

Von der Schlechtwettergeld-Regelung zu Arbeitszeitkonten im Bauhauptgewerbe

1 Die Abschaffung des gesetzlichen Schlechtwettergeldes zwang zum Handeln

Zu einem Politikum wurde das für Bauarbeiter wichtige Schlechtwettergeld, als der Gesetzgeber es Ende 1995 abschaffte und die erste tarifliche Nachfolgeregelung nicht den erwünschten arbeitsmarktpolitischen Erfolg brachte: In der Winterperiode 1995/96 schnellte der Zugang in Arbeitslosigkeit der Bauarbeiter gegenüber der vorherigen Winterperiode um mehr als 50% nach oben, was natürlich zu einer kontroversen Debatte um die Ursachen der erstmals wieder hohen Winterarbeitslosigkeit führte. Während Kritiker der Streichung des Schlechtwettergeldes sich in ihrer Auffassung bestätigt sahen, daß die alte Regelung in der Winterzeit die Beschäftigung verstetigen und sichern konnte, betonten die Bundesregierung und die Bauarbeitgeberverbände, daß in erster Linie die Baukrise und der extrem schlechte Witterungsverlauf für den außergewöhnlich hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich gewesen seien.

Die im Bauhauptgewerbe klassische witterungsbedingte Arbeitslosigkeit während des Winters konnte mit der tarifvertraglich flankierten gesetzlichen Schlechtwettergeld-Regelung vom Dezember 1959 recht gut gezügelt werden. Die Regelung stellte ein über Jahrzehnte praktiziertes Arrangement dar, nach der in erster Linie die Bundesanstalt für Arbeit den witterungsbedingten Lohnausfall der Bauarbeiter zu bezahlen hatte. Schlagartig anders wurde dies, als der Deutsche Bundestag diese Regelung zum Ende des Jahres 1995 außer Kraft setzte. Durch den Rückzug der öffentlichen Hand aus diesem Arrangement kamen nun die Tarifvertragsparteien - die Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden (seit 1996 IG Bauen-Agrar-Umwelt), der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie - unter Handlungs- und Einigungszwang. Sie mußten aushandeln, wie zwischen Beschäftigten und Betrieben die Kosten der witterungsbedingten Arbeitsausfälle zukünftig verteilt werden sollten.

Weil die erste tarifliche Nachfolgeregelung ein arbeitsmarktpolitischer Fehlschlag wurde, war die Befürchtung der Tarifvertragsverbände groß, daß auch in den kommenden Winterperioden die

Arbeitslosigkeit der Bauarbeiter nochmals kräftig steigen könnte. Sie nahmen deswegen im Dezember 1996 erneut Verhandlungen auf mit dem Ziel, die tarifliche Regelung so zu überarbeiten, daß insbesondere witterungsbedingten Entlassungen und darüber hinaus Kündigungen wegen Auftragsmangels vorgebeugt werden kann. Der zentrale Ansatzpunkt dafür wurde in einer ungleichmäßigen Verteilung der Arbeitszeit übers Jahr gesehen. Die These lautet, daß die gesetzliche Schlechtwettergeld-Regelung zwar das witterungsbedingte Arbeitslosigkeitsrisiko mindern konnte, aber ihr Wirkungsgrad bezüglich der Verhinderung von Winterarbeitslosigkeit abnahm, wenn der schlechtwetterbedingte Arbeitsausfall und eine rückläufige Auftragslage zusammentrafen. Die neue Regelung wird ihr Ziel nur erreichen können, wenn es gelingt, daß das neue Arbeitszeitarrangement von allen Betrieben umgesetzt wird. Jedoch bietet die neue tarifliche Regelung für die betrieblichen Akteure Anreize, an der traditionellen Arbeitszeitregelung festzuhalten. Deswegen ist es wahrscheinlich, daß nicht alle Betriebe eine ungleichmäßige Verteilung der Arbeitszeit einführen. Es ist fraglich, ob das Ziel der Beschäftigungssicherung überhaupt erreicht werden wird.

Wie der Prozeß von der gesetzlichen Schlechtwettergeld-Regelung über den Überbrückungsgeld-Tarifvertrag zum neuen tariflichen Arbeitszeitkompromiß ablief, ist Thema dieses Beitrags. Um die jetzige tarifliche Nachfolgeregelung besser verstehen zu können, wird zunächst auf die Modalität der gesetzlichen Schlechtwettergeld-Regelung und des Überbrückungsgeld-Tarifvertrages eingegangen. Dabei wird auch der Blick kurz darauf gerichtet, welche Wirkungen die beiden Regelungen bezüglich der Winterarbeitslosigkeit hatten. Daran anschließend folgt die Darstellung der neuen Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung im Bauhauptgewerbe. Es wird darauf eingegangen, wie im Rahmen des jetzigen Arrangements die witterungsbedingten Arbeitsausfälle betrieblich kompensiert und damit das witterungsbedingte Arbeitslosigkeitsrisiko vermindert werden können. Welche "Knackpunkte" die tarifliche Regelung hat, wird am Ende des Beitrags thematisiert.

2 Gesetzliches Schlechtwettergeld von 1959 bis 1995

Aus den Besonderheiten der Produktionsbedingungen in der Bauwirtschaft ergeben sich bestimmte gesetzliche und tarifliche Regulierungserfordernisse. Ein Spezifikum ist, daß die Produktion im Freien stattfindet und damit einem gewissen unkalkulierbaren Witterungsrisiko (in den Wintermonaten) unterliegt. Eine kontinuierliche Beschäftigung und die Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse ist über das gesamte Jahr deswegen nur unter bestimmten regulativen Bedingungen möglich.

