

Flexible Arbeitszeitmodelle im öffentlichen Sektor

Als Deutschlands größter Arbeitgeber mit circa 4,6 Millionen Beschäftigten steht der öffentliche Dienst durch den demografischen Wandel vor großen personellen Herausforderungen. Mit einem Durchschnittsalter von 45 Jahren verfügt er über einen vergleichbar „alten“ Personalkörper.¹ In der Bundesverwaltung sind etwa 80 Prozent der Beschäftigten älter als 35 Jahre² und im Land Berlin wird beispielsweise bis zum Jahr 2024 jeder vierte Landesbedienstete in den Ruhestand versetzt.³ Pensionswellen, Budgetkürzungen sowie Personalabbau verschärfen die Personalsituation weiter.

Dennoch hat im allgemeinen Kampf um Nachwuchstalente der öffentliche Dienst aufgrund der vielfältigen und verantwortungsvollen Tätigkeiten sowie nicht zuletzt durch die langfristige Arbeitsplatzsicherheit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Arbeitgebern aus der Wirtschaft. Eine groß angelegte Befragung⁴ der Stellenbörse StepStone zeigt entsprechend, dass sich rund 78 Prozent der befragten Fach- und Führungskräfte vorstellen können, einen Beruf im öffentlichen Dienst anzunehmen. Wie kann der öffentliche Dienst aber nach der Personalgewinnung die Beschäftigten langfristig motivieren und incentivieren?

Neben weiter zu fördernden Möglichkeiten zur Jobrotation und zu leistungsbezogener Vergütung treten flexible Arbeitszeitmodelle in den Vordergrund, die bislang jedoch nur vergleichsweise geringe Verbreitung finden. Während diese insbesondere in der Privatwirtschaft zur Motivation der Beschäftigten genutzt werden, sind sie im öffentlichen Dienst aktuell noch stärker reglementiert. So ist die

Dienstzeitgestaltung unter anderem von strengen Anwesenheitspflichten innerhalb der Kernzeiten geprägt.

Allerdings wird die Möglichkeit zur Arbeitszeitreduzierung von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in der alltäglichen Praxis gerne genutzt. Während im Jahr 2012 rund 32 Prozent aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst (und circa 23 Prozent der Angestellten im öffentlichen Dienst) ein Teilzeitarbeitsverhältnis hatten,⁵ ist dies auf „wöchentliche Teilzeit“ (das heißt die verkürzte Arbeitszeit innerhalb einer Arbeitswoche) und zu meist auf die Betreuung von Kindern bzw. pflegebedürftigen Angehörigen („familienbedingte Teilzeit“) beschränkt. Im Vergleich dazu gingen insgesamt rund 26 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland im Jahr 2013 einer Arbeit in Teilzeit nach.⁶

Der öffentliche Dienst steht bei der langfristigen Incentivierung von Mitarbeitern folglich vor erheblichen strukturellen Herausforderungen. Drei wesentliche Ansätze zur flexibleren Dienstzeitgestaltung können hier Abhilfe schaffen:

1. Kurzfristige Flexibilisierungsmaßnahmen zur Erleichterung im Arbeitsalltag (wie zum Beispiel Telearbeit)
2. Lebensarbeitszeitkonten zur Unterstützung der Zeitsouveränität der Beschäftigten und zur bewussten Förderung einer lebensphasenorientierten Personalpolitik
3. Ausweitung der vorhandenen Teilzeitmöglichkeiten zur Verwirklichung von individuellen Bedürfnissen

Erleichterung des Arbeitsalltags durch kurzfristige Flexibilisierungsmaßnahmen

(Spontane) Flexibilisierungsmöglichkeiten wie Telearbeit bzw. Nutzung des Home Office sind in der Privatwirtschaft weit verbreitet und in einschlägigen Rankings ein wichtiges Merkmal für eine positive Bewertung von Arbeitgebern. Analysen bestätigen auch, dass sich Flexibilisierungsmöglichkeiten positiv auf die Arbeitszufriedenheit auswirken und gleichzeitig die Personalbindung stärken sowie Fluktuationsabsichten senken.⁷ Sie können kurzfristig helfen, familiäre Engpässe zu überwinden bzw. in Einklang mit dienstlichen Verpflichtungen zu bringen. Insbesondere

