

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

13/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Zu den Auswirkungen der Reformen von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit sowie möglichem Reformbedarf bei der Arbeitszeitregulierung

Frank Bauer
Tanja Buch
Peter Haller
Christian Hohendanner
Elke Jahn
Enzo Weber
Stefanie Wolter

ISSN 2195-5980

Zu den Auswirkungen der Reformen von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit sowie möglichem Reformbedarf bei der Arbeitszeitregulierung

Frank Bauer

Tanja Buch

Peter Haller

Christian Hohendanner

Elke Jahn

Enzo Weber

Stefanie Wolter

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	6
2 Befristete Beschäftigung	6
2.1 Gesamteinschätzung	6
2.2 Einzelaspekte zu den drei Reformpunkten.....	7
3 Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes	9
4 Modernisierung des deutschen Arbeitszeitgesetzes	11
Literatur	15

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise zu verschiedenen Aspekten des Arbeitsmarktes gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2018/19 betraf dies unter anderem die Auswirkungen der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie der im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbarten Reform des Befristungsrechts und einen möglichen Reformbedarf beim Arbeitszeitgesetz.

Im Herbst 2018 äußerte sich das IAB zum einen zu den Auswirkungen einer Beschränkung von Befristungen durch die unter anderem vorgesehene Quotenregelung bei sachgrundlosen Befristungen sowie durch die Begrenzung von Befristungsdauern und -ketten. Zum anderen befasste sich das IAB mit den Auswirkungen der zum 1. April 2017 in Kraft getretenen Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Es sieht als eine der wesentlichen Änderungen nach neun Monaten eine gleiche Entlohnung von Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmern wie vergleichbare Stammmitarbeiter im Entleihbetrieb vor sowie eine Festlegung der Überlassungshöchstdauer auf 18 Monate bei demselben Entleiher. Schließlich äußerte sich das IAB zum Bedarf einer Modernisierung des deutschen Arbeitszeitgesetzes und ging dabei auch darauf ein, ob und inwieweit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund von modernen Kommunikationsmedien auch außerhalb ihrer regulären Arbeitszeiten arbeitsbezogen erreichbar sind.

Die Erkenntnisse zu diesen drei Themenkomplexen werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

The IAB has been asked for their expertise on various aspects of the labour market for the preparation of the annual report of the German Council of Economic Experts (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) for several years now. For the current annual 2018/2019 report, these aspects included, among other things, the effects of the reform of the Temporary Employment Act (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) as well as the reform of the right to term limitation as agreed in the Coalition Treaty of the Federal Government and a possible need for reforms of the Working Time Act (Arbeitszeitgesetz).

In the autumn of 2018, the IAB commented, on the one hand, on the effects of limiting fixed-term employment without stating any pertinent reasons, among other things, to the proposed allocation of quotas and the limitation of the duration of fixed terms as well as several consecutive fixed terms. On the other hand, the IAB looked into the effects of the reform of the Temporary Employment Act, which entered into force on 1 April 2017. One of the major changes, the reform provides for equal pay for leased

employees and regular employees of comparable stance after nine months at the hiring company as well as a limitation of the maximum labour leasing duration to 18 months at the same hiring company. The IAB also commented on the need for modernisation of the German Working Time Act and shared its opinions about whether, and to what extent, employees are available for work-related issues outside of their regular working hours due to modern communication media.

The present opinion summarises the findings on these three groups of themes.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise zu verschiedenen Aspekten des Arbeitsmarktes gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2018/19 betraf dies unter anderem die Auswirkungen der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie der im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbarten Reform des Befristungsrechts und einen möglichen Reformbedarf beim Arbeitszeitgesetz.

Im Herbst 2018 äußerte sich das IAB zum einen zu den Auswirkungen einer Beschränkung von Befristungen durch die unter anderem vorgesehene Quotenregelung bei sachgrundlosen Befristungen sowie durch die Begrenzung von Befristungsdauern und -ketten. Zum anderen befasste sich das IAB mit den Auswirkungen der zum 1. April 2017 in Kraft getretenen Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Es sieht als eine der wesentlichen Änderungen nach neun Monaten eine gleiche Entlohnung von Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmern wie vergleichbare Stammitarbeiter im Entleihbetrieb sowie eine Festlegung der Überlassungshöchstdauer auf 18 Monate bei demselben Entleiher vor. Schließlich äußerte sich das IAB zum Bedarf einer Modernisierung des deutschen Arbeitszeitgesetzes und ging dabei auch darauf ein, ob und inwieweit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund von modernen Kommunikationsmedien auch außerhalb ihrer regulären Arbeitszeiten arbeitsbezogen erreichbar sind. Die Erkenntnisse zu diesen drei Themenkomplexen werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

2 Befristete Beschäftigung

Die Antwort auf die Frage des Sachverständigenrates basiert auf der Studie „Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag. Reichweite, Risiken und Alternativen“ (Hohendanner 2018a). Darin sind weitergehende Analysen zu dieser Thematik, Statistiken zur aktuellen Entwicklung sowie weitere Informationen (unter anderem zur derzeitigen Rechtslage und zu alternativen Vorschlägen der Begrenzung befristeter Verträge) zu finden. Weiteres empirisches Material wurde in der IAB-Publikation „Aktuelle Daten und Indikatoren. Befristete Beschäftigung in Deutschland“ veröffentlicht (Hohendanner 2018b).

