

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zum Überstundenabbau

A. Problem

Die Arbeitslosigkeit bewegt sich im Jahre 1985 auf einem Höchststand in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zur gleichen Zeit besteht gesamtwirtschaftlich und insbesondere branchenspezifisch ein hohes Überstundenniveau. Es ist unter Arbeitsmarktexperten unbestritten, daß die Verringerung von Mehrarbeit und Überstunden zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen kann. Von den Tarifvertragsparteien gehen keine entscheidenden Impulse zur Einschränkung der Überstundenpraxis aus. Deshalb ist eine gesetzgeberische Initiative erforderlich. Diese soll noch vor einer umfassenden Neuregelung der Arbeitszeitgesetzgebung erfolgen. Die Normalität eines hohen Überstundenniveaus bei gleichzeitiger Massenarbeitslosigkeit ist mit dem sozialstaatlichen Solidaritätsprinzip unvereinbar.

B. Lösung

Mit der Neuregelung der gesetzlichen Arbeitszeit muß die bestehende, anachronistische Arbeitszeitordnung aus dem Jahre 1938, die eine extensive Überstundenpraxis ermöglicht, außer Kraft gesetzt werden.

1. Die gesetzliche wöchentliche Normalarbeitszeit soll auf 40 Stunden begrenzt werden.
2. In diesem Rahmen soll Mehrarbeit nur bis zu zwei Stunden wöchentlich möglich sein, und zwar nur dann, wenn unvorhersehbare und unaufschiebbare Arbeiten auftreten.
3. Falls Mehrarbeit bzw. Überstunden geleistet werden, muß dem Freizeitausgleich Vorrang eingeräumt werden.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Die Einschränkung der Mehrarbeit kann in einem beachtlichen Ausmaß zum Abbau der Arbeitslosigkeit führen. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit verringert werden.

Entwurf eines Gesetzes zum Überstundenabbau

Inhaltsübersicht

	Seite
Artikel 1: Regelmäßige Arbeitszeit und Mehrarbeit/Überstunden	3
§ 1 Regelmäßige tägliche und wöchentliche Arbeitszeit	3
§ 2 Zulässige Mehrarbeit	3
§ 3 Überstundenabgeltung	4
§ 4 Mehrarbeit und Überstunden bei Teilzeitbeschäftigung	4
§ 5 Mehrere Arbeitgeber	4
§ 6 Ausnahmen in besonderen Fällen	4
Artikel 2: Streichung von Regelungen der Arbeitszeitordnung (AZO)	4
Artikel 3: Berlin-Klausel	4
Artikel 4: Inkrafttreten	4

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Regelmäßige Arbeitszeit und Mehrarbeit/Überstunden

§ 1

Regelmäßige tägliche und wöchentliche Arbeitszeit

(1) Die gesetzliche Arbeitszeit darf im Regelfall acht Stunden täglich und 40 Stunden wöchentlich nicht überschreiten. Sie darf auf höchstens fünf Werktagen in der Woche verteilt werden.

(2) Mehrarbeit im Sinne dieses Gesetzes ist jede über die regelmäßige tägliche oder wöchentliche Arbeitszeit gemäß Absatz 1 hinaus geleistete Arbeitsstunde. Von Überstunden wird dann gesprochen, wenn Arbeitsstunden über die betriebsübliche vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit hinaus geleistet werden.

(3) Wird aufgrund kollektiver Regelungen (Tarifvertrag, Betriebs- oder Dienstvereinbarung, Regelungsabrede) die gesetzliche Arbeitszeit unterschritten, dann beziehen sich die nachfolgenden Bestimmungen auch auf die kollektiven Regelungen.

§ 2

Zulässige Mehrarbeit

(1) Aufgrund kollektiver Regelungen (Tarifvertrag, Betriebs- oder Dienstvereinbarung, Regelungs-

abrede) kann die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit um zwei Stunden verlängert werden, soweit dies zur Erledigung unvorhersehbarer und unaufschiebbarer Arbeiten nötig ist. Die Aufarbeitung arbeitskampfbedingter Produktionsrückstände fällt nicht unter den Begriff der unvorhersehbaren und unaufschiebbaren Arbeiten.

(2) Besteht in einem Betrieb oder einer Dienststelle keine Interessenvertretung nach dem Betriebsverfassungsgesetz oder den Personalvertretungsgesetzen und findet auch kein Tarifvertrag Anwendung, so kann die Arbeitszeit einzelvertraglich um eine Stunde gegenüber der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit verlängert werden, soweit dies zur Erledigung unvorhersehbarer und unaufschiebbarer Arbeiten nötig ist.

