

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)83

21. Juni 2018

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174
- b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522
- c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Prof. Dr. Wolfhard Kohte, Halle	5
Dr. Kai Seiler, Bochum	51
Prof. Dr. Richard Giesen, München.....	58
Handelsverband Deutschland e.V.	62
Prof. Dr. Friedhelm Nachreiner, Oldenburg	67
Prof. Dr. Jens Schubert, Berlin.....	71
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	77
Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung	86
Deutscher Gewerkschaftsbund	91
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	99

Mitteilung

Berlin, den 18. Juni 2018

Die 12. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 25. Juni 2018, 13:00 Uhr bis ca. 14:30 Uhr 10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1 Paul-Löbe-Haus, 4.900

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 33 08
Fax: +49 30 - 227 3 63 32

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes

BT-Drucksache 19/1174

verbundene Dokumente:

BT-Drucksache: 19/2511 Antrag

BT-Drucksache: 19/2522 Antrag

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Tourismus

- b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen

BT-Drucksache 19/2522

verbundene Dokumente:

BT-Drucksache: 19/1174 Gesetzentwurf

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

- c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen

BT-Drucksache 19/2511

verbundene Dokumente:

BT-Drucksache: 19/1174 Gesetzentwurf

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 25. Juni 2018, 13.00 – 14.30 Uhr

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Handelsverband Deutschland e.V.

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Deutscher Gewerkschaftsbund

Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Dr. Kai Seiler, Bochum

Prof. Dr. Wolfhard Kohte, Halle

Prof. Dr. Richard Giesen, München

Prof. Dr. Friedhelm Nachreiner, Oldenburg

Prof. Dr. Jens Schubert, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)62

19. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Prof. Dr. Wolfhard Kohte, Halle

A. Änderung des Arbeitszeitgesetzes?

In der Drs. 19/1174 wird vorgeschlagen, § 7 ArbZG zu ändern und tarifdispositive Spielräume zu erweitern für die Bestimmung der täglichen Höchstarbeitszeit sowie zur Einschränkung der Ruhezeiten. Dazu bedarf es einiger grundsätzlicher Vorüberlegungen:

I. Die Struktur des Arbeitszeitrechts:

Arbeitszeitrecht ist – anders als Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes – durch typisierende quantitative Grenzwerte gekennzeichnet. Anschaulich hat das BAG formuliert, dass § 3 ArbZG eine „Grenze für das Arbeitsvolumen“ vorgibt; eine Arbeitsleistung in einem höheren Umfang kann wirksam nicht vereinbart werden, sie darf weder angeordnet noch entgegenommen werden¹. Die Anwendung dieser Werte - z.B. 8 Stunden, 10 Stunden, 11 Stunden – ist relativ einfach, es bedarf für diese Werte keiner Gefährdungsbeurteilung, sie werden nicht individualisiert. Das mag manchen sehr starr² erscheinen, doch wird dadurch die gleichmäßige Anwendung und

Aufsicht erleichtert und zugleich Wettbewerbsgleichheit gesichert³, die sich inzwischen weitgehend auf den gesamten Bereich der Europäischen Union erstreckt.

Diese Struktur wird ergänzt durch diverse Öffnungsvorschriften, mit denen eine flexible Arbeitsorganisation im Rahmen festgelegter Grenzen ermöglicht wird. Auch die Öffnungsvorschriften enthalten eine bezifferte Modifizierung für einzelne Fallgruppen – 9 statt 11, 10 statt 8, 12 statt 10. Es geht also um ein System kontrollierter und strukturierter Flexibilität. Vor allem in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist diese Systematik inzwischen mit großer Deutlichkeit ausgearbeitet. Die Eckpunkte ergeben sich aus der RL 2003/88/EG, die im Grundsatz durch das ArbZG umgesetzt worden ist. Elementare Begriffe, wie z.B. „Arbeitszeit“ und „Ruhezeit“ sind autonome unionsrechtliche Begriffe⁴, die für das deutsche Recht und die deutschen Gerichte verbindlich sind, es sei denn, dass ein weiter reichender Schutz nach Art. 15 der RL vermittelt wird.

¹ BAG 24.8.2016 – 5 AZR 129/16, NZA 2017, 58, 61 Rn. 33.

² So z.B. Günther/Böglmeier NZA 2015, 1025, 1028

³ so z.B. BayVGW GewArch 1994, 192, 193.

⁴ so zuletzt EuGH 21.2.2018, C-518/15, NZA 2018, 293, 295 – Matzak; vgl. EuArbR/Gallner, 2. Aufl. 2018 RL 2003/88/EG Art. 2 Rn. 4 ff.

Der strikte und quantifizierende Charakter des Arbeitszeitrechts ergibt sich auch aus dem deutschen Verfassungsrecht. Grundlegend für die Kodifikation des ArbZG 1994 war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.1.1992 zum Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen. Das Gericht beschränkte sich zutreffend nicht auf die Feststellung der Verletzung von Art. 3 Abs. 1 und 3 GG, sondern verlangte eine neue Kodifikation, die sich an der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 GG orientiert. Da – so das Bundesverfassungsgericht – mit den Mitteln des Vertragsrechts bei einer so wichtigen Frage kein sachgerechter Interessenausgleich geschaffen werden kann, bedarf es einer entsprechenden staatlichen Regulierung.⁵ Insoweit hat das Gericht seine frühere Judikatur bestätigt, wonach die unternehmerische Freiheit aus Art. 12 GG zur Regulierung des Arbeitszeitrechts beschränkt werden kann.⁶ Die besondere Bedeutung grundrechtlicher Schutzpflichten für die Ausgestaltung des Arbeitsrechts ist vom Bundesverfassungsgericht zuletzt in diesem Monat nachhaltig unterstrichen worden.⁷ Insoweit schließt sich auch der Kreis zur Europäischen Charta der Grundrechte, die in Art. 31 Abs. 2 die Rechte auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit sowie auf eine tägliche und wöchentliche Ruhezeit bestätigt. Aus dem System der grundrechtlichen Schutzpflichten ergibt sich für den Gesundheitsschutz nach Art. 4 Abs. 2 der RL 89/391/EWG die Pflicht zur staatliche Kontrolle und Überwachung. Diese gilt nach Art. 1 Abs. 4 der RL 2003/88/EG auch für das Arbeitszeitrecht, so dass auch die Überwachung und die Überwachbarkeit des Arbeitszeitrechts nach § 17 ArbZG zu den Eckpfeilern des geltenden Rechts gehören, die bei der weiteren Ausgestaltung einzelner Regelungen zu beachten sind.

II. Die Bedeutung der Höchstarbeitszeit (§ 3 ArbZG)

Das deutsche Arbeitszeitrecht ist seit mehr als 80 Jahren gekennzeichnet durch Normierungen der täglichen Höchstarbeitszeit. Bereits vor 1914 wurde eine Beschränkung der täglichen Höchstarbeitszeit aus Gesundheitsgründen für einzelne Gruppen eingeführt („sanitärer Maximalarbeitstag“).⁸ Nach 1918 setzte sich in der Weimarer Republik die Orientierung am 8-Stunden-Tag durch, die nach 1945 fortgesetzt wurde. In den Beratungen zum ArbZG wurde 1994 in Kenntnis der Richtlinie 93/104/EWG auf europäischer Ebene entschieden, in § 3 ArbZG am Modell der täglichen Höchstarbeit festzuhalten. Diese Entscheidung wurde in der Begründung auf arbeits-

wissenschaftliche und arbeitsmedizinische Erkenntnisse gestützt.⁹ Solche Erkenntnisse waren damals bereits verbreitet¹⁰ und intensiv im Rahmen von Ausnahmegewilligungen nach § 8 AZO erörtert worden. Damals gab es noch eine Reihe von Betrieben, in denen die Gruppe der Nebenerwerbslandwirte eine wichtige Rolle spielten. Diese Gruppe war interessiert an Regelungen zu drei- und vier-Tagewochen, damit sie feste Arbeitstage für die Arbeit in der eigenen Landwirtschaft hatten. Entsprechende Genehmigungen waren seit 1939 in bestimmten Betrieben erteilt worden und sind nach 1980 im Zusammenhang mit der Verbesserung und Präzisierung arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse schrittweise korrigiert worden. Es gab also 1994 hinreichendes Anschauungsmaterial für die unterschiedlichen Regulierungsmöglichkeiten durch Wochenarbeitszeit und tägliche Höchstarbeitszeit; auf dieser Basis ist die Entscheidung für § 3 S.1 ArbZG damals reflektiert getroffen worden.

So ist auch in den Folgejahren durch weitere Untersuchungen bestätigt worden, dass vor allem das Unfallrisiko nach sechs bis sieben Stunden, vor allem aber nach acht Stunden exponentiell ansteigt.¹¹ Vor allem Unfalluntersuchungen haben diesen Zusammenhang bis heute erhärtet, wie sich zuletzt in der Ausgabe 3/2018 der Zeitschrift der BG Bau ablesen lässt.¹² In einer Reihe von Veröffentlichungen der BAuA¹³ ist dieser Zusammenhang mit einer beachtlichen Zahl auch aktueller Studien bestätigt worden¹⁴. Arbeitszeiten von mehr als acht Stunden am Tag sind nicht nur ein Unfallrisiko, sondern erhöhen auch deutlich den gesundheitlichen Verschleiß der Beschäftigten und das Eintreten vorzeitiger Erwerbsminderung und Erwerbsunfähigkeit. In dem Gutachten von Rüdiger Krause zum 71. Deutschen Juristentag 2016, der sich dem Thema „Digitalisierung der Arbeitswelt – Herausforderungen und Regelungsbedarf“ gewidmet hatte, ist dafür plädiert worden, dass die tägliche Höchstarbeitszeit von acht Stunden in § 3 ArbZG weiter Gültigkeit als Eckpunkt haben soll¹⁵. Auch wenn die europäische Richtlinie vom Modell der Wochenarbeitszeit ausgeht, besteht doch in der rechtlichen Bewertung völlige Übereinstimmung, dass nach Art. 15 der Richtlinie eine Regulierung täglicher Höchstarbeitszeit zulässig ist und von der Richtlinie keine Korrektur solcher Entscheidungen verlangt wird.¹⁶

Ich begrüße daher, dass in der Drs. 19/1174 die im sozialpolitischen Raum bekannten Forderungen

⁵ BVerfG NZA 1992, 270, 273; vgl. zu diesen Konsequenzen bereits Colneric NZA 1992, 393

⁶ BVerfGE 22, 1, 20 f.

⁷ BVerfG 6.6.2018 - 1 BvL 7/14, 1 BvR 1375/14

⁸ Dazu Kohte AuR 1984, 263, 266.

⁹ BT- Drs 12/5888 S. 24.

¹⁰ Oppolzer AuR 1994, 41, 42.

¹¹ Dazu Kohte, Arbeitnehmerhaftung und Arbeitgeberisiko, 1981, S. 159.

¹² Steinberg, BauPortal 3/2018, S. 35ff. mit weiteren Nachweisen.

¹³ BAuA, Arbeitszeitreport 2016; Rothe (Hrsg.), Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt, 2017.

¹⁴ Dazu nur Anna Wirtz, Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten, BAuA, Dortmund 2010.

¹⁵ Krause, Gutachten 71. DJT 2016, B 40.

¹⁶ Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf die RL 2003/88/EG (2017/C 165/01), Amtsblatt der Europäischen Union vom 24.5.2017, C 165/1

nach einer Änderung von § 3 S. 1 ArbZG nicht aufgegriffen worden sind. Ich stimme zu, dass an § 3 S. 1 ArbZG als Eckpunkt festgehalten werden soll.¹⁷

III. Tarifdispositives Arbeitszeitrecht

Tarifdispositives Arbeitszeitrecht gehört zu den traditionellen Elementen des deutschen Arbeitsrechts, die 1994 umfassend erweitert worden sind. In der tariflichen Praxis spielen solche Tarifverträge eine beachtliche Rolle. In der Metall - Tarifrunde 2018, die in BT - Drs. 19/2522 lobend hervorgehoben worden ist, ist im Februar 2018 ein bemerkenswertes Beispiel eines solchen Vertrags im TV Mobiles Arbeiten für die Metall- und Elektroindustrie in Baden - Württemberg vereinbart wurden, auf das ich im Abschnitt III. 4. noch näher eingehen werde. Tarifdispositives Gesetzesrecht meint nicht die klassische Form des Günstigkeitsprinzips, mit dem einseitig zwingendes Gesetzesrecht zugunsten der Arbeitnehmer verstärkt wird¹⁸, sondern Tarifverträge, mit denen von zwingenden Gesetzesvorschriften zulasten der Arbeitnehmer abgewichen wird.¹⁹ Diese bedürfen einer spezifischen gesetzlichen Ermächtigung, die vor allem in § 7 ArbZG normiert ist.

1. Grundlagen

a) Unionsrecht

Die deutsche tarifdispositive Tradition kann nicht ohne Beachtung des Unionsrechts fortgesetzt werden. Dies hatte sich bereits 2003 gezeigt, als der Bundestag im Rahmen einer deutlichen Kurskorrektur, die durch das EuGH-Urteil Jaeger²⁰ veranlasst worden war, § 7 ArbZG nachhaltig geändert hatte²¹. Inzwischen ist durch die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Systematik tarifdispositiver Regelungen, die vor allem in Art. 18 RL 2003/88/EG verankert ist, präzise herausgearbeitet worden. In der Mitteilung der Kommission vom 24.05.2017 zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Richtlinie 2003/88/EG (2017/C 165/01) sind diese Grundsätze deutlich zusammengefasst worden. Sie sind auch für die Bewertung des Vorschlags in der Drs. 19/1174 als zentrales Kriterium heranzuziehen:

- Die Tarifvertragsparteien können nicht von sich aus vom ArbZG „nach unten“ abweichen, sondern bedürfen dazu einer gesetzlichen Ermächtigung, die

hinreichend klar und bestimmt sein muss²²; zutreffend spricht die Rechtsprechung des BAG daher von einem „eingeschränkten Gestaltungsspielraum“ der Tarifvertragsparteien im tarifdispositiven Recht.²³

- Eine weitere Voraussetzung für Abweichungen nach Art. 17 und Art. 18 der RL 2003/88/EG wird in zutreffender Rechtsprechung vom EuGH so formuliert, dass sich die Abweichungen als Ausnahme von generellen Pflichten auf das „unbedingt Erforderliche“ zu beschränken haben.²⁴

- Schließlich verlangt der Gerichtshof für die entsprechenden Abweichungen einen Ausgleich durch „gleichwertige Ausgleichsruhezeiten“, die in differenzierter Form durch Art. 16 der RL verlangt werden.²⁵ Im Rahmen ihres eingeschränkten Gestaltungsspielraums können die Tarifvertragsparteien auf der Basis von Art. 19 diese Ausgleichsruhezeiten in beschränkter Form verlängern. Gleichwertige Ausgleichsruhezeiten sind aber in jedem Fall unverzichtbar. In einem Schreiben der Kommission aus dem Jahr 2011 ist moniert worden, dass bereits die jetzigen Bestimmungen des ArbZG nicht in jedem Fall geeignet sind, das Gebot gleichwertiger Ausgleichsruhezeiten umzusetzen²⁶. Dieser Grundsatz ist auch arbeits- und gesundheitspolitisch von zentraler Bedeutung. Zeit kann nicht beliebig „angespart“ werden. Der effektive Gesundheitsschutz verlangt einen zeitnahen Ausgleich.²⁷

b) Verfassungsrecht

Diese hinreichende Bestimmtheit ergibt sich vor allem aus der öffentlich-rechtlichen Struktur des Arbeitszeitrechts und der maßgeblichen Form der Rechtsdurchsetzung nach § 17 ArbZG, die durch Art. 4 II RL 89/391/EWG i.V.m. Art. 1 IV der RL 2003/88/EG verlangt wird. Die tariflich normierten Anforderungen treten an die Stelle der gesetzlich normierten Pflichten beziehungsweise ergänzen diese, sodass die Missachtung dieser Anforderungen sowohl Anordnungen nach § 17 ArbZG als auch Bußgeldbescheide nach § 22 ArbZG nach sich ziehen kann²⁸. Damit gebietet das Rechtsstaatsprinzip eine hinreichende Bestimmtheit sowohl der gesetzlichen Ermächtigung in § 7 ArbZG als auch der jewei-

¹⁷ Problematisch ist der lange Ausgleichszeitraum in § 3 S.2 ArbZG, auf den hier jedoch nicht einzugehen ist. Zur Kritik ausführlich: Kohte, Festschrift für Wißmann, 2005, S. 331, 335f.; dazu zuletzt EuArbR/Gallner, 2. Aufl. 2018, RL 2003/88/EG, Art. 16 Rn. 5; Preis/Sagan/Ulber, Europ. Arbeitsrecht, 2015, § 6 Rn. 173; Schliemann ArbZG, 3. Aufl. 2017 § 3 Rn. 30; HK-ArbZR/Schubert, 2. Aufl. 2018 Einf. Rn 40.

¹⁸ Dazu ausführlich Kohte BB 1986, 397 ff zu Tarifnormen, die das Befristungsrecht einschränken

¹⁹ Dazu Ulber, Tarifdispositives Gesetzesrecht im Spannungsfeld von Tarifautonomie und grundrechtlichen Schutzpflichten, 2010, S. 34 ff; Kohte, Festschrift für Bepler, 2012, S. 287 ff.

²⁰ EuGH 9.9.2003 – C-151/02, NZA 2003, 1019.

²¹ Dazu nur Reim DB 2004, 186; Schliemann NZA 2004, 513; Börner NJW 2004, 1559.

²² EuGH 21.10.2010 – C-227/09, NZA 2011, 215 – Accardo.

²³ BAG NZA 2011, 805; ausführlich dazu Kohte, Festschrift für Bepler, 2012, S. 287, 299ff.

²⁴ wiederum bereits EuGH NZA 2011, 215; bestätigt durch EuGH NZA 2017, 1113 Rn. 31- Hälvä.

²⁵ EuGH AuR 2016, 162 m.Anm. Buschmann.

²⁶ AuR 2011, 105 ff; zustimmend EuArbR/Gallner, 2. Aufl. 2018 RL 2003/88/EG Art. 16 Rn. 5.

²⁷ Dazu ausführlich Kohte, Festschrift für Buschmann, 2015, S. 71 ff mit ausführlicher Kritik am Leitbild der „Zeitspar-kasse“.

²⁸ Anzinger/Koberski ArbZG 4. Aufl. 2014 § 7 Rn. 144; HK-ArbSchR/Kohte, 2. Aufl. 2018 § 7 ArbZG Rn. 99 ff; Baeck/Deutsch ArbZG 3. Aufl. 2014 § 7 Rn. 156; HK-ArbZR/Pfeiffer § 7 ArbZG Rn. 111.

ligen tariflichen Konkretisierung, denn den Tarifvertragsparteien sind „Befugnisse mit öffentlich-rechtlicher Wirkung“ übertragen worden²⁹.

Im Rahmen der Gesetzgebungstechnik ist weiter zu berücksichtigen, dass § 7 ArbZG sinnvoll nur eingreifen kann, wenn es um typisierende Regelungen geht, die daher auch einer kollektiven Regelung zugänglich sind. Dies ist auch in der Systematik des ArbZG beachtet worden. So kann in Einzelfällen eine Ausnahmegewilligung für einzelne Betriebe und Unternehmen nach § 15 ArbZG beantragt werden. Solche Antragsteller haben ein Recht auf ermessensfehlerfreie Bescheidung. In der Praxis der Aufsichtsbehörden spielt eine Rolle, dass zunächst eine Gefährdungsbeurteilung vorzulegen ist und eine Erläuterung, warum die beantragte Ausnahme erforderlich ist³⁰. Insoweit ist auch hier der Grundsatz der Erforderlichkeit zu beachten. Die Aufsichts- und Gerichtspraxis ist hier zu verlässlichen Ergebnissen gekommen. Die Jahresberichte der Aufsichtsbehörden zeigen, dass sich diese Systematik bewährt hat. Wer daher Änderungen in § 7 ArbZG für erforderlich hält, müsste jeweils auch darlegen, dass und warum § 15 ArbZG keine ausreichende Lösung zur Verfügung stellt. Der Vollständigkeit halber darf ich noch darauf hinweisen, dass für Notfälle mit § 14 ArbZG eine weitere Ausnahmeregelung zur Verfügung steht. Auch hier existiert aus meiner Sicht kein weiterer Handlungsbedarf für die Gesetzgebung.

2. Tarifdispositive Änderung der Höchstarbeitszeit

Die jetzige Regulierung der Höchstarbeitszeit basiert auf der arbeitsschutzrechtlich vorzugswürdigen Normierung einer täglichen Höchstarbeitszeit. Diese wird zweifach abgestuft: nach § 3 S. 2 ArbZG kann ohne weitere sachliche Voraussetzung eine Erweiterung auf zehn Stunden erfolgen, die ausschließlich durch das Gebot eines Ausgleichs innerhalb von vier Monaten flankiert wird, der tariflich verlängert werden kann. Eine Ausdehnung auf mehr als zehn Stunden ist nach § 7 Abs. 1 ArbZG nur zulässig, wenn in diese Arbeitszeit in einem erheblichen Umfang Arbeitsbereitschaft beziehungsweise Bereitschaftsdienst fällt. Soweit besteht bereits jetzt eine beachtliche Flexibilität, die jedoch sachlich klar strukturiert und abgestuft ist. In der Rechtsprechung des BAG und in der Literatur sind diese Anforderungen inzwischen näher präzisiert und verdeutlicht worden³¹. Dies ist in seiner differenzierten Struktur ein plausibles Modell, das im Grundsatz keiner Änderung bedarf.³²

3. Tarifdispositive Wochenarbeitszeit?

Im Entwurf BT-Drs. 19/1174 wird ein alternatives Modell vorgeschlagen: den Tarifvertragsparteien soll

ermöglicht werden, anstelle einer werktäglichen Höchstarbeitszeit eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden festzulegen. Weitere Anforderungen sind nicht normiert. Es könnte also unter Beachtung von § 5 Abs. 1 ArbZG an einzelnen Tagen eine Arbeitszeit von 13 Stunden vereinbart werden. Diese könnte auch drei Tage hintereinander abverlangt werden. Die bisherige Berücksichtigung von Arbeitsbereitschaft als einer Zeit typischerweise minderer Belastung im Ausgleich einer solchen Verlängerung ist ohne nähere Begründung aufgegeben worden.

Diese Abweichung ist angesichts der bekannten Untersuchungen zur exponentiellen Steigerung des Unfalls- und Gesundheitsrisikos nach circa sieben bis acht Stunden nicht akzeptabel. Sie ist mit der staatlichen Schutzpflicht nach Art. 2 Abs. 2 GG schwerlich vereinbar. Da bei langen und überlangen Arbeitszeiten nicht nur Unfälle, sondern auch Fehler in deutlich erhöhtem Umfang auftreten, wird in der arbeitswissenschaftlichen Literatur auch darauf hingewiesen, dass eine solche Arbeitszeitgestaltung in der Regel auch ökonomisch nachteilig ist.³³

Auffallend ist, dass jegliche weitere Flankierung dieser Öffnung fehlt. Muss dieser Durchschnitt in jeder Woche erreicht werden oder ist angesichts der weiter geltenden Norm des § 7 Abs. 8 ArbZG dieser Durchschnitt nur innerhalb eines Jahres zu erreichen, so dass in einzelnen Wochen auch Wochenarbeitszeiten von deutlich mehr als 48 Stunden verlangt werden können? Dies wäre arbeits- und gesundheitspolitisch fatal, denn gerade bei starker Verausgabung ist ein zeitnaher Ausgleich erforderlich³⁴ und auch von der Rechtsprechung des EuGH verlangt.³⁵ Eine effektive Überwachung nach §§ 17 ArbZG, 80 BetrVG wäre bei einer so langen Phase wiederum nur bei einer zusätzlichen Änderung von § 16 Abs. 2 ArbZG möglich. Auch dieser Aspekt ist nicht berücksichtigt worden.

Damit scheidet dieser Vorschlag an allen Kriterien des EuGH: die Öffnung ist nicht hinreichend bestimmt, sie ist nicht auf das unbedingt Erforderliche beschränkt und gleichwertige Ausgleichszeiten sowie eine effektive Aufsicht sind nicht gesichert.

Art. 1 Nr. 1 des Vorschlags 19/1174 ist abzulehnen.

4. Tarifdispositive Änderung der Ruhezeiten?

Weiter wird in Art. 1 Nr. 2 der Drs. 19/1174 eine mehrfache Änderung von § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG vorgeschlagen. Die bereits nach dem geltenden Recht mögliche Herabsetzung der Ruhezeiten soll nicht mehr durch die 9 - Stunden - Grenze beschränkt werden. Den Tarifvertragsparteien wird eine nicht begrenzte Herabsetzung der Ruhezeiten ermöglicht.

²⁹ Zmarzlik DB 1994, 1082, 1083 + BB 1993, 2009

³⁰ Kohte JurisPR-ArbR 44/2014 Anm. 2

³¹ BAG 24.1.2006 – 1 ABR 6/05, NZA 2006, 862; ErfK/Wank 18. Aufl. 2018 § 7 ArbZG Rn. 6; Neumann/Biebl ArbZG 16. Aufl. 2012 § 7 Rn. 18.

³² anders zur Problematik der Länge der Ausgleichsruhezeiten: ErfK/Wank § 7 ArbZG Rn. 28; HK-ArbSchR/Kohte § 7 ArbZG Rn. 48, 98; EuArbR/Gallner RL 2003/88/EG Art. 17 Rn. 18; Buschmann/Ulber ArbZG 8. Aufl. 2015 § 7 Rn. 10a.

³³ Nachreiner in Romahn (Hrsg.) Arbeitszeit gestalten, 2017, S. 105, 109.

³⁴ Nachreiner, aaO, S. 105, 108.

³⁵ EuGH AuR 2016, 162

Weiter soll für die neue tarifdispositive Regelung der Ruhezeiten das einschränkende Merkmal „Art der Arbeit“ gestrichen werden.

Solche Änderungen sind bereits im Zusammenhang mit der Diskussion um das Weißbuch Arbeiten 4.0 sowie zum 71. DJT 2016 diskutiert worden³⁶. Aktuell wurde diese Diskussion aufgenommen durch den im Februar 2018 abgeschlossenen Tarifvertrag „Mobiles Arbeiten“ in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg, der als Anlage meiner Stellungnahme beigefügt ist. Dieser Tarifvertrag nimmt Bezug auf die Arbeitsänderungen im Rahmen der Digitalisierung der Arbeitswelt und gibt die Möglichkeit für Verkürzung der Ruhepausen, wenn Beschäftigte außerhalb der Betriebsstätte, z.B. im eigenen Home-Office, mehrere Stunden tätig sind. Wenn sie das Recht haben, den Zeitpunkt dieser Tätigkeit selbst zu wählen, kann die Ruhepause auf bis zu neun Stunden verkürzt werden. In der arbeitspolitischen Diskussion ist vor allem der gleichstellungspolitische Aspekt erörtert worden. Eltern, vor allem Frauen, die angesichts der zahlreichen Defizite öffentlicher Kinderbetreuung Schwierigkeiten mit den üblichen Arbeitszeiten haben, und deswegen nach z.B. 6 Arbeitsstunden um 14.30 Uhr den Betrieb verlassen wollen/müssen, können auf diese Weise nach 19:00 Uhr noch für z.B. zwei Stunden betriebliche Arbeiten im Home-Office erledigen und am nächsten Tag zur betriebsüblichen Arbeitszeit beginnen. Dieses Modell ist in der Literatur umstritten³⁷, ist aber aus meiner Sicht eine mögliche und nachvollziehbare Antwort auf Änderungen der Arbeitssituation durch die Digitalisierung der Arbeitswelt.

Es ist schwer zu beurteilen, ob dieser Tarifvertrag mit der bisherigen einschränkenden Kategorie „Art der Arbeit“ vereinbar ist. Diese Kategorie ist relativ blass und ausdrucksarm und wird auch in der Kommentarliteratur kaum verdeutlicht. Sicherlich hat man 1994 nicht an die Möglichkeiten der Digitalisierung gedacht, doch ist ein Gesetz nicht allein anhand der subjektiven Erwägungen der Entstehungszeit auszulegen. Denkbar ist es, unter „Art der Arbeit“ auch die arbeitsorganisatorische³⁸ Aufteilung zwischen Betriebsarbeit und Home-Office zu verstehen. Gleichwohl stimme ich an diesem Punkt dem Ansatz der FDP zu, dass der Begriff „Art der Arbeit“ zu überdenken ist.

Nicht akzeptabel ist dagegen eine ersatzlose Streichung des Merkmals „Art der Arbeit“. Ruhezeiten sind wichtig und stehen in Art.3 an der Spitze der RL 2003/88/EG. Die unverzichtbare Überprüfung, ob sich die Abweichung auf das „unbedingt Erforderliche“ beschränkt, ist schwer möglich, wenn sie für jede beliebige Tätigkeit vorgesehen ist. Die erfahre-

nen Tarifvertragsparteien in der Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg haben in ihrem Tarifvertrag die gleichstellungspolitische Seite der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie sowie die Verbesserung der autonomen Arbeitszeitplanung der Beschäftigten in den Mittelpunkt gestellt und die Abweichung nur gestattet, wenn die Beschäftigten das Ende der Arbeitszeit am Arbeitstag oder den Beginn der Arbeitszeit am nächsten Tag selbst festlegen können. Dies könnte für ein neues ergänzendes Tatbestandsmerkmal nutzbar gemacht werden. Insoweit ist bereits in der bisherigen Diskussion als Modifikation von § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG vorgeschlagen worden, dass eine solche Änderung daran zu knüpfen ist, dass die Beschäftigten die Lage der Arbeitszeit selbst festlegen können³⁹.

Insoweit könnte § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG so ergänzt werden

„Art der Arbeit, insbesondere bei Festlegung der Lage der Arbeitszeit durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“.

Unionsrechtswidrig ist dagegen die vollständige Streichung der Dauer der neuen tarifdispositiven Ruhezeit; sie könnte nach diesem Vorschlag nicht nur auf acht, sondern auch auf vier oder zwei Stunden herabgesetzt werden. Das widerspricht dem festen Grundsatz aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach die durch das staatliche Recht zu formulierenden Ermächtigungen zur tariflichen Abweichung „hinreichend bestimmt“ sein müssen. Das Gesetz muss den Tarifvertragsparteien hierfür eine klare Grenze setzen. Dies ergibt sich innerstaatlich ebenso aus der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht aus Art.2 Abs.2 GG, die nicht an die Tarifvertragsparteien delegiert werden kann⁴⁰. Auch aus diesem Grund ist eine hinreichende Bestimmtheit erforderlich. Schließlich wird völlig übersehen, dass die tarifdispositiven Regelungen auch für die Tätigkeit der Aufsicht nach § 17 ArbZG von Bedeutung sind. Die tariflichen Regelungen treten in dem durch § 7 ArbZG gesetzten Rahmen an die Stelle der gesetzlich normierten Grenzen, so dass die Überschreitung der tariflichen Grenzen durch die Aufsicht nach § 17 ArbZG zu kontrollieren und bei Grenzverletzungen durch Bußgeldverfahren nach § 22 ArbZG – hier § 22 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG - zu beantworten ist. Das ist bereits bei einigen der heutigen Tarifverträge nicht einfach⁴¹, da die staatlichen Behörden aus unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Gründen zu einer effektiven Aufsicht verpflichtet sind, müssen auch die Ermächtigungen in § 7 ArbZG mit diesem Ziel kompatibel sein⁴².

Aus diesen Gründen widerspreche ich nachhaltig dem Vorschlag, die tarifdispositive Regelung der Ru-

³⁶ Dazu nur Jacobs NZA 2016, 733, 737

³⁷ Dazu Karthaus AuR 2017, 154; ein Teil der Bedenken von Karthaus ist im TV Mobiles Arbeiten, der zusätzliche Erreichbarkeit ausschließt, aufgenommen worden.

³⁸ Zur Arbeitsorganisation als Merkmal der „Art der Arbeit“: HK-ArbZR/Pfeiffer § 7 Rn. 47 mwN

³⁹ Jacobs NZA 2016, 733, 737, ähnlich, aber vorsichtiger Krause Gutachten 71. DJT 2016, B 45

⁴⁰ Dazu Ulber, Tarifdispositives Gesetzesrecht, 2010, S. 581 ff.

⁴¹ VG Düsseldorf 22.2.2011 – 3 K 8454/09, PflR 2011, 286. Die Entscheidung ist im Berufungsverfahren korrigiert worden.

⁴² so auch Ulber, Tarifdispositives Gesetzesrecht, 2010, S. 544

hezeiten auf „null“ herabzusetzen. Mir sind keine arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse bekannt, wonach Ruhezeiten von weniger als neun Stunden ohne gesundheitliche Gefährdungen denkbar sind. Insoweit bedarf es weiter der 9-Stunden-Grenze.

In der BT-Drs. 19/1154 fehlen ausdrückliche Anordnungen zur Länge des Ausgleichszeitraums. Dies entspricht dem bisherigen Recht, doch haben z.B. die erfahrenen Tarifvertragsparteien in BW immerhin einen Ausgleichszeitraum von 6 Monaten normiert⁴³. Das reicht jedoch nicht, denn die Grenzen müssen durch die Gesetzgebung vorgegeben werden. Das Fehlen eines Ausgleichszeitraums in § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG ist bereits in den letzten Jahren unter Kritik geraten⁴⁴. In einer der letzten einschlägigen Entscheidungen des EuGH⁴⁵ ist das Arbeitszeitrecht in griechischen Krankenhäusern als unionsrechtswidrig qualifiziert worden, weil die Bestimmungen zum Ausgleichszeitraum den Anforderungen der Richtlinie nicht entsprechen. In dem Schreiben der Kommission aus dem Jahr 2011⁴⁶ ist diese Kritik auch für das deutsche Recht konkretisiert worden. Wenn schon § 7 ArbZG vom Bundestag aufgegriffen und nachgebessert wird, dann wäre es schwer nachvollziehbar, wenn dieses evidente Defizit nicht bei dieser Gelegenheit ebenfalls korrigiert würde.

Insoweit stimme ich dem Ansatz der FDP zu, dass § 7 Abs.1 Nr.3 ArbZG geändert werden sollte. Die Zustimmung bezieht sich allerdings nur auf die Korrektur bzw. Ergänzung des Merkmals „Art der Arbeit“. Die beabsichtigte Beseitigung jeglicher zeitlichen Grenze für die künftige tarifliche Ruhezeit ist unionsrechtswidrig und unbedingt abzulehnen. Wenn § 7 ArbZG novelliert wird, ist dies eine hinreichende Gelegenheit, den Tarifvertragsparteien auch die unionsrechtlich geforderte klare Grenze für den Ausgleichszeitraum zu setzen. Außerdem sind die Hinweise aus der Literatur zu beachten, dass eine solche Öffnung auf eine bestimmte Zahl von Tagen im Jahr zu beschränken ist.⁴⁷

B. Regelungen zum Home-Office?

In der BT-Drs. 19/2511 werden fünf unterschiedliche Punkte in der Beschlussvorlage angesprochen. Die ersten Punkte hängen direkt mit dem Gesetzgebungsvorhaben zur Brückenteilzeit zusammen. Hier ist in der letzten Woche ein Kabinettsbeschluss gefasst und das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet worden. Ich gehe davon aus, dass dazu eine weitere Anhörung stattfinden wird, so dass es der Konzentration dient, wenn aus der Vorlage ein arbeitszeitnaher Ge-

sichtspunkt aufgegriffen wird, der eng mit dem bereits im ersten Teil diskutierten TV zum mobilen Arbeiten zusammenhängt.

Vorgeschlagen wird in der Drucksache, dass den Beschäftigten ein Recht auf Home-Office eingeräumt wird, sofern dem keine betrieblichen Gründe entgegenstehen. Auch diese Frage ist bereits in den Beratungen zum 71. Deutschen Juristentag erörtert worden.⁴⁸ Nach den Beratungen zum 71. DJT ist hier bereits eine erste gesetzgeberische Maßnahme erfolgt. In § 2 Abs. 7 der Ende 2016 novellierten ArbStättV⁴⁹ sind Telearbeitsplätze definiert und mit Pflichten des Arbeitgebers in § 1 Abs. 3 ArbStättV kombiniert worden. Die Bedeutung der Definition geht weit über das Arbeitsstättenrecht hinaus. Verlangt wird für den Telearbeitsplatz, dass der Arbeitgeber eine mit den Beschäftigten vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit festgelegt hat. Damit wird zunächst auf die bekannten Phänomene der „Entzweiung der Arbeit“⁵⁰ geantwortet, denn zu den empirischen Beobachtungen gehört es, dass bei Arbeiten außerhalb der Arbeitsstätte, vor allem im eigenen Home-Office, eine Ausfaserung der Arbeitszeit zu beobachten ist.

Die Antwort im Arbeitsstättenrecht ist einfach: Es ist in jedem Fall erforderlich, dass zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine feste wöchentliche Arbeitszeit für die Arbeit am Telearbeitsplatz festgelegt wird⁵¹. Diese Arbeitszeit kann die vollständige Zeit von 40 Stunden betragen, sie kann aber auch auf einen Tag von acht Stunden oder nach dem Modell des TV- mobiles Arbeiten von zum Beispiel zwei Tagen mit je zwei Stunden festgelegt werden. Der TV- mobiles Arbeiten geht von einem vergleichbaren Leitbild aus; die außerbetriebliche Arbeitszeit ist zwischen Arbeitnehmer und Führungskraft zu vereinbaren.

Dieser Ansatz ist zutreffend; er entspricht der heutigen arbeitsrechtlichen Bewertung: Das Direktionsrecht erstreckt sich ohne zusätzliche vertragliche Vereinbarung nicht auf den Privatbereich der Beschäftigten. Das Direktionsrecht ermöglicht es nicht, Arbeit im Home-Office anzuordnen,⁵² denn die private Lebensführung ist eine feste Grenze des Direktionsrechts.⁵³ Das ist eine wichtige Grundlage; sie entspricht bereits den frühen Sozialpartnervereinbarungen zur Telearbeit, die ebenfalls von der Freiwilligkeit der Beschäftigten ausgehen. Dieser Grundsatz ist zutreffend. Telearbeit bedarf zunächst einer vertraglichen Grundlage; erst auf dieser Basis ist es denkbar, dass Einzelheiten dem Direktionsrecht des Arbeitgebers überlassen werden. Das Beispiel des TV-

⁴³ ebenso § 2 Abs. 1 Nr. 4 MTV Chemie

⁴⁴ z.B. Buschmann/Ulber ArbZG § 7 Rn. 16; HK-ArbSchR/Kohte, 2. Aufl. 2018 § 7 ArbZG Rn. 61.

⁴⁵ AuR 2016, 162 m. Anm. Buschmann.

⁴⁶ AuR 2011, 105.

⁴⁷ Krause NZA-Beilage 2/2017, S. 53, 57.

⁴⁸ Krause Gutachten B, 2016, S. B 81 ff.; Thüsing SR 2016, 85, 100 ff; ebenso eine der Thesen des Referenten Achim Seifert.

⁴⁹ Wiebauer NZA 2017, 220 ff

⁵⁰ Dazu ausführlich: Kohte NZA 2015, 1417, 1423.

⁵¹ HK-ArbSchR/Faber/Feldhoff ArbStättV Rn. 146

⁵² so ausdrücklich: Schaub/Vogelsang Arbeitsrechtshandbuch, 17. Aufl. 2017, § 164 Rn. 14, 26; Däubler, Digitalisierung und Arbeitsrecht, 6. Aufl. 2018 § 2 Rn. 19; § 15 Rn. 5.

⁵³ BAG 23.8.2012 – 8 AZR 804/11, NZA 2013, 268

mobiles Arbeiten zeigt jedoch, dass Regelungen möglich und praktikabel sind, die weitgehend auf den Einsatz des Direktionsrechts verzichten.

Damit ist allerdings noch nicht das von den Antragsstellern postulierte „Recht auf Home-Office“ erreicht. Auch insoweit bietet die geltende Rechtslage weitere Anhaltspunkte. Für die Gruppe der schwerbehinderten Menschen ergibt sich aus § 164 Abs. 4 SGB IX ein Recht auf das Home-Office, das weiter geht, als die Antragssteller postulieren, weil der Arbeitgeber es nicht aus „betrieblichen Gründen“, sondern nur bei Unzumutbarkeit ablehnen kann.⁵⁴ Bereits im Jahr 2010 hatte das LAG Niedersachsen in einem konkreten Urteilsverfahren entschieden, dass der schwerbehinderte Arbeitnehmer ein Recht auf zeitweilige Arbeit im Home-Office hatte und hat diese Entscheidung auf die damalige Norm des § 81 Abs. 4 SGB IX gestützt.⁵⁵ Diese Entscheidung ist in der Literatur zügig aufgenommen und gebilligt worden, weil sie gut geeignet ist, das heutige Modell des inklusiven Arbeitsmarkts zu verdeutlichen.⁵⁶ Durch die neue Nummerierung des SGB IX hat sich diese Sachlage nicht geändert⁵⁷. Eine weitere Bestimmung enthält bereits seit einigen Jahren § 16 Abs. 1 S. 2 BGlG, wonach Beschäftigte im öffentlichen Dienst einen Anspruch auf Arbeit im Home-Office haben, wenn dies zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Realisierung von Pflegeaufgaben im privaten Umfeld erforderlich ist⁵⁸. Dieser Anspruch ist relativ eindeutig; es ist mir nicht bekannt, dass sich hier in der Praxis größere Schwierigkeiten ergeben haben.

Der Anspruch im BGlG ist allerdings nur „im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten“ eingeräumt. Wiederum geht es nicht um das Direktionsrecht; der Anspruch ist insoweit ein Anspruch auf Vertragsanpassung. In diesem Sinn geht er über die Rechtslage in den Niederlanden hinaus, die im Wesentlichen einen Verhandlungsanspruch beinhaltet;⁵⁹ weitergehend ist allerdings die Rechtslage in Großbritannien.⁶⁰

In den Beratungen des DJT ist das Recht auf Home-Office als ein Recht auf örtliche Souveränität erörtert worden, das im Zusammenhang mit § 8 TzBfG geregelt werden könnte.⁶¹ Insoweit könnte nach § 9a des

neuen Gesetzes zur Brückenteilzeit ein entsprechender § 9b eingefügt werden.

In einem so umstrittenen Feld erfolgt die Rechtspolitik oft nach dem Grundsatz „step by step“, so dass ich zwei Beispiele nennen will, wie in Anknüpfung an vorhandene Regelungen und an unionsrechtliche Notwendigkeiten eine erste Erweiterung möglich ist.

Das Home-Office gehört zu den anschaulichen Beispielen für eine angemessene Vorkehrung iSd Art. 5 der RL 2000/78/EG. Die Teilhabe am Arbeitsmarkt wird für bestimmte Gruppen behinderter Menschen ermöglicht bzw. nachhaltig gefördert, wenn sie ganz oder teilweise in der eigenen Wohnung bzw. wohnortnah Arbeiten verrichten können. Die Digitalisierung hat diese Möglichkeiten deutlich erweitert, so dass sie nicht mehr negiert werden können.⁶² Die RL 2000/78/EG ist aber nicht auf schwerbehinderte Menschen beschränkt, sondern erfasst jede Benachteiligung wegen einer Behinderung.

Daher ist die Beschränkung in § 164 Abs. 4 SGB IX auf schwerbehinderte Menschen unionsrechtswidrig. Wir sind in Europa nicht allein mit einer solchen fehlerhaften Normstruktur im Behindertenrecht, sondern befinden uns in der Nachbarschaft z.B. mit Ungarn, Polen und der Slowakei. Die Kommission hatte deswegen ein erstes Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien durchgeführt; der EuGH hat die Beschränkung der angemessenen Vorkehrungen im italienischen Recht auf einen im nationalen Recht festgelegten Grad einer qualifizierten Behinderung als unionsrechtswidrig eingestuft.⁶³ Das italienische Recht ist danach geändert worden.⁶⁴ Der in § 164 Abs. 5 – bisher § 81 Abs. 5 -SGB IX normierte behindertenrechtliche Teilzeitananspruch ist in der Rechtsprechung des EuGH bereits seit 2013 anhand mehrerer dänischer Fälle für „einfach behinderte Menschen“ anerkannt worden.⁶⁵ Tarifliche Regelungen können diesen Anspruch nicht beschränken.⁶⁶

In der Rechtsprechung des BAG ist bereits seit einigen Jahren anerkannt, dass die Rechte auf behindertengerechte Arbeit in konsequenter Umsetzung der RL 2000/78/EG auch auf Menschen zu erstrecken sind, die Behinderte im Sinne des Unionsrechts sind.⁶⁷ Es dient auch der Klarstellung, dass sich

⁵⁴ Knittel SGB IX, 11. Aufl. 2017 § 81 Rn. 226.

⁵⁵ LAG Niedersachsen 06.12.2010 – 12 Sa 860/10, br 2013, 91.

⁵⁶ Beyer Juris PR-ARbR 19/2011 Anm. 4; zustimmend Kohte/Volkman Juris PR-ArbR 25/2015 Anm. 4; Faber in Fel-des/Kohte/Stevens-Bartol SGB IX, 3. Aufl. 2015, Rn.50; Kohte in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Sozialrecht 5. Aufl. 2017 § 81 Rn. 19.

⁵⁷ Düwell/Beyer Das neue Recht für behinderte Beschäftigte, 2017 Rn. 312 ff.

⁵⁸ Däubler, Digitalisierung und Arbeitsrecht § 15 Rn. 7.

⁵⁹ Walser AuR 2016, 338.

⁶⁰ Thüsing SR 2016, 85, 100.

⁶¹ Krause Gutachten B 83; vgl. Däubler Internet und Arbeitsrecht § 15 Rn. 14.

⁶² Rabe-Rosendahl Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht, 2017 S. 394.

⁶³ EuGH 4.7.2013 – C-312/11, dazu auch Beyer/Wocken DB 2013, 2270.

⁶⁴ Rabe-Rosendahl aaO, S. 238 Fn. 637

⁶⁵ EuGH 11.4.2013 - C-335/11,NZA 2013, 553 (Ring), dazu Kohte in Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Sozialrecht, § 81 SGB IX Rn. 26; LPK-SGB IX/Düwell 4. Aufl. 2014 § 81 Rn. 205.

⁶⁶ BAG 17.3.2016 – 6 AZR 221/15, NZA 2016, 1220, 1224

⁶⁷ BAG 3.4.2007 – 9 AZR 823/06, NZA 2007, 1098; BAG 19.12.2013 – 6 AZR 190/12, NZA 2014, 372, 376; ausführlich Col-neric, Festschrift für Kohte, 2016, S. 243, 244 ff.

diese Rechtslage auch beim Lesen des Gesetzestextes erschließt.

Es ist daher geboten, in § 164 SGB IX eine einfache Einfügung vorzunehmen:

§ 164 Abs. 6: „Die Rechte aus Abs. 4 und Abs. 5 gelten auch für Behinderte i.S.d. § 2 SGB IX“.

Darin liegt kein systematischer Bruch, denn die Norm des § 167 Abs. 2 SGB IX – bisher § 84 Abs. 2 SGB IX – dokumentiert, dass auch im Teil 2 des SGB IX zum Schwerbehindertenrecht weitergehende Rechte für Menschen mit Handicaps geregelt werden können, die nicht schwerbehindert i.S.d. § 151 SGB IX sind.

Ein weiteres Beispiel unvollständiger Gesetzgebung ist § 8 Abs. 2 S.1 Nr. 3 MuSchG 2018. Danach verlängert sich auf Antrag die Schutzfrist nach der Entbindung, wenn bei dem Kind eine Behinderung im Sinne von § 2 SGB IX ärztlich festgestellt wird. Das ist wiederum eine konsequente Fortsetzung der RL 2000/78/EG, denn ein solches Recht ist vom EuGH bereits 2008 anerkannt worden.⁶⁸ Die Verlängerung der Schutzfrist ist eine plausible Maßnahme, doch bleibt sie unvollständig, wenn für die Eltern danach keine weiteren Vorkehrungen getroffen werden, wie sie in dieser schwierigen Situation Familienpflichten und Arbeitspflichten miteinander vereinbaren können. Gerade in dieser Konstellation ist das Home-Office eine mögliche Maßnahme und für die betroffenen Eltern eine wichtige Option.

Dieses Beispiel dokumentiert, dass die Anforderungen der RL 2010/18/EU, die auf der geänderten Vereinbarung der Sozialpartner zum Elternurlaub beruht, noch nicht hinreichend umgesetzt sind. Nach dieser Vereinbarung und der sie aufnehmenden Richtlinie ist zumindest ein Verhandlungsanspruch zu Arbeitsarrangements vorzusehen, um die bisher noch defizitären Möglichkeiten des „return to work“ nachhaltig zu verbessern. Ein solcher familien- und gleichstellungspolitisch motivierter Return gehört bekanntlich auch zu den Zielen der Mehrheit der Fraktionen im Bundestag; auch die Rechtsfigur der Brückenteilzeit ist dem Ziel des „return to work“ zuzuordnen.

In der Literatur ist anerkannt worden, dass ein plausibles und für die Praxis wichtiges Beispiel des Arbeitsarrangements eine Kombination von zeitweiliger Teilzeitarbeit und zeitweiliger Arbeit am Telearbeitsplatz darstellen kann.⁶⁹ Auch hier geht es wiederum nicht um das Direktionsrecht, sondern um einen Anspruch auf Vertragsanpassung.⁷⁰ Gesetzestechnisch bietet es sich an, ein solches Recht in § 15

BEEG aufzunehmen und in § 15 Abs. 5 einen neuen S.5 einzufügen;

§ 15 BEEG Abs. 5 S. 5 „Dem Anspruch auf Verringerung der Arbeitszeit steht ein Anspruch auf zeitweilige Beschäftigung an einem Telearbeitsplatz gleich“.

Damit würde direkt der Anschluss an die sehr differenzierte Normstruktur des § 15 BEEG gefunden und die anderen Voraussetzungen, aber natürlich auch Eingrenzungen des Anspruchs auf Verringerung der Arbeitszeit würden dann auch für diesen Anspruch auf zeitweilige örtliche Souveränität gelten.

Dies sind punktuelle gesetzgeberische Maßnahmen auf dem Weg zu dem von den Antragstellern postulierten, aber nicht näher konkretisierten Recht auf ein Home-Office. Meine Vorschläge beschränken sich im Moment auf überfällige Änderungen unseres Rechts, in dem verschiedene Richtlinien des Unionsrechts noch nicht hinreichend aufgenommen und umgesetzt sind. Dies sind aus meiner Sicht plausible erste und relativ einfach umsetzbare Schritte, die eine weitergehende Diskussion und Regulierung nicht hindern, sondern stimulieren können.

C. Recht auf Nicht-Erreichbarkeit?

In der Drucksache 19/2522 wird ein Recht auf Nicht-Erreichbarkeit postuliert, ohne dass allerdings eine klare gesetzgeberische Zuordnung ins Spiel gebracht wird. Der empirische Hintergrund ist inzwischen gut bekannt und arbeitswissenschaftlich gut untersucht unter dem Stichwort „Ständige Erreichbarkeit“. Unter diesem Begriff wird verstanden die „weitestgehend unregulierte Verfügbarkeit der Beschäftigten außerhalb der regulären Arbeitszeit für die dienstliche Belange“.⁷¹ Sowohl in den Analysen der BAuA, vor allem im Stressreport und im Arbeitszeitreport, als auch in mehreren Gesundheitsreports verschiedener Krankenkassen sind die Erscheinungsformen dieses Phänomens deutlich beschrieben worden.⁷² In einer Grauzone von unterschiedlich deutlichen Erwartungen ist eine beachtliche Zahl von Beschäftigten vor allem mit digitalen Kommunikationsmethoden für ihren Arbeitgeber, die Kunden ihres Arbeitgebers und Kolleginnen und Kollegen in beachtlichen Zeiträumen erreichbar. Diese beziehen auch das Wochenende mit ein; in beachtlichem Umfang erfolgt auch eine Erreichbarkeit im Urlaub.⁷³ Ich habe diese Entwicklung daher den Tendenzen zur äußeren Entgrenzung der Arbeitszeit zugeordnet.⁷⁴

Diese Entwicklung steht in einem markanten Gegensatz zur arbeitsvertraglichen Lage. Die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit begrenzt in aller Regel das Direktionsrecht. Anordnungen zur Rufbereitschaft oder Erreichbarkeit sind ohne konkrete Vereinbarung

⁶⁸ EuGH NZA 2008, 932/Coleman - Assoziierte Diskriminierung.

⁶⁹ Dazu bereits Kohte Festschrift Pfarr 2011, S. 489, 496 ff und Kocher u.a., Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie, 2013, S. 173 ff; ebenso Krause Gutachten 71. DJT B 83.

⁷⁰ Dazu ausführlich Kiesow, Die Rückkehr an den früheren Arbeitsplatz und Arbeitsarrangements, 2018, S. 271ff. (im Erscheinen)

⁷¹ Schuchart AuR 2016, 341, 342 mit Bezug auf IGA-Report 23-1.