2.1 Gesamteinschätzung

In Summe führt das Reformvorhaben zu einer deutlichen Einschränkung der Befristungsmöglichkeiten privater und öffentlicher Arbeitgeber. Angesichts der guten wirtschaftlichen Situation, der robusten Lage auf dem Arbeitsmarkt und dem aktuell hohen Fachkräftebedarf dürften sich aber kurz- bis mittelfristig negative Beschäftigungseffekte insgesamt in Grenzen halten. Zwar lassen sich die Auswirkungen nicht quantifizieren. Die Tatsache, dass befristete Verträge häufig als Rekrutierungsinstrument genutzt werden und in den letzten Jahren zunehmend in unbefristete Verträge umge-

wandelt werden, spricht in Summe jedoch sowohl für eine Zunahme bei den unbefristeten Einstellungen als auch für eine Zunahme bei Übernahmen nach befristeter Beschäftigung.

Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass insbesondere private Arbeitgeber neben befristeten Arbeitsverträgen häufig weitere Instrumente der Personalanpassung wie Zeitarbeit, Werkverträge oder Kündigungen nutzen. Bei wirtschaftlicher Notwendigkeit werden Arbeitgeber gegebenenfalls verstärkt auf diese anderen Instrumente zurückgreifen oder sich mit Einstellungen zurückhalten, sofern das Instrument der Befristung nicht mehr ausreichend attraktiv erscheinen sollte. Diese Ausweichreaktionen lassen sich ex ante allerdings nicht quantifizieren. Die Zurückhaltung bei Einstellungen dürfte insbesondere dann an Bedeutung gewinnen, wenn wirtschaftliche Unsicherheit zunimmt und Aufträge ausbleiben. Da das Gesetzesvorhaben langfristig wirkt, sollten dessen Auswirkungen auch im Kontext von möglichen Rezessionen beachtet werden.

Als unmittelbare aktuelle Reaktion ist zu erwarten, dass private wie öffentliche Arbeitgeber in Antizipation der möglichen Einschränkungen bei sachgrundlosen Befristungen verstärkt auf Befristungen mit Sachgrund setzen könnten. Dies ist möglich, wenn Arbeitgebern rechtlich anerkannte Sachgründe vorliegen. Aktuell greifen Arbeitgeber aus Gründen der Rechtssicherheit häufig auf Befristungen ohne Sachgrund zurück, auch wenn ein rechtlich anerkannter Sachgrund vorliegt (vgl. Hohendanner 2018a). Insofern ist damit zu rechnen, dass der Anteil an Befristungen mit Sachgrund an Bedeutung gewinnen wird.

Die Rekrutierungspraxis im öffentlichen Dienst hängt maßgeblich von politischen Entscheidungen bezüglich der Ausstattung der Personalhaushalte ab. Da auch öffentliche Arbeitgeber Schwierigkeiten bei der Fachkräfterekrutierung zunehmend als Problem wahrnehmen (vgl. Hohendanner et al. 2015), dürfte hier ebenfalls die Umwandlung von befristeten in unbefristete Stellen überwiegen. Allerdings ist nicht unwahrscheinlich, dass solche Umwandlungen derzeit zum Teil auch ohne die Reform des Befristungsrechts erfolgen – aufgrund des medialen Drucks auf öffentliche Arbeitgeber oder schlicht wegen des vorhandenen Personalbedarfs.

2.2 Einzelaspekte zu den drei Reformpunkten

Der im Koalitionsvertrag gefasste Beschluss, den „Missbrauch bei den Befristungen ab[zu]schaffen“, enthält im Kern drei Maßnahmen:

- die Beschränkung des Anteils sachgrundloser Befristungen bei größeren Arbeitgebern
- die Verkürzung der einzelvertraglichen Dauer sachgrundloser Befristungen auf 18 Monate
- die Einführung einer individuellen Höchstbefristungsdauer bei demselben Arbeitgeber von fünf Jahren.

