

Warum tut sich die öffentliche Verwaltung so schwer mit flexiblen Arbeitszeitsystemen?¹

Komische Frage, könnte man meinen – war der öffentliche Dienst doch in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts Vorreiter bei der Einführung der gleitenden Arbeitszeit und ist bekannt für die Vielzahl der dort realisierten und zudem sehr unterschiedlichen Teilzeitarbeitsverhältnisse. Und sind in den letzten Jahren nicht die Öffnungszeiten etwa von „Bürgerämtern“ erweitert und auch sonst viele Leistungen flexibel nach Kundenwunsch verfügbar gemacht worden – wenn zum Beispiel am Samstagnachmittag auf einem Schiff standesamtlich geheiratet werden soll?

Dennoch hat die öffentliche Verwaltung im Vergleich zu privaten Dienstleistern in den letzten Jahren an Boden verloren, weil diese viel stärker darauf achten müssen, dass tatsächlich (nur) die jeweils erforderliche Zahl von Mitarbeiter/inne/n der rechten Qualifikation zur rechten Zeit am rechten Ort zur Verfügung stehen – auch wenn sie dabei, wie speziell aus dem Bereich der Callcenter bekannt ist, oft genug über das Ziel hinausschießen. Die Qualität flexibler Arbeitszeitsysteme zeigt sich dabei daran, in welchem Maße sie dieses Ziel der Personaleinsatzplanung unterstützen.

So muss der Arbeitszeit-Einsatz dann möglich sein, wenn er vom Kunden respektive Bürger gewünscht wird – wobei natürlich nicht jeder Wunsch erfüllt werden kann und muss. Werden etwa Sprechzeiten am frühen Abend (erfahrungsgemäß, wie z.B. von den Finanzdienstleistern bekannt, aber längstens bis 20:00 und auch nur unter der Woche) gewünscht oder am Samstagvormittag, sollte das flexible Arbeitszeitsystem dies ermöglichen – was zugleich bedeutet, dass hier ganz normale vertragliche Arbeitszeit eingesetzt wird und keine Überstundenzuschläge o.ä. beansprucht werden können. Hier bestehen vielfach noch Vorbehalte, die teilweise auch darin begründet sind, dass der/die Bürger/in nicht als jemand gesehen wird, der legitime Ansprüche an die Verwaltung stellen darf.

Darüber hinaus sollte der Arbeitszeit-Einsatz bei Bedarf auch außerhalb des üblichen Arbeitsorts zugelassen sein – wenn etwa gehbehinderte Bürger/innen zu Hause aufgesucht werden. Dies berührt allerdings bereits einen ganz wunden Punkt – die sehr verbreitete Kultur gegenseitigen Misstrauens: Denn schließlich können Führungskraft und Kolleg/inn/en dann nur ausnahmsweise einmal kontrollieren, ob der von dem/der Mitarbeiter/in hierfür angegebene Arbeitszeit-Aufwand tatsächlich entstanden ist. Diese Misstrauenskultur hat im Übrigen auch dazu geführt, dass sich – entgegen dem Trend in der Privatwirtschaft – Systeme der elektronischen Zeiterfassung im Öffentlichen Dienst immer noch weiter ausbreiten, obwohl mittlerweile doch bekannt sein sollte, dass hiermit lediglich die Anwesenheitszeiten (und selbst die nicht zu 100%) und nicht die Arbeitszeiten erfasst werden können und bei den Mitarbeiter/inne/n eine „Minutenmentalität“ zu Lasten der Aufgabenorientierung erzeugen. Und auch die „Vertrauensarbeitszeit“, bei der weitgehend

¹ Überarbeitet erschienen in: 360° – Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor, Ausgabe 11, Januar/Februar/März 2008, S. 14-17

auf die Erfassung der geleisteten Arbeitszeiten verzichtet wird, kommt hier aus diesem Grund kaum voran.

Flexible Arbeitszeitsysteme müssen des Weiteren darauf ausgerichtet sein, Unter- und Überbesetzungen weitest möglich zu vermeiden – wobei diese beiden Themen eng miteinander zusammenhängen, weil bei gerade ausreichender Personaldecke jede tolerierte Überbesetzung mit einer entsprechenden Unterbesetzung korrespondiert. Die oft gehörte Klage, man habe einfach zu wenig Personal, hilft dabei nicht weiter: Weil es gerade dann darum gehen muss, die Auswirkungen für die Bürger/innen so wenig spürbar zu halten wie möglich – also den unter den jeweils gegebenen Bedingungen bestmöglichen Personaleinsatz zu realisieren.