⁷² Ausführlich vor allem Hässler/Rau, iga-Report 23-2, Auswirkungen ständiger Erreichbarkeit und Präventionsmöglichkeiten, 2016, www.iga-info.de

⁷³ Dazu nur die repräsentativen Befragungen auf www.bitcom.org.

⁷⁴ Kohte NZA 2015, 1417, 1423.

im Arbeitsvertrag rechtlich unwirksam.⁷⁵ Dem klassischen Arbeitsvertrag ist daher ein „Recht auf Nicht-Erreichbarkeit außerhalb der Arbeitszeit“ immanent. Wenn also Erreichbarkeit praktiziert werden soll, bedürfte es zunächst einer Änderung bzw. Ergänzung des Arbeitsvertrags.

Wenn Erreichbarkeit vereinbart wird, dann ist sie in der Regel mit der Rufbereitschaft vergleichbar bzw. als eine spezielle Form der Rufbereitschaft zu qualifizieren.⁷⁶ Dies betrifft allerdings nur die Grundstruktur; aus der Rechtsprechung zur Rufbereitschaft ist das Phänomen bekannt, dass diese so intensiv ausgestaltet sein kann, dass sie sich zur Arbeitsbereitschaft verdichten kann und damit als Arbeitszeit zu qualifizieren ist⁷⁷. Dies ist inzwischen auch vom Europäischen Gerichtshof in der letzten Entscheidung zur Arbeitszeit-Richtlinie verdeutlicht worden.⁷⁸ Dies bedarf keiner zusätzlichen Regelung im ArbZG, denn die Gerichte sind in der Lage, für den Einzelfall die Zuordnung zwischen Arbeitszeit und Rufbereitschaft zu entscheiden.

Im Regelfall ist Erreichbarkeit allerdings nicht in einer solchen Intensität ausgeprägt, so dass sie eher als Rufbereitschaft zu qualifizieren ist und damit keine Arbeitszeit i.S.d. § 2 ArbZG darstellt. Sie wird allerdings zur Arbeitszeit, wenn aus der potentiellen Erreichbarkeit konkrete Arbeit wird, Mails gelesen und beantwortet werden. Dies hat zur Konsequenz, dass die bisherige Ruhezeit nach § 5 ArbZG unterbrochen wird und nach dem Ende dieser Tätigkeit ein neuer elf-Stunden-Zeitraum nach § 5 ArbZG beginnt. Dies ist weitgehend unstrittig und bedarf insoweit ebenfalls keiner gesetzlichen Regulierung. In der Literatur wird eine Diskussion geführt, ob bei „geringfügigen“ Tätigkeiten⁷⁹ keine Unterbrechung der Ruhezeit eintritt⁸⁰. Eine solche teleologische Reduktion des § 5 ArbZG ist sachlich nicht geboten⁸¹ und unionsrechtlich für die deutsche Gesetzgebung nicht möglich, denn der Begriff der Ruhezeit ist ein autonomer unionsrechtlicher Begriff. Daher wird mehrheitlich und zutreffend eine solche teleologische Reduktion des § 5 ArbZG abgelehnt⁸². Zu beachten ist, dass das BAG in einer aktuellen Entscheidung zum Stellen-

wert von § 5 ArbZG auch auf aktuelle arbeitsmedizinische Erkenntnisse zur Sicherung ungestörter Erholungszeiten eingegangen ist.⁸³

Somit sind Änderungen des ArbZG nicht veranlasst. Zutreffend wird allerdings darauf hingewiesen, dass sich die Erreichbarkeit in einer Grauzone von Erwartungen bewegt und sich insoweit von der klassischen Rufbereitschaft deutlich unterscheidet, die in der Regel mit Hilfe tariflicher Bestimmungen und ergänzender betrieblicher Vereinbarungen klar geordnet ist. Eine solche kollektivvertragliche Ordnung ist nach allgemeiner Ansicht jedoch unschwer möglich. Nach ständiger Rechtsprechung erfasst im BetrVG – anders als im ArbZG – der Begriff der Arbeitszeit auch die Rufbereitschaft, so dass betriebliche Regelungen zur Einführung und Beschränkung von Rufbereitschaft nach geltendem Recht dem Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs.1 Nr.2 BetrVG unterliegen.⁸⁴ In der neueren Literatur besteht auch Übereinstimmung, dass diese Rechtsprechung auch auf die Einführung von Regelungen zur Erreichbarkeit zu beziehen ist.⁸⁵ Dementsprechend sind in einigen Betrieben bereits entsprechende Regelungen zur Erreichbarkeit getroffen worden. Das BetrVG gibt insoweit auch einen geeigneten Rahmen für erste Begrenzungen, denn die Regelungsmacht der Betriebsparteien wird unter anderem durch § 75 BetrVG eingeschränkt. Eine Betriebsvereinbarung, wonach eine unbeschränkte „ständige Erreichbarkeit“ vereinbart wird, wäre mit § 75 BetrVG nicht vereinbar⁸⁶. Weder eine Verfügbarkeit auch im Urlaub noch eine generelle Verfügbarkeit an sieben Tagen rund um die Uhr kann wirksam vereinbart werden. Insoweit kann es entgegen dem üblichen Sprachgebrauch rechtlich keine „ständige Erreichbarkeit“, sondern nur eine erweiterte Erreichbarkeit geben. Dies gilt nicht nur im Betriebsverfassungsrecht, sondern ebenfalls im Arbeitsvertragsrecht. Entsprechende Vereinbarungen wären mit §§ 138 bzw. 307 BGB nicht vereinbar. Insoweit sehe ich hier keinen gesetzlichen Handlungsbedarf.

Zutreffend ist aber die Kritik an der bisher bestehenden deutlichen „Grauzone“. Soweit es um das Arbeitsvertragsrecht geht, ist hier das geeignete Gesetz

⁷⁵ So zutreffend Giesen/Kersten DB 2017, 2865; Krause NZA-Beilage 2/2017, S. 53, 57 und Klebe NZA-Beilage 3/2017, S. 77, 81; ähnlich die Cour de Cassation AuR 2017, 196.

⁷⁶ Krause 71. DJT B 38; Falder NZA 2010, 1150, 1151; Kohte NZA 2015, 1417, 1423; Wiebauer NZA 2016, 1430, 1433; HK-ArbSchR/Reim § 2 Rn. 34 f; ausführlich Schuchart, in Latzel/Picker (Hrsg.), Neue Arbeitswelt, 2014, S. 175, 200 ff.

⁷⁷ BAG NZA 2002, 871; Schaub/Vogelsang § 156 Rn. 25; Krause NZA-Beilage 3/2017, S. 53, 57.

⁷⁸ EuGH C-518/15, NZA 2018, 293 – Matzak.

⁷⁹ Diese Diskussion ist empirisch wenig relevant; die Untersuchungen haben gezeigt, dass bei erweiterter Erreichbarkeit die Unterbrechungen für dienstliche Tätigkeiten in der Regel 30 Minuten umfassen, dazu IGA 23-2.

⁸⁰ Dazu Bissels/Wisskirchen DB 2010, 2052, 2054; Maier DB 2016, 2723, 2727.

⁸¹ Krause Gutachten 71. DJT B 42; Schuchart aaO S. 207 ff; Wank RdA 2014, 285, 289; Wiebauer NZA 2016, 1430, 1433

⁸² zur unionsrechtlichen Perspektive EuArbR/Gallner RL 2003/88/EG Art. 2 Rn. 11 b; Preis/Sagan/Ulber, Europ. Arbeitsrecht § 6 Rn. 128.

⁸³ BAG 18.1.2017, 7 AZR 224/15, NZA 2017, 791 Rn. 27

⁸⁴ BAG 24.1.2006 – 1 ABR 5/06, NZA 2007, 458, 461; ebenso die Kommentarliteratur, dazu nur HK-BetrVG/Kohte, 5. Aufl. 2018 § 87 Rn. 41

⁸⁵ Fitting BetrVG 29. Aufl. 2018 § 87 Rn.117 a; vgl. Falder NZA 2010, 1150, 1154; Thüsing SR 2016, 85, 104; einen vergleichbaren kollektivvertraglichen Bezug hat das französische „Recht der Nichterreichbarkeit“ – Durlach/Renaud AuR 2017, 196

⁸⁶ ähnlich Däubler, Digitalisierung und Arbeitsrecht, § 5 Rn. 12 ff – keine „grenzenlose Rufbereitschaft“

das Nachweisgesetz. Insoweit ist folgende Ergänzung zu diskutieren:

§ 2 Abs.1 Nr.7 NachweisG wird neu gefasst „Dauer der Arbeitszeit, Regelungen erweiterter Erreichbarkeit und Rufbereitschaft“.

Hinsichtlich des Urlaubsrechts hat der Gesetzgeber stärkere Schutzpflichten. Dies ergibt sich vor allem aus der arbeitsschutzrechtlichen Komponente des unionsrechtlichen Urlaubsrechts, die inzwischen durch Art.31 Abs.2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verdeutlicht wird und in der neueren Rechtsprechung des EuGH auch aufgenommen worden ist.⁸⁷ Hier bietet es sich an, den Beschluss 2.2 des DJT 2016 aufzugreifen. Danach ist Urlaub nachzugewähren, wenn an dem Tag eine mehr als geringfügige Arbeitsleistung während des Urlaubs erbracht worden ist. Dies bedeutet nicht, dass geringfügige Arbeitsleistungen mit dem Urlaubsrecht vereinbar sind. Aber die Rechtsfolge der Gewährung eines vollständigen Urlaubstages soll an eine gewisse Schwelle geknüpft werden.⁸⁸

§ 9 BUrlG sollte um folgenden Satz ergänzt werden: „Satz 1 gilt sinngemäß, wenn der Arbeitnehmer auf Veranlassung des Arbeitgebers eine nicht nur geringfügige Arbeitsleistung während des Urlaubs erbringt.“

Dies ist allerdings nur ein spezieller Aspekt der heutigen Praktiken der Erreichbarkeit; er reicht nicht aus, um gesundheitsgefährdende Wirkungen der bisherigen unregulierten Erreichbarkeit effektiv eindämmen zu können. Zum besseren Verständnis ist noch einmal ein Blick auf die empirischen und arbeitswissenschaftlichen Untersuchungen geboten. In der sehr umfangreichen Studie IGA 23-2 ist herausgearbeitet worden, dass zwischen Arbeitsorganisation und Erreichbarkeit ein enger Zusammenhang besteht. Je schlechter die Vertretungsorganisation im Betrieb geregelt ist und je deutlicher die Personalbemessung hinter den Anforderungen zurückbleibt, desto eher entwickelt sich eine unregulierte erweiterte Erreichbarkeit⁸⁹.

Für diese Form der Erreichbarkeit ist festgestellt worden, dass sie zur Gefährdung der Gesundheit der Beschäftigten beiträgt, wie Untersuchungen zwischen der Erreichbarkeitsgruppe und der Kontrollgruppe gezeigt haben. Intensive Erreichbarkeit ist auch geeignet, Schlafstörungen zu fördern, die Erholungsfähigkeit zu beeinträchtigen und kann sich auf den jeweiligen Blutdruck auswirken.⁹⁰ Da es hier um Gesundheitsgefährdungen geht, kann Erreichbarkeit nur eingeführt werden, wenn vorher eine Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG stattgefunden hat. Damit zeigt sich, dass für die arbeitspolitisch gebotene Einschränkung und Regulierung erweiterter

Erreichbarkeit nicht das ArbZG, sondern das ArbSchG der geeignete Ort ist.⁹¹

Mögliche Gestaltungsmaßnahmen sind bekannt und werden seit längerem diskutiert. Bereits 2005 hatte die Bundesregierung im Jahresbericht Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten bei der Rufbereitschaft dargestellt⁹², so dass es hinreichende arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse gibt, wie diese spezielle Organisationsstruktur zu erfassen und zu gestalten ist. Diese Erkenntnisse sind unschwer im Grundsatz auch auf die Eingrenzung der erweiterten Erreichbarkeit zu beziehen. In der Sache geht es bei der bisherigen unregulierten Erreichbarkeit immer auch um psychische Belastungen.

Die Evaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) hat allerdings eindeutig ergeben, dass eine sachgerechte Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen weiterhin nur in einer Minderheit von Betrieben stattfindet. Einem Teil der Arbeitgeber erscheint die Notwendigkeit weiterhin nicht hinreichend deutlich zu sein. Zwar sind in der Toolbox der BAuA viele interessante Modelle enthalten, doch sind sie für den Durchschnitt der betrieblichen Akteure zu zahlreich und zu anspruchsvoll. Es bedarf einer klaren und autoritativen Aussage, aus welchen Teilen eine solche Gefährdungsbeurteilung zu bestehen hat und in welcher Richtung Maßnahmen zu treffen sind.

In der Struktur des deutschen Arbeitsschutzrechts haben wir in aller Regel eine Dreiteilung aus allgemeinen Vorgaben im Gesetz, einer ersten Konkretisierungsstufe in einer Verordnung und einer zweiten Konkretisierungsstufe in Regeln aus kooperativen Ausschüssen nach § 18 Abs.2 Nr.5 ArbSchG. Dieses Modell ist in den letzten Jahren in beachtlicher Weise ausgebaut worden, doch fehlt eine solche Konkretisierung vollständig für das Feld der psychischen Belastung und der Arbeitszeitgestaltung. Dies ist auch aus rechtssystematischer Sicht ein klares Defizit. Hier sehe ich eine wichtige Ursache für die Defizite der Praxis. Wer sie verringern will, sollte daher diese Regelungslücke in unserem Arbeitsschutzrecht schließen bzw. verringern. Zutreffend hat Krause zu diesem Vorschlag ausgeführt:

„Ein solcher Regulierungsdreiklang zielt nicht auf die Einführung bürokratischer Prozesse um ihrer selbst willen, sondern bezweckt ein effektives Vorgehen gegen psychische Belastungen“⁹³.

Vorschläge dazu liegen bereits vor. Ich beziehe mich hierbei vor allem auf den Beschluss des Bundesrates vom 03.05.2013, der ohne Gegenstimme und bei nur einer Enthaltung die Bundesregierung aufgefordert hat, eine Gefährdungsbeurteilung zum Schutz vor

⁸⁷ EuGH 29.11.2017, C – 214/16, NJW 2018, 33 - King

⁸⁸ Däubler, Digitalisierung und Arbeitsrecht § 5 Rn. 21 ff, 53; Krause, Gutachten B 55 f.

⁸⁹ so auch Klebe NZA-Beilage 3/2017, S. 77, 81.

⁹⁰ Hässler/Rau IGA 23-2, S.50 ff.; ähnlich bereits DAK-Gesundheitsreport 2013.

⁹¹ So Kohte NZA 2015, 1417, 1423; Wiebauer NZA 2016, 1430, 1435; Schuchart AuR 2016, 341, 343; Krause Gutachten B 54

⁹² BT-Drs 16/3915, S. 34 ff

⁹³ Krause Gutachten B 72

Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit zu beschließen und dazu eine vollständige Beschlussvorlage vorgelegt hat. Diese enthält sowohl bei den Risikofaktoren als auch bei den Gestaltungshinweisen klare Hinweise, die bei jeder Gefährdungsbeurteilung vor jeglicher Form von Erreichbarkeit sinnvoll sind.

„Bei flexibler Arbeitszeit und räumlicher Mobilität sind Arbeit und arbeitsfreie Zeit abzugrenzen; bei der Übertragung von Aufgaben außerhalb der Regelarbeitszeit ist zu gewährleisten, dass Rufbereitschaft und Erreichbarkeit begrenzt werden und ein angemessener und belastungsnaher Freizeitausgleich erfolgt“⁹⁴.

Diese Anforderungen entsprechen auch den arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen, so dass für alle Beteiligten eine klare Orientierung ermöglicht wird. Ich schlage daher vor:

„Die Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit wird in der Fassung der BR-Drucksache 315/13 beschlossen.“

Aus diesem Grund ist diese Drucksache meiner Stellungnahme beigelegt.

⁹⁴ § 7 in der BR-Drs 315/13



IG Metall

**Bezirk Baden-Württemberg
Bezirksleitung Baden-Württemberg**

**Tarifvertrag zum Mobilien Arbeiten
2018**

Abschluss:	06.02.2018
Gültig ab:	01.01.2018
Kündbar zum:	31.03.2020
Frist:	3 Monate zum Ende eines Kalendervierteljahres

Zwischen dem

Verband der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg e. V. (Südwestmetall)

und der

IG Metall
Bezirk Baden-Württemberg
Bezirksleitung Baden-Württemberg

wird folgender

Tarifvertrag zum Mobilien Arbeiten

vereinbart

§1 Geltungsbereich

Dieser Tarifvertrag gilt:

1.1 räumlich:

für das Land Baden-Württemberg mit den Tarifgebieten Nordwürttemberg/Nordbaden, Südwürttemberg-Hohenzollern und Südbaden;

1.2 fachlich und sachlich:

für alle Betriebe, deren Inhaber Mitglied des Verbandes der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg e.V. (Südwestmetall) ist.

1.3 persönlich:

für alle in diesen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Mitglied der IG Metall sind. Diese gelten als Beschäftigte im Sinne dieses Tarifvertrages.

Nicht als Beschäftigte im Sinne dieses Tarifvertrages gelten die Vorstandsmitglieder und gesetzlichen Vertreter von juristischen Personen und von Personengesamtheiten des privaten Rechts, ferner die Geschäftsführer und deren Stellvertreter, alle Prokuristen und die leitenden Angestellten im Sinne des § 5 BetrVG.

1.4 Der Tarifvertrag regelt die Mindestbedingungen der Arbeitsverhältnisse. Ergänzende Bestimmungen können durch Betriebsvereinbarung zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat vereinbart werden.

Derartige Bestimmungen können – auch in Einzelteilen von – nicht zuungunsten Beschäftigten vom Tarifvertrag abweichen.

Im Einzelarbeitsvertrag können für den Beschäftigten günstigere Regelungen vereinbart werden.

Die Rechte des Betriebsrates bleiben unberührt, soweit nicht durch diesen Tarifvertrag eine abschließende Regelung getroffen ist.

§2

Ziel und Begriffsbestimmung

- 2.1 Mobiles Arbeiten soll dazu beitragen, die Vereinbarkeit der Arbeitstätigkeit und der persönlichen Lebensführung zu verbessern und eine flexible Gestaltung von Arbeitszeit und -ort im privaten sowie betrieblichen Interesse zu ermöglichen.
- 2.2 Mobiles Arbeiten umfasst alle arbeitsvertraglichen Tätigkeiten, die zeitweise (flexibel) oder regelmäßig (an fest vereinbarten Tagen) außerhalb der Betriebsstätten durchgeführt werden. Es ist nicht auf Arbeiten mit mobilen Endgeräten beschränkt.
- 2.3 Mobiles Arbeiten umfasst nicht Tätigkeiten oder Arbeitsformen, die aufgrund ihrer Eigenart außerhalb des Betriebs zu erbringen sind, z.B. Bereitschaftsdienst, Rufbereitschaft, Telearbeit, Vertriebs-, Service- und Montage-tätigkeiten oder vergleichbare Tätigkeiten.

§3

Tarifliche Rahmenbedingungen

- 3.1 Die Betriebsparteien können Mobiles Arbeiten durch freiwillige Betriebsvereinbarung vereinbaren. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:
- 3.2 Den Beschäftigten darf aufgrund des Wunsches oder der Ablehnung oder der Beendigung von Mobilem Arbeiten kein Nachteil entstehen.
- 3.3 Die Einhaltung der Dauer der gesetzlichen und tariflichen Arbeitszeitregelungen ist zu beachten.
- 3.4 Außerhalb einer vereinbarten Mobilen Arbeitszeit besteht keine Verpflichtung für die Beschäftigten, erreichbar zu sein.
- 3.5 Arbeit an Urlaubstagen ist unzulässig.
- 3.6 Das Recht der Beschäftigten, an Abteilungs- und Betriebsversammlungen gem. § 43 BetrVG sowie an Schwerbehindertenversammlungen gem. § 178 Abs. 6 SGB IX teilzunehmen, bleibt bestehen.

- 3.7 Die Beschäftigten unterliegen während des Mobilens Arbeitens im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung.
- 3.8 Den Beschäftigten werden, soweit erforderlich, Qualifizierungen zu den technischen Anwendungen des Mobilens Arbeitens angeboten.

§ 4 Betriebliche Regelungen

- 4.1 Wird eine Betriebsvereinbarung zum Mobilens Arbeiten geschlossen, ist in ihr zu regeln, unter welchen Voraussetzungen Mobiles Arbeiten durchgeführt und in Anspruch genommen werden kann.

Folgende Inhalte sind zu regeln:

- Beschäftigte und Führungskraft verständigen sich auf individuelle Lage, Zeitraum und Häufigkeit des Mobilens Arbeitens für den Beschäftigten. Dabei sind die Interessen des Beschäftigten und des Unternehmens angemessen zu berücksichtigen.
- Arbeitszeit muss entweder pauschal oder detailliert dokumentiert werden. Die dokumentierten Zeiten sind im Rahmen bestehender betrieblicher Regelungen in bestehende Zeiterfassungssysteme ein- bzw. nachzutragen.

Protokollnotiz: Die Pflicht zur Zeiterfassung bezieht sich auf alle Beschäftigten, die auch außerhalb des Mobilens Arbeitens der Zeiterfassung unterliegen.

- Darüber hinaus können beispielsweise Regelungen zu folgenden Punkten getroffen werden:

Betriebliche Präsenz
Lage der Arbeitszeit (Geltende Zeitfenster für mobiles Arbeiten)
Arbeitsmittel
Datenschutz
Leistungs- und Verhaltenskontrolle
Konfliktlösungsmechanismus

- 4.2 Vereinbaren die Betriebsparteien eine freiwillige Betriebsvereinbarung zu Mobilem Arbeiten nach den oben beschriebenen Kriterien, finden die folgenden tariflichen Regelungen für die Beschäftigten im Geltungsbereich dieser Betriebsvereinbarung Anwendung:

Die regelmäßige Arbeitszeit gemäß § 7 Manteltarifvertrag verteilt sich für Beschäftigte in Mobiler Arbeit - vorbehaltlich abweichender individueller Vereinbarungen über eine Verteilung auf weniger Wochentage - auf die Werkzeuge von Montag bis Freitag. Zur Vor- und Nachbereitung dürfen Beschäftigte auf freiwilliger Basis auch am Samstag mobil arbeiten.

Mehrarbeit während mobiler Arbeit ist nur Zuschlagspflichtig, wenn diese vom Vorgesetzten beantragt und nach Genehmigung durch den Betriebsrat angeordnet wurde. Die Zuschlagshöhe richtet sich nach § 10 Manteltarifvertrag.

Beschäftigte in Mobiler Arbeit haben keinen Anspruch auf Spätschicht- und Nachtzuschläge, es sei denn, die Spät- bzw. Nachtarbeit ist ausdrücklich durch den Vorgesetzten angeordnet oder es wurde für entsprechende Zeiten auf Veranlassung des Vorgesetzten ausdrücklich Erreichbarkeit vereinbart und der Beschäftigte erbringt in diesen Zeiten Arbeitsleistungen. Der Anspruch auf Spätarbeitszuschläge setzt zusätzlich voraus, dass die regelmäßige Arbeitszeit nach 12 Uhr beginnt und nach 19 Uhr endet (Spätarbeitszeitraum).

§ 5 Ruhezeit

Für Beschäftigte in Mobiler Arbeit verkürzt sich die Ruhezeit zwischen Beendigung der täglichen Arbeitszeit und der Wiederaufnahme auf bis zu neun Stunden, wenn sie das Ende an diesem Tag oder den Beginn der täglichen Arbeitszeit am Folgetag selbst festlegen können. Für jeden Fall der Verkürzung ist innerhalb von sechs Monaten eine entsprechende Verlängerung der Ruhezeit einzuhalten.

§ 6 Fortführung bestehender Regelungen

Bestehende Betriebsvereinbarungen und Ergänzungstarifverträge bestehen fort und sind von den Parteien auf der Grundlage dieses Tarifvertrags zu überprüfen.

§ 7 Inkrafttreten, Laufzeit, Kündigung

6.1 Dieser Tarifvertrag tritt zum 01. Januar 2018 in Kraft.

6.2 Er kann mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten zum Ende eines Kalender- vierteljahres frühestens zum 31. März 2020 gekündigt werden.

Stuttgart, den 06. Februar 2018

Verband der Metall- und
Elektroindustrie
Baden-Württemberg e. V.
(Südwestmetall)

IG Metall
Bezirk Baden-Württemberg
Bezirksleitung Baden-
Württemberg

Dr. Stefan Wolf

Peer-Michael Dick

Roman Zitzelsberger

Nadine Boguslawski

Bundesrat**Drucksache 315/13****24.04.13****Verordnungsantrag****der Länder Hamburg, Brandenburg,
Bremen, Nordrhein-Westfalen,
Schleswig-Holstein****Entwurf einer Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch
psychische Belastung bei der Arbeit****A. Problem und Ziel**

Arbeitsbedingte psychische Belastung ist zu einem zentralen Thema der gesundheits- und arbeitsschutzpolitischen Diskussion geworden. Nach den Auswertungen der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit gehört arbeitsbedingter Stress zu den wesentlichen gesundheitsgefährdenden Ursachen in der Arbeitswelt (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2009). Der aktuelle Stressreport Deutschland der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin weist das Multitasking, also verschiedene Arbeiten zeitgleich zu betreuen; starken Termin- und Leistungsdruck, ständig wiederkehrende Arbeitsvorgänge und Arbeitsunterbrechungen als zentrale Belastungsfaktoren aus (Lohmann-Haislah 2012). Die Folgen für die physische und psychische Gesundheit können sehr vielfältig sein: Sie reichen von vorübergehenden Beeinträchtigungen wie Schlafstörungen oder Erschöpfung bis hin zu manifesten Krankheiten wie Herz-Kreislauf- oder Magen-Darm-Erkrankungen.

Im Fokus der öffentlichen Diskussion stehen vor allem die psychischen Erkrankungen. Nach den Berechnungen der Krankenkassen werden die jährlichen Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen in Deutschland auf insgesamt über 43 Milliarden Euro geschätzt, die sich aus etwa 19 Milliarden Euro direkter und 25 Milliarden Euro indirekter Kosten zusammensetzen. Bei den direkten Kosten nehmen die psychischen Störungen mit ungefähr drei Milliarden Euro nach den Muskel-Skelett-Erkrankungen den zweiten Rang ein (Bödeker, Friedrichs 2011, S.79). Im Jahr 2011 gingen 53 Millionen Arbeitsunfähigkeitstage auf das Konto psychischer Störungen; das bedeutet einen Anstieg um mehr als 80 Prozent in den letzten fünfzehn Jahren. Im Hinblick auf die indirekten Kosten lösen die

psychischen Störungen mit gut drei Milliarden Euro die zweithöchsten Kosten aus, bezüglich der indirekten Kosten durch Frühberentung sogar die höchsten. Mit über 41 Prozent der Renten-Neuzugänge aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit sind psychische Erkrankungen inzwischen die Hauptursache für Frühverrentungen. Mit durchschnittlich 48 Jahren sind die Betroffenen zudem noch relativ jung (Lohmann-Haislah 2012).

Es besteht kein Zweifel, dass Arbeit selbst grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die psychische Gesundheit besitzt. Neben den positiven Wirkungen von Arbeit auf Gesundheit und Wohlbefinden, müssen die Beschäftigten jedoch vor arbeitsbedingten Gefährdungen durch psychische Belastung in den Unternehmen besser geschützt werden.

In Deutschland wurde es bisher versäumt, verständliche, hinreichend konkrete und verpflichtende Regelungen für den Umgang mit arbeitsbedingter psychischer Belastung zu treffen. Die europäische Sozialpartnervereinbarung zum arbeitsbedingten Stress (European Trade Union Confederation [et.al.](#) 2004), in der sich die Sozialpartner freiwillig zu systematischen Verfahren und Maßnahmen gegen Stress bei der Arbeit verpflichten, wurde nicht in dem vereinbarten Maße umgesetzt. In Deutschland sind weder die Sozialpartner noch der Gesetzgeber bisher aktiv geworden, im Gegensatz zu dreizehn anderen Mitgliedstaaten der EU. So konnte die EU-Kommission im Jahr 2011 in Deutschland kaum positive Effekte feststellen (European Commission 2011).

Die abstrakte rechtliche Vorgabe des Arbeitsschutzgesetzes zu arbeitsbedingter psychischer Belastung erschwert es Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, ihre Verpflichtungen zu erkennen und angemessen zu erfüllen und schränkt die Durchsetzungsfähigkeit der Überwachungsbehörden für konkrete und verbindliche Forderungen an die Betriebe stark ein. Die bedeutende Gefährdung durch arbeitsbedingte psychische Belastung bildet die Rechtsetzung nicht adäquat ab. Betrieben und Aufsichtsbehörden fehlt für ihr Handeln ein verbindlicher Bezugsrahmen.

Das Arbeitsschutzgesetz bietet zwar eine Grundlage für die Beurteilung aller Gefährdungen, muss aber für arbeitsbedingte psychische Belastung – wie dies auch für andere bedeutende Belastungsfaktoren geschehen ist – durch eine untersetzende Verordnung konkretisiert werden. Sie ist eine notwendige Voraussetzung, um den Abstand zwischen den Erkenntnissen zu psychisch belastenden Arbeitsbedingungen und der alltäglichen Praxis in den Betrieben zu verringern.

B. Lösung

Die Pflichten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Inhalt und Umfang des Überwachungsauftrags der Arbeitsschutzbehörden hinsichtlich der Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit sind im Arbeitsschutzgesetz nur unzureichend geregelt. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wie Aufsichtsbehörden benötigen und erwarten eine entsprechende Konkretisierung der Generalklauseln und allgemeinen Pflichten, damit gezielte betriebliche Strategien entwickelt werden können. Auch für Betriebs- und Dienstvereinbarungen ist eine solche Konkretisierung ein wichtiger Handlungsrahmen. Es soll daher eine Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit geschaffen werden, die den Ergebnissen der ESENER (European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks) - Studie entspricht, denn mehr als die Hälfte der deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber halten die Notwendigkeit, gesetzliche Pflichten zur erfüllen, als mit Abstand wichtigsten Anreiz für Aktivitäten zur Bewältigung psychosozialer Gefährdungen (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2009, deutsche Stichprobe).

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Die Verordnung hat keine finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen.

2. Vollzugaufwand

Es bestehen keine finanziellen Auswirkungen auf den Vollzugaufwand des Bundes und der Länder. Ein möglicher Mehraufwand, der durch die Überprüfung der Arbeitsschutzbehörden entsteht, ob die in der Verordnung beschriebenen Pflichten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in den Betrieben erfüllt sind, kann durch Schwerpunktsetzungen der Arbeitsschutzbehörden ausgeglichen werden.

E. Sonstige Kosten

Im Ergebnis entstehen keine gegenüber der jetzigen Rechtslage zusätzlichen Kosten für private und öffentliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder die sozialen Sicherungssysteme. Durch die Verordnung werden Pflichten zum Schutz

Drucksache 315/13

-4-

vor Gefährdungen durch psychische Belastungen bei der Arbeit nicht neu erschaffen oder erweitert. Sie beschreibt und konkretisiert vielmehr nur Verpflichtungen, die seit 1996 mit §§ 5 und 6 ArbSchG für alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gelten. Dadurch soll die bisher hinter den Zielen des Gesetzgebers zurückgebliebene Umsetzung erleichtert und beschleunigt werden. Anfänglicher Mehraufwand ergibt sich ausschließlich für solche privaten und öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Analyse und Minimierung psychischer Belastungen bislang nicht oder nicht angemessen nachgekommen sind. Diesen potentiellen Mehrkosten stehen aber umgekehrt Entlastungen bei allen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Beschäftigten und öffentlichen Haushalten in dreifacher Hinsicht gegenüber:

- Die klare und handhabbare Normierung der schon bisher bestehenden Pflichten durch die Verordnung sowie die vom Ausschuss nach § 9 der VO künftig erarbeitete „gute Praxis“ minimiert in der Praxis gerade kleinerer und mittlerer Unternehmen schon kurzfristig die bestehende konzeptionelle Unsicherheit und die Kosten für nicht wirksame Analysen und Maßnahmen des praktischen Arbeitsschutzes.
- Schon mittelfristig entlastet die Umsetzung eines effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutzes mit Blick auf psychische Belastungen die Unternehmen und Verwaltungen selbst: Eine präventiv gesunde Gestaltung von Arbeitsorganisation und Arbeitsumfeld führt zu effektiverer Arbeit leistungsfähigerer Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und erspart deutlich höhere betriebliche Aufwände für Lohnfortzahlung und Rehabilitation.
- Eine flächendeckende Umsetzung der Ziele des Gesetzes mit Hilfe der Verordnung trägt schließlich dazu bei, die durch Arbeitsunfähigkeit und frühzeitiges Ausscheiden entstehenden Kosten für die sozialen Sicherungssysteme langfristig zu minimieren.

Eine flächendeckende Umsetzung der Ziele des Gesetzes mit Hilfe der Verordnung trägt schließlich dazu bei, die durch Arbeitsunfähigkeit und frühzeitiges Ausscheiden entstehenden Kosten für die sozialen Sicherungssysteme langfristig zu minimieren.

Bundesrat

Drucksache 315/13

24.04.13

Verordnungsantrag

**der Länder Hamburg, Brandenburg,
Bremen, Nordrhein-Westfalen,
Schleswig-Holstein**

Entwurf einer Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit

Der Präsident des Senats
2013 der Freien und Hansestadt Hamburg

Hamburg, den 24. April

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Winfried Kretschmann

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat gemeinsam mit dem Senat der Freien Hansestadt Bremen und den Landesregierungen von Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf einer Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen
durch psychische Belastung bei der Arbeit

mit dem Antrag vorzulegen, die Vorlage der Bundesregierung gemäß Artikel 80 Absatz 3 GG zuzuleiten.

Ich bitte, den Verordnungsentwurf gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 3. Mai 2013 zu setzen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Olaf Scholz

Entwurf einer Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit

Vom ...

Auf Grund des § 18 des Arbeitsschutzgesetzes vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), der zuletzt durch Artikel 227 Nummer 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist, verordnet die Bundesregierung:

Abschnitt 1

Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

§ 1 Anwendungsbereich

§ 2 Begriffsbestimmungen

Abschnitt 2

Grundpflichten und Gefährdungsbeurteilung

§ 3 Grundpflichten

§ 4 Gefährdungsbeurteilung

§ 5 Unterweisung

Abschnitt 3

Betriebliche Gestaltungsmaßnahmen

§ 6 Grundlegende Anforderungen an Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung der Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit

§ 7 Arbeitsrhythmus und Organisation der Arbeitszeit

§ 8 Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber

Abschnitt 4

Schlussvorschriften

§ 9 Ausschuss für psychische Belastungen bei der Arbeit

§ 10 Ordnungswidrigkeiten

§ 11 Inkrafttreten

Anhang

Abschnitt 1

Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

§ 1

Anwendungsbereich

(1) Diese Verordnung dient dem Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit.

(2) Das Bundesministerium der Verteidigung sowie das Bundesministerium des Innern können, soweit sie hierfür jeweils zuständig sind, Ausnahmen von den Vorschriften dieser Verordnung zulassen, wenn zwingende Gründe der Verteidigung oder der Erfüllung zwischenstaatlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland oder der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit dies erfordern und die Sicherheit und der Gesundheitsschutz der Beschäftigten auf andere Weise gewährleistet werden.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Psychische Belastung ist die Gesamtheit aller erfassbaren Einflüsse, die von außen auf die Beschäftigten zukommen und psychisch auf sie einwirken. Sie führen bei den Beschäftigten zu physischen und psychischen Beanspruchungen und können Einfluss auf ihre Gesundheit, ihr Leistungsvermögen und ihr Wohlbefinden haben.

(2) Psychische Belastung bezieht sich auf Vorgänge des menschlichen Erlebens und Verhaltens bei der Arbeit. Dazu gehören insbesondere

1. die sensorische Wahrnehmung und Informationsverarbeitung,
2. kognitive und mentale Vorgänge bei Anforderungen an Denken, Entscheiden, Konzentration, Gedächtnis und Lernen,
3. emotionale, soziale und die Motivation betreffende Vorgänge bei der Arbeit.

(3) Das Arbeitssystem umfasst das organisierte Zusammenwirken der betrieblichen Arbeitsprozesse, der Arbeitsmittel, der Arbeitsumgebungsbedingungen, der zeitlichen Organisation sowie der betrieblichen Ablauforganisation (Prozessgestaltung, insbesondere Arbeitsrhythmus) und der sozialen Bedingungen am Arbeitsplatz.

(4) Als Arbeitsrhythmus wird jede Gestaltung der Arbeit bezeichnet, die auf einem zeitlichen Muster oder einer vergleichbaren Strukturierung der Arbeitstätigkeit beruht.

Abschnitt 2

Grundpflichten und Gefährdungsbeurteilung

§ 3

Grundpflichten

Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind verpflichtet, bei der Planung, der Gestaltung, dem Betrieb und der Änderung des Arbeitssystems dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes im Sinne des § 2 Absatz 1 des Arbeitsschutzgesetzes getroffen werden, um eine Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch psychische Belastung bei der Arbeit zu vermeiden. Ist eine Vermeidung nicht möglich, so sind die Gefährdungen so weit wie möglich zu verringern. Dabei haben Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber den Stand der Technik, Arbeitsmedizin, Arbeitspsychologie und Arbeitswissenschaft sowie die im Anhang aufgeführten Gestaltungsgrundsätze und insbesondere die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 9 Absatz 4 bekannt gemachten Regeln und Erkenntnisse zu berücksichtigen. Wenden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Regeln und Erkenntnisse nicht an, müssen sie durch andere Maßnahmen die gleiche Sicherheit und den gleichen Gesundheitsschutz der Beschäftigten erreichen.

§ 4

Gefährdungsbeurteilung

(1) Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben durch eine Beurteilung der Arbeitsbedingungen nach § 5 des Arbeitsschutzgesetzes die notwendigen Maßnahmen zu ermitteln, um Gefährdungen durch psychische Belastung am Arbeitsplatz zu vermeiden beziehungsweise so weit wie möglich zu verringern. Dazu haben sie insbesondere Gefährdungen durch Arbeitsaufgabe, Arbeitsmittel, Arbeitsorganisation, Arbeitsrhythmus, Arbeitsumgebungsbedingungen sowie durch soziale Bedingungen zu ermitteln. Dabei sind die Wechselwirkungen zwischen psychischer und physischer Belastung und Beanspruchung zu beachten. Bei der Gefährdungsbeurteilung haben Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber den Anhang zu dieser Verordnung sowie die nach § 9 Absatz 4 bekannt gemachten Regeln und Erkenntnisse zu berücksichtigen; insbesondere sind die Beschäftigten bei der Ermittlung und Beurteilung der Gefährdungen sowie bei der Festlegung der zu treffenden Maßnahmen zu beteiligen.

(2) Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben sicherzustellen, dass die Gefährdungsbeurteilung fachkundig durchgeführt wird. Verfügen sie nicht selbst über die entsprechenden Kenntnisse, müssen sie sich fachkundig beraten lassen.

(3) Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung unabhängig von der Zahl der Beschäftigten zu dokumentieren. In der Dokumentation ist anzugeben, welche Gefährdungen durch psychische Belastung am Arbeitsplatz auftreten; sie muss erkennen lassen, auf welche Weise die Gefährdungen ermittelt und bewertet wor-

den sind. Die Dokumentation muss weiter angeben, welche Maßnahmen unter wessen Verantwortung in welchem Zeitraum zu ergreifen und zu überprüfen sind. Wenn die Gefährdungsbeurteilung überprüft ist, muss die Dokumentation auch die umgesetzten Maßnahmen und das Ergebnis der Überprüfung angeben.

§ 5

Unterweisung

(1) Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben sicherzustellen, dass die Beschäftigten über die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung nach § 4 Absatz 1 informiert und über die durchgeführten Maßnahmen unterwiesen werden. Dabei sind den Beschäftigten insbesondere Informationen über die arbeitsplatzspezifischen Maßnahmen zur Gestaltung der Arbeitsaufgabe, der Arbeitsorganisation, der Arbeitsmittel, der Arbeitsumgebungsbedingungen und der sozialen Beziehungen zu vermitteln, die psychische Belastung vermeiden oder so weit wie möglich reduzieren. Die Beschäftigten sind weiter zu unterweisen, wie sie ihren Pflichten nach den §§ 15 und 16 des Arbeitsschutzgesetzes nachkommen können.

(0) Die Unterweisung nach Absatz 1 hat in einer für die Beschäftigten verständlichen Form und Sprache zu erfolgen. Sie muss bei der Einstellung, bei Veränderungen im Aufgabenbereich und nach der Einführung neuer Arbeitsmittel oder neuer Technologie vor Aufnahme der Tätigkeit erfolgen. Die Unterweisung muss an die Gefährdungsbeurteilung angepasst sein und erforderlichenfalls regelmäßig wiederholt werden.

(1) Die Beschäftigten, die Weisungsrechte ausüben, sind regelmäßig gesondert zu unterweisen. Sie sind zu qualifizieren hinsichtlich der Anforderungen an menschengerechte Arbeitsgestaltung, an gesundheits- und kommunikationsorientierte Personalführung und an Konfliktmanagement.

Abschnitt 3

Betriebliche Gestaltungsmaßnahmen

§ 6

Grundlegende Anforderungen an Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung der Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit

(1) Bei der Planung und Gestaltung des Arbeitssystems im Sinne des § 4 des Arbeitsschutzgesetzes haben Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu gewährleisten, dass Gefährdungen für Leben und physische oder psychische Gesundheit durch die Gestaltung der Arbeitsaufgaben, der Arbeitsorganisation einschließlich der Arbeitszeit, der Arbeitsumgebung und der sozialen Bedingungen vermieden oder so weit wie möglich begrenzt werden.

(2) Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben die Arbeitsaufgaben klar zu definieren und so zu gestalten, dass Beschäftigten ein angemessener Handlungs- oder Entscheidungsspielraum ermöglicht wird. Die zeitlichen, qualitativen und quantitativen Vorgaben sowie die fachlichen Anforderungen sind so zu bestimmen, dass sie die personellen und sachlichen Ressourcen nicht übersteigen, die den Beschäftigten zur Verfügung stehen.

(3) Die Arbeit ist so zu gestalten, dass

1. einseitig belastende Arbeit, die Gefährdungen für Leben und physische oder psychische Gesundheit verursacht, vermieden oder begrenzt wird,
2. das Arbeitstempo so geplant ist und festgelegt wird, dass Gefährdungen für Leben und physische oder psychische Gesundheit vermieden oder begrenzt werden,
3. monotone Arbeit sowie taktgebundene Arbeit vermieden oder so weit wie möglich begrenzt wird,
4. Störungen und Unterbrechungen der Arbeit sowie die gleichzeitige Verrichtung mehrerer Arbeiten auf ein Mindestmaß reduziert werden.

(4) Die Arbeitsumgebung haben Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber so zu gestalten, dass psychische Belastung vermieden oder so weit wie möglich verringert wird.

(5) Soziale Bedingungen sind so zu gestalten, dass soziale Unterstützung sowie die Integration atypisch Beschäftigter ermöglicht werden.

§ 7

Arbeitsrhythmus und Organisation der Arbeitszeit

Der jeweilige Arbeitsrhythmus und die Organisation der Arbeitszeit sind so zu gestalten, dass eine Gefährdung für Leben und physische oder psychische Gesundheit vermieden oder so weit wie möglich begrenzt wird. Eine angemessene Verteilung von Pausen und Ruhezeiten ist zu gewährleisten. Bei flexibler Arbeitszeit und räumlicher Mobilität sind Arbeit und arbeitsfreie Zeit abzugrenzen; bei der Übertragung von Aufgaben außerhalb der Regelarbeitszeit ist zu gewährleisten, dass Rufbereitschaft und Erreichbarkeit begrenzt werden und ein angemessener und belastungsnaher Freizeitausgleich erfolgt.

§ 8

Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber

Sollen in einem Betrieb Beschäftigte mehrerer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Tätigkeiten ausüben, haben sie sich als Auftraggeber zu vergewissern, dass nur solche weiteren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber herangezogen werden, die ebenfalls Maßnahmen zum Schutz vor einer Gefährdung durch psychische Belastung getroffen haben. Die weiteren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nach Satz 1 haben dem Auftraggeber ihre Dokumentation nach § 4 Absatz 3 zu übermitteln. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als Auftraggeber haben die wei-

teren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber über Gefährdungen durch psychische Belastung an den jeweiligen Arbeitsplätzen und spezifische Verhaltensregeln zu informieren. Diese Information ist zu dokumentieren.

Abschnitt 4

Schlussvorschriften

§ 9

Ausschuss für psychische Belastung bei der Arbeit

(1) Beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ein Ausschuss für psychische Belastung bei der Arbeit gebildet, dem fachkundige Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Landesbehörden, der gesetzlichen Unfallversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und weitere fachkundige Personen angehören, insbesondere aus der Wissenschaft. Für jedes Mitglied ist ein stellvertretendes Mitglied zu benennen. Die Gesamtzahl der Mitglieder soll 16 Personen nicht überschreiten. Die Mitgliedschaft im Ausschuss ist ehrenamtlich.

(2) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beruft die Mitglieder des Ausschusses und die stellvertretenden Mitglieder auf Vorschlag der Verbände und Behörden. Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung und wählt den Vorsitzenden aus seiner Mitte. Die Geschäftsordnung bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

(3) Zu den Aufgaben des Ausschusses gehört es,

1. dem Stand der Technik, Arbeitsmedizin, Arbeitspsychologie und Arbeitswissenschaft entsprechende Regeln und sonstige gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse für die Vermeidung und Verringerung der Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch psychische Belastung bei der Arbeit zu ermitteln,
2. Regeln zu ermitteln, wie die in dieser Verordnung bestimmten Anforderungen erfüllt werden können und
3. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Fragen der Vermeidung und Verringerung der Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch psychische Belastung bei der Arbeit zu beraten.

Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben hat der Ausschuss die allgemeinen Grundsätze des Arbeitsschutzes nach § 4 des Arbeitsschutzgesetzes zu Grunde zu legen. Das Arbeitsprogramm des Ausschusses wird mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgestimmt. Der Ausschuss arbeitet eng mit den anderen Ausschüssen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales zusammen.

(4) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann die vom Ausschuss nach Absatz 3 ermittelten Regeln und Erkenntnisse im Gemeinsamen Ministerialblatt bekannt machen. Es

hört den Ausschuss an, wenn es von ihm ermittelte Regeln und Erkenntnisse nicht veröffentlichen will.

(5) Die Bundesministerien sowie die zuständigen obersten Landesbehörden können zu den Sitzungen des Ausschusses Vertreterinnen und Vertreter entsenden. Diesen ist auf Verlangen in der Sitzung das Wort zu erteilen.

(6) Die Geschäfte des Ausschusses führt die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

§ 10

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 25 Absatz 1 Nummer 1 des Arbeitsschutzgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 4 eine Gefährdungsbeurteilung nicht, nicht richtig oder nicht vollständig dokumentiert.

§ 11

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Berlin, den ...

Die Bundeskanzlerin

Anhang

Bei der Planung, Gestaltung, dem Betrieb und der Änderung von Arbeitssystemen sind die folgenden Risikofaktoren und Gestaltungsgrundsätze zu berücksichtigen. Dabei soll auch den besonderen Belangen unterschiedlicher Beschäftigtengruppen Rechnung getragen werden.

Risikofaktoren

Psychische Belastung kann zu Gefährdungen der physischen und psychischen Gesundheit führen, wenn die Belastungen beeinträchtigende Effekte haben können. Diese können beruhen auf

- der Gestaltung der Arbeitsaufgabe, insbesondere unvollständigen Tätigkeiten, unzureichendem zeitlichem oder inhaltlichem Handlungsspielraum, einseitiger Belastung, hoher emotionaler Inanspruchnahme,
- der Gestaltung der Arbeitsorganisation, insbesondere unzureichender Information der Beschäftigten, unzureichender Abgrenzung der Verantwortung, unzureichender Durchschaubarkeit und Beeinflussbarkeit des Arbeitsablaufs, unausgeglichene beziehungsweise gestörtem Arbeitsanfall, unzureichend abgestimmten Schnittstellen zwischen Arbeitsbereichen,
- der Arbeitszeitgestaltung, insbesondere der Ausdehnung der Arbeitszeit, der Länge der Arbeitsintervalle, der unzureichenden Abgrenzung von Arbeitszeit und Freizeit, der Art der Schichtplangestaltung sowie der Ausgestaltung von Rufbereitschaft und Erreichbarkeit,
- der Gestaltung der sozialen Bedingungen, insbesondere der Kooperation und Kommunikation, der unzureichenden Förderung der Qualifikation, unzureichender Unterstützung bei gesundheitlichen Einschränkungen,
- der Gestaltung der Arbeitsumgebungsbedingungen, insbesondere der Wechselwirkung physischer und psychischer Belastung durch Lärm, Vibrationen, ungeeignete Arbeitsmittel, ungünstige Beleuchtung und ungünstige klimatische Bedingungen,
- der unzureichenden Integration von Beschäftigten in die betriebliche Organisation und den betrieblichen sozialen Beziehungen bei geringfügiger Beschäftigung, Arbeit auf Abruf oder kurzzeitiger Beschäftigung sowie bei räumlicher Trennung von der Betriebsstätte.

Gestaltungsgrundsätze

Um Gefährdungen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu vermeiden oder so weit wie möglich zu verringern sind bei der Gestaltung des Arbeitssystems nach §§ 3, 6 insbesondere die folgenden Gestaltungsgrundsätze zu berücksichtigen. Dabei besteht die Notwendigkeit, Arbeit sowohl geschlechtergerecht als auch alters- und altersngerecht zu gestalten.

1. Arbeitsaufgabe:

- angemessener Handlungs- und Entscheidungsspielraum: Er ermöglicht eine Einflussnahme der Beschäftigten auf Arbeitsinhalt, -pensum, -methoden, zeitliche Abfolge, Pausengestaltung,
- Vollständigkeit der Tätigkeit: Sie beinhaltet sowohl vorbereitende als auch ausführende und kontrollierende Aufgaben,
- Variabilität der Tätigkeit: Sie enthält vielfältige beziehungsweise wechselnde Arbeitsgegenstände, Arbeitsmittel, Arbeitsmethoden und erfordert vielseitige geistige Leistungen und körperliche Aktivitäten,
- Transparenz der Anforderungen der Arbeitsaufgabe.

2. Arbeitsorganisation:

- Sicherung der rechtzeitigen Information, Kommunikation und Rückmeldung;
- präventive Regelungen für Störungen und Unterbrechungen der Arbeit;
- Begrenzung besonders belastender Tätigkeiten, die zu Ermüdung und herabgesetzter Wachsamkeit führen können,
- Begrenzung der Arbeitsintensität,
- bei Änderungen der Arbeits- oder Betriebsorganisation sind die Belastungen zu berücksichtigen, die sich aus diesem Prozess ergeben.

3. Arbeitszeitgestaltung:

- belastungsangemessene innere Ausgestaltung der Arbeitszeit, Trennung von Arbeit und Freizeit bei flexiblen Arbeitszeitsystemen, belastungsnaher und ausreichender Freizeitgleichgewicht.

4. Arbeitsumgebungsbedingungen:

- Auswahl und Einsatz aufgabenangemessener und benutzerfreundlicher Arbeitsmittel unter Einbeziehung der Beschäftigten,
- Berücksichtigung nicht vermeidbarer physischer Belastung in ihrer Auswirkung auf die psychische Belastung bei der Arbeit.

5. Soziale Bedingungen:

- Beteiligung, Kommunikation, Unterstützung: Einbeziehung der Beschäftigten in Planungs- und Kommunikationsprozesse, Gewährleistung sozialer Unterstützung, angemessene und gesundheitsorientierte Personalführung, Beachtung der Grundsätze alters- und altersgerechter sowie geschlechtergerechter Arbeitsgestaltung;
- Integration atypisch Beschäftigter in die betriebliche Kommunikation, einschließlich der Gefährdungsbeurteilung, der Arbeitsschutzinformation und der Unterweisung.

Begründung

A Allgemeines

Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit gehören zu den zentralen Herausforderungen des heutigen Arbeitsschutzes. Der aktuelle Stressreport Deutschland 2012 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Lohmann-Haislah 2012) hat dies aktuell bestätigt.

Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit sind auf europäischer Ebene bereits 1989 im Anhang zur Richtlinie (RL) 89/392/EWG und 1990 in der Bildschirmrichtlinie (Richtlinie 90/270/EWG) explizit berücksichtigt worden. Richtungsweisend ist vor allem die Anforderung im Anhang zur Maschinenrichtlinie (inzwischen Richtlinie 2006/42/EG), wonach Maschinen so zu konzipieren sind, dass Belästigungen, Ermüdung und psychische Belastung des Bedienungspersonals auf das mögliche Mindestmaß zu reduzieren sind (Nummer 1.1.2 d). Für die betriebliche Ebene wird in der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG in vergleichbarer Weise eine Erleichterung bei eintöniger Arbeit und bei maschinenbestimmtem Arbeitsrhythmus verlangt (Artikel 6 Nummer 2 d). Damit ist im Unionsrecht der Arbeitsschutz als ganzheitliche Aufgabe formuliert worden. Bereits in einer der ersten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs ist folgerichtig der umfassende Anwendungsbereich der Gefährdungsbeurteilung nach Artikel 6 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG betont worden der sich auf alle Gefährdungen bei der Arbeit bezieht (EuGH 15. November 2001 – C 49/00, Italien, AuR 2002, 34; Kohte 2009 § 292 Rn. 32 ff).

Im Oktober 2004 wurde von den europäischen Sozialpartnern die Rahmenvereinbarung zu arbeitsbedingtem Stress geschlossen. Mit dieser Vereinbarung wurde anerkannt, dass die Bekämpfung psychischer Gefährdungen am Arbeitsplatz zu den Pflichten gehört, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern durch die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG auferlegt worden sind. Die Umsetzung der Sozialpartnervereinbarung sollte nicht nur durch nationale kollektive Vereinbarungen erfolgen, sondern auch die nationale Gesetzgebung stimulieren. Dieses Ziel wurde in beachtlichem Umfang erreicht. Im Evaluationsbericht der Kommission vom Februar 2011 konnte festgestellt werden, dass immerhin in dreizehn Mitgliedstaaten auch die nationale Gesetzgebung geändert und modernisiert worden war (European Commission 2011). Deutschland gehört nicht zu diesen Ländern; nach der Bewertung der Kommission blieben die Aktivitäten in Deutschland auf diesem Handlungsfeld deutlich hinter den Erwartungen zurück. Auf europäischer Ebene hat der SLIC (Senior Labour Inspectors Committee) für das Jahr 2012 eine Kampagne begonnen, um die Instrumente zu entwickeln, wie den neuen psychosozialen Risiken am Arbeitsplatz durch betriebliches Handeln und durch Aufsichtshandeln wirksam begegnet werden kann. Erste Ergebnisse sind bereits in 22 Sprachen im Netz eingestellt (www.av.se/slic2012).

Ogleich der Begriff der psychischen Belastung im deutschen Recht explizit nur in § 3 der Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bildschirmgeräten (BildscharbV) verwandt wird, besteht auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion in Deutschland kein Zweifel, dass die gesundheitlichen Gefährdungen, auf die sich die Pflichten nach §§ 3, 5 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) beziehen, gleichermaßen den Schutz der physischen und der psychischen Gesundheit umfassen (repräsentativ Wlotzke 2005, Seite 426,

429). Ebenso wird auch in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes (BAG) hervorgehoben, dass die Gefährdung der Gesundheit sich sowohl auf die physische als auch auf die geistig-seelische Integrität bezieht (BAG 12.8.2008 – 9 AZR 1117/06, NZA 2009, 102 = AP Nr. 29 zu § 618 BGB m. Anm. Kohte). Es ist daher folgerichtig, dass in Artikel 8 des geplanten Gesetzes zur Neuorganisation der bundesunmittelbaren Unfallkassen, zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze eine „Klarstellung“ in §§ 4, 5 Arbeitsschutzgesetz normiert werden soll (BUK-NOG, BR-Drs. 811/12). Die isolierte Änderung zweier Normen des Arbeitsschutzgesetzes bleibt jedoch deutlich hinter der Struktur des geltenden deutschen Arbeitsschutzrechts zurück.

Seit 1996 ist das Arbeitsschutzrecht in Deutschland nachhaltig systematisiert und ausgebaut worden. Auf der Basis des europäischen Rechts, vor allem der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG ist zunächst mit dem Arbeitsschutzgesetz und seinem weiten Anwendungsbereich ein einheitlicher Rahmen geschaffen worden, der inzwischen durch mehr als zehn Verordnungen untersetzt worden ist. Diese Verordnungen decken die überwiegende Mehrzahl der Gefährdungen bei der Arbeit sach- und branchenbezogen ab. Mit der Änderung des Arbeitsschutzgesetzes im Jahr 2002 wurde mit § 18 Absatz 2 Nummer 5 ArbSchG eine Rechtsgrundlage geschaffen, um mit Hilfe der Verordnungen Ausschüsse zu bilden, die jeweils technische Regeln formulieren, die wiederum vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bekannt gemacht werden. Durch das Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz 2008 und die damit verbundene Schaffung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) ist die Norm- und Regelsetzung auf den verschiedenen Ebenen vereinfacht und transparenter strukturiert worden. Im Rahmen der GDA ist mit den Beschlüssen zur Gestaltung des Vorschriften- und Regelwerks diese Struktur weiter verdeutlicht worden. In der Praxis haben wichtige Regeln der staatlichen Ausschüsse inzwischen eine hohe Akzeptanz gefunden, weil sie zur Konkretisierung der betrieblichen Anforderungen sowie zur Verdeutlichung der Kriterien der Aufsicht beitragen. In den letzten Jahren sind für die Mehrzahl der Verordnungen jeweils die fachlich zuständigen Ausschüsse festgelegt worden.

In diesem sorgfältigen differenzierten Gerüst finden sich jedoch nur wenige konkrete normative Anforderungen, wie den Gefährdungen durch psychische Belastung wirksam begegnet werden kann. Damit ist – auch nach Kodifikation des Artikels 8 des im Gesetzgebungsverfahren befindlichen BUK-NOG - der Gefährdungsschutz bei psychischer Belastung weiterhin noch nicht vollständig in die inzwischen bewährten Struktur des deutschen Arbeitsschutzrechts integriert. Unser Recht kennt für die anderen Gefährdungen jeweils ein klares System von allgemeinen gesetzlichen Anforderungen, Konkretisierungen auf einer ersten Stufe durch Verordnungen und weiterführenden Konkretisierungen durch Regeln der staatlichen Ausschüsse. Es ist aber seit langem anerkannt, dass die Effektivität des Arbeitsschutzrechts eng mit dem Grad der jeweiligen Konkretisierung zusammenhängt. Vor allem bestärkt die fehlende normativ dirigierte Konkretisierung im Bereich der Gefährdung durch psychische Belastung das vorhandene Vorurteil, dass man diese Aufgabe bei Gefährdungsbeurteilungen und betrieblichen Maßnahmen ausklammern oder zumindest hintanstellen kann.

Hier liegt eine wesentliche Ursache für den Umstand, dass alle Untersuchungen zum Ergebnis kommen, dass nur ein relativ geringer Teil der Gefährdungsbeurteilungen in deutschen

Betrieben und Unternehmen sich auch auf die psychischen Belastungen erstrecken. Eine aktuelle und repräsentative Studie (Beck et al. 2012, Seite 115 ff) hat diese Daten zusammengetragen. Sie entsprechen den Ergebnissen der repräsentativen ESENER (European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks) -Studie, die auf europäischer Ebene 2009 zum Ergebnis kam, dass europaweit – auch in Deutschland – zwar rund 80 Prozent der befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber psychische Belastung bzw. Stress für ein wichtiges Thema der Prävention halten, aber nur 20 Prozent in Deutschland systematische Maßnahmen treffen (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2009). Damit bleibt die deutsche Praxis deutlich hinter dem Durchschnitt der Betriebe in wichtigen Nachbarstaaten zurück.

Die Ergebnisse der ESENER-Studie sind ausdrücklich berücksichtigt worden bei der Formulierung der Arbeitsschutzziele 2013 – 2018 der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie. Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung gehört zu den drei zentralen Zielen, die durch Information und Sensibilisierung der Beteiligten, Entwicklung handhabbarer Instrumente für Gefährdungsbeurteilungen und Verbreitung erfolgreicher Praxisbeispiele erreicht werden sollen. Die Leitlinie zur Gefährdungsbeurteilung vom 15. Dezember 2011 (GDA 2011b) hat elementare Kategorien für die Ermittlung psychischer Belastungen genannt; wesentlich ausführlicher ist die Leitlinie Beratung und Überwachung psychischer Belastung am Arbeitsplatz vom 24. September 2012 (GDA 2012), die die Anforderungen an Inhalt und Prozessqualität der Gefährdungsbeurteilung präzisiert und intensiviert hat. Adressat dieser Leitlinie sind nach ihrer eigenen Aussage jedoch nicht die Unternehmen, sondern die Aufsichts- und Beratungsdienste. Damit kann auch diese Leitlinie nur mittelbar dazu beitragen, dass die betriebliche Ebene, die im heutigen Arbeitsschutzrecht im Mittelpunkt steht, hier aktiv wird.

Diese Entwicklungen werden begrüßt, doch reichen sie nicht aus, um hinreichende Rechtssicherheit und Transparenz zu schaffen. Die wichtige Leitlinie vom 24. September 2012 richtet sich ausdrücklich an die Aufsichtsdienste, während zentraler Normadressat der §§ 3 ff ArbSchG die jeweiligen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind. Sie benötigen und erwarten eine entsprechende Konkretisierung der Generalklauseln und allgemeinen Pflichten, damit sie gezielte betriebliche Strategien entwickeln können, die durch Beratung und Überwachung gestützt und reguliert werden. Gerade wenn mit der Leitlinie vom 24. September 2012 auch ein koordiniertes und zielgerichtetes Verwaltungshandeln gefördert werden soll, dann bedarf es einer Präzisierung der rechtlichen Pflichten. Auch für Betriebs- und Dienstvereinbarungen ist eine solche Konkretisierung ein wichtiger Handlungsrahmen.

B Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

In § 1 Absatz 1 des Entwurfs wird der Normzweck der Verordnung benannt. Es geht um den Schutz der Gefährdung von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch psychische Belastung bei der Arbeit. Damit ordnet sich diese Verordnung in den präventiven Zweck des geltenden Arbeitsschutzrechts ein und orientiert sich an den zentralen Grundsätzen des § 4

Arbeitsschutzgesetzes. Der Begriff der psychischen Belastung wird näher in § 2 definiert; bereits die Wortwahl in § 1 macht deutlich, dass die Verordnung in Übereinstimmung mit den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen psychische Belastung wertfrei und nicht per se als negativ einstuft, denn der Schutz bezieht ausschließlich auf Gefährdungen durch psychische Belastung. Er schränkt diesen Schutz weiter ein auf die psychische Belastung „bei der Arbeit“. Dies entspricht dem Gesundheitsbegriff der ILO, wonach der Begriff der Gesundheit im Zusammenhang mit der Arbeit nicht nur das Freisein von Krankheit oder Gebrechen, sondern auch die physischen und geistig-seelischen Faktoren umfasst, die sich auf die Gesundheit auswirken und die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherheit und der Gesundheit bei der Arbeit stehen. Mit der Ratifikation des ILO Übereinkommens 187 zum Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz ist diese Zielsetzung einer umfassenden Prävention auch für das deutsche Recht maßgeblich. Sie entspricht auch den Grundlagen des Europäischen Rechts und lässt genügend Raum für weitergehende freiwillige Aktivitäten der betrieblichen und sonstigen Gesundheitsförderung.

Der Anwendungsbereich der Verordnung orientiert sich am weiten Anwendungsbereich der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG und des Arbeitsschutzgesetzes. Sektorale Ausnahmen für den Bergbau und Seeschifffahrt sind für diese Verordnung nicht erforderlich, da es an branchenspezifischen Regelungen im Bergbau und der Seeschifffahrt fehlt. Dagegen enthält die Verordnung in Übereinstimmung mit den neueren Arbeitsschutzverordnungen eine Ermächtigungsgrundlage für den Bundesminister der Verteidigung zu spezifischen Regelungen. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Tätigkeit in der Bundeswehr mit spezifischer psychischer Belastung verbunden sein kann, so dass eine spezielle Regulierung ermöglicht wird. In Anlehnung an Artikel 2 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG und § 20 Absatz 2 ArbSchG wird diese Ermächtigungsgrundlage auch für den Bundesminister des Inneren zur Verfügung gestellt.

Zu § 2

In § 2 folgen grundlegende Begriffsbestimmungen, die zu einer Vereinheitlichung in der Praxis führen sollen. Grundlegend ist der Begriff der psychischen Belastung. Dieser wird definiert in Übereinstimmung mit den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen, die vor allem auf deutscher und internationaler Ebene in der DIN EN ISO 10075 zusammengefasst sind und die auch als Basis des Stressreport Deutschland 2012 genutzt worden sind. Danach umschreibt dieser Begriff die Gesamtheit der Einflüsse, die auf die Beschäftigten einwirken. Der Begriff der psychischen Belastung ist in der Arbeitswissenschaft ein wertfreier Begriff, die Belastung kann sowohl zu positiven Anreizen als auch zu negativen Beanspruchungen für die einzelnen Beschäftigten führen. Dieser umfassende und wertfreie Ansatz ist wichtig für eine realistische Gefährdungsbeurteilung; es erleichtert die Kommunikation im Betrieb, wenn das Erkennen von Belastungen noch nicht als Negativaussage zu werten ist.

Psychische Belastung führt zu individuell unterschiedlichen Beanspruchungen; es wird – wiederum in Übereinstimmung mit dem Stressreport Deutschland 2012 - ausdrücklich hervorgehoben, dass diese Beanspruchungen sowohl physischer als psychischer Natur sein können. Damit wird ebenfalls eine mögliche Engführung vermieden und in Übereinstimmung

mit der internationalen Diskussion die Breite und Vielfalt der möglichen Beanspruchungen hervorgehoben.

Diese Beanspruchungen können sich in unterschiedlicher Weise auf die Beschäftigten auswirken. Sie betreffen Gesundheit, Leistungsvermögen und Wohlbefinden. Bereits in der ersten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum neuen Arbeitsschutzrecht (31.01.1997 – 1 C 20/95, NZA 1997, 482) ist ausdrücklich hervorgehoben worden, dass das neue europäische und deutsche Arbeitsschutzrecht einen ganzheitlichen Charakter hat und dass Arbeitssituationen (zum Beispiel Arbeit in Räumen ohne Sichtverbindungen nach außen) zu vermeiden sind, die Gesundheit und Wohlbefinden gefährden können. Es wird in diesem Urteil ausdrücklich gebilligt, dass die „Vermeidung einer Gefährdung der Gesundheit durch psychische Belastungen normativ gefordert“ wird. Dies entspricht auch der Wortwahl des europäischen Rechts in der Richtlinie 89/654/EG sowie in Anhang 1.2. der geltenden Arbeitsstättenverordnung. Auf diese Weise wird die ganzheitliche Dimension des Arbeitsschutzes verdeutlicht.

Absatz 2 erläutert die umfassende Wirkungsweise von psychischer Belastung. Sie hebt besonders die Vorgänge der Wahrnehmung und Informationsverarbeitung hervor, weil diese gerade für die moderne Arbeitswelt prägend sind, in der die Intensität der Informationswahrnehmung und -verarbeitung deutlich zugenommen hat. Weiter werden besonders kognitive und mentale sowie emotionale und motivationale Vorgänge genannt, weil auch auf diese Weise die Ganzheitlichkeit des Arbeitsschutzes zum Ausdruck kommt.

Mit dem in Absatz 3 definierten Begriff des Arbeitssystems wird wiederum in Anlehnung an die neuere arbeitswissenschaftliche Terminologie die Gesamtheit der Arbeits- und Arbeitsumgebungsbedingungen bezeichnet, auf die sich die menschengerechte Gestaltung der Arbeit beziehen kann (so auch die Leitlinie Beratung und Überwachung psychischer Belastung am Arbeitsplatz vom 24. September 2012). Im Mittelpunkt dieser systemischen Gestaltung stehen nicht die einzelnen Elemente, sondern das organisierte Zusammenwirken im betrieblichen Arbeitsprozess: Zu einem Arbeitssystem gehören neben den Arbeitsaufgaben und Arbeitsmitteln auch die spezifischen Umgebungsbedingungen, in denen die Beschäftigten arbeiten. Diese erstrecken sich sowohl auf physische Bedingungen (zum Beispiel Lärm, Beleuchtung) als auch auf die soziale Dimension der Arbeitsbeziehungen. Die Gestaltung des Arbeitssystems bedarf jeweils der innerbetrieblichen Konkretisierung, weil die einzelnen Elemente in den verschiedenen Branchen, Betrieben und Arbeitssituationen eine unterschiedliche Gewichtung erfahren, die jeweils konkret zu ermitteln und festzulegen ist.

Die neuere Entwicklung flexibler Arbeitsorganisationen lässt es geboten erscheinen, die zeitliche Organisation ausdrücklich als ein spezielles Element des Arbeitssystems hervorzuheben. Dies entspricht der hohen Bedeutung arbeitszeitbezogener Gefährdungen, die im Stressreport Deutschland 2012 ausführlich referiert werden. In Übereinstimmung mit Artikel 13 der Richtlinie 2003/88/EG wird der Gefährdungsschutz bei flexibler Arbeitszeitorganisation mit dem Begriff des Arbeitsrhythmus erfasst, der daher in Absatz 4 in Übereinstimmung mit der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion definiert wird (Habich 2006, Seite 93 ff).

Zu § 3

In Anlehnung an die neueren Arbeitsschutzverordnungen (zum Beispiel §§ 3a ArbStättV, 7 OStrV) werden in § 3 die Grundpflichten definiert, die von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu realisieren sind. Daher sind die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu treffen, um eine Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch psychische Belastung bei der Arbeit zu vermeiden. Kann die Gefährdung nicht vermieden werden, so ist die Gefährdung jeweils so weit wie möglich zu verringern. Diese Grundpflichten haben auch eine umfassende zeitliche Dimension und sind bereits bei der Planung und Gestaltung des Arbeitssystems zu beachten, damit präventiver Arbeitsschutz so früh wie möglich sichergestellt wird. Sie sind selbstverständlich auch beim Betrieb, der Überprüfung und der Änderung des Arbeitssystems einzuhalten. Auf diese Weise wird zugleich an den jeweiligen Lebenszyklus von Organisationen, Arbeitsmitteln und den anderen Elementen des Systems angeknüpft. Damit wird die Beobachtung im Stressreport Deutschland 2012 aufgegriffen, dass gerade betriebliche Restrukturierungsprozesse eine Intensivierung psychischer Belastung bewirken können und in operable Kategorien überführt.

Die Grundpflichten in § 3 sind – in Übereinstimmung mit der Struktur des deutschen Arbeitsschutzrechts (dazu Wlotzke 1997, 1469 ff) - allgemein gehalten, weil in den jeweiligen Betrieben eine spezifische Konkretisierung erforderlich ist. Um die betrieblichen Akteure nicht allein zu lassen, werden im Anhang Risikofaktoren und Gestaltungsgrundsätze genannt, die bei der Erfüllung der Grundpflichten zu berücksichtigen sind.

Die vom Ausschuss für psychische Belastung bei der Arbeit nach § 9 Absatz 3 ermittelten und durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bekannt gegebenen Regeln und arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse für die Vermeidung und Verringerung der Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch psychische Belastung bei der Arbeit konkretisieren die in der Verordnung genannten Anforderungen. Die Einhaltung dieser Regeln und Erkenntnisse bewirkt die Vermutung zugunsten des Rechtsanwenders, dass insoweit die in der Verordnung gestellten Anforderungen erfüllt sind.

Zu § 4

Zu den zentralen Pflichten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gehört im modernen Arbeitsschutz die Beurteilung der Arbeitsbedingungen nach § 5 ArbSchG. In den Verordnungen der letzten Jahre ist diese Pflicht jeweils konkretisiert worden. Der Text des § 4 der Verordnung lehnt sich an die neueren Verordnungen an (zum Beispiel § 3 LärmVibrationsArb-SchV, § 3 OStrV, § 3 ArbStättV), die in ihrer Struktur einheitliche Konkretisierungen für die Gefährdungsbeurteilung enthalten. Damit wird deutlich gemacht, dass es sich nicht um eine separate Gefährdungsbeurteilung für psychische Belastungen handelt, sondern dass die Ermittlung von Gefährdungen für Sicherheit und Gesundheit durch psychische Belastung und die Ermittlung der notwendigen Maßnahmen des Arbeitsschutzes ein integraler Bestandteil jeder Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG sind. Dies entspricht der geplanten Klarstellung im Arbeitsschutzgesetz, die sich inzwischen im Gesetzgebungsverfahren im Bundestag befindet (BT-Drucksache 17/12297). Die Gefährdungen, die in § 5 ArbSchG für die Beurteilung der Arbeitsbedingungen genannt werden, sollen um die Beurteilung psychischer Belastungen ergänzt werden.

§ 4 der Verordnung orientiert sich insoweit auch an der Leitlinie Gefährdungsbeurteilung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie vom 15. Dezember 2011, die psychische Faktoren unter Nummer 10 der zu ermittelnden Gefährdungselemente aufführt. Diese Regelung entspricht auch dem hohen Stellenwert der integrierten Gefährdungsbeurteilung in der Leitlinie zur Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz vom 24. September 2012.

In Absatz 1 Satz 2 werden die einzelnen Gefährdungsfaktoren, die in beiden Leitlinien aufgeführt sind, in kurzer und gestraffter Form aufgenommen, um auch insoweit den betrieblichen Akteuren sowie den zuständigen Behörden eine übersichtliche und handhabbare Orientierung zu vermitteln, die mit den aktuellen Leitlinien übereinstimmt. Weiter gehört dazu die Bedeutung der Wechselwirkungen zwischen psychischer und physischer Belastung und Beanspruchung. Dieser Grundsatz ist in der Schlusszusammenfassung des 7. Arbeitsschutzforums vom Vorsitz der Nationalen Arbeitsschutz Konferenz (NAK) ebenso wie in den aktuellen SLIC-Dokumenten ausdrücklich hervorgehoben worden. Die Formulierungen der Verordnung machen weiter deutlich, dass Gefährdungsbeurteilungen kein Selbstzweck sind, sondern dazu dienen, die notwendigen Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu ermitteln, die im jeweiligen Betrieb und am jeweiligen Arbeitsplatz zu ergreifen sind.

Ausdrücklich hervorgehoben wird, dass die Gefährdungsfaktoren und Gestaltungsgrundsätze im Anhang der Verordnung zu berücksichtigen sind. Wiederum steht den betrieblichen Akteuren ein Gestaltungsspielraum zu, den sie jeweils eigenständig zu konkretisieren haben. Die Regeln und Erkenntnisse, die von dem Ausschuss nach § 9 festgestellt werden, sind dabei ebenso zu berücksichtigen. Gerade diese Verbindung zwischen den Gefährdungsfaktoren und Gestaltungsgrundsätzen sowie den vom Ausschuss festgestellten gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen kann und soll den betrieblichen Akteuren sowie den zuständigen Behörden eine größere Rechtssicherheit vermitteln, um das derzeit bestehende markante Handlungsdefizit zu verringern. Schließlich wird als spezifische Methode bei der Ermittlung psychischer Belastung die Beteiligung der Beschäftigten genannt. Dieser Grundsatz gehört inzwischen ebenfalls zu den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen. Auch in diesem Zusammenhang ist auf die Erkenntnisse des SLIC und seiner 2012 veröffentlichten Ergebnisse zu verweisen.

In Übereinstimmung mit den neueren Verordnungen zum Arbeitsschutz wird Sicherung der Fachkunde verlangt; ebenso wird auch in dieser Verordnung die Dokumentationspflicht näher konkretisiert, die bereits in § 6 ArbSchG generell statuiert ist. Wiederum ist in Übereinstimmung mit den neueren Verordnungen, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der Beschlussfassung des Bundesrates vom 1. Februar 2013 und der zustimmenden Gegenäußerung der Bundesregierung vom 5.2.2013 (BT-Drs. 17/12297 S. 90) diese Dokumentation nicht an die Zahl der Beschäftigten gebunden: Die Anforderungen an die Differenziertheit einer Dokumentation bei geringer Beschäftigtenzahl sind selbstverständlich niedriger als in mittleren und größeren Betrieben. Die Anforderungen an die Dokumentation werden in § 4 Absatz 3 Satz 2 und 3 näher beschrieben. Schließlich wird auch die allgemein anerkannte Notwendigkeit der Dokumentation der Wirksamkeitskontrollen nach § 3 Absatz 1 Seite 2 ArbSchG für den Anwendungsbereich dieser Verordnung näher konkretisiert.

Zu § 5

Wiederum in Übereinstimmung mit den neueren Verordnungen zum Arbeitsschutzgesetz (zum Beispiel §§ 11 LärmVibrationsArbSchV, 8 OStrV) wird auch die Kardinalpflicht des § 12 ArbSchG durch die Verordnung konkretisiert. Der Unterweisung kommt hier eine spezifische Bedeutung zu, da allgemein anerkannt ist, dass die Stärkung der Ressourcen der Beschäftigten zu den wichtigen Maßnahmen des Arbeitsschutzes bei psychischer Belastung gehören kann. Die sowohl in der Leitlinie vom 24. September 2012 als auch in den SLIC-Dokumenten betonte Qualifizierung der Vorgesetzten wird in Absatz 3 als eine eigenständige, wiederum betrieblich zu konkretisierende Arbeitsschutzpflicht verdeutlicht. Die spezifische Bedeutung der Führungskultur für einen wirksamen Gefährdungsschutz bei psychischer Belastung ist ausführlich im Stressreport 2012 herausgearbeitet worden.

Zu § 6

Die allgemeinen Grundpflichten des § 3 werden in § 6 näher konkretisiert und strukturiert. Der Entwurf orientiert sich hier an der Normstruktur des heutigen Gefahrstoffrechts, das allgemeine Grundpflichten in § 6 und differenzierte Schutzmaßnahmen in §§ 7 ff normiert und systematisiert. Die Anforderungen des § 6 der Verordnung unterscheiden wiederum zwischen Vermeidung und Verringerung der Gefährdungen. Die weitere Strukturierung lehnt sich an erfolgreiche Beispiele betrieblicher Praxis an, die regelmäßig zwischen der Planung und Gestaltung des Arbeitssystems und der Ausführung der Arbeit unterscheiden. Die einzelnen Anforderungen entsprechen wiederum der Leitlinie vom 24. September 2012, den aktuellen SLIC-Dokumenten sowie den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen, vor allem der DIN EN ISO 10075 (Nachreiner/Schultetus 2002, Seite 519 ff). Mit diesem Katalog wird allen Beteiligten ein differenzierter Handlungsrahmen vorgegeben, der für die individuelle betriebliche Konkretisierung hinreichend offen ist.

Zu § 7

Mit § 7 wird die im deutschen Recht bisher nicht explizit umgesetzte Forderung des Artikel 13 der Richtlinie 2003/88/EG umgesetzt, bei der Gestaltung der Arbeit nach einem Rhythmus die Arbeitsgestaltung an den Menschen anzupassen und monotone Arbeit so weit wie möglich zu verringern. Die aktuellen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse bewerten gerade die Gestaltung der Arbeitszeit als einen besonderen Risikofaktor; sie ist bereits nach § 5 Absatz 3 Nummer 4 ArbSchG bei jeder Gefährdungsbeurteilung zu berücksichtigen. In den Dokumenten der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie sowie des SLIC werden diese Erkenntnisse näher konkretisiert, so dass sie notwendigerweise explizit in die Verordnung zu übernehmen sind. Verlangt werden daher nicht nur die angemessene Ausgestaltung und Lage von Pausen und Ruhezeiten, sondern auch die immer wichtiger werdende Abgrenzung von Arbeitszeit und arbeitsfreier Zeit, die Gestaltung und Begrenzung von Rufbereitschaft sowie die Sicherung eines angemessenen und zeitnahen Freizeitausgleichs. Alle Anforderungen finden ihre Widerspiegelung in den Ergebnissen des Stressreports Deutschland 2012.

Zu § 8

Mit § 8 wird mit der Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf einen weiteren Risikofaktor eingegangen, der bereits in der ersten Periode der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie aufgenommen worden ist. Schnittstellen zwischen verschiedenen Arbeitsorganisationen in einer Betriebsstätte sind Risikofaktoren, die gerade bei unklaren Kompetenzen und gestörter oder fehlender Kommunikation zu nachhaltigen Gefährdungen von Sicherheit und Gesundheit führen können. Die allgemeinen Pflichten des § 8 ArbSchG, werden daher durch § 8 der Verordnung näher konkretisiert und damit auch besser handhabbar.

Zu § 9

Zu den strukturbildenden Elementen der Verordnung gehört die Bildung eines eigenständigen Ausschusses für psychische Belastung bei der Arbeit, der sowohl gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse als auch Regeln zur Umsetzung der Verordnung ermittelt, die vom Ministerium bekannt gemacht werden. Seit vor zwölf Jahren durch § 18 Absatz 2 Nummer 5 ArbSchG die Bildung kooperativer Ausschüsse eine gesetzliche Grundlage im Arbeitsschutzgesetz gefunden hat, haben sich diese Ausschüsse zu einem wichtigen Element des heutigen deutschen Arbeitsschutzrechts entwickelt. Die von ihnen ermittelten Regeln gewinnen zunehmend an Akzeptanz und sind auch im Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz berücksichtigt worden. Im GDA-Leitlinienpapier (GDA 2011a) zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks wird den Regeln der staatlichen Ausschüsse eine Schlüsselrolle für die rechtssichere Konkretisierung arbeitsschutzrechtlicher Anforderungen zugeschrieben.

Nach der jetzigen Rechtslage besteht kein Ausschuss, der umfassend für die Entwicklung von Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung der Gefährdung durch psychische Belastung zuständig ist. Die neue Verordnung schafft eine solche Rechtsgrundlage und stellt zugleich sicher, dass die umfassende interdisziplinäre Besetzung eines solchen Ausschusses gewährleistet wird. Dies entspricht dem Charakter dieser Aufgabe als einer Querschnittsaufgabe, die durch die verschiedenen Berufsgruppen kooperativ zu realisieren ist.

Zu § 10

Mit § 10 werden die erforderlichen Vorschriften über Sanktionen normiert. Die Norm entspricht der aktuellen Fassung von § 9 ArbStättV Absatz 1, Nummer 1 und vermittelt damit den klassischen Handlungsformen der Aufsicht einen zeitgerechten und sowohl mit der europäischen Gemeinschaftsstrategie als auch mit der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie kompatiblen Rahmen. Sie konzentriert die Sanktionen in diesem diffizilen Bereich auf hinreichend bestimmte und gut handhabbare Tatbestandsmerkmale. Dies wird zur Effektivität und Transparenz des Verwaltungshandelns beitragen.

Zu § 11

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten dieser Verordnung.

Zum Anhang zur Beachtung von Risikofaktoren und Gestaltungsgrundsätzen

Mit dem Anhang greift die Verordnung auf ein Instrument zurück, das bereits in verschiedenen Arbeitsschutzverordnungen genutzt wird. Beispielhaft ist hier auf die Lastenhandhabungsverordnung zu verweisen, die ebenfalls besondere Risikofaktoren aufführt. Dies Instrument ist besonders in den Fällen gut geeignet, in denen nur schwer auf quantitative Messungen zurückgegriffen werden kann. Die weitere Nennung von Gestaltungsgrundsätzen dokumentiert, dass eine betriebliche Gestaltung erforderlich ist, für die wiederum normativ keine konkreten quantitativen Vorgaben gemacht werden können. Andererseits ist es in Übereinstimmung mit § 4 Nummer 3 ArbSchG geboten, auf gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zurückzugreifen. Der Anhang steht daher in Übereinstimmung mit den Kategorien, die insbesondere in der Leitlinie vom 24. September 2012, den LASI-Veröffentlichungen 31 und 52 (LASI 2003, 2009) sowie den SLIC-Dokumenten 2012 zu psychosozialen Risiken auffindbar sind, und gibt den betrieblichen Akteuren eine überschaubare Orientierung, um das sichtbare Handlungsdefizit nachhaltig zu verringern. Damit auch spezifischen Belangen unterschiedlicher Beschäftigtengruppen in einem Unternehmen Rechnung getragen wird, verweist der Anhang beispielsweise auf die Notwendigkeit Arbeit sowohl geschlechtergerecht als auch alters- und alternsgerecht zu gestalten. Damit berücksichtigt die Verordnung das Anliegen, einen geschlechtergerechten und stärker zielgruppenorientierten Arbeits- und Gesundheitsschutz umzusetzen (ASMK 2012 sowie GFMK 2012)

Der Anhang enthält eine für alle Beteiligten gut erkennbare Doppelstruktur. Die wesentlichen Handlungsfelder der Arbeitsaufgabe, der Arbeitsorganisation, der Arbeitszeitgestaltung, der Arbeitsumgebungsbedingungen und der sozialen Bedingungen werden sowohl unter dem Gesichtspunkt der Risikofaktoren als auch der Gestaltungsmöglichkeiten erfasst. Dies entspricht der auch im Stressreport 2012 zu Grunde gelegten Doppelstruktur des neutralen Begriffs der psychischen Belastung, der nicht nur Risiken, sondern auch Ressourcen umfasst, und der auch in neueren Modellprojekten der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin genutzt worden ist, z.B. zur Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung im Einzelhandel (Mußlick et al 2012, S. 275 ff).

Die einzelnen Faktoren und Gestaltungsgrundsätze sind nicht abschließend formuliert, so dass neue Entwicklungen und Besonderheiten bestimmter Betriebe und Branchen berücksichtigt werden können. Der Anhang greift daher auch die aktuellen Herausforderungen nachhaltiger räumlicher Mobilität, intensiver persönlicher Erreichbarkeit und mangelnder Abgrenzung von Arbeitszeit und Freizeit auf.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

a) Allgemein

Die Arbeitsschutzressorts der Länder Brandenburg, Bremen, Nordrhein Westfalen und Schleswig-Holstein haben sich unter der Federführung Hamburgs darauf verständigt, die Bundesregierung aufzufordern, eine Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit vorzulegen. Darüber hinaus hat die 89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 28./29. November 2012 in Hannover die Bundesregierung gebeten, die notwendigen Rechtsgrundlagen für eine angemessene Überwachung und Beratung der Betriebe zu arbeitsbedingten psychischen Belastungen zu schaffen und die Länder an der Erarbeitung zu beteiligen.

In der 89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 28./29. November 2012 bekannten sich die Länder nicht nur dazu, sich verstärkt dieser Herausforderung im praktischen Aufsichtshandeln zu stellen. Sie forderten die Bundesregierung auf, den rechtlichen Rahmen sowohl für die Unternehmen als auch für die Aufsichtsbehörden der Länder zu präzisieren, um für alle Beteiligten die erforderliche Rechtssicherheit herzustellen (Beschluss 7.29). Diesem Ziel dient der folgende Antrag.

Es wird daher in Übereinstimmung mit dem Beschluss 7.29 der 89. ASMK vorgeschlagen, eine Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit zu schaffen. Auch dieser Vorschlag entspricht den Ergebnissen der ESENER-Studie: Mehr als die Hälfte der befragten deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hatten als mit Abstand wichtigsten Anreiz für Aktivitäten zur Bewältigung psychosozialer Gefährdungen die Erfüllung gesetzlicher Pflichten genannt.

b) Die Struktur der Verordnung

Der Aufbau der Verordnung orientiert sich an der Struktur, die sich in letzter Zeit für die Arbeitsschutzverordnungen zum Arbeitsschutzgesetz durchgesetzt hat. In Abschnitt 1 werden Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen erläutert. Es folgen die Grundpflichten und die spezifischen Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung. In einem weiteren konkreteren Abschnitt folgen die jeweiligen betrieblichen Gestaltungspflichten, bevor in den Schlussvorschriften die Bildung und Arbeit eines Ausschusses sowie Ordnungswidrigkeiten normiert werden.

Damit sind auch die aktuellen Ergebnisse des Beschlusses 7.26 der 89. ASMK zum zielgruppenorientierten modernen Arbeitsschutz aufgenommen.

c) Literatur

ASMK - Arbeits- und Sozialministerkonferenz, 2012: Zielgruppen- und Geschlechteraspekte im Arbeits- und Gesundheitsschutz, 89. ASMK am 28./29. November 2012 in Hannover, TOP 7.26.

Beck D, Richter G, Ertel M, Morschhäuser M, 2012: Gefährdungsbeurteilung bei psychischen Belastungen in Deutschland, in: Prävention und Gesundheitsförderung May 2012, Volume 7, Issue 2, pp 115-119.

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 2012: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2010 - Unfallverhütungsbericht Arbeit. 1. Auflage. Dortmund. <http://www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/Suga-2010.html>.

Bödeker, W, Friedrichs, M, 2011: Kosten der psychischen Erkrankungen und Belastungen in Deutschland. In: Lothar Kamp, Klaus Pickshaus (Hrsg.), in: Regelungslücke psychische Belastungen schließen, Hans Böckler Stiftung u. Industriegewerkschaft Metall, Düsseldorf, S. 69 – 102. http://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_regellungsluecke.pdf.

BT-Drucksache 17/12297 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der bundesunmittelbaren Unfallkassen, zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze, (BUK-Neuorganisationsgesetz – BUK-NOG), Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode 05.02.2013.

BUK-NOG – Gesetz zur Neuorganisation der bundesunmittelbaren Unfallkassen, zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (BUK Neuorganisationsgesetz) BR-Drs. 811/12.

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2009: Europäische Unternehmenserhebung ESENER Studie Bilbao. <http://osha.europa.eu/de/riskobservatory>.

European Commission, 2011: Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress, Brussels, 24.2.2011.

European Trade Union Confederation, Union of Industrial and Employers Confederations of Europe, European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest, 2004: Rahmenvereinbarung über arbeitsbedingten Stress. http://www.ergo-online.de/html/service/download_area/arbeitsbed-stress.pdf.

GDA - Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie, 2011a: Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz, 31. August 2011 (www.gda-portal.de, Link: Regel- und Vorschriftenwerk).

GDA – Gemeinsame deutsche Arbeitsschutzstrategie, 2011b: Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation vom 15. Dezember 2011 (www.gda-portal.de, Suche starten: Leitlinie).

Drucksache 315/13

-22-

GDA – Gemeinsame deutsche Arbeitsschutzstrategie, 2012: Leitlinie Beratung und Überwachung psychischer Belastung am Arbeitsplatz vom 24. September 2012 (www.gda-portal.de, Suche starten: Leitlinie).

GFMK – Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und –senatoren der Länder 2012: Geschlechtergerechter Arbeits- und Gesundheitsschutz: Ansatzpunkte und Strategien aus gleichstellungspolitischer Sicht, Hauptkonferenz am 14./15.06.2012 in Nürnberg, TOP 6.2.

Habich, A 2006: Sicherheits- und Gesundheitsschutz durch die Gestaltung von Nacht- und Schichtarbeit und die Rolle des Betriebsrats, Peter Lang Verlag 2006.

Kohte, W 2009: Grundlegende Pflichten und Rechte im betrieblichen Arbeitsschutz, in: Richardi, R, Wlotzke, O, Wißmann, H, Oetker, H (Hrsg.) Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, 3. Auflage § 292, Verlag C. H. Beck München.

LASI - Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik 2003: Handlungsanleitung zur Ermittlung psychischer Fehlbelastungen am Arbeitsplatz und zu Möglichkeiten der Prävention (LV 31), Saarbrücken. <http://lasi.osha.de>.

LASI - Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik 2009: Integration psychischer Belastungen in die Beratungs- und Überwachungspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder (LV 52), Potsdam, Hannover. <http://lasi.osha.de>.

Lohmann-Haislah A, 2012: Stressreport Deutschland 2012. Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden, 1. Auflage. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2012.

Mußlick, Steffi; Pietrzyk; Ulrike; Schmidt, Christine; Richter; Gabriele: Psychische Belastung: Gefährdungsbeurteilung im Einzelhandel, in: sicher ist sicher – Arbeitsschutz aktuell, Fachzeitschrift für Sicherheitstechnik, Gesundheitsschutz und menschengerechte Arbeitsgestaltung, 6/12, 275.

Nachreiner/Schultetus 2002: Normung im Bereich der psychischen Belastung – die Normen der Reihe DIN EN ISO 10075, in: DIN Mitteilungen Jg 81/2002, Nr. 8, S. 519 bis 533. (www.kan.de, Suchwort: DIN-EN-ISO 10075).

Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit.

Richtlinie 89/654/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten (Erste Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG).

Richtlinie 2003/88/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.

Richtlinie 89/392/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen (89/392/EWG) Zuletzt im Mai 2006 aktualisiert durch die Neufassung 2006/42/EG - umgesetzt durch die 9. ProdSV, zuletzt geändert durch Art. 19 G vom 8. November 2011, I 2178.

Richtlinie 90/270/EWG des Rates vom 29. Mai 1990 über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten (Fünfte Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG).

Wlotzke, O 1997: Fünf Verordnungen zum Arbeitsschutzgesetz von 1996, NJW – Neue Juristische Wochenschrift, Heft 22/1997 vom 28.05.1997, 1469 – 1475.

Wlotzke, O. 2005: Die Mitbestimmung nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG und das erneuerte Arbeitsschutzrecht, in Kohte W, Dörner H-J, Anzinger R, 2005: Festschrift für Hellmut Wiß-mann. Arbeitsrecht im sozialen Dialog. Verlag C. H. Beck München, S. 426 - 439.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)63

19. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Dr. Kai Seiler, Bochum

1. Zusammenfassung

Das Arbeitszeitgesetz zielt auf die Sicherheit und den gesundheitlichen Schutz der Beschäftigten, einem wichtigen gesellschaftlichen Ziel. Risiken für Sicherheit und Gesundheit entstehen insbesondere dann, wenn sich durch:

- eine Verlängerung von Arbeitszeiten,
- eine Kürzung der Ruhezeiten,
- erweiterte Erreichbarkeitsanforderungen,
- eine zusätzliche Arbeitsverdichtung sowie,
- volkswirtschaftliche Unsicherheiten

kumulierte Belastungen für Arbeitende ergeben.

Arbeitende haben nur ein beschränktes Zeitbudget zur Verfügung, bestehend aus Arbeitszeiten und Ruhezeiten (entspricht der Nicht-Arbeitszeit). Eine Verlängerung der Arbeitszeit bedingt immer auch eine Reduzierung der Ruhezeit. Eine weitere Einschränkung ergibt sich durch die sogenannte Obligationszeit. Sie bezeichnet die Zeiten, in denen allgemein erforderliche Tätigkeiten außerhalb der Arbeitszeit ausgeführt werden müssen (z. B. Schlafen, Pendeln, Nahrungsaufnahme usw.).

Arbeitszeiten wurden arbeitsmedizinisch und arbeitswissenschaftlich bereits intensiv erforscht:

- Aus längeren Arbeitszeiten resultieren Bedarfe längerer Erholungszeiten.
- In vielen Studien wird belegt, dass eine Verlängerung der Arbeitszeit verkürzte Schlafphasen, Schlafstörungen und eine verminderte Leistungsfähigkeit bedingt.
- Ausgleichsruhezeiten können die Auswirkungen verlängerter Arbeitszeiten überdies nicht völlig ausgleichen.
- Unfälle und Fehlhandlungen treten bei täglichen Arbeitszeiten über neun Stunden vermehrt auf. Bereits zulässige, eher geringfügige Abweichungen von der Regelarbeitszeit beinhalten nachgewiesener Weise ein deutlich erhöhtes Risiko.
- Auch die Gesamtarbeitszeit geht bereits ab zwei wöchentlichen Überstunden mit negativen Auswirkungen auf die Gesundheit einher.
- Schon eine Überschreitung der vierzig Stunden wöchentlich geht einher mit einer bedeutsamen Erhöhung der Unfallzahlen.
- Daraus resultiert neben der Selbstgefährdung auch eine potenzielle Gefährdung für Dritte, die sich in der unmittelbaren Umgebung am Arbeitsplatz, z. B. auch im Straßenverkehr befinden.

den und nicht gesondert geschützt werden können. Dazu zählen neben Arbeitsunfällen auch Wegeunfälle.

- Es gibt Hinweise darauf, dass eine Verminderung der Aufmerksamkeit und der exekutiven Funktionen aus einer Arbeitszeit von mehr als acht Stunden an fünf Tagen der Woche resultiert. Auch werden eine verminderte Wachheit, eine ansteigende körperliche bzw. subjektive allgemeine Ermüdung mit zunehmender Arbeitsdauer berichtet.
- Lange Arbeitszeiten bedingen gesundheitliche Folgen, konkret Rücken-/Nacken-/Kreuzbeschwerden, Herzbeschwerden, Schlafstörungen, Müdigkeit und Erschöpfung, Magen-Darm-Beschwerden, Nervosität, Niedergeschlagenheit und weitere Beeinträchtigungen der körperlichen und geistigen Gesundheit wie zum Beispiel ein geschwächtes Immunsystem und Depressivität.
- Das Risiko einer Selbstausbeutung durch die Selbststeuerung ist bei flexiblen Arbeitszeiten erhöht, ersichtlich durch überlange Arbeitszeiten und resultierenden Überlastungen.

Die genannten Forschungsergebnisse, wie auch die wissenschaftliche Betrachtung des gesamten Themenfelds zeigen, dass der arbeitsmedizinische bzw. der arbeitswissenschaftliche Fokus auf der Dauer der Arbeitszeit liegen. Hinsichtlich des Themenfeldes „Ruhezeitbedarf und Ruhezeitkürzung“ besteht noch expliziter Forschungsbedarf. Dazu werden breit angelegte Längsschnittstudien benötigt, die die Auswirkungen von Ruhezeiten auf Sicherheit und Gesundheit allgemein und von Ruhezeitkürzungen im Besonderen untersuchen. Dabei sollten insbesondere mittel- bis langfristige Folgen in den Fokus genommen werden. Zur Ableitung belastbarer Aussagen ist grundsätzlich eine Laufzeit von fünf Jahren anzustreben, um systematische Effekte und Rahmenbedingungen zu beobachten bzw. erfassen und eine enge Flankierung mit wissenschaftlicher Evaluation zu gewährleisten. Grundlage aller Handlungsansätze muss immer das Leitziel einer „Menschengerechten Gestaltung der Arbeit“ sein, welches auch im Arbeitsschutzgesetz verankert ist. Der Schutz der Beschäftigten ist oberstes Gebot. Hierzu gilt es zu klären, unter welchen Voraussetzungen mithilfe von Arbeitszeitgestaltung eine gesundheits- und sicherheitsförderliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen gesichert werden kann. Dies gilt besonders auch vor dem Hintergrund des Wandels der Arbeit hin zu neuen Formen der Beschäftigung.

Im Rahmen eines guten Arbeitsschutzes unter Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung einschließlich der Belastungen durch Arbeitszeiten und psychischer Belastungen, gibt es zahlreiche Mittel und Wege, die Sicherheit und Gesundheit der Mitarbeitenden zu fördern und zu erhalten. Damit können Belastungen und Beanspruchungserleben, die sich zum Beispiel aus verkürzten Ruhezeiten ergeben, reduziert und schädliche Folgen gemindert oder vermieden werden.

2. Herleitung der Definition der notwendigen Ruhezeit von 11 Stunden aus der wissenschaftlichen Forschung

Eine Dokumentation der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags hat zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage der Gestaltung der Arbeitszeit aus arbeitsmedizinischer Sicht neben Obligationszeiten weitere Studien aufgeführt (Deutscher Bundestag, 2016). Neben der Dissertation von A. K. Wirtz (2010), die sich mit den Gesundheitsfolgen langer und flexibler Arbeitszeiten auseinandersetzt, werden verschiedene Studien genannt, die sich dabei mit Empfehlungen zu Schichtplangestaltung beschäftigen. Außerdem wird auf Arbeiten der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) zur Arbeitszeit im Kontext der Gefährdungsbeurteilung und ein umfangreiches Projekt „Gute Arbeit“ der IG Metall verwiesen. Diese Studien bilden, neben der hauseigenen Expertise, die Grundlage der nachfolgenden Auswertung.

Obligationszeiten und weitere Zeitbedarfe

Für die Zeiten, in denen außerhalb der Arbeitszeit allgemein erforderliche Tätigkeiten auszuführen sind, wurde der Begriff Obligationszeiten eingeführt (Opaschowski, 2008). Sie sind per Definition nicht frei disponibel. Zur Herleitung der notwendigen Ruhezeiten empfiehlt sich eine Auflistung der in dieser Zeit zu erledigenden Pflichten bzw. Notwendigkeiten mit dem jeweiligen Zeitbedarf.

Art der Obligation	Durchschnittliche Minstdauer (in Stunden)
Schlafen	8,00
Pendeln	0,75
Nahrungsaufnahme	1,50
Hygiene	0,50
Gesamtdauer	10,75

Tabelle 1: durchschnittliche Mindestbedarfe der Obligationszeiten nach Art der Obligation (in Stunden)

Den größten Anteil macht die Schlafenszeit aus, deren Minstdauer individuell und über den Altersbereich variiert. Für 18- bis 65-Jährige sind sieben bis neun Stunden, also durchschnittlich acht Stunden, zu empfehlen, für Ältere nur noch bis zu acht (Hirschowitz, 2015). Dazu kommen Pendelzeiten, die mit durchschnittlich 0,75h pro Person und Tag veranschlagt werden, sowie Zeiten für Hygiene (etwa 0,5h) und Nahrungszubereitung bzw. -aufnahme (1,5h). Schon die Obligationszeiten ergeben eine Gesamtsumme von **durchschnittlich 10,75 Stunden**.

Vor diesem Hintergrund ist die derzeit gültige Regelung der Mindestruhezeiten von elf Stunden eine nachvollziehbare Größe. Diese Einschätzung wird in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste geteilt (WD 6 -3000 – 086/16). Es wird deutlich, dass kaum Raum für Familienpflichten, gesellschaftliche Verpflichtungen oder gar persönliche Entfaltung bleibt. Tendenziell kommen eher noch **zusätzliche Zeitbedarfe** dazu: 2016 berichten 67 % der Frauen

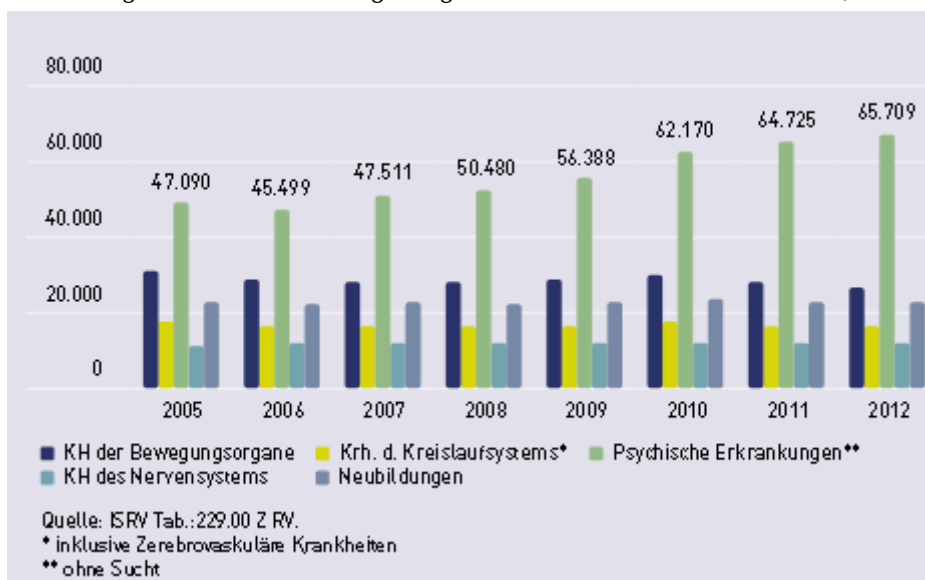
und 53 % der Männer von mind. einer weiteren **zusätzlichen Belastung neben der Arbeit** (Beschäftigtenbefragung Nordrhein-Westfalen 2016, LIA.nrw).

Einsparpotenziale bei den Obligationszeiten sind rar und haben nicht nur positive Auswirkungen: Telearbeit mindert Pendelzeiten, hat aber durch eine geförderte Entgrenzung und erschwerte Möglichkeiten sozialer Unterstützung am Arbeitsplatz auch negative Effekte. Auch Arbeitsverhältnisse mit alternierenden Arbeitsorten, bei denen Fahrtzeiten als Arbeitszeiten gelten, entbehren der kollegialen Unterstützung und haben andere negative Folgen, u. a. für Ernährung. Durch Fertigkeit könnte der Zeitbedarf für die Nahrungszubereitung gemindert werden, allerdings mit potenziellen Folgen für Nahrungsqualität und Gesundheit. Eine mögliche Verkürzung der Schlafdauer hat ebenfalls mindestens beeinträchtigende Folgen für die Konzentrations- und Leistungsfähigkeit.

Diese sind zudem schon kurzfristig mit erhöhten Unfallrisiken und längerfristig mit negativen Gesundheitsfolgen assoziiert, wie etwa körperliche Veränderungen wie Bluthochdruck, Herz-Kreislaufkrankungen, Stoffwechselstörungen, Störungen des Immunsystems, negative Stimmlagen bis hin zu psychischen Erkrankungen (z. B. Depressionen) und schwereren kognitiven Störungen (z. B. Matheson et al. 2014, Nachreiner et al., 2010, Niu et al., 2011).

