr. 23160, Cambridge MA 2016.

Die Arbeitszufriedenheit ist in den letzten Jahren erkennbar gestiegen (vgl. Abbildung 4a). Das gilt sowohl für die besser Verdienenden als auch für die weniger gut Verdienenden.¹⁹ Daraus lässt sich kein Signal ablesen, dass Gewerkschaften verstärkt auf eine Verbesserung der Work-Life-Balance drängen müssten. Die Zufriedenheit am Arbeitsplatz wird nicht nur darüber bestimmt, inwieweit Arbeits- und Privatleben gut koordiniert werden können. Immerhin zeigen die Erhebungen des Linked Personnel Panels (LPP), dass die Mehrheit der Beschäftigten nicht der Meinung ist, die Anforderungen ihrer Arbeit störe ihr Privat- und Familienleben.²⁰ Diese Einschätzung hat sich bei der zweiten Erhebung 2014/2015 gegenüber der ersten Erhebung 2012/2013 noch erhöht. Über einen längeren Zeitraum liegen hierfür keine Angaben vor.²¹

Etwas anders sieht das Ergebnis aus, wenn auf die gewünschte Arbeitszeit pro Woche geschaut wird. Abbildung 4b macht deutlich, dass diese im Laufe der Jahre deutlich gesunken ist, und sie liegt im Durchschnitt in allen Jahren unter der effektiven Arbeitszeit. Wie auch bei der Arbeitszufriedenheit ist hier eine Bewegung für Bezieher mit geringerem und höherem Einkommen von 2005 bis 2016 in die gleiche Richtung zu beobachten. Die Kurven für die gewünschte und die tatsächliche Arbeitszeit verlaufen nahezu parallel.²² Offenbar hat die Flexibilisierung der Arbeitszeit dazu geführt, dass sich die tatsächliche Arbeitszeit partiell den Wünschen angepasst hat. Der Rückgang der gewünschten Arbeitszeit steht im Einklang mit der Forderung der IG Metall nach der Wahloption auf Reduzierung der Arbeitszeit.

Wegen der von der Gewerkschaft ins Spiel gebrachten Begründung, dass diese Option vor allem für Eltern mit jüngeren Kindern relevant ist, sollte ein Blick auf Abbildung 4c geworfen werden. Während zunächst ein Anstieg der von den Eltern geleisteten Kinderbetreuungszeiten zu

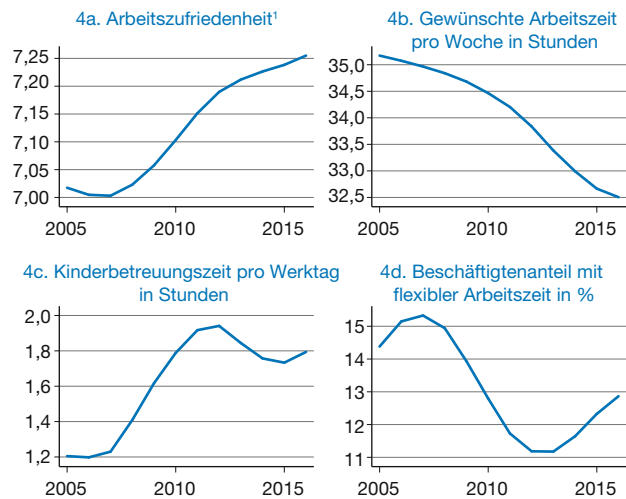
19 Wenn im Folgenden von besser Verdienenden und weniger gut Verdienenden gesprochen wird, dann beziehen sich die Aussagen auf Personen oberhalb des oberen und unterhalb des unteren Einkommensquartils. Die Aussagen basieren auf eigenen Berechnungen aus dem SOEP, verglichen werden Werte von 2005 mit denen von 2016.

20 Vgl. S. Broszeit, S. Wolter: LPP – Linked Personnel Panel (Datendokumentation der ersten Welle), FDZ-Datenreport, Nr. 01/2015, Nürnberg 2015; S. Broszeit, P. Grunau, S. Wolter: LPP – Linked Personnel Panel 1415 (Datendokumentation der zweiten Welle), FDZ-Datenreport, Nr. 06/2016, Nürnberg 2016.

