



Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 03/2020 | 05. Mai 2020

In dieser Ausgabe

... schaut Theresa Markefke auf das EuGH-Urteil zur Zeiterfassung, auf die Überstundenbelastung von Beschäftigten in Deutschland und die Diskrepanz von gewünschten und tatsächlichen Arbeitsstunden. Dabei diskutiert sie auch, welche Rolle das Homeoffice bei diesen Überlegungen spielt.



Aktuelles aus dem iwp

Auch das iwp ist von der Coronakrise betroffen. Die Präsenzlehre wurde für das komplette Sommersemester abgesagt, Veranstaltungen bis einschließlich 30. September. Die Vorlesungen werden vollständig online durchgeführt.

Da ein Großteil der Lehre des Instituts schon vor der Pandemie mit der Inverted Classroom-Methode und durch Lehr-Videos bei YouTube unterstützt stattgefunden hat, sind wir nun gut auf die neue Situation vorbereitet.

Unsere öffentlichen Veranstaltungen im Sommersemester mussten wir allerdings absagen. Dazu gehören die Gedenkveranstaltung für Felix Höfler, die Kölner Wirtschaftspolitischen Dialoge, eine Veranstaltung in Kooperation mit der EZB und das diesjährige Seminar Dialog Wissenschaft und Praxis.

Das EuGH-Urteil zur Zeiterfassung – Chance für die Realisierung von Arbeitszeit- wünschen?

Von Theresa Markefke

In seinem Urteil vom Mai 2019 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass sämtliche Arbeitszeiten eines Beschäftigten erfasst werden müssen. Nur so wäre eine objektive und verlässliche Überprüfung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit möglich und nur so gelinge die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschrieben sind. Insbesondere sollen damit Überstunden angemessen berücksichtigt werden. In der Folge sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Arbeitgeber zu verpflichten, ein System zur Zeiterfassung einzurichten. Dabei kann auf Besonderheiten des jeweiligen Tätigkeitsbereiches und die Größe des Unternehmens Rücksicht genommen werden.

Dass Beschäftigte in Deutschland häufig Überstunden leisten, wird oftmals mit dem Volumen der gesamten Mehrarbeit oder einer durchschnittlichen Überstundenzahl belegt. Tatsächlich verdecken solche Zahlen ein sehr heterogenes Bild: so ist zwar die Mehrheit der Beschäftigten laut eigenen Angaben von Überstunden betroffen, es gibt aber auch einen nicht vernachlässigbaren Teil, der nicht über die reguläre Arbeitszeit hinaus arbeitet. Auch gibt es Unterschiede nach Branche und Beschäfti-

gungsumfang. Ob Überstunden als Belastung empfunden werden, hängt wiederum vom individuell gewünschten Stundenumfang und den Abgeltungsregeln ab. Inwiefern das Urteil eine Änderung für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen sowie Beschäftigte bedeutet, hängt daher wie so oft vom individuellen Fall ab. In der Debatte um Arbeitszeitregelungen sollte diese Heterogenität berücksichtigt werden.

Noch ist nicht klar, wie die Bundesregierung mit dem Urteil umgehen wird. Die Union möchte die bestehenden Arbeits- und Ruhezeitregelungen lockern, der sozialdemokratische Arbeitsminister Hubertus Heil möchte dieses nur tun, wenn gleichzeitig auch eine gesetzliche Regelung bezüglich des EuGH-Urteils gefunden wird. In der Zwischenzeit gibt es eine intensive Debatte in der Öffentlichkeit, in der eine systematische Zeiterfassung einerseits als ein Rückschritt in ein vordigitales Zeitalter mit Stechuhr verteufelt oder aber als wirksames Mittel zur Gewährung bereits gesetzlich verankerter Schutzregeln gelobt wird. Diese würden ohne ein solches System in der Realität oft nicht gewährt, wie von Gewerkschaftsseite gesagt wird.

Durch die gestiegene Bedeutung des Homeoffice stellt sich die Frage, wie Arbeitszeitregelun-

gen angemessen berücksichtigt werden können, ohne die Vorteile, die das Arbeiten von zu Hause für Beschäftigte hat, zu schmälern. Die Verlagerung etlicher Beschäftigter ins Homeoffice im Zuge der Coronakrise seit Mitte März verleiht dem Thema nochmals zusätzliche Aktualität. Arbeitsminister Heil plant sogar, einen Rechtsanspruch auf heimisches Arbeiten einzuführen. Im Rahmen dessen könne auch über die Regeln zur Zeiterfassung entschieden werden.