1 Vgl. Altis, A./Koufen, S. (2011): Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst

2 Vgl. Demografieportal des Bundes und der Länder (2012): Beschäftigte der Bundesverwaltung werden älter

3 Vgl. IHK Berlin (2011): Personalmanagement 2020

4 Vgl. StepStone Deutschland AG (2009): Arbeiten im öffentlichen Dienst

5 Vgl. Statistisches Bundesamt (2013): Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes

6 Vgl. Eurostat (2014): Teilzeitbeschäftigung als Prozentsatz der gesamten Beschäftigung

7 Vgl. Baltes, B. B./Briggs, T. E./Huff, J. W./Wright, J. A./Neuman, G. A. (1999): Flexible and compressed workweek schedules: A metaanalysis of their effects on work-related criteria. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 84, 496–513



für (Wochenend-)Pendler können Möglichkeiten der Telearbeit bzw. des Home Office zu einer starken zeitlichen Entlastung und somit zu einer (subjektiv empfundenen) Arbeitserleichterung führen.

Unserem Kenntnisstand zufolge besteht im Vergleich zu früher eine deutlich höhere Nachfrage nach Telearbeit bzw. Home Office aufseiten der Beschäftigten, wobei allerdings – gegebenenfalls auch durch oftmals nicht vorhandene IT-Lösungen – die tatsächliche Nutzung eher eingeschränkt zu sein scheint. Hinzu kommt, dass selbstverständlich nicht in allen Teilgebieten des öffentlichen Dienstes Telearbeit bzw. Home Office flächendeckend genutzt werden kann. Die Verrichtung einiger hoheitlicher Aufgaben wie zum Beispiel der Gefahrenabwehr (Feuerwehr, Polizei oder Streitkräfte), aber auch von kommunalen Verwaltungstätigkeiten (beispielsweise in Bürgerämtern, im Tiefbau oder im Gesundheitsamt) erlauben das Arbeiten von zu Hause aus nicht bzw. zumindest nicht durchgängig. Trotz höchster Sicherheitsstandards und immenser Anforderungen an den Datenschutz konnte jedoch etwa das hessische Justizministerium ein Pilotprojekt zur Telearbeit, bei dem Mitarbeiter ihre privaten Rechner über einen Stick zu dienstlichen

Rechnern umwandeln, einführen.⁸ Aus eigener Projekterfahrung wissen wir hingegen auch, dass es in anderen Bereichen wie etwa innerhalb der Bundeswehr oftmals schlicht an den technischen Voraussetzungen für Telearbeit bzw. Home Office mangelt. Anhand von Arbeitsanalysen sollte daher geprüft werden, in welchen Bereichen des öffentlichen Dienstes derartige Möglichkeiten eingeführt bzw. sinnvoll ausgebaut werden können.

Des Weiteren stellt die tatsächliche Umsetzung solcher Maßnahmen der Dienstzeitflexibilisierung ein wesentliches Merkmal einer modernen Personalführung dar und ist gleichzeitig auch Charakteristikum der Arbeitskultur innerhalb der Organisation. Die Vorgesetzten sollten stärker als bisher zur Verantwortungsübernahme aufgefordert werden und sich für eine flexible Dienstzeitgestaltung ihrer Mitarbeiter einsetzen. Dabei zählt es zu den Aufgaben der Vorgesetzten, sicherzustellen, dass die Mitarbeiter weiterhin im Alltagsgeschäft, in Prozessabläufen und Teamstrukturen integriert bleiben, sodass kein Wissensverlust auftritt und somit durch die Inanspruchnahme von Telearbeit bzw. Home Office keine Nachteile entstehen.

Bei exzessiver Inanspruchnahme sollten die Vorgesetzten durch stärkere Kontrolle der erzielten Arbeitsergebnisse etwaigen Missbrauch ausschließen.

