

Jahresarbeitszeit in der Kantonsverwaltung Bern – positive Resultate einer Evaluation

Seit dem 1. Januar 2002 besteht in der bernischen Kantonsverwaltung die Möglichkeit, in Jahresarbeitszeit (JAZ) zu arbeiten. Nach der Erprobung des Modells während mehr als einem Jahr hat sich die Finanzdirektion des Kantons Bern entschlossen, eine umfassende Evaluation der JAZ durchzuführen. Die Studie zeigt, dass 89% der befragten Mitarbeitenden mit diesem Arbeitszeitmodell zufrieden sind. Sie heben insbesondere hervor, dass die Jahresarbeitszeit zur besseren Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Interessen beiträgt. Die Daten zeigen aber auch, dass die JAZ nicht zu einer Reduktion der Arbeitsbelastung führt.



Die Resultate der Evaluation zeigen, dass die Jahresarbeitszeit zu einer besseren Vereinbarkeit beruflicher und privater Interessen führen kann. Insbesondere Frauen, Personen mit einem tiefen Dienstalter und Mitarbeitende ohne Vorgesetztenfunktion profitieren davon.

Bild: Keystone

Zielsetzung und methodisches Vorgehen

Mit der Einführung der Jahresarbeitszeit wollte die bernische Kantonsverwaltung den Freiraum in der Arbeitszeitgestaltung für ihre Mitarbeitenden erhöhen und eine bessere Grundlage zur Vereinbarung betrieblicher und privater Bedürfnisse schaffen. Das Hauptziel der Evaluation bestand in der Messung des Erfüllungsgrades dieser Zielsetzungen bzw. in der Zufriedenheit der Mitarbeitenden und Vorgesetzten mit der Jahresarbeitszeit (JAZ). Neben der Zufriedenheitsmessung standen

eine Analyse des Einführungsprozesses, der Umsetzung, der Handhabung sowie der Auswirkungen der JAZ im Vordergrund. Die Finanzdirektion des Kantons Bern war Auftraggeberin der Evaluation; die wissenschaftliche Leitung übernahm das Forschungs- und Beratungsbüro Empiricon in Bern. Die Evaluation basiert auf zwei Studien: einerseits auf einer quantitativen Breiterehebung mittels Fragebogen und andererseits auf qualitativen Interviews mit Vorgesetzten. Aus der Gesamtheit der rund 4000 Mitarbeitenden, die in der bernischen Kantonsverwaltung mit der JAZ arbeiten, wurde mittels Zufallsauswahl eine Stichprobe von 690 Personen gezogen und anschliessend mit einem schriftlichen Fragebogen befragt (online und postalische Befragung). Insgesamt haben sich über 400 Personen an der Befragung beteiligt, was einer Rücklaufquote von 70% entspricht. Die qualitative Studie analysierte die JAZ aus Sicht der Vorgesetzten. Mittels teilstandardisierter Interviews konnten die Einstellungen der vorgesetzten Personen ermittelt und die Ergebnisse der Breitenstudie ergänzt werden. Die Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet.



Dr. Robert J. Zaugg
Dozent Universität Bern und Universität Fribourg, Mitglied der Geschäftsleitung der Empiricon AG für Personalforschung, Bern



Dr. Adrian Blum
Mitglied der Geschäftsleitung der Empiricon AG für Personalforschung, Bern

