

Substitution von bezahlten Überstunden durch Arbeitslose

Das BAFF-Modell
im Arbeitsamtsbezirk Neuwied – eine vertiefende Analyse

Bernhard Teriet



Die letzten Ausgaben des **IAB** *Werkstattbericht* im Überblick

- Nr. 9 **Aktivierende Arbeitsmarktpolitik**
26.7.2002 IAB-Colloquium „Praxis trifft Wissenschaft“ am 21. März 2002 in Mannheim – eine Tagungsdokumentation
- Nr. 10 **Kombilöhne im internationalen Vergleich**
1.8.2002 Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung
- Nr. 11 **Wege aus der Arbeitsmarktkrise**
22.8.2002 Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 12 **Zwischen Wunsch und Wirklichkeit**
3.9.2002 Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeitmodelle von Frauen mit Kindern liegen immer noch weit auseinander
- Nr. 13 **Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**
1.10.2002 Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“
- Nr. 14 **Beschäftigung von Arbeitslosen statt bezahlter Überstunden**
4.10.2002 Zwei Ansätze im Rahmen der freien Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit: Das Neuwied- und das Bayern-Modell
- Nr. 15 **Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung**
21.10.2002 Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen
- Nr. 16 **Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems**
25.11.2002
- Nr. 17 **Einkommen von Männern und Frauen beim Berufseintritt**
17.12.2002 Betriebliche Ausbildung und geschlechtsspezifische berufliche Segregation in den 90er Jahren
- Nr. 18 **Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende**
18.12.2002 – Erste deskriptive Befunde –
- Nr. 1 **Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab?**
10.2.2003 Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms
- Nr. 2 **Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland**
10.3.2003 Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden

Die Reihe „IAB Werkstattbericht“ gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB *Werkstattbericht*

Nr. 3 / 14.3.2003

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie u.a. ausgewählte **IAB** *Werkstattberichte* im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Bernhard Teriet, Tel. 0911/179-3115
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-1688

Substitution von bezahlten Überstunden durch Arbeitslose

Das BAFF-Modell
im Arbeitsamtsbezirk Neuwied – eine vertiefende Analyse

Gliederung

1. Einleitung	5
2. Durch Problemdruck zur Verhaltensänderung	8
3. Zum Überstundenprofil der beteiligten BAFF-Betriebe	9
4. Bezahlte Überstunden als Elemente betrieblichen Arbeits- und Betriebszeitmanagements	10
5. Kosten-/Ertragsabwägungen BAFF versus bezahlte Überstunden	15
6. Die Rolle des Arbeitsamtes im Modellversuch BAFF	16
7. Zu den Eingliederungs- und Mitnahmeeffekten im Modellversuch	17
8. Erfahrungen und Anregungen zur Weiterentwicklung von BAFF	19
9. Abschließende Anmerkungen	20

1. Einleitung

Die bezahlten Überstunden im Spannungsbogen einer volkswirtschaftlichen und einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise

Bezahlte definitive Überstunden im Umfang von 1,614 Mrd. Stunden im Jahr 2002 bilden seit langem einen beachtenswerten Posten in der Argumentationskette der Befürworter einer Umwandlung des Arbeitsvolumens zugunsten von Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose. Dabei ist zu beachten: es handelt sich um einen Anteil von 3,4 % des Arbeitsvolumens aller Arbeitnehmer im Jahre 2002. In einer Einzelbetrachtung entspricht dies 46,7 bezahlter Überstunden in Relation zu 1.360,5 Jahresarbeitsstunden eines durchschnittlichen Arbeitnehmers.¹ Es wird zwar konzediert, dass es Überstunden in einem gewissen Umfang geben muss. Aber ein Teil des anfallenden Überstundenvolumens gilt als Potenzial für Substitutionsprozesse zum Abbau von Arbeitslosigkeit.

Dieses volkswirtschaftliche Potenzial zu benennen und es dann in die betriebswirtschaftliche Realität konkret umzusetzen, ist ein Problem. Immerhin liegen die zentralen Handlungsfelder und -optionen im Kompetenzbereich der Unternehmen bzw. der Betriebe. Warum sollten sich Betriebe für eine volkswirtschaftlich und beschäftigungspolitisch sinnvolle Verhaltensweise entscheiden und überkommene betriebswirtschaftliche Strategien aufgeben?

Das damit sichtbar werdende Dilemma blockiert konsequenterweise eine Abkehr vom „status quo“. Während die eine Fraktion ihr arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Substitutionsprogramm hochhält und die betriebswirtschaftliche Komplexität des betrieblichen Überstundenproblems aus ihren Überlegungen ausblendet, positioniert sich die Fraktion der Macher in den Betrieben in der täglichen Daseinsbewältigung mit einer weitgehenden Abkoppelung von allgemeinen Beschäftigungsproblem. Mit einer solchen Kommunikationsblockade lässt sich endlos streiten und der „Status quo“ zementieren, weil im Kern beide Seiten nicht bereit sind, über ihren Schatten zu springen. Es bleibt bei einer „Mehr desselben – Situation à la Watzlawick,“ die u. a. zu einer zweifachen Blindheit führt: „Erstens dafür, dass im Laufe der Zeit die betreffende Anpassung eben nicht mehr die bestmögliche ist, und zweitens dafür, dass es neben ihr schon immer eine ganze Reihe anderer Lösungen gegeben hat oder zumindest nun gibt. Diese doppelte Blindheit hat zwei Folgen: Erstens macht sie die Patentlösung immer erfolgloser und die Lage immer schwieriger, und zweitens führt der damit steigende Leidensdruck zur scheinbar einzig logischen Schlussfolgerung, nämlich der Überzeugung, noch nicht genug zur „Lösung“ getan zu haben. Man wendet also mehr derselben Lösung an und erreicht damit genau mehr desselben Elends.“² Selbst kleine Schritte hin zu Alternativlösungen werden unter solchen Umständen unmöglich.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht lässt sich durchaus eine Argumentationskette aufbauen, die anknüpft an die beschäftigungspolitische Bedeutung von substituierbaren oder vermeidbaren bezahlten Überstunden. Sie entstehen nicht ohne Grund, wobei das Ursachenprisma breit streuen kann. Dazu nur diese Beispiele aus der Befragung der BAFF-Betriebe, von denen genannt wurden:

- unvorhergesehene Nachfrageschwankungen;
- regelmäßig wiederkehrende Nachfrageschwankungen;
- Störungen im Betriebsablauf;
- kurzfristige Überbrückung von technischen Umstellungen;

¹ Vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 1/5.2.2003, S. 7

² Watzlawick, Paul, Anleitung zum Unglücklichsein, München 1983, S. 29.

- Engpässe in der technischen Kapazität;
- Überbrückung von kurzfristigen Personalengpässen;
- Überbrückung von langfristigen Personalengpässen usw.

