Bundesrat Drucksache 290/86

16.06.86

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden

DER MINISTERPRÄSIDENT DES
LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN
I A 3 - (552/12)

Düsseldorf, den 12. Juni 1986

An den
Präsidenten des Bundesrates

Die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag zu beschließen.

Ich bitte, gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung den Gesetzentwurf in die Tagesordnung der Bundesratsplenarsitzung am 27. Juni 1986 aufzunehmen.

Rau

Bundesrat Drucksache 290/86

16.06.86

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden

A. Zielsetzung

Die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland haben im Jahre 1984 1,5 Milliarden Überstunden geleistet. Die Zahlen für 1985 weisen eine steigende Tendenz aus. Angesichts der bedrückend hohen Zahl von Arbeitslosen ist sicherzustellen, daß Überstunden zugunsten von Arbeitsplätzen abgebaut werden. Appelle an die Unternehmen sind bislang erfolglos geblieben. Auch ist es den Tarifparteien nicht gelungen, Regelungen zu vereinbaren, die dieses Ziel erreichen könnten. Daher ist der Gesetzgeber zum Handeln aufgerufen.

Eine gesetzliche Regelung muß der Tatsache Rechnung tragen, daß in Einzelfällen Überstunden zur Erhaltung der betrieblichen Flexibilität notwendig sind. Sie muß gleichzeitig gewährleisten, daß Dauerüberstunden weitestgehend zugunsten neuer Arbeitsplätze abgebaut werden. Branchen- und betriebsspezifischen Besonderheiten muß durch entsprechende Regelungsspielräume für die Tarifparteien Rechnung getragen werden.

B. Lösung

Soweit mehr als acht Überstunden pro Monat geleistet werden, sollen diese bis zum Ablauf der folgenden drei Kalendermonate durch Freizeit ausgeglichen werden. Als flankierendes Lenkungsmittel zu dieser zivilrechtlichen Verpflichtung wird eine steuerrechtliche Regelung vorgesehen. Überstundenvergütungen

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

mit Ausnahme der Zuschläge sollen nicht mehr als Betriebsausgaben im Sinne des Einkommensteuergesetzes absetzbar sein, wenn innerhalb der vorgesehenen Zeiträume der Freizeitausgleich nicht erfolgt. Die Tarifparteien sollen die Möglichkeit erhalten, Besonderheiten einzelner Branchen und Betriebe dadurch Rechnung zu tragen, daß sie den gesetzlichen Ausgleichszeitraum verlängern und einen höheren Sockel von Überstunden vorsehen können, für den die Verpflichtung zum Freizeitausgleich nicht gilt. Kleinbetriebe und leitende Angestellte werden vom Gesetz nicht erfaßt.

C. Alternativen

Zur Erreichung des Gesetzeszwecks - Abbau von Dauerüberstunden zugunsten neuer Arbeitsplätze bei gleichzeitigem Erhalt der notwendigen betrieblichen Flexibilität - sind keine gleichwirksamen Lösungen ersichtlich.

D. Kosten

Der Gesetzentwurf wird durch eine Steigerung der Beschäftigung eine Entlastung der Arbeitslosenversicherung bewirken, deren Volumen sich noch nicht abschätzen läßt. Aus Gründen der Steuerprogression wird die Verlagerung der ausgezahlten Lohnsummen von Überstundenentgelten in Grundlöhne neu eingestellter Arbeitnehmer zu einer gewissen Verminderung der Steuereinnahmen führen. Diese Ausfälle ebenso wie eventuell anfallende Kosten für eine Ausweitung des Prüfdienstes der Finanzbehörden werden jedoch mittelfristig durch Mehreinnahmen aufgrund der Nichtabzugsfähigkeit von Entgelten für durch Freizeit nicht ausgeglichene Überstunden kompensiert werden.

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere die Verbraucherpreise sind nicht zu erwarten.

Anlage

Entwurf
eines
Gesetzes zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Grundsatz

(1) Leistet ein Arbeitnehmer über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Arbeit (Überstunden) von mehr als acht Stunden innerhalb eines Kalendermonats, so hat er einen Anspruch auf Arbeitsbefreiung in gleichem Umfang.

(2) Regelmäßige Arbeitszeit im Sinne dieses Gesetzes ist die für das jeweilige Arbeitsverhältnis vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit. Überschreitet diese 40 Stunden in der Woche, so gilt als regelmäßige Arbeitszeit im Sinne dieses Gesetzes eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden. Dies gilt nicht, soweit aufgrund eines Tarifvertrages für das jeweilige Arbeitsverhältnis eine andere regelmäßige Arbeitszeit zulässig ist. Dabei steht es einer unmittelbaren Geltung des Tarifvertrages gleich, wenn zwischen nicht tarifgebundenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Anwendung der tariflichen Arbeitszeitregelungen vereinbart ist.

§ 2
Ausgleichszeitraum

(1) Für die innerhalb eines Kalendermonats geleisteten Überstunden ist bis zum Ablauf der darauf folgenden drei Kalendermonate Arbeitsbefreiung nach § 1 Abs. 1 zu gewähren und zu nehmen.

(2) Die Arbeitsbefreiung ist während der regelmäßigen Arbeitszeit zu gewähren. Bei der zeitlichen Festlegung der Arbeits-

befreiung sind die Wünsche des Arbeitnehmers zu berücksichtigen, es sei denn, daß ihrer Berücksichtigung dringende betriebliche Belange oder Arbeitsbefreiungswünsche anderer Arbeitnehmer, die unter sozialen Gesichtspunkten den Vorrang verdienen, entgegenstehen.

(3) Die Interessenvertretung nach dem Betriebsverfassungsgesetz oder dem Personalvertretungsrecht bestimmt bei der zeitlichen Festlegung mit.

