

Überstundenabbau - geht das?

1 Einleitung

Im vergangenen Jahr wurden in Deutschland insgesamt rund 1,8 Milliarden bezahlte Überstunden geleistet. Dies sind, wie es die Arbeitszeitstatistik des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) ausweist, etwa 4% aller von abhängig Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden. Deshalb könnten rein rechnerisch 1,2 Millionen Vollzeitbeschäftigte zusätzlich eingestellt werden, wenn alle Beschäftigten nicht länger arbeiten würden als vertraglich vereinbart.

Diese Zahl schreit förmlich danach, den Überstundenabbau weit oben auf die Liste der Maßnahmen zu setzen, mit denen die Arbeitslosigkeit wirksamer als bisher bekämpft werden könnte. Auch in den Gesprächen für ein "Bündnis für Arbeit" steht die Begrenzung und Reduzierung von Überstunden auf der Tagesordnung. Theoretisch wie praktisch ist das Thema jedoch umstritten. Skeptiker bezweifeln die Möglichkeit, größere Teile dieses Überstundenberges tatsächlich abzutragen, da Überstunden ein unverzichtbares Flexibilitätsinstrument der Betriebe seien. Aber auch dann, wenn es gelänge, einen Teil der Überstunden im Rahmen flexibler Arbeitszeitmodelle aufzufangen, sei nicht unbedingt mit Beschäftigungseffekten größeren Ausmaßes zu rechnen. Wenn überhaupt, dann stellten sich positive Beschäftigungseffekte allein durch die mit neuen Arbeitszeitsystemen verbundenen Kosteneinsparungen ein.

In dem vorliegenden Beitrag wird dieses Streitthema in zwei Schritten behandelt: Zunächst werden einige allgemeine Informationen zu Umfang und Struktur der Überstundenarbeit gegeben, um das Ausmaß des prinzipiell abbaubaren Überstundenvolumens grundsätzlich abschätzen zu können. Daran schließt sich eine Zusammenfassung von Erfahrungen an, die in

Betrieben gesammelt wurden, die den Sprung in die Praxis des Überstundenabbaus gewagt haben.¹

Die Quintessenz dieser Erfahrungen lautet, daß ein Teil der bislang geleisteten Überstunden durchaus beschäftigungswirksam umverteilt werden kann. In welchem Umfang dies möglich ist, kann jedoch nicht im vorhinein mit dem Taschenrechner ermittelt, sondern nur in der Verwirklichung einer neuen Arbeitszeitorganisation praktisch ausgetestet werden. Und: Die Beschäftigungseffekte stellen sich nicht im Selbstlauf ein. Die betrieblichen Akteure müssen bereits bei der Konzipierung und dann bei der Umsetzung eines neuen Arbeitszeitmodells sich stets um dessen Beschäftigungswirksamkeit bemühen. Beim Thema Überstundenabbau sollte deshalb nicht mehr vorrangig über das Ob, sondern verstärkt über das Wie diskutiert werden.

2 In welchem Umfang sind Überstunden abbaubar?

Das tatsächliche Niveau der Überstundenarbeit wird durch die eingangs genannten Zahlen nur unvollständig reflektiert. Das IAB erfaßt in seiner Arbeitszeitstatistik lediglich die bezahlten Überstunden. Darüber hinaus gibt es aber unbezahlte Überstunden sowie solche Überstunden, die zu einem späteren Zeitpunkt durch Freizeit ausgeglichen werden. Das Institut zur Erforschung Sozialer Chancen (ISO) erfaßt in repräsentativen Beschäftigtenbefragungen auch diese Arten von Überstunden (Bauer/Groß/Schilling 1996). Danach wurden 1995 in Deutschland pro Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer 2,9 Überstunden in der Woche geleistet. Davon waren 1,3 Stunden bezahlte und 0,9 Stunden unbezahlte Überstunden, während 0,7 Stunden in Freizeit ausgeglichen wurden. Hinsichtlich der bezahlten Überstunden liegt dieses Ergebnis nahe an der Arbeitszeitstatistik des IAB, in der etwa 1,5 Stunden pro Woche und Person ermittelt wurden (Kohler/Spitznagel, 1996).

Es stellt sich nun die Frage, in welchem Umfang Überstunden abbaubar und durch Neueinstellungen ersetzbar sind. Überstunden, die zu einem späteren Zeitpunkt "abgefeiert" werden (also Überstunden mit Freizeitausgleich), sollen hier zunächst ausgeklammert werden. Sie stellen lediglich eine ungleichmäßige Verteilung der Arbeitszeit im Zeitverlauf dar, bei der die vertragliche Arbeitszeit innerhalb eines definierten Zeitraums erreicht wird. Für die Frage, ob

¹ Die durchgeführten Fallstudien in acht Betrieben sind in einem Forschungsbericht (Lehndorff/Mansel, 1999) ausführlicher beschrieben. In die folgende Analyse fließen auch Erfahrungen aus anderen am IAT durchgeführten

durch Überstundenabbau positive Beschäftigungseffekte zu erwarten seien, sind in erster Linie diejenigen (bezahlten und unbezahlten) Überstunden interessant, die die geleistete Arbeitszeit über das vertragliche Niveau hinaus verlängern. Nicht alle dieser (auch als "definitiv" bezeichneten) Überstunden können jedoch abgebaut und durch Neueinstellungen ersetzt werden. Eine 1990 von ISO/DIW durchgeführte Betriebsbefragung (Groß/Stille/Thoben, 1990) ergab, daß für zwei Drittel der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes und 60% der Betriebe des Dienstleistungssektors Nachfrage- und Produktionsschwankungen ein wichtiger oder sehr wichtiger Grund für Überstunden sind. Überstunden sind nach wie vor das wichtigste Flexibilitätsinstrument der Betriebe (Bauer et al., 1998).