Inwieweit sind Beschäftigte in Deutschland von Überstunden betroffen? Wie verteilen sich die Überstunden auf die Beschäftigten? Was sind die Gründe dafür, dass Beschäftigte ihren Wunsch nach kürzeren Arbeitszeiten nicht realisieren können? Ein Blick in die Literatur und in die Daten gibt hierüber Aufschluss und ermöglicht ein realistisches Bild bezüglich der Überstundenbelastung in Deutschland. Diese nimmt auch im Homeoffice nicht notwendigerweise ab, wie von Gewerkschaftsseite betont.



Arbeitszeitregelungen in Deutschland

Überstunden oder Mehrarbeit sind definiert als die „über die werktägliche Arbeitszeit hinausgehende Arbeitszeit“ (§16 ArbZG), welche auch schon bisher erfasst werden muss, genauso wie Sonn- und Feiertagsarbeit. Eine Pflicht zur Erfassung regulärer Arbeitszeit besteht außerdem bei geringfügig Beschäftigten (Minijobbern), Kraftfahrern sowie in der Schichtarbeit. Sofern

es keine andere betriebliche oder tarifvertragliche Regelung gibt, gilt grundsätzlich eine Begrenzung der werktäglichen Arbeitszeit auf acht Stunden, die wöchentliche Arbeitszeit darf somit 48 Stunden umfassen. Jeden Tag müssen elf Stunden Pause und einmal in der Woche eine Pause von 24 Stunden gewährt werden. Ob diese Regelungen in Zeiten von flexibilisierter Arbeit mit Homeoffice und Crowdfunding noch praktikabel sind, wird auch vor dem Hintergrund der EuGH-Entscheidung neu diskutiert. Zum jetzigen Zeitpunkt bilden sie jedoch den gesetzlichen Rahmen, der bestimmt, wann eine Stunde Arbeitszeit (theoretisch) zur Überstunde wird.

Überstunden in Deutschland

Bei der Messung von Überstunden unterscheidet man, ob sie definitiver oder transitorischer Art sind. Transitorische Überstunden können zu einem späteren Zeitpunkt mit Freizeit ausgeglichen werden und verändern daher nur die Verteilung der Arbeitszeit über die Zeit, nicht jedoch die Dauer. Bei definitiven Überstunden erfolgt kein zeitlicher Ausgleich, sie können bezahlt oder unbezahlt sein. Der gemessene Umfang der geleisteten Überstunden von Beschäftigten in Deutschland variiert stark mit der Datenquelle. Während in manchen Unternehmensbefragungen der Anteil der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit regelmäßigen Überstunden mit ca. 10% der Beschäftigten sehr gering ausfällt, geben viele Beschäftigte sowie Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen in anderen Umfragen an, dass über die Hälfte, wenn nicht sogar weit über die Hälfte der Beschäftigten Mehrarbeit leistet. Hierbei variieren die in der Woche im Durchschnitt geleisteten Überstunden je nach Studie zwischen 2,2 und 5,3.¹

¹ Die am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung arbeitende Wissenschaftlerin Ines Zapf (2012) bietet eine umfassende Dokumentation und Diskussion existierender Datenquellen.

Ein Blick in die Daten

Eine der Datenquellen, in denen Überstunden erfasst werden, ist das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP). Dies ist eine repräsentative, regelmäßige Haushaltsbefragung in Deutschland mit ca. 30.000 Personen. Erwerbstätige beantworten auch eine Reihe von Fragen bezüglich ihrer Arbeitszeit. Das heißt daher, dass die nachstehende Auswertung auf einer Selbsteinschätzung der Befragten beruht. Sie gibt einen Überblick über das Ausmaß und die Art von Überstunden für das Jahr 2017. Die Ergebnisse beziehen sich auf abhängig Beschäftigte ohne Auszubildende und Praktikanten.

