

Dr. Hartmut Seifert

Januar 2016

Anhörung der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen

„Familienbewusste Arbeitswelt bei Arbeitgebern unterschiedlicher Größe und Struktur“

Vorbemerkung:

Auf einige der Fragen zur Anhörung verbieten sich generelle Antworten. Das gilt vor allem für die Gestaltung flexibler Arbeitszeitmodelle und deren Wirkungen. Erstens erfordert die Vielfalt der Arbeitszeitmodelle eine differenzierte Betrachtung. So sind Langzeitkonten/Wertguthaben anders zu bewerten als Wahlarbeitszeiten oder Kurzzeitkonten. Zweitens hängen die Effekte flexibler Arbeitszeitformen wesentlich von den Bedingungen ihrer Regelung und Implementierung ab. Diesen Besonderheiten können die nachfolgenden Ausführungen nur ansatzweise Rechnung tragen, differenzierte Betrachtungen würden den Rahmen sprengen.

Frage 1: Was verstehen Sie unter familienbewusster Arbeitswelt?

Als familienbewusst kann eine Arbeitswelt bezeichnet werden, die möglichst weitgehend den zeitlichen und räumlichen Anforderungen von Eltern für familienbedingte Aktivitäten entspricht. Hierzu gehören Aufgaben der Kinderbetreuung ebenso wie Pflegeaufgaben. Von einer familienbewussten Arbeitswelt wird ferner erwartet, dass sie negative kurz- wie langfristige Wirkungen für Einkommen und Karriere aufgrund der besonderen zeitlichen und räumlichen Anforderungen von Eltern bzw. Familienmitgliedern möglichst ausschließt.

Frage 3: Soll die Ausgestaltung einer familienbewussten Arbeitswelt den Arbeitgebern selbst überlassen werden?

Die Gestaltung einer familienbewussten Arbeitswelt ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie betrifft nicht nur die Arbeitsbedingungen in der betrieblichen Arena, sondern auch den Bereich der Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern sowie die Verkehrsinfrastruktur. Als Akteure sind Staat, Tarifvertrags- und Betriebsparteien gleichermaßen gefordert. Aufgabe des Staates ist es vor allem, geeignete und ausreichende Infrastruktureinrichtungen für eine qualitativ hochwertige

ganztägige Betreuung und Schulung von Kindern zur Verfügung zu stellen. Öffentliche Förderung sollte Alleinerziehenden und Geringverdienern verkürzte Arbeitszeiten ermöglichen und die dadurch entstehenden Einkommensausfälle mindern. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von familienfördernden Tarifverträgen können dafür sorgen, dass auch Beschäftigte in tariffreien Bereichen von derartigen Regelungen profitieren können.

Aufgabe der Sozialpartner ist es, in Tarifverträgen die Rahmenbedingungen für eine familienbewusst gestaltbare Arbeitswelt in den Betrieben zu schaffen. Hierzu gehören vor allem flexible Arbeitszeiten (Wahlarbeitszeiten, Langzeitkonten, Zeitkonten usw.), aber auch Ansprüche auf Weiterbildungsmöglichkeiten, Pflegezeiten und Regelungen von Homeoffice. Es liegt dann bei den Betriebsparteien, im Rahmen der tariflichen Regelungen je nach betrieblichen Anforderungen und den Wünschen und Handlungsbedingungen der Beschäftigten maßgeschneiderte Konzepte zu entwickeln und diese auch umzusetzen. Hierzu zählen neben flexiblen Arbeitszeiten auch Arbeitsmöglichkeiten zu Hause (Homeoffice), außerdem Weiterbildungsmaßnahmen nach familienbedingten Arbeitsunterbrechungen und eine zeitliche Organisation von Arbeitsabläufen, die Rücksicht nimmt auf die besonderen Zeitanforderungen von Eltern (Lage von Meetings, Konferenzen, Schulungen usw.). Den betrieblichen Interessenvertretungen kommt dabei die Aufgabe zu, bei der Gestaltung von Arbeitszeiten und Arbeitsorganisation Regelungen zu vereinbaren, die die Beschäftigten nicht nur vor dem beliebigen zeitlichen Zugriff der Betriebe schützen, sondern ihnen auch verlässliche und planbare Arbeitszeiten mit Wahlmöglichkeiten bieten.

Frage 4: Wie kann man in kleinen und mittleren Unternehmen Lebensarbeitszeitmodelle und Modelle lebenslangen Lernens als Bestandteile eines langfristigen Personalmanagements entwickeln?