Zur Quotierung der sachgrundlosen Befristung

Das Ziel, Befristungen zu begrenzen, soll vor allem über die Quotierung der sachgrundlosen Befristungen erreicht werden, und zwar auf 2,5 Prozent bei Arbeitgebern mit mehr als 75 Beschäftigten. Die Reichweite der Quotierung lässt sich mit den verfügbaren Daten des IAB-Betriebspanels nur eingeschränkt quantifizieren, weil sich die Regelung auf „Arbeitgeber“ und nicht auf einzelne „Betriebe“ bezieht. Bezogen auf die Daten des Jahres 2017 und ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen der Arbeitsmarktakteure wären in Einzelunternehmen etwa 360.000 sachgrundlose Befristungen betroffen, die über der Quote liegen und daher abgebaut oder umgewandelt werden müssten. Für 480.000 weitere sachgrundlose Befristungen in Zentralen, Mittelinstanzen, Niederlassungen oder Filialen kann die Betroffenheit nicht klar abgeschätzt werden, weil nicht bekannt ist, wie einzelne Betriebe ihre Befristungsquoten auf Arbeitgeberebene miteinander verrechnen können (vgl. Hohendanner 2018a).

Der Bezug der Quote auf „Arbeitgeber“ könnte dazu führen, dass die sachgrundlose Befristung bei größeren Arbeitgebern mit mehreren Betrieben über die Quotierung hinaus deutlich an Attraktivität verliert. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Dienst. Dort gibt es auf Bundesebene nur den Arbeitgeber „Bund“, in den einzelnen Bundesländern den Arbeitgeber „Land“. Die einzelnen Ministerien, Anstalten und Behörden, die zu den Arbeitgebern „Bund“ oder „Land“ gehören, müssten ihre Beschäftigungsverhältnisse bündeln und eine Quote berechnen. Die Quote würde sich dann auf die letzte Einstellung ohne Sachgrund beziehen, die irgendwo auf Bundes- beziehungsweise Landesebene erfolgt ist. Wird der Koalitionsvertrag in dieser Weise umgesetzt, könnte es bei solchen Arbeitgebern zum kompletten Verzicht auf sachgrundlose Befristungen kommen, da bereits die technische Umsetzung der rechtlichen Vorgaben schwierig sein dürfte.

Zur Begrenzung der Dauer sachgrundloser Befristungen auf 18 Monate

Die Verkürzung der Dauer der sachgrundlosen Befristung von 24 auf 18 Monate dürfte zunächst entsprechende Personalanpassungen wie Entfristungen, Anschlussbeschäftigungen mit Sachgrundbefristung, aber auch Personalabgänge beschleunigen. Bei geplanten Beschäftigungsdauern von mehr als 18 Monaten dürfte es zu Ausweichreaktionen – etwa zu Befristungen mit Sachgrund – kommen.

Zur individuellen Höchstbefristungsdauer beim selben Arbeitgeber von fünf Jahren

Generell fehlen empirische Informationen über die quantitative Relevanz und Dauer von Kettenbefristungen. Die Fünf-Jahres-Grenze erhöht zunächst den Druck auf die Arbeitgeber, bei langjährigen Befristungsketten eine Entscheidung zu treffen. Bei dem derzeit anhaltenden Personalbedarf dürfte diese Entscheidung in vielen Fällen zugunsten von Entfristungen ausfallen. Kritisch zu bewerten ist, dass befristet Beschäftigten, die bei einem größeren Arbeitgeber mit mehreren Betrieben nach den fünf Jahren nicht weiter beschäftigt werden, höhere Beschäftigungshürden auferlegt werden,

da sie bei keiner Einrichtung desselben Arbeitgebers mehr befristet eingestellt werden können.

Insbesondere öffentliche Arbeitgeber stehen im Verdacht, für einen Großteil der Kettenbefristungen verantwortlich zu sein, wenngleich hierzu empirische Evidenz fehlt. Dauerstellen werden im öffentlichen Dienst in der Regel in Abstimmung mit den für den Haushalt zuständigen Stellen bewilligt, die es in der Hand haben, befristete in unbefristete Stellen umzuwandeln. Die Fünf-Jahres-Grenze müsste daher mit einem Ausbau von Dauerstellen oder einer Umwandlung von befristeten in unbefristete Stellen im öffentlichen Dienst flankiert werden. Unabhängig davon dürfte bei größeren Arbeitgebern mit mehreren Dienststellen und Einzelbetrieben auch Unsicherheit eine Rolle spielen, ob eine einzustellende Person die Fünf-Jahres-Grenze unter Berücksichtigung der Karenzzeit von drei Jahren überschritten hat. In der Summe könnten sich die betrieblichen Beschäftigungsdauern verkürzen.