Die SOEP-Daten zeigen ein beträchtliches Ausmaß von Überstunden. Auf die Frage „Kommt es vor, dass Sie Überstunden leisten?“ antworteten 65% der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit ja. Ob diese transitorischer oder definitiver Natur sind, hängt davon ab, ob sie in ein Arbeitszeitkonto fließen oder nicht. Dies ist bei 71% derjenigen, die Überstunden leisten, der Fall. Das entspricht 46% aller abhängig Beschäftigten (fünfte Spalte). Dabei gaben 19% aller Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an, Überstunden zu leisten, aber kein Arbeitszeitkonto zu haben. Hier handelt es sich also womöglich um definitive Überstunden, die nicht zu einem späteren Zeitpunkt mit Freizeit ausgeglichen werden können. Dies lässt zunächst vermuten, dass in vielen Beschäftigungsverhältnissen grundsätzlich ein System zur Erfassung der Arbeitszeit besteht und die Belastung durch Mehrarbeit in der überwiegenden Mehrheit der Fälle nur transitorischer Natur ist. Denn obwohl Überstunden für Beschäftigte eher der Regel-

fall als die Ausnahme sind, deutet der verbreitete Einsatz von Zeitkonten daraufhin, dass Überstunden vor allem genutzt werden, um Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit flexibel nach Auftragslage zu gestalten, ohne dabei das Gesamtvolumens der Arbeitszeit zu erhöhen. Tatsächlich gaben ungefähr zwei Drittel der Befragten an, im Monat vor der Befragung Überstunden abgefeiert zu haben. Ein weiteres Drittel hat Überstunden ausbezahlt bekommen und bei einigen wenigen gab es eine Mischung der beiden. Groß und Schwarz (2010) stellen in einer repräsentativen Betriebsbefragung jedoch fest, dass knapp die Hälfte der Beschäftigten in Betrieben arbeitet, in denen Obergrenzen für Arbeitszeitkonten häufig überschritten werden. Diese werden dann entweder finanziell ausgeglichen oder verfallen schlichtweg. Allein eine systematische Erfassung von Stunden gewährleistet demnach nicht auch automatisch die Einhaltung von arbeitszeitrechtlichen Regelungen.

In welcher Art von Jobs werden normalerweise Überstunden geleistet und wo sind sie eher die Ausnahme? Ein wichtiges Charakteristikum, nach dem sich diese unterscheiden lassen, ist der Beschäftigungsumfang. Von denen, die regelmäßig Mehrarbeit leisten, arbeitet mit 83% der Großteil in Vollzeit, während der Anteil der Teilzeitbeschäftigten unter denjenigen, die keine Überstunden machen, mit 46% deutlich höher ist. Eine weitere Dimension, welche im nächsten Abschnitt aufgegriffen wird, ist der Wirtschaftszweig. Hieraus lässt sich auch ableiten, wo Homeoffice in Zukunft eine hohe Bedeutung haben könnte.

Überstunden		Arbeitszeitkonto		von Gesamt	Teilzeit	Vollzeit
Ja	65	Ja	71	46	17	83
		Nein	29	19		
Nein	35	-	-	35	46	54

Tabelle 1 Arten von Überstunden, Angaben in Prozent, eigene Auswertung des SOEP 2017

Heterogenität der vereinbarten, tatsächlichen und gewünschten Arbeitsstunden pro Woche

Obwohl die Mehrheit der Beschäftigten Überstunden leistet, kann die dadurch entstehende Belastung je nach Abgeltung unterschiedlich ausfallen. Wie unterschiedlich vereinbarte, tatsächliche und gewünschte Arbeitsstunden pro Woche sind, zeigt die nachfolgende Grafik. Hier ist jeweils der Unterschied zwischen den tatsächlich gearbeiteten und den vertraglich vereinbarten Stunden ohne Überstunden sowie der Unterschied zwischen den tatsächlichen Stunden und den von Beschäftigten gewünschten Stunden nach Wirtschaftszweigen sowie nach Vollzeit- und Teilzeitstatus aufgeschlüsselt. Die durchschnittliche Zahl der Überstunden in einem Wirtschaftszweig ergibt sich aus der Differenz der im Durchschnitt tatsächlich geleisteten und den vertraglich vereinbarten Stunden.