Die eingangs erwähnten beschäftigungspolitischen Hoffnungen richten sich denn auch nicht auf die Vermeidung derartiger flexibilitätsbedingter Überstunden, sondern auf den Abbau permanent geleisteter, sogenannter "struktureller" Mehrarbeit. Doch wie können diese beiden Arten von Überstunden voneinander unterschieden werden?

Das ISO hält alle Überstunden für vermeidbar und damit prinzipiell durch Neueinstellungen substituierbar, die vorhersehbar sind, d.h. regelmäßig geleistet werden. Nach der repräsentativen Beschäftigtenbefragung des ISO werden rund die Hälfte (52%) aller "definitiven" Überstunden "an jedem Arbeitstag" geleistet. Selbst wenn davon die Überstunden höherqualifizierter Beschäftigtenkategorien abgezogen werden, verbleibt immerhin ein Anteil von rund 35% aller bezahlten und unbezahlten Überstunden, der als substituierbar eingestuft wird. Dem entspräche ein rechnerisches Äquivalent von 640.000 Vollzeitarbeitsplätzen (Bauer/Groß/Schilling, 1996). Wenn ein ausreichendes Arbeitskräfteangebot im Bereich höher qualifizierter Angestellter angenommen würde, läge das rechnerische Beschäftigungsäquivalent noch höher.

Die Überlegungen des IAB haben einen etwas anderen Ausgangspunkt: Es interpretiert alle Überstunden als unvermeidbar, die durch Kapazitätsengpässe und kurzfristige Friktionen im Produktionsprozeß verursacht sind. Dies sind etwa 21% der bezahlten Überstunden. Überstunden mit anderen Ursachen dagegen seien teilweise, manchmal sogar vollständig durch Neueinstellungen ersetzbar. Auf die Frage, in welchem Umfang dies *praktisch* möglich sei, könne eine "theoretisch begründete und empirisch-statistisch gesicherte eindeutige Antwort ... nicht gegeben werden" (Kohler/Spitznagel, 1996: 8). Zur Schätzung der Beschäftigungsef-

fekte von Überstundenabbau müßten deshalb plausible Setzungen vorgenommen werden. Wenn z.B. davon ausgegangen werde, daß alle prinzipiell substituierbaren (bezahlten) Überstunden um 50% verringert würden, entspräche dies rund einem Drittel aller bezahlten Überstunden oder einem Arbeitsvolumen von rechnerisch rund 400.000 Beschäftigten. Da jedoch Neueinstellungen nur eine von verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten der Betriebe auf Überstundenabbau seien (neben z.B. Produktivitätssteigerungen), wäre ein geringerer tatsächlicher Beschäftigungseffekt zu erwarten (Kohler/Spitznagel, 1996).

Diese Zahlen liegen erheblich unter dem eingangs erwähnten, rein rechnerischen Beschäftigungsäquivalent von 1,2 Millionen Vollzeitarbeitsplätzen. Doch eine Suche nach Wegen des Überstundenabbaus rechtfertigen sie allemal.

In der Bandbreite der Schätzungen tritt das grundsätzliche Problem zutage, daß flexibilitätsbedingte nicht trennscharf von "strukturellen" Überstunden zu unterscheiden sind. Es ist zu vermuten, daß dies kein reines Definitionsproblem ist, sondern damit zusammenhängt, daß in Wirklichkeit das eine aus dem anderen hervorgeht. Mit anderen Worten: Aus flexibilitätsbedingten Überstunden können ständig geleistete, also "strukturelle" Überstunden *werden*. Der praktische Versuch, Überstunden abzubauen, wird also vielfach in eine Grauzone hineinstoßen. Der Beschäftigungseffekt des Überstundenabbaus läßt sich bereits aus diesem Grund nicht präzise vorhersagen.

Hinzu kommt das Problem, daß Überstundenabbau mit organisatorischen Umstellungen einhergehen muß. Arbeitsplätze sind nicht beliebig teilbar, und spezifische Qualifikationen können nicht ohne weiteres ersetzt werden. Und: Wenn Überstunden abgebaut werden, werden die Unternehmen dies stets zum Anlaß nehmen, bei dieser Gelegenheit Arbeit einzusparen, indem die Produktivität erhöht wird. Ihr Interesse an derartigen Produktivitätssteigerungen ist groß, denn wenn Überstunden in zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden, entstehen höhere Personalfixkosten. Erst die Verbindung von eingesparten Überstundenzuschlägen mit einer effizienteren Arbeitszeitorganisation wird in den meisten Fällen dazu führen, daß sich Überstundenabbau betriebswirtschaftlich "rechnet".

