
Mehr Freiheit in der Arbeitszeitgestaltung – neue Arbeitszeitmodelle für den öffentlichen Dienst

H. Eberhard Meixner

Sehr geehrter Herr Bundesvorsitzender,
meine Damen und Herren,

der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit resümierte vorhin über den großzügig bemessenen Zeitrahmen der Sportschau im Fernsehen in Abhebung zu seinen geringen Möglichkeiten, in diesem Medium für die Probleme des Arbeitsmarktes bei den Bürgern um Verständnis zu werben.

Was der Präsident im Großen wünschte, tangiert mich jetzt im Kleinen: die Hoffnung, daß Sie trotz vorgerückter Stunde noch etwas Aufmerksamkeit für dieses Thema aufbringen können.

Nachdem der Abgeordnete Dr. Laufs heute morgen in seinen Grußworten gleich zu Beginn Seneca hat zu Wort kommen lassen und uns so an die Weisheiten und Erfahrungen der Antike erinnerte – was ich im übrigen als ein Bekenntnis für die Dauerhaftigkeit und das solide Fundament des Berufsbeamtentums verstanden habe –, möchte ich dieser Übung folgen und auch aus dem Erfahrungsschatz dieses Altmeisters an Lebensoptimismus schöpfen. Doch wird in meinem Beitrag Seneca nicht am Anfang stehen, sondern er wird hier das letzte Wort haben – ein Wort, das zum Handeln auffordert. Ich denke, daß diese Parallelität auch symbolhaft verstanden werden kann: Ausgehend von einem gemeinsamen Fundament zeigt der Wissenschaftler auf, wie das Ei – sprich: die Idee und Konzeption – gelegt wird,

bei der weitaus schwierigeren Aufgabe – nämlich das Ei zu legen – haben dann vor allem Politiker und der Praktiker vor Ort das Sagen. Gelingt hier die Symbiose, dann läßt sich in der Sache einiges bewegen.

Soviel zum Rollenverständnis.

Meine Damen und Herren!

Die Arbeitszeit ist von neuem zu einem zentralen gesellschaftspolitischen Thema geworden. Es geht

A. um eine kostengünstigere Nutzung von Personal- und Sachmitteln durch eine Entkoppelung von betriebs- und individueller Arbeitszeit sowie durch eine flexiblere Bewältigung von Arbeitsspitzen,

B. um mehr Zeitsouveränität und Zeitökonomie für den Arbeitnehmer und die Überwindung von unnötigen Pünktlichkeitszwängen,

C. um eine bessere Verteilung der Mangelware Arbeit auf mehr Schultern durch flexiblere Arbeitszeitmodelle (etwa Teilzeitarbeit) sowie durch eine höhere Rentabilität.

Nicht alle sehen in der Abkehr von den gewohnten Bahnen – oder, um es mit den plakativen Worten des Arbeitsministers eine Nuance deutlicher zu formulieren: in der Abkehr von den „Trampelpfaden starrer Einheitslösungen“ – ein erstrebenswertes Ziel.

Insbesondere die Gewerkschaften warnen vor einer Demontage sozialer, arbeitszeitpolitischer Errungenschaften, für die sie Jahrzehnte hindurch konsequent gekämpft haben. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit sieht man hier nicht als Garant größerer persönlicher Freiheiten, sondern als einen Rückschritt in Abhängigkeiten, die man im Interesse der Arbeitnehmer überwunden glaubte. Statt einem Mehr an individueller Souveränität befürchtet man

– einen Verlust an persönlicher Freiheit,

– eine größere Leistungsverdichtung und damit letztendlich nicht mehr, sondern

– weniger Beschäftigungsmöglichkeiten.

Insgesamt allerdings verläuft die Front der Befürworter und Gegner neuer Regelungen quer durch die bekannten Lager. Berechtigte Befürchtungen und vordergründige Widerstände bestimmen dieses Innovationsfeld.

Eine neue Ordnung aber steht an, folgt man dem Trend der Zeit, dem Trend einer Flexibilisierung der Arbeitszeit. Hier ist ein tiefgreifendes Umdenken angesagt und damit ein Abschiednehmen von bislang bewährten Gewohnheiten – Gewohnheiten, die zu einer Beständigkeit geworden sind, von der man in Anlehnung an Oskar Wilde sagen könnte, daß sie die letzte Zuflucht des Phantasielosen sei.

Doch ganz so einfältig geht es weder in der Wirtschaft noch in der öffentlichen Verwaltung zu. Insgesamt sind die Regelungen zur Arbeitszeit deutlich flexibler, als dies häufig angenommen bzw. dargestellt wird.

Ein Blick in die „Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte“ (MVergV) genügt, um zu belegen, daß die Flexibilisierungsdiskussion für viele Bereiche der öffentlichen Verwaltung keine Zukunftsvision ist: Ohne die flexible Arbeitszeitgestaltung könnten viele öffentliche Dienste nicht erbracht werden.

Die Verordnung ist auch aus einem weiteren Grund aufschlußreich, und sie ist alles andere als eine Fundgrube für Privilegiengläubiger einer kritisch aufdeckenden Presse. Im Gegenteil: Die Regelungen, wie Mehrarbeit, Schicht- und Wechseldienst im öffentlichen Dienst honoriert werden, lassen erahnen, wie schwer sich die Finanzminister und Kämmerer von Bund, Ländern und Gemeinden mit dem Trend der Zeit, der Flexibilisierungsdiskussion, anfreunden werden. Und hier liegt die pikante Würze: Während die Arbeitgeber durch Flexibilisierung der Arbeitszeiten teure Mehrarbeit und hohe Zuschläge vermeiden und somit die Kostenstruktur entschärfen wollen, würden bei Anwendung dieses Standards bei Bahn, Post, Polizei und vielen weiteren Bereichen der öffentlichen Verwaltung die Personalkosten explosiv in die Höhe schnellen.

Hinzu kommt eine weitere gravierende Einschränkung: Die hier praktizierte Flexibilisierung läßt dem Anliegen nach Zeitsouver-

ränität des Beschäftigten nur wenig Raum. Das Denkmuster der Ombudsverwaltung im klassischen Sinne zeigt sich zumindest in diesem Teilbereich: Das Gebot der Verfügbarkeit läßt dem Mitarbeiter nur einen geringen Gestaltungsspielraum.

Diese wenigen Vorbemerkungen lassen bereits die Komplexität dieses Themas erahnen.

Wenn ich mich daher auf die folgenden drei Fragen konzentriere, dann bin ich mir dabei sehr wohl bewußt, daß das Thema einer Flexibilisierung der Arbeitszeit letztendlich nur vom Grundsatz her behandelt, d. h. nur angerissen werden kann:

- I. Welche Verfahrensalternativen werden in Wirtschaft und Verwaltung diskutiert?
- II. Welche Ziele und Erkenntnisse sind es, die uns von den derzeit bewährten Mustern der Arbeitszeitregelungen zugunsten einer Flexibilisierung abweichen lassen?
- III. Was kann man tun, um erstrebenswerte Flexibilisierungen möglichst vielen interessierten Mitarbeitern/innen auch der höheren Funktionsebenen zu erschließen?

I. Diskutierte Arbeitszeitmodelle

Die Diskussion über die Arbeitszeit läßt derzeit zwei Entwicklungslinien erkennen: Zum einen wird um eine Verkürzung bzw. Verlängerung der Lebensarbeitszeit gerungen, zum anderen geht es um eine Flexibilisierung bzw. Deregulierung der mehr statischen Arbeitszeitmodelle.

I.A. Entwicklungslinie: Verkürzung der Arbeitszeit

Die Regulierung der Arbeitszeit, erst der täglichen, dann der wöchentlichen, später der Lebensarbeitszeit hat eine lange Tradition. Etwa in der Mitte des letzten Jahrhunderts war eine tägliche Arbeitszeit von 14 bis 17 Stunden für Männer, Frauen, ja sogar für Kinder keine Seltenheit.

Seit 1918 gilt die 48-Stunden-Woche, und mit dem „Bremer Abkommen“ im Jahre 1956, das zu einer Reduzierung der Wochenarbeitszeit auf 45 Stunden führte, war ein erster Schritt hin zu ei-

nem freien Sonnabend getan. Der Durchbruch zur „5-Tage-Woche“ zeichnete sich dann 1965 in der Druckindustrie mit der Einführung der „40-Stunden-Woche“ ab. 1977 forderte die Gewerkschaft IG Metall die 35-Stunden-Woche, und erst kürzlich brachte der Arbeitsminister die „4-Tage-Woche“ ins Gespräch.

War die Bewegung einer Arbeitszeitverkürzung zunächst motiviert und geleitet von gesundheitspolitischen Fragen und Fragen einer menschenwürdigen Lebensführung, so stehen heute vorwiegend andere Motive im Vordergrund: Das begrenzte und zu einer Mangelware werdende Arbeitsvolumen soll auf möglichst viele Schultern verteilt werden. Dabei konzentriert sich die aktuelle Diskussion auf eine Verkürzung der Wochen- bzw. Jahresarbeitszeit bis hin zu Regelungen eines vorzeitigen Ruhestandes.