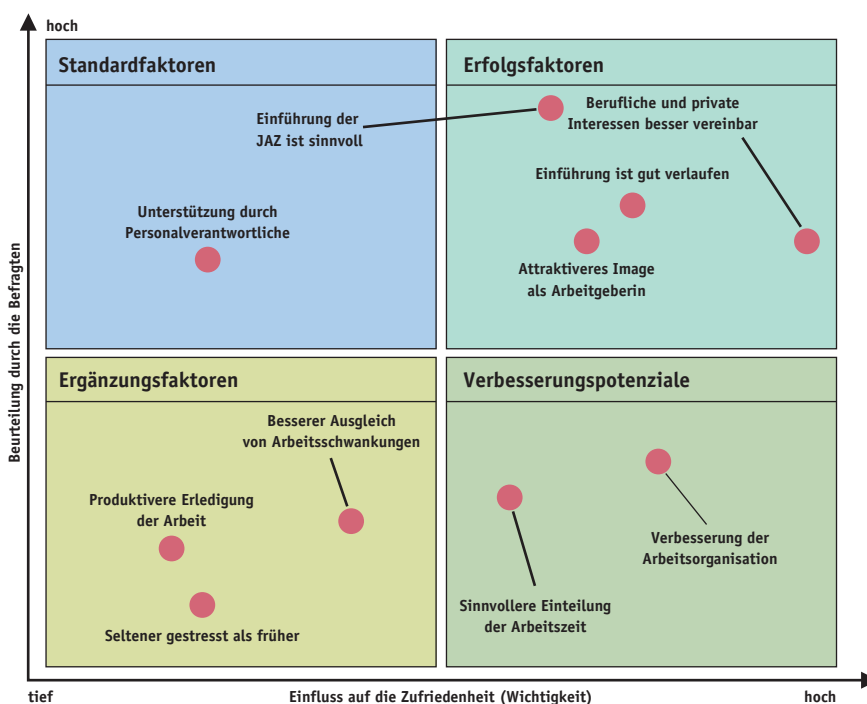
Hohe Zufriedenheit mit der JAZ

Die JAZ geniesst in der Verwaltung des Kantons Bern eine hohe Akzeptanz: 89% der Befragten sind damit grundsätzlich zufrieden. Diese Zufriedenheit hängt vor allem von folgenden Faktoren ab: der besseren Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Interessen; der Überzeugung, dass es sich bei der JAZ um ein sinnvolles Modell handelt; der Steigerung der Attraktivität der Kantonsverwaltung Bern als Arbeitgeberin; der professionellen Einführung des Arbeitszeitmodells. Kombiniert man die Beurteilung der einzelnen Aspekte der JAZ durch die Befragten mit dem Einfluss, den diese Aspekte auf die Gesamtzufriedenheit aufweisen (Wichtigkeit), ergibt sich das folgende Bild (vgl. *Grafik 1*):

- *Erfolgsfaktoren* (hohe Beurteilung durch die Befragten, hohe Wichtigkeit): Work-Life-Balance, Einführungsprozess, Sinn der JAZ, Arbeitsmarktattraktivität.
- *Verbesserungspotenziale* (unterdurchschnittliche Beurteilung durch die Befragten, hohe Wichtigkeit): Arbeitsorganisation und Arbeitszeiteinteilung.
- *Standardfaktoren* (hohe Beurteilung durch die Befragten, unterdurchschnittliche Wichtigkeit): Unterstützung durch Personalverantwortliche.
- *Ergänzungsfaktoren* (unterdurchschnittliche Beurteilung durch die Befragten, unterdurchschnittliche Wichtigkeit): Ausgleich von Arbeitsschwankungen, Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie Umgang mit Stress.

Grafik 1

Portfolioanalyse Jahresarbeitszeit



Quellen: Zaugg, Blum / Die Volkswirtschaft

Die Portfolioanalyse zur JAZ lässt sich wie folgt interpretieren: Die Zufriedenheit der Mitarbeitenden mit der Jahresarbeitszeit hängt primär von immateriellen und organisatorischen Aspekten ab. Die Betroffenen müssen vom Nutzen des Modells überzeugt sein und es als Mittel zur Steigerung der eigenen Lebensqualität im Sinne der Work-Life-Balance akzeptieren. Zudem erweisen sich der Einführungsprozess und die Betreuung durch die Personalverantwortlichen als Erfolgs- bzw. Standardfaktoren. Die Analyse zeigt aber auch, dass sich der Nutzen der JAZ im oben genannten Sinn nicht automatisch einstellt. Wenn es gelingt, die Arbeitsorganisation zu verbessern und die Arbeitszeit der einzelnen Mitarbeitenden noch sinnvoller einzuteilen, dürften die positiven Effekte der JAZ noch stärker zunehmen. Es sind also in jedem Fall flankierende organisatorische und personalwirtschaftliche Massnahmen erforderlich. Die Analyse hat aber auch gezeigt, dass Modelle der Jahresarbeitszeit aus Sicht der Betroffenen nicht zur Reduktion der psychischen und physischen Arbeitsbelastung führen. Ebenso wird die Arbeitsproduktivität der Mitarbeitenden durch die JAZ allein nach Meinung der Befragten nicht gesteigert. Für die öffentliche Verwaltung des Kantons Bern lässt sich folgern, dass die Art und Weise der Leistungserbringung (Arbeitsprozesse) eine Flexibilisierung zulässt und den Beschäftigten mehr Freiraum in der Arbeitszeitgestaltung einräumt. Die hohe Arbeitsmenge und Arbeitsintensität lassen sich aber mit der JAZ nicht reduzieren.