Die Verknüpfung von Überstundenabbau und Produktivitätssteigerung trägt einen Namen: Arbeitszeitkonten. Neue Arbeitszeitsysteme, die mit Arbeitszeitkonten operieren, sind heute das wichtigste Mittel, um (bezahlte!) Überstunden zu reduzieren. Grundsätzlich ist deshalb davon auszugehen, daß eine neue Arbeitszeitorganisation, mit deren Hilfe Überstunden abgebaut werden, sowohl einen Produktivitätseffekt als auch einen Beschäftigungseffekt hat. Es ist

sogar zu vermuten, daß die Rationalisierungswirkung einer neuen Arbeitszeitorganisation kurzfristig eintritt, während sich ihre Beschäftigungswirkung, die auf der Umverteilung eines Teils der bislang geleisteten Mehrarbeit auf mehr Köpfe beruht, unter bestimmten Bedingungen einstellen *kann*. Wenn über die mögliche Beschäftigungswirksamkeit des Überstundenabbaus diskutiert wird, müssen deshalb beide Effekte - der Umverteilungs- ebenso wie der Produktivitätseffekt - beachtet werden. Eine Vernachlässigung des Produktivitätseffekts etwa in Gestalt mechanischer Umverteilungsprognosen wäre ebenso unrealistisch wie eine Verabsolutierung des Produktivitätseffekts. Wenn diese These realistisch ist, dann kommt es darauf an, die Bedingungen des Überstundenabbaus, also das *Wie*, unter die Lupe zu nehmen.

Dies haben wir in einigen Betriebsfallstudien getan. Wir sind dabei zwei eng miteinander verbundenen Fragen nachgegangen: Wie loten Betriebe, in denen Überstunden abgebaut wurden, den Umfang ihrer bisher geleisteten "strukturellen", also abbaubaren Mehrarbeit praktisch aus? Und: Wie gelingt es, diesen abbaubaren Teil der Überstunden in zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse umzuwandeln, also Arbeitszeit tatsächlich auf mehr Köpfe zu verteilen?

Zunächst soll jedoch kurz beschrieben werden, vor welchem betrieblichen Hintergrund es typischerweise überhaupt zu Überstundenabbau kommt.

3 Betriebliche Erfahrungen mit dem Abbau von Überstunden

3.1 Wie kam es zum Überstundenabbau?

Aus der Sicht von Unternehmen ist der wichtigste Grund, Überstunden zu reduzieren oder ganz auf sie zu verzichten, das Interesse am Einsparen der Lohnzuschläge. In einigen der von uns besuchten Betriebe ergriff deshalb das Management von sich aus die Initiative zum Überstundenabbau. Häufiger jedoch ging die Initiative von der betrieblichen Interessenvertretung aus. Anlaß war in der Regel ein drohender oder bereits stattfindender Arbeitsplatzabbau. Ihnen erschien zum Beispiel eine Situation, in der Teile der Belegschaft Überstunden leisten, während andere Teile des Betriebes stillgelegt werden, als politisch nicht tragbar. Sie stießen dabei in vielen Fällen auf eine verständnisvolle Haltung des Managements, auch wenn dieses nicht von sich aus die Initiative zum Überstundenabbau ergriffen hatte. Darüber hinaus wurde der Überstundenabbau auch als Verhandlungsmasse im Zusammenhang mit der Verlängerung

der Betriebszeit (z.B. durch Einführung regelmäßiger Samstagarbeit ohne Mehrarbeitszuschläge) genutzt. In einigen Betrieben wurde der Überstundenabbau damit zu einem Baustein einer gemeinsam getragenen Strategie zur Sicherung des Standorts.

Die Initiative zum Überstundenabbau ging in keinem der untersuchten Fälle von den unmittelbar betroffenen Beschäftigten aus. Dies ist verständlich, denn die Einkommensverluste, die mit dem Überstundenabbau einhergingen, waren erheblich und betrug mindestens 200 DM im Monat, im Extremfall sogar bis zu 1400 DM. Das Entgelt für regelmäßig geleistete Überstunden hatte zuvor einen beträchtlichen Anteil des monatlichen Einkommens ausgemacht. Die Bereitschaft, auf diesen Teil des Einkommens zu verzichten, war laut Interviewaussagen auch deshalb gering, weil die in den zurückliegenden Jahren von den Tarifparteien vereinbarte Politik der Lohnmäßigung nur sehr geringe, teilweise gar keine Erhöhungen der Reallöhne mehr zugelassen hatte. Offenbar engt eine Stagnation oder gar Senkung der Einkommen den Spielraum für Arbeitszeitverkürzungen ein. Ausschlaggebendes Motiv, dem Überstundenabbau dennoch zuzustimmen, war die damit verbundene Sicherung bedrohter Arbeitsplätze im Betrieb für die überschaubare Zukunft. Eine wichtige Rolle spielte in einigen Fällen auch die Erfahrung, daß durch individuellen Überstunden- und damit Lohnverzicht Platz für Neueinstellungen geschaffen wurde. Die Zustimmung der unmittelbar Betroffenen zu diesem teilweise großen finanziellen Opfer konnte in allen Fällen nur durch eine intensive Überzeugungsarbeit der Betriebsräte erzielt werden.

Der Überstundenabbau war also Bestandteil eines komplexen betrieblichen Verhandlungsprozesses. Auch die beiden o.a. Fragen - Wieviel Mehrarbeit ist abbaubar? Und wieviel davon wird auf mehr Köpfe verteilt? - können praktisch nur im Rahmen dieses Verhandlungsprozesses beantwortet werden.