3 Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

Die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ist zum 1. April 2017 in Kraft getreten. Eine der wesentlichen Änderungen war die Einführung von Equal Pay, das heißt, dass Leiharbeiter nach neun Monaten die gleiche Entlohnung erhalten wie vergleichbare Stammmitarbeiter im Entleihbetrieb. Eine Abweichung vom Equal-Pay-Grundsatz bis zum 15. Monat ist möglich, wenn Branchenzuschlagstarifverträge nach sechs Wochen Überlassung eine stufenweise Heranführung an den Equal-Pay-Grundsatz vorsehen.

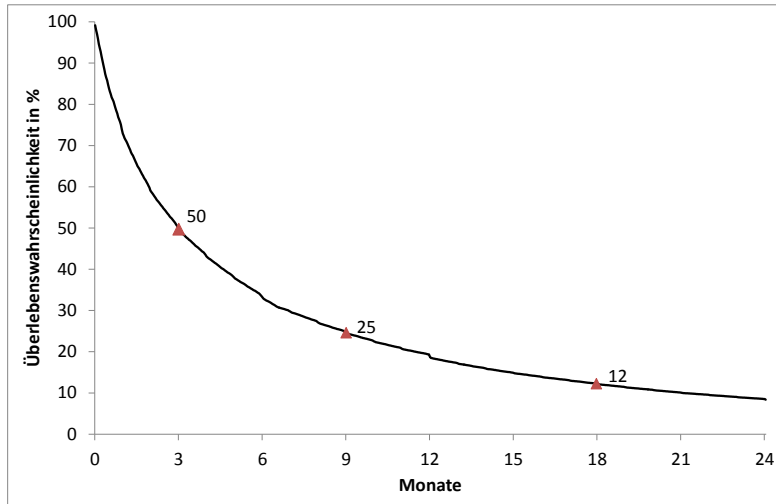
Zudem wurde mit der Reform die Überlassungshöchstdauer auf 18 Monate bei demselben Entleiher festgelegt. Eine Verlängerung ist möglich, wenn sich die Tarifpartner in einem Tarifvertrag auf eine längere Überlassungshöchstdauer einigen.

Da die neuen Regelungen erst seit April 2017 gelten, liegen noch keine Befunde zu den Wirkungen der Reform vor. Jedoch lässt sich auf der Basis von bisherigen Überlassungsdauern prognostizieren, wie viele Leiharbeiter von der Neuregelung betroffen wären.

Laut Arbeitnehmerüberlassungsstatistik, in der die Dauer der beendeten Beschäftigungsverhältnisse erhoben wird, waren im Jahr 2017 etwa 50 Prozent der Leiharbeitsjobs kürzer als 3 Monate. Genauerem Aufschluss über die Beschäftigungsdauern nach 9 und 24 Monaten gibt eine Analyse des IAB, deren wichtigste Ergebnisse im Folgenden präsentiert werden (Haller und Jahn, 2014a, b). Da die Zeitarbeitsfirma der rechtliche Arbeitgeber ist, wird die Dauer der Überlassung eines Leiharbeiters an einen Kundenbetrieb statistisch nicht erfasst. Daher wurde die Beschäftigungsdauer beim selben Verleihbetrieb herangezogen. Vor allem für kurze Beschäftigungszeiten sollten diese in der Regel mit der Überlassungsdauer übereinstimmen.

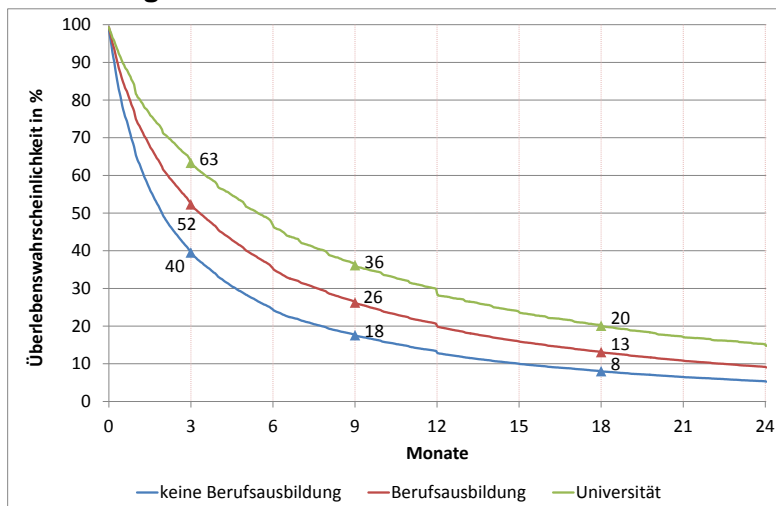
Legt man den Zeitraum der Jahre 2000 bis 2012 zu Grunde, so zeigt sich, dass nach drei Monaten noch circa 50 Prozent der Leiharbeiter bei demselben Zeitarbeitsbetrieb tätig waren (vgl. Abbildung 1). Etwa ein Drittel war dort sechs Monate oder länger beschäftigt, nach neun Monaten waren es noch 25 Prozent. Rund 12 Prozent der Zeitarbeiter waren länger als 18 Monate bei derselben Zeitarbeitsfirma tätig.