Was den ersten Teil der Frage betrifft, bietet das Flexi II-Gesetz eine Grundlage für die Einrichtung von Wertguthaben und damit für das Ansparen von Zeit- und Geldguthaben über den gesamten Erwerbsverlauf. KMU und deren Beschäftigte haben hiervon bislang wenig Gebrauch gemacht. Das hat Gründe. Die Regelungen sind kompliziert, erfordern viel Sachkenntnis in sozialrechtlichen sowie finanzökonomischen Fragen. Es fehlt an Beratungen. Vermutlich schätzen die Betriebe die Kosten der Implementierung als hoch ein. Hinzu kommen dürfte, dass die Regelungen die Teilnahme von Geschäftsführern ausschließen. Notwendig erscheint eine Revision des Flexi II-Gesetzes, um es besser auf die besondere Situation von KMU auszurichten.

Das Flexi II-Gesetz soll auch lebenslanges Lernen fördern. Nach bisherigen Erkenntnissen werden die Wertguthaben nur selten auch für berufliche Weiterbildung genutzt. Bislang stand die vorzeitige Beendigung der Erwerbskarrieren im Vordergrund. Notwendig sind deshalb andere Maßnahmen. Erfolg versprechender erscheinen tarifliche Fondsregelungen, die allen Beschäftigten einen Anspruch auf bezahlte Weiterbildungszeiten sichern. Eine weitere Grundlage bietet das Bildungsurlaubsgesetz NRW, dessen Attraktivität gesteigert würde, wenn die bestehenden Ansprüche auf Weiterbildungszeit

mit tariflichen Regelungen verknüpft würden. Hinzukommen müssten Beratungsaktivitäten gerade für KMU und deren Beschäftigte.

Grenzen für Lebensarbeitszeitmodelle bestehen auch auf der Seite der Beschäftigten. Geringverdiener und Frauen verfügen über nur relativ eingeschränkte Möglichkeiten, auf Wertguthaben/Langzeitkonten größere Guthaben anzusparen und sie für eine biografieorientierte Zeitgestaltung zu nutzen. Frauen sind zu einem großen Teil in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt, leisten auch als Vollzeitbeschäftigte wegen der Doppelbelastung in Beruf und Haushalt weniger Überstunden und erzielen geringere Einkommen als Männer. Dadurch sind die Potenziale, Zeit- oder Geldguthaben anzusparen, eingeschränkt. Insofern kommen Langzeitkonten für sie auch kaum in Frage, um mit deren Hilfe Weiterbildungszeiten während der gesamten Erwerbsbiografie zu organisieren.

Frage 5: Führen die Anforderungen an flexible Arbeitszeitgestaltung zu Wettbewerbsnachteilen für kleinere und mittlere Unternehmen? Falls ja, wie können diese vermieden werden?

Die Wettbewerbseffekte flexibler Arbeitszeitmodelle hängen wesentlich von ihrer Form, den jeweiligen Regelungen und den Bedingungen der Implementierung ab. Zu unterscheiden sind Effekte auf den Beschaffungs- und auf den Absatzmärkten. Bei der Rekrutierung von vor allem hoch qualifizierten Arbeitskräften werden familienfreundliche Arbeitszeiten als Wettbewerbsfaktor noch weiter an Bedeutung gewinnen. Hierfür sprechen die bereits bestehenden partiellen Engpässe bei der Suche von qualifizierten Arbeitskräften, die sich im Zuge des demografischen Wandels verschärfen werden. Gerade KMU sind deshalb gut beraten, für familienfreundliche Arbeitszeitarrangements zu sorgen, um im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte nicht zurückzufallen.

Im Hinblick auf die Absatzseite konnten Betriebe, nach bisherigen Erfahrungen, durch die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle, vor allem Arbeitszeitkonten, eher Kosten- und Produktivitätsvorteile verbuchen und die betriebliche Wettbewerbsposition stärken. Flexible Arbeitszeiten bieten Betrieben, auch KMU, Möglichkeiten, den Arbeitseinsatz enger mit einer schwankenden Marktnachfrage zu synchronisieren, Aufträge schneller abzuwickeln, Lagerhaltung und Leerzeiten sowie Personaleinsatz zu verringern, zuschlagspflichtige Überstunden zu reduzieren und dadurch Kosten zu sparen und Produktivitätsvorteile zu erzielen. Außerdem führen sie zu niedrigeren Fluktuationsraten. Flexible Arbeitszeiten helfen ferner, wie die Erfahrungen in der Krise 2008/09 lehren, starke Nachfrageeinbrüche personalpolitisch zu überbrücken, Entlassungs- und spätere Rekrutierungskosten zu vermeiden. Geht man davon aus, dass sich an diesen Effekten auch zukünftig im Grundsatz nichts ändern wird, dann dürften flexible Arbeitszeiten die Wettbewerbsposition gerade von KMU eher stärken oder zumindest deren Verschlechterung verhindern. Wichtig ist, bei der Einführung flexibler Zeitarrangements die Arbeitsorganisation entsprechend anzupassen und mit den neuen Zeitanforderungen abzustimmen (vgl. Frage 6). Wenn Beschäftigte die Möglichkeit von