Frühverrentungen und Ausfalltage aufgrund psychischer Erkrankungen haben sich in den letzten Jahren frapierend erhöht, während die der anderen Erkrankungsarten eher konstant blieben (z. B. DRV, 2014). Vor diesem Hintergrund ist es geboten, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten mithilfe entsprechender Ruhezeiten zu schützen.

Abbildung 1: Rente wegen Erwerbsminderung: Ausgewählte Indikationen 2005 – 2012 (aus: DRV, 2014)



Erholungsbedarfe und Abschalten Können (Detachment)

Für Erholung zentral ist die Fähigkeit, sich gedanklich von der Arbeit zu lösen und den „Kopf frei“ zu bekommen. Dazu ist es förderlich, die Arbeitsaufgaben zum Feierabend abzuschließen, da insbesondere ungelöste Probleme oder unerledigte Arbeitsaufträge das Abschalten und damit die Erholung erschweren können (z. B. Geurts & Sonnentag, 2006; Meijman & Mulder, 1998). **Mangelnde Distanzierungsfähigkeit** bezogen auf Arbeitsinhalte hat einen **negativen Einfluss auf Erholung und Schlafqualität** (Seiler 2010). Gedanken an die Arbeit werden als häufigstes Erholungshemmnis von ca. 43% der befragten Männer und Frauen genannt, gefolgt von **Verpflichtungen gegenüber Familie**, Partnerin und Partner, bzw. insbesondere bei den Frauen die Betreuung von Kindern, Jugendlichen, pflegebedürftigen Personen.

Darüber hinaus ist Voraussetzung für Erholung, nicht durch arbeitsbezogene Anforderungen (wie etwa durch einen Anruf oder eine Email nach Feierabend) oder Erwartung einer möglichen Störung in der Freizeit an die Arbeit erinnert zu werden (Bamberg et al., 2012). Demgegenüber stehen zunehmend häufiger erweiterte **Erreichbarkeitsanforderungen**, die zumeist nur sehr unzureichend reglementiert sind (BAuA, 2017, Strobel, 2013). Durch eine erwartete oder erfolgte Unterbrechung der Ruhezeiten ist die Distanzierungsfähigkeit massiv gefährdet: rund ein Viertel der Beschäftigten nennt das Gefühl, ständig erreichbar sein zu müssen, als Erholungshemmnis (Erholungsbefragung LIA.nrw, 2011). Daraus resultieren ebenfalls potenziell gesundheitsbezogene negative Konsequenzen (Pangert & Schüpbach, 2013). Erreichbarkeitsanforderungen werden z. B. auch vermehrt an Lehrerinnen und Lehrer sowie Pflegekräfte gestellt (Pangert, 2009).

3. Befunde zur Auswirkung einer einzelnen bzw. mehrerer kumulierter Ruhezeitkürzung(en) verschiedener Intensitäten

Verkürzte Ruhezeiten wurden im Kontext von Schichtplangestaltung untersucht. Dabei wurden Zusammenhänge von rückwärtsrotierenden Schichtsystemen, die systematisch mit einer Verkürzung der Ruhezeiten zwischen den Schichten einhergehen, mit verstärkten gesundheitlichen Beschwerden identifiziert (z. B. Bamba et al., 2008; Nachreiner et al., 2010; Neil-Sztramko et al., 2014).

Eine Kürzung der Ruhezeiten ermöglicht automatisch eine **Verlängerung der Arbeitszeiten**. Diese wurden arbeitsmedizinisch und arbeitswissenschaftlich intensiver erforscht. Aus längeren Arbeitszeiten resultieren **Bedarfe längerer Erholungszeiten** (vgl. z. B. Konz, 1998). Mögliche Effekte langer Arbeitszeiten auf die Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit wurden in verschiedenen Reviews und Metastudien untersucht (z. B. Nachreiner et al., 2010, Rodriguez-Jareno et al., 2014). Negative Auswirkungen langer Arbeitszeiten auf die Gesundheit sind damit durch zahlreiche wissenschaftliche Studien gut belegt.

Durch gekürzte Ruhezeiten können Erholungsbedarfe nur unzureichend gedeckt werden. Je mehr Ruhezeitkürzungen aufeinander folgen, umso größer der resultierende Erholungsbedarf. Es drohen potenziell **gesundheitliche Beeinträchtigungen** (z. B. Bannai & Tamakoshi, 2014; Kivimäki et al., 2015; Van der Hulst, 2003), und **Konsequenzen für Familie und Gesellschaft** (Ng & Feldman, 2008). In vielen Studien wird belegt, dass eine Verlängerung der Arbeitszeit verkürzte Schlafphasen, Schlafstörungen und eine verminderte Leistungsfähigkeit bedingt (z. B. Konz, 1998; Nixon et al., 2011; Virtanen et al., 2012a, 2012b). Ausgleichsruhezeiten können die Auswirkungen verlängerter Arbeitszeiten überdies nicht völlig ausgleichen (z. B. Wirtz und Nachreiner, 2011).

Unfälle und Fehlhandlungen treten bei täglichen Arbeitszeiten über neun Stunden vermehrt auf. Bereits zulässige, eher geringfügige Abweichungen von der Regelarbeitszeit beinhalten ein deutlich erhöhtes Risiko. Auch die Gesamtarbeitszeit geht bereits ab zwei wöchentlichen Überstunden mit negativen Auswirkungen auf die Gesundheit einher (BAuA, 2016) und sogar schon bei Überschreitung der vierzig Stunden wöchentlich einher mit einer bedeutsamen Erhöhung der Unfallzahlen (Dembe et al. 2005). Daraus resultiert neben der Selbstgefährdung auch eine potenzielle Gefährdung für Dritte, die sich in der unmittelbaren Umgebung am Arbeitsplatz, z. B. auch im Straßenverkehr befinden und nicht gesondert geschützt werden können. Dazu zählen neben Arbeitsunfällen auch Wegeunfälle.

Bei Folgeschichten treten **kumulative Effekte** auf, mit noch stärkeren Effekten von Nachtschichten gegenüber Tagschichten, sodass sich das Risiko mit jeder Folgeschicht weiter steigert. Diese Erkenntnisse sind auch belegt für Erhöhungen der wöchentlichen Arbeitszeit (z. B. Knauth, 1995; Knauth & Hornberger, 1997).

Es gibt Hinweise darauf, dass eine **verminderte kognitive Leistung** (Aufmerksamkeit und exekutive Funktionen) aus einer Arbeitszeit von mehr als acht Stunden an fünf Tagen der Woche resultiert (Proctor et al., 1996). Auch werden eine verminderte Wachheit (Tucker et al., 1996; MacDonald & Bendak, 2000), eine ansteigende körperliche (Rosa et al., 1998) bzw. subjektive allgemeine Ermüdung mit zunehmender Arbeitsdauer berichtet (Caruso, 2006; Proctor et al., 1996).

Förderliche Effekte einer Arbeitszeitverkürzung und **hemmende Effekte** von Überstunden **auf die Produktivität** pro Stunde in verschiedenen fertigen oder Industriebetrieben sind belegt (vgl. Alluisi & Morgan, 1982, Vernon, 1921). Lange Arbeitszeiten bedingen **gesundheitliche Folgen** (z. B. Nixon et al., 2011), konkret Rücken-/Nacken-/Kreuzbeschwerden, Herzbeschwerden, Schlafstörungen, Müdigkeit und Erschöpfung, Magen-Darm-Beschwerden, Nervosität und Niedergeschlagenheit (Wirtz et al., 2009) und weitere Beeinträchtigungen der körperlichen und geistigen Gesundheit (z. B. Krause et al., 1997).

Forschungsbelege zu einer **Erhöhung des Unfallrisikos mit Konsequenzen für Arbeits- und Verkehrssicherheit** und langfristig auch für das Risiko chronischer Erschöpfungszustände durch Aufschub oder Ausfall von Ruhepausen liegen vor (vgl. Nachreiner et al., 2010). Diese beziehen sich aber auf die Pausen während der Arbeit und nicht auf die Ruhezeiten im Anschluss an diese. Gleichwohl werden diese Ruhepausen während der Arbeit ungleich wichtiger und wertvoller, wenn Ruhezeiten nach der Arbeit gekürzt werden sollen. Das Risiko einer **Selbstausschöpfung** durch die Selbststeuerung ist bei flexiblen Arbeitszeiten erhöht, ersichtlich durch überlange Arbeitszeiten und resultierenden Überlastungen (MATTA, 2015). Zudem bedarf die derzeit geltende Gesetzgebung bereits eines hohen Dokumentationsaufwandes. Durch weitere Öffnungen würden **zusätzliche Dokumentationsanforderungen** hinsichtlich Verletzungen der Standardruhezeiten erforderlich werden.

4. Grenzen der Studien

Welchen Zeitraum benötigt der Organismus, um die durch Belastung bzw. Beanspruchung entstandenen Beeinträchtigungen seines Idealzustandes wieder auszugleichen? Nach welcher Zeit kann das Individuum seine Arbeit ohne Gefährdungen seiner Sicherheit und Gesundheit arbeiten kann? Ist die optimale Produktivität zeitgleich wieder hergestellt? **Es gibt keine allgemeingültigen Erkenntnisse, aus denen sich eine Risikofreiheit für eine gewisse Mindestruhezeit ableiten ließe.** Demnach ist nicht bekannt, ob das derzeit geltende Arbeitszeitgesetz ein risikofreies Arbeiten ermöglicht und Sicherheit und Gesundheit der Arbeitenden dauerhaft hinreichend schützen. Bei der Frage, mit welcher Wahrscheinlichkeit sie sich ausgehend von ihrer gesundheitlichen Entwicklung in den letzten fünf Jahren in der Lage sähen, **ihre Arbeit bis zum Renteneintritt** auszuführen, **hält es rund ein Drittel für eher oder sehr unwahrscheinlich.** (Beschäftigtenbefragung Nordrhein-Westfalen 2016, LIA.nrw). Demnach scheint die These zulässig, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Beschäftigten Nordrhein-Westfalens im Rahmen seiner Arbeitstätigkeit schon jetzt an die Grenze

seiner körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit zu stoßen.

Die Forschung hat die Merkmale erforderlicher Ruhezeiten bislang nicht ausreichend behandelt. Gerade mit Blick auf moderne Arbeitsverhältnisse besteht hier noch weiteres Erkenntnisinteresse. Aus thematisch ähnlichen Forschungsfragen hinsichtlich der Rahmenbedingungen von Arbeit können Ableitungen getätigt werden. Allerdings wurden Studien im Feld durchgeführt, ohne jede experimentelle Kontrolle. Befunde z. B. zu langer versus kurzer Arbeitszeit liegen vor. Folgt man aus einer Ruhezeitkürzung eine Verlängerung von Arbeitszeiten, können Forschungsbefunde zu einem größeren Erholungsbedarf nach längeren Arbeitszeiten für Ableitungen hinsichtlich der interessierenden Fragestellung verwendet werden. Wirklich verlässliche Befunde hinsichtlich der erforderlichen Ruhe- oder Regenerationszeit gibt es bislang nicht. **Bedenkt man die Obligationszeiten und weitere zusätzliche Belastungen, so wird eine Kürzung der Mindestruhezeiten mindestens zu Lasten von Familie und/oder Gesellschaft gehen.**

Durch Befunde gesichert ist aber, dass neben der körperlichen Erholung durch Schlaf ein geistiges Abschalten erforderlich ist, um „Aufzutanken“. Das Abschalten selbst ermöglicht auch erst das Einschlafen und Durchschlafen (Seiler & Lehmann 2012). Es wird durch verschiedene Faktoren erleichtert: Erstens eine abgeschlossene Arbeitsaufgabe, zweitens das Ausbleiben von Erinnerungen an die Arbeit, die schon durch ein klingelndes Telefon ausgelöst werden können, wenn es Erreichbarkeitserwartungen gibt und drittens über Erholungsaktivitäten, die besonders wirksam sind, wenn sie im Kontrast zur Arbeitsaufgabe stehen (Seiler 2017). Bei einer Verkürzung der Ruhezeit, wäre das Abschalten gefährdet und Konsequenzen für Schlafqualität und Gesundheit können resultieren. Sowohl von langen als auch von atypischen Arbeitszeiten ist zudem bekannt, dass sie gesundheitsgefährdend sind (z. B. BAuA, 2016).

5. Literaturverzeichnis

Alluisi, E. A. and Morgan, B.B. (1982). Temporal factors in human performance and productivity. In: E.A. Alluisi, E.A. Fleishman (Eds.), *Human Performance and Productivity, Stress and Performance Effectiveness*, Vol. 3, Erlbaum, Hillsdale, NJ (1982)

Bamberg, E. et al (2012). Entgrenzung der täglichen Arbeitszeit – Beeinträchtigungen durch ständige Erreichbarkeit und Rufdienste. *Fehlzeiten-Report 2012*.

Bambra, C. L., Whitehead, M. M., Sowden, A. J., Akers, J. Petticrew, M. P. (2008). Shifting schedules: the health effects of reorganizing shift work. *Am J Prev Med* 34/5: 427-434.

Bannai, A., A. Tamakoshi. (2014). The association between long working hours and health: A systematic review of epidemiological evidence. *Scand J Work Environ Health* 40/1: 5-18.

BAuA (2016). *Arbeitszeitreport Deutschland 2016*. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

BAuA (2017). *Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Wissenschaftliche Standortbestimmung*. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Caruso C, Hitchcock EM, Dick RB, Russo JM, Schmit JM (2004) Overtime and extended work shifts: Recent findings on illness, injuries, and health behaviors. Department of Health and Human Services (National Institute for Occupational Safety and Health) Publication 2004-143.

Dembe, A.E.; Erickson, J.B.; Delbos, R.G.; Banks, S.M. (2005): The impact of overtime and long work hours on occupational injuries and illnesses: new evidence from the United States. *Occup Environ Med*, 62 (2005), 9, 588-597.

Deutscher Bundestag (2016). Ausgewählte Studien zur Gestaltung der Arbeitszeit aus arbeitsmedizinischer Sicht. Wissenschaftliche Dienste (WD 6 -3000 – 086/16).

DRV (2014). Positionspapier der Deutschen Rentenversicherung zur Bedeutung psychischer Erkrankungen in der Rehabilitation und bei Erwerbsminderung. Elektronische Ressource https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/3/Infos_fuer_Experten/01_sozialmedizin_forschung/downloads/konzepte_systemfragen/positionspapiere/pospap_psych_Erkrankung.pdf?blob=publicationFile&v=6, Zugriff am 22.05.2018).

Geurts, S. A. & Sonnentag, S. (2006). Recovery as an explanatory mechanism in the relation between acute stress reactions and chronic health impairment. *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 32 (6), 482–492.

Häneck, K.; Tiedemann, S; Nachreiner, F; Grzech-Sukalo, H. (1998) Accident risk as a function of hour at work and time of day as determined from accident data and exposure models for the German working population, *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 24, Suppl. 3:43-8.

Hirschowitz, M. (2015). The National Sleep Foundation's sleep time duration recommendations: methodology and results summary, *Sleep Health*. https://sleepfoundation.org/sites/default/files/STREPchanges_1.png (abgerufen am 17.05.2018).

Kivimäki, M. et al. (2015). Long working hours and risk of coronary heart disease and stroke: a systematic review and meta-analysis of published and unpublished data for 603 838 individuals. *The Lancet* 386.

Knauth, P. (1995). Speed and direction of shift rotation. *J. Sleep Res.* (1995) 4, Suppl. 2, 41-46.

Knauth, P. und Hornberger, K. (1997). Schichtarbeit und Nachtarbeit. Probleme – Formen – Empfehlungen. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit. Wolnzach, Druckhaus Kastner GmbH.

Konz, S. (1998). Work/rest: Part I–Guidelines for the practitioner. *International journal of industrial ergonomics*, 22 (1) 1998, pp. 67-71.

- Konz, S. (1998). Work/rest: Part II–The scientific basis (knowledge base) for the guide. *International Journal of Industrial Ergonomics*, 22 (1) (1998), pp. 73-99.
- Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW (LIA.nrw 2013). Arbeit, Leben und Erholung. Ergebnisse einer Repäsentativbefragung in Nordrhein-Westfalen. transfer (www.lia.nrw/erholungsbericht).
- Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW. Beschäftigtenbefragung NRW 2016. Interne Auswertung. *Unveröffentlichtes Manuskript*.
- Lilley, R., Feyer, A. M., Kirk, P., Gander, P. (2002). A survey of forest workers in New Zealand. Do hours of work, rest, and recovery play a role in accidents and injury? *J Safety Res*. 2002 Spring;33(1):53-71.
- Macdonald, W. & Bendak, S. (2000). Effects of workload level and 8- versus 12-h workday duration on test battery performance. *International Journal of Industrial Ergonomics*. 26. 399-416. 10.1016/S0169-8141(00)00015-9.
- Matheson, A., L. O'Brian, J.-A. Reid. (2014). The impact of shiftwork on health: a literature review. *J Clin Nurs* 23/23-24: 3.309-303.320.
- Meijman, T. F. & Mulder, G. (1998). Psychological aspects of workload. In P. J. D. Drenth & H. Thierry (Eds.), *Handbook of work and organizational psychology*, vol. 2: Work psychology (pp. 5–33). Hove, UK: Psychology Press.
- Michel, J. S., Kotrba, Mitchelson, Clark M. A. & Baltes, B. B. (2010). Antecedents of work-family conflict: A met-analytic review. *J. Organiz. Behav.*
- Nachreiner, F., A. Wirtz, O. Dittmar, C. Schomann, M. Bockelmann. 2010. Study to support an Impact Assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation – Annex 1 - Study on health and safety aspects of working time.
- Neil-Sztramko, S. E., M. Pahwa, P. A. Demers, C. C. Gotay. 2014. Health-related interventions among night shift workers: a critical review of the literature. *Scand J Environ Health* 40/6: 543-556.
- Ng, T. W. H., D. C. Feldman. 2008. Long work hours: A social identity perspective on meta-analysis data. *J Organ Behav* 29/7: 853-880.
- Niu, S. F., M. H. Chung, C. H. Chen, D. Hegney, A. O'Brien, K. R. Chou. 2011. The effect of shift rotation on employee cortisol profile, sleep quality, fatigue, and attention level: a systematic review. *J Nurs Res* 19/1: 68-81.
- Nixon, A. E., J. J. Mazzola, J. Bauer, J. R. Krueger, P. E. Spector. 2011. Can work make you sick? A meta-analysis of the relationships between job stressors and physical symptoms. *Work & Stress* 25/1: 1-22.
- Opaschowski, H. W. (2008). Einführung in die Freizeitwissenschaft. Wiesbaden: Springer.
- Pangert, B., Schüpbach, H. 2013. Die Auswirkungen arbeitsbezogener erweiterter Erreichbarkeit auf Life-Domain-Balance und Gesundheit. Dortmund, Berlin, Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).
- Pangert, B. & Schüpbach, H. (2015). Auswirkungen arbeitsbezogener erweiterter Erreichbarkeit auf Gesundheit und Life-Domain-Balance von Beschäftigten. *Wirtschaftspsychologie*, 16/17 (4-2014/1-2015), 73-82.
- Pangert, B., Pauls, N., Schlett, C. & Menz, W. (2017). Ständige Erreichbarkeit - Ursachen, Auswirkungen, Gestaltungsansätze. Ergebnisse aus dem Projekt MASTER - Management ständiger Erreichbarkeit. Freiburg i. Br.: Albert-Ludwigs-Universität. *E-Paper*, zugänglich unter: <http://erreichbarkeit.eu/produkte>
- Proctor, S. P., White, R.F., Robins, T. G., Echeverria, D., Rocskay, A. Z. (1996). Effect of overtime work on cognitive function in automotive workers. *Scand J Work Environ Health* 1996;22(2):124-132
- Rodriguez-Jareno, M. C. et al. 2014. European Working Time Directive and doctors' health: a systematic review of the available epidemiological evidence. *BMJ Open* 4/7: e004916.
- Rosa, R. R., Bonnet, M. H. and Libby, L. C. (1998). Work Schedule and Task Factors in Upper-Extremity Fatigue. *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*. 40 (1), 150-158.
- Seiler, K., Lehmann, E. (2010). Schlaf und Erholung – verkannte Ressourcen für die Arbeit. 9. BGF Symposium, 17.11.2010, Köln.
- Seiler, K., Lehmann, E. (2012). Wann tanken Sie auf? Der Selbstcheck Erholungsfähigkeit. In: Schröder, J., Schmidt, A. (Hrsg.), Themenband X – 10. BGF-Symposium: Den Akku wieder aufladen – Regenerationsfähigkeit in der Arbeitswelt von morgen (S. 55-67). Köln: BGF Institut für Betriebliche Gesundheitsförderung.
- Seiler, K., Polzer, C. (2016). Arbeit und Privatleben in Balance? Umsetzung von BGF in kleinen und mittleren Betrieben aus Sicht von Beschäftigten in NRW. In: J. Pundt & V. Scherenberg (Hrsg.), Erfolgsfaktor Gesundheit in Unternehmen – Zwischen Kulturwandel und Profitkultur (S.115-122). Bremen: APOLLON University Press.
- Shell-Studie 2015. <http://www.shell.de/aboutshell/our-commitment/shell-youth-study-2015.html>
- Sonntag, S., Kuttler, I. & Fritz, C. (2010). Job stressors, emotional exhaustion, and need for recovery: A multi-source study on the benefits of psychological detachment. *Journal of Vocational Behavior*, 76 (3), 355–365.
- Strobel, H. (2013). Auswirkungen von ständiger Erreichbarkeit und Präventionsmöglichkeiten. Teil 1: Überblick über den Stand der Wissenschaft und Empfehlungen für einen guten Umgang in der Praxis. iga.Report, 23, 7–35.
- Tucker, P. Barton, J. Folkard, S. (1996) Comparison of eight and 12 hour shifts: impacts on health, well-being, and alertness during the shift. *Occupational and Environmental Medicine* 1996;53:767-772.
- Van der Hulst, M. (2003). Long workhours and health. *Scand J Work Environ Health*. 2003 Jun;29(3):171-88.

- Vernon, H. (1921). Alcohol and Industrial Efficiency. *The British Journal of Lebrity*. 18 (4) 109-123.
- Virtanen, M., Heikkilä, K., Jokela, M., Ferrie, J. E., Batty, G.D., Vahtera, J., Kivimäki, M. (2012). Long working hours and coronary heart disease: a systematic review and meta-analysis. *Am J Epidemiol*. 2012 Oct 1;176(7):586-96. Epub 2012 Sep 5.
- Virtanen M., Stansfeld, S.A., Fuhrer, R., et al. (2012). Overtime work as a predictor of major depressive episode: a 5-year follow-up of the Whitehall II Study. *PLoS One*. 2012;7(1):e30719. doi:10.1371/journal.pone.0030719.
- Wirtz, A (2010). *Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten*. 1. Auflage. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- Wirtz, A. & Nachreiner, F. (2011). Lebensarbeitszeit und Einschränkungen der beruflichen Leistungsfähigkeit. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 65(2), 198-200.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)67

20. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Prof. Dr. Richard Giesen, München

I. Grundzüge des Entwurfs – Anwendungsfälle der neuen Regelungen

Der Gesetzentwurf enthält zwei Neuerungen.

- Erstens ermöglicht er die tarifvertragliche Überschreitung der in § 3 S. 2 ArbZG geregelten täglichen Höchstarbeitszeit von zehn Stunden, sofern dabei wöchentlich nicht mehr als 48 Stunden gearbeitet wird (Einfügung von § 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. b ArbZG-E).
- Zweitens ermöglicht er die tarifvertragliche Reduzierung der elfstündigen Ruhezeit nach § 5 Abs. 1 ArbZG um mehr als die bisher zugelassenen zwei Stunden, wobei es zusätzlich nicht mehr des Erfordernisses bedarf, dass „die Art der Arbeit dies erfordert“ (Änderung von § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG-E).

Damit ergibt sich eine Flexibilisierung der Arbeitszeit, ohne dass deren (wöchentliches) Gesamtvolumen erhöht werden kann. Insbesondere kann an einzelnen Tagen beispielsweise elf oder zwölf Stunden gearbeitet werden, wenn durch die Reduzierung an anderen Tagen die Gesamtbelastung gleichbleibt.

Die Anwendungsbeispiele für § 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. b ArbZG-E sind vielfältig: So werden längere Dienste bei der Überwachung automatisierter Produktionsprozesse ermöglicht, die in der Regel nicht belastend

sind. Aber auch in der „old economy“ ergeben sich Flexibilisierungsoptionen. Beispielsweise können Pförtnerdienste für zwölf Stunden eingerichtet werden, aber auch etwa längere Einsätze beim Dachdecken oder bei der Montage im Freien, die im Sommer unter Nutzung des guten Wetters erforderlich sind. Dasselbe gilt für die wöchentlich einmalige Belastung des Bedienungspersonals in Restaurants bei Hochzeitsfeiern, die nachmittags beginnen und bis in den späteren Abend gehen. Generell lässt die Regelung also die effiziente Durchführung der betreffenden Arbeiten zu. Dabei ergeben sich zusätzliche Vorteile wie die Reduzierung und Entzerrung der Pendelzeiten für die Fahrt zum Arbeitsplatz und zurück.

Auch für § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG-E ergeben sich viele Anwendungsbeispiele, etwa dort, wo Beschäftigte mehrere, zeitlich auseinanderliegende Tätigkeitsphasen haben. Wer vormittags mit Geschäftspartnern in Fernost und abends mit Geschäftspartnern in Amerika kommuniziert, kann zwischendurch pausieren und dennoch seine Kontakte unterhalten, ohne wegen Unterschreitens der Ruhezeit gegen das Arbeitszeitrecht zu verstoßen. Selbiges gilt für Menschen, die vormittags ab 8.00 Uhr arbeiten, sich nachmittags sowie am frühen Abend um ihre Kinder kümmern, und dann von 21.30 Uhr bis 22.30 Uhr nochmals daheim online tätig sind. Ohne die Zulassung

der Ruhezeitunterschreitung dürften sie am nächsten Tag erst wieder ab 9.30 Uhr mit der Arbeit beginnen. Insgesamt ergibt sich hier der Flexibilisierungsbedarf also vor allem aufgrund der Vernetzung verschiedener Arbeitsleistungen in der „Arbeitswelt 4.0“, welche teils von zuhause oder von unterwegs erbracht werden.

II. Europarechtlicher Regelungsrahmen

Die Vorgaben der europäischen Arbeitszeitrichtlinie¹ erlauben nicht nur die im Entwurf vorgesehene Gestaltung, sie ermöglichen es sogar, noch weitere Flexibilisierungen der täglichen Höchstarbeitszeit und Ruhezeit vorzunehmen.

- Für § 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. b ArbZG-E gilt Folgendes:

Die Arbeitszeitrichtlinie kennt – anders als § 3 ArbZG – keine tägliche Höchstarbeitszeit, sondern lediglich eine wöchentliche Höchstarbeitszeit, die zudem sehr flexibel ausgestaltet ist. Gemäß Art. 6 Arbeitszeitrichtlinie dürfen lediglich pro Siebentageszeitraum² 48 Stunden Arbeitszeit nicht überschritten werden. Zudem lassen sich die Bezugszeiträume nach Art. 16, 22 Arbeitszeitrichtlinie noch ausweiten. § 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. b ArbZG-E bleibt hinter diesen Flexibilisierungsmöglichkeiten zurück. Die Vorschrift nutzt nicht einmal die Gestaltungsoptionen, welche durch Art. 6 Arbeitszeitrichtlinie eröffnet sind.

- Für § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG-E gilt Folgendes:

Art. 3 Arbeitszeitrichtlinie verpflichtet im Grundsatz zur Einhaltung einer Mindestruhezeit von 11 Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum. Art. 18 Arbeitszeitrichtlinie lässt hiervon tarifvertragliche Ausnahmen zu. Diese müssen gemäß Art. 18 UAbs. 3 Arbeitszeitrichtlinie gleichwertige Ausgleichsruhezeiten vorsehen, wobei diese Ausgleichsruhezeiten nach Art. 19 UAbs. 1 Arbeitszeitrichtlinie einen Bezugszeitraum von nicht mehr als sechs Monate vorsehen müssen. Diese Voraussetzungen werden durch § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG-E erfüllt, da die Vorschriften über die Sonn- und Feiertagsruhe nach §§ 9 ff. ArbZG unberührt bleiben und die wöchentliche Höchstarbeitszeit, wie soeben dargestellt, nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. b ArbZG-E bei höchstens 48 Stunden liegt.

III. Physische und psychische Belastungen

Die Begrenzung der Gesamtlast auf maximal 48 Stunden wöchentlich entspricht arbeitsmedizinischen Erkenntnissen, nach welchen das Risiko für gesundheitliche und soziale Beeinträchtigungen mit zunehmender Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit

steigt.³ Daher hebt der Gesetzesentwurf Flexibilisierungspotentiale lediglich im Bereich der Tagesarbeitszeit. Insbesondere nutzt er nicht die europarechtlich eröffneten Möglichkeiten, einen mehr als eine Woche langen Ausgleichszeitraum zu definieren.⁴ Bei alledem liegt es für die Tarifvertragsparteien nahe, die Flexibilisierungsmöglichkeiten in der Weise zu nutzen, dass längerdauernd hohe körperliche und psychische Belastungen berücksichtigt werden.⁵

IV. Veranlassung und Notwendigkeit der neuen Vorschriften

1. Flexibilisierungsbedarf, insbesondere aufgrund der Digitalisierung der Arbeitswelt

Die unter I. genannten Beispielfälle zeigen, dass es vor allem die Umstände der so genannten Arbeitswelt 4.0 sind, welche die Notwendigkeit einer Flexibilisierung mit sich bringen. Vernetzung und Digitalisierung verbinden „reale“ und „virtuelle“ Aktivität bei orts- und zeitübergreifendem Arbeiten. Nicht nur die universell verfügbare Kommunikation und die so genannte Plattformökonomie bringen Veränderungen im Arbeitsleben. Hinzu kommen zunehmende Fortschritte bei Sensorik und Robotik, welche die Verknüpfung der virtuellen und der realen Welt nicht nur auf dem Gebiet der Dienstleistungen, sondern auch und gerade in Bereichen der klassischen Industrie vorantreiben werden. Die verflochtenen Welten des Arbeits- und des Privatlebens verschwimmen mit der Folge ständiger Präsenz an unterschiedlichen „Orten“. Dadurch wird die physische Belastung der Beschäftigten tendenziell reduziert. Jedoch verstärken sich ebenfalls mögliche Stressfaktoren, insbesondere dort, wo sich Arbeits- und Berufsleben ständig irregulär gegenseitig überlagern.⁶ Gerade deshalb hilft es nicht, die damit einhergehenden Schwierigkeiten zu ignorieren und sich Rechtsverstöße zur Gewohnheit zu machen, die mal mehr und mal weniger als unmaßgeblich empfunden werden. Es ist vielmehr geboten, die Gesamtlast an Arbeitsstunden im Wochenzeitraum nicht auszudehnen sowie zugleich weitere, hiermit verbundene Flexibilisierungsbedarfe zu erkennen und zu bewältigen.

Dementsprechend hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bereits 2016 in seinem „Weissbuch Arbeiten 4.0“ angeregt, die tarifvertragliche Unterschreitung von Ruhezeiten zu ermöglichen, die Überschreitung der gesetzlichen Tageshöchstarbeitszeit von zehn Stunden zuzulassen und dabei zugleich die durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden unangetastet zu

¹ Richtlinie 2003/88/EG vom 4.11.2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. EG Nr. L 299, 9 ff.

² Vgl. parallel zum Siebentageszeitraum i.S.d. Art. 5 Arbeitszeitrichtlinie EuGH 9.11.2017 – C-306/16 (da Rosa), NZA 2017, 1521 ff.

³ Vgl. näher, mit umfassenden Nachweisen auf primäre Forschung, A. Wirtz, **Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten**, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 2010, zusammenfassend S. 204, <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Gd59.html> (letzter Abruf 18.6.2018).

⁴ S. soeben II.

⁵ S. oben Fn. 3.

⁶ Zu alledem *Giesen/Kersten*, Arbeit 4.0. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht in der digitalen Welt, 2018, S. 29 ff., 75 ff., 97 ff.

lassen.⁷ Dies wird im hiesigen Gesetzentwurf umgesetzt.

2. Weitere Faktoren, welche für die vorgeschlagene Flexibilisierung der Arbeitszeit sprechen

Neben der Digitalisierung und Vernetzung der Arbeitswelt sind es aber noch weitere, spezifische Faktoren, welche die im Gesetzentwurf vorgesehenen Flexibilisierungen nahelegen.

- Diskrepanz zwischen deutscher und europäischer Arbeitszeitregulierung

Einer dieser Faktoren ist ein struktureller Regulierungskonflikt zwischen europäischem und deutschem Arbeitszeitrecht, der im Lauf der letzten Jahre zur faktischen Verschärfung des hierzulande geltenden Arbeitszeitreglements geführt hat:

Für die EU-Arbeitszeitrichtlinie hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) einen zunehmend weiten Begriff der Arbeitszeit entwickelt, nach welchem insbesondere Anwesenheitsbereitschaft⁸ und – in manchen Fällen – sogar Rufbereitschaft als „Arbeitszeit“ gelten.⁹ Das steht im Gegensatz zur herkömmlichen deutschen Sichtweise.¹⁰ Für das deutsche Recht existiert ältere Rechtsprechung, welche bei kurzen Tätigkeiten für den Arbeitgeber eine Unterbrechung der Ruhezeiten verneint,¹¹ was die heutige Literatur – auch unter dem Eindruck generell strenger EuGH-Judikatur – anders sieht.¹²

Wenn somit das EU-Recht sehr streng ist, was den Arbeitszeitbegriff betrifft, ist es andererseits relativ großzügig, was die Handhabung eben dieser Arbeitszeit betrifft. Wie unter II. gezeigt, ist das deutsche Arbeitszeitrecht mit der Festlegung einer Tages-Höchstarbeitszeit sehr viel strenger als die Arbeitszeitrichtlinie. Zudem lässt die Arbeitszeitrichtlinie erhebliche Weiterbildungsmöglichkeiten in den Bereichen u.a. der Höchstarbeitsdauern zu, und sie enthält vielfältige Ausnahmemöglichkeiten, was Einzelvorschriften oder das gesamte Arbeitszeitregime betrifft.

Insgesamt hat sich somit ein ungeplanter Gegensatz von deutschem und europäischem Arbeitszeitrecht entwickelt. Während das deutsche Recht strenge Regelungen über den Arbeitszeitrahmen enthält, herkömmlicherweise aber den Begriff der Arbeitszeit lax handhabt, ergibt sich auf europäischer Ebene eine strenge Sicht des Begriffs der Arbeitszeit, während der hierfür bereitgestellte Rahmen relativ weit ist. Die Verbindung beider Elemente auf deutscher Ebene führt zu einer zunehmend strengen Regulierung, die als solche weder aus nationaler noch aus europäischer Perspektive gewollt war. Dementsprechend enthält der hiesige Gesetzentwurf eine Handhabe zur Entschärfung dieses strukturellen europäisch-deutschen Regulierungskonflikts.

- Höhere Auffälligkeit von Rechtsverstößen nach Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes

Vor diesem Hintergrund liegt die Vermutung nahe, dass man sich derzeit damit behilft, die strengen Arbeitszeitregeln nicht überall durchzusetzen. Deswegen kam es nicht überraschend, dass 2015 die neue Regelung des § 17 MiLoG einen ganz eigenen Impuls zur Einhaltung des Arbeitszeitrechts brachte. Nach dieser Vorschrift haben Arbeitgeber für geringfügig Beschäftigte sowie für Arbeitnehmer aus bestimmten Branchen Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit spätestens sieben Tage nach der Arbeitsleistung aufzuzeichnen und die Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre aufzubewahren. Der damit anfallende Bürokratieaufwand bewirkte – gewissermaßen nebenher – die strengere Überwachung arbeitszeitrechtlicher Regelungen.

- Zulassung längerer Arbeitszeit in technisch überwachten sicherheitsrelevanten Bereichen

Auffällig ist, dass gerade in solchen Bereichen, in denen sich lange Arbeitszeiten aus (sicherheits-) technischen Gründen nicht verbergen lassen, längst regulative Kompromisse gefunden worden sind, die eine sehr flexible Streckung von Aktivitätsphasen jenseits der allgemeinen Arbeitszeitvorschriften ermöglichen. So erlauben beispielsweise das Seearbeitsrecht und das Binnenschiffahrtsrecht Zwölfstundenschichten im Zwei-Wachen-System über längere Zeit, entsprechendes gilt für die Tätigkeit auf

⁷ BMAS, Arbeiten 4.0. Weissbuch. Arbeit weiter denken, Berlin 2016, S. 125 f., vgl. dort auch S. 10, 116, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?jsessionid=42F722DC0968D030BFEE85153E367CB?__blob=publicationFile&v=9 (letzter Abruf 18.6.2018).

⁸ EuGH 9.9.2003, Rs. C-151/02 (Jaeger), NZA 2003, 1019; EuGH 5.10.2004, Rs. C-397-403/01 (Pfeiffer), NZA 2004, 1145; *Baeck/Deutsch*, ArbZG, 2. Aufl. 2004, § 25, Rz. 14 ff.; vgl. *Schliemann*, NZA 2004, 513 ff.; ebenso bereits zum spanischen Recht EuGH 3.10.2000, Rs. C-303/98 (SIMAP), Slg. 2000, I-7963 = NZA 2000, 1227; EuGH 3.7.2001, Rs. C-241/99 (CIG), Slg. 2001, I-5139.

⁹ EuGH 21.2.2018 - C-518/15 (Matzak), NZA 2018, 293.

¹⁰ EuGH Jaeger, Pfeiffer a.a.Oen. Fn. 8.

¹¹ BAG 13.11.1986 – 6 AZR 567/83, AP Nr. 27 zu § 242 BGB Betriebliche Übung; BAG 26.1.1989 – 6 AZR 566/86, ZTR 1989, S. 318.

¹² Für eine strenge Handhabung *Falder*, NZA 2010, S. 1150 (1151 f.); *Jacobs*, NZA 2016, S. 733 (735); *Wiebauer* NZA 2016, S. 1430 (1433). Für die Zulassung kleiner Ausnahmen, etwa kurzer Kommunikationsprozesse, *Günther/Böglmüller*, NZA 2015, S. 1025 (1028); *Hanau* NJW 2016, S. 2613 (2617); *Wirtz*, BB 2014, S. 1397 (1401); *Anzinger/Koberski*, Kommentar zum ArbZG, 4. Aufl. 2014, § 5, Rn. 13; *Baeck/Deutsch*, Kommentar zum ArbZG, 5. Aufl. 2016, § 5, Rn. 14.

Offshore-Anlagen.¹³ Fliegendes Personal kann in bestimmten Konstellationen bis zu 13 Stunden ununterbrochen eingesetzt werden.¹⁴ Es ergibt sich somit ein erstaunlicher Gegensatz zwischen den genannten anspruchsvollen und sicherheitsrelevanten Tätigkeiten einerseits, bei denen der Gesetzgeber relativ lange Aktivitätsphasen akzeptiert, und sonstiger Arbeit, für welche strengere Regeln gelten. Die nunmehr vorgesehenen Neuerungen ermöglichen eine adäquate Erfassung der betreffenden Tatbestände.

V. Flexibilisierung mittels Tarifvertrags

Die geplanten Neufassungen des ArbZG erlauben Abweichungen vom gesetzlichen Arbeitszeitrecht nur „in einem Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrags in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung“ (§ 7 Abs. 1 Eingangssatz ArbZG). Der Sache nach wird damit, wie dies bereits jetzt gesetzlich in §§ 7, 12 ArbZG vielfältig vorgesehen ist, das Arbeitszeitrecht teilweise zur Disposition der Tarifparteien gestellt. Im Falle solcher tarifdispositiver Normen vertraut der Gesetzgeber darauf, dass die Arbeitgeber und Gewerkschaften insgesamt zu einer sachnahen und hinreichend arbeitnehmerschützenden Regelung finden. Wegen der angenommenen Ausgewogenheit tarifautonomer Vorschriften wird weniger staatliche Intervention für möglich erachtet.¹⁵ Das Arbeitszeitrecht ist sicher ein geeignetes Feld, auf welchem die beschriebenen Flexibilisierungserfordernisse erfüllt werden können.

VI. Fazit

Insgesamt bringt die im Entwurf BT-Drucks. 19/1174 vorgesehene Änderung des Arbeitszeitgesetzes eine dringend erforderliche Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts. Aufgrund der neuen Regelungen wird es möglich, mittels Tarifvertrags die tägliche Höchstarbeitszeit von zehn Stunden zu überschreiten und, ebenfalls mittels Tarifvertrags, die elfstündige tägliche Ruhezeit zu unterschreiten.

Der vorgeschlagene Gesetzestext hält die Vorgaben der europäischen Arbeitszeitrichtlinie ein, welche noch weit darüber hinaus reichende Flexibilisierung

gen erlaubt. Der Entwurf belässt es insbesondere dabei, dass die deutschen Vorschriften über die Sonn- und Feiertagsruhe unberührt bleiben und die wöchentliche Höchstarbeitszeit bei höchstens 48 Stunden liegt. Das entspricht arbeitsmedizinischen Erkenntnissen, nach welchen eine überhöhte wöchentliche Arbeitszeit zu unangemessenen Belastungen führen kann.

Der mit dem geplanten Gesetz erfasste Flexibilisierungsbedarf beruht nicht nur, aber vor allem auf den Anforderungen der digitalisierten Arbeitswelt. Dementsprechend setzt der Entwurf nicht zuletzt Anregungen um, die das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) bereits 2016 in seinem „Weissbuch Arbeiten 4.0“ gemacht hat. Neben der Digitalisierung der Arbeitswelt sind es aber noch weitere, spezifische Faktoren, welche die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Flexibilisierungen nahelegen. Ein wesentlicher Punkt ist der strukturelle Regulierungskonflikt zwischen europäischem und deutschem Arbeitszeitrecht. Das EU-Recht ist einerseits hinsichtlich des Arbeitszeitbegriffs sehr streng, während es andererseits relativ großzügig ist, was die Handhabung der Arbeitszeit betrifft. Dagegen ist das herkömmliche deutsche Arbeitszeitrecht einerseits relativ offen bei der Nichteinordnung von Arbeitnehmeraktivitäten als Arbeitszeit, andererseits aber bei der Handhabung der Arbeitszeit streng. Dementsprechend enthält der hiesige Gesetzesentwurf eine Möglichkeit zur Entschärfung dieses sich in letzter Zeit verschärfenden strukturellen europäisch-deutschen Regulierungskonflikts.

Bei alledem gilt, dass die vorgesehene Neufassung des Arbeitszeitrechts nur „in einem Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrags in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung“ erfolgen kann (§ 7 Abs. 1 Eingangssatz ArbZG). Dementsprechend wird die Flexibilisierung in die Verantwortung der Sozialpartner gelegt. Damit verfolgt der Entwurf die bewährte Konzeption des tarifdispositiven Gesetzesrechts, bei welchem der Gesetzgeber darauf vertraut, dass die Arbeitgeber und Gewerkschaften insgesamt zu einer sachnahen und hinreichend arbeitnehmerschützenden Regelung finden.

¹³ S. näher § 46 SeeArbG; §§ 3, 6 Verordnung über die Arbeitszeit bei Offshore-Tätigkeiten (Offshore-Arbeitszeitverordnung [Offshore-ArbZV]) v. 5.7.2013, BGBl. I, 2228; dazu BT-Drs. 17/10959, S. 82; **Lunk/Hinze NVwZ 2014, S. 278 ff.; darüber hinaus** auch Anhang XI § 3.04 (Dienst- und Ruhezeiten) der Binnenschiffsuntersuchungsordnung v. 6.12.2008, BGBl. I, 2450, zuletzt geändert am 16.12.2016, BGBl. I, 2948. Grundlage ist die Richtlinie 2014/112/EU zur Durchführung der von der Europäischen Binnenschiffahrts Union (EBU), der Europäischen Schifferorganisation (ESO) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschiffahrt, ABl. 2014 L 367/86.

¹⁴ Vgl. näher VO (EU) 83/2014 v. 29.1.2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008, ABl. 2014, L 28/17; Verordnung (EG) Nr. 216/2008 v. 20.2.2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG, ABl. 2008, L 79/1; Verordnung (EU) Nr. 965/2012 v. 5.10.2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008, ABl. 2012, L 296/1.

¹⁵ Beispiele sind § 3 Abs. 1 Nr. 3 S. 2, 3 AÜG, § 622 Abs. 4 S. 1, 2 BGB, § 17 Abs. 3 BetrAVG, § 13 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 BUrtG, § 8 Abs. 4 S. 3, 4, § 12 Abs. 3 S. 1, 2, § 13 Abs. 4 S. 1, 2, § 14 Abs. 2 S. 3, 4, § 22 Abs. 2 TzBfG, § 4 Abs. 4 S. 2 EFZG, § 7, § 12 ArbZG, vgl. zur Funktion und zu den Grenzen tarifdispositiven Gesetzesrechts etwa BAG 15.8.2012 – 7 AZR 184/11, NZA 2013, 45 (48 f.).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)68

20. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Handelsverband Deutschland e.V.**I. Einleitung**

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von 510 Milliarden Euro jährlich.

Der HDE begrüßt es sehr, dass der Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion der FDP (BT-Drs.19/1174) darauf abzielt, den Wechsel von der täglichen zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit zu ermöglichen und damit mehr Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung zu schaffen. Es handelt sich um einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Leider greift der Vorschlag jedoch zu kurz, weil er einen Tarifvorbehalt vorsieht und damit den Gestaltungsspielraum, der durch das EU-Recht eröffnet wird, nicht in vollem Umfang ausschöpft.

Die Anträge der Bundestagsfraktionen von „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ (BT-Drs.19/2511) sowie „DIE LINKE“ (BT-Drs.19/2522) haben hingegen jeweils zum Ziel, die sog. „Arbeitszeitsouveränität“ der Arbeitnehmer durch immer neue Rechtsansprüche einseitig auszubauen. Dies lehnt der HDE ab, weil es sich dabei um einen unausgewogenen Eingriff in das Austauschverhältnis der Arbeitsvertragsparteien

(„Arbeitszeit gegen Entgelt“) handelt, der die Personalplanung der Arbeitgeber unverhältnismäßig einschränkt.

II. Grundsätzliche Position des HDE

Die praktische Ausgestaltung der Arbeitszeit wird zunehmend durch eine immer weiter fortschreitende Digitalisierung der Arbeitswelt beeinflusst. So ist es in vielen Unternehmen heute gelebte Praxis, dass Arbeitnehmer einen Teil ihrer Arbeitsleistung im sog. „Homeoffice“ erbringen. Genauso ist es zunehmend Alltag, dass Arbeitnehmer aufgrund familiärer Umstände, etwa weil ein Kind nachmittags aus der Kita abgeholt werden muss, ihre Büroarbeit früher beenden und die Arbeitszeit am Abend von zu Hause aus fortsetzen. Bei international tätigen Unternehmen sind Telefon- oder Videokonferenzen am frühen Morgen oder am späten Abend mit Kollegen in anderen Zeitzonen üblich. Das sind nur drei Beispiele, die verdeutlichen, wie sich der Arbeitsalltag vieler Menschen durch die flexible Nutzung von digitalen Arbeitsmitteln konkret verändert hat. Diese Flexibilität ist zum Vorteil beider Seiten, weil sich einerseits für den Arbeitnehmer die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessert und andererseits der Arbeitgeber von der flexibleren Beschäftigungsmöglichkeit des Arbeitnehmers profitiert.

Häufig müssen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aber erleben, dass die Nutzung dieser neuen digitalen Gestaltungsspielräume durch die starren Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) behindert wird. Das gilt im Besonderen für die im ArbZG vorgeschriebene tägliche Höchstarbeitszeit. Leitbild des Gesetzes ist unverändert der sog. Acht-Stunden-Tag, der nur ausnahmsweise und vorübergehend bei entsprechendem Arbeitszeitausgleich auf 10 Stunden erhöht werden darf. Hierdurch stoßen Arbeitgeber und Arbeitnehmer immer häufiger an rechtliche Grenzen, die der betrieblichen Praxis und der modernen Arbeitswelt nicht mehr gerecht werden. Aus Sicht der Handelsunternehmen sind hier ein Umdenken und eine Anpassung an die aktuelle Lebenswirklichkeit der Beschäftigten überfällig.

Mehr Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung wäre durch einen Wechsel von der täglichen zu einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit aufgrund einer Änderung im ArbZG leicht zu erreichen. Dies stünde auch im Einklang mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie, die ebenfalls nur von einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit ausgeht. Dadurch würde sich das tatsächliche Arbeitszeitvolumen insgesamt nicht erhöhen. Ziel ist es lediglich, das zur Verfügung stehende Arbeitszeitvolumen innerhalb einer Kalenderwoche flexibler zu verteilen.

Problematisch ist in der betrieblichen Praxis aber auch die vom ArbZG vorgeschriebene ununterbrochene tägliche Ruhezeit von 11 Stunden. Diese Regelung ist zu starr und verhindert oftmals die flexible Nutzung der durch die Digitalisierung eröffneten Beschäftigungsmöglichkeiten. So kann der Arbeitnehmer, der nachmittags sein Kind aus der Kita abholt und der dann abends von zu Hause aus seine Tätigkeit fortsetzt, aufgrund dieser gesetzlichen Mindestruhezeit daran gehindert sein, am nächsten Morgen an einer frühen Sitzung oder Telefonkonferenz teilzunehmen, weil die elfstündige Ruhezeit erst nach Beendigung der Tätigkeit zu Hause zu laufen beginnt. Diese Einschränkung wird umso problematischer, je mehr ein Arbeitnehmer in einer weltweit vernetzten Arbeitswelt auch über Zeitzonen hinweg arbeitet. Nicht selten müssen in international tätigen Unternehmen aufgrund der Zeitunterschiede frühmorgens oder spätabends Telefonkonferenzen anberaumt werden, von denen dann aufgrund der veralteten Vorgaben aus dem ArbZG zur täglichen Ruhezeit einzelne Arbeitnehmer ausgeschlossen werden müssen. Daher ist es aus Sicht des HDE erforderlich, dass der Gesetzgeber auf der Grundlage der EU-Arbeitszeitrichtlinie die Möglichkeit schafft, zumindest durch Tarifvertrag von der ununterbrochenen täglichen Mindestruhezeit abweichen zu können.

Dagegen lehnt der HDE den weiteren Ausbau der Arbeitszeitsouveränität der Arbeitnehmer durch die Schaffung neuer gesetzlicher Ansprüche ausdrücklich ab. Flexible Vollzeitarbeit und ein individuelles Mitgestaltungsrecht bezüglich Lage und Umfang der Arbeitszeit sind der falsche Ansatz. Schon jetzt haben Arbeitnehmer durch zahlreiche Rechtsansprüche (z. B. Teilzeit- und Befristungsgesetz, Elternzeitgesetz, Pflegezeitgesetz, Familienpflegezeitgesetz) die Möglichkeit, ihr Arbeitszeitvolumen entsprechend der jeweiligen Lebenssituation anzupassen.

Für jeden Arbeitnehmer, der einen der o. g. gesetzlichen Teilzeitansprüche vorübergehend oder dauerhaft geltend macht, muss der Arbeitgeber einen anderen Teilzeitbeschäftigten vorübergehend oder dauerhaft einstellen (Teilzeit schafft Teilzeit). Dies ist in Zeiten des Fachkräftemangels immer schwieriger und stellt die betriebliche Personalplanung daher vor erhebliche Probleme. Eine Ausweitung z. B. durch einen Rechtsanspruch auf allgemeine befristete Teilzeit oder eine flexible Vollzeit würde diese Situation weiter verschärfen.

III. Im Einzelnen

A. „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes“ (BT-Drs. 19/1174) der Fraktion der FDP

1. Höchstarbeitszeit

Nach der von der FDP vorgeschlagenen Änderung in § 7 Abs. 1 b) ArbZG soll es möglich sein, in einem Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrages in einer Betriebsvereinbarung anstelle einer werktäglichen Höchstarbeitszeit eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden festzulegen. Eine solche Änderung im ArbZG wäre von den Vorgaben des EU-Rechts gedeckt, da die EU-Arbeitszeitrichtlinie ebenfalls von einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit ausgeht. Eine werktägliche Höchstarbeitszeit - wie es in Deutschland derzeit der Rechtslage entspricht - schreibt die Richtlinie dagegen nicht vor. Der Gesetzgeber hat seinen Gestaltungsspielraum somit nicht voll ausgeschöpft.

Aus Sicht des HDE ist die von der FDP vorgeschlagene Regelung daher ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, weil die Arbeitszeit damit im Laufe der Kalenderwoche flexibler nach den Bedürfnissen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verteilt werden könnte, ohne dass das Arbeitszeitvolumen insgesamt verändert wird. Allerdings greift die vorgeschlagene Regelung aufgrund des darin vorgesehenen Tarifvorbehalts zu kurz. Indem es einer tarifvertraglichen Grundlage bedarf, droht eine unnötige Beschränkung des Gestaltungsspielraums aufgrund von tarifpolitischen Kompromissen.