Folgt man den Prognosen über die demographische Entwicklung unserer Bevölkerung, die neben einem Bevölkerungsschwund vor allem eine Überalterung der Bevölkerung erwarten läßt, dann kann nicht ausgeschlossen werden, daß es bereits morgen ein Gebot der Gesellschaftspolitik bzw. der Rentenfinanzierung sein kann, die Lebensarbeitszeit — zumindest auf freiwilliger Basis — zu verlängern.

Worauf es daher heute und in den kommenden Jahren ankommt, ist eine in sich schlüssige, glaubwürdige und längerfristig abgesicherte Argumentation — eine Argumentation, die die Probleme beim Namen nennt, und nicht die tatsächlichen Zusammenhänge — und dazu gehört letztendlich die Frage, wer dies alles finanzieren soll — durch vordergründige Hinweise vernebelt. Klarheit, konsequentes Handeln und Ehrlichkeit sind gefordert.

I.B. Entwicklungslinie: Flexibilisierung der Arbeitszeit

Mit den Modellen der gleitenden Arbeitszeit wurde ein erster Schritt zur mitarbeiterorientierten Flexibilisierung der Arbeitszeit getan. Hier kann der Mitarbeiter außerhalb der Kernarbeitszeit variabel Arbeitsbeginn, Pausen und Arbeitsende bestimmen. Inzwischen ist die Entwicklung hin zu den dynamischen Modellen im vollen Gang. Kernarbeitszeiten entfallen hier ebenso wie die tägliche Anwesenheitspflicht.

War das Anliegen der „gleitenden Arbeitszeit“ zunächst auf die Belange der Mitarbeiter fixiert, so wird die heutige Diskussion

mehr und mehr auch von der Kostenseite her beleuchtet. Damit verlagert sich der Akzent von einer sozialen Orientierung hin zu ökonomischen Fragen. Dabei geht es um die generelle Ausweitung der täglichen und der wöchentlichen Betriebszeiten und dies in Abhebung zur individuellen Arbeitszeit. So konnten die Betriebszeiten in den letzten Jahren trotz Arbeitszeitverkürzung konstant gehalten oder sogar ausgeweitet werden. Im verarbeitenden Gewerbe führte dies 1984 zu einer „Maschinenlaufzeit“ von 61 Stunden pro Woche. Damit reichen die Betriebszeiten 50% über die individuelle Arbeitszeit hinaus. Eine bessere Nutzung des Kapitalstocks, der im Schnitt bei 200 000 DM je Arbeitsplatz liegt, ist so möglich. Neben der Ausweitung der Betriebszeiten streben die Arbeitgeber an, die unproduktiven Stillstandszeiten durch einen flexibleren Personaleinsatz besser in den Griff zu bekommen.

Die heutige Auseinandersetzung der Tarifvertragsparteien kreist daher um die Frage, wie und ob sich der Mitarbeiter bei einer Deregulierung der bislang festen Arbeitszeitvorgaben im Schnittbereich der Selbst- und Fremdbestimmung unbeschadet entfalten kann. Gekennzeichnet ist dieser Schnittbereich durch zwei mitunter gegenläufige Interessenlinien: Auf der einen Seite stehen die Vorgaben des Unternehmens, die Produktion bzw. die Dienstleistung möglichst optimal in Gang zu halten. Arbeitskräfte will man hier am liebsten nur dann in Anspruch nehmen und bezahlen, wenn sie auch tatsächlich gebraucht werden. Auf der anderen Seite steht die Option des Mitarbeiters, die Arbeitszeiten flexibel bei möglichst geringer Fremdbestimmung den individuellen Gegebenheiten anzupassen.

In diesem Spannungsfeld zeichnen sich Vorteile für beide Seiten ab, aber auch Interessenskonflikte. Im Extrem gilt es, dem „Mitarbeiter auf Abruf“ ein eigenständiges Gewicht gegenüberzustellen und ihn wirkungsvoll vor Willkür zu schützen.

I.C. Modellalternativen

Aus diesen beiden Entwicklungslinien — der Flexibilisierung auf der einen Seite und der Arbeitszeitverkürzung auf der anderen Seite — leiten sich eine Reihe von Modellalternativen mit vielfältigen Modifikationen ab:

1. Modelle, die auf die Lebensarbeitszeitkapazität einwirken (Dauer),
2. Modelle mit dem Ziel einer Flexibilisierung der Arbeitszeit (Lage),
3. kombinierte Modelle,
4. Modelle, die auf einen Neuzuschnitt der Berufs- und Freizeitblöcke zielen,
5. Modelle, die den Zeitrahmen durch Leistungsstandards ersetzen und sich damit von örtlichen (Anwesenheit in der Verwaltung) und zeitlichen zugunsten inhaltlicher Vorgaben lösen.

I.C.1. Modelle, die auf die Dauer einwirken

Am Ausgangspunkt dieser Betrachtung steht neben dem Arbeitsvolumen das Erwerbstätigenpotential.

Will man bei einem konstanten Arbeitsvolumen die Mangelware (bezahlter) Arbeit auf möglichst viele Schultern verteilen, dann kann man sich diesem Ziel auf dreifache Weise nähern:

- (a) über die Tages- bzw. Wochenarbeitszeit,
- (b) über die Jahresarbeitszeit,
- (c) über die Verweildauer im Beschäftigungssystem.

Eine einfache Modellrechnung kann diese Zusammenhänge verdeutlichen: Bei einem Arbeitsvolumen von 6 560 Mio. Jahresarbeitsstunden, das von 4 Mio. Vollzeitkräften, die an 205 Tagen 8 Stunden tätig sind, erbracht wird, erhöht sich die Zahl der Beschäftigten bei gleichem Arbeitsvolumen um 570 000 Stellen, wenn

- a. die Wochenarbeitszeit von 40 auf 35 Stunden oder
- b. die Jahresarbeitszeit von 205 (à 8 Stunden) auf ca. 179 Tage durch Jahresurlaub, Bildungsurlaub etc. oder aber
- c. die Lebensarbeitszeit von (fiktiv) 40 Jahren auf 35 Jahre (z. B. 10. Pflichtschuljahr, Vorruhestand, Antragsgrenze beim Bund vom 63. auf das 62. Lebensjahr etc.)

verkürzt wird.

Diese Beispiele zeigen: An rechnerischen Lösungsmöglichkeiten zur Bewältigung der strukturellen Arbeitslosigkeit fehlt es somit nicht. Eines aber lassen diese Rechnungen außer acht: nämlich die Frage nach der Finanzierung.

— Das eigentliche Problem: die Kosten

Der Hinweis auf die Kosten ist heute in der Wirtschaft und noch deutlicher in der öffentlichen Verwaltung zu einem schlagkräftigen Argument geworden. Daher stimmen diese eben aufgezeigten Rechnungen bereits im Ansatz nicht.

Ein Ja zur Arbeitszeitverkürzung bedeutet Mehrkosten. Wer meint, ohne organisatorische oder personalwirtschaftliche Folgen — gewürzt mit der schneidigen Feststellung: „Jetzt muß eben schneller gearbeitet werden“ — diese Herausforderung aussetzen zu können, der nimmt bewußt eine Überbelastung der Mitarbeiter in Kauf. Diese Konsequenz ist weder mit dem Fürsorgeprinzip noch mit den erklärten Zielen vereinbar. Auch wenn Shaw feststellt, daß die Liebe zur Ehrlichkeit die Tugend des Zuschauers, nicht die der handelnden Personen ist, so denke ich, daß in dieser zentralen Frage auch der Zwang zum Sparen die Mittel nicht heiligt.

Wer in Haushaltskategorien denkt, der übersieht leicht die negativen Folgen. Denn die Motivation nimmt Schaden, wenn sich der/die Mitarbeiter/in in den Festtagsreden nicht mehr als vernunftbegabtes Wesen ernst genommen sieht und dies, weil Worte und Taten zusehends auseinanderklaffen. Gleiches gilt im übrigen für die Philosophie pauschaler Stellenstreichungen und der Wiederbesetzungssperren auf der einen Seite und den vielen Überstunden auf der anderen Seite. Und wenn es beispielsweise in einem Parteienbeschuß — wohl etwas einäugig mit Blick auf die Wirtschaft — heißt, daß unnötige Überstunden verweigerte Solidarität mit den Arbeitslosen sind, dann sollten Politiker auch daran denken, wie diese Worte auf einen Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes wirken, der einen Berg an Überstunden vor sich herschiebt und sich nach mehr Freizeit sehnt. Ja, auch das gibt es in der öffentlichen Verwaltung! Überlastete und gestresste Mitarbeiter/innen! Wer glaubt, dies sei eine zu vernachlässigende Größe, der sollte sich vor Ort — und das ist nicht immer die Mi-

nisterialbürokratie — ein umfassenderes, differenzierteres Bild machen.

Einem möglichen Mißverständnis sei an dieser Stelle mit Nachdruck begegnet: Hier wird nicht die Notwendigkeit des Sparens oder das Gebot der Rationalisierung in Frage gestellt, sondern die Art und Weise, wie dies geschieht. „Sparen um des Sparens willen, koste es, was es wolle“, ist mit den Grundsätzen des Berufsbeamtentums ebenso wenig vereinbar wie mit engagierten, kreativen und leistungsbereiten Mitarbeitern. Das belegen nicht nur Peter und Watermann anschaulich in ihrer empirischen Bestandsaufnahme: „Auf der Suche nach Spitzenleistungen“, sondern auch zahlreiche Analysen.