Bis Ende 1959 galt, daß im Falle eines witterungsbedingten Arbeitsausfalles beiderseitig von Arbeitgebern und Beschäftigten fristlos gekündigt werden konnte. Noch heute entfällt nach dem Bundesrahmentarifvertrag-Bau für gewerbliche Arbeitnehmer des Baugewerbes (§ 4 Abs. 5) der Lohnanspruch, wenn die "Arbeitsleistung ausschließlich durch zwingende Witterungsgründe unmöglich wird". Es war im Baugewerbe Sitte, daß schon vor Weihnachten gekündigt wurde und oftmals bis ins Frühjahr hinein Bauarbeiter arbeitslos blieben. Während ein Teil der Bauarbeiter versuchte, die im Winter hinzunehmenden Einkommensausfälle im Frühjahr und Sommer durch exzessiv viele Überstunden zu kompensieren, kehrte ein anderer Teil dem Baugewerbe den Rücken und wanderte in die stationäre Wirtschaft ab. Die Arbeitskräfterekrutierung wurde für die Betriebe zunehmend schwierig, weil der Branche ein schlechtes Image zugeschrieben wurde (Schütt 1989).

Grundlegend geändert hat sich die Situation zum 1. Dezember 1959. Es wurden erstmals besondere, auf den Winterbau bezogene gesetzliche Vorschriften erlassen und zusätzlich mit tariflichen Regelungen flankiert.

Tarifliche und gesetzliche Regelungen

Gesetzliches Schlechtwettergeld (SWG) nach dem Gesetz zur Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) bzw. dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG): Es wird aus den allgemeinen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert. Anspruchsberechtigt sind Arbeiter in Betrieben des Baugewerbes. Die Höhe des Schlechtwettergeldes betrug zuletzt 67 bzw. 60% des pauschalierten Nettoarbeitsentgelts (wie Kurzarbeitergeld). Die gesetzliche Schlechtwetterzeit umfaßt den Zeitraum von 1. November bis 31. März. SWG wird gezahlt, wenn an einem Arbeitstag mindestens zwei Stunden der regelmäßigen betriebsüblichen Arbeitszeit aus Witterungsgründen ausfallen.

Es gelten die tariflichen Voraussetzungen des Verbotes der witterungsbedingten Kündigung in der gesetzlichen Schlechtwetterzeit. Nach dem Lohnausgleichs-Tarifvertrag werden die Löhne zwischen Heiligabend und Neujahr aus einem Umlagefonds finanziert, dessen Mittel von den Baubetrieben aufzubringen sind (im Rahmen der Sozialkassenverfahren).

Die Betriebe führen laut AFG eine Umlage in Höhe von 2% der lohnsteuerpflichtigen Bruttolohnsumme an die Bundesanstalt für Arbeit ab zur Finanzierung u.a. von Investitionszuschüssen für Winterbaumaßnahmen (1987 ausgesetzt und 1992 abgeschafft) und von Lohnzuschüssen an Beschäftigte für Arbeits- bzw. Ausfallstunden in der Schlechtwetterzeit.

In arbeitsmarktpolitischer Hinsicht sollte durch das Schlechtwettergeld und flankierende Tarifverträge die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sichergestellt werden. Die soziale Sicherheit, die ein einzelner Betrieb des Bauhauptgewerbes den

Beschäftigten nicht bieten konnte, wurde durch das Zusammenspiel von branchenbezogenen gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsverbände (Sozialkassen) und gesetzlichen Regelungen gewährleistet.

Der arbeitsmarktpolitische Erfolg der Regelungen wurde bis zur Ankündigung ihrer Abschaffung von niemanden bezweifelt. Bereits im Winter 1960/61 gab es nur noch knapp 51.000 arbeitslose Bauarbeiter, das war ein Fünftel der Zahl von 1958/59. Der Anteil der Bauarbeiter an der gesamten Winterarbeitslosigkeit fiel von 45% (1958/59) auf 25% (1960/61), mit in den sechziger Jahren fallender Tendenz. Statt Ausfalltage und -monate der Arbeitslosigkeit mußten nur Ausfallstunden zwischen November und März erstattet werden. "Überflüssige" Arbeitslosigkeitszeiten entfielen und so konnte die finanzielle Belastung der Arbeitsverwaltung verringert werden (Voswinkel u.a. 1996: 220; ausführlich Schade 1994).

Die Bundesregierung beschloß im Frühjahr 1993, im Bundestagswahljahr 1994 das gesetzliche Schlechtwettergeld abzuschaffen. Als Begründung wurde genannt, daß es zwar die Beschäftigung im Winter sichere, aber eine kontinuierliche ganzjährige Bautätigkeit hemme, weil der witterungsausfallbedingte Kostendruck gemildert werde. Als weiterer Grund wurde angeführt, daß aufgrund der angespannten Haushaltslage des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit ein beitragsfinanziertes Schlechtwettergeld nicht mehr tragbar sei (Flecker 1995). Aufgrund heftiger Proteste der IG Bau-Steine-Erden und der Zusage der Tarifvertragsparteien, nach Abschluß der Tarifrunde '93 unverzüglich Verhandlungen über eine tarifliche Nachfolgeregelung aufzunehmen, erklärte sich die Bundesregierung bereit, es erst zum 31. Dezember 1995 zu streichen.