Es ist evident, dass der dadurch ausgelöste betriebliche Handlungsdruck und die verfügbaren Handlungsoptionen stark variieren können. Auf einen plötzlich auftretenden Maschinenschaden reagiert man anders als auf regelmäßig wiederkehrende Nachfrageschwankungen in Saisonbetrieben. Auf den Maschinenschaden muss ad hoc reagiert und das dafür erforderliche Arbeitsvolumen kurzfristig aktiviert werden. Regelmäßig wiederkehrende Nachfrageschwankungen sind vorhersehbar und damit auch von der Personal- und Arbeitszeitdisposition her fein steuerbar. Das wiederum eröffnet unterschiedliche Substitutionspotenziale für Neueinstellungen und dabei Möglichkeiten von zumindest befristeter Beschäftigung von Arbeitslosen.

Diese Perspektive wiederum bringt die Bundesanstalt für Arbeit und ihre Arbeitsämter ins Spiel. Sie kann solche Substitutionen immateriell und materiell fördern und damit das volkswirtschaftliche und das betriebswirtschaftliche Anliegen zusammenführen. Damit sind wir bei einem Pionier der Überwindung der oben beschriebenen Blockade, nämlich dem Arbeitsamt Neuwied mit seinem BAFF-Modell.

Kurzinfo: Das BAFF-Konzept

BAFF (Befristete Arbeit finden und fördern) ist ein Konzept des Arbeitsamtes Neuwied zur Substitution von bezahlten Überstunden durch die befristete Beschäftigung von Arbeitslosen.

Im Frühjahr des Jahres 1997 startete das Arbeitsamt Neuwied das BAFF-Modell auf der Basis folgender Ausgangsfaktoren:)*

Ausgangsüberlegungen und Fragestellungen für eine mögliche Förderung und Vermittlung

- keine zusätzliche Kostenbelastung für Betriebe!
- Arbeitgeber muss davon ausgehen, dass Arbeitnehmer passt!
- Bereitschaft der Betriebsräte und Belegschaften, auf Überstunden zu verzichten, muss vorhanden sein
- Möglichst unbürokratisches Vorgehen
- Einheitlichkeit der „Sprache“/Argumente des Amtes
- Auswahl der Betriebe nach Wahrscheinlichkeit der Nutzung/Kosten-Nutzen-Effekte
- Es gibt mehrere Reaktionswege der Betriebe, um das Arbeitsvolumen zu steigern. Wie kann dieses Instrument als Alternative erkennbar gemacht werden?
- Unter welchen Rahmenbedingungen (zeitliche/betriebliche Faktoren) entscheiden Betriebe, Überstunden/Mehrarbeit einzuführen?
- Welche Arbeitslose sind vorzuschlagen und wie würden sie auf die Befristung reagieren?
- Sind Überstunden, die auf unterschiedlichen Arbeitsplätzen anfallen, überhaupt kombinierbar?

Grundidee des Modells: Finden eines Förderkonzepts,

- welches nicht erst nach Vorliegen von Vermittlungshemmnissen einsetzt,
- bei dem die Arbeitslosen an einer Verkürzung der individuellen Arbeitszeit der Beschäftigten teilhaben,
- das Überstunden/Mehrarbeit durch Arbeitslose ableisten lässt.

*) Aus einer BAFF-Präsentation des Arbeitsamtes Neuwied im Juli 1998

Reaktion im Modell

- Präzise Auswahl von Arbeitslosen mit hoher Leistungsfähigkeit und geringer Einarbeitungsnotwendigkeit
- Risikominderung für den Arbeitgeber durch Übernahme der Ausfalltage (Urlaub, Krankheit)
- Befristeter aber regelrechter Arbeitsvertrag ohne Lohnsubvention für Zeiten tatsächlicher Beschäftigung

Grundelemente von BAFF in der Praxis

- Förderungsfähiger Personenkreis**) – mindestens 3 Monate arbeitslos
 - Bereitschaftserklärung des Arbeitslosen
 - Vermittlungsvorschlag des Arbeitslosen
- Ausgeschlossene Personen: – bisherige AN des Betriebes (letzte 9 Monate)
 - Arbeitnehmerüberlassung
- Voraussetzung: – Befristeter Arbeitsvertrag
 - Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
- Umfang der Förderung:
 - Kostenerstattung für Beschäftigungszeiten: – Arbeitsentgelt
 - AG-Beiträge zur Sozialversicherung
 - Kostenerstattung für Zeiten ohne Arbeitsleistung bei: – Arbeitsunfähigkeit
 - Mutterschutz
 - Urlaub

Das IAB-Projekt zu BAFF

Als das BAFF-Modell Mitte des Jahres 1997 gestartet worden war, rückte es schnell in das öffentliche Interesse und dabei auch in das Blickfeld des IAB, da es eine Variante von beschäftigungsorientierter Arbeitszeitregelung mit Signalwirkung zu sein schien. In der Folge wurde im IAB das Projekt 2-510 konzipiert. Damit wurden folgende Hauptziele verfolgt:

- Darstellung von Abläufen des Modellversuchs unter Berücksichtigung von Betrieben, Arbeitsplätzen und Beschäftigten,
- Ermittlung der wichtigsten Bestimmungsfaktoren erfolgreicher und nicht erfolgreicher Substitutionsprozesse,
- Untersuchung der Stabilität von Ergebnissen der Substitutionsprozesse, insbesondere der begründeten Beschäftigungsverhältnisse,
- Prüfung auf Übertragbarkeit bzw. erfolgsorientierte weitere Ausgestaltung des Modells.

Zur Umsetzung dieses Zielkatalogs wurde ein Fragebogen entworfen, wobei jedoch angesichts der Komplexität des Problemfeldes schnell die Grenzen einer Befragung deutlich wurden. Der dann benutzte Fragebogen umfasste 83 Fragen, was im Hinblick auf die für die Beantwortung erforderliche Zeit sehr anspruchsvoll war. Er wurde mehrfach getestet und dann Anfang April 1999 an die rund 40 Unternehmen geschickt, die im Jahre 1997 als „Pioniere der ersten Tranche von BAFF“ mit dem Arbeitsamt Neuwied kooperierten. Sie haben bis Ende 1997 rund 90 Arbeitslose aus dem „Pool“ des Arbeitsamtes Neuwied eingestellt, um Überstunden abzubauen oder zu vermeiden. 26 Betriebe mit 72 BAFF-Fällen haben geantwortet. Leider sind nicht alle Fragen gleich gut beantwortet worden, so dass man unterschiedliche Grundgesamtheiten bilden musste.