§ 3

Erweiterter Ausgleichszeitraum aufgrund besonderer Umstände

(1) Stehen dringende betriebliche Erfordernisse der Arbeitsbefreiung innerhalb des vorgeschriebenen Ausgleichszeitraums entgegen, so muß sie in dem folgenden Kalendermonat gewährt und genommen werden. Eine weitere Übertragung ist unzulässig.

(2) Kann der Arbeitnehmer wegen eines in seiner Person liegenden Umstandes, den er nicht zu vertreten hat, die Arbeitsbefreiung nicht während des vorgeschriebenen Ausgleichszeitraums in Anspruch nehmen, so muß sie innerhalb eines Monats nach Wegfall dieses Umstandes gewährt und genommen werden.

§ 4

Zahlung des Überstundenentgelts

(1) Das Arbeitsentgelt für die durch Arbeitsbefreiung auszugleichenden Überstunden ist mit Ausnahme der Zuschläge in dem Lohnzahlungszeitraum zu zahlen, in dem die Arbeitsbefreiung erfolgt. Erfolgt die nach § 1 Abs. 1 zu gewährende Arbeitsbefreiung im Ausgleichszeitraum nicht, so ist das Arbeitsentgelt für die Überstunden in dem auf dessen Ablauf folgenden Lohnzahlungszeitraum zu zahlen. Kann die Arbeitsbefreiung wegen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht gewährt werden, so ist es mit der Beendigung fällig.

(2) Regelungen über Zuschläge für geleistete Überstunden und deren Fälligkeit bleiben unberührt.

§ 5
Vorrang tarifvertraglicher Regelungen

(1) Von den vorstehenden Vorschriften kann in Tarifverträgen nur nach Maßgabe der folgenden Absätze abgewichen werden.

(2) In Tarifverträgen können abweichende Regelungen über die Länge der Ausgleichszeiträume nach §§ 2 und 3 getroffen werden.

(3) Durch Tarifvertrag kann für bis zu acht weitere Überstunden im Kalendermonat die Verpflichtung zum Ausgleich durch Arbeitsbefreiung aufgehoben werden.

(4) Wird im Rahmen von Bereitschaftsdiensten oder Rufbereitschaft Arbeit geleistet, die über die regelmäßige Arbeitszeit hinausgeht, so kann durch Tarifvertrag bestimmt werden, daß statt der Arbeitsbefreiung im Umfang der tatsächlich geleisteten Arbeit diese entsprechend einem festzusetzenden Bruchteil der Dauer des Bereitschaftsdienstes oder der Rufbereitschaft zu gewähren ist. Dabei ist das Maß der während des Bereitschaftsdienstes oder der Rufbereitschaft erfahrungsgemäß durchschnittlich anfallenden Arbeit zu berücksichtigen.

(5) Bestehen Überstunden zu einem erheblichen Teil aus Arbeitsbereitschaft, so kann durch Tarifvertrag bestimmt werden, daß statt der Arbeitsbefreiung im gleichen Umfang diese entsprechend einem festzusetzenden Bruchteil der geleisteten Überstunden zu gewähren ist.

(6) Tarifvertragliche Vorschriften im Sinne der Absätze 2 bis 5 gelten auch für nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wenn die Anwendung der Arbeitszeitbestimmungen des Tarifvertrages zwischen ihnen vereinbart ist.

290 86

§ 6

Ausnahmen

Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Überstunden von

1. Arbeitnehmern in Betrieben und Verwaltungen, in denen in der Regel zehn oder weniger Arbeitnehmer ausschließlich der zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten beschäftigt werden,

2. leitenden Angestellten im Sinne des § 5 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes.

§ 7

Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz 1985 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. April 1986 (BGBl. I S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom ..... (BGBl. I S. ....), wird wie folgt geändert:

1. In § 4 Abs. 5 wird nach Nr. 9 folgende Nr. 10 eingefügt:

"10. Arbeitsentgelt für nicht durch Arbeitsbefreiung ausgeglichene Überstunden nach § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden vom ....., (BGBl. I S. ...). Satz 1 gilt nicht für Arbeitsentgelt nach § 4 Abs. 1 Satz 3 des vorgenannten Gesetzes. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die wöchentliche Arbeitszeit und die für die Überstunden gewährte Arbeitsbefreiung für jeden seiner Arbeitnehmer, der kein leitender Angestellter im Sinne des § 5 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes ist, gesondert aufzuzeichnen. Gesonderte Aufzeichnungen sind nicht erforderlich, wenn die Angaben aus dem Lohnkonto (§ 41) ersichtlich sind. Die Aufzeichnungspflicht entfällt für Arbeitgeber, in deren Betrieb in der Regel zehn oder weniger Arbeitnehmer ausschließlich der zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten beschäftigt werden."

2. § 4 Abs. 7 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Aufwendungen im Sinne des Absatzes 5 Nr. 1 bis 5, 7 und 10 sind einzeln und getrennt von den sonstigen Betriebsausgaben aufzuzeichnen."

3. In § 52 wird nach Absatz 3 a folgender Absatz 3 b eingefügt:

"(3 b) § 4 Abs. 5 Nr. 10 ist erstmals für den Veranlagungszeitraum 1987 anzuwenden."

§ 8
Berlinklausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Lande Berlin.

§ 9
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden sechsten Kalendermonats in Kraft.

B e g r ü n d u n g

A. Allgemeiner Teil

1. Ziel des Gesetzentwurfs

Trotz bedrückend hoher Massenarbeitslosigkeit leisten zahlreiche Arbeitnehmer ständig Überstunden. Appelle, Dauerüberstunden merklich zu reduzieren, sind praktisch wirkungslos geblieben. Deshalb sollen die Arbeitgeber durch gesetzgeberisches Eingreifen veranlaßt werden, Dauerüberstunden zugunsten neuer Arbeitsplätze abzubauen.