Die Ankündigung der Außerkraftsetzung der Schlechtwettergeld-Regelung stellte das seit mehr als drei Jahrzehnten eingespielte bauspezifische Arbeitszeitarrangement in Frage. Kurz charakterisiert, bestand es darin, daß während auftragsstarker Zeiten bzw. bei günstigen Witterungsverhältnissen viele zusätzlich vergütete Überstunden geleistet werden konnten. Diese weitverbreitete betriebliche Übung führte dazu, daß Beschäftigte Überstunden als Gewohnheitsrecht bzw. "Eigentumsrecht" ansahen. Für viele Bauarbeiter hatte dieser Zusatzverdienst die Funktion, die in den Wintermonaten möglicherweise zu verkraftenden Lohnausfälle aufgrund von schlechtwetterbedingten Arbeitsausfällen und/oder Kurzarbeit zu kompensieren. Konnte in den Wintermonaten weitgehend durchgearbeitet werden und konnten zudem in den Sommermonaten viele Überstunden geleistet

werden, fielen die Monatslöhne oftmals recht hoch aus. Aber insgesamt war es doch so, daß die Lohnhöhe von Monat zu Monat schwanken konnte. Ein weiterer Baustein des Arrangements war eher informeller Art: Entlassungen im Winter wurden oftmals mit dem Versprechen von Seiten der Betriebe versehen, daß im Frühjahr eine Wiedereinstellung erfolgt.

Nun waren die Tarifvertragsparteien gefordert, eine neue Lösung zu finden. Käme keine zustande, hätten vom witterungsbedingten Arbeitsausfall betroffene Beschäftigte weder einen Lohnanspruch noch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld.

3 Erste Nachfolgeregelung - tarifliches Überbrückungsgeld von Januar 1996 bis Mai 1997

Die Tarifvertragsverhandlungen wurden im Dezember 1994 aufgenommen. Erst zehn Monate später kam eine Einigung zustande; der sog. Überbrückungsgeld-Tarifvertrag trat am 1. Januar 1996 in Kraft (siehe nächste Textbox).

Um Betriebe mit den Lohnausfallzahlungen nicht übermäßig stark zu belasten, wurde - erstens - eine Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer in Form von Urlaubstagen festgelegt und - zweitens - erhielten Arbeitgeber für ihren Finanzierungsanteil am Überbrückungsgeld 20% aus den Mitteln der Sozialkassen erstattet. Die Erstattung durch die Sozialkassen entsprach der gewerkschaftlichen Forderung, einen Teil des Lohnausfalls von allen Betrieben kollektiv aufbringen zu lassen. Die Arbeitgeberverbände willigten in diesen Finanzierungsmodus ein, weil durch Kostenkompensation an anderen Stellen die betrieblichen Beiträge für die Sozialkassenverfahren weitgehend konstant gehalten werden konnten. Die betriebliche Kostenbelastung belief sich nun auf rund 17 DM pro Ausfallstunde und Beschäftigtem; im Vergleich zur Schlechtwettergeldregelung entsprach dies einer Erhöhung um ca. 10 DM. Schließlich finanzierte die Arbeitsverwaltung aus Beitragsmitteln das Spitzenrisiko ab der 151. Ausfallstunde mit einem Winterausfallgeld (quasi altes Schlechtwettergeld).

Überbrückungsgeld-Tarifvertrag und gesetzliches Winterausfallgeld

Laut Tarifvertrag zahlen im Falle eines witterungsbedingten Arbeitsausfalls die Arbeitgeber für jede Ausfallstunde bis zur Dauer von 150 Stunden ein Überbrückungsgeld in Höhe von 75% des Bruttolohns. 20% des dem Überbrückungsgeld zugrundeliegenden Arbeitsentgelts erhalten die Arbeitgeber von den Sozialkassen erstattet. Der Arbeitnehmer trägt einen Anteil in Höhe von max. einem Drittel (bis max. 5 Urlaubstage sind anteilig anrechenbar). Die Schlechtwetterzeit umfaßt wie bisher die Monate November bis März. Das tarifliche Verbot der witterungsbedingten Kündigung in der gesetzlichen Schlechtwetterzeit gilt weiterhin. Zur überbetrieblichen Finanzierung des Überbrückungsgeldes müssen die Betriebe 0,25% der lohnsteuerpflichtigen Bruttolohnsumme an die Sozialkassen abführen.

