

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Koppelin, Dirk Niebel,
Birgit Homburger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 14/6775 –**

Umgang des Gesetzgebers mit Überstunden

Mehrarbeit und Überstunden gehören zum Arbeitsalltag. Laut Angaben des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat jeder Arbeitnehmer in Deutschland im vergangenen Jahr 63,2 Überstunden geleistet. Insgesamt sind 1,85 Milliarden Überstunden angefallen. Das entspricht 3,8 Prozent des Arbeitsvolumens. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) prognostiziert für 2001 rund 1,887 Milliarden Überstunden, 37 Millionen mehr als im letzten Jahr. Das wäre der höchste Stand seit 10 Jahren. Gleichzeitig werden 3,7 bis 3,8 Millionen Arbeitslose erwartet.

Der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion Peter Struck hat jetzt vorgeschlagen, die Zahl der Überstunden gesetzlich zu begrenzen und dadurch für mehr Beschäftigung zu sorgen.

Vorbemerkung

Der beschäftigungswirksame Abbau von Überstunden gehört von Beginn an zu den wichtigen Gesprächsgegenständen im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) haben in ihrer Erklärung im Rahmen des 3. Spitzengesprächs beim Bundeskanzler am 6. Juli 1999 übereinstimmend erklärt, für eine „differenzierte und flexibilisierte Arbeitszeitpolitik und den beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden“ einzutreten. Die Tarifvertragsparteien wurden aufgefordert, soweit noch nicht geschehen, entsprechende Vereinbarungen anzustreben.

Die Bündnispartner haben sich aus Anlass ihres letzten Spitzentreffens am 4. März 2001 erneut dafür eingesetzt, dass die in einigen Bereichen zurzeit anfallende hohe Zahl von regelmäßig geleisteten Überstunden zugunsten zusätzlicher Beschäftigung reduziert werden muss. Sie haben Tarif- bzw. Betriebsparteien aufgefordert, alle vorhandenen Instrumente zu nutzen, um in den kommenden Jahren dieses Ziel zu erreichen, z. B. durch

- Neueinstellungen,

- eine flexibilisierte Arbeitszeitpolitik, vor allem durch tarifliche Vereinbarung von Arbeitszeitkorridoren, Jahresarbeitszeiten und die Schaffung von Jahres-, Langzeit- und Lebensarbeitszeitkonten,
- investive Arbeitszeitpolitik,
- den verstärkten Einsatz von Teilzeitbeschäftigten und
- gezielte Nutzung befristeter Arbeitsverträge.

Am 20. Juli 2001 haben BDA und DGB gemeinsam festgestellt, dass die von ihnen am 6. Juli 1999 getroffenen Vereinbarungen in wesentlichen Teilen im Bündnis konkretisiert und von den Tarifpartnern umgesetzt werden konnten.

1. Plant die Bundesregierung ein Gesetz, das Überstunden verbietet oder eine Begrenzung der bezahlten und unbezahlten Überstunden vorsieht?

Die Bundesregierung beobachtet vor dem dargestellten Hintergrund die weitere Entwicklung der Überstunden sehr genau. Derzeit ist aber weder ein gesetzliches Verbot noch eine gesetzliche Begrenzung von Überstunden geplant.

2. Wenn ja, wann wird die Bundesregierung Eckpunkte vorlegen?
3. Welche Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung in einem Überstundenverbotsgesetz?
4. Welche Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung in einem Überstundenbegrenzungsgesetz?
5. Wie schätzt die Bundesregierung die Wirkung solcher Gesetze für den Arbeitsmarkt ein?

Auf die Antwort zu Frage 1 und die Vorbemerkung wird verwiesen.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), dass Überstunden über lange Zeiträume vor allem von überdurchschnittlich gut qualifizierten Fachkräften geleistet werden, die nicht einfach durch Arbeitslose ersetzt werden können?