Der HDE hält daher eine unmittelbare gesetzliche Änderung für erforderlich, die den Wechsel von der täglichen Höchstarbeitszeit zu einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit ohne Tarifvorbehalt direkt im ArbZG vorsieht. Die entsprechende Regelung in § 3 ArbZG könnte dann wie folgt lauten: *„Die wöchentliche Arbeitszeit der Arbeitnehmer darf 48 Stunden nicht überschreiten. Sie kann auf bis zu 60 Stunden nur verlängert werden, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von 24 Wochen im Durchschnitt 48 Stunden wöchentlich nicht überschritten werden.“* Eine solche Regelung wäre im Einklang mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie und könnte unmittelbar von allen Arbeitnehmern und Arbeitgebern genutzt werden, ohne dass es einer tarifvertraglichen Umsetzung bedarf.

2. Ruhezeit

Der Gesetzgeber hat die Vorgaben aus der EU-Arbeitszeitrichtlinie zur Mindestruhezeit übererfüllt. Nach § 5 Abs. 1 ArbZG müssen Arbeitnehmer nach

Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens 11 Stunden haben. Zwar kann sowohl nach der der EU-Arbeitszeitrichtlinie als auch im ArbZG von den Vorgaben zur täglichen Mindestruhezeit in einem Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrages in einer Betriebsvereinbarung abgewichen werden. Anders als es das EU-Recht vorgibt, ist diese Abweichungsmöglichkeit im ArbZG aber an weitere Voraussetzungen geknüpft. So darf die tägliche Ruhezeit in Deutschland derzeit insbesondere nur „um bis zu 2 Stunden“ gekürzt werden und dies auch nur dann, wenn „die Art der Arbeit dies erfordert“. Der nationale Gesetzgeber hat die Abweichungsmöglichkeiten in Tarifverträgen damit erheblich strenger ausgestaltet, als dies nach EU-Recht erforderlich wäre.

Aus Sicht des HDE ist es daher sehr zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf der FDP eine Streichung dieser zusätzlichen Beschränkungen in § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG vorsieht. Diese Änderung würde es den Tarifvertragsparteien erleichtern, eine auf die Besonderheiten der Branche zugeschnittene Regelung zu treffen.

Außerdem wäre es dadurch auch möglich, eine neue Verteilung der täglichen Ruhezeit vorzunehmen (bspw. in zwei Blöcken). Eine unverhältnismäßige Belastung der Arbeitnehmer wäre nicht zu befürchten. Dies wäre nicht im Interesse der Arbeitgeber und ist zudem durch die Beteiligung der Gewerkschaft von vornherein ausgeschlossen. Es würde lediglich den Gestaltungsspielraum erweitern und die Kreativität der Sozialpartner bei der Schaffung von neuen Modellen fördern.

B. „Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen“ (BT-Drs. 19/2511) der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN

1. Flexible Vollzeit

Die Forderung, für Arbeitnehmer auf gesetzlicher Grundlage eine flexible Vollzeit einzurichten, geht an der Praxis vollkommen vorbei und ist daher entschieden abzulehnen. Arbeitnehmern soll es danach in einem festgelegten Bereich von 30 bis 40 Wochenstunden möglich sein, unter Einhaltung einer nicht näher definierten Ankündigungsfrist ihre individuelle Arbeitszeit nach oben oder unter anzupassen. Individuelle Arbeitszeitwünsche der Arbeitnehmer sollen nur aus dringenden betrieblichen Gründen, die der Arbeitgeber darzulegen hat, zurückgewiesen werden. Das Konzept einer flexiblen Vollzeit stellt einen erheblichen Eingriff in den Arbeitsvertrag einseitig zugunsten der Arbeitnehmer dar und entzieht dem Arbeitgeber faktisch jegliche Personalplanungsmöglichkeit. Damit würde erheblich in den Kernbereich der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit eingegriffen. Arbeitgeber könnten sich de facto nicht mehr gegen einen individuellen Arbeitszeitwunsch der Arbeitnehmer zur Wehr setzen, da das Merkmal „aus dringenden betrieblichen Gründen“ in einer streitigen Auseinandersetzung nahezu nie rechtssicher dargelegt werden kann. Eine verlässliche Personalplanung für Unternehmen wäre damit nahezu unmöglich. Bezeichnend ist auch, dass die Ankündigungsfrist für den Arbeitszeitwechsel der Arbeitnehmer nicht näher konkretisiert wird, so dass letztlich unklar bleibt, wie weit im Voraus die Arbeitnehmer

einen entsprechenden Wechsel der Arbeitszeit ankündigen müssten.

Zu beachten ist zudem, dass eine flexible Vollzeit zu einer „Zerstückelung“ von Arbeitszeiten führen würde. Dabei wäre insbesondere auch die Lage der Arbeitszeit ausgesprochen problematisch, da die Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit vermutlich jeweils um eher unbeliebte Arbeitszeiten verkürzen würden. Im Einzelhandel wären dies insbesondere die bei den Arbeitnehmern oftmals nicht sonderlich beliebten Stoßzeiten am Mittag oder am Abend bzw. an Samstagen. Vollkommen inakzeptabel ist zudem, dass offenbar nicht einmal kleine und mittelständische Unternehmen von einer solchen Regelung befreit wären. Das Konzept einer „flexiblen Vollzeit“ würde aber gerade diese Unternehmen überfordern.

2. Rückkehrrecht aus Teilzeit

Die Forderung, den bestehenden Rechtsanspruch auf Teilzeit in § 9 TzBfG um ein Rückkehrrecht auf den früheren Stundenumfang zu ergänzen, ist überflüssig und daher abzulehnen. Bereits nach heutiger Rechtslage hat der Arbeitgeber einen teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer, der ihm den Wunsch nach einer Verlängerung seiner vertraglich vereinbarten Arbeitszeit angezeigt hat, bei der Besetzung eines entsprechenden freien Arbeitsplatzes bei gleicher Eignung bevorzugt zu berücksichtigen, es sei denn, dass dringende betriebliche Gründe oder Arbeitszeitwünsche anderer teilzeit- oder vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer entgegenstehen. In der Praxis ist es für Arbeitgeber in der Regel schwierig nachzuweisen, dass einer Rückkehr einer Teilzeitkraft „dringende betriebliche Gründe“ entgegenstehen. Ein zusätzliches Rückkehrrecht ist daher überflüssig und würde die Handelsunternehmen unverhältnismäßig stark belasten, da die Teilzeitquote im Einzelhandel aufgrund der branchentypischen Stoßzeiten sehr hoch ist.

3. Individuelles Mitgestaltungsrecht bezüglich Lage und Umfang der Arbeitszeit

Die Forderung, dass Beschäftigte die Möglichkeit erhalten sollen, in Abstimmung mit ihrem Arbeitgeber Lage, Umfang und Verteilung ihrer Arbeitszeit mitzugestalten, wird vom HDE abgelehnt. Zum einen handelt es sich dabei um einen Eingriff in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit. Danach steht es dem Arbeitgeber unter Berücksichtigung aller Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit seines Unternehmens zu, selbstständig und eigenverantwortlich über das von ihm für erforderlich erachtete Organisationsmodell zu befinden. Zum anderen wird ein Arbeitgeber in der Regel immer versuchen, den Wünschen eines Arbeitnehmers auf freiwilliger Basis zu entsprechen und eine praxisnahe Lösung zu finden. Dies gilt umso mehr in Zeiten eines sich weiter verschärfenden Fachkräftemangels. Sollte ein Arbeitgeber dies im Einzelfall einmal ablehnen, besteht ergänzend bereits nach heutiger Rechtslage in § 82 Abs. 1 BetrVG ein weitgehendes Anhörungsrecht für alle Arbeitnehmer. Danach haben Arbeitnehmer unter anderem das Recht, dem Arbeitgeber Vorschläge für die Gestaltung des Arbeitsplatzes und des Arbeitsablaufs zu unterbreiten.

4. Rechtsanspruch auf Homeoffice

Ein genereller Rechtsanspruch auf Homeoffice wird vom HDE bereits deshalb abgelehnt, weil sich viele Arbeitsplätze im Handel überhaupt nicht für eine Tätigkeit von zu Hause eignen. Im stationären Einzelhandel betrifft dies insbesondere die für die Branche charakteristischen Verkaufs- und Kassiertätigkeiten sowie die Warenverräumung. Die Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten, beschränkt sich daher regelmäßig auf die klassischen Bürotätigkeiten.

Allerdings gibt es auch Tätigkeiten, bei denen die fehlende Eignung für das Homeoffice nicht so offensichtlich zutage tritt. Zu denken ist hier bspw. an team- oder projektbezogene Bürotätigkeiten, für die eine Gruppendynamik vor Ort entscheidend sein kann. Ein Rechtsanspruch auf Homeoffice würde dem Arbeitgeber hier die Möglichkeit nehmen, darüber zu entscheiden, ob er ein teambezogenes Arbeiten vor Ort für zielführender hält, auch wenn die Tätigkeit der Art nach grundsätzlich auch im Homeoffice verrichtet werden könnte.

5. Erzwingbare Mitbestimmung bezüglich Vereinbarkeitsfragen

Die Erweiterung der erzwingbaren Mitbestimmung zu Vereinbarkeitsfragen und bezüglich der Lage der Arbeitszeit und beim Arbeitsort wird vom HDE strikt abgelehnt. Zum einen ist die Formulierung im Antrag „Vereinbarkeitsfragen“ sehr unpräzise und damit viel zu weitgehend. Zum anderen besteht bereits heute in § 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht bezüglich Beginns und Ende der täglichen Arbeitszeit sowie der Lage der Arbeitszeit, so dass die kollektive Partizipation der Arbeitnehmer an der Arbeitszeitgestaltung im Betrieb bereits hinreichend gewährleistet ist. Sollte tatsächlich an eine Überarbeitung der Mitbestimmungstatbestände des § 87 Abs. 1 BetrVG gedacht werden, wäre es viel wichtiger, bspw. § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG wieder auf seinen ursprünglichen Wortlaut zurückzuführen, so dass ein Mitbestimmungsrecht nur dann ausgelöst wird, wenn eine technische Einrichtung auch tatsächlich zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Arbeitnehmer „bestimmt“ und nicht bloß „objektiv geeignet“ ist. Die Auslegungspraxis des Bundesarbeitsgerichts, nach der es für die zwingende Mitbestimmung bereits ausreicht, wenn eine technische Einrichtung zur Überwachung „objektiv geeignet“ ist, führt zu erheblichen Verzögerungen bei der Einführung neuer technischer Komponenten und passt nicht mehr ins Zeitalter der Digitalisierung.

C. „Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen“ (BT-Drs. 19/2522) der Fraktion DIE LINKE

1. Erzwingbare Mitbestimmung bzgl. Vereinbarkeitsfragen

Hierzu wird auf die Ausführungen unter III. B. 5. verwiesen.

2. Anti-Stress-Verordnung

Eine Anti-Stress-Verordnung ist überflüssig und daher abzulehnen, da der Gesetzgeber bereits auf den möglichen Anstieg von psychischen Belastungen durch die Digitalisierung reagiert hat. So ist in § 5

Abs. 3 Nr. 6 Arbeitsschutzgesetz klargestellt worden, dass der Arbeitgeber bei der Gefährdungsbeurteilung auch „*psychische Belastungen bei der Arbeit*“ zu berücksichtigen hat. Die Thematik ist daher bereits heute von jedem Unternehmen bei der Erstellung der gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilung zu beachten. Sie ist damit auch im Fokus der Überwachung durch die Berufsgenossenschaften und Arbeitsschutzbehörden. Daher stellt bspw. die Berufsgenossenschaft Handel und Warenlogistik (BGHW) schon jetzt für Arbeitgeber umfangreiche Instrumente und Materialien zur Erfassung der psychischen Belastung in der Gefährdungsbeurteilung im Einzelhandel (sog. PegA-Konzept) zur Verfügung.

3. Recht auf Nichterreichbarkeit/Aufzeichnungspflichten für jede Stunde Arbeit/Verbindliche Ausgleichsregelung von Mehrarbeit

Ein Recht auf Nichterreichbarkeit ist überflüssig und daher abzulehnen. Eine Verpflichtung für Arbeitnehmer, ständig erreichbar zu sein, existiert in Deutschland nicht. Das Gegenteil ist der Fall. So sieht das Arbeitszeitgesetz eine Höchstarbeitszeit und eine Mindestruhezeit vor. Selbst wenn das Arbeitszeitgesetz in dem Sinne geändert würde, wie dies in unserer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der FDP gefordert wird (siehe oben III a), wäre kein Arbeitnehmer rechtlich dazu verpflichtet, ständig erreichbar zu sein.

Eine Erweiterung der Aufzeichnungspflichten ist ebenfalls nicht angezeigt. Die Arbeitgeber sind schon nach heutiger Rechtslage (§ 16 Abs. 2 ArbZG) dazu verpflichtet, die über die werktägliche Arbeitszeit hinausgehende Arbeitszeit der Arbeitnehmer aufzuzeichnen. Dabei handelt es sich um eine Regelung, die bei Arbeitgebern schon jetzt zu einem erheblichen Maß an Bürokratie führt. Eine Aufzeichnungspflicht für jede Stunde Arbeit würde Arbeitgeber mit zusätzlicher Bürokratie belasten, ohne dass damit ein Mehrwert verbunden wäre, und ist daher entschieden abzulehnen.

Die Forderung nach einer verbindlichen Ausgleichsregelung für Mehrarbeit ist ebenfalls überflüssig und daher abzulehnen, da die Regelung in § 3 Abs.1 ArbZG bereits eine verbindliche Ausgleichsregelung enthält.

4. Höchstarbeitszeit reduzieren

Die Forderung nach einer Absenkung der „wöchentlichen Höchstarbeitszeit“ von 48 auf 40 Stunden pro Woche ist irreführend, da das ArbZG - entgegen der Formulierung im Antrag - nicht von einer wöchentlichen, sondern von einer werktäglichen Höchstarbeitszeit ausgeht. Der Antrag soll zudem implizieren, dass die Arbeitgeber regelmäßig die nach dem ArbZG derzeit maximal möglichen 48 Arbeitsstunden pro Woche ausschöpfen. Das ist aber nicht der Fall. So trägt etwa die tarifliche Wochenarbeitszeit im Einzelhandel in Westdeutschland 37,5 Stunden (West-Berlin: 37) und in Ostdeutschland 38 Stunden (Mecklenburg-Vorpommern: 39). Richtig ist aber, dass das Konzept einer werktäglichen Arbeitszeit, wie es das ArbZG derzeit vorsieht, in der betrieblichen Praxis häufig zu starr ist. Es wäre daher erforderlich, im Einklang mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie

den Wechsel zu einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden direkt im ArbZG zu regeln (siehe dazu III. A. 1.).

5. Anhebung des Mindesturlaubs

Die Forderung, den gesetzlichen Mindesturlaubsanspruch von heute 24 auf 30 Werktage anzuheben, wird vom HDE abgelehnt. Bezeichnend ist, dass der Antrag hierzu keinerlei Begründung enthält. Gegen eine Anhebung des gesetzlichen Mindesturlaubs von derzeit 24 Werktagen in § 3 Abs. 1 Bundesurlaubsgesetz (BUrLG) spricht, dass die meisten Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern auf freiwilliger oder tariflicher Basis ohnehin bereits mehr als 24 Werktage Urlaub gewähren, so dass eine Anhebung des gesetzlichen Mindesturlaubs für die Mehrzahl der Arbeitnehmer nicht erforderlich ist. Insbesondere für KMU's muss aber auch die Möglichkeit bestehen, ihren Arbeitskräften nur den gesetzlichen Mindesturlaub zu gewähren, sofern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dies erfordern. Eine Anhebung des gesetzlichen Mindesturlaubs könnte diese Unternehmen daher massiv überfordern.

6. Ohne Ausnahme Rechtsanspruch auf befristete Teilzeit

Es wird auf die Ausführungen zu III. B. 6. verwiesen.

IV. Zusammenfassung

- Die von der FDP vorgeschlagene Regelung für einen Wechsel von einer täglichen zu einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Leider greift diese Regelung aufgrund des darin vorgesehenen Tarifvorbehalts zu kurz. Der Gestaltungsspielraum der EU-Arbeitszeitrichtlinie wird damit nicht voll ausgeschöpft. Der HDE fordert stattdessen den Wechsel von der täglichen Höchstarbeitszeit zu einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit direkt im ArbZG.
- Die Regelung zur ununterbrochenen täglichen Ruhezeit von 11 Stunden im ArbZG ist häufig zu starr. In einer weltweit vernetzten Arbeitswelt, in der oft über Zeitzonen hinweg gearbeitet wird, schränkt dies unnötig ein. Daher ist es sehr zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf der FDP eine Ausweitung der Flexibilisierungsmöglichkeiten auf tarifvertraglicher Basis vorsieht. Anders als bei der Höchstarbeitszeit lässt die EU-Arbeitszeitrichtlinie hier keine Abweichungen von den Vorgaben direkt im nationalen Gesetz zu. Der Vorschlag der FDP schöpft an dieser Stelle also den Spielraum der EU-Arbeitszeitrichtlinie voll aus.

- Die Anträge der Bundestagsfraktionen von „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ sowie „DIE LINKE“ haben jeweils zum Ziel, einseitig zugunsten der Arbeitnehmer die Arbeitszeitsouveränität durch immer neue Rechtsansprüche auszubauen. Dies lehnt der HDE entschieden ab, weil es sich dabei um einen schweren Eingriff in das Austauschverhältnis der Arbeitsvertragsparteien („Arbeitszeit gegen Entgelt“) handelt. Das gilt vor allem für die geforderte Einführung immer neuer befristeter Teilzeitmodelle.
- Ein Anspruch auf Homeoffice für Arbeitnehmer scheitert daran, dass sich die meisten Tätigkeiten im Einzelhandel dafür gar nicht eignen. Hinzu kommt, dass sich das Weisungsrecht des Arbeitgebers auch auf den Ort der Tätigkeit bezieht. Ein Homeoffice-Anspruch würde dieses Recht stark beschränken. Bereits heute bieten Arbeitgeber zudem auf freiwilliger Basis ihren Arbeitnehmern regelmäßig praxisnahe Lösungen an.
- Eine Anti-Stress-Verordnung ist überflüssig. Im Arbeitsschutzgesetz wurde gesetzlich klargestellt, dass bei der Gefährdungsbeurteilung auch psychische Belastungen zu berücksichtigen sind. Ein Recht auf Nichterreichbarkeit ist überflüssig, da das ArbZG eine tägliche Höchstarbeitszeit vorsieht. Kein Arbeitnehmer muss ständig erreichbar sein. Zusätzliche Aufzeichnungsverpflichtungen führen zu noch mehr Bürokratie.
- Es ist allein die unternehmerische Entscheidung des Arbeitgebers, welches Arbeitsvolumen er für die Bewältigung des Arbeitsaufkommens für erforderlich erachtet und wie viele Arbeitsplätze er dafür einrichtet. Ferner bestehen bereits heute sehr weitgehende erzwingbare Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats bezüglich der Arbeitszeitgestaltung. Deren Ausbau wird vom HDE entschieden abgelehnt.
- Eine Senkung der aus dem ArbZG abzuleitenden wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden wird vom HDE als überflüssig abgelehnt, da diese 48 Stunden in der Regel nicht ausgeschöpft werden. Eine Anhebung des gesetzlichen Mindesturlaubs von 24 auf 30 Werktage jährlich ist überflüssig, da die meisten Arbeitgeber freiwillig mehr als den gesetzlichen Mindesturlaub einräumen. Arbeitgeber benötigen vereinzelt aber weiter die Möglichkeit, nur den gesetzlichen Mindesturlaub zu gewähren.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)69

20. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Prof. Dr. Friedhelm Nachreiner, Oldenburg

Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes ist aus arbeitswissenschaftlicher Sicht nicht akzeptabel, da er die vorliegenden gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse zu den aversiven Auswirkungen langer Arbeitszeiten und der (Nicht-)Einhaltung der erforderlichen ununterbrochenen Ruhezeiten ignoriert.

Die Umsetzung dieses Entwurfes muss nach den vorliegenden arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen zu einer Erhöhung des Risikos von Fehlhandlungen, Unfällen und Beeinträchtigungen der körperlichen und der psychosozialen Gesundheit der Beschäftigten führen.

Die Umsetzung dieses Entwurfes wird damit zu einer deutlichen und nicht hinnehmbaren Herabsetzung des Arbeitsschutzniveaus in der Bundesrepublik führen.

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN sind aus arbeitswissenschaftlicher Sicht dringend zu ergänzen, und zwar um eine Begrenzung auch der zeitautonom durch die Betroffenen selbst gestaltbaren Arbeitszeiten auf einen Gestaltungsrahmen, der gesundheitliche und psychosoziale Beeinträchtigungen durch nach den vorliegenden Erkenntnissen falsche Gestaltung der eigenen Arbeitszeitsysteme vermeidet.

Stellungnahme

Der Entwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes ist aus arbeitswissenschaftlicher Sicht nicht akzeptabel, da er gegen gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse verstößt, die nach dem Arbeitsschutzgesetz bei der Gestaltung der Arbeit und ihrer Bedingungen einzuhalten sind.

Der Entwurf würde zunächst die Möglichkeit eröffnen, die täglichen Arbeitszeiten auf bis zu 12:15 Stunden auszuweiten. Dabei verblieben die im Arbeitszeitgesetz geforderten 45 Min Pausen und eine 11-stündige Ruhezeit. Diese Regelung wäre zwar kompatibel mit der europäischen Arbeitszeitrichtlinie, nicht aber mit den seit langer und auch aus jüngster Zeit wieder vorliegenden Ergebnissen über die aversiven Effekte langer – in diesem Fall täglicher – Arbeitszeiten. Nimmt man die in Nr. 2 geforderte unbegrenzte (und bedingungslose) Kürzung der Ruhezeiten hinzu, wären tägliche Arbeitszeiten jenseits der o.a. Grenzen möglich; dies allerdings nicht mehr im Einklang mit den Intentionen und Vorgaben der europäischen Arbeitszeitrichtlinie.

Nimmt man die vom Entwurf geforderte Ersetzung der Begrenzung der täglichen Arbeitszeit durch eine wöchentliche Arbeitszeit hinzu, so würde das beispielsweise eine Arbeitszeit von vier 12-Stunden-

Nachtschichten in Folge erlauben, die sich bei tarifvertraglicher Begrenzung der Wochenarbeitszeit auf 36 Stunden auf maximal drei solcher Nachtschichten in Folge reduzieren würden. Dies erscheint aus arbeitswissenschaftlicher Sicht wegen der damit verbundenen Risiken für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten und der Produktions- oder Prozesssicherheit – z.B. im Falle von Gefahrstoffanlagen für die umliegenden Gebiete und deren Bewohner – nicht vertretbar.

Grund für die Ablehnung derartiger Gestaltungsmaßnahmen ist die damit erreichbare Massierung der Arbeitszeit und der daraus zu erwartenden massiven aversiven Konsequenzen für die Beschäftigten. So ist etwa seit Beginn des 20. Jahrhunderts bekannt, dass tägliche Arbeitszeiten jenseits der achten Stunde (trotz Einhaltung einer Arbeitspause) mit einem erhöhten Unfallrisiko verbunden sind. Neuere eigene Untersuchungen zeigen in Übereinstimmung mit anderen – auch internationalen – Untersuchungen, dass jenseits der siebten / achten Arbeitsstunde ein exponentieller Anstieg des Unfallrisikos für meldepflichtige Unfälle zu beobachten ist, bis zur 12. Stunde etwa auf das Doppelte der ersten Arbeitsstunden (vgl. Nachreiner, 2011, Nachreiner, 2017a). Dasselbe gilt für tödliche Unfälle, allerdings etwas verzögert. Die Ergebnisse sind stabil, reproduzierbar und offensichtlich generalisierbar.

Dabei ist aus arbeitswissenschaftlicher Sicht zu bemerken, dass es hier nicht lediglich um Unfälle – als dem finalen Ergebnis eines missglückten Arbeitshandelns – geht, sondern um die Tatsache, dass eben dieses Arbeitshandeln auf Grund eingetretener aversiver Effekte, wie z.B. Ermüdung oder auch Monotonie, nicht mehr im vollem Umfang kontrollierbar/steuerbar ist. Damit wird das Arbeitshandeln mit zunehmender Arbeitsdauer ineffektiver. Dies ist aus der Alltagserfahrung bekannt, lässt sich allerdings auch experimentell wie auch aus Beobachtungsstudien klar belegen.

Nimmt man hinzu, dass der erforderliche Aufwand physischer und psychischer Ressourcen zur Erledigung der Arbeitsaufgabe steigt, und zwar als Folge der Beeinträchtigung der Leistungsvoraussetzungen durch die vorausgegangene Arbeit – und damit als Rückkopplungseffekt in einem dynamischen biologischen System – so wird deutlich, dass das Arbeitsverhalten mit zunehmender Arbeitsdauer nicht nur ineffektiver, sondern insbesondere auch ineffizienter wird.

Lange Arbeitszeiten (und hier lange tägliche Arbeitszeiten) sind damit aus ergonomischer Perspektive weder effektiv noch effizient. Sie sollten schon von daher vermieden werden und nicht nur aus Arbeitsschutzgründen. Beide Aspekte zusammen sprechen aber deutlich gegen eine Ausdehnung der täglichen Arbeitszeit über die derzeitigen Regelungen hinaus, die offensichtlich auch schon keine Beeinträchtigungsfreiheit gewährleisten können.

Hinzu kommt beim Entwurf der FDP-Fraktion die Möglichkeit der Kürzung der täglichen Ruhezeiten auf unter 11 Stunden, wobei der Entwurf die bisherige Ausnahmeregelung (von max. 2 Stunden) in keiner Weise befristen will. Auch dies ist aus arbeitswissenschaftlicher Perspektive völlig inakzeptabel,

weil die vorliegenden Befunde klar erkennen lassen, dass – wenn bereits die bisherigen Ruhezeiten nicht eingehalten werden – dies mit Beeinträchtigungen der Gesundheit verbunden ist. Schon unter der bisherigen Regelung der 11-stündigen ununterbrochenen Ruhezeit erscheint dieser Zeitraum unter bestimmten Bedingungen unzureichend, weil die gesetzlich definierten Ruhezeiten tatsächlich keine Ruhezeiten im Sinne von Ruhe und Erholung sind, da davon Wegezeiten, Zeiten der Vor- und Nachbereitung sowie Zeiten für persönliche Verpflichtungen und Bedürfnisse (z.B. Wasch- und Umkleidezeiten) abgehen, so dass für Ruhe, im Sinne von Erholung, deutlich weniger Zeit verfügbar bleibt.

Als Konsequenz kommt es daher in vielen Fällen nicht zu der erforderlichen Erholung von den Belastungsfolgen (z.B. Ermüdung) des vorausgegangenen Arbeitstages. Auch hier zeigen sich daher kumulative Ermüdungseffekte über mehrere Schichten hinweg, bei Nachtschichten (durch deren besondere Zusatzbelastung) in der Regel in stärkerem Ausmaß als bei reiner Tagarbeit. Daher steigt auch hier das Unfallrisiko über die Anzahl der hintereinander folgenden Schichten exponentiell (und wiederum nicht etwa linear) an, bei Nachtschichten deutlich stärker als bei Tagschichten.

Auch die Aufteilung der täglichen Arbeitszeit in mehrere Blöcke - mit Arbeitsunterbrechungen größer als (gesetzliche) Pausen – und damit zwangsläufig verbunden mit einer Ausdehnung der Schichtzeit (bei gleichzeitiger Reduktion der zusammenhängenden Ruhezeit) lässt erkennen, dass damit erhebliche gesundheitliche Risiken verbunden sind, belegbar z.B. am Zusammenhang des Anteils geteilter Dienste im Dienstplan mit dem Eintritt vorzeitiger Fahrdienstuntauglichkeit bei Fahrern und Fahrerinnen im ÖPNV (Bockelmann et. al., 2016). Hier zeigt sich damit auch ein Beispiel für langfristige gesundheitliche Effekte langer täglicher Arbeitszeiten (oder hier genauer lediglich der Schichtzeiten) und der Reduzierung von Ruhezeiten.

Auch hier dienen die Beispiele der Unfälle und der gesundheitlichen Ausfälle der Demonstration der Verletzung prinzipieller Zusammenhänge in der zeitlichen Steuerung des Arbeitsverhaltens, die bei der gesetzlichen Regelung der Arbeitszeit zu berücksichtigen sind und nicht außer Acht gelassen werden dürfen, wenn kurz- und längerfristige Beeinträchtigungen (sowohl was deren Einsetzen wie deren Dauer betrifft) vermieden werden sollen. Jede Erledigung einer Arbeitsaufgabe ist mit einer bestimmten körperlichen und psychischen Belastung (außerhalb des Individuums und unabhängig von ihm) verbunden, die je nach den im Individuum gegebenen Leistungsvoraussetzungen zur Beanspruchung dieser Leistungsvoraussetzungen führt. Dabei sind die resultierende Beanspruchung und die daraus resultierenden positiven (z.B. Lerneffekte) wie negativen Beanspruchungsfolgen (wie etwa Ermüdung, Monotonie, Sättigung) abhängig von der Art, Intensität und Dauer der Belastung. Dabei handelt es sich um eine Auslenkung des beanspruchten Systems aus dem Ruhezustand, die bis zu einer bestimmten Grenze von diesem System ohne Schädigung toleriert und ausgeregelt wird, wenn auf die Belastungsphase eine angemessene Entlastungsphase folgt, die das System

in seine operativen Grenzen zurückführt. Das System befindet sich dann innerhalb seiner Regulationsgrenzen, bei körperlicher Arbeit z.B. innerhalb der jeweiligen Dauerleistungsgrenzen. Werden diese Grenzen überschritten, kommt es zu einem exponentiellen (und eben nicht linearen) Anstieg der Beanspruchungsfolgen, weil das System gleichbleibende (oder sogar höhere) Belastungen mit geringeren, weil schon verbrauchten und damit reduzierten Ressourcen bearbeiten muss. Dieser Rückkopplungsprozess schaukelt sich auf und führt bei fortgesetzter Belastung nach exponentiellem Anstieg über die Zeit zum Systemversagen (Unfälle, gesundheitliche Beeinträchtigungen).

Da der zeitliche Verlauf der Belastung als Prozess der Inanspruchnahme der vorhandenen Ressourcen und deren Regeneration (in der anschließenden Pausen- oder Erholungsphase) damit entscheidend für die resultierenden Beanspruchungsfolgen ist, bietet sich in der Gestaltung des zeitlichen Ablaufes der Arbeitstätigkeit, und damit der Belastung, ein wirksames Instrument zur Steuerung der resultierenden Beanspruchung, der Beanspruchungsfolgen und der Leistung bzw. Aufgabenerfüllung.

Dieses Modell kann die oben dargestellten aversiven Folgen längerdauernder Arbeitsbelastung gut erklären und prognostizieren. Es muss daher darauf ankommen, die Dauer der Belastung in erträglichen Grenzen zu halten. Eine Ausdehnung des Arbeitstages über die derzeit gesetzlich festgeschriebenen Grenzen von acht Stunden ist daher, wie die oben berichteten Beispiele belegen, kontraproduktiv, da nach der siebten bis achten Stunde das Unfallrisiko exponentiell ansteigt und damit einen deutlichen Hinweis auf die Überschreitung der Regelgrenzen liefert. Dabei ist zu bemerken, dass es sich hier nicht um individuelle Phänomene sondern um für die Bezugsgruppen typische Gesetzmäßigkeiten handelt. Eine gesetzmäßige Begrenzung der Regelarbeitszeit unterhalb der Regulationsgrenzen erscheint daher erforderlich, und zwar für unterschiedliche Bezugszeiträume (Tag, Woche, Jahr).

Die hier vorgetragene Argumentation macht darüber hinaus deutlich, dass Verschiebungen der Erholung(szeiten) durch später folgende belastungsfreie Ausgleichszeiten nicht wirksam sein können. Die Erholung von vorausgegangener Belastung lässt sich nicht verschieben, sondern muss sofort im Anschluss an diese Belastung erfolgen.

Daraus ergibt sich, dass eine Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Belastung zunächst an den kurzfristigen Belastungsphasen ansetzen muss, d.h. an den Phasen ununterbrochener Belastung und deren Unterbrechung durch Ruhezeiten, z.B. Pausen und deren Dauer, innerhalb des Arbeitstages. Als nächster erforderlicher Regulationsinhalt folgt dann die Dauer der täglichen Arbeitszeit und der täglichen Ruhezeit (die Probleme des vorliegenden Gesetzesentwurfs), der wöchentlichen Arbeitszeit und der wöchentlichen Arbeitsruhe sowie schließlich der Dauer der Lebensarbeitszeit. Prinzip muss dabei sein, es nicht zur Massierung von Arbeitszeiten und deren aversiven Konsequenzen kommen zu lassen.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass auch die Beschäftigten häufig zur Massierung von Arbeitszeiten neigen, da diese Massierungen der Arbeitszeit bei festem Umfang der Soll-Arbeitszeit mit Massierungen auch der arbeitsfreien Zeit verbunden sind, die einen höheren Nutzwert außerhalb des Arbeitskontextes haben, als stärker verteilte kürzere arbeitsfreie Zeiten. Dies ist der Grund warum auch bei einer Erweiterung der (Arbeits-)zeitsouveränität, wie dies die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vorsehen, Regelungsgrenzen dieser Souveränität vorgegeben werden müssen, die nicht zu einer Selbstschädigung führen können. Auch dies betrifft alle Bezugszeiträume, von der Pausenregelung über die Gestaltung der täglichen Arbeitszeit bis zur Regelung der Lebensarbeitszeit.

Als weiterer Problempunkt im Gesetzentwurf erscheint die Begrenzung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 48 Stunden, wie sie auch im derzeitigen Arbeitszeitgesetz (8 Std. x 6 Arbeitstage) faktisch festgelegt ist (tarifvertraglich aber kaum noch angewendet wird). Diese Begrenzung erscheint absolut als zu hoch, weil damit durch die vorliegende Evidenz nachweisbar höhere Beeinträchtigungen von Sicherheit und Gesundheit verbunden sind. Sie erscheint aber auch aus der oben geschilderten Perspektive der Vermeidung von Massierungen der Arbeitszeit nicht akzeptabel, weil damit stärkere Massierungen der Arbeitszeit realisiert werden können, die jedoch aus arbeitswissenschaftlicher Perspektive zu vermeiden sind.

Dieser Spielraum wird offensichtlich gewünscht, um Arbeitszeiten noch flexibler und variabler an die jeweiligen Bedarfe / Anforderungen anpassen zu können, als dies unter den derzeitigen Regelungen möglich erscheint. Im Prinzip sollen damit neben der Ermöglichung längerer Arbeitszeiten auch Begrenzungen der Lage und der Variabilität der Arbeitszeiten aufgehoben werden können.

Nun weisen vorliegende Erkenntnisse zur den Effekten der Variabilität der Arbeitszeit (unabhängig von den Effekten der eher regelhaften Variabilität durch Schichtarbeit) allerdings darauf hin, dass hohe Variabilität der Arbeitszeiten mit erheblichen gesundheitlichen und psychosozialen Beeinträchtigungen sowie einer Erhöhung des Unfallrisikos verbunden ist, wahrscheinlich bedingt durch die Schwächung biologischer und sozialer Rhythmen in der Verhaltenssteuerung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Effekte sowohl bei zeitautonomer Gestaltung flexibler Arbeitszeiten durch die Beschäftigten selbst auftreten, insbesondere aber bei fremdvorgegebener Variabilität durch die Unternehmen, die bisher (auch international) immer noch den größten Teil der Flexibilität / Variabilität der Arbeitszeiten bestimmt.

Dabei haben sich anhand der Analyse europäischer Daten Risikoerhöhungen für unfallbedingte Ausfalltage bis zum 1,8 fachen im Vergleich zu wenig variablen Systemen ergeben, bei statistischer Kontrolle des Effektes der Zeitautonomie der Beschäftigten oder ihrer Wechselwirkung mit der Variabilität (die beide das Risiko etwas senken) sowie weiterer potentieller Konfundierer (z.B. körperliche und psychische Belastung, das a priori Risiko unterschiedlicher

Tätigkeiten, Dauer der Wochenarbeitszeit, Schichtarbeit, Alter und Geschlecht, vgl. Nachreiner et al., 2015). Es handelt sich damit bei der hier vorgestellten Schätzung des Effektes der Variabilität um eine Schätzung der Nettoeffektstärke, die sich damit als durchaus substantiell herausstellt. Unter der Perspektive des Arbeitsschutzes erscheint es daher kontraproduktiv, die Spielräume für die Erhöhung der Flexibilität und/oder Variabilität der Arbeitszeiten gegenüber den bestehenden Möglichkeiten weiter ausdehnen zu wollen.

Mit der Ausdehnung der Arbeitszeiten sind in der Regel auch Verlagerungen der Arbeitszeit in sozial wertvollere Abschnitte des Tages verbunden. Zeiten in den Abendstunden haben einen höheren sozialen Verfügungswert als etwa Zeiten am frühen Morgen, weil sie normativ und auf der Grundlage des sozialen Rhythmus unserer Gesellschaft der sozialen Interaktion dienen (und dazu normativ vorgesehen sind). Die Ausdehnung langer Arbeitszeiten in diesen Bereich führt daher belegbar zu sozialen Beeinträchtigungen. Diese lassen sich auch nicht durch arbeitsfreie Zeiten zu sozial weniger wertvollen Stunden kompensieren. Nachweisbar sind bisher individuelle Effekte bei den Beschäftigten, zu vermuten, aber bisher nicht klar belegt, sind Effekte auf soziale Strukturen der Beschäftigten und/oder der Gesellschaft.

Insgesamt ist damit der von der Fraktion der FDP vorgelegte Entwurf zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes (19/1174) aus den genannten Gründen aus arbeitswissenschaftlicher Sicht abzulehnen. Bei der Umsetzung der Anträge der Fraktionen DIE LINKE (19/2522) sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (19/2511) sind die oben diskutierten Rahmenbedingungen für die autonome Gestaltung der Arbeitszeit durch die Beschäftigten hinlänglich zu spezifizieren.

Literatur

- Arlinghaus, A., Nachreiner, F. (2017) Flexibilisierung und Gesundheit. In: Schröder, L., Urban, H.-J. (Hrsg.) Gute Arbeit. Streit um Zeit - Arbeitszeit und Gesundheit. Ausgabe 2017. 136-146. Frankfurt/M: Bund-Verlag
- Bockelmann, M., Arlinghaus, A., Nachreiner, F. (2016), Disability for service in public transport operations: risk factors and interventions. In: Deml, B., Stock, P., Bruder, R., Schlick, C. M. (eds) Advances in ergonomic design of systems, products and processes, 137-147. Berlin, Heidelberg: Springer
- Nachreiner, F. (2011) Arbeitszeit als Risikofaktor für Sicherheit, Gesundheit und soziale Teilhabe. In: GfA (Hrsg.) Neue Konzepte zur Arbeitszeit und Arbeitsorganisation. Tagungsband zur Herbstkonferenz 2011 der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft. A+A Düsseldorf, 19. und 20. Oktober 2011. 15-32, Dortmund: GfA-Press
- Nachreiner, F. (2017a) Dauer der Arbeitszeit. In: Romahn, R. (Hrsg.) Arbeitszeit gestalten: Wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis. 105-120. Marburg: Metropolis-Verlag
- Nachreiner, F. (2017b) Lage der Arbeitszeit - Schichtarbeit und andere unübliche Arbeitszeiten. In: Romahn, R. (Hrsg.) Arbeitszeit gestalten: Wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis. 121-146. Marburg: Metropolis-Verlag
- Nachreiner, F., Arlinghaus, A., Greubel, J. (2015) Flexible work hours and accident risk. Vortrag, 22th Int. Symp. on shiftwork and working time. Elsinore, Dänemark
(verfügbar unter: http://www.gawo-ev.de/cms2/uploads/FlexfactxAut%20WTS_FV2.pdf)

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)70

20. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Prof. Dr. Jens Schubert, Berlin

I. Begriff Arbeitszeit

Der Begriff Arbeitszeit ist mehrschichtig:

Arbeitszeitschutz mit Regelungen zur Höchstarbeitszeit, Pausen und Ruhezeiten stellt den Kern des öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitrechts dar. Diese Bereiche regelt in Deutschland das Arbeitszeitgesetz in den Bahnen einer unionskonformen Auslegung unter Beachtung der RL 2003/88/EG (ArbZ-RL) und des Art. 31 Abs. 2 GRC (zur zweistufigen unionskonformen Auslegung vgl. ErfK/Wißmann, 18. Aufl. Vorbem. AEUV Rn. 5). Daneben meint man mit Arbeitszeit in anderem Zusammenhang auch die (individuelle) arbeitsvertragliche Arbeitszeit z.B. mit dem Thema Überstunden, die konkrete Arbeitszeitgestaltung mit bspw. Schichtdiensten sowie individuelle Arbeitszeitgestaltungen, die die Arbeitszeitstruktur insgesamt betreffen, wie Teilzeit oder Arbeit auf Abruf. All dies ist verbunden mit dem eigentlichen Gehalt des Arbeitszeitbegriffs (zu Art. 2 Ziff. 1 ArbZ-RL) und der Problematik der Einordnung von Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft (jüngst EuGH 21.2.2018, C-518/15 – Matzak). Hinzu kommt, dass es oftmals schwierig ist, dass das Arbeitszeitregime und Vergütungsfragen nicht gleichlaufend sein müssen.

II. Überblick zu den Drucksachen

Vor diesem Hintergrund sind die Drucksachen zunächst einzuordnen:

In der BT-Drucksache 19/1174 (Gesetzentwurf der FDP) geht es allein um eine Änderung des öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitschutzes. In § 7 Abs. 1 ArbZG soll die Möglichkeit für die Tarifvertragsparteien geschaffen werden, von der werktäglichen Höchstarbeitszeit auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit umzuwechseln, mithin den 8-Stunden-Tag aufzugeben. Darüber hinaus sollen Begrenzungen in den tariflichen Abweichungsmöglichkeiten bei der Ruhezeit abgebaut werden (zu § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG).

Der Antrag der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht über den öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitschutz hinaus, betont diesen aber gleichwohl. Arbeitszeitsouveränität steht in dem Antrag im Mittelpunkt. Arbeitszeitkorridore, die Grauzonen zwischen Voll- und Teilzeit auflösen, werden ebenso vorgeschlagen wie Konzepte zum Rückkehrrecht von Teil- in Vollzeit. Herauszuheben sind die geforderten Mitentscheidungsrechte der Beschäftigten über die Lage der Arbeitszeit. Ein Recht auf Homeoffice und die Möglichkeit von Betriebs- und Dienstvereinbarungen zu Fragen der Zeitsouveränität werden zudem angestoßen.

Auch der Antrag der Partei DIE LINKE steht inhaltlich dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion entgegen, betont Gesundheitsschutzaspekte, bezieht sich dann aber auf die gesamte Bandbreite des Arbeitszeitrechts und überschreitet diese sogar mit den Forderungen nach einem höheren Mindesturlaub (Bezug Art. 7 ArbZ-RL) und einer Erweiterung von Mitbestimmungsrechten für Betriebsräte und Personalräte zur Personalbemessung, Vereinbarkeit von Arbeit und privatem Leben sowie zu Zeitsouveränität inkl. eines Rechts auf Nicht-Erreichbarkeit komplettieren den Antrag. Nicht ganz klar ist dieser allerdings in Ziffer II. 4, der die wöchentliche Arbeitszeit auf 40 Stunden reduzieren will, aber § 3 ArbZG unangestastet lässt, der wiederum Erweiterungen gerade vorsieht. Der Samstag ist zudem ebenfalls ein Werktag.

Bei allen drei Drucksachen werden die zu erwartenden Veränderungen durch Digitalisierung als Anlass für neue Arbeitszeitkonzepte gesehen. Dies wird allerdings rechtspolitisch – naturgemäß – abweichend voneinander eingeordnet und mit unterschiedlichen Instrumenten behandelt.

III. Wesentliche Leitplanken einer gesetzlichen Änderung des Arbeitszeitrechts

Beim wichtigen Thema der Arbeitszeit, dem zweiten Hauptfaktor neben dem Entgelt in einem Arbeitsverhältnis, sollte der Gesetzgeber folgende übergeordneten Überlegungen anstellen:

- Das öffentlich-rechtliche Arbeitszeitrecht entstammt nicht dem Vertragsrecht, sondern verwirklicht zentrale Grundsätze des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Arbeitsverhältnis (hierzu sogleich unter IV.).
 - Digitalisierung berührt sicherlich viele Bereiche des Arbeitslebens, aber nicht alle bzw. nicht alle gleich tiefgreifend. Deshalb sind generelle Flexibilisierungen im Arbeitszeitrecht bereits insofern überschießend. Digitalisierung kann im Übrigen mit Automatisierung einhergehen unter Entfallen ganzer Arbeitsbereiche (Beispiel: Deutsche Häfen und die Automatisierung von Van Carrier). Flexibilisierung muss hier dann bedeuten, eine knappe Arbeitsmenge unter noch weniger Arbeitnehmern zu verteilen. Man sieht, dass auch der Flexibilisierungsbegriff unterschiedlich unterlegt sein kann.
 - Digitalisierung muss so gestaltet werden, dass beide Seite des Arbeitsverhältnisses eine Digitalisierungsrendite erhalten (Däubler, Reform des ArbZG: Flexibilität und Arbeitnehmerschutz, DB 2018, M 28). Einseitige Regularien können keine Akzeptanz beanspruchen; Flexibilisierung einerseits und Arbeitszeitsouveränität andererseits haben vielmehr akzessorisch zu sein. Andernfalls wird Digitalisierung zum Tarnwort für Arbeitsverdichtung (vgl. Däubler, Herausforderungen für das Arbeitsrecht - Deregulierung, Globalisierung, Digitalisierung, AuR 2016, 325 ff., 332).
 - Modifizierungen des Arbeitszeitrechts müssen nachhaltig sein. Individuelle Interessen auf Ausweitung der abweichenden Möglichkeiten im Arbeitszeitschutz heute kommen nur den Beteiligten, häufig sogar nur den Arbeitgebern zugute
- (vgl. Weber/Zapf, IAB 2018). Nachteilige Gesundheitsfolgen werden dann aber in der Zukunft vergesellschaftet und treffen dann Beitrags- und Steuerzahler. Der Hinweis auf Begrenzungen im Arbeitszeitschutz stellt daher keine Bevormundung oder „Zwangsbeglückung“ der Arbeitsvertragsparteien dar. Das deutsche Arbeitsrecht kennt zudem durchaus Rechtspositionen, auf die nicht verzichtet werden kann, selbst bei Einverständnis des Arbeitnehmers. Der Nachhaltigkeitsaspekt beschreibt vielmehr in diesem Zusammenhang elementare Teile des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz heute, verbunden mit dem Schutz vor Folgekosten für die Gesellschaft von morgen. Richtig ist es daher, die nachteiligen Folgen von Überlastung, Fremd- und Selbstausbeutung schon heute gar nicht erst entstehen zu lassen. Dazu sind zwingend arbeitsmedizinische Erkenntnisse zu Grunde zu legen (vgl. die umfangreichen Untersuchungen der BAuA, den DGB-Index Gute Arbeit, 2016 [Arbeitshetze und Arbeitsintensivierung bei digitaler Arbeit] und das Compendium des Wiss. Dienstes des BT WD 6-3000-086/16). Diese sprechen z.B. dafür, Ruhezeiten nicht zu unterbrechen (Tiefenentspannung) und Ausgleichszeiten einer Überlastung schnell nachfolgen zu lassen.
 - Wird Arbeit 4.0 mit einseitigen Regularien zu Gunsten der Arbeitgeber verbunden, wäre dies ein weiterer Fall der Verschiebung des unternehmerischen Risikos auf den Arbeitnehmer. Arbeit auf Abruf, jederzeitige Erreichbarkeit, undurchschaubare Jahresarbeitszeitkonten, regelmäßige Sonntagsarbeit, die Bugwelle der unbezahlten Überstunden oder die Verknüpfung von Arbeit und dem privaten Anschaffen von Betriebsmitteln durch den Arbeitnehmer (BYOD) unter der Flagge Homeoffice sind Beispiele. Unternehmerische Risiken übertragen, aber die Flexibilisierungsvorteile alleine einzustreichen, ist unzulässige Rosinenpickerei und steht dem Grundsatz des Arbeitsrechts, Arbeitnehmerschutzrecht zu sein, entgegen (zu diesem Grundsatz BVerfG 6.6.2018, 1 BvL 7/14 u.a.).
 - Jede Änderung sollte Veranlassung sein, Mängel auszubessern (z.B. bei der Kontrolle nach § 16 ArbZG oder dem Ausnahmetatbestand des § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG).
 - Von besonderer Wichtigkeit ist: Die jetzigen Möglichkeiten zum Abweichen von den Kernvorschriften des ArbZG sind bereits voll auskömmlich und tragen ausreichend einer Flexibilisierung Rechnung (näher HK-ArbZG, Schubert, 2. Aufl., Einl. Rn. 25 sowie unter V.1.a). Traditionelle und aktuelle Tarifergebnisse belegen dies eindrucksvoll (IG Metall in der Metallbranche; ver.di und Deutsche Post, TV Mobile Working bei der Telekom, Arbeitszeitkorridore im TVöD; EVG und Deutsche Bahn etc.). Dabei besteht bereits heute die Gefahr, dass der Gesundheitsschutz in Tarifverhandlungen (entgegen dem unionsalen Konzept, s. u.) zum Verhandlungsobjekt wird. Eine Erweiterung an dieser Stelle würde den Schutz der Gesundheit noch weiter ab-

schmelzen (z.B. um diesen gegen einen Bestandschutz bei einer Umstrukturierung einzutauschen).

- Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschlechternde Änderungen im Arbeitszeitschutz durch Tarifvertrag über den bestehenden Kanon hinaus tragen nicht zur Stärkung der Tarifautonomie bei. Es konterkariert Sinn und Zweck von Tarifverträgen, wenn alleiniger Zweck eines solchen ist, von gesetzlichen Mindeststandards nur noch nach unten abzuweichen, ohne attraktive Ausgleichsmechanismen gleichsam festzulegen. Eine Mitgliedschaft in der Gewerkschaft wird so nicht angeregt. Die Dignität des Instruments Tarifvertrag (Waltermann, Gesetzliche und tarifvertragliche Gestaltung im Niedriglohnssektor, NZA 2013, 1041 ff., 1045) wird vielmehr grundsätzlich beschädigt. Verstärkt wird dies, wenn Abweichungen schon bei Inbezugnahme durch nicht-tarifgebundene Unternehmen gestattet oder auf die Ebene der Betriebsparteien verbracht werden.
- Flexible Möglichkeiten bei der Nutzung von Teilzeit- und Vollzeitphasen tragen zur Attraktivität von Arbeitsplätzen bei und helfen bei der Rekrutierung von Fachkräften. Sie erhöhen die Bindung an ein Unternehmen und können mithelfen, Fehlzeiten zu reduzieren. Sie dienen damit direkt dem Gesundheitsschutz, aber auch der Verwirklichung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Gedanke des Gesundheitsschutzes (Art. 2 Abs. 2 GG) wird insoweit um Art. 6 GG ergänzt.
- Letztlich gilt es, Folgendes strukturell zu beachten: Erweitert man den Flexibilisierungsbereich für Arbeitgeber, berührt man auch den Kündigungsschutz, konkret den gegen Änderungskündigungen (BAG 12.12.1984, 7 AZR 509/83; einschränkend zum aber ohnehin sehr problematischen § 12 TzBfG, BAG 7.12.2005, 5 AZR 535/04).

IV. Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitschutzes

Insbesondere für die Einordnung des Gesetzentwurfes ist es wichtig, sich nochmals die Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitschutzes vor Augen zu führen.

Konzept des unionalen Arbeitszeitschutzes als Maßstab einer richtlinienkonformen Auslegung des deutschen ArbZG sind der Arbeitsschutz und der Gesundheitsschutz. Dies zeigt zunächst primärrechtlich (Art. 6 Abs. 1 EUV) grundsätzlich Art. 31 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta, der als eine Ausgestaltung der „gesunden“ Arbeitsbedingungen aus Absatz 1 der Vorschrift festlegt:

„Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.“

Konkretisiert und ausgefüllt wird die Chartanorm durch die RL 2003/88/EG, und anders als das ArbZG in § 1 sieht das Unionsrecht eine klare Priorisierung in Erwägungsgrund 4, RL 2003/88/EG vor:

„Die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit stellen Zielsetzungen dar, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen.“ (vgl. auch den Erwägungsgrund 3 mit seinem Verweis auf die Arbeitsschutzrichtlinie 89/391/EWG; s.a. HK-ArbZG, Schubert, 2. Aufl., Einl. Rn. 5; Buschmann/Ulber, ArbZG, 8. Aufl., § 1 Rn. 6).