Die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland haben im Jahre 1984 1,5 Mrd. Überstunden geleistet. Jüngste Daten zeigen, daß im Gegensatz zu dem Rückgang in den Jahren von 1970 bis 1983 die Zahl der geleisteten Überstunden wieder ansteigt.

Es ist anzuerkennen, daß in Einzelfällen Überstunden zur Erhaltung der betrieblichen Flexibilität nicht zu vermeiden sind, so z.B. bei kurzfristiger, nicht vorhersehbarer Mehrarbeit. Dagegen können dauernd oder über längere Zeiträume geleistete Überstunden in neue Arbeitsplätze umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen mit großer Regelmäßigkeit - häufig sogar täglich - Überstunden angeordnet werden, und für Betriebe, in denen die Personalplanung es zuläßt, auch unregelmäßig anfallende und über verschiedene Betriebsbereiche verteilte Überstunden durch eine vernünftige Personalreserve aufzufangen. Soweit Überstunden nicht durch Dauerarbeitsplätze zu ersetzen sind, besteht vielfach immerhin die Möglichkeit, befristete Arbeitsverhältnisse einzugehen.

Es wird mitunter behauptet, daß auch ständig anfallende Überstunden nicht durch Neueinstellungen zu vermeiden seien, da diese Überstunden zum Großteil von Fachkräften geleistet würden, die auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stünden. Dieses Argument wird bereits durch die Strukturanalyse der

290 86

Bundesanstalt für Arbeit entkräftet, die für das Jahr 1984 ausweist, daß über 50 % der Arbeitslosen eine abgeschlossene Berufsausbildung besaßen. Allerdings sind viele Unternehmen nicht bereit, z.B. ältere arbeitslose Fachkräfte einzustellen. Schließlich wäre, sofern in einzelnen Bereichen objektiv ein Fachkräftemangel bestehen sollte, dieses kein unveränderlicher Zustand. Vielmehr ist es originäre Aufgabe der Wirtschaft, mehr und für ihre Zwecke speziell geeignete Fachkräfte auszubilden, sei es durch berufliche Erstausbildung, sei es durch Umschulung oder Weiterbildung.

Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß nicht alle Überstunden durch Neueinstellungen zu vermeiden sind, kann davon ausgegangen werden, daß das rein rechnerische Äquivalent von etwa 800.000 Arbeitsplätzen, das den 1984 geleisteten Überstunden entspricht, zu einem beträchtlichen Teil beschäftigungswirksam umzusetzen ist. Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit schätzte diesen Anteil im Sommer 1985 auf bis zu 200.000 Arbeitsplätze.

Die normative Regelung der Überstunden ist in dem weitgesteckten Rahmen der kaum mehr zeitgemäßen und lediglich Arbeitsschutzaspekte berücksichtigenden Arbeitszeitordnung bislang ausschließlich den Tarifparteien überlassen worden. Diesen ist es jedoch nicht gelungen, Regelungen zu schaffen, die zum Abbau von Überstunden zugunsten neuer Arbeitsplätze nennenswert beitrügen. Es kann auch nicht ohne einen gesetzgeberischen Anstoß erwartet werden, daß in einer der Dringlichkeit des Arbeitslosenproblems angemessenen Zeit von den Tarifparteien wirksame Regelungen geschaffen würden.

Ziel des Gesetzentwurfes ist es daher

- zum Abbau von Überstunden zugunsten neuer Arbeitsplätze beizutragen,
- den Betrieben für kurzzeitigen und unvorhersehbaren Arbeitsanfall die nötige Flexibilität zu belassen,

- die Tarifparteien mit in die Pflicht zu nehmen, indem ihnen eigenverantwortliche Regelungsbereiche eingeräumt werden.

2. Zu den einzelnen Vorschriften

Das Ziel des Gesetzentwurfes läßt sich erreichen, ohne Überstunden zu verbieten oder sie - unbeschadet arbeitsschutzrechtlicher Regelungen - absolut zu begrenzen. Es reicht vielmehr die Verpflichtung aus, Überstunden innerhalb eines bestimmten Zeitraums durch Arbeitsbefreiung auszugleichen.

Dazu sieht der Gesetzentwurf vor:

- Arbeit, die innerhalb eines Kalendermonats mehr als acht Stunden über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistet worden ist, ist grundsätzlich innerhalb von drei Monaten durch Arbeitsbefreiung auszugleichen. Für den Fall, daß dringende betriebliche oder in der Person des Arbeitnehmers liegende, von diesem nicht zu vertretenden Gründe eine Arbeitsbefreiung innerhalb des Dreimonatszeitraums nicht zulassen, wird ein zusätzlicher Ausgleichszeitraum von einem Monat vorgesehen, der im Falle unvertretbarer persönlicher Hinderungsgründe erst nach Wegfall dieses Hindernisses beginnt. Die Tarifparteien sollen die Möglichkeit erhalten, branchen- oder betriebsspezifischen Besonderheiten dadurch Rechnung zu tragen, daß sie andere Ausgleichszeiträume festsetzen.

- Die Tarifparteien sollen bis zu acht weitere Überstunden im Monat vom Zwang zum Freizeitausgleich ausnehmen können.

- Zur Definition der Überstunden knüpft das Gesetz an die im Rahmen von arbeitsschutzrechtlichen Regelungen, Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen für das einzelne Arbeitsverhältnis vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit an. Regelmäßige Arbeitszeiten, die nach bestehenden Tarifver-

trägen zulässig sind, werden vom Gesetz ohne Einschränkung respektiert. Lediglich für solche Arbeitsverhältnisse, für die keine Tarifbindung besteht bzw. für die eine tarifvertragliche Arbeitszeitregelung durch Einzelvertrag nicht übernommen wird, ist als Obergrenze die 40-Stunden-Woche vorgesehen, um Umgehungen des Gesetzes durch Ausschöpfen des nicht mehr zeitgemäßen Rahmens der Arbeitszeitordnung (Grundsatz der 48-Stunden-Woche) entgegenzuwirken.