Wahlarbeitszeiten nutzen und die individuelle Arbeitszeit verkürzen, können zusätzliche (auch befristete) Einstellungen erforderlich werden, die mit Rekrutierungskosten verbunden sind. Dem können Produktivitätseffekte aufgrund kürzerer Arbeitszeiten gegenüberstehen, die die zusätzlichen Kosten aufwiegen.

Entscheidend für die Wirkungen flexibler Arbeitszeitarrangements ist, dass bei deren Einführung kompromisshafte Lösungen gefunden werden, die sowohl den Interessen der Betriebe als auch denen der Beschäftigten Rechnung tragen. Kollidieren flexible Arbeitszeiten dauerhaft mit den Zeitanforderungen der Beschäftigten, ist mit verminderter Motivation und, wie empirische Untersuchungen zeigen, letztlich mit erhöhter Fluktuation zu rechnen.

Frage 6: Wie können insbesondere Klein- und Kleinstbetriebe bei diesen Lösungsansätzen unterstützt werden? Welche generellen betrieblichen und arbeitsorganisatorischen Faktoren erweisen sich als förderlich bzw. hinderlich für eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie?

Für KMU ist aller Erfahrung nach externe Beratung sehr hilfreich. Bei der Einführung von Langzeitkonten dürfte Beratung sogar unumgänglich sein, vor allem über Fragen des Insolvenzschutzes und der Anlage von Wertguthaben. Auf regionaler und lokaler Ebene existieren bereits zahlreiche Beratungsinstitutionen mit entsprechenden Aktivitäten. Es wäre lohnend, nicht nur einen Überblick zu erstellen, sondern auch die bisherigen Aktivitäten mit besonderem Augenmerk auf die Beratungspraxis von KMU zu evaluieren.

Die besonderen zeitlichen und räumlichen Flexibilitätsbedarfe von Eltern erfordern entsprechende betriebliche Arrangements der Arbeitsorganisation. Flexible Zeitarrangements funktionieren umso besser, je breiter die Qualifikationen der Beschäftigten, um gegenseitige Vertretungsmöglichkeiten zu schaffen. (Teil)autonome Arbeitsgestaltung, flache Hierarchien und frühzeitige Informationen über Auftragsentwicklung usw. bieten Planungssicherheit auch für Beschäftigte. Arbeit in Form von „Homeoffice“ bzw. alternierender Teleheimarbeit kann helfen, Zeit- und Raumkonflikte zu entschärfen. Vorausgesetzt sind eine entsprechende technische Ausstattung, klare Absprachen über Arbeitsinhalte, Präsenzzeiten, usw.

Frage 8: Mit welchen Arbeitszeitmodellen lassen sich gleichzeitig die Erwerbsbeteiligung von Müttern und die Fürsorgearbeit von Vätern unter dem Aspekt der partnerschaftlichen Aufteilung von Familie und Beruf maximieren? Wie sollten diese Arbeitszeitmodelle auch mit Blick auf Einkommens- und Karriereperspektiven konkret ausgestaltet sein?

Kurze Vollzeitarbeit für beide Partner in der Größenordnung um 30 (oder in einem Korridor zwischen 28 und 32) Stunden verspricht eine bessere partnerschaftliche Aufteilung von Familie und Beruf. Bei diesem Arbeitszeitmodell würden die Familieneinkommen in etwa auf dem Niveau der bislang dominierenden Eineinhalb-Ernährer-Familie verbleiben. Frauen, die bisher familienbedingt die

Arbeitszeiten stark reduzieren, von Voll- zu Teilzeit wechseln, (durchschnittliche Dauer der Teilzeitarbeit: knapp 19 Std. pro Woche), würden, wie empirische Befunde zeigen, ihre Arbeitszeiten aufstocken und damit ihre bislang durch kurze Arbeitszeiten beeinträchtigten beruflichen Karrierechancen verbessern.