Zum unionsrechtlichen Schutz gehört auch die Nachweisrichtlinie/das Nachweisgesetz. Wie soll der Pflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 NachwG nachgekommen werden, wenn das Arbeitszeitvolumen gar nicht oder nur als lockerer Rahmen feststeht?

Erst jüngst hat zudem der EuGH, der regelmäßig dem Arbeitszeitschutz den Rang eines Grundsatzes zuweist, unterstrichen:

„Was drittens das Ziel der Richtlinie 2003/88 betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass diese den Zweck verfolgt, die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer wirksam zu schützen.“ (EuGH 9.11.2017, C-306/16)

In der höchstichterlichen deutschen Rechtsprechung findet sich eine ähnliche Einschätzung (BVerwG v. 19.9.2000, 1 C 17/99 Rn. 16):

„Seine [das Arbeitszeitgesetz] Aufgabe ist es, den Arbeitnehmer vor Gefahren zu schützen, die durch Überschreiten der zeitlichen Leistungsgrenzen namentlich für die Gesundheit drohen. Zugleich soll dem Arbeitnehmer im Interesse seiner Menschenwürde und der Erhaltung seiner Persönlichkeit ausreichend Freizeit erhalten bleiben.“

Legt man nun die unionsrechtlichen Grundlagen über das ArbZG, finden sich bereits dort aktuell Stellen, die dem Gesundheitsschutzanliegen der Richtlinie nicht nachkommen:

- § 1 ArbZG mit dem Verbesserungsauftrag für flexible Arbeitszeiten; Flexibilität gleichzusetzen bzw. sogar besser zu positionieren als den Gesundheitsschutz, entspricht nicht dem Unionskonzept (vgl. Buschmann/Ulber, ArbZG, 8. Aufl., § 1 Rn. 6 ff.);
- § 3 ArbZG mit dem zu langen Ausgleichszeitraum; Art. 16 lit. b der ArbZ-RL gibt vier Monate und nicht sechs Monate vor. Nur für bestimmte Tätigkeiten sind Abweichungen auf sechs oder zwölf Monate (Tarifverträge) möglich, nicht aber generell und ohne die Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes zu wahren (Zusammenspiel von Art. 17 und 19 ArbZ-RL; vgl. Gallner, in: Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, Beck, 2016, Art. 16 RL 2003/88/EG Rn. 5; Buschmann/Ulber, ArbZG, 8. Aufl., § 3 Rn. 16; ErK/Wank, 18 Aufl., § 3 ArbZG Rn. 7);
- § 7 Abs. 2a und 7 ArbZG ist jedenfalls hinsichtlich privater Arbeitgeber problematisch, da nach Art. 22 der ArbZ-RL Gesundheitsschutzmaßnahmen von den Mitgliedstaaten selbst vorgehalten werden müssen, der Anwendungsbereich zu weit ist und die deutsche Norm nicht alle Vorgaben des Art. 22 ArbZ-RL erfüllt (Gallner, in: Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, Beck,

2016, Art. 22 RL 2003/88/EG Rn. 3; Buschmann/Ulber, ArbZG, 8. Aufl., § 7 Rn. 42).

- Zudem verstößt § 7 Abs. 7 S. 2 ArbZG mit der 6-Monats-Frist gegen das absolute Freiwilligkeitsgebot aus Art. 22 Abs. 1b der ArbZ-RL. In der Sache Pfeiffer formuliert der EuGH (5.10.2004, C-397/01 u.a. Rn. 82):

„Bei jeder Abweichung von diesen Mindestvorschriften [ArbZ-RL] muss daher in vollem Umfang gewährleistet sein, dass der betroffene Arbeitnehmer, wenn er auf ein ihm unmittelbar durch die Richtlinie eingeräumtes soziales Recht verzichtet, dies frei und in voller Sachkenntnis tut. Diese Anforderungen sind umso bedeutsamer, als der Arbeitnehmer als die schwächere Partei des Arbeitsvertrags anzusehen ist, so dass verhindert werden muss, dass der Arbeitgeber den Willen des Vertragspartners umgehen oder ihm eine Beschränkung seiner Rechte auferlegen kann, ohne dass dieser dem ausdrücklich zugestimmt hätte.“

Wenn daher der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion Änderungen des ArbZG unter Berufung auf Unionsrecht (in Ziffer 1) vorschlägt (unabhängig, ob dies zutrifft), müssten konsequenterweise gleichsam Rückführungen des deutschen Rechts an anderer Stelle eingefordert werden. Das Unionsrecht sieht übrigens in Art. 6 der ArbZ-RL zwar einen Wochenbezug vor, steht aber einer arbeitstäglichen Betrachtung nicht entgegen soweit diese „besonders wichtige Regel des Sozialrechts der Union“ nicht unterlaufen wird, und das wird sie durch §§ 3, 9 ArbZG nicht (Gallner, in: Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, Beck, 2016, Art. 6 RL 2003/88/EG Rn. 3). Deutlicher: § 3 ArbZG mit einer werktäglichen Regelung der Arbeitszeit ist unionskonform.

V. Die einzelnen Drucksachen

1. Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Die zwei Teile des Entwurfs sind unterschiedlich zu beurteilen. Während die Abkehr vom 8-Stunden-Tag von Prämissen ausgeht, die nicht den Möglichkeiten des geltenden Rechts, aber auch nicht der Praxis entsprechen, dürfte die Veränderung des Systems der Ruhezeiten unionsrechtlich nicht zu halten sein.

Zu konstatieren ist zunächst, dass in dem Entwurf nicht nachgewiesen wird, warum Digitalisierung pauschal mit Verringerungen im Arbeitsschutz einhergehen muss. Hinweise für eine entsprechende Erforderlichkeit finden sich nicht. Der Entwurf erwähnt zudem nicht, dass es auch völkerrechtliche Bestimmungen im Range von Bundesrecht (!) gibt, die – nach der Auslegung des jeweils zuständigen Spruchkörpers – überlangen Ausgleichszeiten entgegenstehen (Art. 2 ESC mit entsprechenden Conclusions des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte) oder den 8-Stunden-Tag zugrunde legen (UN-Sozialpakt und hierzu die General Comments des UN-Ausschusses). Regelmäßig wird Deutschland von den Spruchkörpern zum Thema Arbeitszeit gerügt (vgl. zu alledem Schubert, Arbeitsvölkerrecht, S. 183 ff.). Auf die Völkerrechtsfreundlichkeit des deutschen Rechts, von der das BVerfG ausgeht, sei nur hingewiesen.

a) Wochenbezug durch Tarifvertrag

Wie klarge stellt, verbietet das Unionsrecht den arbeitstäglichen Bezug nicht. Für ihn hat sich Deutschland (seit 1918) entschieden. Der 8-Stunden-Tag gehört, untechnisch gesprochen, zum *ordre public* des deutschen Arbeitszeitrechts. Soweit Flexibilität eingefordert wird, werden die Möglichkeiten z. B. der §§ 3, 7, 12 ArbZG im Antrag fundamental verkannt; das Arbeitszeitrecht ist flexibel genug, um auch die Anforderungen der digitalen Welt angemessen (!) zu erfüllen. Nur als Klarstellung sei darauf verwiesen, dass bereits § 3 ArbZG Abweichungen vom 8-Stunden-Tag vorsieht. Hierfür bedarf es keines Tarifvertrages oder einer betrieblichen Regelung. Aber bei 10 Stunden pro Tag ist nicht Schluss. § 7 ArbZG enthält zum einen „einfache“ Abweichungsmöglichkeiten in den Absätzen 1 und 2 (zusammengefasst):

Wenn Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst in erheblichem Umfang geleistet wird, ist eine Arbeitszeitverlängerung über zehn Stunden möglich. Der Ausgleichszeitraum wird auf zwölf Monate verlängert. Abweichungen von den Ruhepausen in Schicht- und Verkehrsbetrieben erlaubt § 7 Abs. 1 Nr. 2 ArbZG ebenso wie Abweichungen zu § 6 Abs. 2 ArbZG (Nachtarbeit) durch § 7 Abs. 1 Nr. 4. § 7 Abs. 2 ArbZG gestattet bei Besonderheiten / Eigenarten bestimmter Branchen und Dienste umfangreiche Abweichungen bei entsprechendem Zeitausgleich,

zum anderen gibt es die „qualifizierten“ Abweichungsmöglichkeiten in § 7 Abs. 2a ArbZG (die ja bereits überschießend sind s.o.), zusammengefasst:

Arbeitszeitverlängerungen ohne Ausgleich sind möglich, wenn in der Arbeitszeit in erheblichem Umfang Arbeitsbereitschaft od. Bereitschaftsdienste anfallen. Verlängerungen nach oben sind unbegrenzt (§ 7 Abs. 8 ArbZG findet keine Anwendung). Voraussetzung ist eine schriftliche Einwilligung, die nur in einer Sechs-Monats-Frist widerrufen werden kann. Es bedarf zudem besonderer Regelungen zum Gesundheitsschutz.

Höchstleistungszeiten von 70 und mehr Stunden pro Woche sind möglich, Ausgleichzeiten können nach hinten verschoben werden (auch das Insolvenzrisiko trägt hier der Arbeitnehmer). § 12 ArbZG (Abweichende Regelungen für Sonntagsarbeit) soll nur erwähnt werden.

b) Fundamentaler Einschnitt in das Recht der Ruhezeiten

Durch die klein daherkommenden Änderungen in § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG wird stark in die Balance von Regel (= Arbeitsschutz) und Abweichung (= Flexibilität) zu Gunsten letzterer eingegriffen. Tariflich soll es nach dem Antrag möglich werden, die Ruhezeit ohne 2-Stunden-Begrenzung zu kürzen, und zwar ohne eine Begründungsebene zu erhalten (Streichung von „wenn die Art der Arbeit dies erfordert“). Eine „Bereinigung“ ist dies wahrlich nicht. Die Folgen z.B. in einem Krankenhaus für Arbeitsschutz und Patientensicherheit wären beachtlich, wenn die dortige Arbeitsverdichtung noch erhöht werden würde. Die Hilfe von „gelben Gewerkschaften“ ist nicht auszuschließen.

Das Unionsrecht gibt eine solche Änderung auch nicht her. Art. 5 der ArbZ-RL, der in seiner Regelung (denklogisch) auf den Wochenbezug abstellt (hierzu jüngst EuGH 9.11.2017, C-306/16 – Maio Marques da Rosa), enthält wie § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG einen Begründungsansatz: „Wenn objektive, technische oder arbeitsorganisatorische Umstände dies rechtfertigen ...“. Auch Art. 17 der RL gestattet den Mitgliedstaaten (!) Abweichungen nur bei besonderen Tätigkeitsformen oder –situationen. Und diese Abweichungen müssen zudem schonend und zurückhalten angelegt sein. Eine Vorgabe, die ganz grundsätzlich gilt, und an der der tiefgreifende Vorschlag aus dem Entwurf bereits scheitern dürfte. Der EuGH (21.2.2018, C-518/15 – Matzak) formulierte Anfang des Jahres:

*„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den in der Richtlinie 2003/88, insbesondere ihrem Art. 17, vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten müssen nämlich diese Abweichungen Ausnahmen von der Unionsregelung über die Arbeitszeitgestaltung so ausgelegt werden, dass ihr Anwendungsbe-
reich auf das zur Wahrung der Interessen, deren Schutz sie ermöglichen, unbedingt Erforderliche begrenzt wird.“*

Sofern Art. 18 der RL angeführt werden sollte, kommt hinzu, dass zunächst nur Art. 18 UAbs. 2 der RL in Frage kommen kann (Tarifverträge setzen in Deutschland keine Richtlinien um). Und bei dieser Norm sind die Tarifvertragsparteien nicht völlig frei, sondern es bedarf der Einhegung durch den Mitgliedstaat („Mitgliedstaaten ... können ... zulassen“). Er muss die Abweichungsbefugnis ausdrücklich, klar und inhaltlich konkret nutzen (Gallner, in: Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, Beck, 2016, Art. 18 RL 2003/88/EG Rn. 2). Vorgabe ist dabei Art. 18 UAbs. 3 der RL. Die dortigen Inhalte zu Ausgleichsruhezeiten oder Ausnahmefälle wären zwingender Inhalt der vom Mitgliedstaat gewährten Ausnahme durch Tarifvertrag. Der Gesetzesvorschlag enthält solches aber nicht. Er ist in dieser Form aus den genannten Gründen nicht mit der Arbeitszeitrichtlinie zu vereinbaren.

2. Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Auffällig ist die gänzlich andere Konzeption der Behandlung von Digitalisierung im Arbeitszeitrecht im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Vergleich zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion. Der Antrag setzt anstelle von Abbaumöglichkeiten von Schutzstandards auf Gestaltung und Mitgestaltung der Arbeitszeit durch alle Beteiligte. Damit betont er den öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitschutz und ergänzt ihn durch Flexibilisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten.

Unionsrechtlich bestehen bei den Vorschlägen keine Bedenken. Soweit es um Teilzeit geht, enthält die Rahmenvereinbarung zur RL 97/81/EG in § 5 Ziff. 3a) und § 6 Möglichkeiten zur Installierung eines Rückkehrrechts von Teilzeit zu Vollzeit. Die Arbeitszeitrichtlinie steht ebenfalls dem Antrag nicht entgegen. Die Unternehmensfreiheit nach dem mit Vorbehalt ausgestatteten Art. 16 GRC wird durch Art. 15 GRC (Berufsfreiheit) und dem bereits erwähnten Art. 31 Abs. 2 GRC sowie durch Arbeitneh-

merrechte insgesamt justiert (vgl. C. Schubert, Kommentar zu Europäischen Arbeitsrecht, Beck, 2016, Art. 16 GRC Rn. 20 mwN).

Verfassungsrechtlich bewegt er sich in der Ausgestaltung des mehrpoligen Grundrechts auf Berufsfreiheit für den Arbeitnehmer und der unternehmerischen Freiheit des Arbeitgebers (jeweils Art. 12 GG). Führt man eine praktische Konkordanz beider Rechtspositionen nunmehr vor dem Hintergrund der umfangreichen Veränderung durch Digitalisierung durch, so können sich durchaus neue Abwägungsergebnisse zeigen. Die beschriebenen massiven Veränderungen in der Arbeitswelt nötigen dazu, die Reichweite des Weisungsrechts des Arbeitgebers zu betrachten, wenn die Arbeitnehmer im Digitalisierungsprozess andere Risiken zu tragen haben und ihnen andere Anforderungen begegnen. So knüpft der Vorschlag in II. 3. mit der Möglichkeit der individuellen Verhandlung über die Lage der Arbeitszeit genau an diesen Befund an. Natürlich sind diese Individualrechte kollektiv zu flankieren, denn es bleibt auch in der digitalen Arbeitswelt so, dass der Arbeitnehmer der schwächere Vertragsteil ist. Das bedeutet aber nicht, dass die persönliche Abhängigkeit als ein Merkmal der Arbeitnehmereigenschaft nicht neu zu konturieren wäre. In der Zukunft ist der Beschäftigte nicht nur weisungsabhängiger Arbeitnehmer, sondern ein solcher mit eigenständigen Rechten hinsichtlich der Nutzung seiner Arbeitskraft. Nochmals: Verteilung der Flexibilisierungsrendite an die Arbeitgeber kann nicht Ergebnis von Arbeit 4.0 sein. Der Antrag ist insofern sehr vorausschauend und bewegt sich im Umfeld der Diskussionen um ein „citizenship within the enterprise“, ein aus dem Würdenschutz entwickelter Ansatz, Beschäftigte eigenständigere Rechtspositionen auf Selbstbestimmung im Arbeitsverhältnis zuzubilligen (Rigaux, From Labour Law to Social Competition Law, Intersentia 2014, 1-13).

Unabhängig von dieser Einbettung genügen sowohl der Antrag auf Mitgestaltung zur Lage der Arbeitszeit als auch der um Arbeitszeitkorridore verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn sie sich auf Gesundheitsschutz, Art. 6 GG, Art. 12 GG stützen, dabei aber nach dem Modell der §§ 9 TzBfG, 3 Abs. 4 S. 2 PflegeZG Interessen des Arbeitgebers berücksichtigt (und dessen Art. 12 GG, „dringende betriebliche Gründe“). In diesem Terrain hat der Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum (vgl. zuletzt BVerfG 6.6.2018, 1 BvL 7/14 u.a.).

Ebenfalls austariert ist das Recht auf Homeoffice, das auch bereits in einigen Tarifverträgen zu finden ist. Hier wird an den Maßstab der „betrieblichen Gründe“ angeknüpft und – verfassungsrechtlich zu Recht – eine andere Möglichkeit für den Arbeitgeber zur Zurückweisung zugelassen. Die strukturellen Einschränkungen von Homeoffice sind zutreffend gesetzt, um die Bindung zum Betrieb nicht zu verlieren (auch den Kontakt zu Betriebsrat und Gewerkschaft). Hinzukommen sollten Arbeitsschutzregelungen. Der Arbeitsplatz zu Hause darf in den Kernfeldern des Arbeitsschutzes nicht wesentlich abfallen. Die Flankierung hier und generell durch Beteiligungsrechte von Betriebsrat und Personalrat ist zutreffend, wobei dem Betriebsrat bereits nach gelten-

dem Recht mehr möglich ist (§ 87 Abs. 1 Nr. 2, 3 BetrVG), als es in bestimmten Personalvertretungsgesetzen der Fall ist. Das Recht auf Homeoffice ist aber im Digitalisierungsprozess aus einem weiteren Grund von großer Bedeutung. Zu diesem Prozess wird nämlich die Sorge geäußert, das Institut Arbeitnehmer ganz grundsätzlich zu gefährden (hin zu Solo-Selbstständigkeit). Homeoffice mit seinen Flexibilisierungselementen kann das Institut Arbeitnehmer dagegen stützen, wenn es trotz einer stärkeren Betrachtung der Arbeitsergebnisse die Bindung an den Arbeitgeber nicht abbrechen lässt.

Das Rückkehrrecht von Teilzeit auf Vollzeit ist bereits im aktuellen Koalitionsvertrag angelegt. Hier bleibt abzuwarten, ob wesentliche Elemente enthalten sind, um einem solchen Anspruch durchschlagskräftig vorzuhalten. Hierzu gehört zuvörderst eine Beweislastumkehr, wenn es um die Ablehnungsgründe des Arbeitgebers geht. Durch den Vorschlag der flexiblen Vollzeit (Korridor) könnten sich Diskussionen um Rückkehrrechte teilweise erledigen und Flexibilisierungswünschen beider Seiten nachgekommen werden (mehr Familienzeit / bessere Behandlung von Auftragspitzen).

3. DIE LINKE

Eine ähnliche Tendenz wie der soeben besprochene Antrag hat auch der der Fraktion DIE LINKE. Dieser greift noch das in Frankreich geltende Recht auf Nichterreichbarkeit auf („droit à la déconnexion“).

Gleichsam wirksam wäre es, wenn Arbeitgeber, wenn sie Arbeitsleistungen außerhalb der Arbeitszeit dulden oder insgeheim erwarten und Arbeitsergebnisse nutzen, sowohl arbeitszeitrechtlich als auch hinsichtlich der Vergütung klar verantwortlich gemacht werden würden, dann entfielen mancher Anreiz (weiterführend Schlegel, Beilage NZA 1/2014, 16). Der Erlass einer Anti-Stress-VO ist zu begrüßen.

VI. Schlussbemerkung

Digitalisierung und die Angst vor dieser dürfen nicht Grundfesten des Arbeitsschutzes aushebeln. Im Gegenteil ist doch zu fragen, ob nicht bei Auflösung bekannter Strukturen Schutzstandards erst recht gehalten oder sogar verstärkt werden müssen. Bleibt man beim Thema Digitalisierung den Nachweis schuldig, warum Arbeitszeitschutzstandards abgesenkt werden müssen, obwohl es bereits ein sehr auskömmliches System der Flexibilisierung gibt, hat der Gesetzgeber einen solchen Weg zu unterlassen. Pauschale Aussagen genügen dagegen nicht. Anders bei den Anträgen. Diese können sich auf breite Untersuchungen in der Arbeitsmedizin stützen und legen Vorschläge zur Flankierung des öffentlich-rechtlichen Schutzstandards durch mehr Arbeitszeitsouveränität vor, die sich allein dadurch rechtfertigen lassen, dass in einer sozialen Marktwirtschaft auch Arbeitnehmer vom Flexibilisierungsgewinn etwas erhalten müssen. Verteilungsgerechtigkeit bei der sich durch Digitalisierung verändernde Arbeitsmenge kommt hinzu.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)71

20. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Zusammenfassung

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) forscht und berät mit dem Ziel der Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit und der menschengerechten Gestaltung der Arbeit. Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass der Arbeitszeitgestaltung hierbei eine zentrale Rolle zukommt. Der vorliegende Gesetzesentwurf zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes der FDP-Fraktion adressiert (im Rahmen tarifvertraglicher Regelungen) eine Abschaffung der Tageshöchstarbeitszeit zugunsten einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit (und damit eine mögliche Verlängerung der Tageshöchstarbeitszeiten) sowie eine Verkürzung der Ruhezeiten ohne Definition einer Untergrenze. Die Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE zielen insbesondere auf eine Stärkung der Zeitsouveränität von Beschäftigten sowie den Schutz der Beschäftigten vor zu hoher zeitlicher und mengenmäßiger Belastung durch die Arbeit ab. Der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN adressiert zudem die Stärkung von Homeoffice.

Verzicht auf eine Tageshöchstarbeitszeit zugunsten einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit

Lange werktägliche Arbeitszeiten bewirken eine Ausdehnung der tätigkeits- und arbeitsplatzbezogenen Belastungsexposition und verkürzen die zur

Verfügung stehende Zeit zur Erholung und für außerberufliche Belange. Konkret zeigt sich, dass eine Ausdehnung der durchschnittlichen täglichen Arbeitszeit auf 9 bzw. 10 Stunden oder darüber hinaus mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und sicherheitsbezogenen Risiken einhergehen. Neuere, großangelegte Meta-Analysen bzw. Multi-Kohorten-Studien zeigen, dass lange Arbeitszeiten das Risiko für kardiovaskuläre Erkrankungen und Schlaganfälle erhöhen (Bannai & Tamakoshi, 2014; Conway et al., 2017; Kivimäki et al., 2015a; Kivimäki & Kawachi, 2015; Kivimäki et al., 2017; Lee et al., 2016; Theorell et al., 2016; Virtanen et al., 2012), sowie das Risiko einer Typ-2-Diabetes-Erkrankung (Bannai & Tamakoshi, 2014; Kivimäki et al., 2015b). Epidemiologische Studien zeigen zudem eine erhöhte Mortalitätsrate bei sehr langen Arbeitszeiten, wobei u. a. Tätigkeitsinhalte eine moderierende Wirkung haben. Beschäftigte mit langen Arbeitszeiten weisen zudem ein erhöhtes Risiko für gesundheitsschädliche Verhaltensweisen wie z. B. übermäßigem Alkoholkonsum (Virtanen et al., 2015) bzw. Übergewicht und Fettleibigkeit auf (Kim et al., 2016). Zudem werden Schlafstörungen und psychische Erkrankungen wie Depressionen oder Burnout bei langen Arbeitszeiten berichtet (Bannai & Tamakoshi, 2014; Harvey et al., 2017; Hu, Chen & Cheng, 2016; Ogawa et al., 2018; Virtanen et al., 2018; Watanabe, Imamura & Ka-

wakami, 2016). Es lässt sich ebenfalls eine Steigerung des Unfallrisikos ab einer täglichen Arbeitszeit von über acht Stunden beobachten (Wagstaff & Lie, 2011). Darüber hinaus hängen lange Arbeitszeiten mit negativen Effekten auf die Arbeitsleistung bzw. -produktivität der Beschäftigten zusammen. Auch gehen lange Arbeitszeiten häufig mit weiteren belastenden Arbeitsbedingungen einher, wie z. B. einer hohen Arbeitsintensität, einem häufigen Ausfall von Ruhepausen oder ständiger Erreichbarkeit (BAuA, 2016). Diese intensivieren die negativen Auswirkungen von langen Arbeitszeiten auf die Gesundheit und das Wohlbefinden weiter. Schließlich erschweren lange Arbeitszeiten zusätzlich die regelmäßige Teilhabe an außerberuflichen, sozialen Aktivitäten und wirken sich ungünstig auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben aus.

Verzicht auf eine Mindestruhezeit

Der Verzicht auf eine Mindestruhezeit kann zu einer Verkürzung, wiederholten Unterbrechung sowie Zerstückerung der Ruhezeiten führen. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine Kürzung der Ruhezeit mit Risiken für die körperliche und psychische Gesundheit sowie mit einem erhöhten Unfallrisiko einhergeht. Anzunehmen ist weiterhin, dass eine Kürzung der Ruhezeit sich ungünstig auf den Schlaf und die Schlafdauer auswirkt. Schlafmangel und geringe Schlafqualität sind wiederum mit verstärkten körperlichen und psychischen Beschwerden verbunden. Eine mangelnde Erholung beeinflusst dementsprechend auch die Leistungsfähigkeit am nächsten Arbeitstag. Dabei folgen sowohl Erholung als auch Ermüdung einer Exponentialkurve. Das bedeutet, dass sich in Abhängigkeit von der aktuellen Ermüdung, vom Zeitpunkt der Erholungs- bzw. Ruhezeitunterbrechung und der Dauer der Unterbrechung die Ruhezeit exponentiell, d. h. überproportional, verlängern muss. Ein einfaches Verlängern durch ein nachträgliches Anhängen der Unterbrechungszeit an die Ruhezeit ist demnach nicht ausreichend. Ruhezeiten werden zusehends auch durch arbeitsbezogene erweiterte Erreichbarkeit beeinträchtigt (Pangert, Pauls & Schüpbach, 2016). Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass die Erreichbarkeit im Privatleben für berufliche Belange die Erholung beeinträchtigt und mit weiteren gesundheitlichen Beschwerden einhergeht (BAuA, 2016). Darüber hinaus sind für einen Teil der Beschäftigten längere Pendelzeiten als arbeitsgebundene Zeiten zu berücksichtigen, die Ruhezeiten zusätzlich verkürzen.

Stärkung der Zeitsouveränität von Beschäftigten

Die Vorhersehbarkeit und Planbarkeit von Arbeitszeiten sind zentrale Schlüsselfaktoren sowohl für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben als auch für eine menschengerechte Gestaltung von Arbeit. Die von den Beschäftigten häufig gewünschten Flexibilitätsmöglichkeiten, wie erhöhte Zeitsouveränität in Bezug auf Arbeitsbeginn und -ende, hängen verschiedenen Studien zufolge mit einer verbesserten Work-Life Balance und auch einer besseren Gesundheit zusammen. Auch eine hohe Zeitsouveränität in Bezug auf die Lage der Arbeitszeit ist als positiv zu werten. Daher sollte die Gewährung von Einflussmöglichkeiten von Beschäftigten auf ihre Arbeitszeit

ermöglicht bzw. ihre Wünsche in der Arbeitszeitgestaltung berücksichtigt werden. Dies sollte jedoch stets im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und immer mit ausreichender Sensibilisierung der Beschäftigten für gesundheitliche Auswirkungen von flexibler Arbeitszeitgestaltung einhergehen, um Selbstgefährdung zu vermeiden.

Homeoffice

Homeoffice bzw. alternierende Telearbeit wirkt sich positiv auf das Autonomieempfinden von Beschäftigten aus und verringert das Risiko von Work-Family-Konflikten. Einen großen Vorteil stellt die Ersparnis der täglichen Wegezeiten dar. Durch das erhöhte Autonomieempfinden stärkt Homeoffice die Arbeits- und Lebenszufriedenheit sowie die Leistung von Beschäftigten und kann ihren Rollenstress und ihre Fluktuationsneigung verringern. Momentan ist der Anteil Beschäftigter, der Homeoffice nutzt, relativ gering. Grund hierfür ist auch, dass auf Arbeitgeberseite häufig eine geringe Bereitschaft besteht, Homeoffice-Arbeitsplätze anzubieten. Allerdings gibt es auch auf Arbeitnehmerseite Vorbehalte gegenüber Homeoffice insbesondere bei den Beschäftigten, die eine Trennung zwischen Privatleben und Beruf bevorzugen. Gerade bei extensiver Nutzung von Homeoffice können arbeitsbedingte Erschöpfung sowie mehr Work-Family-Konflikte auftreten. Diese Konflikte treten zudem häufiger auf, wenn extensive Homeoffice-Arbeit zu atypischen Arbeitszeiten verrichtet wird (am Wochenende, abends). Bei der Regelung von Homeoffice ist zudem zu berücksichtigen, dass Beschäftigte im Homeoffice oftmals länger arbeiten als der Schnitt aller Beschäftigten, was im Rahmen von langen Arbeitszeiten (s. o.) negative Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit hat. Vorliegende Befunde deuten auch an, dass Homeoffice häufig auch zusätzlich zur regulären Arbeitstätigkeit außerhalb der vereinbarten Arbeitszeit geleistet wird. Die klare Abgrenzung von Zeiten für berufliche Aufgaben und privater Zeit stellt folglich eine Herausforderung dar. Schließlich können durch intensive Nutzung von Homeoffice Optionen wichtige arbeitsbezogene Ressourcen wegfallen, wie z. B. die Unterstützung der Vorgesetzten oder der Kolleginnen und Kollegen.

Fazit

Aus arbeitswissenschaftlicher Sicht sollte das Ziel darin bestehen, dass Erwerbstätige über lange Zeit leistungsfähig, belastbar und (bestenfalls) zufrieden mit ihrer Arbeit sind. Insgesamt stellen die momentanen zeitlichen Rahmenbedingungen (8-Stunden-Tag, 40-Stunden-Woche, 11 Stunden Ruhezeit) aus Sicht des Arbeitsschutzes einen Standard für eine gesunde und sichere Gestaltung der Arbeit dar. Schon jetzt ist auf Basis des Arbeitszeitgesetzes die Ausdehnung der Arbeitszeit auf bis zu 60 Stunden pro Woche über einen Zeitraum von mehreren Wochen möglich und bietet damit auch in Bezug auf die Flexibilität einen relevanten Rahmen.

Flexible Arbeitszeiten bieten dann eine Chance für Betriebe und Beschäftigte, wenn sie die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten unter der Bedingung einer Arbeits- und Lebenswelt mit hoher Intensität berücksichtigen und hinreichend Erholzei-

ten ermöglichen. Wie man an der Vielfalt der betrieblichen Arbeitszeitregelungen sehen kann, lässt das Arbeitszeitgesetz umfassenden und ausreichenden Spielraum für flexible Regelungen und Ausnahmen. Wichtig wäre es in diesem Zusammenhang den Betrieben die im Rahmen der gesetzlichen Regelungen bestehenden Möglichkeiten nahezubringen sowie bestehende flexible Modelle weiter wissenschaftlich zu evaluieren und Kriterien für die Gestaltung „guter“ flexibler Modelle zu entwickeln.

1 Ausgangslage

Der Gesetzesentwurf der FDP zur Änderung von § 7, Absatz 1 des Arbeitszeitgesetzes adressiert zwei Änderungen:

- a) Durch die Änderung von § 7, Absatz 1 soll eine Abweichung durch Tarifverträge bzw. Betriebs- oder Dienstvereinbarungen ermöglicht werden, die anstatt auf einer werktäglichen Höchstarbeitszeit (Buchstabe a) auch auf einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit (Buchstabe b) als Referenzrahmen beruht.
- b) Durch die Änderung von Nummer 3 wird die Möglichkeit einer weitergehenden Kürzung der Ruhezeit als bisher (2 Stunden) und eine Unabhängigkeit dieser Kürzung von der Art der Arbeitstätigkeit, die diese Kürzung erforderlich macht, eingeräumt. Außerdem würde sie eine Aufteilung bzw. Unterbrechung der Ruhezeit zulassen.

Von den geplanten Änderungen sind zunächst zwei wesentliche Aspekte der Arbeitszeitgestaltung direkt betroffen. Durch den Wechsel des Referenzrahmens von werktäglicher auf wöchentliche Höchstarbeitszeit (a) wird die Begrenzung der werktäglichen Arbeitszeit aufgehoben und auf eine Wochenarbeitszeit von 48 Stunden fokussiert. Durch den zweiten Änderungsvorschlag wird die Kürzung der Ruhezeit um mehr als 2 Stunden ermöglicht (b). Dadurch kann die Ruhezeit, die im Regelfall mindestens 11 Stunden betragen sollte¹, nicht nur auf 9 sondern ggf. noch deutlich weiter herabgesetzt werden. Dies ist im Hinblick auf die EU-Richtlinie zur Arbeitszeit problematisch zu bewerten. Letztlich wäre dem Vorschlag folgend keine Untergrenze der Ruhezeiten mehr gesetzt. Zudem wäre eine Unterbrechung bzw. Aufteilung von Ruhezeiten möglich. Schließlich wäre eine Kürzung nicht mehr an besondere Arbeitstätigkeiten gebunden, die eine Kürzung zwingend erforderlich machen, sondern auch unabhängig von Arbeitsinhalten und -belastungen möglich.

Im Folgenden sollen die beiden Änderungsvorschläge vor dem Hintergrund gesicherter, arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zur Auswirkung von Arbeitszeitmerkmalen auf die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit diskutiert werden. In Abschnitt 2.1 wird zunächst auf Auswirkungen von langen Arbeitszeiten, in Abschnitt 2.2 auf die Bedeutung von Ruhezeiten eingegangen. Darüber hinaus werden arbeitswissenschaftliche Aspekte bezüglich der Anträge der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE mit in die Stellungnahme einbezogen, weshalb zusätzlich Aspekte der

Flexibilisierung von Arbeitszeit (Abschnitt 2.3) und der Arbeit im Homeoffice (Abschnitt 2.4) berücksichtigt wurden.

2 Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu Arbeitszeit und gesundheitlichen Auswirkungen

Das bestehende Arbeitszeitgesetz ist ein Schutzgesetz für Beschäftigte und lässt bereits umfangreiche Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilität zu. Dies zeigen unter anderem Beispiele von Unternehmen, die im Rahmen von Projekten der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) sozialpartnerschaftlich gute Lösungen für Zeitsouveränität unter der Bedingung des aktuellen Arbeitszeitgesetzes entwickeln. Die Gestaltung von Arbeitszeit muss betriebs- und tätigkeitsnah sein, weshalb der Mitbestimmung eine wichtige Rolle zukommt. Aus wissenschaftlicher Sicht sind die im Arbeitszeitgesetz definierten Schutzstandards grundsätzlich angemessen (z. B. zu Länge und Lage der Arbeitszeit). Da die Arbeitszeit eine kritische Größe für die Gesamtbelastung der Beschäftigten darstellt, ist die Einhaltung der im Arbeitszeitgesetz definierten Schutzstandards von zentraler Bedeutung. Bei der Arbeitszeitgestaltung sollte zudem eine gute Passung von Arbeitsmenge und personellen Kapazitäten gegeben ist. Dies dient dem Schutz der Beschäftigten vor zu hoher zeitlicher und mengenmäßiger Überlastung.

2.1 Auswirkungen von langen Arbeitszeiten

Durch lange werktägliche Arbeitszeiten, sind Beschäftigte tätigkeits- und arbeitsplatzbezogenen Belastungsexpositionen länger ausgesetzt und haben täglich weniger Zeit für Erholung und für Familie und außerberufliche Aktivitäten. In den meisten Studien werden Arbeitszeiten von mehr als 10 Stunden täglich bzw. 40 bis 48 Stunden pro Woche als lange Arbeitszeiten, wöchentliche Arbeitszeiten von mehr als 48 Stunden als überlange Arbeitszeiten bezeichnet (Amlinger-Chatterjee, 2016). Die Normalarbeitszeit ist in der Regel mit 8 Stunden pro Tag definiert. Diese Arbeitsdauer stellt auch den Referenzzeitraum für wesentliche Aspekte des Arbeits- und Gesundheitsschutzes dar, z. B. zur Bemessung von Grenzwerten bei Lärm oder Gefahrstoffen.

2.1.1 Lange Arbeitszeiten und Gesundheit

Die Erkenntnislage zum Zusammenhang zwischen langen Arbeitszeiten und möglichen Effekten für die Sicherheit und Gesundheit von Beschäftigten ist sehr umfangreich und kann als gesichert gelten. Wiederholt zeigt sich, dass lange Arbeitszeiten mit schlechterer Gesundheit einhergehen. Übersichtsarbeiten berichten Zusammenhänge von langen Arbeitszeiten mit erhöhten gesundheitlichen Beschwerden wie Kopfschmerzen, Schwindelgefühl und gastrointestinalen Beschwerden (Verdauungsbeschwerden), aber auch mit Müdigkeit / Erschöpfung, Schlafstörungen, verstärktem Stresserleben sowie einem erhöhten Risiko für Burnout, Depression und übermäßigen Alkoholkonsum. Neuere, großangelegte Meta-Analysen bzw. Multi-Kohorten-Studien zeigen besonders deutlich, dass lange Arbeitszeiten das Risiko für kardiovaskuläre Erkrankungen und Schlaganfälle erhöhen (Bannai & Tamakoshi, 2014; Conway

¹ gemäß Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG bzw. § 5, Abs. 1 ArbZG

et al., 2017; Kivimäki et al., 2015a; Kivimäki & Kawachi, 2015; Kivimäki et al., 2017; Lee et al., 2016; Theorell et al., 2016; Virtanen et al., 2012) sowie für Typ-2-Diabetes (Bannai & Tamakoshi, 2014; Kivimäki et al., 2015b; Lie et al., 2014). Epidemiologische Studien zeigen zudem eine erhöhte Mortalitätsrate bei sehr langen Arbeitszeiten, wobei u. a. Tätigkeitsinhalte eine moderierende Wirkung hatten. Beschäftigte mit langen Arbeitszeiten weisen zudem ein erhöhtes Risiko für gesundheitsschädliche Verhaltensweisen wie z. B. übermäßigem Alkoholkonsum (Virtanen et al., 2015) bzw. Übergewicht und Fettleibigkeit auf (Kim et al., 2016). Zudem werden Schlafstörungen und psychische Erkrankungen wie Depressionen oder Burnout bei langen Arbeitszeiten berichtet (Amlinger-Chatterjee, 2016; Bannai & Tamakoshi, 2014; Harvey et al., 2017; Hu et al., 2016; Lie et al., 2014; Nixon et al., 2011; Ogawa et al., 2018; Virtanen et al., 2018; Watanabe et al., 2016). Zudem treten bei langen Arbeitszeiten häufig auch weitere belastende Arbeitsbedingungen auf, wie z. B. eine hohe Arbeitsintensität, häufiger Ausfall von Ruhepausen oder ständige Erreichbarkeit (BAuA, 2016). Die Kumulation dieser Belastungsfaktoren intensiviert dann die negativen Auswirkungen von langen Arbeitszeiten auf die Gesundheit und das Wohlbefinden.

Darüber hinaus können (über)lange Arbeitszeiten die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben erschweren (Beermann et al., 2017; Karhula et al., 2017; Ng & Feldman, 2008). Der BAuA-Arbeitszeitreport (2016) zeigt, dass Beschäftigte, die 48 Stunden oder mehr in der Woche arbeiten, die größten Verkürzungswünsche in Bezug auf die Wochenarbeitszeit haben. Im Durchschnitt möchten sie knapp 42 Stunden in der Woche arbeiten. Im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten, die unter 48 Stunden arbeiten, haben Beschäftigte mit überlangen Arbeitszeiten insgesamt häufiger gesundheitliche Beschwerden und sind seltener zufrieden mit ihrer Work-Life Balance.

2.1.2 Lange Arbeitszeiten und Unfälle

Neben ungünstigen Einflüssen auf die Gesundheit zeigen sich negative Zusammenhänge zwischen langen werktäglichen Arbeitszeiten und der Arbeitsleistung bzw. -produktivität der Beschäftigten sowie dem Unfallgeschehen am Arbeitsplatz (Fischer et al., 2017; Folkard & Lombardi, 2006; Lo et al., 2016; Rodriguez-Jareño et al., 2014; Uehli et al., 2014). Umfassend belegt ist, dass die Dauer der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit mit der Höhe des Risikos für Fehlhandlungen und arbeitsbedingte Unfälle zusammenhängt (Nachreiner et al., 2010; Rodriguez-Jareño et al., 2014; Tucker & Folkard, 2012; Wagstaff & Lie, 2011). Das Unfallrisiko steigt dabei jenseits der achten Arbeitsstunde exponentiell an, so dass Arbeitszeiten über zehn Stunden täglich hinaus als hoch riskant erscheinen. Die Stärke des Effekts variiert dabei hinsichtlich der Exposition. Nach einer Arbeitszeit von zwölf Stunden ist die Unfallrate im Vergleich zu acht Stunden um das Zweifache erhöht. Auch die Wachheit sinkt mit der Anzahl an Arbeitsstunden (Macdonald & Bendak, 2000), insbesondere bei hohen Arbeitsbelastungen und -intensitäten (Åkerstedt et al., 2004). Ebenso werden Tätigkeiten, die eine hohe Konzentration erfordern über den Verlauf der täglichen Arbeitszeit stark beeinträchtigt

(Lie et al., 2014). Schließlich nimmt das Unfallrisiko deutlich zu, wenn Ruhepausen oder Ruhezeiten aufgeschoben oder selten in Anspruch genommen werden (Nachreiner et al., 2010).

2.1.3 Lange Arbeitszeiten, Leistungsfähigkeit und Produktivität

Bevor Unfälle geschehen, können bereits Indikatoren für einen Leistungsabfall bei den Beschäftigten gemessen werden, wie bspw. die Ermüdung oder eine Leistungsminderung bei mentalen Aufgaben. Die kognitive Leistung kann als Indikator für Ermüdung verwendet werden. Proctor et al. (1996) berichten, dass bei Arbeitszeiten von über 8 Stunden pro Tag oder über 5 Tage pro Woche die kognitive Leistung in Form der Aufmerksamkeit und exekutiver Funktionen sinkt, wobei es zu einer Interaktion der Arbeitsdauer mit der Art der Tätigkeit kommt. Auch die Wachheit sinkt mit der Anzahl der Arbeitsstunden (Fischer et al., 2017; Macdonald & Bendak, 2000). Das ist insbesondere bei Tätigkeiten mit hoher Belastung der Fall. Darüber hinaus steigen sowohl die körperliche Ermüdung als auch die subjektive allgemeine Ermüdung der Beschäftigten mit zunehmender Arbeitsdauer an (Åkerstedt et al., 2004; Caruso, 2006; Collewet & Saueremann, 2017; Fischer et al., 2017; Niu et al., 2011).

Da die Produktivität als ein wirtschaftliches Kennzeichen für die Effizienz und Effektivität der Arbeit gesehen wird, sollen an dieser Stelle auch die bisherigen Erkenntnisse der Auswirkungen langer Arbeitszeiten auf die Produktivität dargestellt werden. Bereits 1921 berichtete Vernon, dass eine Arbeitszeitverkürzung im industriellen Bereich zu einer Produktivitätssteigerung (Produktivität pro Stunde) führen kann. Über den Zusammenhang zwischen Produktivität und langen Arbeitszeiten liegen nur wenige Studien vor. So kommen Alluisi und Morgan (Alluisi & Morgan, 1982) in einem älteren Review zu dem Schluss, dass für die individuelle Produktivität des Mitarbeiters Arbeitszeiten von 40 Stunden pro Woche, verteilt auf 5 Tage á 8 Stunden, optimal seien und eine Verlängerung der Arbeitszeit über diese Zeiten hinaus eher negativ auf die Produktivität wirke. Neuere Fallstudien deutet an, dass lange Arbeitszeiten einen negativen oder aber zumindest keinen positiven Effekt auf die Produktivität haben (Collewet & Saueremann, 2017).

2.1.4 Lange Arbeitszeiten und soziale Teilhabe

Durch lange werktägliche Arbeitszeiten reduziert sich die Freizeit der Beschäftigten, mit Auswirkungen auf die soziale Teilhabe und die Erholung. Dem entsprechend bewerten Beschäftigte mit langen Arbeitszeiten ihre Work-Life-Balance tendenziell schlechter und zeigen größere Konflikte zwischen Arbeit und Familie (BAuA, 2016; Karhula et al., 2017; Wirtz, 2010). Unberücksichtigt bleibt in der Diskussion der Arbeitszeitausdehnung in der Regel die Frage der „arbeitsgebundenen Zeit“, z. B. zusätzlich notwendige Zeit für den Arbeitsweg oder für die Arbeitsvorbereitung (z. B. umkleiden). Durch diese zusätzliche Zeit reduziert sich der Zeitraum, der zur Erholung zur Verfügung steht, je nach Fahrweg nochmals deutlich (Beermann et al., 2017). So zeigen Personen mit langen Pendelzeiten ein schlechteres subjektives Wohlbefinden und einen schlechteren

Gesundheitszustand (Künn-Nelen, 2015). Bei der Verlagerung der Arbeitszeit in den häuslichen Bereich z. B. in Form von Telearbeit wird dieser zusätzliche Zeitaufwand reduziert (vgl. Abschnitt 2.4).

2.2 Auswirkungen der Unterbrechung, Aufteilung und Kürzung von Ruhezeiten

Die Kernfunktion von Pausen-, Erholungs- und Ruhezeiten ist die Wiederherstellung sowohl physischer als auch psychischer Leistungsvoraussetzungen. Gelungene Erholungsprozesse gleichen die Folgen von tätigkeitsbedingter Beanspruchung aus und sorgen so für die Rückstellung negativer Beanspruchungsfolgen. Unabhängig von den Tätigkeiten und den Arbeitsbedingungen muss für alle Beschäftigtengruppen eine angemessene Mindestruhezeit zur Erholung sichergestellt werden. Problematisch wird es aus arbeitswissenschaftlicher Sicht dann, wenn ein länger andauernder Beanspruchungszustand nicht in der direkt folgenden Erholungszeit kompensiert wird. Durch das so entstehende Erholungsdefizit erhöht sich das Risiko negativer Beanspruchungsfolgen z. B. für die Gesundheit. Unterbrechungen der alltäglichen Erholungsphase können sich auf Dauer zu einer gesundheitsgefährdenden Überbeanspruchung summieren.

So geht eine dauerhafte Kürzung der Ruhezeiten mit Risiken für die körperliche und psychische Gesundheit einher sowie mit einem erhöhten Unfallrisiko (s. o.). Dieses steht in der Regel in Zusammenhang mit zumeist einer mangelnden Erholung, die u. a. auf ein angehäuften Schlafdefizit zurückgehen kann. Schlafmangel und geringe Schlafqualität sind wiederum mit verstärkten körperlichen und psychischen Beschwerden verbunden (Matheson, O'Brien & Reid, 2014; Nachreiner et al., 2010).

Darüber hinaus gehen aufgeschobene oder selten in Anspruch genommene Ruhepausen mit einem erhöhten Unfallrisiko einher. Aufgrund der zunehmenden Müdigkeit, führt der Aufschub von Ruhepausen während des Arbeitstags zu einem verstärkten Risiko für die Arbeitssicherheit und ist auf Dauer mit chronischen Erschöpfungszuständen verbunden (vgl. Nachreiner et al., 2010). Phasen, die nötig sind um von der Arbeit abzuschalten, verlängern sich je länger und intensiver die Arbeitsbelastung ausfällt. Eine Faustregel aus der arbeitswissenschaftlichen Forschung ist, dass die Entspannung möglichst bald nach der Anspannung folgen soll. Also die Erholung zeitnah der Belastung folgt.

2.2.1 Erholung als zentrale Funktion der Ruhezeiten

Aktuelle Studien weisen auf die zentrale Bedeutung der Ruhezeit für die Erholung hin (z. B. Blasche, Bauböck & Haluza, 2017). Das mentale Abschalten von der Arbeit während der Ruhezeit wurde als bedeutende Komponente der individuellen Erholung identifiziert (Sonnentag & Fritz, 2015). Eine zentrale Erkenntnis der Erholungsforschung ist, dass Erholung erst dann stattfindet, wenn die Arbeitstätigkeit beendet wird (z. B. Geurts & Sonnentag, 2006; Meijman & Mulder, 1998). Psychologisches Abschalten von der Arbeit gelingt dann, wenn keine arbeitsbezogenen Tätigkeiten in der Ruhezeit ausgeführt werden bzw. wenn nicht an die Arbeit gedacht wird und

auch keine unerwartete Störungen durch arbeitsassoziierte Anforderungen (Anrufe, Emails etc.) erwartet werden (Dettmers et al., 2012). Das Abschalten wird zunehmend durch erwartete arbeitsbezogene Erreichbarkeit erschwert (Pangert et al., 2016).

Durch die Anforderung, ständig erreichbar zu sein, werden Erholungsprozesse eingeschränkt und die Gesundheit beeinträchtigt (Dettmers et al., 2012; Strobel, 2013). Analysen zeigen, dass das Nicht-Abschalten von der Arbeit während der Ruhezeit mit schlechterem Befinden (z.B. stärkerer Ermüdung, geringerer Erholung, geringerem affektiven Wohlbefinden), erhöhten körperlichen Beschwerden und schlechterer psychischer Gesundheit (z.B. Schlaf, Lebenszufriedenheit, Wohlbefinden, Erschöpfung) zusammenhängt (BAuA, 2016). Darüber hinaus bestehen negative Zusammenhänge zwischen Arbeitsanforderungen (z. B. quantitative Anforderungen oder Arbeitszeit) und der Fähigkeit nach der Arbeit abzuschalten. Schlechte Arbeitsgestaltung im Sinne nicht abgeschlossener Tätigkeiten wirkt also negativ nach.

In der Regel sollten sich Ermüdung und Erholung zwischen zwei Arbeitsphasen ausgleichen. Problematisch wird es aus arbeitswissenschaftlicher Sicht dann, wenn ein länger andauernder Beanspruchungszustand nicht in der direkt folgenden Erholungszeit kompensiert wird. Durch die so entstehende „Erholschuld“ können Beanspruchungszustände geschaffen werden, die nicht mehr durch eine alltägliche Erholungsphase ausgeglichen werden können. In diesem Fall kann die Beanspruchung sich zu gesundheitsgefährdenden Überbeanspruchung summieren. Erklärt wird dies damit, dass Erholungsprozesse nicht abgeschlossen werden können (z. B. durch wiederholte ständige Arbeitstätigkeiten während der Ruhe-/Erholungszeit). Leistungen müssen dann mit vermehrter kompensatorischer Anstrengung erbracht werden, was das Erholungsdefizit zunehmend vergrößert und in einer Abwärtsspirale Wohlbefinden und Gesundheit beeinträchtigen kann (z. B. Geurts & Sonnentag, 2006; Meijman & Mulder, 1998).

2.2.2 Folgen kurzer Ruhezeiten für die Grundbedürfnisse des Lebens

Bei der Gestaltung der Arbeitszeit muss zudem berücksichtigt werden, dass die Zeiten für Grundbedürfnisse des Lebens konstant bleiben. Sie haben unter den heutigen Bedingungen veränderter Familien- und Gesellschaftskonstellationen für den Einzelnen sogar eher noch zugenommen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass eine Kürzung der Ruhezeiten Auswirkungen auf den Schlaf und die Schlafdauer haben kann. Die mangelnde Erholung und erhöhte Erschöpfung wirken sich dann auch auf die Arbeit am nächsten Arbeitstag aus (vgl. Nachreiner et al., 2010). Befunde zu geteilten Schichten (z. B. eine Schicht morgens und eine nachmittags/abends) zeigen, dass sich unterbrochene Arbeitszeiten eher negativ auf das Wohlbefinden auswirken (z. B. Arlinghaus et al., 2015). Sowohl Erholung als auch Ermüdung folgen einer Exponentialkurve (Rohmert & Rutenfranz, 1983). Folglich muss sich, in Abhängigkeit von der aktuellen Ermüdung, vom Zeitpunkt der Erholungs- bzw. Ruhezeitunterbrechung sowie der

Dauer der Unterbrechung, die Ruhezeit exponentiell, d.h. überproportional, verlängern. Ein einfaches Verlängern durch ein nachträgliches Anhängen der Unterbrechungszeit an die Ruhezeit erscheint als nicht ausreichend (Folkard, Robertson & Spencer, 2007).

Zur Frage einer „noch akzeptablen Mindestruhezeit“ liegen aktuell keine wissenschaftlichen Erkenntnisse auf der Basis variiert Bedingungen vor. Anhaltspunkte für die Gestaltung bieten Befunde aus der Schichtarbeitsforschung. Die Verkürzung der Ruhezeiten unter Schichtarbeitsbedingungen entspricht einer Rückwärtsrotation des Schichtsystems (z. B. Abendschicht gefolgt von einer Morgenschicht sogenannte Schaukschichten). Bei dieser Schichtfolge ist die nötige Erholungszeit verkürzt. Die Forschung zu rückwärtsrotierenden Schichtsystemen zeigt, dass die verkürzten Ruhezeiten mit verstärkten gesundheitlichen Beschwerden verbunden sind.