In allen Wirtschaftszweigen leisten Vollzeitbeschäftigte im Durchschnitt Überstunden. Die Variation zwischen den Wirtschaftszweigen ist gering, wobei am wenigsten Überstunden in der öffentlichen Verwaltung mit 2,7 Stunden geleistet werden, und am meisten in der Erzie-

hung und Unterricht mit 4,8 Stunden. Der ebenfalls für alle Branchen größere blaue Balken bedeutet, dass Beschäftigte im Schnitt ihre tatsächliche Arbeitszeit reduzieren möchten, und zwar noch unter ihre vertraglich vereinbarten Stunden hinaus. Bei den Teilzeitbeschäftigten zeigt sich das gegenteilige Bild. Hier wollen Beschäftigte in der Regel und unabhängig vom Tätigkeitsbereich ihre Arbeitszeit ausweiten. Am höchsten ist die Differenz im Beherbergungs- und Gaststättengewerbe, in dem Angestellte im Schnitt gerne fast 6 Stunden länger pro Woche arbeiten würden. Teilzeitbeschäftigte mit Erhöhungswunsch dürften die Mehrarbeit, die sie leisten, sofern sie abgegolten wird, anders bewerten als Vollzeitbeschäftigte mit Reduzierungswunsch. Inwieweit Überstunden eine Belastung sind, hängt also von den individuell gewünschten und tatsächlich geleisteten Stunden ab.

Unter- und Überbeschäftigung

In der Literatur wird das Auseinanderfallen von gewünschten und tatsächlich gearbeiteten Stunden als Unter- bzw. Überbeschäftigung be-

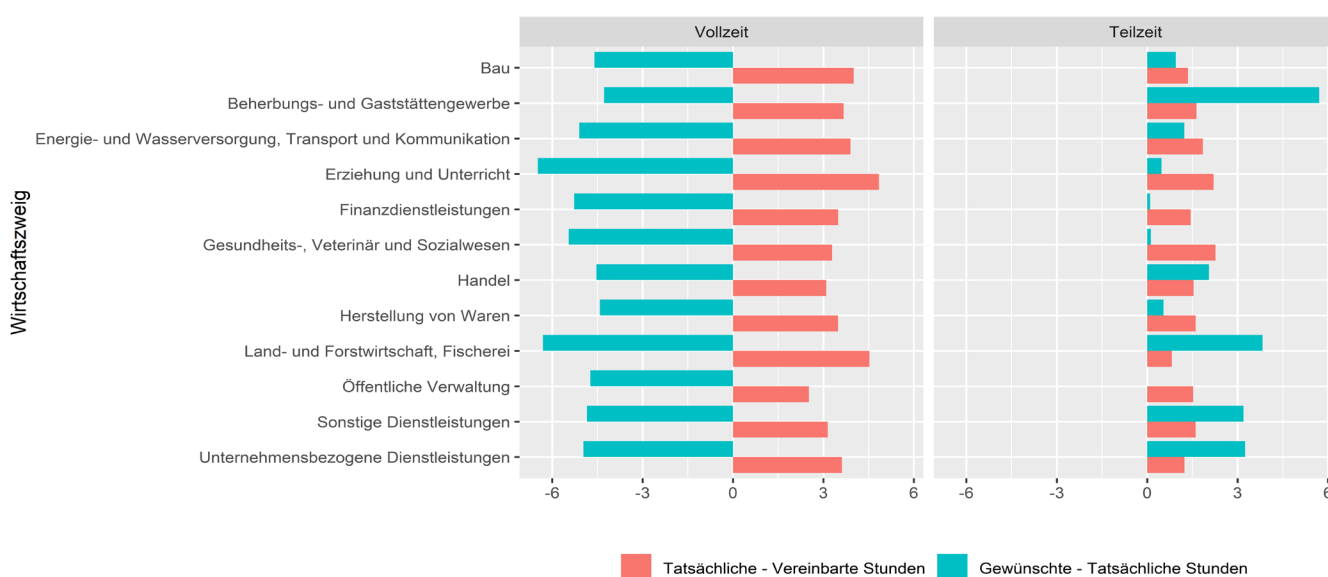


Abbildung 1 Vereinbarte, tatsächliche und gewünschte Stunden, eigene Auswertung des SOEP 2017