(3) Innerhalb eines Zeitraums von vier Wochen ist die Zusammenlegung von Mehrarbeit zu einer Sonderschicht aufgrund kollektiver Regelung zulässig, soweit die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen.

(4) Ordnet ein/e Arbeitgeber/in Mehrarbeit oder Überstunden an, ohne vorher die erforderliche Zustimmung des Betriebs- oder Personalrats eingeholt zu haben, so kann dieser von dem/der Arbeitgeber/in Unterlassung verlangen.

(5) Kein/e Arbeitnehmer/in darf gegen seinen/ihren Willen zur Ableistung von Mehrarbeit oder Überstunden herangezogen werden. Dies gilt auch, wenn es sich um zulässige Überstunden aufgrund kollektiver Regelung handelt. Eine Ausnahme be-

steht im Falle unaufschiebbarer Notarbeiten infolge unvorhersehbarer Katastrophen oder Naturereignisse. Lehnt ein/e Arbeitnehmer/in die Ableistung von Überstunden ab, die nicht unter Satz 3 fallen, darf er/sie deshalb nicht diskriminiert werden.

§ 3

Überstundenabgeltung

(1) Die Abgeltung geleisteter Arbeitsstunden, die über die betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit hinausgehen (Überstunden), erfolgt für die erste Überstunde wahlweise durch Freizeitausgleich oder Entgeltzahlung. Dem/der Arbeitnehmer/in steht das Wahlrecht zu. Jede weitere über die betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit hinaus geleistete Arbeitsstunde ist in Freizeit auszugleichen.

(2) Jede Überstunde ist in Form eines zeitlichen oder entgeltlichen Zuschlags zusätzlich zu vergüten. Dem/der Arbeitnehmer/in steht das Wahlrecht zu. Der Zuschlag muß bei Wahl von Freizeitausgleich doppelt so hoch sein wie der Entgeltzuschlag.

(3) Freizeitausgleich ist in einem Zeitraum von neun Wochen nach Anfall der Überstunden zu gewähren. Eine Übertragung kann nur ausnahmsweise für weitere vier Wochen stattfinden. Die Zeit des Ausgleichs bestimmt sich nach Vorschlägen des/der Arbeitnehmers/in.

§ 4

Mehrarbeit und Überstunden bei Teilzeitbeschäftigung

Für Arbeitnehmer/innen, deren vereinbarte Wochenarbeitszeit kürzer ist als die betriebsübliche, gilt jede über die vereinbarte Arbeitszeit hinaus geleistete Arbeitsstunde als Überstunde. §§ 2 und 3 finden insoweit Anwendung.

§ 5

Mehrere Arbeitgeber

Wird ein/eine Arbeitnehmer/in von mehreren Arbeitgebern/innen beschäftigt, so werden die Arbeitszeiten zusammengerechnet.

§ 6

Ausnahmen in besonderen Fällen

In Katastrophen-, Unglücks- und vergleichbaren betrieblichen Notfällen darf von den §§ 1 bis 3 abgewichen werden, soweit unaufschiebbare Arbeiten erledigt werden müssen.

Artikel 2

Streichung von Regelungen der Arbeitszeitordnung (AZO)

Die §§ 3 bis 8 und 15 der Arbeitszeitordnung (AZO) werden außer Kraft gesetzt.

Artikel 3

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 3. Oktober 1985

Hönes, Schmidt (Hamburg-Neustadt) und Fraktion

Begründung

A. Grundgedanken des Entwurfs

1. Noch nie war die Erwerbslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland so hoch wie im Jahre 1985. Dabei spiegeln die offiziellen Zahlen zur „registrierten“ Arbeitslosigkeit das Problem nur unzureichend wider: Die verdeckte Arbeitslosigkeit ist in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegen. Bestimmte Gruppen wie Frauen und Jugendliche bis zu 25 Jahren sind von der Erwerbslosigkeit in besonderem Maße betroffen. Diese dauert für die Betroffenen immer länger an. Insbesondere Langzeitarbeitslose erfahren erhebliche materielle und psychisch-soziale Belastungen. Sie stellen häufig den Kreis derjenigen dar, die in die neue Armut abrutschen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist es nicht hinnehmbar, daß gesamtwirtschaftlich kontinuierlich in beträchtlichem Maße Überstunden geleistet werden.

Auf der Ebene der Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen sind bisher keine wirksamen Schritte zum Überstundenabbau vereinbart worden. Es ist auch künftig nicht absehbar, daß in diesem Rahmen Regelungen getroffen werden, die sich an dem Interesse der Arbeitslosen orientieren. Die Unternehmer sind offensichtlich nicht daran interessiert, ihre wirtschaftlichen Vorteile und ihre Entscheidungsbefugnisse über Arbeitszeit und Arbeitskraft einschränken zu lassen.