Abbildung 1: Verweildauer in einem Leiharbeitsverhältnis



Quelle: IEB, Jahn und Haller (2014b)

Abbildung 2: Verweildauer in der Zeitarbeit für die Periode 2000 bis 2012 nach Ausbildung



Quelle: IEB, Jahn und Haller (2014b)

Differenziert man nach der Berufsausbildung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, werden große Unterschiede deutlich (siehe Abbildung 2): Etwa 36 Prozent der Leiharbeiter mit Hochschulabschluss und 26 Prozent der Leiharbeiter mit Berufsausbildung waren nach 9 Monaten nach wie vor im gleichen Zeitarbeitsunternehmen tätig. Hingegen können nur etwa 18 Prozent der Leiharbeiter ohne abgeschlossene Berufsausbildung eine Beschäftigungsdauer von 9 Monaten beim gleichen Zeitarbeitsbetrieb aufweisen.

Eine Beschäftigungsdauer von 18 Monaten oder mehr schafften nur wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Branche: Nach 18 Monaten waren noch 20 Prozent der Leiharbeiter mit Hochschulabschluss, 13 Prozent mit und nur 8 Prozent ohne Berufsausbildung im selben Arbeitsverhältnis tätig. Eine Ursache für die längeren Beschäftigungsdauern Hochqualifizierter ist vermutlich die Art der ausgeübten Tätigkeit. Sie dürften häufiger in längerfristig angelegten Projekten eingesetzt werden, die auch eine längere Einarbeitungszeit verlangen. Hingegen sind Leiharbeiter ohne Berufsausbildung häufiger in kurzfristigen Helfertätigkeiten mit einer kurzen Einweisungsphase anzutreffen.

Die Beschäftigungsdauern machen deutlich, dass nur ein kleiner Teil der Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer von der Neuregelung betroffen gewesen wären. Ferner ist zu bedenken, dass vor allem die Einführung des Equal Pay nach neun Monaten Anreize setzt, Leiharbeiter nach dieser Frist durch neue Leiharbeiter zu ersetzen. Eine mögliche Folge ist, dass die Überlassungsdauern zukünftig sinken werden.

Für das IAB-Betriebspanel wurden im Jahr 2010 Entleihbetriebe nach den Motiven der Nutzung der Leiharbeit gefragt. Beinahe zwei Drittel der Entleihbetriebe gaben an, dass das Abfangen von temporären Auftragsspitzen ein wichtiges Motiv für die Nachfrage von Leiharbeitnehmern und Leiharbeiterinnen war. Nur für circa 20 Prozent der Betriebe war hingegen die unverbindliche Erprobung neuer Mitarbeiter bedeutend. Diese Ergebnisse legen nahe, dass Leiharbeit von Entleihbetrieben primär als Flexibilitätspuffer genutzt wird. Infolgedessen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Begrenzung der Überlassungshöchstdauer neue Anreize setzt, Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer nach 18 Monaten zu übernehmen.

Vielmehr könnten die genannten Regulierungen der Leiharbeit dazu führen, dass Unternehmen auf den Einsatz von Leiharbeitskräften verzichten und alternativ andere Vertragsformen wie On-Site-Werkverträge nutzen. Über derartige Umgehungsstrategien liegen bislang jedoch keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor.

4 Modernisierung des deutschen Arbeitszeitgesetzes

Eine generelle Lockerung der Arbeitszeitregulierungen halten wir nicht für empfehlenswert. Zwischen den berechtigten Flexibilitätsanforderungen, die Betriebe an ihr Personal stellen, und den gleichermaßen berechtigten Flexibilitäts- und Schutzinteressen der Beschäftigten muss ein Flexibilitätskompromiss gefunden werden. Das Arbeitszeitgesetz gibt dafür einen geeigneten Rahmen ab, da es gleichermaßen Verbindlichkeit garantiert und Flexibilität ermöglicht. Es bedarf seiner umso mehr, als im Zuge der Digitalisierung die betrieblichen Flexibilitätsanforderungen steigen (zum Beispiel Warning/Weber 2017) und es zu einer zunehmenden Entgrenzung der Arbeitszeiten der Beschäftigten kommen kann (Nübling et al. 2015, Beermann et al. 2017). Zugleich sind aber auch die Flexibilitätsbedarfe auf der Arbeitnehmerseite gestiegen, etwa durch den anhaltenden Trend zu Doppelverdiener-Haushalten (Weber 2017).