— Modelle und Kostenträger

Auch wenn sich die Diskussion heute auf Modelle einer Verkürzung der Arbeitszeit beschränkt, so sollte dennoch deutlich bleiben, daß dies nur eine von zwei möglichen Zukunftsperspektiven ist. Es läßt sich nicht ausschließen, daß man sich schon bald auf Modelle einer Ausweitung der Lebensarbeitskapazität wird verständigen müssen — Modelle, die in Abhebung zu den Verkürzungsmodellen auf eine Verlängerung bzw. bessere Nutzung der Lebensarbeitskapazität etwa durch Überstunden, durch Straffung der Ausbildungszeiten, durch Erhöhung der Pensionsgrenzen oder ähnliches zielen.

Modelle, die auf eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit zielen, kosten Geld. Egal, ob es sich um die Verkürzung der täglichen Arbeitszeit oder um die Verkürzung der Wochen- oder der Jahresarbeitszeit bis hin zum Vorruhestand, der Teilzeitarbeit oder um Umschulungsmaßnahmen handelt.

Und da Geld heute eine so bedeutende Rolle spielt, ist es angezeigt, auch einmal darüber nachzudenken, ob einseitige Finanzierungsbilder, die wie selbstverständlich nur einem von mehreren möglichen Rollenpartnern die Last aufbürden, die rechte Alternative sein können. Es zeugt von mangelnder Solidarität — auch das ist an dieser Stelle deutlich herauszustellen —, wenn als Folge der Tarifverhandlungen immer mehr Lohn und Gehalt für immer weniger Arbeitsplatzinhaber aufgewendet werden.

Denkbare Träger der Kostenlast sind:

- der Arbeitgeber/Dienstherr,
- die Mitarbeiter/innen,
- der Steuerzahler,
- anteilige Leistungen aller Beteiligten.

Bei einer Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich wird die Kostenlast auf die Schultern des Arbeitgebers bzw. des Dienstherrn gelegt. Bei einer individuellen Arbeitszeitverkürzung (etwa Teilzeitarbeit, hier reicht das Spektrum von der erzwungen bis hin zur freiwilligen) trägt der Mitarbeiter die Kosten. Aber nicht nur er, wenn man beispielsweise an die Versorgungslasten denkt — und dies trotz der Versorgungsabschläge!

Erprobt werden auch Finanzierungsmodelle, die beiden Partnern einen Beitrag abverlangen, so etwa, wenn die in Tarifverträgen anstehenden Verbesserungen nicht nur in Lohn- und Gehaltserhöhungen aufgerechnet werden, sondern anteilig einen von beiden Seiten getragenen arbeitsmarktpolitischen Beitrag aushandeln. Bei dieser Variante wird dem Arbeitgeber vor allem Glaubwürdigkeit abverlangt.

Gleiches gilt, wenn man etwa den seinerzeit schon bald abgeschmetterten Vorschlag des Kultusministers aus NRW folgt, der ein Solidaritätsoffer vor allem der Lehrer ins Gespräch brachte: Arbeitszeitverkürzung bei gleichzeitigem Gehaltsverzicht und der Zusage zusätzlicher Einstellungen.

Der dritte Kostenträger, der auf vielfältige Weise gefordert wird, ist der Steuerzahler. Seine Aufwendungen reichen von dem Arbeitslosengeld über die Sozialhilfe bis hin zu den Investitions- und Ausbildungskosten etwa der Hochschulen — ein Hinweis, der zu bedenken ist, wenn man etwa über die Finanzierungsmöglichkeiten eines Sabbaticals nachdenkt.

Da Kosten eine so bedeutsame Rolle spielen, hat die Frage, wer was in welchem Umfang zu finanzieren hat, einen besonderen Rang. Die Verzahnungen sind allerdings wesentlich komplexer, als dies auf den ersten Blick scheinen mag. So stellt beispielsweise die Teilzeitarbeit die Zusatzkrankenkassen vor erhebliche finanzielle Belastungen — und dies mit der Konsequenz, daß auch der Beitragszahler zur Kasse gebeten werden muß.

Verkürzungsmodelle

- Verkürzung der Wochenarbeitszeit mit vollem Lohnausgleich
 - Verkürzung der Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich
 - Verlängerung der Urlaubszeiten
 - Teilzeitarbeit
 - gleitender Übergang in den Ruhestand
 - Vorruhestand
 - vorgezogene Altersgrenzen bei hoher Beanspruchung
 - Sabbatical
 - Zeitverträge
 - Beurlaubung ohne Dienstbezüge
 - Jahresarbeitsvertrag
- ### Verlängerungsmodelle
- Überstunden
 - Anhebung allgemeiner bzw. spezieller Altersgrenzen
 - Verkürzung der Ausbildungszeiten

Sonderform

- zeitlich befristete Wiederbesetzungssperren

I.C.2. Modelle mit dem Ziel einer Flexibilisierung der Arbeitszeit (Lage)

Flexible Arbeitszeitmodelle weichen von der starren Normalarbeitszeit ab

- (a) hinsichtlich der Lage der Arbeitszeit, etwa für bestimmte Tageszeiten, bestimmte Tage in der Woche, im Monat etc.,
- (b) hinsichtlich der Verfügbarkeit des Arbeitnehmers entweder nach den betrieblichen Erfordernissen und/oder den persönlichen Bedürfnissen des Arbeitnehmers.

Kommt als dritte Komponente eine Flexibilisierung hinsichtlich der Dauer der Arbeitszeit hinzu, dann spricht man von Modellen einer flexiblen Teilzeitarbeit.

Ist von einer Flexibilisierung der Arbeitszeit die Rede, dann kann somit sehr Unterschiedliches gemeint sein.

Als Modifikationen sind zu nennen:

- die traditionelle Teilzeitarbeit,
- die Block-Teilzeitarbeit,
- die individuell-orientierte variable Arbeitszeit,
- die kapazitäts-orientierte variable Arbeitszeit (KAPOVAZ),
- das Job-sharing,
- der saisonbedingte Jahresarbeitsvertrag,
- der individuumorientierte Jahresarbeitsvertrag.

I.C.3. Kombinierte Modelle

Aus der Kombination der Arbeitszeitverkürzung und dem Bestreben nach mehr Flexibilisierung leiten sich eine Vielzahl von Alternativen ab. Auf ein paar aktuelle Aspekte sei an dieser Stelle mit Beispielen eingegangen.

- Die betriebliche Durchschnittsziffer

In diesem Zusammenhang sind die Tarifverträge in der Metall-, Druck- und rheinland-pfälzischen Holz- und Kunststoffindustrie von besonderem Interesse. Hier heißt es: Die im Jahre 1984 ausgehandelten Tarifverträge „leiten eine neue Entwicklung in der Tarifpolitik ein. Sie beschränken sich weitgehend auf die Setzung von Rahmendaten für die Arbeitszeitgestaltung und eröffnen damit dem Betrieb die Möglichkeit, die Arbeitszeit nach Dauer und Lage betriebsindividuell zu gestalten.“ Zwar ist die Dauer und Lage betriebsindividuell zu gestalten.“ Zwar ist die Arbeitszeit auf eine Durchschnittsziffer von 38,5 Stunden festgelegt, doch kann die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit des einzelnen Arbeitnehmers — je nach Arbeitnehmergruppe (z. B. Teilzeitarbeit für ältere Mitarbeiter) — zwischen 37 und 40 Stunden betragen. Statt pauschaler Arbeitszeitverkürzungen für alle Arbeitnehmer wird man in Zukunft stärker nach Alter und Qualifikationsebenen differenzieren — eine Entwicklung, die auch der öffentlichen Verwaltung neue Denkmuster abfordern könnte.

- Das Pausenmodell von Baden-Württemberg

Seit Otto Graf Mitte der 30er Jahre (belegt durch eine Reihe empirischer Untersuchungen) die „lohnende Arbeitspause“ propa-

gierte, ist der physiologische und motivationale Effekt der Pause bekannt. Damit eine Pause zu einer „lohnenden Arbeitspause“ wird, sind eine Reihe von Voraussetzungen einzuhalten. Ein Blick hin zu den Japanern zeigt, daß man über den leistungssteigernden Effekt der Pause nicht nur theoretisierte, sondern auch Vorsorge getroffen hat, damit trotz verringert effektiver Arbeitszeit die Produktion steigen konnte.

Wer die Mittagspause verlängert, hat die formal empirischen Fakten auf seiner Seite: Man kann dies einen Beitrag zur Humanisierung der Arbeitswelt nennen. Allerdings bedingt dies einen zweiten Schritt: Es müssen auch die Voraussetzungen geschaffen werden, damit eine Pause wirksam werden kann. Wer das zähe Ringen um eine analoge Anwendung der Arbeitsstättenverordnung für den öffentlichen Dienst verfolgt hat, weiß, wie schwer sich die öffentliche Verwaltung im allgemeinen mit diesen Standards und der dahinter stehenden Idee tut.

Der Effekt einer Pause — das soll an dieser Stelle nicht untergehen — ist aber auch von der Akzeptanz der Mitarbeiter abhängig. Sehen die Beschäftigten hierin eine Zwangsmaßnahme oder gar Schlitzohrigkeit, dann könnten Motivation und Leistungsbereitschaft Schaden nehmen. Aufklärung und erkennbare Anstrengungen, die den ergonomischen Erkenntnissen Rechnung tragen, sind daher der unverzichtbare zweite Schritt.