3.2 Abbaubare Überstunden erkennt man am besten im Rückblick

Wie die Fallstudien zeigen, ist die klassische Funktion der Überstunden als Flexibilitätspuffer häufig so eng mit anderen Funktionen verzahnt, daß selbst die betrieblichen Akteure nicht präzise zwischen den verschiedenen Zwecken, die mit den Überstunden verfolgt werden, unterscheiden können. Der Umfang, in dem Überstunden abgebaut werden können, wird sich deshalb in vielen Fällen erst im Laufe eines praktischen Suchprozesses herauschälen.

Eine vorrangige Quelle von Überstunden ist die zu knappe Personalbemessung. Sie ist zum Teil nicht auf den ersten Blick als solche erkennbar und hat verschiedene Erscheinungsfor-

men. So sind Schichtsysteme, die z.B. mit zwei oder drei Schichtgruppen an fünf Tagen oder mit vier Schichtgruppen an sieben Tagen arbeiten, häufig noch so konstruiert, daß die Beschäftigten zunächst länger arbeiten, als es der Tarifvertrag vorsieht (also z.B. 40 Stunden an fünf Tagen) und die zu viel gearbeiteten Stunden dann in bestimmten Intervallen "abfeiern". In der Praxis kommt es allerdings häufig vor, daß diese Möglichkeit des Freizeitausgleichs nicht besteht, da die Betroffenen kurzfristig für fehlende Kolleginnen und Kollegen einspringen müssen. Ursache dafür ist also die Tatsache, daß der Absentismus nicht in ausreichender Höhe in der Personalbemessung berücksichtigt ist. Das Arbeitszeitsystem beruht also zwar offiziell auf der vertraglichen Arbeitszeit, in der Praxis funktioniert es jedoch nur auf der Basis einer höheren Stundenzahl, z.B. 40 Stunden, so daß eine Überstundendynamik faktisch eingebaut ist.

Eng verknüpft mit zu knapper Personalbemessung ist eine unrealistische Kapazitätsberechnung von Anlagen. Wenn zum Beispiel Stillstandszeiten nicht ausreichend berücksichtigt werden, kann das Produktionsziel nicht innerhalb der vorgesehenen Betriebszeit realisiert werden. Die geplanten Stückzahlen sind dann nur noch durch Überstunden erreichbar. In einem der untersuchten Fälle hatten zwei voneinander abhängige Abteilungen das gleiche Schichtsystem und dieselbe Soll-Betriebszeit, obwohl die technischen Kapazitäten verschieden waren. Die Abteilung mit der geringeren technischen Kapazität mußte deshalb in periodischen Sonderschichten die aufgelaufenen Zwischenlager-Bestände abarbeiten. Dies *erschien* nicht als "regelmäßige Mehrarbeit", sondern als Mehrarbeit zum Auffangen von Produktionsschwankungen, obwohl sie strukturell bedingt war.

In mehreren Fällen war die Belegschaft während der zurückliegenden Rezession bis Mitte der 90er Jahre so stark reduziert worden, daß der Produktionsanstieg seitdem nur mit Hilfe von Überstunden zu bewältigen war. Grundsätzlich handelt es sich dabei um das aus früheren Konjunkturzyklen bekannte Phänomen, daß Unternehmen zu Beginn eines Konjunkturaufschwungs zunächst mit Neueinstellungen zögern. In der gegenwärtigen Situation in Deutschland ist dieses Zögern allerdings in vielen Unternehmen zu einem seit Jahren andauernden Zustand geworden, da ausreichendes Vertrauen in die mittelfristigen Wachstumschancen fehlt und die weitere Senkung der Personalkosten vielfach vom Management als *der* Schlüssel zum Unternehmenserfolg betrachtet wird. Da gleichzeitig Auftragsschwankungen stattfinden, wird der strukturelle und permanente Charakter der durch Unterbesetzung hervorgerufenen Überstunden teilweise verschleiert. Überstunden können so über längere Zeiträume als betriebliche Flexibilitätsmaßnahme erscheinen.

Es ist also häufig schwierig, ex ante zwischen permanenten und gelegentlich notwendigen Überstunden zu unterscheiden. Die Unterscheidung ergibt sich erst im Verlaufe eines Prozesses, so daß ex post - z.B. nach Ablauf eines Jahres - an den aufgebauten Arbeitszeitguthaben die permanent geleistete Mehrarbeit erkennbar ist. Das Herausfinden des Anteils der Überstunden, die kurzfristig abbaubar sind, ist dann ein Prozeß des praktischen Austestens.

3.3 Abbau von Überstunden durch die Einführung neuer Arbeitszeitmodelle

In allen von uns besuchten Betrieben ging der Abbau von Überstunden mit einem vollständigen Umbau der betrieblichen Arbeitszeitorganisation einher. Dabei kann zwischen zwei Grundtypen der Neuorganisation der Arbeitszeit unterschieden werden:

In den Betrieben mit teil- oder vollkontinuierlichem Schichtbetrieb wurde die Überstundendynamik durch die Schaffung einer zusätzlichen (vierten bzw. fünften) Schichtgruppe durchbrochen. Die Schichtsysteme sind in diesen Betrieben nun so konstruiert, daß die Beschäftigten im Rahmen ihres regelmäßigen Schichtzyklus zunächst weniger Stunden arbeiten, als es der Tarifvertrag vorsieht. Die vertragliche Arbeitszeit erreichen sie erst durch sogenannte "Einbringschichten", die bei bestimmten Anlässen (Samstagsarbeit bei starker Nachfrage, Absentismus von Kolleginnen und Kollegen u.a.) zusätzlich geleistet werden.