2.3 Flexibilität von Arbeitszeiten

Bei der Forderung um ein größeres Maß an arbeitszeitlicher Flexibilität muss grundsätzlich zwischen Flexibilitätsanforderungen (durch Marktgegebenheiten oder Betriebsabläufe) und Flexibilitätsmöglichkeiten (souveräne Arbeitszeitgestaltung) unterschieden werden (vgl. BAuA-Arbeitszeitreport: BAuA, 2016). Arbeitswissenschaftliche Studien zeigen, dass betriebsseitige Flexibilitätsanforderungen an Beschäftigte, die mit einer schlechten Planbarkeit und Vorhersehbarkeit von Arbeitszeiten einhergehen oder zur Unterbrechung oder Verkürzung von Ruhezeiten führen, mit einer schlechteren Gesundheit und Work-Life Balance der Beschäftigten einhergehen (Amlinger-Chatterjee & Wöhrmann, 2017; BAuA, 2016). Erholung bzw. von der Arbeit Abschalten gelingt unter diesen Flexibilitätsanforderungen seltener. Da die arbeitsbezogene Inanspruchnahme während der Freizeit eine effiziente Erholung verhindert, sollte ständige Erreichbarkeit bzw. das Erledigen von Arbeitsbelangen in der Freizeit möglichst vermieden werden.

Die Vorhersehbarkeit und Planbarkeit von Arbeitszeiten stellen dabei zunächst wichtige Schlüsselfaktoren in Bezug auf die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben dar. Bei Arbeit auf Abruf ist diese Vorhersehbarkeit allerdings meist nicht gegeben. In der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2015 (BAuA, 2016) gaben 7 % der abhängig Beschäftigten an, auf Abruf zu arbeiten – zum Teil mit Ankündigungsfristen von weniger als einem Tag. Neben einer größeren Unzufriedenheit mit der Work-Life Balance berichten diese Beschäftigten häufiger von gesundheitlichen Beschwerden als Beschäftigte, die nicht auf Abruf arbeiten. Aus arbeitswissenschaftlicher Sicht sollte Arbeit auf Abruf daher, wo möglich, vermieden werden.

Die von vielen Beschäftigten gewünschten Flexibilitätsmöglichkeiten, wie erhöhte Zeitsouveränität in Bezug auf Arbeitsbeginn und -ende, hängen verschiedenen Studien zufolge hingegen eher mit einer verbesserten Work-Life Balance und auch besserer Gesundheit zusammen. Beschäftigten sollte daher die Möglichkeit eingeräumt werden, die Arbeitszeit an die individuellen Bedürfnisse anzupassen. Der Arbeitszeitreport der BAuA (2016) zeigt, dass 38 % der abhängig Beschäftigten angeben viel Einfluss auf

die täglichen Anfangs- und Endzeiten ihrer Arbeit zu haben. Fast die Hälfte (45 %) gibt jedoch an, wenig Einfluss darauf zu haben. Diejenigen Beschäftigten mit hoher Zeitsouveränität in Bezug auf ihre Anfangs- und Endzeiten haben seltener gesundheitliche Beschwerden und sind zufriedener mit ihrer Work-Life Balance. Befunde aus der Schichtarbeitsforschung zeigen in diesen Zusammenhang, dass Mitbestimmung der Beschäftigten in Bezug auf die Schichtplangestaltung und die konkrete Schichtplanung mit einer besseren Work-Life Balance einhergeht. Eine hohe Zeitsouveränität in Bezug auf die Lage der Arbeitszeit ist folglich zunächst als positiv zu bewerten.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Beschäftigten gleich gut mit zeitlichen Handlungsspielräumen umgehen können und eine hohe Arbeitszeit-souveränität auch zu längeren (täglichen oder wöchentlichen) Arbeitszeiten und Entgrenzung führen kann. Bestimmte Arbeitszeitwünsche können außerdem durch falsche Anreize, wie Zulagen oder Karriereerwartungen, entstehen. So zeigen einige Studien, dass Beschäftigte für eine höhere Zufriedenheit mit der Work-Life-Balance lange tägliche Arbeitszeiten bevorzugen, wenn sie dafür weniger Tage in der Woche arbeiten müssen. Dies ist jedoch in Bezug auf Sicherheit und langfristige Gesundheit von Beschäftigten nicht zu befürworten (s. o.). Beschäftigte müssen also qualifiziert im Umgang mit hoher Zeitsouveränität sein, z. B. indem sie für mögliche kurz- und langfristige gesundheitliche Folgen sensibilisiert werden. Gleichzeitig ist aus den genannten Gründen eine vollständige Zeitsouveränität nicht zu befürworten, sondern die Grenzen, die sich an den ermittelten Standards der Höchstarbeitszeit und Ruhezeiten sowie den Erkenntnissen zur Gestaltung von Arbeitszeit (insbesondere zur Schichtarbeit) orientieren, sind zu berücksichtigen.

2.4 Auswirkungen von Arbeit im Homeoffice

Arbeiten von zu Hause, Homeoffice bzw. alternierende Telearbeit (im Folgenden Homeoffice genannt) wirkt sich grundsätzlich positiv auf das Autonomieempfinden von Beschäftigten aus und verringert das Risiko von Work-Family-Konflikten. Ein großer Vorteil von Homeofficeregeln für die Vereinbarkeit stellt dabei die Ersparnis der täglichen Wegezeiten dar. Dies zeigt eine 2017 veröffentlichte Expertise der BAuA (Beermann et al., 2017). Durch das erhöhte Autonomieempfinden steigert Homeoffice sowohl die Arbeits- und Lebenszufriedenheit als auch die Leistung von Beschäftigten und verringert ihren Rollenstress und ihre Fluktuationsneigung. Beschäftigte, die zu Hause arbeiten wollen, dies aber nicht können, sind mit ihrer Arbeit häufig unzufriedener (Brenke, 2016). Allerdings können die sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz durch intensive Nutzung von Homeoffice negativ beeinträchtigt werden.

Nur wenige Studien weisen auf gesundheitsbezogene oder sicherheitsrelevante Risiken von Homeoffice hin. Golden (2012) zufolge hängen arbeitsbedingte Erschöpfung sowie das Auftreten von Work-Family-Konflikten mit dem Ausmaß der Arbeit im Homeoffice zusammen: So zeigen sich bei extensivem Homeoffice negative Auswirkungen auf Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sowie arbeitsbedingte Erschöpfung. Work-Family-Konflikte treten

zudem häufiger auf, wenn extensive Homeoffice-Arbeit zu atypischen Arbeitszeiten verrichtet wird. Durch Arbeit am Abend oder am Wochenende wird das nötige Abschalten von der Arbeit verhindert, was eine erhöhte arbeitsbedingte Erschöpfung zur Folge hat. Gerade am späten Nachmittag bzw. Abend wird „sozial wertvolle“ Zeit blockiert, die z. B. für Familie, Privatleben, Freizeitgestaltung und Ehrenamt fehlt. Diese Befunde deuten auch an, dass Homeoffice häufig zusätzlich zur regulären Arbeitstätigkeit außerhalb der vereinbarten Arbeitszeit und nicht selten als unentgeltliche Mehrarbeit geleistet wird (Brenke, 2016). Hier besteht auch die Gefahr einer erhöhten erweiteren bzw. ständigen Erreichbarkeit für berufliche Belange (Beermann et al., 2017).

Momentan ist der Anteil Beschäftigter im Homeoffice noch relativ gering (Arnold, Steffes & Wolter, 2015). Ein Grund hierfür ist auf Arbeitgeberseite eine geringe Bereitschaft, Homeoffice-Arbeitsplätze zu schaffen; allerdings gibt es auch auf Arbeitnehmerseite insbesondere dann Vorbehalte gegenüber Homeoffice, wenn eine strikte Trennung zwischen Privatleben und Beruf von den Beschäftigten gewünscht wird. Es ergeben sich neue Herausforderungen, z. B., dass Zeiten für berufliche Aufgaben und Haushaltstätigkeiten klar voneinander abgegrenzt werden müssen (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions & International Labour Office, 2017). Obwohl flexibles Arbeiten im Homeoffice mittlerweile von den Beschäftigten weithin als gut befunden wird, zeigen die Ergebnisse der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2015 in diesem Zusammenhang auch, dass 70 Prozent der Beschäftigten sich eine klare Trennung zwischen Arbeit und Privatleben wünschen (BAuA, 2016).

Insgesamt weisen unterschiedliche Studien darauf hin, dass Beschäftigte im Homeoffice oftmals länger arbeiten als der Durchschnitt (vgl. Brenke, 2016 auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels, eigene Berechnungen auf Basis der BAuA Arbeitszeitbefragung 2015). Dies liegt zum Teil daran, dass Teilzeitbeschäftigte seltener im Homeoffice arbeiten. Hierbei müssen aber die Tätigkeitsprofile von Beschäftigten im Homeoffice berücksichtigt werden. Beschäftigte mit körperlich belastender Arbeit in Industrie, Handwerk oder Landwirtschaft sind deutliche seltener im Homeoffice tätig als Büroarbeitskräfte.

3 Fazit

Zusammenfassend zeigt sich, dass der täglichen Begrenzung von Arbeitszeiten sowie den bestehenden Regelungen zu Ruhezeiten eine zentrale Bedeutung für den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten zukommt. Vorhersehbarkeit und Planbarkeit von Arbeitszeiten sowie die Einflussnahme auf die Gestaltung flexibler Arbeitszeiten helfen die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, die Leistungsbeurteilung und das allgemeine Wohlbefinden zu erhöhen. Die Regelungen des ArbZG tragen dazu bei, die Motivation, Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit von Beschäftigten zu erhalten und haben insbesondere in Zeiten des demographischen Wandels eine zentrale Bedeutung.

Schon heute ist ein nicht unerheblicher Teil der Beschäftigten in Deutschland mit psychischen Belastungen im Arbeitskontext konfrontiert (BAuA, 2017).

Auch ist nicht davon auszugehen, dass die in der Begründung zum Antrag angesprochene Digitalisierung dafür sorgen wird, dass die Arbeitsintensität zukünftig in relevantem Maße abnehmen wird. Eine Ausdehnung der Arbeitszeit, insbesondere auch bezogen auf den Arbeitstag und eine Einschränkung der Ruhezeit, birgt das Risiko die Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigten langfristig eher zu reduzieren.

Homeoffice kann zu einer besseren Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Belangen beitragen. Individuelle Lösungen ermöglichen es, die verschiedenen Bedürfnisse und Interessen den persönlichen Lebensbedingungen anzupassen. Die Möglichkeiten zur orts- und zeitflexiblen Mitgestaltung der Arbeitsumgebung sollten dabei jedoch auch das Bedürfnis von Beschäftigten nach der Trennung von Privatleben und Beruf respektieren.

Wie man an der Vielfalt der betrieblichen Arbeitszeitregelungen sehen kann, lässt das ArbZG viel Spielraum für flexible Regelungen und bietet zudem zahlreiche Ausnahmen. Darüber hinaus ermächtigt das ArbZG die Tarifvertragsparteien in bestimmtem Umfang abweichende Regelungen zu treffen. Aus arbeitswissenschaftlicher Sicht macht es Sinn, die schon bestehenden Modelle der flexiblen Arbeitszeitgestaltung zu evaluieren und Kriterien „guter“ flexibler Arbeitszeitmodelle zu ermitteln, um den Wunsch nach mehr Flexibilität auf Seiten der Beschäftigten und Betrieben mit wissenschaftlichen Erkenntnissen gesundheitsförderlich zu unterstützen.

Literatur

Åkerstedt, T., Knutsson, A., Westerholm, P., Theorell, T., Alfredsson, L. & Kecklund, G. (2004). Mental fatigue, work and sleep. *Journal of Psychosomatic Research*, 57, 427-433.

Alluisi, E. A. & Morgan, B. B. (1982). Temporal factors in human performance and productivity. In E. A. Alluisi & E. Fleishman (Hrsg.), *Human Performance and Productivity: Stress, and Performance Effectiveness* (Bd. 3, S. 165-247). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Amlinger-Chatterjee, M. (2016). Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt: Atypische Arbeitszeiten. Dortmund/Berlin/Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Amlinger-Chatterjee, M. & Wöhrmann, A. M. (2017). Flexible Arbeitszeiten. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 71, 39-51.

Arlinghaus, A., Bockelmann, M., Greubel, J. & Nachreiner, F. (2015). Effects of shift schedule design on public transport drivers' disability for service over the working life, 22nd International Symposium on Shiftwork and Working Time. Elsinore, Dänemark.

Arnold, D., Steffes, S. & Wolter, S. (2015). Mobiles und entgrenztes Arbeiten (Forschungsbericht Nr. 460). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Bannai, A. & Tamakoshi, A. (2014). The association between long working hours and health: A system-

- atic review of epidemiological evidence. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 40, 5-18.
- BAuA. (2016).** Arbeitszeitreport Deutschland 2016. Dortmund/Berlin/Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- BAuA. (2017).** Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt: Wissenschaftliche Standortbestimmung. Dortmund/Berlin/Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- Beermann, B., Amlinger-Chatterjee, M., Brenscheidt, F., Gerstenberg, S., Niehaus, M. & Wöhrmann, A. M. (2017).** Orts- und zeitflexibles Arbeiten: Gesundheitliche Chancen und Risiken. Dortmund/Berlin/Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- Blasche, G., Bauböck, V.-M. & Haluza, D. (2017).** Work-related self-assessed fatigue and recovery among nurses. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 90, 197-205.
- Brenke, K. (2016).** Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft. *DIW-Wochenbericht*, 83, 95-105.
- Caruso, C. C. (2006).** Possible Broad Impacts of Long Work Hours. *Industrial Health*, 44, 531-536.
- Collewet, M. & Sauermann, J. (2017).** Working hours and productivity. *Labour Economics*, 47, 96-106.
- Conway, S. H., Pompeii, L. A., Gimeno Ruiz de Porras, D., Follis, J. L. & Roberts, R. E. (2017).** The Identification of a Threshold of Long Work Hours for Predicting Elevated Risks of Adverse Health Outcomes. *American Journal of Epidemiology*, 186, 173-183.
- Dettmers, J., Vahle-Hinz, T., Friedrich, N., Keller, M., Schulz, A. & Bamberg, E. (2012).** Entgrenzung der täglichen Arbeitszeit – Beeinträchtigungen durch ständige Erreichbarkeit bei Rufbereitschaft. In B. Badura, A. Ducki, H. Schröder, J. Klose & M. Meyer (Hrsg.), *Fehlzeiten-Report 2012: Gesundheit in der flexiblen Arbeitswelt: Chancen nutzen – Risiken minimieren* (S. 53-60). Berlin, Heidelberg: Springer.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions & International Labour Office. (2017).** Working anytime, anywhere: The effects on the world of work. Luxembourg / Geneva: Publications Office of the European Union / International Labour Office.
- Fischer, D., Lombardi, D. A., Folkard, S., Willetts, J. & Christiani, D. C. (2017).** Updating the “Risk Index”: A systematic review and meta-analysis of occupational injuries and work schedule characteristics. *Chronobiology International*, 34, 1423-1438.
- Folkard, S. & Lombardi, D. A. (2006).** Modeling the impact of the components of long work hours on injuries and “accidents”. *American Journal of Industrial Medicine*, 49, 953-963.
- Folkard, S., Robertson, K. A. & Spencer, M. B. (2007).** A Fatigue/Risk Index to assess work schedules. *Somnologie - Schlafforschung und Schlafmedizin*, 11, 177-185.
- Geurts, S. A. E. & Sonnentag, S. (2006).** Recovery as an explanatory mechanism in the relation between acute stress reactions and chronic health impairment. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 32, 482-492.
- Harvey, S. B., Modini, M., Joyce, S., Milligan-Saville, J. S., Tan, L., Mykletun, A., . . . Mitchell, P. B. (2017).** Can work make you mentally ill? A systematic meta-review of work-related risk factors for common mental health problems. *Occupational and Environmental Medicine*.
- Hu, N.-C., Chen, J.-D. & Cheng, T.-J. (2016).** The Associations Between Long Working Hours, Physical Inactivity, and Burnout. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 58, 514-518.
- Karhula, K., Puttonen, S., Ropponen, A., Koskinen, A., Ojajarvi, A., Kivimäki, M. & Härmä, M. (2017).** Objective working hour characteristics and work-life conflict among hospital employees in the Finnish public sector study. *Chronobiology International*, 34, 876-885.
- Kim, B.-M., Lee, B.-E., Park, H.-S., Kim, Y.-J., Suh, Y.-J., Kim, J.-y., . . . Ha, E.-H. (2016).** Long working hours and overweight and obesity in working adults. *Annals of Occupational and Environmental Medicine*, 28, 36.
- Kivimäki, M., Jokela, M., Nyberg, S. T., Singh-Manoux, A., Fransson, E. I., Alfredsson, L., . . . Virtanen, M. (2015a).** Long working hours and risk of coronary heart disease and stroke: a systematic review and meta-analysis of published and unpublished data for 603 838 individuals. *The Lancet*, 386, 1739-1746.
- Kivimäki, M. & Kawachi, I. (2015).** Work Stress as a Risk Factor for Cardiovascular Disease. *Current Cardiology Reports*, 17, 74.
- Kivimäki, M., Nyberg, S. T., Batty, G. D., Kawachi, I., Jokela, M., Alfredsson, L., . . . Tabak, A. G. (2017).** Long working hours as a risk factor for atrial fibrillation: a multi-cohort study. *European Heart Journal*, 38, 2621-2628.
- Kivimäki, M., Virtanen, M., Kawachi, I., Nyberg, S. T., Alfredsson, L., Batty, G. D., . . . Jokela, M. (2015b).** Long working hours, socioeconomic status, and the risk of incident type 2 diabetes: a meta-analysis of published and unpublished data from 222 120 individuals. *The Lancet. Diabetes & Endocrinology*, 3, 27-34.
- Künn-Nelen, A. (2015).** Does Commuting Affect Health? (IZA Discussion Paper Nr. 9031). Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Zugriff am 14.06.2018 unter <http://ftp.iza.org/dp9031.pdf>
- Lee, D.-W., Hong, Y.-C., Min, K.-B., Kim, T.-S., Kim, M.-S. & Kang, M.-Y. (2016).** The effect of long working hours on 10-year risk of coronary heart disease and stroke in the Korean population: the Korea National Health and Nutrition Examination Survey (KNHANES), 2007 to 2013. *Annals of Occupational and Environmental Medicine*, 28, 64.
- Lie, J.-A. S., Arneberg, L., Goffeng, L. O., Gravseth, H. M., Lie, A., Ljoså, C. H. & Matre, D. (2014).** Arbeidstid og helse Oppdatering av en systematisk litteraturstudie [Arbeitszeiten und Gesundheit Update einer systematischen Literaturrecherche] (STAMI-

rapport Årgang 15, Nr. 1). Oslo: Statens-Arbeismiljøinstitutt.

Lo, W.-Y., Chiou, S.-T., Huang, N. & Chien, L.-Y. (2016). Long work hours and chronic insomnia are associated with needlestick and sharps injuries among hospital nurses in Taiwan: A national survey. *International Journal of Nursing Studies*, 64, 130-136.

Macdonald, W. & Bendak, S. (2000). Effects of workload level and 8- versus 12-h workday duration on test battery performance. *International Journal of Industrial Ergonomics*, 26, 399-416.

Matheson, A., O'Brien, L. & Reid, J. A. (2014). The impact of shiftwork on health: a literature review. *Journal of Clinical Nursing*, 23, 3309-3320.

Meijman, T. F. & Mulder, G. (1998). Psychological aspects of workload. In P. J. D. Drenth, H. Thierry & C. J. de Wolff (Hrsg.), *Handbook of Work and Organizational Psychology* (Bd. 2: Work Psychology, S. 5-34). Hove, UK: Psychology Press.

Nachreiner, F., Wirtz, A., Dittmar, O., Schomann, C. & Bockelmann, M. (2010). Study to support an Impact Assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation – Annex 1: Study on health and safety aspects of working time (Bericht). Brüssel: Europäische Kommission.

Ng, T. W. H. & Feldman, D. C. (2008). Long work hours: a social identity perspective on meta-analysis data. *Journal of Organizational Behavior*, 29, 853-880.

Niu, S.-F., Chung, M.-H., Chen, C.-H., Hegney, D., O'Brien, A. & Chou, K.-R. (2011). The Effect of Shift Rotation on Employee Cortisol Profile, Sleep Quality, Fatigue, and Attention Level: A Systematic Review. *Journal of Nursing Research*, 19, 68-81.

Nixon, A. E., Mazzola, J. J., Bauer, J., Krueger, J. R. & Spector, P. E. (2011). Can work make you sick? A meta-analysis of the relationships between job stressors and physical symptoms. *Work & Stress*, 25, 1-22.

Ogawa, R., Seo, E., Maeno, T., Ito, M., Sanuki, M. & Maeno, T. (2018). The relationship between long working hours and depression among first-year residents in Japan. *BMC Medical Education*, 18, 50.

Pangert, B., Pauls, N. & Schüpbach, H. (2016). Die Auswirkungen arbeitsbezogener erweiterter Erreichbarkeit auf Life-Domain-Balance und Gesundheit. Dortmund/Berlin/Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Proctor, S. P., White, R. F., Robins, T. G., Echeverria, D. & Rocskay, A. Z. (1996). Effect of overtime work on cognitive function in automotive workers. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 22, 124-132.

Rodriguez-Jareño, M. C., Demou, E., Vargas-Prada, S., Sanati, K. A., Škerjanc, A., Reis, P. G., . . . Serra, C. (2014). European Working Time Directive and doctors' health: a systematic review of the available epidemiological evidence. *BMJ Open*, 4, e004916.

Rohmert, W. & Rutenfranz, J. (1983). Erholung und Pause. In G. Lehmann, W. Rohmert & J. Rutenfranz

(Hrsg.), *Praktische Arbeitsphysiologie* (S. 86-93). Stuttgart: Thieme.

Sonntag, S. & Fritz, C. (2015). Recovery from job stress: The stressor-detachment model as an integrative framework. *Journal of Organizational Behavior*, 36, S72-S103.

Strobel, H. (2013). Auswirkungen von ständiger Erreichbarkeit und Präventionsmöglichkeiten (iga.report Nr. 23). Berlin: Initiative Gesundheit und Arbeit. Zugriff am 23.04.2018 unter <https://www.iga-info.de/veroeffentlichungen/igareporte/igareport-23-teil-1/>

Theorell, T., Jood, K., Järvholm, L. S., Vingård, E., Perk, J., Östergren, P. O. & Hall, C. (2016). A systematic review of studies in the contributions of the work environment to ischaemic heart disease development. *European Journal of Public Health*, 26, 470-477.

Tucker, P. & Folkard, S. (2012). Working time, health, and safety: a research synthesis paper. Geneva: International Labour Organization.

Uehli, K., Miedinger, D., Bingisser, R., Dürr, S., Holsboer-Trachsler, E., Maier, S., . . . Leuppi, J. D. (2014). Sleep quality and the risk of work injury: a Swiss case-control study. *Journal of Sleep Research*, 23, 545-553.

Vernon, H. M. (1921). Industrial fatigue and efficiency. London: George Routledge & Sons.

Virtanen, M., Heikkilä, K., Jokela, M., Ferrie, J. E., Batty, G. D., Vahtera, J. & Kivimäki, M. (2012). Long Working Hours and Coronary Heart Disease: A Systematic Review and Meta-Analysis. *American Journal of Epidemiology*, 176, 586-596.

Virtanen, M., Jokela, M., Madsen, I. E., Magnusson Hanson, L. L., Lallukka, T., Nyberg, S. T., . . . Kivimäki, M. (2018). Long working hours and depressive symptoms: systematic review and meta-analysis of published studies and unpublished individual participant data. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 239-250.

Virtanen, M., Jokela, M., Nyberg, S. T., Madsen, I. E. H., Lallukka, T., Ahola, K., . . . Kivimäki, M. (2015). Long working hours and alcohol use: systematic review and meta-analysis of published studies and unpublished individual participant data. *British Medical Journal*, 350, g7772

Wagstaff, A. S. & Lie, J.-A. S. (2011). Shift and night work and long working hours - a systematic review of safety implications. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 37, 173-185.

Watanabe, K., Imamura, K. & Kawakami, N. (2016). Working hours and the onset of depressive disorder: a systematic review and meta-analysis. *Occupational and Environmental Medicine*, 73, 877-884.

Wirtz, A. (2010). Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten. Dortmund/Berlin/Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)72

20. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Vorbemerkung

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) und die Hans-Böckler-Stiftung haben bereits seit langem in zahlreichen wissenschaftlichen Studien und Untersuchungen die Bedeutung von Arbeitszeiten für die die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten untersucht. Dabei konzentriert sich die Forschung des WSI auf Fragen der Arbeitszeiten für den betrieblichen Gesundheitsschutz. In einer jährlichen repräsentativen Befragung von Betriebsräten wird insbesondere auf den Zusammenhang von Personalressourcen, Leistungsdruck und Gesundheitsschutz hingewiesen. Das WSI Tarifarchiv wertet tarifliche Regulierung der Arbeitszeiten regelmäßig aus. Das Archiv der Betriebsvereinbarungen der Hans-Böckler-Stiftung enthält beispielhafte Vereinbarungen über Arbeitszeitregulierungen in Unternehmen.

Mit ihren Anträgen zielen alle drei Bundestagsfraktionen darauf, das geltende Arbeitszeitrecht an die Anforderungen der heutigen Arbeitswelt anzupassen. Zur Disposition stehen die Arbeitszeitsouveränität und Flexibilisierung der Arbeitszeithöchstgrenzen bzw. der Ruhezeiten. Der Vorschlag der FDP zielt in erster Linie auf eine weitere Aufweichung des gesetzlichen Rahmens. Begründet wird der Ansatz nicht nur mit den vermeintlichen Bedürfnissen der Arbeitsvertragsparteien, sondern auch mit den

Anforderungen des internationalen Wettbewerbs. Während den Anträgen von Bündnis 90/Die Grünen bzw. der Linken auf mehr Arbeitszeitsouveränität voll zugestimmt werden kann, ist der Antrag der FDP auf eine weitere Liberalisierung der Höchstarbeitszeiten bzw. der täglichen Ruhezeiten aus empirischer Sicht **nicht** verantwortbar und wird daher mit folgender Stellungnahme abgelehnt.

Zusammenfassung

Anhaltend hoher Arbeits- und Leistungsdruck bestimmt das Bild in den Betrieben und gefährdet die Gesundheit der Beschäftigten. Daher sind ausreichende Ruhezeiten von mind. 11 Stunden eine notwendige Maßnahme, um die Arbeitsfähigkeit zu erhalten und den gesundheitlichen Verschleiß zu reduzieren.

Moderne ergebnisorientierte Arbeitsformen verstärken den Leistungsdruck. Die Arbeitszeitgestaltung wird erheblich voraussetzungsvoller, weil betroffene Beschäftigte oft von sich aus Arbeitszeithöchstgrenzen unterlaufen und über eine „interessierte Selbstgefährdung“ eine Gefährdung ihrer Gesundheit in Kauf nehmen.

Personalressourcen in den Betrieben reichen nicht aus. Vielfach wirkt sich das strukturelle Problem einer zu knappen Personalbemessung in teilweise un-

bezahlte Mehrarbeit oder auch gesundheitsgefährdende Arbeitsintensivierung für die Beschäftigten aus.

Der Betriebliche Gesundheitsschutz stößt in der modernen Arbeitswelt an seine Grenzen. Digitale Arbeit, Mobilarbeit und „moderne“ Personalführung über Ziele machen das Belastungsgeschehen komplexer. Überlastung und Leistungsdruck werden gerade bei selbst organisierten oder mobilen Arbeitsformen individualisiert.

Reformbedarfe in Arbeitszeitfragen bestehen hinsichtlich gezielter Weiterentwicklungen mit Perspektive auf Personalbemessung, Personalentwicklung, Wahloptionen, selbst bestimmtes Arbeiten, zeitlich befristete Anpassung der Arbeitszeit an Erfordernisse im Leben und mehr Mitbestimmungsrechte. Ansätze in diese Richtung sind ausdrücklich zu begrüßen.

Einführende Bemerkungen

Die Debatten um „Gute Arbeit“ und auch um „Arbeit 4.0“ rücken neben der Arbeitszeit auch die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten in den Fokus gesellschaftlicher und politischer Diskussionen. Folgende drei arbeitspolitische Entwicklungen erklären diesen Bedeutungszuwachs und sollten für die Debatte um eine Aufweichung des Arbeitszeitgesetzes berücksichtigt werden:

1. Die zunehmende Flexibilisierung und Digitalisierung in der Arbeitswelt bringen neben vielfältigen Arbeiterleichterungen und Arbeitsaufwertungen auch neue Leistungsanforderungen mit sich, die zu komplexen psychosozialen Belastungen und weiterer Arbeitsverdichtung führen können. Dazu gehört die Bewältigung einer immer größer werdenden Informationsflut (z. B. über Emails) und hohen Verfügbarkeitserwartungen seitens der Unternehmen (ständige Erreichbarkeit, Entgrenzung). Neu ist bspw. die Herausforderung, komplexe Arbeitsaufgaben in kürzester Zeit bewältigen zu müssen. Aufgrund des wachsenden Dienstleistungssektors steigen für eine größer werdende Zahl an Beschäftigten zudem die Anforderungen an ihre sozialen Kompetenzen wie Kommunikation, Empathie und Selbstorganisation.
2. Der Personalbestand in vielen Unternehmen ist aufgrund von vielfältigen Rationalisierungsmaßnahmen oftmals so gering gehalten, dass viele Beschäftigte den Eindruck haben, in „immer weniger Zeit immer mehr leisten zu müssen“ (vgl. DGB Index Gute Arbeit 2015).
3. Aufgrund des demografischen Wandels besteht auch gesellschaftspolitisch die Notwendigkeit, dass Beschäftigte bis ins Rentenalter gesund und leistungsfähig sind.

Es gibt also einschlägige Gründe, sich mit den Arbeitsbedingungen und der Gesundheit von Beschäftigten auseinanderzusetzen.

Betriebsräte haben einen guten Blick für die Arbeitsbedingungen in den Betrieben – und Fragen rund um Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit zählen seit einigen Jahren zu ihren Hauptbeschäftigungsfeldern. Hinsichtlich der Bedarfe, der Möglichkeiten und

Grenzen in der Regulierung und Gestaltung von Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, verfügen Betriebsräte wie kaum eine andere betriebliche Instanz über wichtiges Erfahrungswissen und können Zusammenhänge zwischen Arbeitsbelastungen und betrieblichen Rahmenbedingungen bzw. der Arbeitsorganisation, in die die Beschäftigten eingebunden sind, erkennen und einordnen.

Die Tarifrunden der letzten Jahre sind geprägt von Neuregelungen im Hinblick auf flexible Arbeitszeitgestaltungen. Hier werden Wahloptionen für Beschäftigte und betriebliche Notwendigkeiten zu Kompromissen zusammengeführt und in Betriebsvereinbarungen konkretisiert. Beispiele:

- IG Metall: Individuelle Verkürzung auf 28 Std. bei möglicher Verlängerung auf 40 Std./Woche;
- EVG: 2,6 Prozent mehr Geld oder sechs Tage mehr Urlaub oder eine Stunde Arbeitszeitverkürzung;
- Chemische Industrie: Potsdamer Modell - Wahlarbeitszeit mind. 32 Std. und Demografie-TV.

Hier werden Wahloptionen für Beschäftigte und betriebliche Notwendigkeiten zu Kompromissen zusammengeführt und in Betriebsvereinbarungen konkretisiert. Notwendig ist nicht eine weitere Deregulierung im Sinne einer noch geringeren Verfügungsmöglichkeit durch Beschäftigte, sondern gezielte Weiterentwicklungen, die motivierte und gesunde Beschäftigte mit Perspektive auf Personalentwicklung zulassen.

Insgesamt sollte die Arbeitsorganisation in den Betrieben beweglicher gestaltet werden, damit alle Beschäftigten zukünftig ihr Recht auf die Inanspruchnahme von Arbeitszeitoptionen tatsächlich wahrnehmen können. Dafür gibt es keine generelle Lösung. Jeder Betrieb ist verantwortlich dafür, eigene angemessene arbeitsorganisatorische Lösungen zu finden. Die Umsetzung von Arbeitszeitoptionen in den Betrieben erfordert also eine weitsichtige Personalpolitik, die mit Ausfällen rechnet und mit personellen Reserven arbeitet sowie neue Routinen im Umgang mit unterschiedlicher Arbeitszeitdauer und Fehlzeiten entwickelt. Da verbindliche Vertretungsregelungen bei der Aufgabenübernahme ein gewisses Maß an Flexibilität auf Seiten der Beschäftigten verlangen, muss die Personalpolitik Beschäftigte vorausschauend breiter qualifizieren. Zeitliche Flexibilität geht nicht ohne ein gewisses Maß an inhaltlicher Flexibilität. Dafür können auch die Chancen der Digitalisierung genutzt werden (Klenner/Lott/Seefeld 2017).

Es sind insbesondere solche Regelungen zu begrüßen, die

- Wahloptionen bei Arbeitszeiten hinsichtlich Dauer, Lage und Verteilung für Beschäftigte fördern,
- zeitlich befristete Reduzierungen und Rückkehr zur Vollzeit sowie
- mehr Mitbestimmungsrechte bei orts- und zeitflexiblem Arbeiten sowie
- mehr Mitbestimmungsrechte bei der Arbeitszeiterfassung und -gestaltung

Die WSI-Betriebsrätebefragung

Die WSI-Betriebsrätebefragung 2015 ist ein Befragungsinstrument des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler Stiftung, mit der seit 1997 Daten zur betrieblichen Mitbestimmung und weitere Informationen zur Situation in den mitbestimmten Betrieben erhoben werden. Dies umfasst u. a. die Personalsituation, Tarifpolitik, die jeweilige wirtschaftliche Situation und Restrukturierungen, aktuelle Handlungs- und Problemfelder in der Betriebsratsarbeit und auch die Arbeitszeitgestaltung.

Als Erhebungsdesign wurde eine aus Branchen und Betriebsgrößenklassen geschichtete Zufallsstichprobe aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit (BA) gewählt. Die Grundgesamtheit bilden alle privatwirtschaftlichen Betriebe mit Betriebsrat und mindestens 20 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Befunde sind branchen- und betriebsgrößenübergreifend repräsentativ (für Betriebe mit Betriebsratsvertretung in Deutschland).

Anhaltend hoher Arbeits- und Leistungsdruck bestimmt das Bild in den Betrieben und gefährdet die Gesundheit der Beschäftigten

Die Befunde der WSI-Betriebsrätebefragung zeigen, dass Arbeitsintensivierung, Leistungsdruck, Überstunden und ein zu geringer Personalbestand den Alltag in vielen Betrieben widerspiegeln. Vor allem im Zuge der Digitalisierung ist die Arbeitsintensivierung unter den Beschäftigten weiter angestiegen. 78% der vom WSI befragten Betriebsräte sehen hier einen deutlichen Anstieg und damit die bedeutendste Entwicklung der Arbeitsbedingungen der letzten fünf Jahre (seit 2011). Die Ergebnisse bestätigen demnach die zahlreichen Befunde zu psychischen Belastungen und zu Leistungsverdichtung (vgl. u. a. Beermann 2017, Dragano 2016, Stressreport 2012, DGB-Index 2015). In den meisten Betrieben haben den Angaben der Betriebsräte zufolge die gesundheitlichen Probleme in den Belegschaften deutlich zugenommen (77 %). Auch die Zahl der Überstunden ist in jedem zweiten Betrieb gestiegen (54 %). Das Thema Arbeitsstress hat in weiten Teilen der Unternehmen Debatten hervorgerufen. Das lässt sich daran erkennen, dass das Thema des häufigeren Gegenstand von Verhandlungen mit dem Arbeitgeber war (78 %) oder auf Betriebsversammlungen diskutiert wurde. In 82 % der über 2000 befragten Betriebe haben sich die Interessenvertretungen daher vor allem mit Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes befassen müssen. Weitere häufig genannte Themenfelder waren Überstunden (76 %) und die (zu geringe) Personalstärke in den Betrieben (73 %).

Mittlerweile belegen international vergleichende Studien einen Zusammenhang zwischen Arbeitsbelastungen und der Gesundheitsgefährdung: Anhaltender Zeit-, Leistungs- und Wettbewerbsdruck, eine zu dünne Personaldecke, unerreichbare Zielvorgaben, fehlende Gestaltungsspielräume und ausbleibende Anerkennung im Arbeitsprozess gelten demnach als primäre Ursachen von Überforderung (van der Wel 2015; Dragano 2016, Korunka/Kubicek 2017). Der Zusammenhang zwischen einer hohen

Arbeitsintensität und einem schlechteren Gesundheitszustand konnte in verschiedener Hinsicht bereits empirisch und theoretisch belegt werden. Es zeigen sich Zusammenhänge zu einer reduzierten Schlafqualität und einer eingeschränkten Regenerationsfähigkeit (Rau 2012). Je höher die gefühlte Arbeitsbelastung durch lange Arbeitszeiten und hohen Arbeitsdruck, desto eher haben Beschäftigte laut DGB-Index Gute Arbeit den Eindruck, die Tätigkeit nicht bis zum Rentenalter ausüben zu können (DGB Index Gute Arbeit 2015). Hinzu kommen Unterbrechungen und Störungen (auch) durch die neuen Kommunikationsmedien, höhere Verfügbarkeitserwartungen und Probleme in der technischen Infrastruktur. Nicht nur die Erwerbstätigen, sondern auch die Unternehmen und die Gesellschaft müssten angesichts der Alterung der Gesellschaft ein Interesse daran haben, dass Arbeit so gestaltet ist, dass Verschleiß reduziert wird, Arbeitsfähigkeit erhalten bleibt und der Personaleinsatz nachhaltig erfolgt.

Moderne ergebnisorientierte Arbeitsformen verstärken den Leistungsdruck

Digitale Arbeit, Mobilarbeit und „moderne“ Personalführung über Ziele machen das Belastungsgeschehen und den betrieblichen Arbeitsschutz komplexer. Auch die sich ausbreitenden ergebnisorientierten Arbeitsformen (Projektarbeit, Zielvereinbarungen, etc.) können zu höheren Arbeitsbelastungen bis hin zu Selbstausschöpfung führen (vgl. Ahlers 2015). Gerade in Bezug auf flexible und mobile Arbeit erfolgt die Leistungssteuerung oft über ‚Deadlines‘ in Projektteams oder über Kunden- und Marktdruck („indirekte Steuerung“). Bei Vertrauensarbeitszeit etwa steigt der Verantwortungsdruck der Beschäftigten von 44 % auf 58 % an, wie die Befunde der Betriebsrätebefragung zeigen. Auch der Termin- und Zeitdruck ist dann deutlich höher (67 %). Darüber hinaus zeigt sich, dass eine an Zielvereinbarungen geknüpfte Leistungs politik Einfluss auf die psychosozialen Arbeitsbelastungen der Beschäftigten hat. So äußert sich ergebnisorientierte Arbeit im Rahmen von Zielvereinbarungen oder Vertrauensarbeitszeit in signifikant zunehmender Arbeitsintensität sowie in höherem Termin- und Zeitdruck und höherem Verantwortungsdruck (vgl. Ahlers 2016). Die Arbeitszeitgestaltung wird dadurch erheblich voraussetzungsvoller, weil betroffene Beschäftigte von sich aus Arbeitszeithöchstgrenzen unterlaufen und eine „interessierte Selbstgefährdung“ (Peters 2011) ihrer Gesundheit in Kauf nehmen.

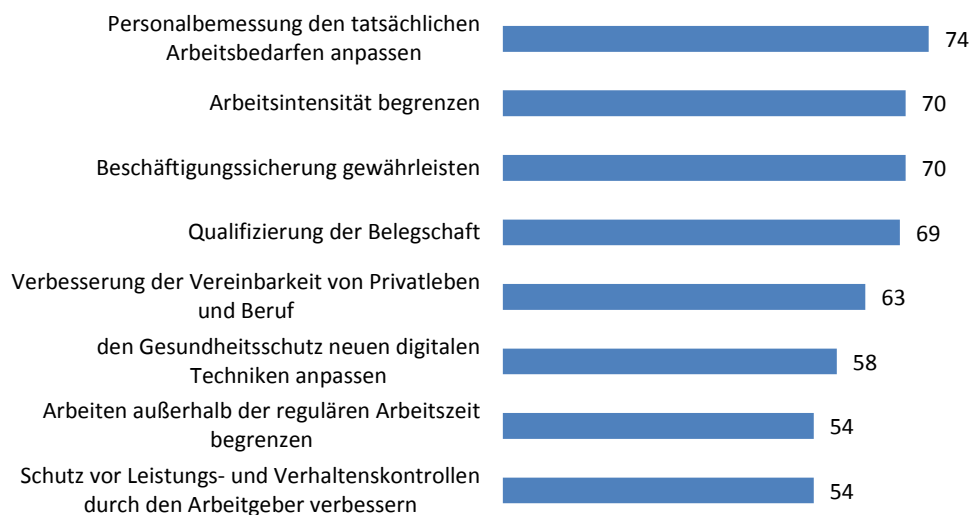
Personalressourcen in den Betrieben reichen nicht aus

In direktem Zusammenhang zu Phänomenen wie Überlastung und gesundheitsgefährdendem Arbeitsdruck steht die Personalbemessung. Die Arbeitsforschung bemängelt seit langem einen zu hohen Zeit- und Leistungsdruck und führt diesen darauf zurück, dass Personalkapazitäten oft „auf Kante genäht“ sind. Schon normale Krankenstände führen oftmals zu Überstunden und Intensivierung in den Belegschaften. Wollen dann Einzelne oder gar mehrere ihre Arbeitszeit verkürzen, Überstunden abbauen oder eine Auszeit nehmen, sind Konflikte vorprogrammiert. Vielfach wird in solchen Situationen das eigentlich strukturelle Problem einer zu knappen

Personalplanung als Problem der Beschäftigten ge-
deutet – durch Vorgesetzte, in Teams oder auch die
Betroffenen selbst. Die gesellschaftspolitisch dringli-
chen Lösungsansätze wie Vereinbarkeit, Qualifizie-
rung oder Gesunderhaltung werden damit latent
konterkariert. Personalplanung gerät so in Wider-
spruch zu Zielen, die auch für den Betrieb zuträglich

sind: die Erhaltung der Leistungsfähigkeit, hohe Ar-
beitsmotivation und ein niedriges Konfliktniveau in
Arbeitsteams. Betriebsräte sehen eine an den tatsäch-
lichen Arbeitsbedarf angepasste Personalbemessung
als das drängendste Thema ihrer Arbeit (74%), gefolgt
von der Begrenzung der Arbeitsintensität (70%)
(Ahlers 2017).

Abb. 1: Personalaufstockung, Beschäftigungssicherung und bessere Qualifizierung der Belegschaft
Wo sehen Betriebsräte den größten Handlungsbedarf?



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragungen 2016, Mehrfachantworten möglich

Der Betriebliche Gesundheitsschutz stößt in der modernen Arbeitswelt an seine Grenzen

Komplexere Leistungsanforderungen und die Digitalisierung der Arbeitswelt haben für den Gesundheitsschutz weitreichende Folgen: Einmal, weil viele Beschäftigten immer weniger örtlich in den Betrieb eingebunden und damit für Akteure des Gesundheitsschutzes schwerer zu erreichen sind. Andererseits, weil dadurch Leistungsanforderungen in Bezug auf Selbstorganisation und Erreichbarkeit steigen, so dass es für die Beschäftigten immer schwieriger wird, Grenzen zwischen Arbeitszeit und privater Zeit zu setzen. Die ohnehin hohe Arbeitsintensität und der Termin- und Leistungsdruck wird durch das Arbeiten mit dem Internet und durch die Erwartung, dass E-Mails zeitnah beantwortet werden, noch einmal deutlich erhöht.

Eine Schwierigkeit für Akteure des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) besteht allerdings auch darin, dass die Arbeitsanforderungen und auch die Belastungen komplexer und weniger eindeutig und greifbar sind. Die althergebrachte Frage nach der einen betrieblichen Ursache und der daraus folgenden gesundheitlichen Auswirkung ist im Arbeitsschutz damit überholt. Komplexe Arbeitsbelastungen (z.B. Gleichzeitigkeit von Zeitdruck, hohe Arbeitsverdichtung und ständige Erreichbarkeit) führen vielmehr zu diffusen psychischen oder körperlichen Beschwerden. Dazu gehören auch subjektiv empfundene und schwer messbare Zustände der Erschöpfung und Erholungsunfähigkeit (nicht abschalten können).

Fragen zur Leistungsbemessung – z.B. die heute übliche Ergebnisorientierung in der Arbeit, Führung über Zielvorgaben, Benchmarks etc. – werden im BGM immer wichtiger.

Mit dieser Überforderung, dem Arbeitsdruck und den (zu hohen) Leistungsanforderungen werden die Beschäftigten oftmals alleingelassen. Auf Unternehmensebene wird der Arbeitsdruck noch zu wenig diskutiert, Ansätze zur organisationalen Bewältigung gibt es kaum. Daraus entstehende gesundheitsgefährdende Belastungen werden von den Beschäftigten oftmals individualisiert, und existierende rechtliche Möglichkeiten aus dem Arbeitsschutz zu wenig mit diesen Arbeitsbelastungen in Verbindung gebracht und genutzt.

Zunehmend dringlich wird auch die Frage, wie Erwerbstätige jenseits oder in den Randzonen betrieblicher Strukturen (Subunternehmer, Werkvertragsnehmer/innen, Arbeiter/innen auf digitalen Plattformen) in die Gesunderhaltung einbezogen werden können. Hier handelt es sich um neue Formen von Beschäftigung zwischen den klassischen Polen des Arbeitsrechts, also zwischen den Kategorien Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Hier entsteht eine neue Zone der Schutzbedürftigkeit, die sich im Zuge der Digitalisierung noch ausweiten dürfte. Hier stehen die Diskussionen über Lösungen (z.B. Ausweitung des Arbeits- bzw. des Betriebsbegriffs) noch am Anfang.

Sieht man sich zusammenfassend die Rahmenbedingungen in den Betrieben an, so würde eine Aufwei-

chung des Arbeitsschutzgesetzes auf keinen gesunden Boden treffen. In drei von vier Betrieben herrscht steter Personalmangel (73 %). Dies ist vermutlich auch ein Grund dafür, dass 60 % der Betriebsräte betonen, dass die Beschäftigten dauerhaft unter hohem Termin- und Zeitdruck arbeiten. In fast jedem zweiten Betrieb brachten Umstrukturierungen in den letzten zwei Jahren zusätzlich Unruhe (48 %). Viele Betriebsräte berichten sogar von permanenten Umstrukturierungen verbunden mit Mehrarbeit und Arbeitsüberlastung der Beschäftigten.

Der Status quo in den Betrieben – zu wenig Personal, hoher Arbeitsdruck und fehlende Gesundheitsprävention – spricht gegen eine Flexibilisierung der Arbeitszeithöchstgrenzen.

Literatur

Ahlers, E. (2018): Forderungen der Betriebsräte für die Arbeitswelt 4.0. WSI-Policy Brief Nr. 20.

Ahlers, E. (2016), Arbeit und Gesundheit im Betrieblichen Kontext. Befunde aus der Betriebsrätebefragung des WSI 2015. In: WSI-Report 2016. Düsseldorf

Ahlers, E. (2015): Leistungsdruck, Arbeitsverdichtung und die ungenutzte Rolle von Gefährdungsbeurteilungen. In: WSI-Mitteilungen 68 (3), S. 194-201

Beermann, B./Amlinger-Chatterjee, M./Brenscheidt, F./Gerstenberg, S./Niehaus, M./Wöhrmann, A. M. (2017): Orts- und zeitflexibles Arbeiten: Gesundheitliche Chancen und Risiken, Dortmund/Berlin/Dresden

Bispinck, R. (2016): Arbeitszeit – Was bietet der Tarifvertragliche Instrumentenkoffer? Eine Analyse von 23 Branchen und Tarifbereichen, Düsseldorf; Download: www.boeckler.de

DGB-Index Gute Arbeit (2015): Der Report 2015. Multitasking, unzureichende Personalausstattung,

Arbeit ohne Pause – Profi lmerkmale der Arbeitshetze, Berlin

Dragano, Nico; Wahrendorf, Morten; Müller, Kathrin; Lunau, Thorsten (2016): Arbeit und gesundheitliche Ungleichheit. Die ungleiche Verteilung von Arbeitsbelastungen in Deutschland und Europa. In: Bundesgesundheitsblatt Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz, Band 59, Ausgabe 2, S. 217–227.

Klenner, Christina/Lott, Yvonne/Seefeld, Julia (2017): Neue Arbeitszeiten brauchen eine neue Personalpolitik. Wie können Arbeitszeitoptionen für moderne Lebensläufe betrieblich umgesetzt werden? (pdf), in: WSI Policy Brief Nr. 14, 10/201

Korunka, C./Kubicek, B. (Hrsg.) (2017): Job demands in a changing world of work. Impact on workers' health and performance and implications for research and practice, Wiesbaden

Lott, Yvonne (2017): Stressed despite or because of flexible work arrangements?, Working Paper der Forschungsförderung in der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 43, Juli 2017; Download: www.boeckler.de

Peters, K. (2011): Indirekte Steuerung und interessierte Selbstgefährdung. Eine 180-Grad-Wende bei der betrieblichen Gesundheitsförderung. In: Kratzer, N./Dunkel Wolfgang/Becker, K./Hinrichs, S. (Hg.): Arbeit und Gesundheit im Konflikt: Analysen und Ansätze für ein partizipatives Gesundheitsmanagement. Berlin: 105–124.

Maschke, Manuela u.a. 2018: Arbeiten 4.0 in Betriebsvereinbarungen, MB-Report Nr. 41, Düsseldorf, Download: www.boeckler.de

Zapf, Ines 2018: Verbreitung und betriebliche Bestimmungsfaktoren von Arbeitszeitkonten, Industrielle Beziehungen 1/2018, S. 51-81

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)73

20. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Deutscher Gewerkschaftsbund

1. Allgemeine Bemerkungen

Mit ihren Anträgen wollen alle drei Bundestagsfraktionen den geltenden gesetzlichen Rahmen der Arbeitszeitgestaltung verändern, um ihn an die (tatsächlichen oder vermeintlichen) Anforderungen der heutigen Arbeitswelt anzupassen. Damit enden die Gemeinsamkeiten aber auch schon. Denn in der Analyse der Probleme und der Herausforderungen der heutigen Arbeitswelt und in den aufgrund dieser Analyse vorgeschlagenen Regelungsansätzen unterscheiden sich die Anträge der Bundestagsfraktionen der LINKEN und Bündnis 90/Die Grünen auf der einen von dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP auf der anderen Seite diametral.

Während die beiden erstgenannten die (individuellen und kollektiven) Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für mehr Selbst- und Mitbestimmung im Zusammenhang mit der Gestaltung der Arbeitszeiten bei gleichbleibenden Schutzrechten im Blick haben, zielt der Vorschlag der FDP in erster Linie auf eine weitere Lockerung des Arbeitszeitgesetzes zur Ausweitung der täglichen Höchstarbeitszeit sowie zur Einschränkung der gesetzlichen Ruhezeiten ab. Begründet wird der Ansatz nicht nur mit den vermeintlichen Bedürfnissen der Arbeitsvertragsparteien, sondern auch mit angeblichen Anforderungen des „internationalen Wettbewerbs“, die allerdings

im Wesentlichen auf „individualisierte Kundenwünsche“ reduziert werden. **Diese Lockerung lehnen der DGB und seine Gewerkschaften ausdrücklich ab.**

Der Antrag der FDP strebt ausweislich seiner Begründung an, „die (...) auf Arbeitnehmerseite steigenden Ansprüche nach passgenauer Gestaltung der Arbeitszeit“ durch erweiterte Spielräume der Tarifpartner zu befriedigen. Auch Arbeitnehmer mit „individualisierter Arbeitszeitkultur“ sollen von der „Flexibilisierungsdividende der Digitalisierung“ profitieren. Mit dem Verweis auf „die Digitalisierung“ wird unterstellt, das geltende Arbeitszeitgesetz sei mit den Möglichkeiten für orts- und zeitflexibles Arbeiten nicht kompatibel. Eine empirische Begründung dafür wird nicht genannt. Insgesamt unterstellt der Antrag, dass eine Öffnung des Arbeitszeitgesetzes den Interessen der Beschäftigten dienen soll.

Als Dachverband, dessen Mitgliedsgewerkschaften im Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihren Branchen, Unternehmen und Betrieben unterschiedlichste Arbeitszeitmodelle mitgestalten, teilen wir die dem Antrag der FDP zugrunde liegende Aussagen über die unzureichende Flexibilität des geltenden Arbeitszeitgesetzes nicht.