**) Aus einer BAFF-Präsentation der Mitarbeiter des Arbeitsamtes Neuwied (Oliver Kneip, Erna Sperling und Julia Zeus, 2002)

2. Durch Problemdruck zur Verhaltensänderung

Der Modellversuch impliziert eine Änderung des Verhaltens. Es wird davon ausgegangen, dass Problem- und Leidensdruck zu einer Verhaltensänderung führen können. Diesen Problemdruck dürften folgende Faktoren erzeugt haben:

- Das Volumen der bezahlten Überstunden war bei 46 % der Unternehmen so angewachsen, dass es erforderlich wurde, Personal einzustellen.
- Das Überstundenvolumen führte in immerhin 31 % der befragten Betriebe zu Schwierigkeiten, insbesondere mit der Belegschaft und den Betriebsräten.
- Zu lange Arbeitszeiten infolge von Überstunden können evtl. auch zu negativen Produktivitätseffekten führen. Dies bestätigen jedoch nur 10 % der Betriebe.
- Oft waren es kurzfristige Aufträge, die mit konventionellen personalpolitischen Mitteln nicht mehr bewältigbar waren. Sie gaben in 50 % der Unternehmen den Anstoß für die Suche nach Alternativen.
- Die Möglichkeiten bereits vorhandener Arbeits- und Betriebszeitflexibilisierungen waren ausgeschöpft, so dass weiterer Handlungsbedarf gegeben war (42 % der befragten Betriebe). Dabei wurden Arbeitszeitkonten in 80 % der Fälle und in 40 % der Fälle Schichtmodelle, die nicht weiter modifizierbar waren, als ausgeschöpft betrachtet (Mehrfachnennungen waren möglich).
- Andere interne Probleme wurden nur von 11,5 % der befragten Unternehmen genannt, wobei einerseits Ausbildungsmängel und andererseits die abnehmende Bereitschaft zu noch mehr Überstunden (Samstagsarbeit) erwähnt wurden.
- Wenn (in einem Drittel der Unternehmen) schon vor dem Modellversuch weitere Alternativen zu bezahlten Überstunden diskutiert wurden, so handelte es sich dabei um:
 - Umbesetzungen, Arbeitsplatzteilung (wegen hundertprozentiger Auslastung in allen Bereichen verworfen);
 - Vergabe an Subunternehmer durch Werkverträge;
 - Verhandlungen mit Bauherren über Terminverschiebungen;
 - Leiharbeit (verworfen wegen dauernd wechselnder Arbeitskräfte und wechselnder Tätigkeiten);
 - weitere Arbeitszeitflexibilisierung;
 - Unterstützung aus anderen Konzernbetrieben;
 - feste Neueinstellungen, andere Arbeitszeitmodelle (aus Kostengründen verworfen);
 - Einstellung von Ferienschülern;
 - Kontischichtbetrieb (Rund-um-die-Uhr-Schichten).

3. Zum Überstundenprofil der BAFF-Betriebe

Bei der Entwicklung des Befragungskonzepts wurde Wert darauf gelegt, möglichst viele „betriebswirtschaftliche Aspekte“ des Überstundengeschehens herauszuarbeiten – vor, während und nach dem Modellversuch. Nachdem das Umfeld der bezahlten Überstunden beschrieben war, galt die Aufmerksamkeit den verschiedenen Aspekten des Überstundenprofils:

In den drei Monaten vor Beginn des Modellversuchs ergab die Rekonstruktion der Überstundensituation in den BAFF-Betrieben, die an der Befragung teilnahmen, folgendes Bild:

- Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten zeigte steigende Tendenz: drei Monate vorher waren insgesamt 5.194 Personen vollzeitbeschäftigt, zwei Monate vorher waren es 5.257 Personen und einen Monat vorher bereits 5.351 Vollzeitbeschäftigte.
- Bei den Teilzeitkräften konnte man eine vergleichbare Tendenz nicht beobachten. Drei Monate vor dem Modellversuch gab es 123 Teilzeitkräfte, zwei Monate vorher waren es 127 Teilzeitkräfte und einen Monat vorher 121 .
- Auch die Zahl der Personen, die Überstunden leisten, ist insgesamt gestiegen. Drei Monate vor dem BAFF-Start gab es davon 2.368, zwei Monate vorher waren es 2.456 Personen und einen Monat vorher schon 2.508.
- Analoges zeichnete sich in der Entwicklung der bezahlten Überstunden in diesem Zeitraum ab: Lag ihre Zahl drei Monate vorher noch bei insgesamt 8.380 Stunden, so stieg sie über 9.993 Überstunden auf 12.012 bezahlte Überstunden einen Monat vor dem Modellversuch.

Dieser Beschäftigungsaufbau (in Köpfen oder Stunden gemessen) war in rund 35 % der Fälle mit einer Verbesserung der Auftragslage verbunden, in rund 54 % der Fälle war sie aber gleich geblieben, so dass es andere Gründe für den Beschäftigungsaufbau gegeben haben müsste.

4. Bezahlte Überstunden als Elemente betrieblichen Arbeitszeit- und Betriebszeitmanagements

Bezahlte Überstunden als Mittel zur Aufstockung des individuellen und betrieblichen Arbeitsvolumens sind ein wichtiges Element betrieblicher Arbeitszeitflexibilisierung und individueller Jahresarbeitszeitvariabilität. Um ihren Hintergrund, ihre Wirkweise und ihren Stellenwert im betrieblichen Arbeits- und Betriebszeitmanagement abzuklären, mussten die direkten und indirekten zeitökonomischen Bestimmungsfaktoren gefunden werden.

Da viele Überstunden noch die Wochenarbeitszeit als Referenzperiode hatten, wurde diese als tarifliche Vorgabe und als betrieblich vereinbarte Wochenarbeitszeit erfasst. Dabei zeigte sich, dass die durchschnittlich vereinbarte Wochenarbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten mit 37 Stunden nur geringfügig von der tariflichen Wochenarbeitszeit mit 36,8 Stunden abwich.

Teilzeitarbeit (als eine Maßnahme arbeitszeitökonomischer Feinsteuerung) erwies sich in den BAFF-Betrieben als nicht besonders auffallend: Die Teilzeitbeschäftigung veränderte sich in den drei Monaten vor Beginn des Modellversuchs nur wenig. Ihr Anteil lag einen Monat vorher bei 6,1 %, zwei Monate vorher bei 6,7 % und drei Monate vorher bei 6,8 %. Die mit Teilzeitkräften vereinbarte Wochenarbeitszeit betrug im 1. Monat vor dem Modellversuch 19,2 Stunden, im 2. Monat 20,0 Stunden und im 3. Monat 21,1 Stunden. Der Stellenwert der Teilzeitarbeit nahm demnach in der Annäherung an die BAFF-Modellphase leicht ab, ohne dass man sagen könnte, warum.

Richtet man den Blick auf die Arbeitsplatzseite, so rückt die Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten mit einer verstärkten Mehrfachnutzung der Arbeitsplätze ins Blickfeld: Es geht vor allem um Schicht-, Nacht-, Samstags- und Sonntagsarbeit.

Alle 26 Betriebe, die bei BAFF mitmachten, haben die Frage beantwortet. Von diesen BAFF-Betrieben praktizierten im Erhebungszeitrahmen rund 65 % Schichtarbeit, 38,5 % arbeiteten regelmäßig an Samstagen und immerhin 44 % gelegentlich an Samstagen. In 15 % der BAFF-Betriebe gab es regelmäßig und in ebenso vielen gelegentlich Sonntagsarbeit. Außerdem fiel in knapp 20 % der BAFF-Betriebe regelmäßig und in 15 % gelegentlich Nachtarbeit an (Mehrfachnennungen waren möglich).