Einführungsprozess als Erfolgsfaktor

Die quantitative Studie hat den folgenden Effekt gezeigt: Verstehen Mitarbeitende Sinn und Zweck der JAZ, so stehen sie diesem Arbeitszeitmodell grundsätzlich positiv gegenüber. Informationsmassnahmen nehmen hier einen hohen Stellenwert ein. Nach ausgewogener Information über die Stärken und Schwächen des Modells sowie über die konkrete Handhabung (z.B. Umgang mit Zeitsaldi) gilt es, die JAZ systematisch einzuführen. Der Einführungsprozess als solcher weist den zweithöchsten Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit auf. Im Falle des Kantons Bern ist hier ein eindeutiger Erfolgsfaktor gegeben, weil die Mitarbeitenden mit der Art und Weise der Einführung sehr zufrieden waren. Diese Aussage gilt gleichermaßen für Mitarbeitende mit und ohne Vorgesetztenfunktion.

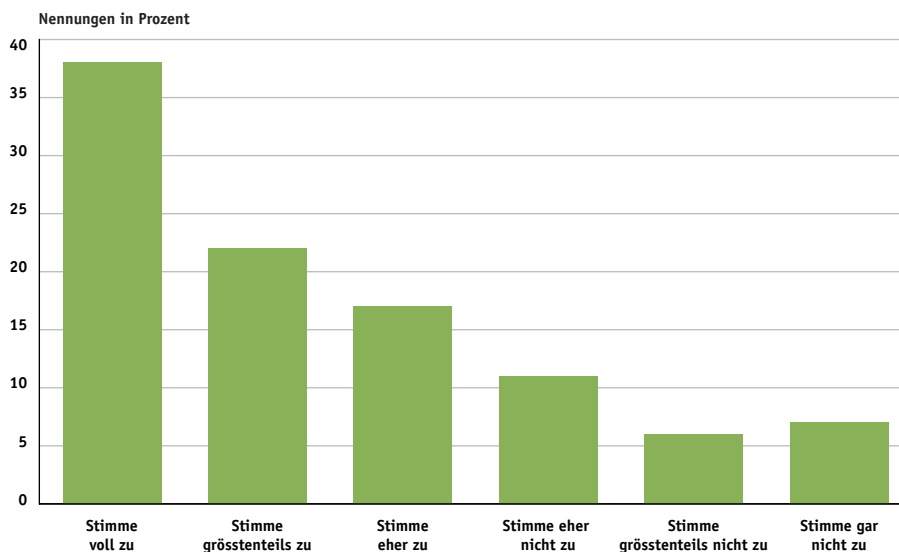
Konsequenzen der JAZ

Die Resultate der Evaluation weisen klar darauf hin, dass die JAZ zu einer besseren Vereinbarkeit beruflicher und privater Interessen

Grafik 2

Work-Life-Balance durch die Jahresarbeitszeit

Die JAZ erleichtert es mir, meine beruflichen und privaten Interessen zu vereinbaren.



Quellen: Zaug, Blum / Die Volkswirtschaft

führen kann: Über drei Viertel der Befragten sprechen sich für diesen Effekt aus, und die Chance zur Verbesserung der *Work-Life-Balance* (vgl. Grafik 2) hat auch den grössten positiven Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit mit der JAZ. Insbesondere Frauen, Personen mit einem tiefen Dienstalter und Mitarbeitende ohne Vorgesetztenfunktion profitieren von dieser Flexibilisierung.