zeichnet. Die Motivation für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema begründet sich zum einen darin, dass sowohl Unter- als auch Überbeschäftigung negative Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen hat (siehe z.B. Bell und Blanchflower, 2018; Weber und Zimmer, 2018). Zum anderen wird in der Gruppe der Unterbeschäftigten ein nicht ausgeschöpftes Arbeitspotenzial gesehen, welches vor dem Hintergrund des demografischen Wandels an Bedeutung gewinnt (Wanger und Weber, 2016). Auch bei der Erfassung von Arbeitszeitdiskrepanzen unterscheiden sich die Ergebnisse je nach Datengrundlage. Während im SOEP der Anteil der Überbeschäftigten mit 50% den der Unterbeschäftigten mit 10% deutlich übersteigt, ist es im Mikrozensus mit 2% bzw. 10% andersherum. Hier ist jedoch die Angabe einer gewünschten Reduzierung der Arbeitszeit freiwillig, weshalb Überbeschäftigung vermutlich unterschätzt wird.

Durch die Analyse von Diskrepanzen auf individueller Ebene kann man sowohl die Heterogenität der vorherrschenden Arbeitszeitrealitäten angemessen erfassen, die individuell entstehende Belastung einschätzen als auch die Gründe einer fehlenden Realisierung von Arbeitszeitwünschen erforschen. So stellt Schäfer (2018) fest, dass in vielen Fällen, in denen ein Reduzierungswunsch vorliegt, eine Angleichung von vertraglichen und vereinbarten Arbeitsstunden den Präferenzen der Beschäftigten entspräche, das heißt, die Beschäftigten wären zufrieden, wenn sie keine Überstunden leisten würden. Die Realisierung eines Erhöhungswunsches ist laut dem Autor oftmals innerhalb von drei Jahren möglich, auch wenn dies nicht im Austausch mit einer Reduzierung seitens der Überbeschäftigten geschieht, da die beiden Gruppen sich in ihren Qualifikationen unterscheiden.

Gründe für das Fortbestehen von Arbeitszeitdiskrepanzen

Die Gründe, warum eine Arbeitszeitdiskrepanz nicht aufgelöst werden kann, sind je nach Reduzierungs- oder Erhöhungswunsch unterschiedlich. Generell ist es schwieriger, Verkürzungswünsche zu realisieren als Verlängerungswünsche, unabhängig vom Geschlecht. Frauen möchten häufiger ihre Arbeitszeit verkürzen, ihnen gelingt es zudem auch öfter. Die Verkürzung ist dann – nur bei Frauen - häufig verbunden mit einem Arbeitgeberwechsel oder einem innerbetrieblichen Jobwechsel. Sopp und Wagner (2017) zeigen auf, dass sich die Erfolgswahrscheinlichkeit für eine Reduzierung im Zeitverlauf nicht verändert hat, trotz des 2001 explizit dafür eingeführten Teilzeit- und Befristungsgesetzes. Laut Fischer et al. (2015) scheitert eine Anpassung langer tatsächlicher Arbeitszeiten an das vereinbarte Niveau meist an hohen Leistungsanforderungen und den Leitungskulturen der Betriebe. Die Realisierung von Erhöhungswünschen missglückt oftmals, weil Gründe der Arbeitsorganisation dagegensprechen und/oder personelle Mittel nicht vorhanden sind. Ein Zusammenhang zur Anzahl von Kindern im Haushalt konnte nicht festgestellt werden (Vgl. Fischer et al., 2015). Knaus und Otterbach (2018) untersuchen in einer Studie, ob sich Arbeitszeitdiskrepanzen durch einen Jobwechsel auflösen lassen. Sie stellen fest, dass von denjenigen, die eine Änderung wünschen, diejenigen erfolgreicher sind, die den Job wechseln. Oftmals gelingt eine Anpassung tatsächlicher an gewünschte Arbeitsstunden jedoch auch den Jobwechslern nicht und teilweise tritt sogar die gegenteilige Situation ein. Dies deutet darauf hin, dass andere Charakteristika eines Arbeitsplatzes wie dessen Sicherheit, die Kollegialität oder die inhaltlichen Aufgaben eine wichtigere Rolle spielen und Arbeitszeiten dem untergeordnet werden. Änderungswünsche werden dann häufig auch nicht an die Arbeitgeber oder Arbeitgeberinnen herangetragen (Vgl.