Die Gewerkschaften und Betriebsräte befinden sich in einer Zwickmühle: Sie sind häufig dem Druck der Unternehmensleitungen ausgesetzt, die Überstunden mit dem „Sachzwang“-Argument der (scheinbaren) wirtschaftlichen Notwendigkeit fordern. In diesen Fällen werden Überstunden oft durch Druck auf Gewerkschaften und Betriebsräte, teilweise sogar gegen ihren Willen durchgesetzt. Oft stimmen die Betriebsräte aber auch Überstunden zu, weil sie sich dem Unternehmensinteresse verpflichtet fühlen. Gewerkschaften und Betriebsräte sehen sich aber auch dem Interesse von Gruppen der abhängig Beschäftigten konfrontiert, die mit der Überstundenarbeit einen Teil ihres Einkommens bestreiten und sich deshalb nur schwerlich für eine Einschränkung der Mehrarbeit mobilisieren lassen. Den Gewerkschaften und Betriebsräten sind insofern Grenzen gesetzt, wenn sie im Interesse der Arbeitslosen einen wirksamen Überstundenabbau anstreben. Eine gesetzgeberische Initiative ist deshalb zwingend erforderlich, wenn die „Solidarität mit den Arbeitslosen“ mehr als ein Lippenbekenntnis sein soll.

2. In diesem Jahr umfassen die in der Bundesrepublik Deutschland geleisteten Überstunden voraussichtlich 1,6 Milliarden Stunden. Dies entspricht rein rechnerisch etwa 940 000 Vollzeitarbeitsplätzen. Es ist nicht auszuschließen, daß darüber hinaus „informelle“, d. h. statistisch

nicht erfaßte und unbezahlte Überstunden insbesondere im Angestellten- und Verwaltungsbereich in einer erheblichen Größenordnung auftreten.

Nach Erhebungen der Arbeitsmarktforschung fallen Überstunden weitgehend kontinuierlich an und sind insofern fester Bestandteil der Produktions- und Arbeitszeitplanung der Betriebe. Es trifft im Regelfall nicht zu, daß Überstunden einen sporadisch auftretenden, nicht vorhersehbaren Charakter haben. Diese Praxis ist nicht hinnehmbar, weil ein der Massenarbeitslosigkeit angemessener Rückgang des Überstundenniveaus in den vergangenen Jahren nicht stattgefunden hat.

In dem Jahrzehnt hoher Arbeitslosigkeit zwischen 1975 und 1985 wurden im Jahresdurchschnitt von einem abhängig Beschäftigten wöchentlich zwischen 1,6 bis 2,4 Überstunden geleistet. In diesem Jahr rechnen Arbeitsmarktforscher in der Gesamtwirtschaft mit durchschnittlich 1,8 Überstunden pro Woche. Da nicht alle Beschäftigten Überstunden leisten, drücken Durchschnittsgrößen das teilweise sehr hohe Überstundenvolumen in bestimmten Betrieben und Branchen nicht aus.

In einem gewissen Rahmen sind Mehrarbeit bzw. Überstunden dann vonnöten, wenn unvorhersehbare und unaufschiebbare Arbeitszeiterfordernisse anfallen. Dies muß berücksichtigt werden, wenn die möglichen Arbeitsplatzwirkungen eines Überstundenabbaus berechnet werden. Die „rechnerischen“ Beschäftigungswirkungen einer Einschränkung von Überstunden dürfen insofern nicht mit den tatsächlichen verwechselt werden, zumal die Produktivitätsentwicklung kompensierende Effekte auslöst. Dennoch können durch einen Überstundenabbau — wie der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit hervorgehoben hat — mehrere hunderttausend Arbeitsplätze geschaffen werden.

3. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Überstundenabbaus ist unter Arbeitsmarktexperten unbestritten. Es gibt aber nicht nur den „direkten“ arbeitsmarktpolitischen Stellenwert der Einschränkung von Überstunden. Überstunden müssen auch unter einem anderen arbeitsmarktpolitischen Aspekt reguliert werden: Es muß verhindert werden, daß die Beschäftigungswirkungen von tarifvertraglich vereinbarten Kürzungen der Normalarbeitszeit und gesetzgeberisch verankerten Freistellungsansprüchen von der Erwerbsarbeit durch den verstärkten Einsatz von Überstunden abgeschwächt werden. Das durch Verminderungen der Erwerbsarbeitszeit freiwerdende Arbeitsvolumen kann nur dann auf neu einzustellende Arbeitskräfte verteilt werden, wenn gegenläufige Maßnahmen wie die Überstundenausweitung verhindert werden.