Die JAZ alleine führt weder zu einer deutlichen Verbesserung der *Arbeitsorganisation* noch zu einem Abbau der *Arbeitsbelastung*. Die absolute Arbeitsmenge, die sich anhand der Saldoübertragungen am Ende eines Jahres erfassen lässt, korreliert stark negativ mit der empfundenen Entlastung durch die JAZ. Personen höherer Gehaltsklassen (= Hierarchiestufen) fühlen sich durch die JAZ deutlich weniger entlastet als Personen in tieferen Hierarchiestufen. Der genannte Zusammenhang lässt sich direkt auf die physische Beanspruchung übertragen. Auch hier führt die JAZ zu keiner Entlastung: Die Anzahl an Überzeit hat seit der Einführung der JAZ nicht abgenommen. Die Antwortenden sind aber mehrheitlich der Meinung, dass Ampelkonti mit Grenzwerten eine sinnvolle Lösung zur Vermeidung von Überzeit darstellen. Im vorliegenden Fall scheint dieses Instrument aber aufgrund der als insgesamt sehr hoch empfundenen Arbeitslast seine Wirkung nicht voll entfalten zu können.

Betreffend Ausgleich von Schwankungen im *Arbeitsanfall* lassen sich keine eindeutigen Resultate erkennen: Während rund ein Drittel eine klare Verbesserung durch die JAZ sieht, ist ein weiteres Drittel bezüglich dieses Effektes noch unentschieden. Ein Drittel der Befragten

sieht keine Verbesserung. Es ist denkbar, dass ein Teil der Mitarbeitenden aufgrund der spezifischen Arbeitsprozesse die ausgleichende Wirkung der JAZ nicht umsetzen kann oder sich dieser Entlastungseffekt erst mit der Zeit einstellt. Dieser Zusammenhang erklärt auch die relativ kritische Haltung der Befragten, wenn sie nach dem Einfluss der JAZ auf die Arbeitsproduktivität gefragt werden. Eine höhere Arbeitsproduktivität würde dann resultieren, wenn die Arbeitszeit besser dem Arbeitsanfall angepasst werden kann. Rund ein Viertel der Befragten ist der Meinung, dass die JAZ zu einer Steigerung der eigenen *Arbeitsproduktivität* geführt hat. Weitaus mehr Befragte betonen aber, dass dies nicht der Fall ist. Laut den Daten liegt der Schluss nahe, dass die Produktivität der Mitarbeitenden nur unwesentlich von den Arbeitszeitregelungen abhängt.

Obwohl die JAZ aufgrund des flexiblen Arbeitseinsatzes zu einem erhöhten *Koordinationsbedarf* führen kann, hat die Gestaltung der *Ansprechzeiten* keine nennenswerten Probleme verursacht. Die betroffenen Mitarbeitenden haben im Team und mit ihren Vorgesetzten entsprechende Lösungen gesucht, um trotz der vorhandenen Flexibilität eine hohe Ansprechbarkeit sicherzustellen. Die JAZ führt allerdings nicht automatisch zu mehr Selbstverantwortung in der Arbeitsgestaltung. Mitarbeitende müssen erst lernen, mit diesen neuen Freiheiten umzugehen. Sie benötigen hierbei die Unterstützung der Vorgesetzten und des Personaldienstes. Die Zufriedenheit mit der Unterstützung durch den Vorgesetzten und den Personaldienst war im Kanton Bern sehr hoch, was einen weiteren Teil der insgesamt hohen Gesamtzufriedenheit mit der JAZ erklärt.

80% der Befragten sind davon überzeugt, dass die JAZ zur Verbesserung des *Images* der kantonalen Verwaltung als *Arbeitgeberin* beiträgt. Wie bereits erwähnt, zeigt sich hier ein zentraler Erfolgsfaktor dieses Modells. Mitarbeitende mit einem tiefen Dienstalter unterstützen diese Aussage überdurchschnittlich häufig.

Die JAZ aus Sicht der Vorgesetzten

Sowohl die schriftliche Befragung als auch die qualitative Studie erlauben eine Analyse der JAZ aus Sicht der Vorgesetzten. Während die Vorgesetzten gemäss Breitenbefragung mit der Einführung und der Umsetzung überdurchschnittlich zufrieden sind, können sie von den positiven Effekten der JAZ weniger stark profitieren. Die Beurteilung der Auswirkungen der JAZ fällt entsprechend kritischer aus als diejenige von Personen ohne Vorgesetztenfunktion. Dieser Befund stützt die

These, dass die JAZ kein Mittel zur Reduktion der Arbeitsbelastung darstellt. Vorgesetzte sind aufgrund ihrer Führungstätigkeit häufig einer hohen Arbeitsintensität ausgesetzt. Sie können zwar mit Hilfe der JAZ ihre beruflichen und privaten Interessen besser in Einklang bringen, mit der allgemeinen hohen Arbeitslast wird dieser positive Effekt aber zunehmend abgeschwächt. Originalzitat eines Interviewpartners: «Die Führungskräfte sind einem dauernd hohen Arbeitsdruck ausgesetzt und haben deswegen hohe Positivsaldi, welche sie dann fast nicht mehr runterbringen.»