Ob es einen Zusammenhang zwischen solchen Entkoppelungen/Mehrfachbesetzungen einerseits und Überstunden andererseits gab, war nicht Gegenstand der Befragung. Nichtsdestoweniger deutet der empirische Befund auf ein starkes arbeits- und betriebszeitökonomisches Engagement dieser Firmen hin, was unterschwellig auch eine Umorientierung in der Überstundenfrage gefördert haben könnte. Dies legt auch etwa folgende Aussage nahe: „Das gefahrene Schichtmodell lässt keine weiteren Überstunden zu“. Es musste also nach Alternativen Ausschau gehalten werden, für die man offen war.

Eine attraktive Alternative zur konventionellen Überstundenpraxis bilden die Arbeitszeitkonten, die sich an anderen Referenzperioden als der Woche orientieren und die das An- und Entsparen von individuellen Arbeitszeitguthaben ermöglichen. Arbeitszeitkonten sind damit wichtige „Rangierbahnhöfe“ betrieblichen Arbeits- und Betriebszeitmanagements. Mit ihrer Hilfe ist es möglich, aus definitiven Überstunden transitorische zu machen.

Deshalb wurde diesem Arbeitszeitinstrument in der BAFF-Evaluation großer Raum gegeben. Zeitguthaben und Zeitschulden in bestimmten Zeiträumen stellen ein wichtiges Arbeitszeitprofil einer „atmenden Fabrik“ dar. Im Jahre 1997 hatten bereits zwei Drittel der befragten BAFF-Betriebe das Instrument der Arbeitszeitkonten installiert. Diese hatten einen Geltungsbereich für durchschnittlich 86 % aller Beschäftigten und einen Nutzungsgrad von 79 % der Berechtigten in diesen Betrieben. Zum Vergleich: In der Gesamtwirtschaft wurde 1999 lediglich für 37 % aller Beschäftigten ein Arbeitszeitkonto geführt.³

Was die zeitlichen Rahmen für den Ausgleich von Zeitguthaben und Zeitschulden angeht, so zeigt sich eine starke Streuung mit eindeutigem Schwerpunkt beim längerfristigen Ausgleich:

Die Ausgleichszeiträume betragen	– bis zu einem Monat bei	6,3 %	der Betriebe
	– bis zu drei Monaten bei	6,3 %	der Betriebe
	– bis zu sechs Monaten bei	12,5 %	der Betriebe
	– bis zu einem Jahr bei	50,0 %	der Betriebe
	– mehr als ein Jahr bei	25,0 %	der Betriebe

(In einem Fall war sogar kein Ausgleichszeitraum vorgegeben.)

Dabei lagen die Grenzen der Bildung von Zeitguthaben im Durchschnitt bei 82,7 Stunden und die für die Bildung von Zeitschulden im Durchschnitt bei 46,6 Stunden pro Abrechnungsperiode. Das ergibt immerhin eine durchschnittliche Schwankungsbreite von knapp 130 Stunden oder 3,5 Arbeitswochen à 37 Wochenstunden.

Es liegt auf der Hand, dass Arbeitszeitkonten und bezahlte Überstunden in einem Wechselverhältnis zueinander stehen. Die Befragung ergab folgende Konstellationen (Mehrfachnennungen möglich):

- Mehrarbeit zählte als bezahlte Überstunden unabhängig vom Stand des Zeitkontos in 12,5 % der Fälle;
- Mehrarbeit zählte erst nach Auffüllung des Zeitkontos als bezahlte Überstunden in 62,5 % der Fälle;
- Darüber hinaus gab es in 37,5 % der Fälle sonstige Regelungen, wie etwa:
 - Mehrarbeit entsteht erst zum halbjährlichen Abrechnungstichtag. Auf Wunsch des Mitarbeiters kann 2 x jährlich 50 % des Guthabens ausgezahlt werden,
 - Bei Überschreiten des Zeitguthabens von 80 Stunden werden Überstunden bezahlt.
 - Die ersten 5 Std./Wo müssen aufs Zeitkonto, danach Wahlrecht ob weiter aufs Zeitkonto oder Auszahlung.
 - Mehrarbeit läuft generell zuschlagsfrei in die Zeitkonten.
 - Zeitguthaben zum 31.12.1997 werden als Überstunden ausgezahlt.

³ Vgl. ISO, Arbeitszeit '99, Ergebnisse einer repräsentativen Beschäftigtenbefragung zu traditionellen und neuen Arbeitszeitformen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 2000, S. 121.

Unbeschadet der Vielfalt der Regelungen ergab eine flankierende Frage nach einem Freizeitausgleich von Überstunden, dass es immerhin in 61,5 % der Fälle solche Regelungen gab. Die übrigen verneinten oder machten (je zur Hälfte) keine Angaben. War der Freizeitausgleich geregelt, so geschah dies durch Vereinbarungen wie:

- Bei witterungsbedingtem Ausfall, sonst nach Vereinbarung mit dem Mitarbeiter, bei betriebsfreien Tagen z. B. nach Feiertag;
- Freischichten bei Betriebsurlaub;
- Halb-Jahresabgleichung Zeitkonto abfeiern oder mit 25 % auszahlen, evtl. Übernahme ins nächste Halbjahr;
- Überstunden sollten als Zeitgutschrift erfolgen – Mitarbeiter können Gleitzeittage nach Absprache nehmen.

Vom Arbeitszeitkonto lässt sich ein Bogen schlagen über die Bündelungsfähigkeit bezahlter Überstunden bis zur konkreten Beschäftigung von Personen – sei es in Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung, sei es befristet oder unbefristet.

Zur Bündelungsfähigkeit von Überstunden – ein nicht direkt abgefragter Problembereich – ist allgemein anzumerken, dass es hierbei nicht um eine Substitution von eins zu eins gehen kann. Denn der jeweilige Überstundenanlass und seine Dimension spielen eine beachtliche Rolle. Man denke nur an „einfache Auslöser“ wie:

- Überstunden zum Abfedern von „krankheitsbedingten Arbeitszeitausfällen“ des Stammpersonals;
- Überstunden zur Behebung einer Betriebsstörung, z. B. eines Maschinenausfalls;
- Überstunden zur Bewältigung eines zusätzlichen Großauftrags;
- Überstunden wegen witterungsbedingter Einflüsse, wie sie in Bau- und Kampagnebetrieben vorkommen.

Es liegt auf der Hand, dass von den Betrieben hierauf sehr unterschiedlich (re-)agiert wird. Dabei können Überstunden im Kontext anderer Instrumente zum Bestandteil eines arbeitszeitökonomischen Netzwerkes werden. Dies ist jedoch empirisch schwer zu greifen und abzubilden.

Nichtsdestoweniger lässt sich aus den Befunden unserer Untersuchung Folgendes ableiten: Erstens zeigt die Konkretisierung von BAFF per se, dass – unbeschadet beträchtlicher Streuungen und einer Umsetzung jenseits der Formel „eins zu eins“ – Bündelungen von bezahlten Überstunden und anderen Arbeitszeitelementen zu befristeten Einstellungen möglich waren. Ansonsten wäre ja BAFF überhaupt nicht umsetzbar gewesen. Daraus folgt, dass es trotz evidenter Differenzen in der vielfältigen Überstundenpraxis einen gemeinsamen Nenner geben muss, nach dem vorgegangen und substituiert wird. Mit anderen Worten: Die betriebliche Praxis verfügt über die notwendige Flexibilität und Kompetenz zur Realisierung des vereinbarten Substitutionszieles, was in vielen theoretischen und abstrakten Diskussionen übersehen wird.