Der öffentliche Dienst verfügt grundsätzlich über fixierte Kernzeiten in Verbindung mit Gleitzeiten. Dies ist zweifellos in Serviceabteilungen (wie zum Beispiel IT-Hotlines oder Bürgerämtern) erforderlich, um die ständige Erreichbarkeit in den Servicezeiten zu gewährleisten. Ob Kernzeiten allerdings darüber hinaus befolgt werden sollten, ist kritisch zu hinterfragen. Denn welche Vorteile bieten Kernzeiten, in denen Beschäftigte durch strenge bürokratische Mechanismen dazu gedrängt werden, um spätestens 9 Uhr das Büro zu betreten und mithilfe einer Stempel-/Zeitschaltuhr die eigene Anwesenheit zu dokumentieren? Würden nicht freiere Dienstzeitmodelle sogar eine verbesserte Personalführung und auch eine erhöhte Arbeitsmotivation sowie einen stärkeren Fokus auf die Arbeitsergebnisse erzielen? Der Druck zum Einhalten formaler Dienstkernezeiten motiviert in erster Linie zur pünktlichen Anwesenheit, aber nicht zur erfolgreichen und effizienten Erledigung der Aufgabentätigkeit an sich. Personalführung bzw. der Umgang mit Dienstzeiten sollte daher nicht vorrangig zeitfokussiert, sondern stärker aufgabenfokussiert

⁸ Vgl. eGovernment Computing (2014): Telearbeit beim hessischen Justizministerium – Abgesicherter Fernzugriff



ausgerichtet sein, was in der Konsequenz auch ein Aufbrechen strikter Kernzeiten bedeuten könnte. Durch eine ergebnisorientiertere Arbeitszeitregelung kann laut einer internationalen Studie zusätzlich eine bessere subjektiv empfundene Vereinbarkeit von Familie und Dienst erzielt werden.⁹

Nutzung von Lebensarbeitszeitkonten schafft mehr Zeitsouveränität

Neben diesen Flexibilisierungsmaßnahmen sollte eine stärkere Verbreitung von Lebensarbeitszeitkonten innerhalb des öffentlichen Dienstes geprüft werden. Diese gelten als ein modernes Instrument, das fest in die Personalmanagementstrategie und in die Arbeitskultur integriert sein sollte. Sie sind beliebt, da sie ein gesteigertes Maß an Zeitsouveränität herstellen und grundsätzlich die Flexibilität zur Verwirklichung individueller Bedürfnisse erhöhen.

Lebensarbeitszeitkonten unterscheiden sich je nach Flexibilisierungsgrad stark: Unterschiedliche Ein- und Auszahlungsmodalitäten prägen die verschiedenen Formen von Lebensarbeitszeitkonten (siehe Abbildung). So können je nach Ausgestaltung unterschiedliche Zeitbudgets (zum Beispiel Überstunden oder Urlaubstage) stundenweise mithilfe von Zeiterfassungssystemen in das Konto eingezahlt werden. In einigen Varianten können sogar Geldwerte wie beispielsweise

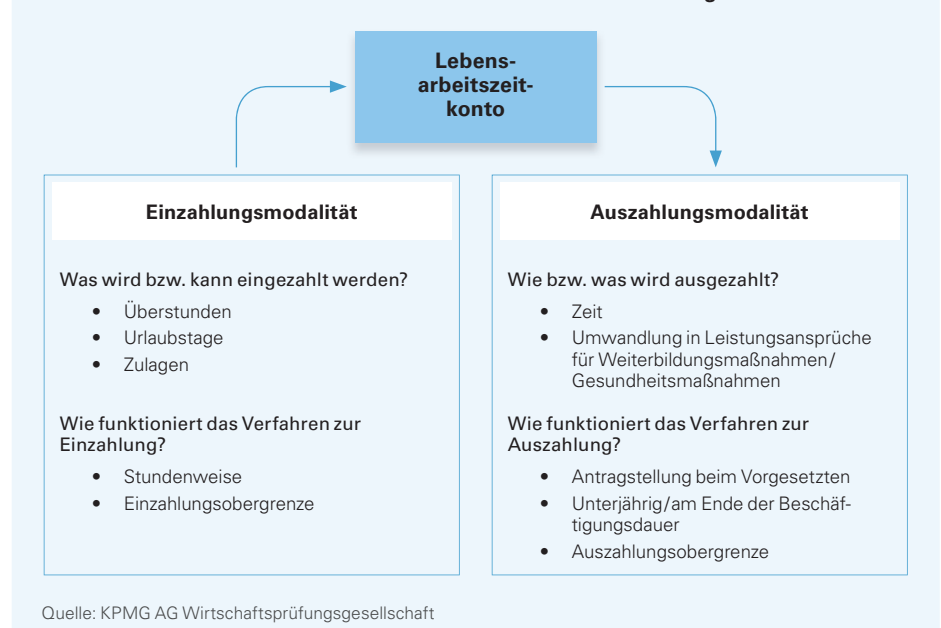
Zulagen eingezahlt werden. Manche Arbeitgeber nutzen zur Erhöhung der Planungssicherheit sogenannte Einzahlungsobergrenzen, die festlegen, wie viel Zeit ein Mitarbeiter maximal über seinen Beschäftigungszeitraum in sein Lebensarbeitszeitkonto einzahlen kann. Angesparte Zeitbudgets können unterjährig und bzw. oder am Ende der Beschäftigungszeit in Form von Zeit (oder in manchen Varianten auch in Form von Geld) im Einverständnis mit dem Vorgesetzten ausgezahlt werden. Ähnlich wie bei der Einzahlung kann es hier auch Auszahlungsmodalitäten geben, die festlegen, wie viele Abwesenheitszeiten die Mitarbeiter maximal unterjährig für sich beanspruchen können und wie viel Abwesenheitszeit dann am Ende der Beschäftigungszeit genutzt werden muss. Auf diese Weise können Schwankungen in der Arbeitsbelastung flexibel aufgefangen werden. Folglich können in arbeitsintensiven Phasen Zeiten verstärkt eingezahlt und in weniger arbeitsintensiven Phasen verstärkt ausgezahlt werden.