Der zweite Grundtyp neuer Arbeitszeitorganisation (der selbstverständlich mit dem soeben beschriebenen verbunden werden kann) ist die Einführung einer flexiblen Jahresarbeitszeit. Das Steuerungsinstrument, was in diesen Fällen üblicherweise eingesetzt wird, sind individuelle Arbeitszeitkonten. Diese Praxis, die auch als "Variabilisierung" der Arbeitszeit bezeichnet wird, gehört zu den wichtigsten gegenwärtig stattfindenden Veränderungen der Arbeitszeitrealität in Deutschland (Bosch 1996). Von der Systematik her handelt es sich dabei grundsätzlich um nichts anderes als um (in der Regel zuschlagfreie) Überstunden mit Zeitausgleich innerhalb eines definierten Zeitraums. (In vielen flexiblen Arbeitszeitregelungen sind unabhängig davon bestimmte Arbeitszeiten weiterhin als Mehrarbeit definiert, zum Beispiel Arbeit außerhalb des vereinbarten Rahmens der Regelarbeitszeit, vor allem an Samstagen, Sonn- und Feiertagen.) Der potentielle Beschäftigungseffekt entsteht dann aus der Reduzierung der effektiv geleisteten Arbeitszeit.

Die Grenze dieses Beschäftigungseffekts liegt dort, wo sich in der Umsetzung des Arbeitszeitkonten-Modells bisher geleistete Überstunden im Nachhinein als tatsächliche Flexibilitätspuf-

fer erweisen. Dies wurde oben als ein Prozeß des praktischen Austestens bezeichnet, in dem sich herausstellt, in welchem Umfang sich bisher geleistete Mehrarbeit als strukturell bedingt (vor allem durch zu knappe Personalbemessung) und daher permanent herausschält. Komplementär dazu kann formuliert werden: Arbeitszeitguthaben, die eine vorgesehene maximale Höhe (von z.B. plus/minus 50 Stunden) nicht überschreiten und innerhalb eines definierten Zeitraums (z.B. einem Jahr) immer wieder auf Null reduziert werden können, repräsentieren jenen Teil der Überstunden, der zuvor als Flexibilitätspuffer diente.

3.4 Die Beschäftigungseffekte sind vorhanden, aber nicht genau zu messen

In dem Prozeß innerbetrieblicher Umstrukturierungen, dessen Bestandteil Überstundenabbau ist, sind Maßnahmen der Arbeitsumverteilung und Produktivitätseffekte, häufig aber auch die Wirkungen von Nachfrageschwankungen und anderen externen Faktoren eng miteinander verflochten. Wenn ein Betrieb in dieser Gemengelage seine Beschäftigtenzahl stabilisiert oder erhöht, ist es praktisch unmöglich, den Anteil des Überstundenabbaus daran exakt zu bestimmen. Zahlenangaben über Beschäftigungseffekte (vgl. Abbildung 1) können deshalb bestenfalls ungefähre Eindrücke von Größenordnungen vermitteln.

Abbildung 1: Bilanzierung der Beschäftigungseffekte und weiterer Wirkungen von Überstundenabbau (ausgewählte Beispiele)

| | | | | |
|----------------|---------------------------|---------------|----------------------|---------------------------|
| Betrieb | Überstundenvolumen | Abbau- | Unmittelbarer | Parallele und ver- |
|----------------|---------------------------|---------------|----------------------|---------------------------|

| | | maßnahmen | Beschäftigungseffekt | bundene Prozesse |
|--|--|---|---|---|
| Tapetenhersteller | 10-12% der Arbeitszeit in der Produktion | Reduziert auf 1% durch neues Schichtsystem (zusätzliche Schichtgruppe); außerdem kürzere Regelarbeitszeit | Sicherung von 39 Arbeitsplätzen = 13% der Beschäftigten in der Produktion | Erhöhung der Produktion, JIT, Flexibilität, Umstrukturierung der Organisation |
| Hersteller von Papierservietten | 8,5% der vertraglichen Arbeitszeit (eine Abteilung) | Reduziert auf 0 durch neues Schichtsystem (zusätzliche Schichtgruppe) | Sicherung zuvor gefährdeter Arbeitsplätze und 7% Neueinstellungen | Qualifikationsmaßnahmen zur Integration in neue Schichtgruppe |
| Anlagenbau und -service | 25% der vertraglichen Arbeitszeit (Äquivalent von 100 Beschäftigten) | Reduziert auf 0 durch flexible Jahresarbeitszeit | 40 Neueinstellungen (nach einem Jahr) | Gruppenarbeit |
| Automobilzulieferer | 10% der vertraglichen Arbeitszeit | Reduziert auf 0 durch flexible Jahresarbeitszeit und zusätzliche Schichtgruppe | 22% Neueinstellungen | Erhöhung der Produktion Umstrukturierungen |

Quelle: Interviewangaben

© IAT 1999

Die Problematik kann am Beispiel der Produktivitätseffekte erläutert werden: Mit der Einführung flexibler Jahresarbeitszeiten können Leerlaufzeiten teilweise beträchtlich reduziert werden. Flexible Arbeitszeitmodelle sind im Kern darauf gerichtet, Arbeitskraft nur dann zu nutzen, wenn sie betrieblich benötigt wird. Dadurch entstehen den Unternehmen beträchtliche Kostenentlastungen, während der unmittelbare Beschäftigungseffekt des Überstundenabbaus vermindert wird. Andererseits erhöht sich, wie bereits ausgeführt, die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebes, was zur mittelfristigen Beschäftigungssicherung in diesem Betrieb beitragen kann.