Schließlich und endlich rücken **die bezahlten Überstunden** als zentrales Element des Modellversuchs und seiner Evaluation ins Blickfeld. Über die bereits an anderer Stelle (IAB-Werkstattbericht Nr. 2 vom 18.1.2000) dargelegten Befragungsergebnisse hinaus ist auf Folgendes hinzuweisen:

Die differenzierten Arbeitszeitprofile im Umfeld der bezahlten Überstunden fanden zumindestens teilweise eine Entsprechung in einem hochdifferenzierten Überstundengeschehen. Dazu einige „Fallbeispiele“:

Auf die Frage, wie viele bezahlte Überstunden **im letzten Monat** vor dem Modellversuch von den Beschäftigten geleistet wurden, gab es in einem bestimmten Unternehmen mit den Geschäftsbereichen A, B und C sehr unterschiedliche Antworten.

Im **Geschäftsbereich A** mit insgesamt 164 Vollzeit- und 5 Teilzeitkräften erarbeiteten 75 Beschäftigte zusammen rund 1.100 bezahlte Überstunden in einer breit gefächerter Struktur (vgl. *Übersicht 1*).

Im **Geschäftsbereich B** des gleichen Unternehmens sah die Überstundensituation im letzten Monat vor dem Modellversuch deutlich anders aus, wie *Übersicht 2* zeigt. 12 Personen (von 39 Beschäftigten, insgesamt nur Vollzeitkräfte) dieses Geschäftsbereichs kamen auf insgesamt 519 bezahlte Überstunden.

Die Zahlen für den dritten **Geschäftsbereich C** vermitteln ebenso, wie vielfältig das betriebliche Volumen der bezahlten Überstunden strukturiert sein kann (*Übersicht 3*). Dort leisteten 11 Personen (von insgesamt 191 Voll- und 11 Teilzeitkräften) insgesamt 72 bezahlte Überstunden.

Inwieweit es sich um unterschiedliche oder ähnliche Geschäftsbereiche handelt, geht aus der Befragung leider nicht hervor.

Diese sehr differenzierte Überstundenpraxis in drei Geschäftsbereichen eines Unternehmens kann hinsichtlich ihres Bedingungsgefüges und seiner betriebswirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren nicht erklärt werden. Nichtsdestoweniger zeigt sie, dass Substitutionsprozesse subtil und flexibel zu gestalten sind und mit der „Rasenmähermethode“ nichts zu erreichen sein dürfte.

Übersicht 1

Geschäftsbereich A		
geleistete Überstunden	Arbeiter (Personen)	Angestellte (Personen)
weniger als 4	2	3
4 bis unter 8	14	2
8 bis unter 12	10	3
12 bis unter 16	10	
16 bis unter 20	8	2
20 bis unter 24	6	2
24 bis unter 28	4	1
28 bis unter 32	4	1
32 bis unter 36		2
36 bis unter 40	1	
40 und mehr		

Übersicht 2

Geschäftsbereich B		
geleistete Überstunden	Arbeiter (Personen)	Angestellte (Personen)
weniger als 4	1	
4 bis unter 8	1	
8 bis unter 12	1	
12 bis unter 16		
16 bis unter 20		
20 bis unter 24	2	
24 bis unter 28		
28 bis unter 32		
32 bis unter 36	1	
36 bis unter 40		
40 und mehr	6	

Übersicht 3

Geschäftsbereich C		
geleistete Überstunden	Arbeiter (Personen)	Angestellte (Personen)
weniger als 4	1	2
4 bis unter 8	4	1
8 bis unter 12	1	1
12 bis unter 16	1	

Da bezahlte Überstunden nur ein Instrument zur zeitweiligen Aufstockung der personellen Kapazität darstellen, ist es interessant zu eruieren, welchen Stellenwert andere Alternativen in den Kalkülen der Betriebe hatten. Denn auch diese dürften bei der Alternative „zusätzliche Beschäftigung statt Überstunden“ direkt oder indirekt eine Rolle spielen. Immerhin war klar, dass die zu treffende Entscheidung nicht zwangsläufig auf die Variante „Einstellungen statt Überstunden“ hinauslaufen musste.

Den Betrieben wurde ein ganzes Maßnahmespektrum präsentiert mit der Frage: „Hat ihr Betrieb schon vor dem Modellversuch Maßnahmen ergriffen, um Überstunden zu vermeiden?“ (vgl. *Übersicht 4*).

Eine Option zu haben bedeutet noch keineswegs, sie unter den gegebenen Umständen auch zu realisieren. Deshalb wurden die Betriebe gefragt, warum sie trotz der o. g. Maßnahmen Überstunden nicht vermeiden konnten. Ihre Antworten werden in *Übersicht 5* zusammengefasst.

Das Spektrum an Gründen ist beachtlich und zeigt damit auch, dass die Umsetzungsprobleme wohl zum Teil unterschätzt wurden. Zum Wollen muss das Können kommen.

Übersicht 4

Maßnahmen zur Vermeidung von Überstunden	Nennungen in % (Mehrfachnennungen möglich)
Verstetigung der Produktion und des Auslastungsgrades	40,9
Maßnahmen zur besseren Personalplanung und -steuerung	72,7
Zusätzliche unbefristete Einstellung von Vollzeitkräften	18,2
Zusätzliche unbefristete Einstellung von Teilzeitkräften	9,1
Zusätzliche befristete Einstellung von Vollzeitkräften	72,7
Zusätzliche befristete Einstellung von Teilzeitkräften	9,1
Zusätzliche befristete Einstellung von Leiharbeitskräften	40,9
Qualifizierung des Personals	40,9
Erhöhung der Arbeitsproduktivität	54,5
Flexibilisierung der Arbeits- und Betriebszeiten	54,5
Sonstige Maßnahmen	-

Übersicht 5

Hindernisse bei der Vermeidung von Überstunden	Nennungen in % (Mehrfachnennungen möglich)
Weitere Verstetigung der Produktion und des Auslastungsgrades nicht möglich	30,0
Produktivitätssteigerung und Organisationsverbesserung stießen an Grenzen	55,0
Personalpolitische Spielräume und die Ausschöpfung der Qualifizierungspotenziale waren begrenzt	15,0
Produktionsprogramm und Produktionsverfahren erforderten Überstunden als Flexibilitätspuffer	60,0
Andere Arbeits- und Betriebszeitflexibilisierungsvarianten waren nicht möglich	25,0
Wünsche der Mitarbeiter verhinderten eine Umorientierung/Veränderung der gegenwärtigen Überstundenpraxis	-
Geltende betriebliche, wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen ließen keine Änderung der Praxis zu	30,0
Sonstige Gründe (kurzfristige Terminvorgaben der Kunden; Auftragseingang stieg wegen Konkurs von Mitbewerbern; Technische Probleme verursachten erhebliche Zeitverschiebungen bei unseren Neuanläufen und führten damit zu erhöhter manueller Tätigkeit; Schwankende Auslastung bei auftragsbezogener Fertigung)	20,0

5. Kosten-/Ertragserwägungen zu BAFF und zu bezahlten Überstunden

Interessant ist auch, ob die Betriebe Alternativrechnungen für Kosten und Erträge von BAFF einerseits und Überstunden andererseits vorgenommen haben. Mit „ja“ antworteten 38,5 % der Betriebe, mit „nein“ waren es immerhin 57,7 %. Keine Angaben machten 3,8 %. Alle Betriebe, die gerechnet hatten, erzielten dabei ein Ergebnis zugunsten von BAFF.