- Arbeitnehmer in Kleinbetrieben mit bis zu zehn Arbeitnehmern sowie leitende Angestellte werden von den Regelungen des Gesetzes ausgenommen.

- Von wesentlichen Vorschriften des Gesetzes, insbesondere von der Länge der Ausgleichszeiträume, kann durch Tarifvertrag abgewichen werden.

- Da die Verpflichtung zum Ausgleich von Überstunden durch Freizeitgewährung nur als zivilrechtliche ausgestaltet ist, kann nicht ausgeschlossen werden, daß Arbeitnehmer in vielen Fällen nicht auf die Erfüllung dieses Anspruches bestehen, sondern stattdessen eine Abgeltung von Überstunden in Geld vorziehen werden. Daher ist als flankierendes Lenkungsmittel eine steuerrechtliche Regelung vorgesehen, welche für das Überstundenentgelt, welches entgegen der Verpflichtung zum Freizeitausgleich ohne solchen ausgezahlt wird, die Abzugsfähigkeit als Betriebsausgabe ausschließt.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 - Grundsatz

Absatz 1 enthält den Grundsatz, daß Überstunden durch Freizeit auszugleichen sind. Dadurch wird unter Belassung der notwendigen betrieblichen Flexibilität bei unvorhersehbarem, kurzfristigem Arbeitsanfall das zur Verfügung stehende Arbeitszeitvolumen begrenzt, um die Unternehmen zu veranlassen, statt der Ableistung von Dauerüberstunden zusätzliche Arbeitsplätze einzurichten.

Der Gesetzentwurf zielt dahin, regelmäßig anfallende Überstunden generell in Arbeitsplätze umzusetzen. Da allerdings nicht zu verkennen ist, daß in bestimmten Branchen ein gewisser Anteil von Überstunden auch regelmäßig anfällt, der kaum beschäftigungswirksam umzusetzen ist, wird ein Sockel von acht Überstunden im Kalendermonat vom Zwang zum Freizeitausgleich ausgenommen. Zudem wird den Tarifparteien in § 5 Abs. 3 die Möglichkeit eröffnet, bis zu acht weitere Überstunden im Monat von der Notwendigkeit des Freizeitausgleichs auszunehmen. Aufgrund der Vorschrift des § 5 Abs. 6 kann eine solche Regelung von nicht tarifgebundenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern übernommen werden.

Absatz 1 enthält in Verbindung mit Absatz 2 eine eigenständige Definition von Überstunden, die Geltung nur für dieses Gesetz beansprucht. Eine solche eigenständige Definition ist zum einen aus Gründen der Rechtssicherheit, zum anderen deshalb notwendig, weil ein Anknüpfen an die Regelungen der Arbeitszeitordnung angesichts der durch tarifliche Bestimmungen geprägten regelmäßigen Arbeitszeit in den Betrieben und Verwaltungen wirklichkeitsfremd erscheint und das Gesetz völlig ineffektiv würde, wollte man nur Mehrarbeit im Sinne der Arbeitszeitordnung erfassen.

Absatz 1 knüpft allerdings insofern an den Sprachgebrauch des Arbeitszeitrechts an, als mit dem Begriff des "Arbeit-Leistens" zwar die Arbeitsbereitschaft, nicht jedoch Rufbereitschaft und Bereitschaftsdienste erfaßt werden. Nach einhelliger Ansicht in

290 86

Rechtsprechung und Literatur wird die Arbeitsbereitschaft der Arbeitszeit zugerechnet. Arbeitsbereitschaft wird als "wache Achtsamkeit im Stande der Entspannung" beschrieben (BAG, Urteil vom 14.04.1966, Der Betrieb 1966, 1239 f). Von der Arbeitsbereitschaft unterscheidet sich der Bereitschaftsdienst dadurch, daß der Arbeitnehmer sich nur an einer vom Arbeitgeber bestimmten Stelle aufzuhalten hat, um erforderlichenfalls eine vertraglich geschuldete volle Arbeitstätigkeit aufzunehmen. Seinem Charakter nach ist der Bereitschaftsdienst also nichts anderes als eine Aufenthaltsbeschränkung, verbunden mit der Verpflichtung, bei Bedarf sofort tätig zu werden. Ansonsten ist der Arbeitnehmer jedoch nicht zu einer Tätigkeit für den Arbeitgeber verpflichtet, sondern kann, soweit ihm das nach den Umständen möglich ist, in der Bereitschaftszeit jeder beliebigen privaten Beschäftigung nachgehen oder schlafen (vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 22.04.1985, Betriebs-Berater 1985, 1398 f). Bei der Rufbereitschaft ist der Arbeitnehmer zudem in der Bestimmung seines Aufenthaltsortes frei.

Im Rahmen von Bereitschaftsdiensten und Rufbereitschaft tatsächlich geleistete Arbeit soll indes - soweit dadurch die regelmäßige Arbeitszeit überschritten wird - vom Gesetz erfaßt werden. Im Interesse einer Vereinfachung wird den Tarifparteien durch § 5 Abs. 4 die Möglichkeit eröffnet, Bruchteile von Bereitschaftsdiensten und Rufbereitschaften entsprechend den erfahrungsgemäß anfallenden tatsächlichen Arbeitsanteilen pauschal als Arbeitszeit zu werten.