Auch bei der Nutzung von Lebensarbeitszeitkonten, insbesondere bei der Auszah-

lung von Zeiten, kommt den Vorgesetzten eine besondere Verantwortung und Fürsorgepflicht zu. Sie müssen nicht nur sicherstellen, dass die Arbeits- bzw. Prozessabläufe auch bei längeren Abwesenheiten der Mitarbeiter funktionieren, sondern auch für eine gute Reintegration der Mitarbeiter sorgen, wenn diese nach längerer Abwesenheit in das Alltagsgeschäft zurückkehren.

Verglichen mit jährlichen Arbeitszeitkonten, die auf Bundesebene etabliert sind und deren Voraussetzungen auch im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) geregelt sind, haben Lebensarbeitszeitkonten daher den großen Vorteil, dass angesparte Zeit am Ende des Jahres nicht verfällt und somit Frustrationen aufseiten der Betroffenen entgegengewirkt werden kann. Des Weiteren können in sehr flexiblen Modellen neben Freistellungszeiten auch Weiterbildungs-, Gesundheitspräventions- oder sogar Altersvorsorgemaßnahmen als Auszahlungsmodus genutzt werden. Mitarbeiter wandeln ihr angespartes Zeitguthaben entsprechend um und zahlen für Weiterbildungsmöglichkeiten oder Gesundheitspräventionsmaß-

Abbildung: Schematische Darstellung der Eckpunkte eines Lebensarbeitszeitkontos mit denkbaren Ein- und Auszahlungsmodalitäten



⁹ Vgl. Hill, R./Tranby, E./Kelly, E./Moen, P. (2013): Relieving the Time Squeeze? Effects of a White-Collar Workplace Change on Parents. *Journal of Marriage and Family*, Vol. 75 (4), 1014 – 1029

nahmen einen eigenen Beitrag aus dem Lebensarbeitszeitkonto. Der bewusste Einsatz eines eigenen Beitrags des Mitarbeiters soll die tatsächliche Teilnahme an diesen Maßnahmen erhöhen und die eigene Motivation dazu stärken.

Die Ein- und Auszahlungsmodalitäten sollten grundsätzlich ausbalanciert sein. Das heißt, sie sollten den Mitarbeitern ermöglichen, genügend Zeit einzahlen und sich auch wieder auszahlen lassen zu können, damit sich die Nutzung der Konten für sie substantiell lohnt. Allerdings sollte auch ausreichend Personalplanungssicherheit und Nutzungszeit insbesondere bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen für den Arbeitgeber bestehen bleiben.