21 In der ersten Welle ergab sich ein Durchschnittswert von 3,64 und in der zweiten Welle von 3,90. Der Unterschied zwischen diesen beiden Werten ist statistisch signifikant. Die interviewten Beschäftigten konnten auf die Frage, ob die beruflichen Anforderungen das Privat- und Familienleben stören, auf einer Skala von 1 bis 5 antworten: (1) der Aussage wird voll und ganz zugestimmt; (2) die Aussage trifft überwiegend zu; (3) unentschieden; (4) die Aussage trifft überwiegend nicht zu; (5) die Aussage trifft überhaupt nicht zu.

22 SOEP, eigene Berechnung. Die Befragten sollten bei ihrer Antwort auf die gewünschte Arbeitszeit berücksichtigen, dass sich der Verdienst entsprechend der Arbeitszeit ändert.

Abbildung 4
Arbeitszufriedenheit, Arbeits-/Kinderbetreuungszeit sowie flexible Arbeitszeit in Deutschland



¹ Arbeitszufriedenheit wird auf einer Skala von 0 bis 10 gemessen (0=ganz und gar unzufrieden, ..., 10=ganz und gar zufrieden).

Quelle: SOEP 2005 bis 2016.

beobachten ist, hat sich der Trend danach umgekehrt und weist zuletzt wieder leicht nach oben. Die zwischenzeitliche Abwärtsbewegung dürfte vor allem durch den seit 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Kinder zwischen einem und drei Jahren zu erklären sein. Demgegenüber ist der zeitliche Aufwand für die Versorgung und Betreuung pflegebedürftiger Personen in den letzten Jahren, überlagert von einer Wellenbewegung, gestiegen.²³ Allerdings ist der Aufwand pro Tag im Durchschnitt um ein Vielfaches geringer als bei der Kinderbetreuung. Die festgestellten Zeiten für Kinderbetreuung und pflegebedürftiger Personen lassen keinen eindeutigen Schluss zu, ob ein erhöhter Bedarf an Arbeitszeitreduktion besteht, um einer verbesserten Kindererziehung und Pflege von meist älteren Angehörigen innerhalb der Familie gerecht werden zu können. Festzuhalten ist jedoch, dass die Kinderbetreuungs- und Pflegezeiten pro Tag bei Beziehern niedriger Einkommen deutlich über denen der Bezieher höherer Einkommen liegen.²⁴ Das lässt sich überwiegend durch die Teilzeitbeschäftigung von Frauen erklären, die mehr Zeit für die Kinderbetreuung und Pflege aufwenden, aber auch ein geringeres Einkommen haben als Vollzeitbeschäftigte.

Vielleicht kommt es in der heutigen Zeit weniger auf ein Absenken der Arbeitszeit in bestimmten Lebensphasen

23 Vgl. SOEP 2005 bis 2016, eigene Berechnung.

24 Diese Aussage besitzt z. B. Gültigkeit für die Jahre 2005 und 2016, wie sich aufgrund eigener Berechnungen aus dem SOEP ergab.

an als auf Zeitsouveränität. Abbildung 4d zeigt den Beschäftigtenanteil mit flexibler Arbeitszeit. Seit 2005 ist zunächst ein kurzer Anstieg zu verzeichnen. Es folgen ein deutlicher Abfall und schließlich wieder ein leichter Anstieg. Dabei wird das Ausgangsniveau jedoch nicht wieder erreicht. Festzuhalten bleibt, dass der Anteil der Personen mit fester Arbeitszeit bei Beziehern hoher Einkommen über dem der Personen mit niedrigem Einkommen liegt.²⁵ Ob diejenigen mit flexibler Arbeitszeit mehr Freiheit bei der zeitlichen Verteilung zwischen Arbeits- und Freizeit haben, muss anhand der vorliegenden Informationen offen bleiben. Zu vermuten ist jedoch, dass bei Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderung eher die Besserverdienenden eine solche Wahloption wahrnehmen werden. Selbst bei einem partiellen finanziellen Ausgleich werden Geringverdienende sich den durch die Stundenreduktion bedingten Einkommensausfall nicht leisten können, auch wenn ihr Wunsch nach weniger Arbeit eindeutig größer ist als bei denjenigen, die hohe Einkommen beziehen.