Obwohl Arbeitsbereitschaft grundsätzlich als Arbeit anzusehen und damit durch Arbeitsbefreiung auszugleichen ist, kann nach Absatz 2 Satz 3 und 4 bei Bestehen entsprechender tariflicher Bestimmungen die regelmäßige Arbeitszeit verlängert werden, wenn z.B. in die Arbeitszeit in erheblichem Umfang und regelmäßig Arbeitsbereitschaft fällt. Zudem wird mit § 5 Abs. 5 die Möglichkeit eröffnet, durch tarifliche Regelungen für Überstunden, die

zu einem erheblichen Teil aus Arbeitsbereitschaft bestehen, einen unterproportionalen Zeitausgleich vorzusehen.

Absatz 2 definiert die regelmäßige Arbeitszeit im Sinne dieses Gesetzes. Da das Gesetz nicht zu einer Verkürzung der regelmäßigen Arbeitszeit führen will, sondern grundsätzlich nur zum Abbau derjenigen Mehrstunden, die heute als Überstunden angesehen werden, werden tarifvertragliche Regelungen der regelmäßigen Arbeitszeit in vollem Umfang respektiert.

Satz 1 stellt den Grundsatz auf, daß von der im Rahmen bestehender gesetzlicher Vorschriften und Kollektivnormen für das einzelne Arbeitsverhältnis vereinbarten individuellen regelmäßigen Arbeitszeit auszugehen ist. Soweit tarifvertragliche Regelungen die Möglichkeit bieten, die regelmäßige betriebliche Arbeitszeit auf individueller Ebene zu flexibilisieren, gilt die für das jeweilige Arbeitsverhältnis festgesetzte individuelle regelmäßige Arbeitszeit als regelmäßige Arbeitszeit im Sinne dieses Gesetzes. Außerdem gelten für Teilzeitbeschäftigte als Überstunden die Arbeitsstunden, die über die vereinbarte Teilzeit hinausgehen.

Nach Satz 2 werden als Überstunden grundsätzlich alle über 40 Stunden in der Woche hinaus geleisteten Arbeitsstunden angesehen. Eine solche Begrenzung der individuellen regelmäßigen Arbeitszeit ist notwendig, um nicht-tarifgebundenen Arbeitgebern die Möglichkeit zu verwehren, die Wirkungen dieses Gesetzes zu umgehen, indem sie individualrechtlich ihre regelmäßige Arbeitszeit bis an die Grenzen der Arbeitszeitordnung ausdehnen. Die 40-Stunden-Woche ist als grundsätzliche Obergrenze gewählt worden, da inzwischen für mehr als 96 % der Arbeitsverhältnisse eine regelmäßige Arbeitszeit von höchstens 40 Wochenstunden gilt.

In bestehenden Tarifverträgen finden sich aber auch heute noch regelmäßige Arbeitszeiten von mehr als 40 Stunden. Dies gilt sowohl für ganze Branchen (z.B. Gaststätten) als auch für besondere

290 86

Betriebsweisen (z.B. vollkontinuierliche Betriebsweise) und Arbeitnehmergruppen (z.B. solche, in deren regelmäßige Arbeitszeit in erheblichem Umfang Arbeitsbereitschaft fällt). Durch Satz 3 sollen tarifvertragliche Arbeitszeitregelungen, die längere regelmäßige Arbeitszeiten als 40 Stunden in der Woche oder auch eine unterschiedliche Verteilung der regelmäßigen Arbeitszeit auf bestimmte Zeitabschnitte (Tage, Wochen, Monate) zulassen, respektiert werden.

Satz 4 schafft auch für nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Möglichkeit, orientiert an tarifvertraglichen Wertentscheidungen regelmäßige Arbeitszeiten zu vereinbaren, die von der 40-Stunden-Woche abweichen. Dabei wird vorausgesetzt, daß die tarifvertraglichen Arbeitszeitregelungen insgesamt vereinbart werden. Hierdurch wird verhindert, daß durch reine Rechtsfolgenverweise auf - ihren sachlichen Voraussetzungen nach nicht einschlägige - tarifvertragliche Vorschriften nur einzelne günstige Arbeitszeitregelungen vereinbart werden, die von der tarifvertraglichen Wertentscheidung nicht gedeckt sind.

Zu § 2 - Ausgleichszeitraum

Absatz 1 erstreckt den Ausgleichszeitraum auf drei Kalendermonate nach dem Kalendermonat, in dem die auszugleichenden Überstunden geleistet wurden. Die Länge des Ausgleichszeitraums ist entsprechend dem Ziel des Gesetzes gewählt, Dauerüberstunden zugunsten der Schaffung neuer Arbeitsplätze zurückzudrängen. Ein zu kurz bemessener Ausgleichszeitraum könnte als notwendig anzuerkennende Überstunden unmöglich machen. Ein zu lang gewählter Ausgleichszeitraum würde zu der unerwünschten Möglichkeit einer weitgehenden Arbeitszeitflexibilisierung führen, ohne daß Arbeitsplätze geschaffen würden.

Absatz 2 legt in Satz 1 fest, daß die Arbeitsbefreiung innerhalb der in § 1 Abs. 2 definierten regelmäßigen Arbeitszeit gewährt werden muß. Diese Regelung ist notwendig, da die regelmäßige

Arbeitszeit im Sinne dieses Gesetzes insbesondere wegen der Vorschrift des § 1 Abs. 2 Satz 2 von der vereinbarten regelmäßigen Arbeitszeit abweichen kann. Zudem soll verhindert werden, daß die Arbeitsbefreiung durch Anrechnung auf nicht auszugleichende Überstunden, die sonst möglicherweise nicht in Anspruch genommen würden, erfolgt.

Satz 2 entspricht der Regelung in § 7 Abs. 1 des Bundesurlaubsgesetzes.