Sopp und Wagner, 2017; Fischer et al., 2015).



Fazit

Bei der Diskussion um die Folgen einer systematischen Zeiterfassung sollte die Diversität in den geleisteten Überstunden berücksichtigt werden. Laut eigenen Angaben der Beschäftigten werden in Deutschland regelmäßig Überstunden geleistet. Der verbreitete Einsatz von Arbeitszeitkonten deutet daraufhin, dass es grundsätzlich Erfassungssysteme gibt. Diese müssten jegliche Arbeitszeit erfassen, um gemäß dem EuGH-Urteil dem Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen dienen zu können. Da mit dem Erfassungssystem nicht automatisch auch die Einhaltung von Arbeitszeitregelungen erfolgt, müssen Beschäftigte nach wie vor diese dann rechtlich durchsetzen. Das Urteil des EuGH kann die Hürden hierfür senken, kann aber nicht davon befreien. In Jobs, in denen bisher keine Überstunden anfallen, kann es den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen selbst überlassen werden, ihre Arbeitszeit zu dokumentieren.

Die Sorge der Gewerkschaften, dass Homeoffice die Diskrepanz zwischen geleisteten und

tatsächlichen Arbeitsstunden sogar erhöht, ist nicht unberechtigt, und erklärt deren Zurückhaltung. Erste Studien des Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung sowie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts bestätigen, dass Arbeitszeiten im Homeoffice tendenziell länger sind und mehr Überstunden angehäuft werden. Gleichzeitig müssen auch die unternehmerischen Interessen in der Debatte berücksichtigt werden. Betriebsabläufe können nicht beliebig und ohne Kosten umgestaltet werden können. Dazu gehört auch die Umstellung auf das heimische Arbeiten. Idealerweise führt der durch die Coronakrise ausgelöste Schock zu einer Reevaluierung von Prozessen im Allgemeinen und der Verteilung der Arbeitszeit auf die Beschäftigten im Speziellen. Die im Urteil geforderte ausführliche Dokumentation führt im besten Fall dazu, dass Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen die Verteilung der geleisteten Stunden ihrer Beschäftigten besser kennen lernen und dieses Wissen auch in ihrem eigenen Interesse nutzen, um den Beschäftigten eine Anstellung gemäß ihrer Arbeitszeitwünsche zu ermöglichen.

Literaturhinweise

Bell, David NF, and David G. Blanchflower. *Underemployment in the US and Europe*. No. w24927. National Bureau of Economic Research, 2018.

Fischer, Gabriele, et al. „*Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten–Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung.*“ Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg: IAB (2015).

Groß, Hermann, and Michael Schwarz. „*Arbeitszeitarrangements, Altersstrukturen und Corporate Social Responsibility in deutschen Betrieben–eine repräsentative Betriebsbefragung.*“ (2010).

Knaus, Michael C., and Steffen Otterbach. „*Work hour mismatch and job mobility: Adjustment channels and resolution rates.*“ *Economic Inquiry* 57.1 (2019): 227-242.

Schäfer, Holger. „*Arbeitszeitwünsche von Arbeitnehmern im Längsschnitt.*“ *IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 45.3 (2018): 61-78.

Sopp, Peter M., and Alexandra Wagner. *Vertragliche, tatsächliche und gewünschte Arbeitszeiten*. No. 909. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 2017.

Weber, Enzo, and Franziska Zimmert. *Arbeitszeiten zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Wie Diskrepanzen entstehen und wie man sie auflöst*. No. 13/2018. IAB-Kurzbericht, 2018.

Zapf, Ines. *Flexibilität am Arbeitsmarkt durch Überstunden und Arbeitszeitkonten: Messkonzepte, Datenquellen und Ergebnisse im Kontext der IAB-Arbeitszeitrechnung*. No. 3/2012. IAB-Forschungsbericht, 2012.

IMPRESSUM

Autorenkontakt:

Theresa Markefke
Tel.: +49 (0) 221 470 5355
markefke@wiso.uni-koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstraße 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Abb. 1: <https://www.pexels.com/de-de/foto/smartphone-schreibtisch-laptop-notizbuch-6248/>
Abb. 2: <https://pixabay.com/de/photos/zeiterfassung-arbeitszeiterfassung-4703485/>