Einschätzung der Forderungen und alternative Ausgestaltung

Die Ausführungen zeigen keineswegs, dass ein dringender Handlungsbedarf für flexiblere Arbeitszeiten bei Arbeitgebern und Gewerkschaften besteht. Seit Beginn der Jahrtausendwende hat der Umfang an flexibler Arbeitszeit zwar nicht generell zugenommen, aber das Spektrum an Maßnahmen zur Flexibilisierung wurde ausgeweitet. Bei einer Aufweichung der gesetzlichen Regelungen über Höchstgrenzen der Tagesarbeitszeit und der Pausenregelungen wird die Gefahr einer gesundheitlichen Gefährdung der Beschäftigten gesehen. Eine Verschlechterung der Work-Life-Balance wird befürchtet. Für 2016 ergibt sich hierzu folgendes: 24 % der Beschäftigten haben einen Anspruch auf bezahlte Arbeitspausen mit einer Durchschnittsdauer von 36 Minuten. Wahrgenommen werden 33 Minuten und von 1 % der Beschäftigten werden bezahlte Pausen nicht in Anspruch genommen.²⁶ Es lassen sich keine statistisch gesicherten Unterschiede bei der subjektiven Beurteilung des Gesundheitszustands (1 = sehr gut, ..., 5 = schlecht) zwischen Beschäftigten, denen bezahlte Arbeitspausen gewährt werden, und solchen, die diese nicht erhalten, feststellen. Gleiches gilt beim Vergleich der Beschäftigten, die Pausen in Anspruch nehmen, und denjenigen, die dies nicht tun. Der subjektiv empfundene Gesundheitszustand derjenigen, die eine wöchentliche Arbeitszeit unterhalb des unteren Arbeitszeitquartils nennen, ist jedoch im

Durchschnitt (2,57) statistisch signifikant schlechter als der derjenigen, die pro Woche länger arbeiten als 75 % der Beschäftigten (2,43). Ergänzend lassen sich Ergebnisse heranziehen, die sich nur auf einen schlechten Gesundheitszustand beziehen. Danach bezeichneten 2016 unter denen, die wenig gearbeitet haben, 5,1 % ihre Gesundheit als schlecht. Die entsprechende Prozentzahl für Arbeitskräfte mit langer Arbeitszeit ist dagegen nur 1,2 %.²⁷ Auch wenn damit keine klare Aussage über die Gesundheitsgefährdung durch eine zunehmende Tageshöchst- arbeitszeit getroffen werden kann, so sprechen die genannten Zahlen nicht für ein absolutes Tabu einer Anhebung der Höchstgrenze bei der Tagesarbeitszeit.

Die Arbeitgeber sehen bei einer Realisierung des Vorschlags der IG Metall erhebliche und kaum kalkulierbare Kostenbelastungen und Unsicherheit bei der zeitlichen Planung auf sich zukommen. Der Vorschlag, der die Work-Life-Balance verbessern soll, beinhaltet über die reine Lohnforderung hinausgehend einen weiteren Lohnanstieg, der sich durch die Arbeitsreduzierung mit partiellem Lohnausgleich ergibt. Insbesondere kleine und mittelgroße Betriebe hätten Schwierigkeiten, die Ausfälle auszugleichen. Zu erwarten ist, dass vornehmlich besser verdienende und höher qualifizierte Arbeitskräfte die individuelle Wahloption zur vorübergehenden Arbeitszeitreduktion in Anspruch nähmen. An Fachkräften besteht aber in vielen Bereichen ein erkennbarer Mangel, sodass sich das Problem fehlender qualifizierter Arbeitskräfte noch verschärfen würde.²⁸ Nur wenn die Inanspruchnahme zeitlich und vom Umfang gut getaktet wäre, ließe sich bei einer überschaubaren Belastung für die Unternehmen einiges ermöglichen.