In die strategischen Leitlinien des öffentlichen Dienstes, die lebenslange bzw. langfristige Erwerbstätigkeit beinhalten, können Lebensarbeitszeitkonten grundsätzlich gut integriert werden. So helfen sie, die Mitarbeiter in allen Phasen ihres (Erwerbs-)Lebens anzusprechen. Ausgestaltungsmöglichkeiten der Lebensarbeitszeitkonten zu entwickeln, die den verschiedenen Aufgabengebieten sowie den jeweiligen kulturellen Gegebenheiten der unterschiedlichen Institutionen des öffentlichen Dienstes Rechnung tragen, ist durchaus anspruchsvoll.

Berufsbilder, die zum Beispiel in Krankenhäusern oder Altenpflegeheimen sowie im vorbeugenden Brandschutz oder bei der Flugsicherung vorhanden sind, erfordern gänzlich andere Anforderungen an die Anwesenheit als etwa die Berufsbilder im Personalamt einer Kommune oder im Standesamt. Um passgenaue Modelle zu entwickeln, sollten nicht nur zeitliche Verfügbarkeiten der jeweiligen öffentlichen Institution beachtet werden, sondern auch psychische Beanspruchungen und körperliche Belastungen einbezogen werden – beispielsweise um sinnvolle Kombinationen mit Gesundheitspräventionsmaßnahmen zu erzielen.

Ausweitung der vorhandenen Teilzeitmodelle

Arbeitszeitreduzierungen bietet der öffentliche Dienst im Sinne der familienbedingten Arbeitszeitreduzierungen für Beschäftigte, die Kinder betreuen oder Angehörige pflegen. Zur weiteren Steigerung der Arbeitgeberattraktivität wären allerdings zusätzlich Teilzeitmodelle für (junge) Beschäftigte denkbar, die damit ihre Aus- und Weiterbildung (zum Beispiel in den Bereichen IT oder Kryptografie) nach einer abgeschlossenen Ausbildung bzw. abgeschlossenem Studium fortsetzen können. Des Weiteren sind Teilzeitmodelle für diejenigen (älteren) Beschäftigten denkbar, die aufgrund ihrer individuellen Lebenssituation nach langer Teilzeitarbeit gar nicht mehr in Vollzeit arbeiten wollen.

Die Privatwirtschaft bietet dabei eine Vielzahl an unterschiedlichen Ansätzen, wie eine innovative Gestaltung der Dienstzeit umgesetzt werden kann. Das Beispiel eines Maschinenbauunternehmens aus Süddeutschland verdeutlicht, wie sowohl Personalgewinnung als auch Personalbindung in Branchen gefördert werden können, die in besonderem Maße vom Fachkräftemangel betroffen sind: Dieses Unternehmen bietet den Mitarbeitern an, ihre wöchentliche Arbeitszeit für die nächsten zwei Jahre individuell zu fixieren. Die Mitarbeiter haben damit die Möglichkeit, im Abstand von zwei Jahren ihre Arbeitszeit individuell zu reduzieren und zu erhöhen. Seitens der Mitarbeiter ist dieses Modell Aussagen zufolge als sehr positiv und besonders motivierend bewertet worden und die Arbeitszeit sei sogar erhöht worden.

Insgesamt sollten innovative Arbeitsgestaltungsmodelle integraler Bestandteil eines ganzheitlichen Personalmanagements sein, das vom öffentlichen Dienst noch stärker ausgebaut werden sollte. Dass eine solche Entwicklung bereits begonnen hat, zeigt das Zertifikat „berufundfamilie“, das etliche öffentliche Arbeitgeber – darunter auch alle Bundesministerien – bereits tragen. Das Zertifikat,



das durch die Initiative berufundfamilie gGmbH erteilt wird, fungiert als offizieller Qualitätsnachweis einer familien- und lebensphasenbewussten Personalpolitik.¹⁰ Darüber hinaus sollten die vorgeschlagenen Möglichkeiten in die ganzheitliche Personalentwicklung der Angestellten und Beamten einbezogen werden. Im Fokus sollte dabei die Gesamtpersönlichkeit stehen, die mit ihrem Zeiteinsatz, aber genauso sehr mit ihrer Qualifikation und ihren individuellen Fähigkeiten Werte für die Gemeinschaft erbringt. ■

Dr. Katharina Julia Goerdeler, Kai Eltges

¹⁰ Vgl. berufundfamilie gGmbH: www.beruf-und-familie.de