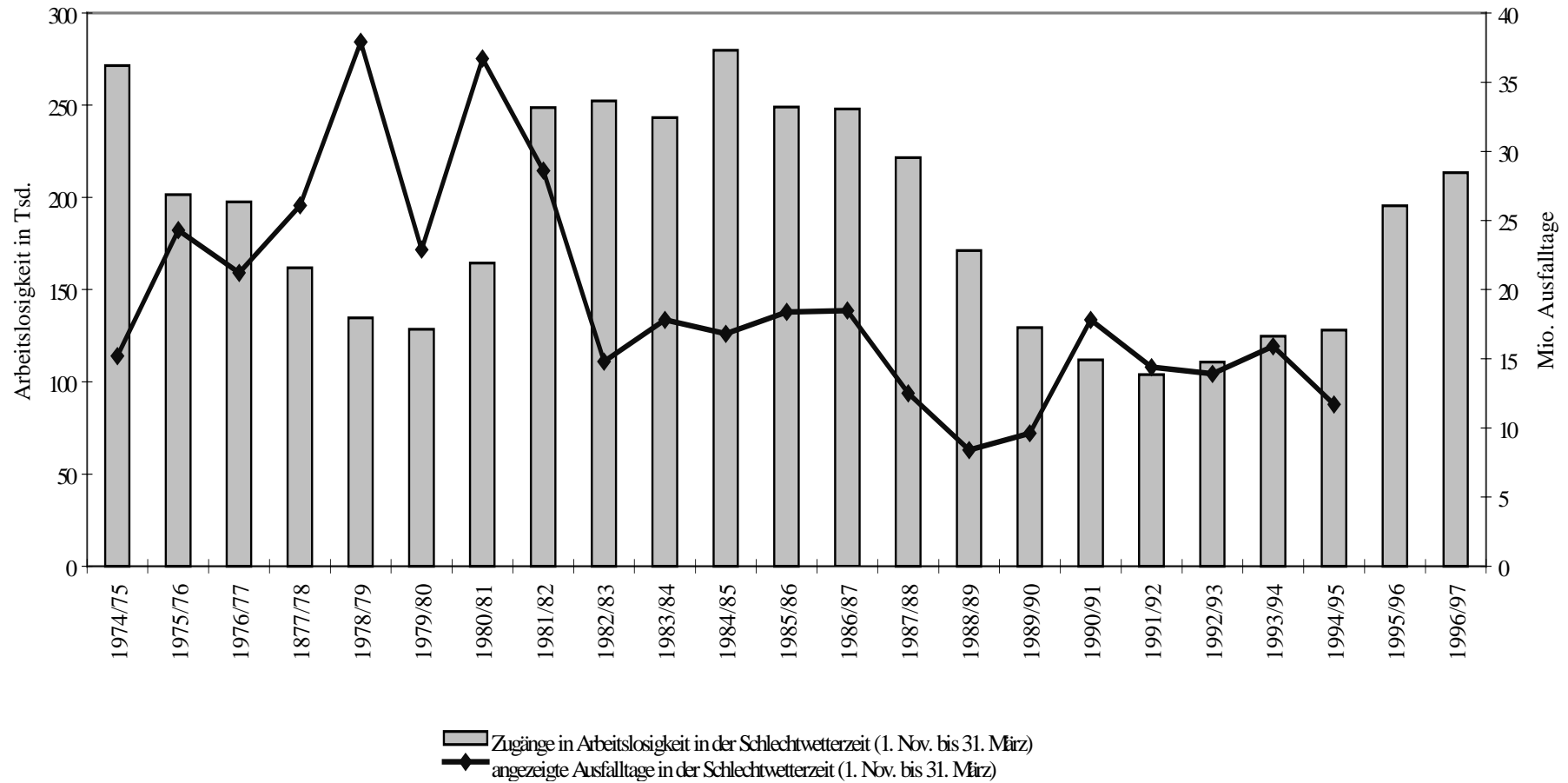
Gesetzliches Winterausfallgeld (altes SWG):

Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt ab der 151. witterungsbedingten Ausfallstunde eine beitragsfinanzierte Lohnersatzleistung, deren Höhe dem alten SWG entspricht.

Die Betriebe müssen eine Umlage in Höhe von 1,7% der lohnsteuerpflichtigen Bruttolohnsumme an die Bundesanstalt für Arbeit abführen zur Finanzierung von Lohnzuschüssen an Beschäftigte für Arbeitsstunden in der Schlechtwetterzeit.

Nach Auffassung der Tarifvertragsverbände sollte die tarifliche Nachfolgeregelung genau so wirksam witterungsbedingte Entlassungen verhindern wie zuvor das gesetzliche Schlechtwettergeld. Dieses Ziel wurde jedoch weit verfehlt (siehe Abbildung). Noch bevor der Tarifvertrag zum 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist, schnellten im west- und ostdeutschen Bauhauptgewerbe schon im November und Dezember 1995 die Zugänge in Arbeitslosigkeit nach oben (gegenüber den Vorjahresmonaten um 50 bzw. 44%). Im Januar 1996 lagen im Westen die Zugänge arbeitsloser Bauarbeiter bei knapp 89.000 (plus 48% gegenüber dem Vorjahresmonat). Von Schlechtwetterperiode zu Schlechtwetterperiode (November bis März) stiegen die Zugänge in Arbeitslosigkeit stetig an und in der Periode 1996/97 wurden insgesamt rd. 230.000 Zugänge gezählt (gegenüber 1994/95 plus 80%). Im ostdeutschen Bauhauptgewerbe wurden in der Schlechtwetterperiode 1995/96 fast 165.000 und in der darauf folgenden Periode 1996/97 rd. 200.000 Zugänge in Arbeitslosigkeit registriert (Vergleichswerte zu vorherigen Perioden liegen nicht vor.)

Arbeitslosigkeit und witterungsbedingter Arbeitsausfall im westdeutschen Bauhauptgewerbe



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, diverse Jahrgänge; Anmerkung: Durch die Änderung der gesetzlichen Schlechtwettergeldregelung ab Januar 1996 entfällt die Anzeigepflicht witterungsbedingter Arbeitsausfälle durch die Betriebe. Deswegen liegen seit Anfang 1996 kein Daten mehr vor.

Vor dem Hintergrund der relativ geringen Zugänge in Arbeitslosigkeit Anfang der neunziger Jahre erscheinen die genannten Zugänge in Arbeitslosigkeit in der Tat besonders hoch. Aber relativiert wird der Eindruck des außergewöhnlich hohen Anstiegs der Winterarbeitslosigkeit im Bauhauptgewerbe während der Laufzeit des Überbrückungsgeld-Tarifvertrages, wenn der zeitliche Rückblick bis in die siebziger Jahre ausgedehnt wird (weiter zurückgehende Daten zu den Zugängen in Arbeitslosigkeit liegen nicht vor). Während der siebziger Jahre sind in einigen Schlechtwetterperioden trotz sehr vieler angezeigter witterungsbedingter Ausfalltage die Zugänge in Arbeitslosigkeit während der Schlechtwetterzeit recht gering ausgefallen.¹ Demgegenüber fielen Anfang der achtziger Jahre trotz günstigerer Witterungsverhältnisse die Zugänge in Arbeitslosigkeit deutlich höher aus. Zentrale Ursache für diese disparate Entwicklungen dürfte die "intervenierende" Variable Baukonjunktur gewesen sein: Von Mitte bis Ende der siebziger Jahre befand sich die Bauwirtschaft auf expansivem Wachstumskurs, doch ab 1980 ging die Baukonjunktur drastisch zurück und kam erst wieder fast zehn Jahre später in Gang. Seit 1995 befindet sich die west- und seit 1996 auch die ostdeutsche Bauwirtschaft auf einer rasanten Talfahrt.