Die Untersuchungen des Instituts zur Erforschung sozialer Chancen (ISO) aus den Jahren 1999 und 2000 zeigen einen Zusammenhang zwischen der Leistung von Überstunden und dem Qualifikationsniveau der Beschäftigten. Nach den Ergebnissen dieser Studien werden mehr als die Hälfte der nicht in Freizeit ausgeglichenen Überstunden von ungelerten Arbeitern, Fach- oder Vorarbeitern sowie einfachen und mittleren Angestellten geleistet. Eine erhebliche Anzahl der derzeit Arbeitslosen hat diesen Beschäftigtengruppen angehört. Die Bundesregierung geht demnach in Kenntnis der Auffassung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung davon aus, dass der Abbau von Überstunden zugunsten der Einstellung von Arbeitslosen genutzt werden kann. Dies gilt umso mehr, als die Qualifizierung von Arbeitslosen für die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ein wichtiges Anliegen der Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung ist.

7. Welche Motive sind der Bundesregierung bekannt, die die Beschäftigten veranlassen, Überstunden zu leisten?

Für die Ableistung von Überstunden gibt es in der betrieblichen Praxis unterschiedliche Ursachen. Nach einer Arbeitnehmerbefragung von ISO aus dem Jahr 2000 haben mehr als ein Drittel der Beschäftigten angegeben, ihre Arbeit sei ohne Überstunden nicht zu bewältigen.

Nahezu ein Drittel antwortete, sich den Überstunden schlecht entziehen zu können. Demgegenüber haben nur rd. 9 % der Beschäftigten finanzielle Gründe angeführt.

8. Welche konkreten Beiträge hat das Bündnis für Arbeit geleistet, um den Problemen von Überstunden zu begegnen?

Im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit sind wesentliche Beiträge zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden gelungen, die in Übereinstimmung von Bundesregierung und Sozialpartnern erzielt werden konnten. Erste Fortschritte sind bereits erkennbar. Die Bündnispartner hatten die Tarifvertragsparteien zum Überstundenabbau unter anderem durch stärkere Nutzung von Arbeitszeitkonten aufgefordert. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat festgestellt, dass die Zahl der Überstunden im Jahr 2000 in geringerem Umfang gestiegen ist, als es selbst prognostiziert hatte. Die Ursache erkennt das Institut darin, dass in der Praxis zunehmend Arbeitszeitkonten vereinbart werden, bei denen Überstunden durch Freistellung von der Arbeit ausgeglichen werden.

9. Fallen im Bereich der Bundesministerien und der obersten Bundesbehörden Überstunden an?

Sowohl in den Bundesministerien als auch den obersten Bundesbehörden fallen Mehrarbeit bzw. Überstunden an. Die Bundesregierung strebt an, im Rahmen von Gleitzeitregelungen eine flexible Handhabung zu ermöglichen.

Bundesbeamte sind verpflichtet, ohne Vergütung über die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt (§ 72 Abs. 2 Satz 1 Bundesbeamtengesetz – BBG –).

Angestellte und Arbeiter des Bundes, die auf Anordnung Stunden leisten, die über die im Rahmen der regelmäßigen Arbeitszeit für die Woche dienstplanmäßig festgelegten Arbeitsstunden hinausgehen, leisten Überstunden (§ 17 Abs. 1 Bundesangestelltentarif – BAT –, § 19 Abs. 2 Mantelvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder – MTArb –). Diese sind auf dringende Fälle zu beschränken, möglichst gleichmäßig auf die Angestellten bzw. Arbeiter zu verteilen und bei Vorausssehbarkeit spätestens am Vortag anzuzusagen.

10. Wenn ja, in welcher Höhe und wie werden sie abgegolten?

In den Bundesministerien und obersten Bundesbehörden fielen im Jahr 1999 343 627 Überstunden und im Jahr 2000 317 206 Überstunden an.