Absatz 3 statuiert ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates bzw. des Personalrates bei der zeitlichen Festlegung der Arbeitsbefreiung. Dieses ist an die für die Festlegung des Urlaubs geltende Regelung des § 87 Abs. 2 Nr. 5 BetrVG angelehnt. Im Gegensatz dazu wird das Mitbestimmungsrecht aber nicht auf den Fall beschränkt, daß sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht einigen. Denn da die Aufstellung eines dem Urlaubsplan entsprechenden Planes für die Arbeitsbefreiung nach diesem Gesetz die Ausnahme bleiben wird, wäre sonst die wegen des kollektiven Bezuges der Arbeitsbefreiungen notwendige Mitbestimmung der Arbeitnehmervertretung nicht gewährleistet.

§ 3 - Erweiterter Ausgleichszeitraum aufgrund besonderer Umstände

Absatz 1 läßt es zu, den in § 2 festgesetzten Ausgleichszeitraum um einen Monat zu überschreiten, wenn ausnahmsweise aufgrund dringender betrieblicher Erfordernisse ein Freizeitausgleich bis zum Ablauf der drei folgenden Kalendermonate nicht erfolgen konnte.

Absatz 2 erweitert den Ausgleichszeitraum für die Fälle, in denen die Arbeitsbefreiung aufgrund eines in der Person des Arbeitnehmers liegenden Grundes ohne sein Verschulden nicht gewährt werden konnte. Der Übertragungszeitraum ist auf einen Monat nach Wegfall des hindernden Umstandes begrenzt. Eine absolute Grenze ist nicht vorgesehen. Anders als im Urlaubsrecht erscheint sie deshalb nicht erforderlich, da die im Ausgleichszeitraum auflaufenden, durch

290 86

Arbeitsbefreiung auszugleichenden Arbeitszeiten im Gegensatz zu Urlaubsansprüchen in der Regel weniger umfangreich sein werden und für die Zeit der Verhinderung des Arbeitnehmers keine weiteren Arbeitsbefreiungsansprüche entstehen können.

Zu § 4 - Zahlung des Überstundenentgelts

Die Vorschrift regelt die Zahlung des durch die Überstunden verdienten Entgelts unter Berücksichtigung des Freizeitanspruchs.

Absatz 1 Satz 1 stellt sicher, daß der Arbeitnehmer für die Zeit der Arbeitsbefreiung genau das Entgelt erhält, daß der Arbeitsleistung während der auszugleichenden Überstunden entspricht. Die Regelung führt dazu, daß - von den in Absatz 2 genannten Zuschlägen abgesehen - zwar durch die zusätzliche Arbeitsleistung das Entgelt nicht erhöht wird, dafür aber die spätere Arbeitsbefreiung auch nicht zu Einkommensverlusten führt.

Satz 2 bestimmt, wann das durch die Überstunden verdiente Arbeitsentgelt auszuzahlen ist, wenn innerhalb der Ausgleichszeiträume der §§ 2 und 3 die Arbeitsbefreiung nicht gewährt wird. Ein Verfall des Anspruches ist nicht vorgesehen. Er würde nämlich den Arbeitnehmer treffen, obwohl dieser aufgrund des Direktionsrechtes des Arbeitgebers letztlich über die Arbeitsbefreiung nicht disponiert.

Für sich genommen stellt die Verpflichtung zur Auszahlung nach Ablauf der Ausgleichszeiträume für den Arbeitgeber keine Belastung dar. Er zahlt dem Arbeitnehmer lediglich das von diesem durch Ableistung der Überstunden ohnehin verdiente Arbeitsentgelt. Da aber damit zu rechnen ist, daß die Arbeitnehmer - sei es, weil sie den Konflikt mit dem Arbeitgeber scheuen, sei es, weil sie an zusätzlichen Einkünften interessiert sind - ihren zivilrechtlichen Anspruch auf Arbeitsbefreiung innerhalb des Ausgleichszeitraumes nur in den seltensten Fällen gegen den Arbeitgeber mit gerichtlicher Hilfe durchsetzen werden, bedarf es eines flankierenden Lenkungsmittels. Dieses ist mit der steuerrechtlichen Regelung in § 7 vorgesehen.

18

Satz 3 bestimmt die Auszahlung ohne Arbeitsbefreiung für den Fall, in dem das Arbeitsverhältnis vor Ablauf der Ausgleichszeiträume endet. Diese Auszahlung des Arbeitsentgelts ohne Freizeitausgleich soll, wie sich aus der Regelung des § 7 Nr. 1 ergibt, nicht der Nichtabzugsfähigkeit bei der steuerlichen Gewinnermittlung unterworfen werden.

Absatz 2 gewährleistet, daß kollektiv- und individualvertragliche Regelungen über Überstundenzuschläge unberührt bleiben.

Zu § 5 - Vorrang tarifvertraglicher Regelungen

Ein genereller Vorrang tarifvertraglicher Regelungen gegenüber den gesetzlichen Vorschriften wird nicht vorgesehen. Ein solcher Vorrang würde, da für alle wesentlichen Wirtschaftsbereiche tarifvertragliche Regelungen bestehen, die - zumindest fakultativ - eine Bezahlung von Überstunden in Geld ohne Freizeitausgleich vorsehen, dem Ziel des Gesetzes zuwiderlaufen. Das Gesetz läßt den Kernbereich der Tarifautonomie unangetastet und trifft nur solche tariffesten Regelungen, die im Interesse der Arbeitslosen von der Sache her geboten sind.

§ 5 gibt den Tarifparteien die Möglichkeit, von wesentlichen Vorschriften des Gesetzes abzuweichen. Damit soll den Besonderheiten einzelner Branchen oder Betriebe Rechnung getragen werden. Die Tarifparteien müssen dabei allerdings durch eine gegenüber der Öffentlichkeit zu verantwortende Entscheidung von den sonst geltenden gesetzlichen Vorschriften abweichen.