Bevor auf die jetzige Regelung eingegangen wird, sollen zunächst folgende Zwischenergebnisse festgehalten werden. In Zeiten guter Baukonjunktur wurde selbst bei ungünstiger Witterung im Winter mit Hilfe des Schlechtwettergeldes von den Betrieben die Beschäftigung weitgehend gehalten, hingegen wurden in Phasen schlechter Auftragslage auch bei relativ günstigen Witterungsverhältnissen im Winter trotz Schlechtwettergeld Arbeitnehmer entlassen. Das tarifliche Verbot, während der gesetzlichen Schlechtwetterzeit witterungsbedingte Kündigungen aussprechen zu dürfen, half nicht, weil Entlassungen mit Auftragsmangel begründet werden konnten. In diese Wirkungsmechanismen konnte erst recht nicht der im Januar 1996 in Kraft getretene Überbrückungsgeld-Tarifvertrag eingreifen. Er war für Betriebe, deren Produktion witterungsbedingt stillstand, sogar fast doppelt so teuer - bezogen auf die Ausfallstunde - wie das vorherige Schlechtwettergeld. Für Betriebe überwog das ökonomische Kalkül, Beschäftigte vornehmlich auftragsbedingt zu

¹ Ein 'Ausfalltag' ist ein Arbeitstag, an dem mindestens eine Stunde der regelmäßigen betriebsüblichen Arbeitszeit aus Witterungsgründen ausfällt.

entlassen, um so das tarifvertragliche Überbrückungsgeld gerade nicht bezahlen zu müssen. So liegt der Schluß nahe, daß wegen der rückläufigen Baukonjunktur und des hohen Anpassungsdrucks auf die Arbeitskosten sicherlich auch unter der Bedingung der alten Schlechtwettergeld-Regelung gegenüber den Vorjahren ein überproportionaler Anstieg der Winterarbeitslosigkeit eingetreten wäre. Der Überbrückungsgeld-Tarifvertrag hat allerdings dazu geführt, daß dieser Anstieg nun noch höher ausgefallen ist - zu beziffern ist dieser Effekt jedoch nicht. Schließlich ist festzustellen, daß das Ziel des Gesetzgebers, mit der Abschaffung der alten Schlechtwettergeld-Regelung die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Schlechtwettergeld merklich zu begrenzen, zwar buchhalterisch erreicht wurde. Dafür stiegen die Ausgaben für Arbeitslosengeldleistungen durch die schnell steigende Arbeitslosigkeit im Bauhauptgewerbe drastisch an. Was die öffentliche Hand vordergründig erreichen wollte, trat gerade nicht ein; die IG BAU spricht von Mehrausgaben in Höhe von 1 Mrd. DM.

4 Zweite Nachfolgeregelung: Arbeitszeitflexibilisierung ab 1997

Angesichts des von den Tarifvertragsparteien gemeinsam festgestellten tariflichen Regelungsdefizits nahmen sie selbst im Dezember 1996 Verhandlungen auf, um eine Korrektur des ungekündigten und damit noch geltenden Überbrückungsgeld-Tarifvertrages herbeizuführen. Es mußte recht schnell eine Lösung gefunden werden, wenn sie noch vor der kommenden Winterperiode 1997/98 greifen sollte. Die Kollektivverbände formulierten im April 1997 einen Kompromiß, der die von der Gewerkschaft geforderte betriebliche Umlagefinanzierung über die Sozialkassen mit der Arbeitgeberforderung nach Arbeitszeitflexibilisierung kombiniert. Beide Tarifparteien stimmten darin überein, daß eine mögliche tarifliche Nachfolgeregelung gesetzlich flankiert werden muß.

Die "Gravenbrucher Erklärung" der Tarifvertragsparteien des Baugewerbes vom 12. April 1997 stellt den Abschluß der Verhandlungen dar. Sie bringt den Willen der Verbände zum Ausdruck, daß die Erweiterung der Spielräume für die betriebliche Arbeitszeitgestaltung dazu genutzt werden soll, in erster Linie die zunehmende Winterarbeitslosigkeit zu bekämpfen und auch dabei helfen soll, Auftragslücken zu überbrücken. Der Tarifvertrag zur Änderung des Bundesrahmentarifvertrages für das Baugewerbe trat am 1. Juni 1997 in Kraft. Er sollte zum 1. November 1997 außer Kraft treten, wenn der Gesetzgeber bis zu diesem Zeitpunkt ein beitragsfinanziertes gesetzliches Schlechtwettergeld ab der 121. Ausfallstunde nicht flankierend zur Verfügung stellt; der Gesetzgeber kam im Herbst 1997 dieser Forderung nach (siehe Textbox).