4. Zwischen der Arbeitszeit und den Arbeitsbelastungen besteht insofern ein Zusammenhang, als die kontinuierliche Mehrarbeit eine gesundheitsgefährdende Wirkung der Arbeit verstärken kann. Die Verlängerung der Arbeitszeit durch regelmäßige Überstunden und Sonderschichten erhöht die Arbeitsbelastungen. Davon sind insbesondere Industriearbeiter/innen betroffen, die unter Belastungseinflüssen wie Lärm, Staub, schweres Heben, Feuchtigkeit und Unfallgefahren arbeiten. Die im industriellen Bereich hohen Frühinvaliditätsraten verweisen auf den Verschleiß der Arbeitskraft unter nicht menschenrechtlichen Arbeitsumständen.

Ausgepowerte Gruppen der abhängig Beschäftigten werden häufig unterhalb der Schwelle zur Arbeits- und Berufsunfähigkeit zu „leistungsgeminderten Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes, wenn sie als Opfer betrieblicher Strategien des Arbeitskräfteeinsatzes arbeitslos werden. Durch den Abbau von Überstunden können krankheitserzeugende Belastungen tendenziell verringert werden. Unabhängig davon müssen derartige Arbeitsbedingungen überwunden werden.

5. Überstunden werden überwiegend von Männern geleistet. So entfielen im Jahr 1984 in der Bundesrepublik auf die männlichen Arbeiter 1,8 Überstunden pro Woche, während es bei den Frauen nur 0,4 Stunden waren. Erwerbstätige Frauen haben wegen der Doppelbelastung durch berufliche und familiäre Arbeit kaum ein Interesse an der Mehrarbeit. Wenn die Haus- und Erwerbsarbeit unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen umverteilt werden sollen, setzt dies eine nachhaltige Verkürzung der effektiven Erwerbsarbeitszeit — die die Überstunden einschließt — voraus.

B. Die einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu § 1: Regelmäßige tägliche und wöchentliche Arbeitszeit

Der Gesetzentwurf geht davon aus, daß die 35-Stunden-Woche und eine entsprechend verkürzte Tagesarbeitszeit ein arbeits- und sozialpolitisches Erfordernis ersten Ranges darstellt. Gleichwohl beschränkt sich der Entwurf in seiner wichtigsten chronometrischen Regelung, die § 3 AZO ablösen soll, darauf, das festzuschreiben, was in weitesten Bereichen abhängiger Arbeit heute bereits tariflich verankert ist: Die 40-Stunden-Woche und den 8-Stunden-Tag bei einer Verteilung der Arbeit auf fünf Werktagen in der Woche (Absatz 1). Hierbei — wie bei anderen Vorschriften — geht der Entwurf davon aus, daß die Tarifautonomie der an der Gestaltung des Arbeitslebens Beteiligten (Artikel 9 Abs. 3 GG) es, wenn nicht ausschließt, so doch nicht ratsam erscheinen läßt, arbeits- und sozialpolitische Maßnah-

men derartigen Ranges durch Gesetz zu regeln. Hinsichtlich der Länge der Arbeitszeit wird in diesem Entwurf die Funktion des Gesetzgebers vielmehr darin gesehen, den öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz mit seinen Sicherungsvorkehrungen dem Stand des tarifautonom Erreichten anzupassen.

Zu § 2: Zulässige Mehrarbeit

Da schon die Regelarbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche begrenzt ist (§ 1), gilt jede weitere Stunde als Mehrarbeit. Mehrarbeit wird nur noch in begrenztem Maße, nämlich für zwei Stunden pro Woche, zugelassen — und auch das nur, soweit eine kollektive Regelung dies zuläßt. Fehlt es an einer solchen, so kann einzelvertraglich eine Stunde pro Woche vereinbart werden. Voraussetzung ist jedoch, daß es sich um unaufschiebbare und unvorhersehbare Arbeiten handelt. Mit dieser Einschränkung soll gewährleistet werden, daß Mehrarbeit, die aufgrund der Auftragslage voraussehbar war, nicht im Wege der Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit erledigt wird, sondern daß Neueinstellungen vorgenommen werden. Angesichts der heutigen Möglichkeiten zur Personalplanung und Vorausberechnung des Arbeitskräftebedarfs ist diese Einschränkung der Mehrarbeit Arbeitgebern/innen zumutbar, zumal in Absatz 3 für den Fall ernsthaften Bedarfs die Zusammenlegung zu einer Sonderschicht möglich bleibt.