Rund 50 % der Betriebe müssen also über andere Entscheidungswege zur Teilnahme am Modellversuch gefunden haben. Der Leidens- oder Problemdruck dürfte also zur Veränderung eingefahrener Verhaltensweisen mehr beigetragen haben als die betriebswirtschaftliche Kalkulation. Dabei dürfte es wiederum eher um „Sowohl-als-auch-Lösungen“ denn um „Entweder-oder-Lösungen“ gegangen sein.

In der Diskussion um Kosten und Erträge einer Substitution von bezahlten Überstunden zugunsten von befristeten Beschäftigten sind die finanziellen Rückwirkungen auf die Einkommen der betroffenen Arbeitnehmer gleichfalls zu berücksichtigen. Deshalb wurde den Betrieben die Frage gestellt: „Wie wirkte sich der Überstundenabbau bei den Arbeitnehmern finanziell aus, bei denen die Überstunden entfielen oder reduziert wurden?“ Nur drei der einbezogenen Betriebe, beantworteten diese Frage. Danach hätten sich im Durchschnitt Einkommensverluste durch den Fortfall der Überstundenentgelte und -zuschläge in Höhe von 223 DM pro Kopf und Monat brutto ergeben.

6. Die Rolle des Arbeitsamtes Neuwied im Modellversuch BAFF

Das Konzept von BAFF wurde vom Arbeitsamt Neuwied entwickelt. In seiner Umsetzung spielte dieses Amt naturgemäß eine besondere Rolle. Verschiedene Aspekte dieses Prozesses waren deshalb auch Gegenstand der IAB-Befragung der beteiligten Betriebe.

Das Arbeitsamt Neuwied versuchte auf vielfältigen Wegen, Interessenten für sein Modellvorhaben zu gewinnen. Entsprechende Anstöße ergaben sich (Mehrfachnennungen):

- aus der Personalleiterrunde beim Arbeitsamt Neuwied (bei 24 % der Betriebe);
- durch Information der Betriebsratsvorsitzenden durch das Arbeitsamt (8 %);
- durch Presseinformationen über das Modell (12 %);
- durch die Podiumsdiskussion im Arbeitsamt (4 %);
- durch die Außendienstaktion des Arbeitsamtes (72 %);
- durch die Betriebsanschriften des Arbeitsamtes (36 %);
- auf anderem Wege (16 %).

Das Werben des Arbeitsamtes Neuwied für den Überstundenabbau wurde durch flankierende Maßnahmen unterstützt. Zu erwähnen ist dabei zunächst die Vorauswahl der Kandidaten und Kandidatinnen im Pool des Arbeitsamtes. Mit dieser Vorauswahl von „Arbeitslosen mit hoher Leistungsfähigkeit und geringer Einarbeitungsnotwendigkeit“⁴, wurde eine wesentliche Voraussetzung für den Rekrutierungsprozess geschaffen. Denn „die Vermittlung des ‚richtigen‘ Arbeitnehmers für eine befristete Beschäftigung, zumal wenn dieser keine überdurchschnittlichen Fehlzeiten aufweist, ist in der Regel kostengünstiger als Überstunden zu fahren. Dies ist ein wichtiges betriebswirtschaftliches Argument zur Kompensation eines Mehr an Personalbewirtschaftungskosten“.⁵ Diese Vorauswahl hat direkt oder indirekt zum Erfolg des Modellversuchs beigetragen. Von den an der Untersuchung beteiligten Betrieben wurden 85 Personen zur Substitution von Überstunden angefordert, vom Arbeitsamt Neuwied 131 Personen vorgeschlagen. Mit 79 Personen, darunter 18 Frauen, haben die Betriebe einen befristeten Arbeitsvertrag abgeschlossen. Dabei wurden 77 Vollzeitarbeitsplätze und 2 Teilzeitarbeitsplätze besetzt. 44 Arbeitsplätze entfielen auf un-/angelernte Arbeiter, 18 Arbeitsplätze auf Facharbeiter, 1 Arbeitsplatz auf einen einfachen Angestellten sowie 7 Arbeitsplätze auf qualifizierte Angestellte.

Die Vermittlung des „richtigen“ Arbeitslosen durch das Arbeitsamt zur Substitution von bezahlten Überstunden impliziert rasches Handeln. So lagen im Durchschnitt zwischen der Vorstellung in der Firma und der definitiven Arbeitsaufnahme nur 6,7 Arbeitstage. Dabei haben alle ihre Arbeit aufgenommen, so dass keine Zeit durch Nachbesetzungen verloren ging.

Finanziell unterstützt wurde der Modellversuch dadurch, dass das Arbeitsamt Neuwied eine Bürgschaft für die Kostenübernahme der Ausfallzeiten der BAFF-Beschäftigten leistete. Die Bewertung eines solchen finanziellen Anreizes schwankt zwischen den Polen „unabdingbare Voraussetzung für die aktive Mitwirkung am Modellversuch“ und „willkommene Einladung zur Mitnahme“. Dies zu eruieren, war ein heikles Unterfangen: Wer sagt schon, dass ein solches Angebot für seine Mitwirkung unmaßgeblich ist? Wer gibt schon offen zu, dass dies einfach verdientes Geld sein kann?

Von daher ist es nicht überraschend, wenn der Stellenwert der Bürgschaft des Arbeitsamtes Neuwied von den Betrieben überwiegend als wichtig (in 50 % der Fälle) bzw. als sehr wichtig (in 42 % der Fälle) beschrieben wird. Diese apriori-Einschätzungen wurden im konkreten Modellverlauf kaum korrigiert: Immerhin knapp 81 % der Betriebe meinten, dass der Stellenwert der Bürgschaft sich nicht geändert habe, 15,4 % berichteten von einer Änderung, die sie jedoch nicht näher spezifizierten.

⁴ Kurt-Willi Jung, Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau von Überstunden oder Vermeidung von Mehrarbeit, in: ibv Nr. 16 vom 22. April 1998, S. 1752.

⁵ Ebenda, S. 1752

7. Die Eingliederungs- und Mitnahmeeffekte im Modellversuch

Zwei Phänomene, nämlich Beschäftigungseffekte und Mitnahmeeffekte spielen bei der Beurteilung des Modellversuchs eine wichtige Rolle. Sie stellen sich gegenseitig in Frage und sind deshalb hier zu diskutieren.