Unterbesetzung führt zu Wartezeiten der Bürger/innen, die leider in der öffentlichen Verwaltung auch heute noch an der Tagesordnung sind – sogar in den Bürgerämtern, in denen es doch einmal gerade darum gehen sollte, Standard-Leistungen schnell und kompetent „aus einer Hand“ zu erbringen. Zur Vermeidung von Wartezeiten muss das flexible Arbeitszeitsystem einen arbeitsanfallgerechten Personaleinsatz ermöglichen – wozu aber oft genug erst einmal ermittelt werden muss, wie sich der Arbeitsanfall tatsächlich verteilt. Bei Bedarf kann dies durch erweiterte (!) Öffnungszeiten unterstützt werden, weil kurze Öffnungszeiten zu einer Ballung des Arbeitsanfalls führen können, der mit dem verfügbaren Personal nicht ohne Wartezeiten bewältigt werden kann. Bei qualifizierter Sachbearbeitung sollte umgekehrt sogar überlegt werden, ganz auf Öffnungszeiten zu verzichten und ausschließlich auf terminierte Gespräche zu setzen, wobei aber stets eine gewisse Reserve für Notfälle vorgehalten werden sollte. Wartezeiten bedeuten im Übrigen auch Stress für die Mitarbeiter/innen, die es mit entsprechend „geladenen“ Bürger/innen zu tun haben – so dass ein arbeitsanfallgerechter Arbeitszeit-Einsatz auch in ihrem Sinne ist.

Einem arbeitsanfallgerechten Arbeitszeit-Einsatz stehen dennoch oft hiervon abweichende Arbeitszeit- und Freizeit-Wünsche bzw. -Zwänge von Mitarbeiter/innen gegenüber, denen in der öffentlichen Verwaltung vergleichsweise großzügig gefolgt wird (speziell im Falle von Teilzeitbeschäftigten und von Urlaub) – auch wenn dadurch die Servicequalität beeinträchtigt wird. Hier gilt es, mitarbeitergerechte Lösungen zu finden, die *nicht* zu Lasten der Bürger/innen gehen. Insbesondere sollte grundsätzlich teambezogen gearbeitet werden, damit Aufgaben auch dann zeitnah erledigt werden können, wenn der/die „eigentlich“ Zuständige einmal nicht da ist (im öffentlichen Dienst mit seinen relativ hohen Krankheits- und Gesamt-Urlaubsquoten ist dies natürlich besonders wichtig). Und wenn bei der Zusammenstellung dieser Teams darauf geachtet wird, dass es stets Mitarbeiter/innen mit unterschiedlich ausgeprägten zeitlichen Verpflichtungen (etwa aus Kinderbetreuung und Angehörigenpflege) gibt, und zudem *jede/r* Mitarbeiter/in verstanden hat, dass persönliche Wünsche auch einmal hinter dienstlichen Anforderungen zurückstehen müssen: Dann gibt es gute Chancen, dass im flexiblen Arbeitszeitsystem entsprechend den Anforderungen der Bürger/innen gearbeitet wird *und* die Mitarbeiter/innen zufrieden sind; auch deshalb, weil Kundenzufriedenheit auf die Mitarbeiter/innen abstrahlt. In größeren Einheiten können dabei auch spezielle Softwareprodukte eingesetzt werden, die die betrieblichen Besetzungsanforderungen weitest möglich und garantiert ohne „Nasen-Faktor“ mit den Mitarbeiterwünschen zusammenbringen („Wunschkdienstplan“).

Es muss im flexiblen Arbeitszeitsystem aber auch Möglichkeiten geben, Überbesetzungen zu vermeiden. In diesem Zusammenhang kann zum Beispiel das so genannte „Zeitfenster-Prinzip“ angewendet werden: Ist mit einem Vorlauf von einigen Tagen absehbar, dass an bestimmten Tagen oder Vor- bzw. Nachmittagen mehr Mitarbeiter/innen anwesend sind als vom Arbeitsanfall her erforderlich, bietet die Führungskraft diese „Zeitfenster“ dem Team zunächst zur Nutzung in Absprache untereinander an. Finden sich dann nicht ausreichend viele Freiwillige, haben automatisch diejenigen mit den aktuell höchsten Zeitkonto-Salden frei. Dieses ebenso einfache wie wirkungsvolle Verfahren bewirkt zum einen, dass es für die Mitarbeiter/innen weniger erstrebenswert ist, den höchsten Zeitkonto-Saldo zu haben, und führt zum anderen die Zeitkonto-Salden im Team immer wieder zusammen.