Generell dürften Wahlarbeitszeiten mit einer garantierten Revisionsmöglichkeit den im Laufe einer Erwerbsbiografie wechselnden Arbeitszeitwünschen von Beschäftigten entgegenkommen. Arbeitszeiten sollten deshalb offen, d. h. gestaltbar sein für im Lebensverlauf sich ändernde Zeit-Geld-Präferenzen bzw. –anforderungen. Wie repräsentative Erhebungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panel zeigen, wünschen Vollzeitbeschäftigte Männer durchschnittlich kürzer und teilzeitbeschäftigte Frauen länger als bisher zu arbeiten.

Wahlarbeitszeiten sollten sich nicht nur auf die Dimension der Arbeitszeitdauer sondern auch die der Lage beziehen. Elternteile, die Schicht-, Nacht- oder Wochenendarbeit leisten, sollten bevorzugt die Möglichkeit erhalten, zumindest phasenweise diese Arbeitszeiten aufzugeben, wenn diese die Koordination ihrer Betreuungs- und Erziehungsaktivitäten behindern. Das hätte allerdings zur Konsequenz, dass andere Beschäftigte zu diesen als atypisch bezeichneten Arbeitszeiten arbeiten müssen, falls sich deren Gesamtausmaß nicht verringern lässt.

Die Einführung flexibler Arbeitszeiten ist eine wichtige, nicht aber hinreichende Bedingung, dass Beschäftigte berufliche und private Zeitanforderungen besser als bisher ausbalancieren können. Familienfreundlichkeit ist keine automatische Folge von Zeitkonten, Wahlarbeitszeiten usw. Entscheidend ist, dass tarifliche Regelungen und betriebliche Mitbestimmung für eine familienfreundliche Gestaltung flexibler Zeitmodelle sorgen. Panbarkeit und Verlässlichkeit sind dabei ebenso wie gesicherte Ansprüche auf Zeitgestaltung wichtige Kriterien für die Beschäftigten.

Frage 9: Welche Effekte auf soziale (Des-)Integration können sich aus flexiblen Arbeitszeitmustern ergeben?

Die Frage der sozialen Integration oder Desintegration hängt entscheidend von der Ausgestaltung flexibler Arbeitszeiten ab. In dem Maße, wie flexible Arbeitszeiten den Zeitanforderungen und –wünschen der Beschäftigten entgegenkommen, können sie dazu beitragen, bislang nicht Beschäftigte in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die dadurch in der Lage sind, trotz ihrer besonderen privaten Zeitanforderungen einer Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Oder Beschäftigte können darauf verzichten, ihre Erwerbstätigkeit nach Geburt von Kindern (oder bei Eintritt von Pflegeverpflichtungen) zu unterbrechen, wie das bislang teilweise noch der Fall ist, weil sie nun die passenden Arbeitszeiten finden und damit trotz zusätzlicher privater Zeitbelastung im Arbeitsmarkt verbleiben können.

Frage 10: Welche Chancen und Risiken entstehen durch die fortschreitende Digitalisierung und Technisierung der Arbeitswelt für Vereinbarkeit von Fürsorgearbeit und Beruf?

Wie die Erfahrung lehrt, ist die Gestaltung der Arbeit bei Einführung neuer Technologien nicht technikdeterminiert, sondern gestaltbar. Das gilt auch für die weitere Digitalisierung von Produktions- und Dienstleistungsarbeit (Industrie 4.0 oder Arbeit 4.0). Insofern bestehen gute Chancen, durch gezielte Gestaltung die technischen Möglichkeiten zugunsten der Beschäftigten und deren wachsenden Anforderungen an Fürsorgearbeit zu nutzen und umgekehrt die Risiken möglichst kleinzuhalten. Erstens ist davon auszugehen, dass Industrie 4.0 den Strukturwandel zu mehr Dienstleistungen verstärken wird, zusätzlich zu den durch den demografischen Wandel ausgelösten Impulsen. Dieser Strukturwandel erfordert neue Qualifikationen, also mehr Zeit für berufliche Weiterbildung. Zweitens dürfte die Digitalisierung den Spielraum für eine weitere zeitliche und räumliche Entkoppelung der Arbeit erweitern. Das schafft neue Möglichkeiten, für flexible Arbeitszeiten und für eine (phasenweise) Trennung von Betrieb und Arbeitsort. Entscheidend wird sein, Regelungen zu finden, die sowohl den Anforderungen der Betriebe als auch der Beschäftigten entsprechen.