Nach dem gegenwärtigen Stand sind die Flexibilisierungsforderungen der Arbeitgeber und die der Arbeitnehmer konträr zueinander und keines der Ziele hat absolute Priorität. Nur wenn es gelingt, ein Maßnahmenbündel zu schnüren, das per Saldo beiden Seiten Vorteile bringt, kann es erfolgreich sein. Nur bei einem Geben und Nehmen ist die Gefahr vergleichsweise gering, dass Forderungen blockiert werden, oder dass jede Seite versucht, die Vereinbarungen zugunsten der anderen Seite zu unterlaufen. Ein Mittel ist, erfolgreiche Instrumente der Vergangenheit in diesem Sinne weiterzuentwickeln. Besonders dem Instrument der Arbeitszeitkonten und der Heimarbeit ist hier eine große Bedeutung beizumessen. Bieten sie doch sowohl den Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern eine gute Möglichkeit der Anpassung an die eigenen Bedürfnisse. Bei der Ausgestaltung besteht jedoch

25 Dieses Ergebnis basiert auf eigenen Berechnungen aus dem SOEP der Jahre 2005 und 2016. Zu erklären ist das damit, dass Teilzeitbeschäftigte üblicherweise zu den Geringverdienenden gehören, aber auch häufiger eine flexible Arbeitszeit haben.

26 Eigene Berechnungen aus dem SOEP 2016.

27 Vgl. SOEP 2016, eigene Berechnungen.

28 Zum Fachkräftemangel in Niedersachsen vgl. K. Gerlach, O. Hübler, W. Meyer: Betriebliche Suche und Besetzung von Arbeitsplätzen für qualifizierte Tätigkeiten in Niedersachsen – Gibt es Defizite an geeigneten Bewerbern?, in: Neues Archiv Niedersachsen, 2015, S. 120-140.

noch Bedarf nach mehr Flexibilität. Dies betrifft sowohl den Ausgleichszeitraum als auch die Möglichkeiten einer Anpassung und die Einbindung monetärer Ausgleichszahlungen bei Arbeitszeitkonten. Die Heimarbeit muss besser als bisher üblich mit Tätigkeiten am Arbeitsplatz abgestimmt werden.²⁹ Zudem bedarf es einer genauen Erfassung der geleisteten Arbeit von zu Hause. Das ist sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Unternehmen wichtig. Ein Teil der Beschäftigten neigt bei Heimarbeit dazu, länger und mit höherem Einsatz zu arbeiten als vereinbart, hält Pausen nicht ein und gefährdet die eigene Gesundheit und das Familienleben. Andere nutzen ihre Autonomie zugunsten von mehr Freizeit.

Arbeitszeitkonten und Heimarbeit sollten kombiniert werden und nach beiden Seiten ist eine Ausweitung erstrebenswert. Das IAB-Betriebspanel für 2016 zeigt folgende prozentuale Aufteilung der Betriebe mit Arbeitszeitkonten nach der Länge des Zeitraums für den Ausgleich von Über- und Minusstunden:

≤ 6 Monate	19 %
> 6 Monate bis ≤ 12 Monate	42 %
> 12 Monate bis ≤ 24 Monate	3 %
> 24 Monate	1 %
Kein fester Ausgleichszeitraum	35 %

Wenn kein fester Ausgleichszeitraum besteht, dann ist dies ein scheinbarer Hinweis auf Flexibilität, lässt aber die Frage der praktischen Handhabung offen. Vielmehr wären drei Konten für den Arbeitszeitausgleich nach den gegenwärtigen Bestrebungen von Vorteil: (1) kurzfristiges Konto, Ausgleich bis zu einer Woche; (2) mittelfristiges Konto, Ausgleich bis zu zwei Jahren; (3) langfristiges Konto, Ausgleich bis zu zehn Jahren. Zum ersten Konto passt die Forderung der Arbeitgeber, zum dritten Konto die der IG Metall. Das zweite Konto nimmt eine Zwischenstellung ein und könnte für Sabbaticals der Beschäftigten und bei Umstrukturierungen der Betriebe von Bedeutung