Darüber hinaus ist in der öffentlichen Verwaltung die Steuerung der Zeitkonten noch sehr unterentwickelt. Hier dominieren weiterhin die klassischen Gleitzeitkonten mit Kappung überschießender Plussalden zum Monatsende und drohendem Entgeltabzug bei zu hohem Minussaldo. Diese Konten behindern jedoch den arbeitsanfallgerechten Arbeitszeit-Einsatz: Ist viel zu tun, lassen sie den Mitarbeiter/innen oft nur die Wahl, kundenorientiert unbezahlte Mehrarbeit zu leisten oder zur Vermeidung von Kappungen auch dann frei zu nehmen, wenn dies dienstlich eigentlich nicht geht; ist wenig zu tun, halten sich die Mitarbeiter/innen zur Vermeidung von Entgeltabzügen an der Sollarbeitszeit fest, so dass keine Arbeitszeit-Reserven für folgende Überlast-Situationen aufgebaut werden können. Ohne Stichtage durchlaufende Zeitkonten sind daher im flexiblen Arbeitszeitsystem ein Muss – funktionieren aber nur dann, wenn bei zu großer Abweichung von der Vertragsarbeitszeit wirksam gegengesteuert wird.

Bewährt hat sich hier das so genannte „Ampelkonto“: Wird der grüne Salden-Bereich verlassen – ich empfehle in der Regel, diesen in der Größenordnung von maximal +/-50 Stunden anzulegen –, verliert bei einem grundsätzlich entsprechend der dienstlichen Belange von dem/der Mitarbeiter/in selbst gesteuerten Zeitkonto diese/r *sofort* die Freiheit, am einzelnen Arbeitstag ohne vorherige Abstimmung mit der Führungskraft mehr (im Plusbereich) bzw. weniger (im Minusbereich) als die anteilige Vertragsarbeitszeit zu erbringen. Damit ist es zum einen für die Mitarbeiter/innen, aber – zur Vermeidung von Abstimmungsaufwand – auch für die Führungskräfte das Beste, wenn die Zeitkonten stets im grünen Bereich bleiben, und wird zugleich das Bewusstsein dafür geschärft, Personalkapazität und zu erledigende Aufgaben gemeinsam (!) so in Balance zu halten, dass dieses Ziel auch tatsächlich erreicht werden kann.

Wirklich flexible Arbeitszeitsysteme – von denen es in der öffentlichen Verwaltung noch viel zu wenige gibt – bieten somit große Chancen für mehr Bürgerfreundlichkeit, wirtschaftlicheres Arbeiten durch Vermeidung von Zeitverschwendung und, last but not least, auch sehr individuelle Arbeitszeit-Vorstellungen von Mitarbeiter/innen – und zwar gerade bei zunehmenden Anforderungen in Form längerer Öffnungszeiten und vermehrter Tätigkeit außer Haus! Sie setzen allerdings zum einen ein generelles Umdenken Richtung Bürger/innen voraus: Wenn nämlich nur einzelne Stellen bürgerorientiert arbeiten, werde diese – so habe ich dies bei der Beratung von Bürgerämtern erfahren – durch einen enorm anwachsenden Kundenstrom ohne entsprechend schnelle Nachführung von Personalkapazität bestraft, wodurch dann gerade diejenigen Mitarbeiter/innen demotiviert werden, die besonders bürgerorientiert agieren möchten. Zum anderen und mindestens ebenso konfliktträchtig geht es um den Abbau vielfältiger „Arbeitszeit-Besitzstände“ – von der

DR. HOFF ARBEITSZEITSYSTEME

Möglichkeit, bereits um 06:30 zu beginnen, obwohl dort noch nichts zu tun ist, über die Freistellung zum nicht akuten Arztbesuch während der Arbeitszeit bis hin zum Ansparen von „Gleittagen“ ohne entsprechenden betrieblichen Bedarf an zusätzlicher Arbeitszeit.

Dennoch: Flexible Arbeitszeitsysteme lohnen den Aufwand und sind ohne Alternative. Wesentliche Aufgabe der Verwaltungsleitungen ist es, dazu beizutragen, dass auf allen Ebenen die kritische Masse von Mitarbeiter/inne/n entsteht, die für den Umschwung erforderlich ist.