Überstunden werden wie folgt abgegolten:

Werden Bundesbeamte durch die dienstlich angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit mehr als fünf Stunden im Monat über die regelmäßige Arbeitszeit

hinaus beansprucht, ist ihnen innerhalb von drei Monaten für die über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistete Mehrarbeit entsprechende Dienstbefreiung zu gewähren (§ 72 Abs. 2 Satz 2 BBG). Ist Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich, so können an ihrer Stelle Beamte in Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern für einen Zeitraum bis zu 480 Stunden im Jahr eine Vergütung erhalten (§ 72 Abs. 2 Satz 3 BBG). Der Umfang der Vergütung richtet sich nach der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung an Beamte (MVergV). Im Bereich der Bundesministerien und obersten Bundesbehörden wird in den seltensten Fällen eine Mehrarbeitsvergütung gewährt. § 2 Abs. 2 MVergV beschränkt den Vergütungsanspruch auf Fälle von messbarer Mehrarbeit (z. B. Schichtdienst, polizeilicher Vollzugsdienst oder Dienst in Bereitschaft), so dass Verwaltungstätigkeiten nicht erfasst sind. Gemäß § 2 Abs. 3 MVergV wird die Vergütung weiterhin nicht gewährt neben einer Zulage nach Nummer 7 der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B des Bundesbesoldungsgesetzes (sog. Ministerialzulage). Lediglich Beamte der Besoldungsgruppen A1 bis A 8, die die Voraussetzung des § 2 Abs. 2 MVergV erfüllen, erhalten nach § 2 Abs. 3 Satz 2 MVergV eine Mehrarbeitsvergütung in Höhe des die Zulage übersteigenden Betrages.

Für Angestellte des Bundes wird eine wöchentliche Überstundenberechnung angestellt. Somit entstehen bei Überschreitungen der täglichen dienstplanmäßigen Arbeitszeit, die innerhalb derselben Woche ausgeglichen werden, keine Überstunden (§ 17 Abs. 1 BAT). Ansonsten gilt, dass Freizeitausgleich für geleistete Überstunden der Abgeltung durch Zahlung der Überstundenvergütung vorgeht. Der Ausgleichszeitraum für Überstunden beträgt drei Monate (§ 17 Abs. 5 BAT). Für die Ausgleichszeit sind die Vergütung (§ 26 BAT) und die in Monatsbeträgen festgelegten Zulagen fortzuzahlen. Nach Ablauf des Ausgleichszeitraums ist lediglich der Zeitzuschlag für Überstunden zu zahlen (§ 35 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a). Nur wenn geleistete Überstunden aus dienstlichen Gründen nicht durch Freizeit ausgeglichen werden können, ist die Stundenvergütung zuzüglich – nach Vergütungsgruppen gestaffelten – Zeitzuschlags für Überstunden zu zahlen (§ 35 Abs. 3 Unterabs. 2 BAT).

Bei Angestellten des Bundes der Vergütungsgruppen II b BAT und höher ist die über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistete Arbeit bereits durch die monatliche Vergütung abgegolten.

Für Arbeiter und Arbeiterinnen des Bundes gelten hinsichtlich des Entstehens und der Grundsätze für den Ausgleich von Überstunden inhaltsgleiche Regelungen wie für Angestellte (§ 19 Absätze 2 und 4 MTArb). Bei Freizeitausgleich wird für den Ausgleichszeitraum neben dem Monatsregelohn ein einheitlicher Zeitzuschlag von 25 v. H. nach § 27 Abs. 1 Buchstabe a MTArb gezahlt. Für nicht durch Freizeit ausgeglichene Überstunden wird nach Maßgabe von § 30 Abs. 5 MTArb der Stundentabellenlohn und der vorgenannte Zeitzuschlag gezahlt.

11. Soweit sie durch Geld abgegolten werden, wie hoch sind die Mehrkosten?

Überstundenvergütung wurde im Jahr 1999 in Höhe von 3 745 TDM und im Jahr 2000 in Höhe von 3 519 TDM gezahlt.

Im Vergleich: Die Personalkosten für die obersten Bundesbehörden betragen insgesamt 2 065 025 TDM.

12. Soweit sie durch Freizeit abgegolten werden, wie werden die fehlenden Arbeitskräfte ersetzt?

Im Rahmen des normalen Dienstbetriebes werden Vertretungsregelungen getroffen.

13. Warum werden Überstunden im Bereich der Bundesministerien und der obersten Bundesbehörden nicht durch Neueinstellungen vermieden?