Tarifliche Arbeitszeitflexibilisierung und gesetzliches Winterausfallgeld

Tarifliche Arbeitszeitregelung

1) Ansparung eines Arbeitszeitguthabens im Umfang von 50 Stunden (sog. Ansparkonto oder "kleine" Arbeitszeitflexibilisierung), das in vollem Umfang für witterungsbedingte Arbeitsausfälle in der gesetzlichen Schlechtwetterzeit (November bis März) einzusetzen ist. Für Vorarbeitsstunden besteht grundsätzlich ein Anspruch auf den Mehrarbeitszuschlag. Ist kein Zeitguthaben vorhanden, kann Urlaub eingesetzt oder nachgearbeitet werden.

oder

2) In einem zwölfmonatigen Ausgleichszeitraum werden bis zu 150 Stunden durch Vorarbeit und 50 Stunden durch Nacharbeit auf einem Arbeitszeitkonto angespart (sog. Ausgleichskonto oder "große" Arbeitszeitflexibilisierung). Davon sind bis zu 120 Stunden für witterungsbedingte Arbeitsausfälle in der gesetzlichen Schlechtwetterzeit einzusetzen. Mehrarbeitszuschläge werden erst ab der 151. Stunde fällig. Der Beschäftigte hat einen Anspruch auf einen verstetigten Monatslohn.

Gesetzliches Winterausfallgeld (altes SWG):

In der gesetzlichen Schlechtwetterzeit (November bis März) erfolgt die Zahlung von Winterausfallgeld für Beschäftigte (60 bzw. 67% des entgangenen Nettogehalts) bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall zwischen der 51. und 120. Stunde und die Erstattung von 50% des vom Arbeitgeber zu tragenden Beitrags zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung und zur sozialen Pflegeversicherung aus der von den Betrieben gemeinsam zu finanzierenden Winterbauumlage. Die Zahlung erfolgt unter der Voraussetzung, daß ein ausreichendes Arbeitszeitguthaben nicht vorhanden ist. Ab der 121. Stunde erfolgt die Zahlung aus Beiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit.

Die betriebliche Winterbauumlage beträgt 1,7% der lohnsteuerpflichtigen Bruttolohnsumme und wird an die Bundesanstalt für Arbeit abgeführt. Sie dient insbesondere der Finanzierung des gesetzlichen Winterausfallgeldes zwischen der 51. und 120. Ausfallstunde. Lohnzuschüsse an Arbeitnehmer werden nicht mehr bezahlt.

Es gilt das tarifliche Kündigungsverbot in der gesetzlichen Schlechtwetterzeit.

Die tarifliche Neuregelung bedeutet zunächst grundsätzlich, daß alle Beschäftigten die ersten 50 Ausfallstunden² mit Überstunden, Nacharbeit und/oder Urlaub selbst finanzieren müssen. Sodann unterscheidet der Tarifvertrag zwei Arbeitszeitmodelle: die "kleine" und die "große" Arbeitszeitflexibilisierung. Welches Arbeitszeitmodell Betriebe einführen, ist ihnen freigestellt. Folgt die betriebliche Arbeitszeitgestaltung der "kleinen" Flexibilisierung, so kann laut Gesetz der Betrieb ab der 51. Ausfallstunde auf das umlage- und ab der 121. Ausfallstunde auf das beitragsfinanzierte Winterausfallgeld zugreifen. Die Beschäftigten erhalten für Ausfallstunden Winterausfallgeld in Höhe von 60 bzw. 67% ihres entgangenen Nettogehalts, für den Betrieb entstehen pro angefallener Ausfallstunde Kosten für Sozialversicherungsbeiträge pro Arbeitnehmer in Höhe von ca. 3,50 DM (51. bis 120. Stunde) bzw. ca. 8 DM (ab der 121. Stunde). Die Beschäftigten erhalten für alle geleisteten Überstunden (auch bis zur 50. Stunde) Zuschläge vergütet.

² Rd. die Hälfte der gewerblichen Bauarbeiter sind von einem witterungsbedingten Arbeitsausfall von bis zu 50 Stunden pro Schlechtwetterperiode betroffen.

Die “große” Flexibilisierung ist ein Jahresarbeitszeitmodell und bedeutet der Form nach eine unregelmäßige Verteilung der Arbeitszeit im Jahresverlauf, angepaßt an den jeweiligen Arbeitsanfall. Sie soll dazu beitragen, teure Arbeitszeiten durch billigere zu ersetzen, um so die Personalkosten zu reduzieren; die betriebliche Arbeitszeitverteilung soll ohne Zusatzkosten den Produktionsschwankungen angepaßt werden können. Wie mit Jahresarbeitszeitmodellen durchaus beabsichtigt, werden die nun geleisteten Mehrarbeitsstunden nicht mehr zusätzlich vergütet; Zuschläge werden erst ab der 151. Mehrarbeitsstunde fällig. Vom Zeitguthaben sind prioritär 120 Stunden für witterungsbedingte Arbeitsausfälle zu reservieren. Fallen mehr als 120 Ausfallstunden an, müssen Betriebe zur Kompensation der Lohnkosten auf das recht teure beitragsfinanzierte Winterausfallgeld zugreifen. Der einzelne Beschäftigte hat Anspruch auf die Gewährung eines verstetigten Monatslohnes und der Arbeitgeber muß zwingend jedes individuelle Arbeitszeitkonto über das Insolvenzrisiko hinaus auch gegen Liquiditätsengpässe absichern (zu den einzelnen Aspekten vgl. Schröer/Wohlfeil 1998).