Absatz 4 verankert einen Unterlassungsanspruch des Betriebs- und Personalrats im Falle einseitiger Mehrarbeit- bzw. Überstundenanordnung durch den/die Arbeitgeber/in und korrigiert damit die umstrittene Rechtsauffassung des Bundesarbeitsgerichts, das 1983 einen derartigen Unterlassungsanspruch verneint hatte. Dieser fast durchgängig abgelehnten Rechtsprechung sind auch die Instanzgerichte zu großen Teilen bisher nicht gefolgt. Der Einschränkung von Mehrarbeit bzw. Überstunden dient auch das Zustimmungserfordernis des/der betroffenen Arbeitnehmers/in (Absatz 5). Die Durchbrechung des Grundsatzes, daß Kollektivvereinbarungen in der Regel verbindliche Wirkungen für die betroffenen Arbeitnehmer/innen entfalten (normative Wirkung), war erforderlich, um einzelne Arbeitnehmer/innen nicht dem Zwang zu Überstunden auszusetzen. Wegen der mit der Ablehnung von Überstunden verbundenen Gefahr der Schlechterbehandlung sieht der Entwurf ein Diskriminierungsverbot vor, das in einer Beweiserleichterung für den/die Arbeitnehmer/in besteht.

Zu § 3: Überstundenabgeltung

Der Entwurf versucht, durch eine Mischung von Verboten und Anreizen zu einer stärkeren Inanspruchnahme von Freizeitausgleich für geleistete Überstunden zu gelangen, was sowohl gesundheits- wie beschäftigungspolitisch wünschenswert ist. Während für die Überstunden selbst von der zweiten Stunde pro Woche an zwingend der Freizeitausgleich vorgeschrieben ist, gilt für die Zuschläge insgesamt ein Wahlrecht. Um den Freizeitausgleich attraktiver zu machen, wird der Zuschlag in Zeit doppelt so hoch angesetzt wie der Entgeltzuschlag

(Absatz 2). Damit der/die Arbeitnehmer/in in die Lage versetzt wird, im betrieblichen Alltag nach eigenen Bedürfnissen von dem Freizeitanspruch Gebrauch zu machen, wird ihm/ihr nicht nur das Wahlrecht zwischen Entgelt- oder Freizeitanspruch eingeräumt, sondern auch das Vorschlagsrecht über die Lage des Freizeitausgleichs (Absatz 3). In der Praxis wird der/die Arbeitnehmer/in drei Vorschläge für den Zeitpunkt des Ausgleichs machen; auf einen dieser Vorschläge muß sich der/die Arbeitgeber/in einlassen. Der Ausgleichszeitraum ist auf neun, in Ausnahmefällen auf 13 Wochen begrenzt, um nicht einen Anreiz für Überstunden durch Erwerb zusätzlicher Urlaubsansprüche zu geben und um den Arbeitgeber zu veranlassen, bei längerfristigem Mehrarbeitsbedarf Neueinstellungen vorzunehmen.

Zu § 4: Mehrarbeit und Überstunden bei Teilzeitbeschäftigung

Die Vorschrift soll sicherstellen, daß Teilzeitbeschäftigung nicht dazu mißbraucht wird, die generellen Einschränkungen von Mehrarbeit und Überstunden, wie in §§ 2 und 3 vorgesehen, zu umgehen. Aus diesem Grund gilt für alle Teilzeitbeschäftigten jede Stunde, die über die vertraglich vereinbarte Arbeits-

zeit in der Woche hinaus gearbeitet wird, als Überstunde im Sinne der §§ 2 und 3.

Zu § 5: Mehrere Arbeitgeber

Diese Vorschrift dient lediglich der Klarstellung.

Zu § 6: Ausnahmen in besonderen Fällen

Eine allgemeine Ausnahmenvorschrift für Katastrophenfälle ist zweckmäßig. Zu denken ist an akute Gefährdung für Leib und Leben durch defekte Betriebsanlagen, aber auch Versorgungskrisen aufgrund von Naturkatastrophen usw.

Zu Artikel 2: Streichungen von Regelungen der Arbeitszeitordnung (AZO)

Die grundlegende Veränderung der Arbeitszeitordnung (AZO) bleibt einem Arbeitszeitgesetz überlassen. Im Interesse des Abbaus von Überstunden ist sofortiges Handeln geboten. Deshalb werden mit dem Gesetz zum Überstundenabbau zunächst einmal die Bestimmungen der Arbeitszeitordnung (AZO) aufgehoben, die diesem Gesetz widersprechen.