— Die 4-Tage-Woche

Es ist sicherlich ein Bonbon für viele Mitarbeiter/innen, wenn sich die wöchentliche Arbeitszeit auf vier Tage in der Woche reduziert — ein Vorschlag, den der Arbeitsminister erst jüngst erneut in den Deutschen Bundestag einbrachte.

Ob er damit allerdings dem Gedanken einer Humanisierung der Arbeitswelt, wie er — ansatzweise — im Pausenmodell von Baden-Württemberg herausgelesen werden könnte, gerecht wird, sollte umsichtig, vor allem differenziert geprüft werden.

Auch sieht es so aus, daß die anteilige tägliche Durchschnittsleistung pro Beschäftigten gegenüber dem 8-Stunden-Tag rückläufig sein wird. Die Erfahrungen mit Teilzeitarbeitskräften, die anteilig mehr leisten als Vollzeitkräfte, deuten darauf hin. Es gibt einen weiteren ernst zu nehmenden Hinweis: Untersuchungen

zeigen auf, daß bei einem 9-Stunden-Tag die individuelle Stundenleistung von vornherein gegenüber einem 8-Stunden-Tag um 5% zurücksteht. So gesehen, ist eine gleichmäßige Verteilung der Arbeitszeit auf 5 Tage sicherlich ökonomischer und für die Mitarbeiter gesünder. Den Autofahrer aber beispielsweise wird interessieren, welche ärgerlichen Überraschungen die „Montagsproduktionen“ nach drei freien Tagen bieten werden.

I.C.4. Modelle, die auf einen Neuzuschnitt der Berufs- und Freizeitblöcke zielen

Der technisch-soziale Wandel dynamisiert die Halbwertzeiten des Wissens und erzwingt so Innovation, Anpassungsleistungen und Flexibilität. Die Ausbildungs- und Qualifizierungsstrategien werden diesem rasanten Wandel noch deutlicher Rechnung tragen müssen. Dabei genügt es dann sicherlich nicht, sich auf beschwörende Bekenntnisse eines „lebenslangen Lernens“ zu beschränken. Taten sind gefordert. Der Forderung nach einer Verkürzung der Vor- und Ausbildungszeiten stehen erhöhte Bildungsanstrengungen während der Berufszeit gegenüber. Mit dem gesetzlich verankerten Bildungsurlaub wird sich in Zukunft auch die Idee des Sabbaticals deutlicher konturieren.

Der altersadäquate Personaleinsatz, der gleitende — nicht abschiebende — Übergang in den Ruhestand mit individuell variablen Zeiten, die deutlich über — wie auch unter — die 65-Jahres-Marke greifen, sind weitere Stichworte, die in diesem Zusammenhang zu nennen sind.

Diese wenigen Hinweise lassen bereits erkennen, daß ein Neuzuschnitt von Qualifizierungs-, Berufs- und Freizeitabschnitten im Lebensplan eines Beschäftigten zu erwarten ist.

I.C.5. Modelle, die den Zeitstandard durch Leistungsstandards ersetzen und sich damit von örtlichen und zeitlichen zugunsten inhaltlicher Vorgaben lösen

Die moderne Büro- und Telekommunikation ermöglicht dezentralisierte Dienstleistungen, die ohne zeitlichen Verzug in einen

größeren Zusammenhang gestellt werden können. Die organisationspolitische Überwindung von Zeit und Raum läßt nicht nur neue Organisationsformen erwarten, sie wirkt sich auch auf die Führungsstruktur der Verwaltung aus. Dabei ist nicht nur an die Möglichkeit einer stärkeren Nutzung der Beschaffungskapazität etwa in Form von Subunternehmen gedacht. Denkbar ist deshalb auch, daß in Zukunft die Verwaltungsgiganten mehr Besprechungs- und Serviceräume als Mitarbeiterbüros aufweisen werden. Teleheimarbeit, die neben Routineaufgaben auch für Koordinations-, Kontroll- und Entscheidungsaufgaben vorstellbar ist, könne in vielen Dienstleistungsbereichen zu einer nachhaltigen Arbeitszeitverkürzung führen, da die An- und Abfahrten zur Arbeit auf ein Minimum drastisch reduziert werden können.

II. Welche Ziele und Erkenntnisse sind es, die für eine Flexibilisierung sprechen?

In der gesellschaftspolitischen Diskussion zur Flexibilisierung der Arbeitszeit dominiert vor allem das beschäftigungspolitische Argument: Mehr Menschen sollen an dem begrenzt finanzierbaren Arbeitsvolumen teilhaben. § 44a BRRG greift diese Intention für die Statusgruppe der Beamten auf und ermöglicht — zeitlich befristet — durch Beurlaubung und Teilzeitarbeit einen Beitrag zur Arbeitsmarktentlastung. Hinzu kommt die Möglichkeit von Beurlaubung und Teilzeitarbeit aus familienpolitischen Gründen (§ 48a BRRG). Teilzeit als Regelstatus für Beamte — eine Initiative, die erst jüngst vom Berliner Senat in den Bundesrat eingebracht wurde — stößt auf eine Reihe von Vorbehalten.

Machte man den Machern der Sparhaushalte zum Vorwurf, daß sie zu einseitig und zu dominant dieses — und nur dieses — eine Ziel verfolgten, so stehen wir heute vor vergleichbaren Einseitigkeiten: Die arbeitsmarktpolitische Dimension kann und darf nur ein Ziel der Arbeitszeitflexibilisierung sein. Wer von dieser Diskussion mehr als nur eine Verbeugung vor der Modernität erwartet, von dem ist eine größere Umsicht in der Zieldefinition gefordert. Denn es steht außer Frage, daß nur der Mittel und Wege effektiv bestimmen kann, der klar formulierte, operationale Ziele vor Augen hat. Bereits Aristoteles wies seine Mitstreiter auf diese Grundregel hin: „Das Denken allein setzt nichts in Bewegung: erst wenn es sich auf ein Ziel und auf ein Handeln einstellt.“

Wer Einseitigkeiten in dieser wichtigen Zukunftsfrage zu vermeiden trachtet, der sollte sich neben dem beschäftigungspolitischen Ziel (mehr Arbeitsplätze) besinnen auf die

- Anpassung an die technologische Entwicklung,
- Anpassung an den Wandel gesellschaftspolitischer Normen, familienpolitischen Ziele,
- Verwirklichung von mehr Humanisierung in der Arbeit,
- arbeitsklimatischen Veränderungen durch mehr Selbstgestaltung,
- personalwirtschaftliche Flexibilisierung,
- Kostenstruktur,
- Bereitstellung von Rekrutierungsreserven,
- Erhöhung von Innovationspotentialen, um bei verringerten Personalabgängen einen Ausgleich zu schaffen,
- personal- und organisationspolitischen Vorteile.

II.A. Die verkürzte Diskussion: beschäftigungspolitische Ziele

Der Rückgriff auf beschäftigungspolitische Argumente — das sei hier kritisch angemerkt — war bereits in der Vergangenheit ein wichtiger Promotor für eine Flexibilisierung der Arbeitszeit. Damals, in den 60er Jahren, diskutierte man allerdings mit umgekehrten Vorzeichen. Man schaffte und förderte die Teilzeitarbeit, um auf einem angespannten Arbeitsmarkt zusätzliche Arbeitskapazität zu gewinnen. Sie vermutete man vor allem in den privaten Haushalten. Damals war man schnell bereit, der „Nur“-Hausfrau die soziale Wertschätzung vorzuenthalten — eine Wertschätzung, die heute wieder höher im Kurs steht und morgen (Arbeitsmarkt der 90er Jahre) vielleicht wieder neu definiert wird.

Das beschäftigungspolitische Zielargument ist alles andere als ein Garant der so wichtigen personalpolitischen Konsistenz. Wer hierauf baut, muß schnell — mitunter diametral entgegengesetzt — umdenken können.

Mit diesem Ziel bleiben im übrigen die eigentlichen Probleme ungenannt. Dies wird deutlich, wenn man

a) eine Unterscheidung in organisierte und nichtorganisierte Arbeit, die sogen. Schattenwirtschaft bzw. Schwarzarbeit, von der Freizeitbeschäftigung (die „Do-it-yourself“-Bewegung) bis hin zur Nachbarschaftshilfe trifft und

b) auf die vielen Aufgaben in Wirtschaft und Verwaltung hinweist, die vorhanden sind, aber nicht bezahlt werden können.

Bereits diese Hinweise lassen erkennen, daß hinter der so sachlich erscheinenden Zielsetzung auch viel Ideologie vermutet werden kann. Tatsache ist, daß noch ein großes Potential an organisierten und nichtorganisierten Arbeitsmöglichkeiten in unserer Gesellschaft vermutet werden kann. Alleine für die öffentliche Verwaltung gehen die Schätzungen in die Hunderttausende zuzusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten. So gesehen, bedürfte es eigentlich keines Gesetzes, das mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums so wenig vereinbar gesehen wird. Und bedenkt man, daß dieses Gesetz vor allem im Bildungsbereich greifen sollte, dann fragt man sich angesichts der kommenden demographisch bedingten Probleme, ob hier die Weichenstellung stimmt: Nach dem Abklingen des Schüler- und Studentenbergs wird der Rentnerberg die Herausforderung der Zukunft sein. Nicht Pädagogen, sondern Andragogen und Betreuer brauchen wir in Zukunft. Hier müssen bereits heute die Weichen gestellt werden. Das heißt weg vom Anrechtsdenken hin zu einer größeren personalpolitischen und statusrechtlichen Flexibilität. Insofern hat der § 44 BRRG eher von den Zukunftsproblemen abgelenkt. Denn — um bei dem Beispiel zu bleiben — es fragt sich in der Tat, ob der Lehrerberuf für alle gleichermaßen auch in Zukunft ein Beruf für ein ganzes Arbeitsleben sein kann.