29 Vgl. zu den Vor- und Nachteilen der Heimarbeit z.B. L. Bellmann, W. Widuckel: Homeoffice – Fluch und Segen, IAB-Forum, 2017; D. de Vos, E. Meijers, M. van Ham: Working from Home and the Willingness to Accept a Longer Commute, IZA Diskussionspapier, Nr. 10875, Bonn 2017; A. Hammermann, O. Stettes: Mobiles Arbeiten in Deutschland und Europa, in: IW Trends, Nr. 3/2017.

sein. Zudem könnte Heimarbeit unter diese Kategorie fallen. In neuen Tarifverhandlungen oder bei Verhandlungen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat sollte festgelegt werden, zu welchen Bedingungen Übergänge von einem zum anderen Arbeitszeitkonto möglich sind, ausgedrückt in Lohnäquivalenten. Haben z.B. Arbeitgeber Interesse an einem längeren Ausgleichszeitraum als bisher praktiziert, so können sie sich dies durch einen Lohnaufschlag in Form einer übertariflichen Lohnerhöhung erkaufen. Entsprechend wäre umgekehrt z.B. die Forderung der IG Metall mit einem Lohnabschlag zu versehen. Ausgleichszahlungen für verringerten Lohn bei Arbeitszeitreduktion sollten nicht Gegenstand von Lohnverhandlungen sein. Wenn, dann ist die Sozialpolitik für eine Honorierung der Kindererziehung, die mit einer Arbeitszeitreduktion einhergeht, zuständig. Bei der Mütterrente fordern die Gewerkschaften auch, dass sie künftig komplett aus der Staatskasse finanziert wird.³⁰

Die Verknüpfung von Heimarbeit und Arbeitszeitkonto ließe sich dadurch erreichen, dass die zu Hause geleistete Arbeit, die über die kontraktmäßige Vereinbarung hinausgeht, in ein Arbeitszeitkonto einfließt. In einigen Betrieben geschieht dies bereits. Nach der ersten Welle des Linked Personnel Panels haben 17,41 % der Beschäftigten Arbeit zu Hause geleistet und bei diesen sind 11,13 % der Heimarbeit in Arbeitszeitkonten eingeflossen. Die entsprechenden Werte für die zweite Welle beliefen sich auf 18,52 % und 14,74 %. In den mit Abstand meisten Fällen war die Heimarbeit mit dem Gehalt abgegolten und bei ca. 10 % erfolgte eine zusätzliche finanzielle Kompensation.³¹ Eine Verwirklichung des Gedankens, Mehrarbeitszeit, die zu Hause ausgeübt wird, auf einem Zeitkonto anzusparen, böte für die Beschäftigten individuell eine weitere Möglichkeit der selbstbestimmten Flexibilität und ginge nicht zulasten der Betriebe. Dies wäre gegebenenfalls sogar vereinbar mit der Aufweichung der bestehenden maximalen Tagesarbeitszeit.

30 Vgl. o.V.: DGB fordert höhere Renten, Spiegel online vom 3.3.2017, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/rente-deutscher-gewerkschaftsbund-fordert-erhoehung-des-rentenniveaus-a-1137199.html> (18.1.2018).

31 Eigene Berechnungen aus dem Linked Personnel Panel der ersten Welle (2012/2013) und zweiten Welle (2015) der Beschäftigtenbefragung.

Title: *Flexible Working Time – Requests and Arrangements*

Abstract: *In Germany, the employer's association is interested in abolishing the legal maximum of working hours per day. The unions want to improve worklife balance through a temporary working time reduction combined with a partial wage adjustment. Analysis shows that the current requests are not so urgent. In both cases, one party opposes the requests of the other. A process of give and take is necessary from both employees and employers. We suggest an extension of working time with flexible arrangements and in combination with more home office possibilities. If one party requires other working time arrangements, this should be compensated by wage equivalents.*

JEL Classification: J22, J41, J52