Betrachtet man zunächst die **Eingliederungseffekte**, so ist von verschiedenen zeitlichen Anknüpfungspunkten auszugehen: Primäre Ziele des Modellversuchs waren die Substitution von bezahlten Überstunden durch die befristete Beschäftigung von Arbeitslosen sowie die Vermeidung von bezahlten Überstunden zugunsten zusätzlicher Beschäftigung. In zweiter Linie wollte man auf diese Weise zunächst befristet Eingestellte in eine unbefristete Anstellung zu bringen. Als zweitbeste Lösung dieses Anliegens galt allerdings eine weitere Verlängerung des bisherigen Arbeitsverhältnisses und -vertrags oder eine andere befristete Anstellung – statt eines Zurückfallens in die Arbeitslosigkeit. Das primäre Ziel der Substitution von bezahlten Überstunden durch Arbeitslose wurde im Wesentlichen erreicht. Hinsichtlich der Nettowirkung von vermiedenen bezahlten Überstunden auf die Gesamtbeschäftigung kann jedoch keine Aussage gemacht werden, weil die Referenzentwicklung (ohne den Modellversuch) unbekannt ist. **Übersicht 6** zeigt, in welchem Umfang das sekundäre Ziel des Modellversuchs, nämlich die Weiterbeschäftigung über die primäre Befristung hinaus, für die hier einbezogenen Fälle (bei der 1. Tranche von BAFF) erreicht wurde.

Übersicht 6

Umfang und Art der Übernahmen nach BAFF - Angaben der Betriebe -	
BAFF-Beschäftigte insgesamt	100 %
<i>darunter:</i>	
nach BAFF vom Betrieb übernommen	56 %
<i>davon:</i>	
in Dauerstellung	30 %
in befristeter Tätigkeit	26 %

Der festgestellte „Klebeeffekt“ ist unter den genannten Prämissen zu bewerten. Es handelt sich um eine sekundäre Zielgröße in einem kurzfristigen Bezugsrahmen. Die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt im Rahmen eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses ließ sich unter den gegebenen Bedingungen nur graduell erreichen. Zu bedenken ist auch, dass der Modellversuch auf „Arbeitslose mit hoher Leistungsfähigkeit und geringer Einarbeitungsnotwendigkeit“ beschränkt war, also auf eine Positivauslese (creaming!) unter den Arbeitslosen. Ferner wurde die Pionierphase eines Modellversuchs betrachtet, in der die Akteure unter einem erhöhten Erfolgsdruck standen.

Diese Anmerkungen sollen allerdings die insgesamt erfreulichen Folgewirkungen des Modellversuchs nicht schmälern. Im Gegenteil: Sie signalisieren eine Ausweitung des betrieblichen Fokus im Zuge der Realisierung des Konzeptes. Dabei spielen die dem Arbeitsamt zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen eine erhebliche Rolle. Nicht zu vergessen sind ferner die in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken anfallenden bezahlten Überstunden, ihre Entwicklung und ihre Strukturen. Auch müssen Betriebe für solche Optionen offen und bereit sein, bezahlte Überstunden durch die Beschäftigung von Arbeitslosen zu substituieren.

Im Hinblick auf die Erfassbarkeit und Gewichtung von **Mitnahmeeffekten** ist anzumerken: Der Begriff „Mitnahmeeffekt“ steht für die Wirkung eines subventionierten Programms zur Zielerreichung x oder y auf der Basis bestimmter finanzieller und/oder sonstiger Stimuli, wobei diese Wirkung unter Umständen auch ohne solche Stimuli erfolgt wäre, sodass das gewünschte Handeln oder Unterlassen teilweise oder ganz auch ohne diese finanziellen Anreize realisiert worden wäre. Mit anderen Worten: Man gibt Geld aus für etwas, das man auch ohne dieses Geld erreichen könnte.

Es liegt auf der Hand, dass man dieses Phänomen unmittelbar nur schwer in den Griff bekommt. Lediglich über indirekte Aussagen der Betriebe konnte deshalb auf ihre Haltung in der Frage des Mitnahmeproblems geschlossen werden. Derartige indirekte Informationen können aufgrund bestimmter Indizien gewonnen werden, die bei der Abfrage diverser Problemfelder anfallen (vgl. **Übersicht 4**).

Auf die Frage: „Wurden zum Modellversuch (BAFF) vorher weitere Alternativen im Betrieb diskutiert?“ gaben ja immerhin 61,5 % der Betriebe ein „Nein“ zur Antwort.

Weil keine anderen Alternativen zu Überstunden diskutiert worden waren, liegt die Vermutung nahe, dass die an ihrem Überstundenproblem leidenden Betriebe ohne BAFF überwiegend **kein** zusätzliches Personal eingestellt hätten⁶.

Mögliche Mitnahmeeffekte, die nie ganz zu verhindern sind, müssten intensiv vor Ort analysiert werden. Vorliegende Indizien sollten nicht überbewertet werden, zumal sie außerdem nur im Verhältnis zu den Alternativkosten der Arbeitslosigkeit der an diesem Modell beteiligten Arbeitslosen zu setzen wären. Es spricht vieles dafür, dass ohne BAFF diese Kosten höher lägen. Dies ist allerdings kein Freibrief für Beliebigkeit im Rahmen der freien Förderung. Sollte der Ansatz flächendeckend und permanent genutzt werden, so wären seine direkten und indirekten Kosten sowie seine Erträge in einer detaillierten betriebswirtschaftlichen Analyse zu untersuchen. Immerhin würde ein derartiges Rechenwerk die wichtigen Kriterien der Effektivität (doing the right things) und der Effizienz (doing the things right) solcher Programme „transparenter machen“ und einen zielgerichteten wirtschaftlichen Ressourceneinsatz der Fördermittel erleichtern. Dass man dafür auch Lehrgeld zahlen muss, versteht sich von selbst.

Analoges gilt auch für Mitnahmeeffekte, die sich aus der Poolbildung bei interessierten Arbeitslosen ergeben können. Denn die damit verbundene Personalauswahl durch das Arbeitsamt erleichterte in starkem Maße die Einstellung auf Basis der BAFF-Förderung. Die nimmt man gerne mit, weil die anfallenden Kosten vom Arbeitsamt getragen werden. Dabei muss jedoch noch einmal daran erinnert werden, dass die Teilnahme an dem Modellversuch freiwillig war, für die Arbeitgeber wie für die arbeitslosen Arbeitnehmer. Dass in diesem Rahmen das Ziel der passgenauen Vermittlung durch das Arbeitsamt einen hohen Stellenwert bekommt, ergibt sich aus dem gewählten Ansatz.

⁶ Vgl. Bernhard Teriet, Beschäftigung von Arbeitslosen statt bezahlten Überstunden; zwei Ansätze im Rahmen der freien Förderung für die Bundesanstalt für Arbeit: Das Neuwied- und das Bayern-Modell, IAB-Werkstattbericht Ausgabe Nr. 14/04.10.2002.

8. Erfahrungsrückblick und Anregungen zur Weiterentwicklung von BAFF

Am Ende wurden den teilnehmenden Betrieben mehrere Fragen gestellt zu einem kurzen Erfahrungsrückblick, zu Anstößen in Richtung auf eine stärkere Flexibilisierung der Arbeits- und Betriebszeiten, zu neuen Impulsen für eine BAFF-Weiterentwicklung und zu Verbesserungsvorschlägen.