Glaut man den Schätzungen, so beläuft sich der Verlust an Arbeitsplätzen infolge der Schwarzarbeit auf 200 000 bis eine Million Arbeitsplätze. Warum gelingt es der öffentlichen Verwaltung nicht, das Ausmaß dieser Fehlentwicklung deutlicher einzugrenzen? Fehlt es an Personal, an Zugriffsmöglichkeiten oder an den erforderlichen Konsequenzen der Legislative? In jedem Fall bedeutet diese Entwicklung nicht nur einen Verlust an Arbeitsplätzen, sondern auch die Einbuße von Steuereinnahmen — Steuer-

einnahmen, die dringend auch für soziale Dienste gebraucht werden.

II.B. Zukunftsperspektiven

Das Gebot einer Flexibilisierung der Arbeitszeit ist nicht zuletzt auch eine Antwort auf die technologische Entwicklung. Der Umgang mit der neuen Technik führt zwangsläufig auch zu einer neuen Arbeitsmoral. Kommunikative Tugenden gewinnen gegenüber puritanischen an Gewicht: Teamgeist, mit konstruktiven Meinungen nicht zurückhalten, Offenheit, Verträglichkeit, Toleranz, Selbstkontrolle statt Fremdkontrolle, sich gegenseitig gut und umfassend informieren, Freundlichkeit, für andere da sein — Tugenden, die seit jeher Geltung haben, nunmehr aber besonders akzentuiert werden. Dagegen verlieren Tugenden wie absoluter Gehorsam, Pünktlichkeit um der Pünktlichkeit willen, tun, was gefordert ist, gegenüber dem mitdenkenden, zielorientierten und kreativen Verhalten an Gewicht.

Es ist bereits viel darüber nachgedacht worden, welche Folgerungen sich aus dem Übergang von der Arbeits- hin zur Freizeitgesellschaft ableiten. In einer Studie kommt der Freizeitwissenschaftler Opaschowski zu dem Schluß, daß die Grenzen zwischen Arbeit und Freizeit fließender werden. Und er sieht einen neuen „Managertyp“, der künftig das Sagen hat: Weder die Schaffer nach dem Kriege noch die Macher in wirtschaftlichen Wohlstandszeiten werden die Bedürfnisse der Gesellschaft in den nächsten Jahren decken können: „Intuitionskraft und Imaginationsfähigkeit sind die eigentlichen Auslöser für Innovationen und Visionen einer Dienstleistungsgesellschaft, in der grundsätzlich jeder zum Dienstleister für den anderen werden kann. Was als Freizeithobby beginnt, wird nicht selten als Freizeitberuf zu Ende geführt. Und für manch einen ist die freizeitberufliche Tätigkeit mehr eine Lebenseinstellung als ein Lebenserwerb.“

II.C. Fehlentwicklungen begegnen

Es ist wiederholt die Befürchtung geäußert worden, daß die Institution der Teilzeitarbeit, wie auch die der Arbeitszeitverkürzung mißbraucht werden kann. So ist es beispielsweise nicht auszuschließen, daß man die Sicherheit der Anstellung des öffentli-

chen Dienstes nutzt, um sich mit dem überwiegenden Teil seiner Arbeitskraft spekulativeren und lukrativeren Tätigkeiten auf dem Arbeitsmarkt zuzuwenden. Ich könnte es mir an dieser Stelle einfach machen und auf die einschlägigen Bestimmungen verweisen. Doch diese formal-dienstrechtliche Betrachtung würde an dem Kern des Problems vorbeiführen. Allein der Hinweis auf den Umfang der Schwarzarbeit belegt, daß man auch über diesen Aspekt nachdenken muß.

Eine weitere Ungereimtheit, die in einem engen Zusammenhang mit diesem Problem steht, sei angesprochen. Da heißt es beispielsweise im Zusammenhang mit der Flexibilisierung: „Nur über den Markt kann ausgelotet werden, wie groß der Lohnabstand zwischen denen sein muß, die zu Zeiten, die der Mehrheit am bequemsten erscheinen, arbeiten, und jenen, die unbequemere Zeiten in Kauf nehmen... Nur über den Markt läßt sich feststellen, ob und wie hoch ein Zuschlag... sein muß.“ Wer glaubt, daß man auf diesem Markt mit 1,54 DM Zuschlag für den Dienst zu ungünstigen Zeiten etwa an Sonn- und Feiertagen hinkommt, der sollte einmal in den Tarifverträgen der Wirtschaft nachschlagen: Hier werden Zuschläge von 60 bis 150 Prozent gezahlt. Diese fehlende Relation läßt sich auch in der Vergütung und den Regelungen zur Mehrarbeit ausmachen.

III. Umsetzungsstrategie zur Flexibilisierung der Arbeitszeit

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit sollte und kann sich sicherlich nicht nur auf Modelle der Teilzeitarbeit beschränken. Es geht auch um die kollektiven Modelle einer Flexibilisierung.

III.A. Voraussetzungen

Eine Selbstverständlichkeit, die gleichwohl häufig übersehen wird, sei an den Anfang gesetzt: Es ist wenig angezeigt, von flexiblen Arbeitszeitmodellen zu sprechen, Erlasse und Verfügungen in Umlauf zu setzen, ansonsten aber alles beim alten zu belassen. Mit anderen Worten: Wer mehr Zeitsouveränität, mehr Mündigkeit, mehr Selbstbestimmung, mehr Eigenverantwortlichkeit, mehr Selbstgestaltung und einen Abbau an Zwängen durch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit propagiert, der kann es nicht bei

diesen Regelungen belassen. Er muß diese Norm auch konsequenterweise im Aufgabenzuschnitt bis hin zu einer Verkürzung der Hierarchieebenen vorantragen. Neben einer veränderten Organisationsstruktur, die nachhaltige Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation zur Folge hat, ist auch die Personalpolitik und die Personalbewirtschaftung — insbesondere die Personaleinsatzplanung — auf neue Fundamente zu setzen. Dies geht in den Querschnittsbereichen Personal und Organisation sicherlich nicht ohne zusätzliche Personalkapazität.

— Flexibilisierung: ein komplexer Eingriff in die bestehenden Strukturen.

Eine Flexibilisierung der Arbeitszeit löst einen Handlungsbedarf aus in bezug auf:

- den dienst- und tarifrechtlichen Rahmen,
- den organisationspolitischen Rahmen wie
 - konzeptionelle Weichenstellungen,
 - die aufbauorganisatorischen Rahmenbedingungen,
 - die ablauforganisatorischen Rahmenbedingungen,
 - den personalpolitischen Rahmen wie
 - konzeptionelle Weichenstellungen,
 - die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (eine differenzierte Bedarfs- und Kapazitätsermittlung, eine dynamische Personaleinsatzplanung),
 - die Fortschreibung der Anreizsysteme wie Stellenbewertung, Beurteilungsverfahren, des Rang- und Statussystems,
- Verhalten, Wert- und Einstellungsänderungen
 - der Vorgesetzten,
 - der Mitarbeiter,
 - der zentralen Dienste,
 - die Infrastruktur,
 - das Besoldungs- und Versorgungsrecht.

Diesen Zusammenhang sollten diejenigen sehen, die in Euphorie das Neue begrüßen und dabei das Ende übersehen, oder anders ausgedrückt: Quidquid agis, prudenter agas et respice finem (Was du tust, tue es klug und bedenke den Ausgang).

III.B. Organisations- und personalpolitische Probleme der Teilzeitarbeit

Nicht jeder Arbeitsplatz wird sich gleichermaßen für eine flexible Teilzeitarbeit eignen. Entscheidend für die Auswahl sind soziale und ökonomische Bewertungskriterien wie beispielsweise:

- Wirtschaftlichkeitskriterien der Stellenbildung,
- Nutzung vorhandener Ressourcen wie Infrastruktur, Qualifikationspotentiale etc.,
- die Schnelligkeit und Flexibilität in der Bearbeitung,
- die Realisierung humaner Gesichtspunkte (Belastbarkeit, ältere Mitarbeiter/innen),
- die Anpassungsfähigkeit (Reversibilität bei geänderten Bedingungen),
- Interessen der Mitarbeiter/innen,
- Interessen der Vorgesetzten,
- Aspekte der Kontroll- und Leitungsspanne.

Der Entscheidung, in welchen Bereichen eine flexible Teilzeitarbeit angeboten werden kann, muß ein entsprechender organisatorischer Zuschnitt der Teilzeitarbeitsplätze folgen.

Verfahrenstechnisch lassen sich, um diese Arbeit zu leisten, die mehr pauschal orientierten summarischen oder die aufwendigeren analytischen Verfahren nennen.