Die Antworten aus den Interviews mit den Vorgesetzten unterstützen die Resultate der Breitenbefragung. Als Hauptvorteil der JAZ sehen die Vorgesetzten die gestiegenen Freiräume in der Arbeitszeitgestaltung für die Mitarbeitenden. Etwas mehr als die Hälfte sehen einen leichten Anstieg im zeitlichen Aufwand für Koordination und Kommunikation. Dieser Anstieg hält sich allerdings in Grenzen. Originalzitat: «Die Befürchtung, dass durch JAZ mehr Aufwand entsteht, hat sich nicht bewahrheitet.»

Vier Fünftel der interviewten Vorgesetzten sind der Meinung, dass Teilzeitmitarbeitende von der JAZ genauso profitieren wie Vollzeitmitarbeitende. Auch die internen und externen Kundinnen und Kunden haben aus der Sicht der Befragten keine negativen Auswirkungen der JAZ wahrgenommen.

Insgesamt beurteilen die Vorgesetzten die JAZ positiv. Originalzitat: «Die JAZ ist sicherlich eine gute Sache; sie ist für Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine Win-Win-Situation.» Es steht aber ausser Zweifel, dass die vorgesetzten Personen vor allem den Flexibilitätsgewinn für ihre Mitarbeitenden und für die Organisation in den Vordergrund stellen. Für sie selbst kommen die Vorteile dieses Arbeitsmodells aufgrund der hohen Arbeitsbelastung nicht voll zum Tragen.

Schlussfolgerungen

Die Einführung der JAZ führt sowohl aus Sicht der Mitarbeitenden als auch der Vorgesetzten zu mehr Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung. Dabei sehen die Befragten eine Erhöhung der betrieblichen und der persönlichen Flexibilität. Die Attraktivität des Kantons Bern als Arbeitgeber kann durch die JAZ nach Meinung der Befragten ebenfalls gesteigert werden. Die Befragten sind sich aber auch darüber einig, dass die JAZ kein Instrument zur Reduktion der Überzeiten bzw. zum Abbau der Arbeitsbelastung darstellt.

Die Evaluation der Jahresarbeitszeit in der bernischen Kantonsverwaltung hat zu den folgenden Erkenntnissen geführt:

- Dem Einführungsprozess und der Information kommen bei der Umsetzung der JAZ eine hohe Bedeutung zu. Durch eine gut geplante Einführung lässt sich die spätere Zufriedenheit mit dem System erheblich steigern.
- Die JAZ führt zu einer besseren Work-Life-Balance. Dieser persönliche Flexibilitätsgewinn äussert sich in einer besseren Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Interessen.
- Die JAZ kann zu einer Steigerung der betrieblichen Flexibilität beitragen, sofern die Vorgesetzten die Arbeitseinsätze gezielt planen und die Mitarbeitenden die entstandenen Freiräume sinnvoll nutzen. Die höhere Flexibilität führt aber nach Meinung der meisten Befragten zu keinen nennenswerten Produktivitätsgewinnen.
- Trotz eines leicht gestiegenen Koordinations- und Informationsbedarfs führt die JAZ nicht zu einer Reduktion von Ansprechzeiten und einer daraus resultierenden Verschlechterung der Kundenorientierung.
- Die JAZ ist kein geeignetes Instrument, um hohe psychische und physische Beanspruchungen abzubauen. In diesem Sinne lässt sich durch die Einführung der JAZ auch nicht die Arbeitsproduktivität der Mitarbeitenden steigern.
- Die JAZ entspricht dem gesellschaftlichen Wandel in Richtung multipler Wertemodelle, die z.B. Hedonismus, Gesundheit, Arbeitsethos und Familiensinn miteinander verbinden. Dies zeigt sich auch darin, dass die Einführung solcher Arbeitszeitmodelle die Attraktivität eines Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt steigern kann. ■