In Deutschland wird eine große Anzahl von Instrumenten zur flexiblen Gestaltung der Arbeits- und Betriebszeiten genutzt. Die Arbeitszeiten des Gros der Beschäftigten entsprechen nicht einem starren „Nine-to-five“-Arbeitstag im Rahmen der Arbeitswoche: Nach Angaben des Mikrozensus arbeiten 16 Prozent der abhängig Beschäftigten in Schichtarbeit, 9 Prozent in Nachtarbeit, 24 Prozent leisten Samstags- und 14 Prozent Sonntagsarbeit. Hinzu kommen Teilzeitbeschäftigung und neuere Formen flexiblen Arbeitseinsatzes: So können rund ein Viertel der Beschäftigten aufgrund von Gleitzeitarbeit mit Arbeitszeitkonten Arbeitszeitvariationen in Lage und Dauer vornehmen (Lott/Chung 2016). Für das Betriebszeitmanagement kommen zudem Möglichkeiten der Feinsteuerung der Betriebszeiten durch versetzte Arbeitszeiten hinzu sowie der Einsatz von Mini- und Midi-Jobs, geringfügiger Beschäftigung oder Leiharbeit als Instrumente der flexibleren Gestaltung von Betriebszeiten. Im europäischen Vergleich zeichnen sich die Betriebe in Deutschland durch lange Betriebszeiten aus (Bauer 2018, Bauer et al. 2007). Außerdem ist zu erwähnen, dass bei 11 Prozent der Männer und 8 Prozent der Frauen mittlerweile gar keine formellen Arbeitszeitregelungen mehr bestehen (Lott/Chung 2016), sie ihre Arbeitszeit also in Lage und Dauer selbst festlegen, was gleichermaßen Freiheitsgrade wie die Abwesenheit von Schutzstandards bedeuten kann.

Weder die Abwesenheit von Arbeitszeitregelungen noch das Vorliegen von Arbeitszeitkonten oder Regelungen zur Selbststeuerungen der Arbeitszeiten (etwa Gleitzeit- oder Vertrauensarbeitsmodelle; Munz 2005) geben Auskunft darüber, in wessen Interesse und mit welchem Ziel die vorhandenen Flexibilitätsspielräume genutzt werden. Darauf bezogene analytische Untersuchungen zeigen allerdings, dass Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilität und deren tatsächlicher Einsatz vor allem durch den Job und Betrieb bestimmt sind, weniger durch Arbeitnehmermerkmale (zum Beispiel Zapf/Weber 2017).

Bei der Einschätzung des Arbeitszeitgesetzes ist in Betracht zu ziehen, dass die umfangreichen Bestimmungen im § 7 (Abweichende Regelungen) eine Vielzahl von Abweichungen der Arbeitszeitregelungen erlauben, die aufgrund eines Tarifvertrags oder aufgrund eines Tarifvertrags in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung bestehen. Hier sind explizit Abweichungen in den §§ 3 bis 6 ArbZG zu nennen. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die von § 3 abweichenden Regelungen in § 7 hingewiesen: So ist es mit tarifvertraglichen Regelungen möglich, abweichend von § 3 (a) die Arbeitszeit über zehn Stunden werktäglich zu verlängern, wenn in die Arbeitszeit regelmäßig und in erheblichem Umfang Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst fällt, oder (b) einen anderen Ausgleichszeitraum festzulegen. Flexibilitätskompromisse können also im Rahmen kollektivvertraglicher Arrangements gefunden werden. Dadurch soll ausgeschlossen werden, dass die typischerweise bestehende Machtasymmetrie zwischen Betrieben und Arbeitnehmern sich zum Schaden der Beschäftigten auswirkt.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, dass angesichts veränderter Konstellationen – zum Beispiel der Digitalisierung der Arbeitswelt – auch neue Kompromisse ausgehandelt werden. Denkbar wäre etwa, den Betrieben größere Flexibilität im Einzelfall zu erlauben, wenn die Arbeitgeber auf der betrieblichen und sozialpartnerschaftlichen Ebene im Gegenzug adäquate Zugeständnisse an anderer Stelle machen (Weber/Zapf 2018). Dabei könnte es zum Beispiel um eine Flexibilisierung der täglichen Arbeitszeitobergrenze oder Erreichbarkeitsregeln gehen. Voraussetzung müsste jedoch sein, dass Gewerkschaften beziehungsweise Betriebsräte zustimmen – eine Orientierung an Tarifverträgen oder eine institutionalisierte betriebliche Interessenkoordination vorausgesetzt – und die kompensierenden Zugeständnisse vonseiten der Arbeitgeber nachgewiesen werden. Derartige Zugeständnisse in Paketlösungen könnten etwa Vorankündigungsfristen, Urlaubsregelungen, individuelle Freistellungen oder Maßnahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements betreffen. Ziel wäre es, Flexibilität im Einzelfall und den Schutz der Arbeitnehmer vor Überlastung zu verbinden. So könnten auch in Abweichung vom Arbeitszeitgesetz bestehende Grauzonen im jeweiligen Einzelfall reduziert werden. Der Vorschlag kann es dabei vermeiden, allgemeine Regeln motiviert durch bestimmte Fälle aufzuweichen, wodurch die Gesamtheit der Arbeitnehmer betroffen wäre.