Bei beiden Verfahrenskategorien steht am Ausgangspunkt der Teilung bzw. des Neuzuschnitts der Arbeitsplätze bzw. eine Gruppe von Arbeitsplätzen mit Haupttätigkeiten, Nebentätigkeiten, Rüstzeiten bis hin zu den bezahlten Erholzeiten.

Denkbar sind dabei vier Varianten mit einer Vielzahl von Modifikationen:

a) die stellenbezogene Konstanz:

Die Stelle als organisatorische Einheit bleibt insgesamt unverändert. Ist der Stelleninhaber nicht ausgelastet, kann ein entsprechend zugeschnittenes Teilzeitarbeitsverhältnis eingegangen werden.

b) die stellenbezogene Variabilität:

Aus einer Vollzeitarbeitsstelle werden zwei oder mehr Teilzeitzellen gebildet. Die Wahrnehmung der Tätigkeiten obliegt jetzt anstelle eines Mitarbeiters zwei — oder mehreren.

c) die abteilungsbezogene Variabilität:

Innerhalb einer organisatorischen Einheit erfolgt ein Neuzuschnitt der Aufgaben. Dieser Neuzuschnitt kann zu Stellenstreichungen und/oder zur Neueinrichtung von Teilzeitarbeitsstellen führen.

Mit der Verkürzung der Arbeitszeit (Wochenzeit/Urlaub) ist dieser Schritt ohnehin unverzichtbar geworden.

d) die zeitliche Variabilität:

Bestehende Arbeitsplätze werden zwecks Erweiterung der „Betriebszeiten“ mit mehreren Arbeitskräften besetzt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Schichtmodelle von BMW und Siemens.

Zu a: Modifikationen der stellenbezogenen Konstanz

Strebt beispielsweise ein/e Mitarbeiter/in ein Teilzeitarbeitsverhältnis von etwa 36 Wochenstunden an, dann ist die einfachste Modifikation dieser Variante, daß man überprüft, ob sich dieser Wunsch mit dem Auslastungsgrad des Arbeitsplatzes vereinbaren läßt. Es ist zumindest theoretisch denkbar, daß aus ablauforganisatorischen Erwägungen auf einer Stelle eine Vollarbeitskraft nicht ganz ausgelastet ist. Dies ist im Rahmen der Sparhaushalte sicherlich seltener geworden.

Denkbar ist auch, daß im Laufe der Zeit artfremde Aufgaben zur Auslastung des Stelleninhabers auf den Arbeitsplatz verlagert wurden, die man ohne Not auch anders verteilen kann.

Zu b: Modifikationen der stellenbezogenen Variabilität

Geht man einmal beispielsweise von zehn Tätigkeiten aus, die auf einem Arbeitsplatz zu erledigen sind und die jeweils 10 Prozent der Arbeitskapazität binden, dann sind bei Teilung des Arbeitsplatzes drei Strategien vorstellbar:

Strategie 1: Job enlargement/Tätigkeitsanreicherung

Der Vollarbeitsplatz wird über die gesamte Breite des Tätigkeitsspektrums halbiert. Die beiden Beschäftigten nehmen jeder für sich jeweils die auf dem Vollarbeitsplatz ausgewiesenen 10 Tätigkeiten wahr. Halbiert wird der Auslastungsgrad je Tätigkeit. Es handelt sich hierbei um das Prinzip des job enlargement. Die Vorteile können in der humaneren Ausrichtung der Tätigkeitsstruktur liegen. So etwa, indem Monotonie und Entfremdung durch die faktische Tätigkeitsanreicherung entgegengewirkt wird. Ein Nachteil sei genannt: Der Qualifizierungsaufwand steht möglicherweise in keinem Verhältnis zur reduzierten Arbeitszeit.

Strategie 2: Spezialisierung

Der Vollarbeitsplatz wird in die Teile: Tätigkeitsspektrum 1 bis 5 und die Tätigkeiten 6 bis 10 aufgeschlüsselt. Vor- und Nachteile dieser Strategie liegen auf der Hand. Sie werden heute vornehmlich im Rahmen des Taylorismus und dessen Überwindung diskutiert.

Strategie 3: job enrichment/Abbau der Hierarchie

Die Verantwortungs- und Belastungsstrukturen der 10 Tätigkeiten fallen meist unterschiedlich aus. Neben Routinetätigkeiten sind Tätigkeiten mit besonderer Verantwortung, von besonderer Schwierigkeit und Bedeutung wahrzunehmen. Wenn man dieses zugrunde legt, dann könnte beispielsweise aus einer Angestelltenstelle IVb eine Teilzeitstelle Vc („Spitzenamt“ mAD) und eine Teilzeitstelle III eingerichtet werden.

Diese Strategie wurde bereits im Zusammenhang mit der Fachhochschulausbildung des gehobenen Dienstes unter dem Begriff der Aufgabenabschichtung diskutiert und gefordert: Der höhere Dienst sollte Aufgaben an den gehobenen Dienst und der wiederum an den mittleren Dienst abgeben.

Dies kann zu einer Dichotomisierung führen, es kann aber auch den Abbau von Hierarchieebenen ermöglichen. Für diese Strategie der Aufgabenbereicherung (job enrichment) sprechen die von dem Arbeitswissenschaftler Herzberg genannten Gründe. Allerdings darf man hierbei die Kostenfrage nicht unberücksichtigt lassen. Finanzminister und Kämmerer wissen, was dabei herauskommen kann.

Zu c: Modifikationen der abteilungsbezogenen Variabilität

Die abteilungsbezogene Variabilität — das läßt sich nicht wegdiskutieren — erschwert diese Flexibilität.

Auch hier lassen sich verschiedene Modifikationen nennen. Einige sollen als Beispiele genannt werden:

Strategie 1: Quotierung

Das gesamte Tätigkeitsspektrum einer Stellengruppe wird mit dem Ziel, die Arbeiten entsprechend einem festgelegten Schlüssel anteilig in Voll- und Teilzeitarbeitsplätze aufzuteilen, neu geordnet. Hierbei müssen zwangsläufig Überlegungen des job enlargements und des job enrichment eingebracht werden, und dies nicht nur, um — wie McGregor es in seiner Y-Theorie nahelegt — den Mitarbeitern die Freude an der Arbeit durch vermeidbare Reglementierungen zu verleiden.

Strategie 2: Anpassung an den Nachfrageverlauf

Entscheidend für die Einrichtung von Stellen ist der Nachfrageverlauf. Die Nachfrage verläuft in vielen Bereichen diskontinuierlich, was insbesondere bei Vollzeitarbeitsplätzen zu einer schwankenden Kapazitätsauslastung führen kann. Diese Nachfragespitzen können mitunter durch Teilzeitkräfte besonders wirkungsvoll abgedeckt werden. Eine ökonomische Variante sind in diesem Zusammenhang die KAPOVAZ-Modelle (Kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit).

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf den Dienstleistungsabend. Hier können Teilzeitarbeitsplätze eine sinnvolle Ergänzung sein.

Strategie 3: Einwirkungen auf den Nachfrageverlauf

Unter dem Stichwort „Bürgerfreundliche Verwaltung“ geht es häufig auch um die zügige Abwicklung von Anträgen. Die

Schnelligkeit der Bearbeitung und das Vermeiden von Wartezeiten können durch Teilzeitarbeit in Verbindung mit flexibleren Arbeitszeitmodellen gefördert werden.

Strategie 4: Der belastungsbezogene Neuzuschnitt

Viele Arbeitsplätze weisen einen Beanspruchungsgrad auf, der kaum über einen 8-Stunden-Arbeitstag durchzuhalten ist. Sind solche Arbeitsplätze identifiziert, dann ist es bereits ein Gebot der Fürsorge, bei entsprechender Nachfrage für ein entsprechendes Angebot zu sorgen, selbst dann, wenn diese Organisationsform die teurere Alternative sein sollte.

— Angebot und Nachfrage — ein Problem der Gleichbehandlung?

Bietet man Teilzeitplätze an, dann sind mehrere personalwirtschaftliche Alternativen denkbar:

— das Angebot an Teilzeitstellen und die Nachfrage können flexibel angesteuert werden,

— das Angebot an Teilzeitstellen ist größer als die Nachfrage,

— die Nachfrage ist größer als das Angebot.

Es könnte als ein idealer Zustand angesehen werden, wenn es gelingt, Angebot (Dienstherr) und Nachfrage (Beschäftigte) an Teilzeitstellen flexibel auszusteuern. Dies setzt eine hohe Kunst voraus — eine Kunst, die den Dienstherrn gleich auf zwei Feldern in besonderer Weise fordert: Neben der Bereitstellung von Teilzeitstellen muß er ausfallende personelle Kapazitäten ersetzen — und dies möglicherweise auf einem Arbeitsmarkt, der dem Arbeitgeber nicht mehr die Möglichkeiten der ausgehenden 70er Jahre bietet, sondern eher die Frustrationen der 60er Jahre.

Damit wird deutlich: Wer heute die Teilzeitarbeit aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen propagiert und auf die Beschäftigten einredet, diese Möglichkeit auch zu nutzen, der kann sich morgen bereits gezwungen sehen, den Interessenten das Umdenken nahezu legen. Das geht sicherlich nicht immer ohne Irritationen.