Mehrarbeit/Überstunden von Beamten/Angestellten fallen nur in Ausnahmefällen an, so dass schon deshalb kein Bedürfnis für Neueinstellungen besteht.

Der Arbeitsausfall durch Freizeitausgleich für Mehrarbeit/Überstunden konnte bislang mit den vorhandenen Kräften ausgeglichen werden. Insofern besteht kein Bedarf für Neueinstellungen aus diesem Grund.

Im Übrigen wird die Zahl der Überstunden im Bereich des Bundes und der obersten Bundesbehörden durch eine verstärkte Nutzung von Möglichkeiten der Flexibilisierung der Arbeitszeit, wie der gleitenden Arbeitszeit, reduziert. Von 1999 zu 2000 wurden 26 421 Stunden abgebaut.

14. Gibt es mit Mehrarbeit begründete befristete Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der Bundesministerien und der obersten Bundesbehörden?

15. Wenn nein, warum nicht?

Lediglich in 50 v. H. der befragten Bundesministerien und obersten Bundesbehörden gibt es in geringem Umfang befristete Arbeitsverhältnisse, die mit Mehrarbeit begründet sind.

In den anderen 50 v. H. besteht ein solcher Bedarf nicht, da sich entweder generell keine Notwendigkeit für befristete Arbeitsverhältnisse ergibt oder Mehrarbeit durch Schwerpunktbildungen innerhalb des Ressorts bzw. durch vorübergehende Personalverstärkungen im Wege der Abordnungen aus dem nachgeordneten Geschäftsbereich aufgefangen werden kann.

16. Welchen statistischen Zusammenhang zwischen der Erleichterung befristeter Beschäftigung und Abbau von Überstunden gibt es?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen nach § 14 Abs. 2 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes den Unternehmen bei unsicherer und schwankender Auftragslage die Entscheidung zu Neueinstellungen erleichtert und damit eine beschäftigungspolitisch wirksame Alternative zur Überstundenarbeit darstellt. Statistische Daten darüber, in welchem Umfang die Erleichterung befristeter Arbeitsverträge zum Abbau von Überstunden beiträgt, liegen nicht vor.

17. Welchen statistischen Zusammenhang zwischen der Anzahl von 630-DM-Jobs und der Zahl der Überstunden gibt es?

Für die Anzahl der 630-DM-Jobs liegen bisher nur für den Stichtag 30. Juni 2000 aussagekräftige Ergebnisse vor. Es können daher derzeit keine statistischen Zusammenhänge mit der Entwicklung der Zahl der Überstunden analysiert werden. Darüber hinaus kann eine bloße Gegenüberstellung zweier Zeitreihen nur zufällige, rein statistische Zusammenhänge, aber keine Kausalitäten

aufzeigen. Eine Studie, die eben diesen kausalen Zusammenhang untersucht, liegt der Bundesregierung nicht vor.

18. Ist die Zahl der Überstunden nach der Senkung des Schwellwertes für den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes von zehn auf fünf Arbeitnehmer gestiegen?

Die Zahl der Überstunden ist seit 1998 von 1,749 Milliarden Überstunden auf 1,850 Milliarden Überstunden im Jahr 2000 gestiegen. Der Bundesregierung ist nicht bekannt, inwieweit dieser Anstieg auf die Absenkung des Schwellwertes für den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes oder auf andere Ursachen wie z. B. den Anstieg der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer von 33,6 Millionen (1998) auf 34,6 Millionen (2000) zurückzuführen ist. Grundsätzlich gilt auch hier, dass eine bloße Gegenüberstellung von Zahlen und gesetzlicher Änderung alleine keine kausalen Zusammenhänge aufzeigen kann.

19. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass eine gesetzliche Deckelung von Überstunden in die Autonomie der Tarifpartner eingreift, ein Angriff auf die unternehmerische Freiheit wäre und deshalb die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gefährdet würde?

Da die Bundesregierung derzeit kein Gesetz zur Regelung von Überstunden plant, hält sie eine Prüfung, wie sich ein solches Vorhaben zu den rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verhalten würde, nicht für angezeigt.