Erweiterte Erreichbarkeit von Beschäftigten aufgrund moderner Kommunikationsmedien

Zum Ausmaß der Betroffenheit von einer erweiterten Erreichbarkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund von modernen Kommunikationsmedien gibt es repräsentative Beschäftigungsbefragungen (Nübling et al. 2015, Beermann et al. 2017): Nübling et al. (2015) bitten Beschäftigte anzugeben, ob sie der Aussage „Die modernen Kommunikationsmittel wie E-Mail, Handy oder Internet machen meine Freizeit häufig zur Arbeitszeit“ zustimmen oder widersprechen: „Dieser Aussage stimmen 17,2 Prozent uneingeschränkt zu, rund 10 Prozent zeigen sich unentschieden; 73 Prozent stimmen der Aussage nicht zu“ (ebenda: 48). Diese Gesamtverteilung wurde nach verschiedenen sozio-demografischen und betrieblichen Variablen differenziert: „Angestellte berichten doppelt so häufig von einer Umfunktionierung der Freizeit wie Arbeiter. Eine differenzierte Analyse nach der Art der Tätigkeit zeigt, dass das Ausmaß der Entgrenzung bei Angestellten mit dem Grad der Verantwortung steigt. Personen mit Personalverantwortung und Angestellte mit eigenständiger Tätigkeit berichten jeweils zu 29 Prozent von einem Verschwimmen von Arbeit und Freizeit. Angestellte mit umfassenden Führungsaufgaben stimmen sogar zu knapp 39 Prozent der Aussage zu, dass die modernen Kommunikationsmittel ihre Freizeit häufig zur Arbeitszeit machen“ (ebenda).

Beermann et al. 2017 befragen Beschäftigte auch generell zum Thema „Ständige Erreichbarkeit“¹. Dabei wurde differenziert zwischen der vom Betrieb artikulierten Erwartung einer arbeitsbezogenen erweiterten Erreichbarkeit außerhalb der regulären Arbeitszeit und der tatsächlichen Kontaktierung der Beschäftigten in ihrem Privatleben. Die Studie kommt zu folgendem Resultat: 22 Prozent der Befragten gaben an, von ihnen würde erwartet, auch in ihrem Privatleben für dienstliche Angelegenheiten erreichbar zu sein (Beermann et al. 2017: 74). Eine Differenzierung zwischen allgemeiner Erwartung und faktischer Kontaktierung zeigt, dass 12 Prozent tatsächlich häufig im Privatleben von Mitarbeitern, Kollegen, Vorgesetzten oder Kunden kontaktiert wurden (vgl. Abbildung 4.14 und Tabelle 13a im Anhang von Beermann et al. 2017). Zwei Drittel der Beschäftigten werden hingegen selten oder nie privat kontaktiert (65 Prozent).

Die Erreichbarkeit variiert stark mit der beruflichen Position und ist damit teilweise mit einer Selbstselektion verbunden. So zeigen die Auswertungen von Arnold et al. 2015, dass vor allem Führungskräfte und Beschäftigte mit Handlungsspielraum auch während der Freizeit erreichbar sind. Dies bestätigt sich beim Zusammenhang von Erreichbarkeit und subjektiver Arbeitsqualität. Beschäftigte, die wenigstens mehrmals in der Woche während der Freizeit dienstlich telefonieren oder E-Mails beantworten, sind engagierter im Job und haben eine höhere Verbundenheit mit ihrem Arbeitgeber als Beschäftigte, die nie in der Freizeit kontaktiert werden. Allerdings haben diese Beschäftigten auch größere Probleme, Beruf und Familienleben zu vereinbaren (ebenda).

¹ Da es bislang keine allgemeingültige Definition von ständiger Erreichbarkeit gibt, findet man Befragungen dazu unterschiedliche Definitionen und Operationalisierungen.