Um die Beschäftigungseffekte des Überstundenabbaus genau ermitteln zu können, müßte deshalb einerseits zwischen unmittelbar auftretenden und mittelfristigen Beschäftigungseffekten, andererseits zwischen Effekten auf der Mikro- und der Makro-Ebene unterschieden werden. Außerdem sind diese Effekte, wie in den besuchten Betrieben zu beobachten war, mit quantitativen *und* qualitativen Veränderungen der Produktion verbunden (Produktinnovationen, Prozeßinnovationen).

Aussagekräftiger als alle Zahlen sind deshalb Erfahrungen, die Aufschluß über die *Bedingungen*, also das *Wie* eines möglichst beschäftigungswirksamen Überstundenabbaus geben. Eine entscheidende Rolle spielen dabei die Gestaltungsmerkmale der neuen Arbeitszeitsysteme.

3.5 Arbeitszeitkonten und das Problem der Personalbemessung

Ein Grundproblem von Arbeitszeitkonten-Modellen besteht darin, daß Überstunden prinzipiell zu Plusstunden deklariert und dadurch gewissermaßen wegdefiniert werden können, ohne die effektive Arbeitszeit verkürzen zu müssen. Für die praktische Beschäftigungswirksamkeit derartiger Modelle kommt es deshalb darauf an, welche Regularien vorgesehen sind, die die Einhaltung der vertraglichen Arbeitszeit sichern. Diese Verfahrensregelungen sind von großer Bedeutung für die Frage, ob das Niveau der effektiv geleisteten Arbeitsstunden tatsächlich gesenkt wird, oder ob lediglich mit Hilfe einer Umdefinition von Überstunden in nicht abbaubare "Zeitguthaben" ein (nicht unbedingt beabsichtigter) Etikettenschwindel vorgenommen wird.

In Abbildung 2 sind einige Gestaltungselemente neuer Arbeitszeitmodelle zusammengestellt, auf die besonders zu achten ist, damit beim ohnehin komplizierten Ausbalancieren der Interessen im Betrieb die Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitorganisation nicht aus dem Blick geraten. Technisch gesehen ist dabei die Personalbemessung die Schlüsselfrage. Wenn sie dem Arbeitsvolumen nicht adäquat ist, das innerhalb eines bestimmten Zeitraums durchschnittlich benötigt wird, führt dies zu regelmäßig anfallenden Überstunden. Eine Neuorganisation der Arbeitszeit macht dies transparent. Die Konsequenz muß dann lauten, die unrealistische Personalbemessung zu korrigieren. In Betrieben oder Arbeitsbereichen, in denen der erforderliche Personalaufwand vergleichsweise einfach zu quantifizieren ist (z.B. bei Fließbandproduktion), ist dies wesentlich unproblematischer als z.B. in Tätigkeitsbereichen, in denen Arbeitsaufgaben per Zielvereinbarung festgelegt werden. Unabhängig von derartigen Unterschieden ist in der Praxis die Korrektur der Personalbemessung in allen Fällen Gegenstand und Resultat eines betrieblichen Verhandlungsprozesses. Derartige Verhandlungen können begünstigt werden, wenn sie in den Betriebsvereinbarungen über neue Arbeitszeitsysteme für den Fall des "Überlaufens" von Arbeitszeitkonten ausdrücklich vorgesehen sind.

Abbildung 2: Überstundenabbau im Rahmen flexibler Arbeitszeitmodelle

Was ist zu beachten, um beim Ausbalancieren der Interessen im Betrieb die Beschäftigung nicht aus dem Blick zu verlieren?

1. Spannungsfeld Flexibilität und Planbarkeit der Arbeitszeit

- (Unter- und v.a.) Obergrenze der täglichen und/oder wöchentlichen Arbeitsdauer, also die mögliche Bandbreite von Arbeitszeitschwankungen
- Planungszeitraum der Arbeitszeit bzw. die Ankündigungsfristen für Arbeitszeitänderungen
- Maximal zulässige "Plussalden" auf den Arbeitszeitkonten in Verbindung mit der Länge des Ausgleichszeitraums, in dem die vertragliche Durchschnittsarbeitszeit zu erreichen ist

2. Transparenz der Arbeitszeitkonten, Einflußmöglichkeiten auf den Kontostand

- Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten bzw. Teams (z.B. über Entnahme von Zeitguthaben)
- Einsichtsrechte des Betriebsrats

3. Verfahrensregelungen zur tatsächlichen Einhaltung der vertraglichen Arbeitszeit

- Verkürzung der effektiven Arbeitszeit durch Zeitausgleich für Mehrarbeit
- Verfahrensregelungen und Risikoverteilung für den Fall des Überschreitens der unteren und oberen Limits: Ein Anhäufen und Vor-sich-Herschieben von Zeitguthaben muß ausgeschlossen werden; Vermeidung unbezahlter Mehrarbeit
- Mechanismen, die bei permanenter Überschreitung eines definierten Leistungs- und Zeitvolumens bei bestimmten Beschäftigten(gruppen) zur Überprüfung der Ursachen – einschließlich der Leistungsdichte und der Personalbemessung - und ggfs. zu Verhandlungen über die Erhöhung der Personalstärke führen ("Kompensation" für die faktische Einschränkung von § 87,1 Betriebsverfassungsgesetz)