Im folgenden soll die neue Regelung vor dem Hintergrund des eingespielten Arbeitszeitstandards diskutiert werden. Die “kleine” Arbeitszeitflexibilisierung hat mit dem traditionellen Arbeitszeitstandard die größte Übereinstimmung, und deswegen übt sie auf Betriebe und Beschäftigten einen nur geringen Anpassungsdruck aus. Zwar müssen die Beschäftigten die ersten 50 witterungsbedingten Ausfallstunden auf alle Fälle mit Überstunden, Nacharbeit oder Urlaub kompensieren. Sie erhalten aber nach wie vor für alle geleisteten Mehrarbeitsstunden Zuschläge vergütet. Wie gewohnt, können sie in den auftragsstarken Zeiten zusätzlich vergütete Überstunden leisten und in Schlechtwetterperioden kann ab der 51. Ausfallstunde Winterausfallgeld bezogen werden.

Die Betriebe brauchen ihre Arbeitszeitorganisation nur minimal ändern. Sie müssen nun für die Beschäftigten ein sog. Zeit-Ansparkonto (bis 50 Stunden) führen. Treten mehr als 50 witterungsbedingte Ausfallstunden aus, so sind für Betriebe die damit verbundenen Kosten pro Nichtarbeitsstunde jetzt zwar geringer als unter allen Vorgängerlösungen, doch höher als bei der “großen” Arbeitszeitflexibilisierung. Kommt es infolge hoher witterungsbedingter Arbeitsausfälle zu einer starken Kostenbelastung für nicht produktive Stunden und ist zusätzlich die Auftragslage schlecht, könnten Betriebe dazu neigen, wie eh und je Beschäftigte, unter Umgehung des Kündigungsverbot es aus Witterungsgründen, auftragsbedingt zu entlassen.

Jahresarbeitszeiten stellen sowohl für die Beschäftigten als auch für Betriebe den empfindlicheren Bruch mit dem eingespielten Arbeitszeitstandard dar. Jedoch ermöglichen sie, die Beschäftigung besser zu sichern als unter der "kleinen" Arbeitszeitflexibilisierung. Die unmittelbaren Vorteile für die Betriebe liegen erstens in den niedrigeren Lohnkosten durch eingesparte Überstundenzuschläge und zweitens darin, daß nicht das kostenverursachende Winterausfallgeld in Anspruch genommen werden muß, solange die witterungsbedingten Ausfallstunden den zulässigen Rahmen des Zeitkontos nicht überschreiten. Werden die individuellen Zeitguthaben nicht vollständig durch die Kompensation des schlechtwetterbedingten Arbeitsausfalls aufgezehrt, so können auch Auftragslöcher kostenneutral überbrückt werden, weil die kostspielige Kurzarbeit (pro Ausfallstunde und Beschäftigter rd. 8 DM) nicht in Anspruch genommen werden braucht. Weil das betriebliche Arbeitsvolumen nun kostengünstiger an Auftragschwankungen und witterungsbedingte Arbeitsausfälle angepaßt werden kann, dürften Arbeitgeber eher in der Lage und bereit sein, in auftragsschwachen Zeiten nicht sofort Beschäftigte zu entlassen.

Für die einzelnen Beschäftigten im Baugewerbe bedeuten Jahresarbeitszeiten zunächst, daß auf die zusätzliche Vergütung von Überstunden verzichtet werden muß. Es ist also durchaus so, daß die Beschäftigten, sofern es ihre Arbeitszeitguthaben erlauben, die ersten 120 Ausfallstunden selbst finanzieren. Vor allem dies dürfte für Bauarbeiter eine gewisse Barriere sein, sich mit dieser Regelung anfreunden zu können. Diesem vermeintlichen Nachteil steht aber der Vorteil gegenüber, daß sie jetzt einen Anspruch auf einen verstetigten Monatslohn unabhängig von der monatlich geleisteten Arbeitszeit haben. Und sind am Ende des Ausgleichszeitraums noch Guthabenstunden vorhanden, müssen sie an die Beschäftigten ausbezahlt werden ("Spardoseneffekt").

5 Chancen und Grenzen der Arbeitszeitflexibilisierung

Während in vielen anderen Wirtschaftsbranchen bereits Ende der achtziger Jahre die tarifliche Arbeitszeitpolitik den Betrieben vielerlei Möglichkeiten an die Hand gab, die Arbeitszeit zu flexibilisieren (vgl. Zühlke-Robinet 1997), kam es dazu im Bauhauptgewerbe erst infolge der Abschaffung des gesetzlichen Schlechtwettergeldes. Die Tarifvertragsverbände wurden praktisch dazu gezwungen, Lösungen zu finden, die dazu beitragen können, insbesondere witterungsbedingte Arbeitsausfälle so weit wie möglich innerbetrieblich aufzufangen. Die jetzige tarifliche und gesetzliche Regelung ist - egal, ob die "kleine" oder die "große" Arbeitszeitflexibilisierung praktiziert wird - für Baubetriebe in beiden Fällen kostengünstiger als alle Vorgängerlösungen. Die Arbeitnehmer müssen

ihre höhere relative Beschäftigungssicherheit im Winter durch einen - je nachdem, welches Arbeitszeitmodell betrieblich praktiziert wird - mehr oder weniger starken Bruch mit ihren eingespielten Arbeitszeitgewohnheiten "bezahlen". Der Staat konnte in das neue Arrangement eingebunden werden, indem die Tarifvertragsverbände auf die "Macht des Faktischen" setzten: Hätte der Staat sich nicht bereit erklärt, das sog. Spitzenrisiko zu finanzieren, wäre er sicherlich wieder mit dem Problem konfrontiert worden, die Kosten hoher Winterarbeitslosigkeit der Bauarbeiter übernehmen zu müssen; eine Zusammenarbeit kommt für ihn sicherlich billiger, als wenn er die Kooperation verweigert hätte.