Nach dem vertikalen (zeitlichen) gilt es, das horizontale Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Kann man dem einen Lebens-

qualität vorenthalten, wenn man an anderer Stelle für diese neue Lebensform wirbt? Diese Frage zieht sich quer durch die Statusgruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter, sie setzt sich fort in und zwischen den Laufbahngruppen und Laufbahnen. Wie soll beispielsweise der gefragte und für den öffentlichen Dienst unabhörmliche Techniker — unabhörmlich, weil ein Ersatz kaum rekrutierbar ist — die Ablehnung seines Antrages aufnehmen, wenn auf dem gleichen Flur begeistert über diese neue Arbeitszeitform diskutiert und Pläne geschmiedet werden?

— Grundsätze und Regelungen der Neustrukturierung

Im Rahmen der Humanisierungsbewegung ist viel über den Ausgleich von sozialen und ökonomischen Zielen die Rede gewesen. Während im produzierenden Bereich die Akzente im besonderen Maße auf physiologische Kriterien von der Erträglichkeit bis hin zur Zumutbarkeit zu setzen sind, liegt der Schwerpunkt im Verwaltungsbereich heute vornehmlich in einer Erweiterung des Handlungsspielraumes der Beschäftigten. Fremdsteuerung ist hier wie auch im operativen Bereich durch Selbststeuerung zu ersetzen.

Auch wenn es selbstverständlich ist: Weder die Voll- noch die Teilzeitkräfte dürfen zum Reparaturdienst der jeweils anderen Gruppe werden. Auch sollte der Grundsatz Beachtung finden, daß besonders Arbeitsplätze mit einer hohen Beanspruchung und Belastung für die Stelleninhaber mit Priorität an die neuen Modelle herangeführt werden.

Diese wenigen Beispiele mögen an dieser Stelle als Hinweis genügen, worauf man sich im Vorfeld verständigen sollte.

III.C. Flexibilisierungsmodelle für Führungskräfte

Häufig hört man, daß Teilzeitarbeitsplätze für Führungskräfte kaum denkbar seien. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang sehr schnell — ja, man kann schon fast sagen: zu schnell — darauf, daß die Verantwortung nicht teilbar sei.

— Wer gilt als Führungskraft?

Ist hier von Führungskräften die Rede, dann geschieht dies unter zwei Aspekten: Führung im Sinne der Beeinflussung von Untergebenen zur Mitarbeit (menschbezogene Linie) und Führung im

Sinne der Leitung zwecks Entscheidungsfindung und Entscheidungsdurchsetzung in soziotechnischen Systemen.

Diese Differenzierung wird an folgendem Beispiel deutlich: Die Führungskraft Oberamtsrat im Ministerium mit nur einem Zuarbeiter ist sicherlich hinsichtlich einer Arbeitsteilung anders zu bewerten als der Oberamtsrat als Leiter einer Standortverwaltung mit weit über hundert Mitarbeitern. Beides sind Führungskräfte bzw. Leitungskräfte.

Eine dritte Gruppe sei genannt: die hochqualifizierten Spezialisten, die in beratenden, nichtoperativen Organisationseinheiten tätig sind.

III.C.1. Zu beachtende Besonderheiten bei der Teilung von Führungsstellen

Wenn heute Teilzeitarbeit vornehmlich in den unteren Funktionen einer Hierarchie anzutreffen ist, dann hat dies eine Reihe von Gründen. Da ist zunächst das Problem der Leitungs- bzw. Kontrollspanne zu nennen.

Mit einem kleinen Griff in die Arithmetik wird das Problem deutlich: Wird das Arbeitsvolumen eines Referates, Dezernates, Sachgebietes oder einer Abteilung, das beispielsweise bislang neben der Leitung von sechs Mitarbeitern wahrgenommen wurde, nunmehr von vier Vollzeit- und vier Teilzeitkräften bewältigt, dann erhöht sich die Leitungsspanne von sechs auf acht Mitarbeiter.

Es sind die vielen administrativen (z. B. der Beurteilungsstreß) und team-integrierenden Details, die den Chef nunmehr vermehrt in Anspruch nehmen. Obgleich sich das Delegationspotential nur von sechs auf acht Mitarbeiter/innen erhöht, also um ca. 30 Prozent, vervielfacht sich dagegenüber die Summe der möglichen Koordinierungskontakte von 222 auf 1080.

Es liegt auf der Hand, daß mit der Einführung der Teilzeitarbeit auf höheren Managementebenen gerade hier — wegen der Leitungsspanne — die bestehende Organisationsstruktur überdacht werden muß. Diese Zwangsläufigkeit stellt sich nicht mit der gleichen Stringenz auf den ausführenden Ebenen. Es kommt somit auch nicht von ungefähr, daß insbesondere in Bereichen, in

denen ein hoher Formalisierungs- und Standardisierungsgrad — etwa bei sich wiederholenden Tätigkeiten — vorliegt, von der Möglichkeit, Teilzeitarbeitsplätze anzubieten, mehr Gebrauch gemacht wird. Diese Voraussetzungen findet man sicherlich eher in operativen als in strategischen Organisationseinheiten, eher in den unteren als in den höheren Funktionsbereichen.

Ein weiteres Hemmnis, das in diesem Zusammenhang zu nennen ist: die Job-Ideologie.

Von einer Führungskraft verlangt man im besonderen Maße die volle Hingabe an die Tätigkeit. Auch wenn man heute nicht mehr so weit geht zu verlangen, daß eine Führungskraft mit dem Unternehmen verheiratet sein muß, so wird dennoch die ungeteilte Aufmerksamkeit für die Unternehmensgeschichte vorausgesetzt. Eigenheim, Familie und Ehefrau haben sich in diesem Leitbild dem Personal-Development — und damit der Karrieregestaltung — unterzuordnen.

Wer indessen ein Hobby oder eine Freizeit-Lebensphilosophie höher als den Karrieregedanken stellt, der könnte — so die traditionelle Sicht — viel von seinem „Führungs-Biß“ verlieren. Denn — wie dies einmal in einem Psychogramm für Führungskräfte nachzulesen stand — das Streben nach Macht und Image ist bei Führungskräften im besonderen Maße ausgeprägt. Ob dies so sein muß, mag dahingestellt sein, die ungeteilte Identifikation mit den Zielen allerdings ist eine zentrale Forderung, die nur wenig Ablenkung duldet.

Viele Führungskräfte befürchten neben einem Imageverlust auch nachteilige Folgen für ihre Karriere, wenn sie sich für eine Teilzeitarbeit entschließen und dies nicht zuletzt, weil sie davon ausgehen, daß ihnen die erforderliche Arbeitsmoral abgesprochen wird.

Ein drittes Hemmnis sei genannt: die Attraktivität.

Für viele hat bereits das Wort Teilzeitarbeit einen negativen Unterton. Von daher ist der Vorschlag zu verstehen, diesen Ausdruck besser durch die Begriffe „tarifliche Arbeitszeit“ und „persönliche Arbeitszeit“ zu ersetzen.

Ein viertes Hindernis: der fehlende Erfahrungsgewinn.

Ich vermeide in diesem Zusammenhang bewußt den Begriff der Anciennität. Besonders von seiten der Mitarbeiterinnen wird geltend gemacht, daß der Erfahrungsgewinn bei Teilzeitbeschäftigten in keiner angemessenen Relation Berücksichtigung findet. Auch hierüber muß man nachdenken. Da heißt es beispielsweise in einem Gutachten: Seit Einführung der Richtlinien klagen Frauenbeauftragte übereinstimmend darüber, daß wie nie zuvor über die Qualifikation gestritten werde. Von den Dienststellen würden längere, ununterbrochene Beschäftigungszeiten als Beweis für die fachliche Qualifikation und persönliche Eignung angesehen.

III.C.2. Die Spezialistenhierarchie

Weitgehend unproblematisch scheint eine Arbeitsplatzteilung bei Spezialistentätigkeiten. Hier sind Lösungsansätze denkbar, wie sie unter den Aspekten der stellenbezogenen bzw. abteilungsbezogenen Variabilität diskutiert wurden. Die Funktionen reichen von Sicherheitsingenieur, Lebensmittelchemiker hin zum Betriebsarzt, vom Psychologischen Dienst über Bibliotheksfunktionen bis hin zu den Rechtsabteilungen.

Allerdings ist bei den Spezialisten eine Einschränkung zu beachten: Ist ein Spezialist in beratenden Funktionen zur Vorbereitung von Entscheidung tätig, dann setzt diese Tätigkeit häufig einen hohen Aufwand an Koordinations- und Abstimmungsaktivitäten voraus. Ich denke in diesem Zusammenhang an bestimmte spezialisierte Referentenfunktionen (vorm. Hilfsreferent) auf ministerieller Ebene. Hier sind im Rahmen der Gesetzesvorbereitung oder wenn es um die Auswahl oder Einführung neuer Arbeitstechniken geht, Abstimmungsprozesse mit anderen Ressorts oder Stellen erforderlich. Die sich daraus ergebenden ablauftechnischen Probleme können nur dann im Sinne des Ganzen gelöst werden, wenn sich die Teilzeitkraft flexibel den aktuellen Anforderungen anpaßt. Hier aber sind häufig die faktischen Schwierigkeiten bedeutsamer als die konzeptionellen, anders ausgedrückt: Was aus zweckrationaler Sichtweise weitgehend lösbar

ist, kann zu einem Problem werden, wenn Persönlichkeiten aufeinanderstoßen.