⇒ **Schlüsselfrage: Zusammenhang Arbeitszeit – Personalbemessung**

Quelle: Lehndorff , 1999b

© IAT 1999

3.6 Verknüpfung des Überstundenabbaus mit anderen Gestaltungsfeldern

Der Umbau der Arbeitszeitorganisation ist häufig eng mit einem Umbau der Arbeitsorganisation insgesamt verzahnt. Dies kann einerseits weitergehende Produktivitätseffekte auslösen, andererseits aber auch dazu beitragen, daß wichtige Voraussetzungen für beschäftigungswirksamen Überstundenabbau überhaupt erst geschaffen werden.

In einigen der besuchten Betriebe ging die neue Arbeitszeitorganisation, durch die der Überstundenabbau realisiert wurde, Hand in Hand mit der Einführung von Gruppenarbeit (vgl. Abbildung 1). Arbeitszeitverkürzungen ziehen häufig Umorganismierungen der Arbeitsabläufe nach sich, weil sie eine bessere und dezentrale Abstimmung zwischen Beschäftigten einer Abteilung einer Gruppe erfordern und damit die Abschottung zwischen eng spezialisierten Aufgabenbereichen abbauen helfen. Vielfach müssen die Beschäftigten mit der Einführung flexibler Jahresarbeitszeiten ihre Anwesenheitszeiten untereinander abstimmen und eine gewisse Mitverantwortung für die Produktionsplanung übernehmen. Dies hat Konsequenzen für den Bedarf an betrieblicher und möglicherweise auch außerbetrieblicher Weiterbildung. Vor allem bei höher qualifizierten Angestellten sind möglicherweise umfassende innerbetriebliche Veränderungen der Arbeitsabläufe und Aufgabenzuschnitte erforderlich, um die "Unersetzlichkeit" einzelner Beschäftigter als Barriere gegen Überstundenabbau zu überwinden.

In einem der besuchten Betriebe trat die Bedeutung der Qualifikation im Zusammenhang mit den innerbetrieblichen Umstrukturierungen und der Beschäftigungssicherung besonders deutlich hervor. Bisherige Rationalisierungsmaßnahmen hatten dazu geführt, daß die Tätigkeit einer Reihe von weniger qualifizierten Beschäftigten nicht mehr benötigt wurde, so daß ihre Weiterbeschäftigung gefährdet war. Der Überstundenabbau führte dazu, daß diese Arbeitskräfte wieder in den regulären Schichtbetrieb integriert werden konnten, was allerdings Qualifikationsmaßnahmen voraussetzte. Der bislang verdeckte Personalüberhang wurde dadurch bereinigt, die Arbeitsplätze der Betroffenen konnten gesichert werden.

4 Schlußfolgerungen

Ein beträchtlicher Teil der in Deutschland geleisteten Überstunden ist abbaubar. Die damit erzielbaren Beschäftigungseffekte sind zwar geringer, als die eine oder andere plakative Berechnung verheißt, aber sie sind die erforderlichen Anstrengungen wert.

Der Abbau bezahlter Überstunden vollzieht sich heute in aller Regel in der Form einer Einführung neuer Arbeitszeitsysteme. Es handelt sich dabei meistens um variable Jahresarbeitszeiten, die - zumindest dem Anspruch nach - den Freizeitausgleich für Mehrarbeit einschließen. Die Unterscheidung zwischen strukturell bedingter und durch Produktionsschwankungen bedingter Mehrarbeit, die ex ante so schwer zu treffen ist, ergibt sich dann ex post, wenn die flexiblen Arbeitszeitsysteme funktionieren. Die in derartigen Arbeitszeitkonten-

Modellen nach einem definierten Zeitraum aufgelaufenen und nicht abbaubaren Zeitguthaben der Beschäftigten repräsentieren das Äquivalent der zuvor permanent geleisteten Mehrarbeit. Dieser abbaubare Teil der früheren Überstunden kann also im Rahmen flexibler Arbeitszeitmodelle praktisch ausgetestet werden. Zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang dies zu Beschäftigungseffekten führt, hängt von den in diesen Arbeitszeitmodellen vereinbarten Verfahrensregeln ab.

Deshalb ist vor vereinfachten Vorstellungen zu warnen: Überstundenabbau ist keine isolierte Einmal-Aktion. Er ist eingebettet in einen Prozeß der Entwicklung neuer Formen der Arbeitszeitorganisation. Beim Überstundenabbau sind im Grunde alle Probleme zu lösen, die sich auch sonst bei Verkürzungen und Flexibilisierungen der Arbeitszeit stellen. Aus diesem Grund ist er auch kein Ersatz für andere, weitergehende Arbeitszeitverkürzungen, die beschäftigungspolitisch unverzichtbar bleiben (Bosch/Lehndorff, 1998). Überstundenabbau sollte nicht als eine Art Patentlösung betrachtet werden, die von der Notwendigkeit enthebt, über neue Initiativen für allgemeine Arbeitszeitverkürzungen in verschiedenen Formen nachzudenken.