Absatz 1 enthält den Grundsatz der Tariffestigkeit der gesetzlichen Vorschriften, der allerdings insbesondere durch die Absätze 2 und 3 in wesentlichen Bereichen eingeschränkt wird.

Absatz 2 gibt den Tarifparteien die Möglichkeit, durch Tarifverträge von den Vorschriften der §§ 2 und 3 abzuweichen, um branchen- oder betriebsspezifischen Besonderheiten dadurch Rechnung zu tragen, daß sie den gesetzlichen Ausgleichszeitraum verlängern oder auch verkürzen.

Absatz 3 räumt den Tarifparteien die Befugnis ein, weitere acht Überstunden im Kalendermonat vom bindenden Ausgleich durch Arbeitsbefreiung auszunehmen.

Absatz 4 geht, wie in der Begründung zu § 1 Abs. 1 ausgeführt, davon aus, daß die reinen Bereitschaftsanteile in Bereitschaftsdiensten und Rufbereitschaften nicht als "Arbeit" im Sinne des § 1 Abs. 1 anzusehen sind. Die Regelung des § 1 Abs. 1 greift allerdings für die im Rahmen von Bereitschaftsdiensten und Rufbereitschaften tatsächlich geleistete Arbeit ein. Insbesondere bei Bereitschaftsdiensten, bei denen sich der Arbeitnehmer in der Betriebsstelle aufhält, kann es im Einzelfall zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand führen, die Dauer der tatsächlich geleisteten Arbeit zu registrieren. Daher wird für die Tarifparteien die Möglichkeit eröffnet, für Bereitschaftsdienste und Rufbereitschaften eine pauschalierende Regelung dahingehend zu treffen, daß ein prozentualer Anteil des gesamten Bereitschaftsdienstes oder der gesamten Rufbereitschaft als auszugleichende Arbeitszeit anzusehen ist.

Absatz 5 überläßt es den Tarifparteien, für Überstunden, die zu einem erheblichen Teil aus Arbeitsbereitschaft bestehen, einen unterproportionalen Ausgleich vorzusehen.

Absatz 6 enthält eine dem § 1 Abs. 2 Satz 4 entsprechende Vorschrift für die Übernahme tariflicher Regelungen im Sinne der vorstehenden Absätze bei fehlender Tarifbindung.

Zu § 6 - Ausnahmen

Die Vorschrift sieht Ausnahmen von der Anwendung des Gesetzes für Fälle vor, in denen eine Verpflichtung zum Ausgleich von Überstunden durch Freizeit schon im Hinblick auf besondere praktische Schwierigkeiten unangemessen erscheint.

Nr. 1 nimmt Kleinbetriebe von der Anwendung des Gesetzes aus. Als Kleinbetriebe im Sinne dieses Gesetzes werden solche angesehen, die weniger als elf Arbeitnehmer beschäftigen. Die im Betrieb zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten werden bei der Berechnung der relevanten Arbeitnehmerzahl nicht mitgezählt. Hierdurch soll insbesondere verhindert werden, daß Kleinbetriebe Auszubildende nicht einstellen, um vom vorliegenden Gesetz nicht erfaßt zu werden. Diese Regelung bedeutet nicht, daß das Gesetz nicht auch für Auszubildende gilt. Seine Geltung auch für Auszubildende ergibt sich vielmehr aus § 3 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes.

Kleinbetriebe sind aus der Anwendung des Gesetzes insbesondere deshalb ausgenommen, da kaum zu erwarten ist, daß bei einer Ausdehnung der gesetzlichen Regelung auch auf solche Betriebe zusätzliche Arbeitnehmer eingestellt würden.

Nr. 2 nimmt leitende Angestellte im Sinne des § 5 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes von der Anwendung des Gesetzes aus. Die Unternehmen sind in hohem Maße auf die Verfügbarkeit der leitenden Angestellten auch über die mit diesen vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinaus angewiesen. Ihre Einbeziehung in den Anwendungsbereich des Gesetzes könnte zu unangemessenen wirtschaftlichen Belastungen führen. Auch würde dieses kaum Neueinstellungen zur Folge haben.

§ 7 - Änderung des EStG

Nr. 1 enthält eine Änderung des § 4 Abs. 5 EStG. Danach soll Arbeitsentgelt mit Ausnahme der Zuschläge für nicht durch Arbeitsbefreiung ausgeglichene Überstunden nach § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes nicht mehr als Betriebsausgabe bei der steuerlichen Gewinnermittlung abzugsfähig sein. Nach § 4 Abs. 5 EStG sind schon heute bestimmte Aufwendungen, obwohl sie betrieblich veranlaßt und daher als Betriebsausgaben anzusehen sind, in vollem Umfang oder zum Teil bei der steuerlichen Gewinnermittlung nicht abzugsfähig. Hierbei handelt es sich um eine Regelung, die beispielsweise für unangemessen aufwendige Geschenke, Bewirtungen

290 86

und Beherbergungen sowie für Geldbußen, Verwarnungsgelder und für Ausgleichszahlungen eingeführt ist. Die Nichtabzugsfähigkeit der in § 4 Abs. 1 Satz 2 geregelten Zahlung von Überstundenentgelten erfordert mithin kein neues steuerrechtliches Institut.

Die Änderung des § 4 Abs. 5 EStG hat unmittelbar Konsequenzen für die Kirchensteuer, die Körperschaftssteuer und die Gewerbesteuer: Nach § 51 a EStG wird die Bemessungsgrundlage für die Kirchensteuer automatisch angepaßt. Nach § 8 Abs. 1 KStG gelten die Einkommensermittlungsvorschriften des Einkommensteuergesetzes auch für die Körperschaftssteuer. Nach § 7 GewStG ist der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes ermittelte Gewinn Ausgangswert für die Ermittlung des Gewerbeertrages.