Literatur

Arnold, Daniel; Steffes, Susanne; Wolter, Stefanie (2015): Mobiles und entgrenztes Arbeiten. Bericht zum Monitor. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 460.

Bauer, Frank (2018): Zur Regulierung von flexiblen Arbeitszeiten. IAB-Stellungnahme Nr. 7.

Bauer, Frank; Groß, Hermann; Munoz de Bustillo y Llorente, Rafael; Fernandez Macias, Enrique; Sieglen, Georg (2007): Cross-country comparison of operating hours, capacity utilisation, working times and employment. In: L. Delsen; D. Bosworth; H. Groß; R. Munoz de Bustillo y Llorente (Hrsg.): Operating hours and working times. A survey of capacity utilisation and employment in the European Union. (Contributions to economics). Heidelberg u. a.: Physica-Verlag, S. 41–71.

Beermann, Beate; Amlinger-Chatterjee, Monischa; Brenscheidt, Frank; Gerstenberg, Susanne; Niehaus, Michael; Wöhrmann, Anne M. (2017): Orts- und zeitflexibles Arbeiten: Gesundheitliche Chancen und Risiken. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Haller, Peter; Jahn, Elke (2014a): Beschäftigung beim gleichen Zeitarbeitsbetrieb – meist nur von kurzer Dauer. IAB-Forum Nr. 2, S. 12–17.

Haller, Peter; Jahn, Elke (2014b): Zeitarbeit in Deutschland: Hohe Dynamik und kurze Beschäftigungsdauern. IAB-Kurzbericht Nr. 13.

Hohendanner, Christian; Ostmeier, Esther; Ramos Lobato, Philipp (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. IAB-Forschungsbericht Nr. 12.

Hohendanner, Christian (2018a): Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag: Reichweite, Risiken und Alternativen. IAB-Kurzbericht Nr. 16.

Hohendanner, Christian (2018b): Befristete Beschäftigung in Deutschland. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Daten und Indikatoren.

Lott, Yvonne; Chung, Heejung (2016): Gender discrepancies in the outcomes of schedule control on overtime hours and income in Germany, In: European Sociological Review, online veröffentlicht am 18. August 2016.

Munz, Eva (2005): Selbststeuerung der Arbeitszeiten aus Beschäftigtenperspektive. Eine empirische Analyse von Einsatz und Wirkung selbstgesteuerter variabler Arbeitszeitverteilung.

Nübling, Matthias; Lincke, Hans-Joachim; Schröder, Helmut; Knerr, Petra; Gerlach, Irene; Laß, Inga (2015): Gewünschte und erlebte Arbeitsqualität (Abschlussbericht), Forschungsbericht 456 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS).

Statistisches Bundesamt (2016): Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus zum Arbeitsmarkt. Fachserie 1, Reihe 4.1.

Warning, Anja; Weber, Enzo (2017): Wirtschaft 4.0: Digitalisierung verändert die betriebliche Personalpolitik. IAB-Kurzbericht Nr. 12.

Weber, Enzo (2017): Weg mit der Falle! Süddeutsche Zeitung, 04.12.2017.

Weber, Enzo; Zapf, Ines (2018): Arbeitszeitflexibilität ist primär arbeitgeberorientiert. IAB-Forum, 16.02.2018.

Zapf, Ines; Weber, Enzo (2017): The role of employer, job and employee characteristics for flexible working time: An empirical analysis of overtime work and flexible working hours' arrangements. IAB-Discussion Paper Nr. 4.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
2/2018	Frank Bauer	Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen	4/18
3/2018	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen	6/18
4/2018	Lutz Bellmann Peter Ellguth	Zum Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung	7/18
5/2018	Kerstin Bruckmeier Thomas Kruppe Peter Kupka Jannek Mühlhan Christopher Osiander Joachim Wolff	Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung	7/18
6/2018	Christine Dauth Thomas Kruppe Gesine Stephan	Zur Qualifizierungsoffensive „Wissen und Sicherheit für den Wandel“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	8/18
7/2018	Frank Bauer	Zur Regulierung von flexiblen Arbeitszeiten	9/18
8/2018	Mario Bossler Joachim Möller	Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung	10/18
9/2018	Herbert Brücker Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung	10/18
10/2018	Frank Bauer Kerstin Bruckmeier Peter Kupka Torsten Lietzmann Markus Promberger Philipp Ramos Lobato Joachim Wolff	Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an	11/18
11/2018	Herbert Brücker Anette Haas Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Zur Steuerung der Erwerbsmigration und zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter	11/18
12/2018	Peter Kupka Torsten Lietzmann Markus Promberger Philipp Ramos Lobato	Sicherung sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose	12/18

Stand: 12.12.2018

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>



Impressum

IAB-Stellungnahme 13/2018

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn1318.pdf>