Aus den von uns beobachteten Erfahrungen mit Überstundenabbau ergeben sich mehrere praktische Lehren: *Erstens* stehen dem Abbau von Überstunden vielfach hohe Barrieren im Wege. Die Beschäftigten müssen teilweise erhebliche finanzielle Einbußen in Kauf nehmen. Dies ist zwar ein finanzieller Vorteil für die Betriebe, der die mit Neueinstellungen verbundenen Kosten reduziert. Doch es entstehen auch weitere Kosten, und zwar durch die erforderlichen organisatorischen Umstellungen, deren Nutzen für das Unternehmen möglicherweise erst mit zeitlicher Verzögerung spürbar ist. Für einen Entzug der "Droge Überstunden" ist ein starker politischer Wille erforderlich. Dieser politische Wille kann - *zweitens* - vor allem aus der Absicht entstehen, Beschäftigung zu sichern oder zu fördern. Doch damit diese Absicht auch realisiert werden kann, müssen die betrieblichen Arbeitszeitmodelle so gestaltet werden, daß ihre Beschäftigungswirksamkeit im Alltag der betrieblichen Arbeitsmarktprozesse begünstigt wird. Überstunden wären allein auf dem Papier abgeschafft, wenn sie lediglich zu Arbeitszeitguthaben umetikettiert würden. Vielmehr sind für den Fall des "Überlaufens" der Arbeitszeitkonten konkrete Verfahrensregeln vorzusehen, die auf eine Anpassung der Personalstärke abzielen. *Drittens* ist Überstundenabbau - ebenso wie weitergehende Formen der Arbeitszeitverkürzung - eng mit anderen Feldern der betrieblichen Arbeitsorganisation verzahnt. Dies betrifft vor allem den Bereich der Qualifikation. Arbeitszeitverkürzungen können durch personelle Engpässe vor allem bei höher qualifizierten Beschäftigten faktisch abgewürgt werden, das beschäftigungspolitische Scheitern eines Überstundenabbaus wäre damit vorpro-

grammiert. Dem muß innerbetrieblich vorgebeugt werden, durch Weiterbildungsmaßnahmen ebenso wie durch ein Neuzuschneiden der Arbeitsaufgaben und weiter reichende Umorganisationen der Arbeit. Doch die Konsequenzen reichen - *viertens* - über den Betrieb hinaus. Auch die Politik und vor allem die Tarifparteien sind gefordert. Die tarifpolitischen Möglichkeiten reichen von einer Verbindung von Arbeitszeitverkürzungen und Qualifikationszeiten (Seifert, 1998) bis hin zur Schaffung tariflicher Fonds nach dem Beispiel der niedersächsischen Metallindustrie (Peters/Meine, 1998), mit denen Einkommenseinbußen von Beschäftigten ebenso wie Umstellungskosten von Betrieben zeitweilig verringert werden könnten.

Literatur

Bauer, F. / Bosch, G. / Bundesmann-Jansen, J. / Groß, H. / Stille, F. / Wagner, A. , 1998

Betriebszeiten 1996. Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung zu Betriebs- und Arbeitszeiten im verarbeitenden Gewerbe. Köln, Gelsenkirchen, Berlin (Ministerium für Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen).

Bauer, F. / Groß, H. / Schilling, G. , 1996

Überstundenarbeit 1995. Häufigkeit, Volumen und Einstellung. Köln: Institut zur Erforschung Sozialer Chancen (ISO).

Bosch, G. , 1996

Jahresarbeitszeiten–Flexibilität auch für Stammebelegschaften. In: Journal für Sozialforschung, 36. Jg., Heft 1: 3-22.

Bosch, G., Lehndorff, S., 1998

Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung - Erfahrungen in Europa und wirtschaftspolitische Empfehlungen. In: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 4: 300-325.

Groß, H. / Stille, F. / Thoben, C. , 1990

Arbeitszeiten und Betriebszeiten 1990. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Kohler, H. / Spitznagel, E. , 1996

Überstunden in Deutschland - Eine empirische Analyse. IAB-Werkstattbericht Nr. 4. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Lehndorff, S. , 1999a

New working time systems, work organisation and re-distribution of work. Final Report. Gelsenkirchen: Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-03.

Lehndorff, S. , 1999b

Tarifliche Bindung oder betriebliche Gestaltung? In: Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (Hg.): Allgemeine Arbeitsbedingungen - Tarifliche Bindung oder betriebliche Gestaltung? Protokoll der Fachtagung in Hannover am 5./6. Februar 1999: 18-32.

Lehndorff, S. / Mansel, B., 1999

Überstundenabbau - geht das? Einige betriebliche Erfahrungen. Gelsenkirchen: Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-02.

Lindecke, C. / Lehndorff, S. , 1997

Aktuelle Tendenzen flexibler Arbeitszeitorganisation. Ein Überblick über neuere Betriebsvereinbarungen. In: WSI-Mitteilungen, Heft 7: 471 – 480.

Peters, J./ Meine, H., 1998

Neue Jobs in der niedersächsischen Metallindustrie. Der Tarifvertrag der Beschäftigungsförderung. In: WSI-Mitteilungen, Heft 9: 648-651.

Seifert, H., 1998

Arbeitszeitpolitik in Deutschland: Auf der Suche nach neuen Wegen. In: WSI-Mitteilungen, Heft 9: 579-588.