Das tarifliche und gesetzliche Vertragswerk stellt eine Balance zwischen betrieblicher Eigenverantwortung und branchenbezogener-kollektiver Absicherung dar, die alle Betriebe in die Pflicht nimmt. Berücksichtigt sind sowohl gewerkschaftliche Interessen als auch Interessen der Arbeitgeber. Es scheint, als ob es den Tarifvertragsverbänden unter dem Druck hoher Winterarbeitslosigkeit der Bauarbeiter und dem partiellen Rückzug des Staates aus dem Regelungsgefüge gelungen ist, die von der Gewerkschaft geforderte Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit mit der von den Arbeitgebern gewünschten Arbeitszeitflexibilisierung zu verbinden.

Unter dem Aspekt der Sicherung der Beschäftigung macht es allerdings einen deutlichen Unterschied, welche Arbeitszeitregelung betrieblich angewendet wird. Im Rahmen der "großen" Arbeitszeitflexibilisierung kann der Winterarbeitslosigkeit besser begegnet werden, denn sicherlich ist ein Großteil der Arbeitsausfälle und Auftragslücken weitgehend kostenneutral zu kompensieren und zu überbrücken. Damit ist es für Betriebe schwieriger, Beschäftigte auftragsbedingt zu entlassen. Je mehr Betriebe des Bauhauptgewerbes Jahresarbeitszeiten einführen, desto besser werden die Bedingungen dafür, daß auch bei ungünstigen Witterungsverhältnissen und schwacher Baukonjunktur Arbeitsplätze erhalten bleiben. Angesichts der kleinbetrieblichen Struktur der Branche ist jedoch Skepsis angebracht, ob sich Jahresarbeitszeiten flächendeckend gegen die recht einfach zu implementierende "kleine" Flexibilisierung durchsetzen können.

Erfahrungen in anderen Wirtschaftszweigen zeigen, daß sich Jahresarbeitszeiten zweifellos schwieriger managen lassen als standardisierte Arbeitszeiten. Dies sei ein Grund dafür, daß sie bislang noch wenig verbreitet sind und vor allem in Großbetrieben praktiziert würden (Bosch 1996). Vor diesem Hintergrund erwarten wir, daß es im Bauhauptgewerbe - das kleinbetrieblich

geprägt ist - zu einer Polarisierung in der betrieblichen Arbeitszeitgestaltung kommt. Einerseits dürften vor allem kleine und mittlere Betriebe die "kleine" Arbeitszeitflexibilisierung praktizieren, weil ihnen kaum interne Planungskapazitäten zur Umsetzung der mit den Jahresarbeitszeiten verbundenen Modalität zur Verfügung stehen. Andererseits haben große Betriebe eigene Arbeitszeitexperten und Personalabteilungen, so daß es ihnen leichter fallen dürfte, die Arbeitszeitorganisation umzustellen und Jahresarbeitszeiten einzuführen.

Allein mit den neuen tariflichen und gesetzlichen Regelungen läßt sich insbesondere das auftragsbedingte Entlassungsrisiko im Winter kaum reduzieren. Die Winterarbeitslosigkeit der Bauarbeiter rührt zum Gutteil daher, daß in der Schlechtwetterperiode empfindlich weniger Bauaufträge erteilt werden, weil private und öffentliche Auftraggeber die mit dem Winterbau verbundenen Mehrkosten nicht tragen wollen (Hammer 1997). Der Winterarbeitslosigkeit kann zusätzlich begegnet werden, wenn es gelingt, die Winterbautätigkeit zu erhöhen und ein kontinuierlicheres Bauen im Jahresablauf ermöglicht wird. Hierzu gehört, mit technischen, organisatorischen und finanziellen Maßnahmen den in Deutschland weitgehend brachliegenden Winterbau zu fördern mit dem Ziel, auftragsbedingte Produktionsschwankungen zu glätten. Dem Veränderungsschub in der Arbeitszeitpolitik muß ein Innovationsschub in der Winterbautätigkeit in Deutschland folgen.

Literatur

- Bosch, Gerhard, 1996: Jahresarbeitszeiten - Flexibilität für Stammebelegschaften. In: Journal für Sozialforschung, 36. Jg., Heft 1, 3-22.
- Flecker, Klaus, 1995: Sicherer Standortfaktor Bau. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 5, 14-17.
- Schade, Andreas, 1994: Ganzjährige Beschäftigung in der Bauwirtschaft - Eine Wirkungsanalyse. Dissertation Technische Hochschule Darmstadt, Fachgebiet Finanzwissenschaft, Ms.
- Hammer, Roswitha, 1996: Winterausfallgeld für Bauarbeiter. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 2, 5-11.
- Hammer, Roswitha, 1997: Winterarbeitslosigkeit vermeiden. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 12, 17-20.
- Schröder, Harald/Jens Dirk Wohlfeil, 1998: Wettbewerbsfaktor Arbeitszeit. Flexible Arbeitszeit, Kurzarbeit und Schlechtwettergeldregelung im Baubetrieb, Eschborn.
- Schütt, Bernd, 1989: Versicherungsagentur oder Kampforganisation? Die Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden in den 50er und 60 Jahren. In: Klönne, Arno u.a. (Hrsg.): Hand in Hand. Bauarbeit und Gewerkschaften. Eine Sozialgeschichte. Frankfurt, 296-324.
- Voswinkel, Stephan/Lücking, Stefan/Bode, Ingo, 1996: Im Schatten des Fordismus. Industrielle Beziehungen in der Bauwirtschaft und im Gastgewerbe Deutschlands und Frankreichs. München und Mering.
- Zühlke-Robinet, Klaus, 1997: Arbeitszeitverkürzung und betriebliche Arbeitszeitflexibilisierung seit 1985 - eine Literaturstudie. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1997-01, Gelsenkirchen.