Um der Finanzverwaltung die Prüfung zu ermöglichen, werden besondere Aufzeichnungspflichten vorgesehen. Demselben Ziel dient Nr. 2.

§ 8 enthält die übliche Berlinklausel.

§ 9 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Das Hinausschieben des Inkrafttretens nach der Verkündung soll den Unternehmen und Verwaltungen für notwendige personelle und organisatorische Maßnahmen sowie den Tarifparteien für Tarifabschlüsse nach § 5 zeitlichen Spielraum geben.

Bundesrat Drucksache 290/1/86

15.09.86

AS - Fz - In - Wi

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden

- Antrag der Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen -

Punkt der 568. Sitzung des Bundesrates am 26. September 1986

Der federführende Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Finanzausschuß (Fz),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag n i c h t einzubringen.

Begründung AS und Fz ergänzen einander

Begründung AS:

Der Bundesrat hält nach wie vor den Abbau von Überstunden für vordringlich. Einer gesetzlichen Regelung bedarf es jedoch nicht. Vorzuziehen sind freiwillige Regelungen, für die nach wie vor genügend Spielraum ist. Denn

- 60 % der Überstunden leistenden Arbeitnehmer sind zu einer Reduzierung bereit,
- annähernd 75 % der Betriebe planen Maßnahmen zum Abbau von Überstunden,
- Gewerkschaften und Arbeitgeber sind in gemeinsamer Erklärung für die Vermeidung und den Abbau von Überstunden eingetreten.

23

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 06 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

290 86

In erster Linie sollten daher alle Beteiligten dem Abbau von Überstunden höhere Priorität einräumen und Regelungen treffen, die auch den besonderen betrieblichen Interessen Rechnung tragen.

Begründung Fz:

Der Gesetzentwurf begegnet auch aus steuerrechtlicher Sicht folgenden gravierenden Bedenken:

- Das vorgesehene Abzugsverbot widerspricht dem geltenden Steuersystem. Bei dem Überstundenentgelt i.S. des § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG i.d.F. des Gesetzentwurfs handelt es sich um Aufwand, der seinem Charakter nach zu den typischen Betriebsausgaben gehört. Das geltende Einkommensteuerrecht geht davon aus, daß Aufwendungen, die durch den Betrieb veranlaßt sind, als Betriebsausgaben abzugsfähig sind (§ 4 Abs. 4 EStG).

  Die nach geltendem Recht vom Abzug ausgeschlossenen oder nur eingeschränkt abzugsfähigen Betriebsausgaben i.S. des § 4 Abs. 5 EStG sind Aufwendungen, die die private Lebensführung des Steuerpflichtigen berühren und somit zumindest auch privat veranlaßt sind.

- Ein Abzugsverbot für Überstundenentgelt würde die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb benachteiligen, weil der in der Regel unvermeidliche betriebliche Aufwand aus versteuerten Gewinnen gezahlt werden müßte.

- Sowohl die Einhaltung des Abzugsverbots durch die Betriebe als auch seine Überwachung durch die Finanzämter wären mit einem kaum vertretbaren Verwaltungsaufwand verbunden.

Bundesrat —13 Drucksache 290/86 (Beschluß)

26.09.86

Beschluß
des Bundesrates

zum

Entwurf eines Gesetzes zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden

- Antrag der Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen -

Der Bundesrat hat in seiner 568. Sitzung am 26. September 1986 beschlossen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.

Begründung:

Der Bundesrat hält nach wie vor den Abbau von Überstunden für vordringlich. Einer gesetzlichen Regelung bedarf es jedoch nicht. Vorzuziehen sind freiwillige Regelungen, für die nach wie vor genügend Spielraum ist. Denn

- 60 % der Überstunden leistenden Arbeitnehmer sind zu einer Reduzierung bereit,
- annähernd 75 % der Betriebe planen Maßnahmen zum Abbau von Überstunden,
- Gewerkschaften und Arbeitgeber sind in gemeinsamer Erklärung für die Vermeidung und den Abbau von Überstunden eingetreten.

In erster Linie sollten daher alle Beteiligten dem Abbau von Überstunden höhere Priorität einräumen und Regelungen treffen, die auch den besonderen betrieblichen Interessen Rechnung tragen.

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

Der Gesetzentwurf begegnet auch aus steuerrechtlicher Sicht folgenden gravierenden Bedenken:

- Das vorgesehene Abzugsverbot widerspricht dem geltenden Steuersystem. Bei dem Überstundenentgelt i.S. des § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG i.d.F. des Gesetzentwurfs handelt es sich um Aufwand, der seinem Charakter nach zu den typischen Betriebsausgaben gehört. Das geltende Einkommensteuerrecht geht davon aus, daß Aufwendungen, die durch den Betrieb veranlaßt sind, als Betriebsausgaben abzugsfähig sind (§ 4 Abs. 4 EStG).

  Die nach geltendem Recht vom Abzug ausgeschlossenen oder nur eingeschränkt abzugsfähigen Betriebsausgaben i.S. des § 4 Abs. 5 EStG sind Aufwendungen, die die private Lebensführung des Steuerpflichtigen berühren und somit zumindest auch privat veranlaßt sind.

- Ein Abzugsverbot für Überstundenentgelt würde die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb benachteiligen, weil der in der Regel unvermeidliche betriebliche Aufwand aus versteuerten Gewinnen gezahlt werden müßte.

- Sowohl die Einhaltung des Abzugsverbots durch die Betriebe als auch seine Überwachung durch die Finanzämter wären mit einem kaum vertretbaren Verwaltungsaufwand verbunden.