Bereits nach der ersten Phase des Modellversuchs bezeichneten 88 % der Betriebe die Möglichkeit zur Substitution von Überstunden als betriebswirtschaftlich sinnvoll für die Lösung ihres Problems und immerhin 80 % hielten sie für einen aktiven Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Darin zeigt sich eindrucksvoll, wie sehr BAFF die eingangs formulierte Bipolarität konstruktiv zu lösen in der Lage war.

Die Frage nach der Sinnhaftigkeit wurde in keinem Fall mit einem Nein beantwortet, wobei in Betracht gekommen wäre: Nein, weil

- Umfang und Art unseres Überstundenaufkommens letztlich nicht ausgereicht hätten, um wirtschaftlich die Substitution zu rechtfertigen;
- gewisse Schwierigkeiten und Widerstände in der Firma letztlich nicht ausgeräumt werden konnten;
- der Erfahrungszeitraum nicht lang genug war oder
- aus sonstigen Gründen.

Da der Überstundenabbau einen beachtenswerten Mosaikstein im Gesamtproblemfeld „Arbeits- und Betriebszeitflexibilisierung“ markiert, wurde auch nach neuen Anstößen gefragt, die durch dieses Projekt in Richtung auf eine stärkere Flexibilisierung der Arbeits- und Betriebszeiten ausgelöst worden sein konnten. Das war immerhin bei jedem fünften Betrieb der Fall. Dabei wurde auf drei Ansatzpunkte besonders hingewiesen:

- Kurzfristige Engpässe verlagern;
- Längere Öffnungszeiten durch neue Arbeitszeitmodelle;
- Die teilweise Abkoppelung von Maschinenlaufzeiten und individuellen Arbeitszeiten.

Die Frage, ob sich aus der bisherigen BAFF-Praxis neue Impulse für die Substitution von Überstunden ableiten lassen, wurde von 11,5 % der Betriebe bejaht, aber nicht spezifiziert.

Was die Verbesserungsvorschläge angeht, die besonders auf eine noch stärker erfolgsorientierte Ausgestaltung und breitere Übertragbarkeit zielen sollten, so wurden wir bei 23 % der Befragten fündig. Es kamen folgende Vorschläge:

- Auf jeden Fall verstärkt mit Facharbeitern fortführen;
- BAFF verlängern bis insgesamt 2 Jahre (auch wenn der Arbeitsvertrag nur kurz befristet ist);
- gezielte Vorauswahl der Mitarbeiter und schnelle Reaktion des Arbeitsamtes;
- das Modell sollte auch von anderen Arbeitsämtern übernommen werden, um auf Baustellen in anderen Regionen Fachpersonal aus der Region zu beschäftigen;
- Erstattung der Beiträge für Fehlzeiten nach jedem Quartal;
- amtsbezirksübergreifende Vermittlung, Einbezug der angrenzenden Arbeitsämter.

Der Vollständigkeit halber sei darauf verwiesen, dass 53,8 % der befragten Unternehmen keine Verbesserungsvorschläge hatten, während 19,2 % sie für nicht nötig erachteten und nur 3,8 % keine Angaben dazu machten.

9. Abschließende Anmerkungen

Die Auswertung der Fragebögen der ersten Tranche des Modellversuchs „Substitution von Überstunden durch befristete Beschäftigte – Das BAFF-Modell im Arbeitsamtsbezirk Neuwied“ lässt folgende allgemeine Anmerkungen zu:

- Der Modellversuch belegt die Umsetzbarkeit des Anliegens, bezahlte Überstunden durch befristete Beschäftigte während der Modellphase und in einem beachtenswerten Umfang darüber hinaus zu substituieren, was nach wie vor in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wird.
- Der weitgehend erfolgreiche Modellversuch beinhaltet unbeschadet dieser Resultate keinen Anspruch, ein Königsweg zum Abbau bezahlter Überstunden zu sein. Ein solcher Anspruch wurde weder von den Vätern des Konzepts noch von den Befürwortern dieser Vorgehensweise jemals erhoben. Einen derartigen Königsweg gibt es nämlich nicht.
- Daraus folgt – quasi selbstredend – dass BAFF letztlich nur ein Modell unter vielen ist. Auch hier gilt: Es führen viele Wege nach Rom. Die Neuwieder haben sich allerdings lieber auf ihren Weg nach Rom gemacht, als endlos nach dem Muster „mehr desselben“ über den optimalen Weg nach Rom zu streiten und dabei auf der Stelle zu treten.
- Sie profitierten zum einen von der breiten Akzeptanz, die der vom Arbeitsamt Neuwied vorgeschlagene Weg bei den maßgeblichen Akteuren gefunden hatte. Zum anderen zwang die betriebliche Überstundenpraxis, nach Alternativen zu suchen. Und schließlich bewiesen viele Betriebe Mut, von eingefahrenen Wegen abzuweichen.

Ob der dafür eingesetzte Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis steht, ist schwer abzuschätzen, zumal das Wirkungsspektrum des Modellversuchs sehr breit streut. Mit einer einfachen cost-benefit-Analyse ist es nicht einzufangen. Man denke z. B. nur an einen Begleiteffekt, nämlich die Intensivierung der Kontakte zwischen BAFF-Betrieben und Arbeitsamt jenseits der BAFF-Problematik.

In diesem Zusammenhang ist ferner die Bedeutung eines solchen „Türöffners“ für die weitere öffentliche Debatte um die Substitutionsproblematik von bezahlten Überstunden zugunsten von mehr Beschäftigung erwähnenswert. Denn nach den Erfahrungen mit dem „Neuwieder Modell“ und anderen Ansätzen ist das alte Totschlagargument „Das geht nicht!“ obsolet geworden. Das kann zur weiteren Versachlichung der Diskussion beitragen, was wiederum einen positiven gesellschaftspolitischen Nebeneffekt hätte.

BAFF ist kein Programm einer Zwangsbeglückung. Es ist Option für jene, die freiwillig und offen nach neuen Problemlösungen Ausschau halten und bereit sind, tradierte Muster des Denkens und Handelns zu verlassen und Experimente zu wagen.

Literatur

IAB-Kurzbericht Nr. 1/5.2.2003

ISO, Arbeitszeit 1999, Ergebnisse einer repräsentativen Beschäftigungsbefragung zu traditionellen und neuen Arbeitszeitformen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 2000, S. 121.

Jung, K.W.: Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau von Überstunden oder Vermeidung von Mehrarbeit, in: *ibv* Nr. 16 vom 22. April 1998, S. 1751 – 1752.

Spitznagel Eugen, Teriet Bernhard: Substitution von Überstunden durch Beschäftigte – Das BAFF-Modell im Arbeitsamtsbezirk Neuwied: In: *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 2/2000.

Teriet Bernhard: Beschäftigung von Arbeitslosen statt bezahlter Überstunden – Zwei Ansätze im Rahmen der freien Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit: Das Neuwied- und das Bayern-Modell, *IAB-Werkstattbericht*, Ausgabe Nr. 14/4.10.2002

Watzlawick, Paul: *Anleitung zum Unglücklichsein*, München 1983.