III.C.3. Flexibilisierungsmodelle für Führungskräfte mit überwiegender Führungsverantwortung

Man kann die Frage der Teilbarkeit von Führungsstellen formal rational angehen, also aus der Sicht des „rational-economic man“, oder auch aus der Perspektive des „social man“.

Aus formal-rationaler Sicht sind wohl die meisten Führungsstellen teilbar. Zu unterscheiden ist hierbei nach verschiedenen Kriterien: Geht es um die Führung in operativen Organisationseinheiten mit einem hohen Formalisierungsgrad in den Koordinations- und Entscheidungsfunktionen, dann scheint hier eine Stelleinteilung weitgehend unproblematisch.

Schwieriger ist eine Teilung in strategischen Organisationsbereichen mit einem hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwand. Je höher die Hierarchieebene, desto mehr nehmen die leitenden Kräfte Führungsgespräche, repräsentative Aufgaben und Sitzungen in Anspruch. Nicht jede Tätigkeit, bei der die leitende Kraft Präsenz zeigen muß, ist allerdings in der Sache so bedeutsam, daß sie die Anwesenheit der Führungskraft fordert. In diesem Sinne spricht so manche Erfahrung streßgeplagter Führungskräfte. Wer hat sich nicht schon nach einer Marathon-sitzung selbstkritisch gefragt, was, außer der vielen Luft, die um die Ecke geschaukelt wurde, in der Sache bewegt wurde.

Es mag sein, daß aus einer rationalen Sicht vieles machbar ist. Aber man tut gut daran, die soziale Seite des Menschen nicht zu übersehen. Und dies gilt natürlich insbesondere auch, wenn sich im Rahmen der Teilzeitarbeit zwei Mitarbeiter/innen die Führungsaufgaben teilen. In solchen Fällen ist immer Gefahr im Verzug, daß es einen lachenden Dritten gibt. Dies ist nicht nur in Familien der Fall, dies ist auch in der Großfamilie Verwaltung vorstellbar.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Wer ein Hobby hat, weiß, wie schnell die Zeit verfliegt. Bei zwei Hobbys, einem dienstlichen und einem privaten, stellt sich die Frage, welches Engagement die Oberhand behält.

III.C.4. Flexibilisierungsmodelle auf den Leitungsebenen

Die Führung und Leitung einer Organisation ist nicht nur eine Kunst, sondern sie erfordert auch eine Reihe von Techniken. Entsprechend breit gefächert sind die Anforderungen an leitende Kräfte. Sie reichen, um es mit Adizes auszudrücken, von der leitenden Kraft als kompetentem Spezialisten in der Sache über den verwaltenden Controller bis hin zum strategischen Denker und Integrator. Nur selten wird man eine Führungskraft antreffen, die sich auf allen vier Feldern als gleichermaßen kompetent erweist.

Da dies so ist, könnte bei der Teilung einer leitenden Stelle das Fehlende des einen durch das Mehr des anderen sinnvoll ersetzt werden.

Dies gelingt überall da, wo der Teamgedanke ein Programm ist und über den Bekennerahmen hinausgewachsen ist. Wo indes der ehrgeizige Einzelkämpfer dominiert, der seine Zeit zu einem Drittel mit dem Sägen am Stuhlbein des Konkurrenten verbringt und mit einem weiteren Drittel seiner Kapazität die Angriffe der Konkurrenz abwehrt, um sich dann mit dem letzten Drittel seiner Arbeitszeit sinnvollerer Aufgaben zuzuwenden, da wird man in der Sache nicht weiterkommen.

Dieses Beispiel soll eines deutlich zeigen: Auf die Frage, ob sich leitende Tätigkeiten teilen lassen oder nicht, stößt man nicht in erster Linie auf unüberbrückbare technische Probleme, sondern hier geht es um die Teamfähigkeit und den Reifegrad der leitenden Kräfte. Sind diese Eigenschaften vorhanden, so lassen sich viele praktikable Modalitäten der Stellenteilung finden.

Vieles ist in der Tat auf dieser Ebene wohl eher eine Frage des Rollenverständnisses. Da demonstrierte Geschäftigkeit offensichtlich die eigene Bedeutsamkeit im Urteil der anderen erstrahlen läßt, wenn man viele Termine nachweisen kann, gehört es heute wohl zum guten Ton, keine Zeit haben zu dürfen. Ein voller Kalender, das Hasten von einem zum nächsten Termin wird dann auch im Selbstbild für viele schon ein wichtiges Insignium für ihre Unersetzbarkeit.

Dagegen hat einmal ein kluger Spitzenmanager geäußert, daß er seine Aufgabe als verfehlt ansehen müßte, wenn es ihm nicht ge-

länge, tüchtige Mitarbeiter um sich zu scharen, die ihm den Rücken freihalten, so daß er 80 Prozent seiner Arbeitszeit in die Zukunftssicherung seines Unternehmens durch kreatives Nachdenken investieren könnte. Nicht rastloser Repräsentant, sondern weit- und umsichtiger Lenker wollte er für sein Unternehmen sein. Die Umsatzzahlen gaben ihm recht.

Gleichwohl wird auch dieser Manager nicht mit einer geregelten 40-Stunden-Woche ausgekommen sein. Je mehr man in der Hierarchie und im Instanzenzug sich nach oben bewegt, desto mehr tendiert die Arbeitszeit hin zu zehn und mehr Arbeitsstunden am Tag. Dabei sind dann schnell die 60 Wochenstunden erreicht. Hier wäre bereits eine 40-Stunden-Woche eine faktische Zweidrittelstelle, und — führt man diesen Gedanken zu Ende — dann könnte das dazu führen, daß der „Zweidrittelzeitchef“ bei 40 Wochenstunden in der öffentlichen Verwaltung, die keine großen Gehaltssprünge kennt, im Gehalt deutlich unter dem Niveau seiner Untergebenen der zweiten und dritten Stufe liegt. Auch an dieser Arithmetik werden die Grenzen der Teilbarkeit von leitenden Stellen deutlich.

IV. Ausblick

Meine Damen und Herren, ich denke, daß die komplexen Zusammenhänge dieses Themas deutlich geworden sind, ich denke aber auch, daß wir die Dinge anpacken sollten, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Auch wenn es in der Bewertung unterschiedliche Auffassungen gibt, so sollte doch bei allem Dissens eines deutlich bleiben: Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (besser gesagt: die Mitarbeiter/innen) haben ein Anrecht auf eine ehrliche Diskussion, auf eine aufrichtige Behandlung ihrer Anliegen und Probleme und eine überzeugende, vor Verzerrungen schützende Öffentlichkeitsarbeit. Jeder Minister hat einen Stab, der seine Arbeiten in das rechte Licht zu setzen versteht. Bund, Länder und Gemeinden geben viel Geld für sachliche Informationen, aber auch für persönliche Profileurungen einzelner Politiker aus. Ich habe bis heute vergeblich in der Verwaltung die Stelle gesucht, die sich kompetent und mit fundierten Argumenten in die Diskussion einschaltet, wenn beispielsweise in der Presse von „Privilegien“ oder von den „Staats-

verdienern“ die Rede ist. Es mag die Auffassung vorherrschen, daß dieses Geld schon daher in den Sand gesetzt ist, weil diese Diskussion nicht frei von Irrationalitäten ist. Es mag aber auch sein, daß durch Aufklärung der Handlungszwang für die Legislative drückender wird und von daher bei den Verantwortlichen, die sparen müssen, nur wenig Interesse an dieser Arbeit bestehen kann.

Ich teile weder diese Resignation noch die sachlichen Vorbehalte: Es ist eine Frage der Verwaltungskultur: Kein Mensch engagiert sich auf Dauer, der ständig im Kreuzfeuer einer Kritik steht, die er nicht nachvollziehen kann. In diesem Sinne wäre es auch für die auf Sachlichkeit ausgerichtete Presse ein Gewinn, wenn es analog dem Institut der deutschen Wirtschaft (Arbeitgeber) eine vergleichbare Institution für den öffentlichen Dienst gäbe.

Meine Damen und Herren, wer die Arbeitszeittradition in Frage stellt, der braucht also nicht nur Kraft, Willen, Mut, Entschlossenheit und einen nüchternen Blick in die Zukunft — Tugenden, die fortweisen von dem Gestrigen und die Mut zu etwas Neuem fordern, sondern der braucht auch eine unterstützende, nach außen wie nach innen gerichtete Aufklärungsarbeit.

Das Neue aber darf und kann nicht nur eine bloße Verbeugung vor der Modernität sein. Welche Regelungen man im einzelnen auch immer anstrebt, sie werden nur dann von Bestand sein, wenn sie eine Antwort auf die Herausforderungen eines geänderten Arbeits- und eines geänderten gesellschaftspolitischen Umfeldes sind.

Daß auf diesem Weg vielfältige Schwierigkeiten zu bewältigen sind, das sollte die Initiative nicht bremsen. Denn wie Shakespeare bereits feststellte: „Alle Dinge sind bereit, wenn das Gemüt es ebenfalls ist.“ Wer die Flexibilisierung der Arbeitszeit bejaht — und ich denke, es spricht einiges dafür —, der sollte nicht verzagen, sondern sich unverdrossen und entschlossen dem Ziel nähern. Gerade hier gilt, was Seneca allen Zaudernden mit auf den Weg gibt: „Nicht weil es schwer ist, wagen wir's nicht, sondern weil wir's nicht wagen, ist es schwer.“