Die heute bereits vorhandenen Gestaltungsspielräume sind völlig ausreichend, um weitgehende und

nötige Flexibilität für beide Seiten des Arbeitsverhältnisses zu sichern. Das belegen u. a. die aktuellen Tarifabschlüsse unserer Mitgliedsgewerkschaften, die im Rahmen des geltenden Rechts vielfältige Bedürfnisse der Beschäftigten und der Arbeitgeber bei der Ausgestaltung der Arbeitszeit berücksichtigen. Was allerdings fehlt, sind verbindliche gesetzliche Gestaltungsrechte, um mehr Arbeitszeitsouveränität für alle Beschäftigten zu ermöglichen¹. **Eine Öffnung des Arbeitszeitgesetzes halten wir dagegen (auch aus empirischer Sicht) für nicht verantwortbar und für nicht erforderlich.**

Es ist kein neues Phänomen, dass die Wünsche der Beschäftigten und die Anforderungen der Unternehmen nach einer flexiblen Arbeitszeitgestaltung nicht deckungsgleich sind und für beide Seiten akzeptable Lösungen ausgehandelt werden müssen. Für diese Aushandlungsprozesse bietet das geltende Arbeitszeitgesetz auch unter den Bedingungen der Digitalisierung einen adäquaten Rahmen. Bei den Forderungen nach der Öffnung des Arbeitszeitgesetzes geht es im Übrigen mitnichten nur um die sog. „Digitalisierung“. Vielmehr wird eine – aus Gründen des Gesundheitsschutzes unzumutbare – Lockerung des gesetzlichen Schutzrahmens für alle Branchen gefordert. Bemerkenswert ist, dass der Antrag etwa den Forderungen des DEGOGA entspricht – die Frage der Arbeitszeit im Gastgewerbe ist allerdings keine Frage der Digitalisierung.

Die Anträge der Fraktion DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen beschreiben dagegen die bekannten Probleme und Herausforderungen der heutigen Arbeitswelt zutreffend. Reformvorschläge, die sie zur Lösung dieser Probleme formulieren, gehen größtenteils in die richtige Richtung.

2. „Flexibilitätsdividenden“ fahren in erster Linie Arbeitgeber ein

Die politische Debatte um die Arbeitszeit wird getragen von dem Begriff der Flexibilität, der keinesfalls eindeutig ist. Die Arbeitgeberseite versteht darunter mehr Spielräume für sich, während die Gewerkschaften darunter selbstbestimmte Flexibilität/Arbeitszeitsouveränität im Sinne der Beschäftigten erwarten. Nach allen Umfragen und Studien führt fremdbestimmte Flexibilisierung von Arbeit zugunsten der Arbeitgeber vor allem zu einer gesundheitsgefährdenden Verdichtung und Entgrenzung der Arbeit, die Arbeits- und Gesundheitsschutz aber auch Zeit für Familie und Freizeit zulasten der Beschäftigten in den Hintergrund treten lässt. Nicht umsonst titulieren die IAB-Wissenschaftler/innen *Weber* und *Zapf* ihr aktuelles Papier unter Verweis auf mehrerer Studien mit: „Arbeitszeitflexibilität ist primär arbeitgeberorientiert“ (*Weber/Zapf IAB 2018*).

Unter den Bedingungen der modernen Arbeitswelt nehmen Leistungsdruck und Anforderungen an Multitasking zu. Die Folge sind oft Überlastung und psychische Erkrankungen – diese wiederum führen zu enormen betriebs- und volkswirtschaftlichen Kosten. Die aktuellen Erhebungen sind wenig erfreulich:

- 75.000 Menschen wurden im Jahr 2016 nach Angaben der DRV aufgrund von durch Stress verursachten psychosomatischen Langzeiterkrankungen wie Burn-out, Depressionen früh verrentet.
- Der Anteil der Menschen, die aufgrund seelischer Leiden frühzeitig in Erwerbsminderungsrente gehen müssen, ist von 15,4 % im Jahr 1993 auf knapp 43 % im Jahr 2016 gestiegen.
- Die Zahl der Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund psychosomatischer Beschwerden hat sich zwischen den Jahren 2007 und 2016 fast verdoppelt (von 130,23 auf 246,2 je 100 Versicherte nach: DAK, 2017).
- Die psychosomatisch bedingten Arbeitsunfähigkeitstage verursachen Produktionsausfallkosten in Höhe von 9,5 Mrd. Euro. Weitere 16,8 Mrd. Euro Kosten entstehen durch den Ausfall der Bruttowertschöpfung (BAuA 2017).

Diese Statistiken decken sich mit dem individuellen Empfinden von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, wie in zahlreichen Erhebungen zutage tritt:

- Zwei Drittel der Beschäftigten beklagen insgesamt eine gestiegene Arbeitsverdichtung. Sie müssen immer mehr Arbeit in der gleichen Zeit leisten (*Index Gute Arbeit 2017*).
- Nach der Beschäftigtenumfrage der IG Metall aus dem Jahr 2017, an der über 600.000 Personen teilnahmen, gaben fast 60 % der Beschäftigten an, dass sie sich bei der Arbeit zunehmend gehetzt und unter Zeitdruck gesetzt fühlen.
- In derselben Umfrage gaben 47,5 % der Befragten an, dass sie oft länger arbeiten, damit sie alle Aufgaben erledigt bekommen.

Während der Leistungsdruck und die Arbeitsmenge zugenommen haben, bleibt die Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten sehr eingeschränkt:

- Nach Umfragen des Index Gute Arbeit erhalten 41 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer momentan kaum Spielräume, um über Lage und Dauer der Arbeitszeit mitzuentcheiden.
- Nach einer aktuellen Unternehmensbefragung durch Eurofound geben gerade einmal 32 % der Unternehmen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit, Arbeitsbeginn und Arbeitsende ihren Bedürfnissen anzupassen.
- Dabei gelten die Möglichkeiten der Anpassung der Arbeitszeit an die eigenen Bedürfnisse und Bedarfe als der Faktor zur Steigerung der Arbeitszufriedenheit schlechthin (für knapp 90 % der Befragten, Beschäftigtenumfrage Arbeitszeit der IG Metall aus 2017).
- Insgesamt ist etwas mehr als die Hälfte aller abhängig Beschäftigten mit der bestehenden Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit unzufrieden (*WSI 2016*). Zu gleichen Ergebnissen kommt die BAuA: 40 % der Befragten wollen ihre Arbeits-

¹ Siehe dazu der Beschluss des DGB-Bundeskongresses 2018, B010, abrufbar unter: http://bundeskongress.dgb.de/beschlusse_1

zeiten behalten. Dagegen möchten 47 % ihre Wochenstunden reduzieren (BAuA Arbeitszeitreport 2017).

Entgegen den Annahmen, die dem Antrag der FDP zugrunde liegen, sind Arbeitszeiten in der heutigen Arbeitswelt bereits heute schon oft überlang und ufern über das Vereinbarte hinaus. Die „Flexibilitätsdividende“ kommt schon heute in erster Linie den Arbeitgebern zugute:

- 59 % der Beschäftigten arbeiteten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2017 länger als vertraglich vereinbart.
- 11 % der Vollzeitbeschäftigten in Deutschland arbeiten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes länger als 48 Stunden pro Woche, Tendenz steigend.
- 16 % der Beschäftigten leisten mehr als zehn Überstunden pro Woche (INQA 2015).
- Jährlich gibt es in Deutschland fast zwei Milliarden Überstunden, von denen knapp eine Milliarde nicht bezahlt wird – was in Wahrheit Lohn-diebstahl bedeutet.
- 10 % der Beschäftigten geben an, in ihrem Betrieb gebe es keine Ruhepausen, weitere 30 % nehmen sie nicht oder nur verkürzt in Anspruch.
- Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit liegt seit Jahren bei 41,5 Stunden und damit deutlich über der durchschnittlichen tariflich vereinbarten Zeit von 37,7 Stunden. Deutschland gehört zu den Ländern mit den höchsten wöchentlichen Arbeitszeiten in Europa (überholt nur durch Tschechien, Bulgarien, Rumänien und Großbritannien). In kaum einem anderen EU-Land ist die Diskrepanz zwischen der tatsächlich vereinbarten und der faktisch geleisteten Arbeitszeit so hoch wie in Deutschland.

Währenddessen gehen die Kontrollen durch die Arbeitsschutzaufsicht der Länder seit dem Jahr 2006 kontinuierlich zurück. Die überlangen Arbeitszeiten gehen zudem mit der Ausweitung atypischer Beschäftigungszeiten einher. Die Zahl derjenigen, die am Wochenenden, Sonn- und Feiertagen, in Nacht- oder Schichtarbeit arbeiten, ist gestiegen:

- 43 % der Beschäftigten arbeiten regelmäßig, mindestens einmal monatlich, auch am Wochenende,
- 27 % der Beschäftigten arbeiten oft bis sehr oft an Wochenenden oder am Abend (DGB-Index Gute Arbeit 2015, StBA 2016),
- jeder Sechste arbeitet in Schichtarbeit – auch hier ist ein Anstieg zu verzeichnen.

Diese Entwicklung ist zudem dadurch gekennzeichnet, dass sich die Grenze zwischen Arbeitszeit und Freizeit immer mehr auflöst:

- Ein Viertel der Beschäftigten ist auch in ihrer Freizeit für den Arbeitgeber erreichbar – drei Viertel fühlen sich dabei gehetzt.

- Mindestens ein Viertel der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wird regelmäßig bzw. häufig in der Freizeit und im Urlaub durch Anrufe und Emails des Arbeitgebers in Anspruch genommen, Tendenz steigend (BAuA, Arbeitszeitreport 2016).

- Nach Erhebungen von BITKOM aus dem Jahr 2013 erwarten nur 29 % der Arbeitgeber keine Erreichbarkeit außerhalb der vereinbarten Arbeitszeiten. 28 % der Arbeitgeber hingegen erwarten zumindest in Ausnahmefällen die Erreichbarkeit ihrer Beschäftigten, 40 % erwarten Erreichbarkeit entweder abends oder an Wochenenden, im Urlaub, in der Nacht oder einfach jederzeit.

3. Gestaltungsrechte gepaart mit Schutzrahmen sind entscheidend

Notwendig ist aus unserer Sicht mehr Flexibilität im Sinne der individuellen Interessen der Beschäftigten. Zugleich müssen mit größeren Freiräumen ausreichende Schutzräume einhergehen. Diese Voraussetzungen lassen sich nur mit klaren gesetzlichen Regeln der Arbeitszeitgestaltung und einer Stärkung der Mitbestimmung der Beschäftigten über ihre Arbeitszeit erreichen. Zugleich müssen die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten und ihrer Vertretungen bei der Vereinbarung von Leistungszielen verbessert werden. Leistungsziele müssen realistisch und erfüllbar sein.

DGB-Gewerkschaften sind Vorreiter in Sachen moderne Arbeitszeitpolitik. Die jüngsten Tarifabschlüsse der IG Metall, der IG BCE, der EVG oder von ver.di bei der Deutschen Post sind hier wegweisend – wohl gemerkt mit höchster Flexibilität und in den Grenzen des geltenden Arbeitszeitgesetzes. Trotz alledem brauchen wir gesetzliche Mindestschutzstandards für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und verbindliche Rahmenbedingungen für selbstbestimmte Arbeitszeiten.

Deshalb haben wir seit Jahren auf eine Verbesserung der Gestaltungsrechte bei Anpassung der Arbeitszeiten für Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte gedrängt. Wir fordern einen Rechtsanspruch auf befristete Teilzeitarbeit und eine Verbesserung der Durchsetzung des Anspruchs auf Aufstockung der Arbeitszeit für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ohne Ausnahmen und Quoten für kleine und mittlere Betriebe. Der auf den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages beruhende Kabinettsbeschluss zur Reform des Teilzeitrechts vom 13. Juni 2018 bleibt hinter unseren Erwartungen zurück, bedeutet aber einen ersten Schritt.

Beschäftigte brauchen auch mehr Einfluss auf die Lage der Arbeitszeit. Auch hier sieht der Kabinettsbeschluss, der nun vorliegt, erste Verbesserungen in Gestalt einer Pflicht zur Erörterung der Lage der Arbeitszeit unter Beteiligung der Betriebs- und Personalräte vor.

Die Anträge der LINKEN und Bündnis 90/Die Grünen tragen den Erfordernissen und Realitäten der Arbeitswelt in vielen Punkten Rechnung, nicht hingegen der Antrag der FDP.

Zu den Anträgen im Einzelnen:**4. Antrag der FDP: Tariföffnungsklausel für eine wöchentliche anstelle der werktäglichen Höchst- arbeitszeit bei gleichzeitiger Aufhebung der Einschränkungen für die Verkürzung der Ruhezeiten****a. Gesetzlicher starrer „8-Stunden-Tag“ existiert nicht**

Die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes sind öffentliches Arbeitsschutzrecht. Der DGB verteidigt die Erlungenschaft des 8-Stunden-Tages als Regelarbeitszeit; er hält auch an der Fünf-Tage-Woche als Regelarbeitszeit fest. Zugleich ist aber darauf hinzuweisen, dass der äußerste Rahmen, den das Arbeitszeitgesetz aus Gesundheitsschutzgründen vorgibt, alles andere als starr ist.

In der öffentlichen Diskussion über den als überholt geltenden gesetzlichen 8-Stunden-Tag wird ausgeblendet, dass der durch das ArbZG gesetzte Rahmen jetzt schon so großzügig ist, dass damit jegliche Flexibilisierungsbedarfe abgedeckt sind. Die Forderung „Weg vom starren 8-Stunden-Tag!“ zeugt von der Unkenntnis der Rechtslage, denn einen starren 8-Stunden-Tag gibt es nach dem geltenden Recht nicht:

„Die werktägliche Arbeitszeit der Arbeitnehmer darf acht Stunden nicht überschreiten. **Sie kann auf bis zu zehn Stunden nur verlängert werden**, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von 24 Wochen im Durchschnitt acht Stunden werktäglich nicht überschritten werden.“ (§ 3 ArbZG).

Werktage sind die Kalendertage Montag bis Samstag. Damit ist in der Woche bis zu 48 Stunden Arbeit möglich. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen in der heute weitgehend üblichen 5-Tage-Woche nach dem geltenden Arbeitszeitgesetz täglich bis zu 10 Stunden arbeiten, solange die 48 Stunden im Wochendurchschnitt eingehalten werden. In der einzelnen Woche sind damit bereits heute bis zu 60 Arbeitsstunden (10 Stunden an sechs Tagen in der Woche) möglich, solange innerhalb von sechs Monaten bzw. 24 Wochen ein Durchschnitt von 48-Stunden/Woche nicht überschritten wird. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten kann somit um bis zu 50 % überzogen werden, ohne dass ein Verstoß gegen das Arbeitszeitgesetz erfolgt.

Durch das ArbZG vorgeschrieben sind bei einem 10-Stunden-Tag 45 Minuten Ruhepause, längere Unterbrechungen der Arbeitszeit schließt das Gesetz nicht aus. Die täglichen ununterbrochenen Ruhezeiten beträgt grundsätzlich 11 Stunden (von der in manchen Branchen u. a. auf 10 Stunden abgewichen werden kann, S. § 5 Abs. 2 und 3 ArbZG). Nach dem geltenden Arbeitszeitgesetz können schon jeden Tag im Zeitraum von 13 Stunden – 24 Stunden abzüglich die 11-stündige Mindestruhezeit – 10 Stunden Arbeit geleistet werden, ohne gegen das geltende Arbeitszeitgesetz zu verstoßen.

Innerhalb dieses weiten Zeitraums lässt sich nach geltendem Recht auch der durch familiäre Anforderungen begründete Wunsch von Beschäftigten verwirklichen, die Arbeit vorzeitig zu beenden, um vor

dem Zubettgehen Zeit mit den Kindern verbringen zu können und anschließend zu Hause weiterzuarbeiten. Dieses vielfach bemühte Beispiel zeugt allerdings von einer gewissen Wirklichkeitsferne: die unter 2 genannten Statistiken und Erhebungen zeigen eindeutig, dass (a) viele Beschäftigte gar nicht die Möglichkeit haben, über die Lage der Arbeitszeit zu bestimmen, (b) aber die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten ihre Arbeit deshalb mit nach Hause nimmt, weil sie die große Menge der Arbeitsaufgaben in der dafür vorgesehenen Zeit nicht bewältigen kann. Arbeit am Feierabend resultiert vor allem aus Arbeitsverdichtung/Arbeitsmenge und ist selten eine Folge einer selbstbestimmten Arbeits- und Zeiteinteilung.

Der schon heute grundsätzlich weit gesteckte gesetzliche Arbeitszeitrahmen wird durch die ebenfalls heute schon geltenden Abweichungsmöglichkeiten für die tarifvertragliche Ausgestaltung von Arbeitszeit noch zusätzlich erweitert. Über Tarifverträge können sowohl die tägliche Arbeitszeit verlängert als auch die tägliche Ruhezeit verkürzt werden.

Verlängerungen der Arbeitszeit sind im vollkontinuierlichen Schichtbetrieb auf bis zu 12 Stunden an Sonn- und Feiertagen möglich, „wenn dadurch zusätzliche freie Schichten an Sonn- und Feiertagen erreicht werden“ (§ 12 Nr. 4 ArbZG). Ohne explizite Obergrenze sind längere Arbeitszeiten auf Grundlage von § 7 Abs. 1 Nr. 1 a) ArbZG zulässig, wenn in die Arbeitszeit regelmäßig und in erheblichem Umfang Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst fällt – was typischerweise auf Krankenhäuser, Feuerwehr und Polizei zutrifft. Verkürzungen der Ruhezeit auf Grundlage von Tarifverträgen sind gem. § 7 Abs. 1 Nr. 3 dann möglich, „wenn die Art der Arbeit dies erfordert und die Kürzung der Ruhezeit innerhalb eines festzulegenden Ausgleichszeitraums ausgeglichen wird“.

b. Nicht die „Flexibilitätsdividende“ der Beschäftigten, sondern die Öffnung von Mindestschutzstandards des Arbeitsschutzes wird befördert

Wer vor dem Hintergrund dieser jetzt schon vorhandenen erheblichen Flexibilitätsspielräume die existierenden gesetzlichen Arbeitszeitregelungen für zu starr hält und den Übergang zur wöchentlichen Betrachtungsweise der Höchstarbeitszeiten bei gleichzeitiger Aufhebung der gesetzlichen Vorgaben für die Kürzung der ununterbrochenen Ruhezeiten fordert, setzt sich faktisch für die Aufhebung des gesetzlichen Schutzrahmens ein. Was die FDP hier fordert, ist eine gesetzliche Grundlage für eine Arbeitsunkultur, in der die Gesundheit der Beschäftigten den wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen grundlegend untergeordnet wird. Denn die ununterbrochene Ruhezeit von 11 Stunden, die heute richtigerweise nur in Ausnahmefällen durch Tarifverträge auf 9 Stunden gekürzt werden darf, ist für die Gesundheit der Beschäftigten von zentraler Bedeutung.

Das bestätigen zahlreiche Studien, die durch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages im Jahr 2016 ausgewertet wurden. Laut arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen hat die Mindestruhezeit von 11 Stunden einen sehr hohen Stellenwert für die Sicherheit und Gesundheit von Beschäftigten. Zudem

sinkt die Produktivität nach der achten Arbeitsstunde am Tag nachweisbar und die Arbeitsunfallquoten nehmen signifikant zu.

Von Kürzungen und Unterbrechungen der Ruhezeiten wird dringend abgeraten:

„Aus wissenschaftlicher Sicht sollte daher auch eine zunehmende Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort nicht zu Unterbrechungen der Ruhezeiten führen. Da es zunehmend in der Eigenverantwortung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern liegen dürfte, die bestehenden Regelungen einzuhalten, steigt unter Umständen das Risiko der Selbstgefährdung. Gesetzlich ist jedoch weiterhin der Arbeitgeber für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verantwortlich.“ (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausgewählte Studien zur Gestaltung der Arbeitszeit aus arbeitsmedizinischer Sicht, WD 6 - 3000 - 086/16, S. 5 mwN)

Diesen Rahmen als äußerste Grenze aufzugeben, ist mit dem Stellenwert der Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten nicht vereinbar.

c. Tarifdispositives Gesetzesrecht zur Öffnung des Arbeitszeitgesetzes wird abgelehnt

Tarifvertragliche Öffnungsklauseln in arbeitsrechtlichen Gesetzen mit dem Ziel, die gesetzlichen Mindestschutzstandards durch Tarifverträge in der von der FDP vorgeschlagenen Weise zu ersetzen, lehnen der DGB und seine Gewerkschaften ab. Tarifverträge dürfen grundsätzlich kein Instrument zur Unterschreitung gesetzlicher Mindeststandards sein, bei denen die Gefahr besteht, dass ihrer jeweiligen Schutzfunktion nicht mehr Rechnung getragen wird.

Der Seitens der FDP vorgeschlagene erweiterte Verhandlungsrahmen kommt vor allem der Arbeitgeberseite zugute. Gestaltungspflicht wird auf die Gewerkschaften bzw. Betriebsräte verlagert, ohne dass sie sich dabei auf gesetzliche Rahmenbedingungen als unterste Haltelinie stützen können. Während die Arbeitgeber dieses Mehr an Verhandlungsspielraum gerne nutzen, droht den Gewerkschaften durch ihre Beteiligung an der Unterschreitung der gesetzlichen Standards letztendlich ein Glaubwürdigkeits- und Ansehensverlust. Zudem ist es weder Aufgabe der Gewerkschaften noch von Tarifverträgen hinter gesetzlichen Mindeststandards zurückzubleiben – das Gegenteil entspricht dem Sinn und Zweck des grundgesetzlichen Auftrags aus Art. 9 Abs. 3. Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften steht fest: öffentlich-rechtlicher Gesundheitsschutz setzt Mindeststandards und ist nicht weiter nach unten verhandelbar.

Besonders problematisch sind tarifliche Öffnungsklauseln im Bereich des Gesundheitsschutzes: der Staat entledigt sich seiner originären Verantwortung und verlagert das Risiko auf die Tarifvertragsparteien. Rahmenbedingungen für Gesundheitsschutz bei der Arbeit, zu denen zweifelsohne auch die Schranken der Arbeitszeitgestaltung gehören, sind staatlicherseits zu setzen. Auf der Grundlage des zwingenden Gesetzesrechtes können die Tarifvertragsparteien dann agieren.

Unterschreitungen der gesetzlichen Standards durch Tarifverträge wecken noch weitere Bedenken, wenn auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber auf diese neu ausverhandelten Regeln Bezug nehmen können. Verschlechterungen durch Tarifverträge können damit von allen Arbeitgebern der Branche übernommen werden, unabhängig von jeglicher originären Tarifbindung.

Ein solcher Regelungsansatz schwächt die ohnehin zurückgehende Tarifbindung weiter. Der Tarifvertrag als Verbesserungsinstrument im Arbeitsrecht wird untergraben und jeglicher Anreiz zum Gewerkschaftsbeitritt genommen, was auch Auswirkungen auf die Reputation der Gewerkschaften haben kann.

d. Der FDP-Antrag verstößt gegen Unionsrecht

Eine Zulassung von tariflichen Öffnungsklauseln zur Verkürzung der gesetzlichen Mindestruhezeiten ohne zeitliche Untergrenze wie von der FDP vorgeschlagen, verstößt zudem gegen die geltende EU-Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG. Insofern liegt die FDP falsch in der Annahme, sie setze lediglich das geltende EU-Arbeitszeitrecht um.

Artikel 17 der EU-Arbeitszeitrichtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten Ausnahmen von der in Art. 3 der Richtlinie verankerten Mindestruhezeit bei bestimmten Formen der Tätigkeit und in bestimmten Branchen. Nach Art. 18 der EU-Arbeitszeitrichtlinie können Mitgliedstaaten auch weitere Abweichungen von Mindestvorschriften, darunter auch von der Mindestruhezeit, durch Tarifverträge zulassen. Sofern der mitgliedstaatliche Gesetzgeber den Tarifvertragsparteien diese Möglichkeit der Abweichung von Mindestvorschriften eröffnet, ist er jedoch zugleich verpflichtet, selbst und eigenständig vollständig und ohne Interpretationsspielräume den Umfang der Abweichungsbefugnis festzulegen (Ulber in: Preis/Sagan, EU-ArbR, § 6 Rn. 27, EuGH v.

12.1.2006, C 132/04 Rn. 35). Nach Art. 18 UAbs. 3 der EU-Arbeitszeitrichtlinie ist eine Verkürzung der Ruhezeiten nur dann möglich, wenn die betroffenen Beschäftigten gleichwertige Ruhezeiten oder – falls dies aus objektiven Gründen nicht möglich ist – einen angemessenen Schutz erhalten. Für beides gibt es in Deutschland bei kaum stattfindenden Kontrollen durch die Aufsichtsbehörden und massenweiser Missachtung der Pflicht zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung schon heute keinerlei Gewähr.

An die Zulässigkeit der Abweichungsmöglichkeiten von Mindestruhezeiten stellt der EuGH besonders hohe Anforderungen. Die Regelungen der Mindestruhezeit gehören zu den „besonders wichtige Regeln des Sozialrechts der Union“ (EuGH v. 14.10.2010, Rs. C-428/09, Rn. 37; EuGH v. 1.12.2005 – Rs. C-14/04, Rn. 49; EuGH v. 7.9.2006, Rs. C-484/04, Rn. 38). Die Einschränkung der durch die Richtlinie vorgesehenen Mindestruhezeiten ist nur in begrenzten Ausnahmefällen zulässig (EuGH v. 14.10.2010, Rs. C-428/09 Rn. 37; EuGH v. 9.9.2003, Rs. C-151/02, Rn. 92). Erst neulich in seiner Entscheidung in der Rs. Matzak (EuGH v. 21.02.2018, C-518/15, Rn. 38), wiederholte der Gerichtshof unter Verweis an seine ständige Rechtsprechung, dass die Abweichungen von den Mindestschutzvorschriften auf das unbedingt Erforderliche zu begrenzen sind:

„(...) diese Abweichungen als Ausnahmen von der Unionsregelung über die Arbeitszeitgestaltung (müssen) so ausgelegt werden, dass ihr Anwendungsbereich auf das zur Wahrung der Interessen, deren Schutz sie ermöglichen, unbedingt Erforderliche begrenzt wird“

Aufgrund dieser Anforderungen weckt bereits die geltende Regelung des § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG unionsrechtliche Bedenken (Karthaus in AuR 2017, 154 (155) mwN). Eine gesetzliche Regelung, die wie der FDP-Vorschlag nicht einmal Mindestruhezeiten festlegt, sondern tarifvertragliche Abweichungen zeitlich unbegrenzt ermöglichen will, lässt sich mit diesen Anforderungen ganz offensichtlich nicht vereinbaren.

e. Fazit zum Antrag der Fraktion der FDP:

Die Seitens der FDP vorgeschlagenen Änderungen des ArbZG berücksichtigen die Gesamtheit arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse über die Notwendigkeit der Begrenzung der Arbeitszeit nicht. Dem Vorschlag liegt zudem die unzutreffende Annahme zugrunde, dass der bestehende gesetzliche Rahmen des ArbZG und die bereits heute bestehenden Abweichungsmöglichkeiten nicht flexibel genug seien und nicht ausreichen würden, um Arbeitszeiten an die Bedürfnisse der Unternehmen und Wünsche der Beschäftigten anzupassen. Der Vorschlag verstößt darüber hinaus – entgegen der Behauptung, man bewege sich in Grenzen der EU-Arbeitszeitrichtlinie – gegen das Unionsrecht. Gespickt mit modernen, neu-deutschen Begriffen ist der Vorschlag der FDP empirisch unbegründet, rückwärtsgewandt und rechtlich bedenklich.

Die von der FDP geforderte Öffnung des Arbeitszeitgesetzes lehnen der DGB und seine Mitglieds-gewerkschaften ab. Vorteile für die Beschäftigten sind diesem Vorschlag nicht zu entnehmen.

5. Zu den Forderungen der Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion DIE LINKE

a. Vollzeitkorridor zwischen 30 und 40 Stunden mit Wahlarbeitszeiten und Ablehnungsmöglichkeiten des Arbeitgebers bei dringenden betrieblichen Gründen

(Nr. 1 des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Die Regelung von Arbeitszeitkorridoren und Wahlarbeitszeiten liegt derzeit in der Zuständigkeit der Tarifvertragsparteien. Regelungen zur Arbeitszeitdauer bilden neben dem Arbeitsentgelt das wesentliche Betätigungsfeld von Gewerkschaften bei der Ausübung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie. Allein individualrechtlich ausgestaltete Ansätze sind ohne entsprechende Durchsetzungsinstrumente wie z. B. Tarifverträge aufgrund des Verhandlungsübergewichts auf Arbeitgeberseite in der Praxis häufig ebenso wenig umsetzbar wie generalisierende gesetzliche Regelungen zur Wochenarbeitszeit, die – anders als Tarifverträge – weder branchenspezifischen Besonderheiten noch betriebsspezifischen Bedarfen Rechnung tragen können. Eine Festlegung von gesetzlichen Arbeitszeitkorridoren erscheint zudem derzeit politisch nicht durchsetzbar.

b. Rückkehrrecht auf Vollzeit/vorherige Arbeitszeit durch Recht auf zeitlich befristete Arbeitszeitreduzierung Recht der Beschäftigten auf Mitgestaltung der Lage und Ort der Arbeit

(Nr. 2 und Nr. 3 des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Nr. 6 des Antrags der Linksfraktion)

Die Anliegen werden unterstützt. Der DGB setzt sich ebenfalls für einen Rechtsanspruch auf zeitlich begrenzte Arbeitszeitreduzierung für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für einen Rechtsanspruch auf Mitbestimmung bei Lage und Ort der Arbeit ein.

Zu diesen beiden Forderungen des Antrags hat der DGB umfangreich im Zusammenhang mit dem derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Teilzeitrechts Stellung genommen. Wir weisen zudem auf unsere ausführliche Stellungnahme zu den inhaltsgleichen Anträgen der beiden Fraktionen in der letzten Legislaturperiode (Stellungnahme des DGB zur Anhörung im Ausschuss Arbeit und Soziales am 20. März 2017, Ausschuss-Drs. 18(11)947, S. 55 (56 f.).

Mit dem vor kurzem vom Kabinett beschlossenen Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts macht die Regierung einen ersten Schritt, um die Gestaltungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Bereich der Arbeitszeit zu verbessern; der Entwurf bleibt aber hinter den gewerkschaftlichen Erwartungen zurück. Denn aufgrund der vereinbarten Schwellenwerte werden 12,2 Mio. Beschäftigte in Deutschland auch künftig keinen gesetzlichen Anspruch auf Brückenteilzeit haben, weil sie in Unternehmen arbeiten, die 45 oder weniger Beschäftigte haben. Weitere 8,3 Mio. Beschäftigte arbeiten in Unternehmen mit 46 bis 200 Beschäftigten. Von ihnen soll nur jede bzw. jeder 15. einen Anspruch auf befristete Reduzierung der Arbeitszeit erhalten. Diese Einschränkungen treffen daher diejenigen, die sie am stärksten benötigen: denn der Wunsch nach Veränderung der eigenen Arbeitszeit ist unter den – zumeist weiblichen – Beschäftigten in kleinen und mittleren Betrieben besonders stark ausgeprägt (BAuA Arbeitszeitreport 2016).

Mit der im Regierungsentwurf zur Teilzeitreform ebenfalls enthaltenen Erörterungspflicht in Bezug auf die Lage der Arbeitszeit wird ebenfalls ein Schritt hin zu mehr Selbstbestimmung über die Lage der Arbeitszeit getan, es fehlt aber weiterhin ein durchsetzbarer Rechtsanspruch.

Um solche Individualansprüche in der betrieblichen Praxis ausreichend zur Geltung zu bringen, so dass für die Beschäftigten echte Arbeitszeitsouveränität entsteht, sind zudem entsprechende Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen notwendig.

c. Mitbestimmungsrechte von Betriebs- und Personalräten bei Fragen der Personalbemessung, der Zeitsouveränität, der Vereinbarkeit von Arbeit und privatem Leben sowie bezüglich der Lage der Arbeitszeit und dem Arbeitsort

(Nr. 1 des Antrags der Linksfraktion sowie Nr. 5 des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Die Forderung nach Erweiterung der Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen im Antrag der LINKEN bei diversen Fragen der Arbeitszeitgestaltung ist richtig und wird unterstützt. Gerade die Verdichtung von Arbeit, d. h. die Erhöhung der Arbeitsmenge bei gleich bleibender Arbeitszeit, ist Ursache von Erkrankungen und wachsender Unzufriedenheit der Beschäftigten (AOK-Fehlzeitenreport 2016 und IG-Metall Beschäftigtenbefragung 2017). 36 % der Beschäftigten in Deutschland halten die für sie im Arbeitsverhältnis gesetzten Zielvorgaben für unerreichbar (Bertelsmann Stiftung/Barmer GEK 2015). Insbesondere werden ständig steigende Leistungsziele („Zielspirale“) von 42 % der Beschäftigten als Problem gesehen. So werden die unternehmerischen Risiken auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verlagert. Ergebnisorientierte Arbeit über Zielvereinbarungen führt vermehrt zu überlangen Arbeitszeiten, überdurchschnittlichem Zeitdruck und einem hohen Arbeitsvolumen. Lange und überlange Arbeitszeiten, Schichtarbeit und atypische Arbeitszeiten oder arbeitsbezogene Erreichbarkeit außerhalb der vereinbarten Arbeitszeit erhöhen das Risiko gesundheitlicher, insbesondere psychischer Belastungen und Fehlbeanspruchungen (BAuA 2016).

Angesichts der gesundheitlichen Risiken sind die Beschäftigten durch die stärkere Einbindung der Betriebs- und Personalräte zu schützen. Gleiches gilt auch für die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, etwa durch Unterstützung bei der Durchsetzung der gewünschten Lage der Arbeitszeit. Hier macht die Bundesregierung mit dem derzeit vorliegenden Entwurf des Gesetzes zur Reform des Teilzeitrechts einen ersten Schritt, indem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht erhalten, für die Erörterung ihrer Arbeitszeitwünsche den Betriebs- oder Personalrat heranzuziehen.

Der Ausbau erzwingbarer Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretung in Betrieben und Dienststellen ist auch im Hinblick auf die Einführung einer technischen Arbeitszeiterfassung erforderlich. Dazu gehört auch ein Initiativrecht mit erzwingbarer Mitbestimmung für den Datenschutz.

d. Erlass einer Anti-Stress-Verordnung, Recht auf Nicht-Erreichbarkeit, Dokumentationspflicht und Regeln zum Ausgleich von Mehrarbeit

(Nr. 2 und 3 des Antrags der Linksfraktion)

Auch diese Vorschläge werden grundsätzlich unterstützt.

Viele Beschäftigte leiden unter einer zunehmenden Auflösung der Grenzen zwischen Arbeit und Privatleben (s. dazu ausführlich unter 2). Dieser Trend wird durch die Digitalisierung, vor allem durch die berufliche wie private Nutzung mobiler Endgeräte, noch verstärkt. Auf der einen Seite bietet der digitale Wandel eine Chance auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie; zugleich beinhaltet er aber auch das Risiko, dass die bestehenden Probleme noch verstärkt werden. Mit den Erreichbarkeitserwartungen nehmen auch die psychischen Belastungen zu. Das Abschalten von der Arbeit nach Feierabend (sog. Detachment) gelingt den Beschäftigten immer weniger.

Die Digitalisierung erleichtert nicht per se die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sie erschwert aber eine klare Abgrenzung von Arbeits- und Freizeit.

Hier sind gesetzliche Regelungen zur Prävention erforderlich.

Der Arbeitgeber muss verpflichtet werden, Vereinbarungen zur Arbeitszeit zu treffen und die tatsächlichen Arbeitszeiten zu dokumentieren; auch die betriebliche Interessenvertretung muss deren Einhaltung kontrollieren können. Die gesetzlich geregelte Dokumentationspflicht des Arbeitgebers für alle geleisteten Arbeitsstunden ist gerade bei mobilen Tätigkeiten oder Arbeit von zu Hause äußerst wichtig und sinnvoll.

Denkbar ist zudem, das (formell bestehende) Recht auf Nichterreichbarkeit bzw. Log off stärker ins Bewusstsein der Beschäftigten zu rufen, neue Kommunikationspraktiken im Betrieb hierfür zu nutzen (Abschalten des Kontaktes zum Server ab einer bestimmten Uhrzeit; kein Email-Versand nach Arbeitschluss; Mitbestimmung bei Zielvorgaben und Initiativrecht auf Einführung einer Arbeitszeiterfassung) und entgegenstehende Praktiken einzudämmen.

Die Ausgleichsregelungen zur Mehrarbeit in Tarifverträgen sind sehr differenziert. Der zeitliche Ausgleich von Mehrarbeit nach dem Arbeitszeitgesetz ist geregelt. Unklar bleibt im Antrag der Fraktion DIE LINKE, welche verbindlichen Ausgleichsregelungen gemeint sind.

e. Recht auf Home-Office unter klaren Bedingungen

(Nr. 4 des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Auch dieser Vorschlag wird grundsätzlich unterstützt. Neben einem Rechtsanspruch auf Home-Office muss unter anderem aber auch klar geregelt werden, dass mobile Arbeitszeit oder Arbeitsstunden im Home-Office umfassend erfasst und vergütet werden. Entscheidend ist auch, dass Home Office freiwillig sein und der Arbeitsplatz im Betrieb erhalten bleiben muss. Viele Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wünschen keine Vermischung von Arbeit und Privatleben.

Im Zusammenhang mit der Gestaltung der Arbeit im Home Office und mobiler digitaler Arbeit ist ein Gestaltungsrahmen notwendig, auch um der zunehmenden Entgrenzung der Arbeitszeit, die im Home Office im besonderen Maße droht, entgegenzuwirken. Es ist zudem sicherzustellen, dass zwischen den Beschäftigten, den Beschäftigten und ihrer betrieblichen Interessenvertretung sowie zwischen den Beschäftigten und den Gewerkschaften hinreichende Kommunikationsmöglichkeiten bestehen.

f. Die gesetzliche Wochenarbeitszeit von 48 auf 40 Stunden absenken

(Nr. 4 des Antrags der Linksfraktion)

Wie bereits unter 4a ausgeführt, verteidigen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Errungenschaft des 8-Stunden-Tages als Regelarbeitszeit; er hält auch an der Fünf-Tage-Woche als Regelarbeitszeit fest.

Nicht zu verkennen ist aber, dass die Regelungen des geltenden Arbeitszeitgesetzes als äußerste Grenzen der zulässigen Arbeitszeitgestaltung einen wesentlich weiteren Spielraum ermöglichen (ausführlich dazu unter 4a), der auch in der Praxis individualvertraglich, durch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen sehr weitgehend genutzt wird. Eine Einschränkung dieses Spielraums auf 40 Stunden erscheint derzeit nicht durchsetzbar.

g. Schrittweise Anhebung des Mindesturlaubs im BUrlG von 24 auf 30 Tage

(Nr. 4 des Antrags der Linksfraktion)

Die Mitgliedsgewerkschaften des DGB setzen sich in zahlreichen Branchen in Unternehmen der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst erfolgreich für über den gesetzlichen Urlaubsanspruch hinausgehende tarifliche Ansprüche auf Erholungsurlaub ein. Die Anhebung des gesetzlichen Mindesturlaubsanspruchs halten wir derzeit für nicht durchsetzbar.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)74

20. Juni 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Juni 2018, 13:00 Uhr
zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes - BT-Drs. 19/1174

b) Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen - BT-Drs. 19/2522

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen - BT-Drs. 19/2511

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Die Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeitswelt bietet zahlreiche Chancen für Unternehmen wie für deren Beschäftigten. Unternehmen können mit der Digitalisierung und Vernetzung von Kommunikation, Einkaufs-, Produktions- und Vertriebschritten die Abläufe im Betrieb produktiver und effizienter gestalten. Außerdem haben sie einfacheren und direkteren Zugang zu internationalen Märkten. Beschäftigte erhalten durch die Möglichkeit des orts- und zeitungebundenen Arbeitens und durch die Möglichkeit der flexiblen Nutzung von Arbeitsmitteln mehr Souveränität, um Beruf und Privatleben zu vereinbaren.

Die strengen Vorgaben des klassischen Arbeitszeitrechts, das die Anwesenheit der Beschäftigten für acht Stunden modellhaft zugrunde legt, werden diesen Bedürfnissen immer weniger gerecht. Die dem Arbeitszeitgesetz (ArbZG) zugrunde liegenden Prinzipien sind lange vor der Digitalisierung entstanden. Das heutige ArbZG geht auf eine Verordnung aus dem Jahr 1923 zurück. Es ist also Zeit, diese fast 100 Jahre alten Regelungen des deutschen Arbeitszeitrechts fit für die Möglichkeiten der Digitalisierung zu machen und dazu die gesetzlichen und tariflichen Regelungen weiterzuentwickeln.

Verfehlt sind Bestrebungen, unter dem Deckmantel der „Zeitsouveränität“ der Beschäftigten die Gestaltung der Arbeitszeit und die Wahl des Arbeitsortes einseitig in das Belieben der Beschäftigten zu stellen.

Der Arbeitgeber muss im Wettbewerb mit anderen Unternehmen die Kundenwünsche gewährleisten, weil die Zufriedenheit der Kunden über den Erfolg des Unternehmens und damit auch über die Sicherheit der Arbeitsplätze entscheidet. Folglich ist es richtig, dass der Gesetzgeber grundsätzlich dem Arbeitgeber das Recht überlässt, den Ort und die Zeit der Arbeitsleistung näher zu bestimmen. Da der Arbeitgeber dieses Recht nach billigem Ermessen ausüben muss, ist gewährleistet, dass die Interessen der Beschäftigten ausreichend berücksichtigt werden.

I. Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP bietet richtige und wichtige Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des Arbeitszeitrechts. Dieser kann im Einzelnen weiter geschärft werden, um das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) besser an die Anforderungen der Digitalisierung anzupassen und entsprechende Schritte zu seiner Weiterentwicklung zu unternehmen.

1. *Wöchentliche Höchstarbeitszeit*

Nach dem Gesetzentwurf soll den Tarifvertragsparteien ermöglicht werden, anstelle einer werktäglichen Höchstarbeitszeit eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden festzulegen.

Dieser Vorschlag ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Umstellung von der heute geltenden starren Vorgabe von acht Stunden werktäglicher Höchstarbeitszeit auf eine wöchentliche Berechnung der Höchstarbeitszeit ist ein zentrales Element, um das ArbZG an die Digitalisierung anzupassen. Die Beschäftigten arbeiten dadurch nicht mehr. Im Einzelfall kann die Beschäftigungszeit im Wochenverlauf aber variabler verteilt werden.

Eine solche Umstellung muss nicht an den Abschluss einer tarifvertraglichen Regelung geknüpft werden. Dies sieht auch die einschlägige EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht vor. Ohnehin besteht hinsichtlich des Beginns und Endes der täglichen Arbeitszeit ein Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 2 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG). Daher bietet es sich an, § 3 ArbZG ohne die Vorgabe eines Tarifvertrags auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit umzustellen. Die EU-Arbeitszeitrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum 48 Stunden nicht überschreitet (Art. 6). Damit räumt die EU den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die Höchstarbeitszeit nicht auf den Tag, sondern auf die Woche zu beziehen.

Von der Umstellung auf eine wöchentliche Berechnung der Höchstarbeitszeit profitieren Unternehmen wie Beschäftigte gleichermaßen: Eine kurzfristig einberufene Telefonkonferenz mit einem Konzernteil in einer anderen Zeitzone könnte dann noch durchgeführt werden. Als Ausgleich arbeiten die Beschäftigten an anderen Tagen der Woche entsprechend weniger. Ebenso sollte Beschäftigten, die aus familiären Gründen die Arbeit am Nachmittag für einen längeren Zeitraum unterbrechen müssen, an anderen Tagen eine längere als die bisher zulässige Arbeitszeit ermöglicht werden.

Eine Ausdehnung der vertraglich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbarten Arbeitszeit ist mit einer solchen Fortentwicklung der gesetzlichen Grundlagen nicht verbunden. Ausschließlich die Verteilung der Arbeitszeit über den Wochenverlauf wäre hiervon betroffen.

2. *Ruhezeit*

Nach dem Gesetzentwurf soll den Tarifvertragsparteien ermöglicht werden, die ununterbrochene Ruhezeit von elf Stunden zu reduzieren. Diese Möglichkeit soll unabhängig von der „Art der Arbeit“ bestehen.

Dieser Vorschlag ist richtig und notwendig. In der betrieblichen Praxis hat sich gezeigt, dass Unternehmen und Beschäftigte angesichts der Digitalisierung mehr Spielraum benötigen. Beendet ein Beschäftigter aus familiären Gründen (z. B. wegen der kurzfristigen Übernahme der Betreuung seines erkrankten Kindes) die Arbeit im Büro am Nachmittag früher und arbeitet stattdessen abends noch einmal von

21 Uhr bis 23 Uhr von zu Hause aus, beginnt die Ruhezeit gem. § 5 Abs. 1 ArbZG erneut zu laufen. Nach geltender Rechtslage darf der Beschäftigte die Arbeit wieder frühestens um zehn Uhr des Folgetags aufnehmen. Dieses Ergebnis ist sowohl für die Beschäftigten als auch für die Unternehmen unbefriedigend.

Vor diesem Hintergrund ist die vorgesehene Regelung, den Tarifvertragsparteien die Möglichkeit einzuräumen, die ununterbrochene Ruhezeit von elf Stunden anzupassen, richtig. Eine solche Anpassung bringt Vorteile für die Beschäftigten, die bei Bedarf abends von zu Hause aus arbeiten können und dadurch in ihrer Arbeitszeitgestaltung mehr Souveränität erhalten. Für die Unternehmen bedeutet sie Rechtssicherheit.

Es ist auch zu begrüßen, dass nach dem Gesetzentwurf keine Beschränkung auf die „Art der Arbeit“ erfolgen soll. Diese Beschränkung führt nach geltender Rechtslage dazu, dass die Regelung in § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG im Wesentlichen nur bei arbeitsorganisatorischen oder branchenspezifischen Besonderheiten (Gaststätten und Verkehrsgewerbe, Gesundheitswesen, Rettungsdienste, Feuerwehren, technische Hilfsdienste oder Stördienste bei Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung) Anwendung finden kann. Damit von dieser Regelung Beschäftigte aller Branchen profitieren können, ist es richtig, die Beschränkung auf die „Art der Arbeit“ zu streichen.

Zusätzlich zur Möglichkeit der Anpassung der Ruhezeit sollte es den Tarifvertragsparteien ermöglicht werden, die Ruhezeit abweichend von den gesetzlichen Vorgaben nach Maßgabe der Richtlinie zu verteilen. So könnte z. B. eine Aufteilung auf zwei Blöcke vereinbart werden. Davon sollte ein Block eine zusammenhängende, „störungsfreie“ Ruhezeit von z. B. acht Stunden umfassen.

Eine solche Änderung ist auch EU-rechtskonform. Die EU-Arbeitszeitrichtlinie sieht Ausnahmen von Art. 3, in dem die Vorgabe der ununterbrochenen Ruhezeit von elf Stunden geregelt ist, vor: Art. 18 Abs. 1 bestimmt, dass „von den Artikeln 3, 4, 5, 8 und 16 im Wege von Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf nationaler oder regionaler Ebene abgewichen werden kann“. Dies eröffnet einen weiten Spielraum für die Mitgliedstaaten, den der deutsche Gesetzgeber bisher nicht ausreichend genutzt hat.

3. *Weiterer Reformbedarf*

Neben den im Entwurf enthaltenen Regelungsvorschlägen besteht weiterer Reformbedarf im Arbeitszeitrecht. Dies betrifft u. a. die Aufzeichnungspflichten in § 16 Abs. 2 ArbZG. Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung der Arbeitswelt, in der die Beschäftigten immer häufiger mobil oder von zu Hause aus arbeiten, wird es für den Arbeitgeber immer komplizierter werden, den Aufzeichnungspflichten aus § 16 Abs. 2 ArbZG zu genügen. Daher sollte es für den Arbeitgeber zukünftig möglich sein, die Verpflichtung zur Aufzeichnung der Arbeitszeit nicht nur auf die Beschäftigten zu delegieren, sondern sich bei richtiger Unterweisung der Beschäftigten auch exkulpieren zu können, wenn die Beschäftigten ihren Verpflichtungen zur Einhaltung des ArbZG nicht nachkommen.

Reformbedarf besteht auch beim Verbot von Sonn- und Feiertagsarbeit in §§ 9, 10 ArbZG. Diese Regelungen führen in einzelnen Branchen, z. B. im Bäckerhandwerk oder in der Bauwirtschaft, zu unnötigen Wettbewerbsverzerrungen und gehören daher überprüft.

II. Antrag der Fraktion DIE LINKE

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE erweist sich als bunte Mischung verschiedener Forderungen an das Arbeitsrecht, die mit Arbeitszeit im engeren Sinne nichts zu tun haben, sondern auf eine grundsätzliche rückwärtsgewandte, in Teilen verfassungsrechtlich fragwürdigen Änderung der arbeitsrechtlichen Beziehungen zielen.

1. Mitbestimmung über Arbeitsvolumen

Nach dem Grundgedanken von § 87 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 5 BetrVG sollen die Arbeitnehmer ihre Interessen hinsichtlich der Lage der Arbeitszeit durch den Betriebsrat zur Geltung bringen, während sich die geschuldete Dauer der Arbeitszeit aus einem Tarifvertrag oder dem Arbeitsvertrag ergibt. Der Betriebsrat soll also bei Fragen der Ordnung des Betriebs einbezogen werden, die die Arbeitnehmer im täglichen Arbeitsalltag betreffen.

Demgegenüber handelt es sich bei der Aufteilung der Arbeitsmenge nicht um eine Frage der Ordnung des Betriebs, sondern vielmehr um eine zentrale unternehmerische Entscheidung, die der Unternehmer verantworten muss. Die Entscheidung darüber kann nicht der Disposition von Arbeitnehmern und Betriebsrat unterliegen. Mitbestimmungsrechte bei der Arbeitsorganisation und Personalbemessung würden tief in die unternehmerische Freiheit der Bemessung des Arbeitsvolumens eingreifen und wären damit verfassungsrechtlich höchst problematisch.

2. „Anti-Stress-Verordnung“

Eine sog. Anti-Stress-Verordnung würde unnötige Bürokratie schaffen, Rechtsunsicherheit fördern und effektiven Arbeitsschutz gefährden. Die bereits heute im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) bestehenden Regelungen zum Schutz vor Gefährdungen der Gesundheit durch psychische Belastungen sind ausreichend. Eine sinnvolle Konkretisierung der Vorgaben des ArbSchG in Verordnungen und staatlichen Regeln ist nach Stand der Forschung weder möglich noch sinnvoll. Hinzu kommt, dass Verordnungen in der Regel ohne dazugehörige Interpretationen und Konkretisierungen eines dazu erst noch einzusetzenden staatlichen Ausschusses kaum im betrieblichen Alltag umsetzbar sind. Dies würde bedeuten, dass eine sog. Anti-Stress-Verordnung über Jahre nicht umsetzbar ist und für betriebliche Konflikte sorgt.

Vorrangiges Ziel muss es sein, die Betriebe durch konkrete Hilfestellungen bei der Arbeitsgestaltung hinsichtlich des richtigen Maßes für psychische Belastungen (Tätigkeiten herausfordernd ohne Überforderung gestalten) zu unterstützen. Die Aktivitäten im Programm der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie „Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingten psychischen Belastungen“ tragen bereits erste Früchte und wird auch in der nächsten Strategieperiode fortgeführt. Eine deutliche

Verbesserung der betrieblichen Gestaltungskompetenz in diesem Feld ist durch die bereits vorliegenden und weiter zu erwartenden DGUV-Branchenregeln sichergestellt, die tätigkeitsspezifisch nachvollziehbare Gestaltungsempfehlungen enthalten.

3. Recht auf Nichterreichbarkeit

Es besteht keine Notwendigkeit, ein „Recht auf Nichterreichbarkeit“ zu regeln. Bereits nach geltender Rechtslage hat der Arbeitgeber für die Einhaltung des ArbZG zu sorgen. Die Gewährleistung eines „Rechts auf Nichterreichbarkeit“ kann allenfalls auf betrieblicher Ebene unterstrichen werden. Kein Arbeitnehmer muss ständig erreichbar sein. Eine entsprechende gesetzliche Regelung würde zu einer Bevormundung der Arbeitnehmer führen und damit den Interessen der Arbeitnehmer entgegenlaufen; im Rahmen der vom Arbeitgeber bestimmten Vorgaben, die eigene Arbeitsleistung zu erbringen. Insbesondere dort, wo betriebliche Kommunikationsmittel auch privat genutzt werden dürfen, würde z. B. die Pflicht zur Abschaltung von Servern vollständig kontraproduktiv wirken.

4. Wochenhöchst Arbeitszeit

Die durchschnittlich geleistete Wochenarbeitszeit der Beschäftigten betrug im Jahr 2015 in Deutschland 35,2 Stunden pro Woche und war im Vergleich zum Vorjahr sogar leicht rückläufig (Quelle: Statistisches Bundesamt).

Es entspricht den Bedürfnissen der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter, dass die arbeits- oder tarifvertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit in den Grenzen des ArbZG flexibel verteilt werden kann. Deshalb muss es z. B. möglich sein, dass in einer Woche über die vereinbarte Arbeitszeit hinausgegangen wird. Unternehmen mit innovativen flexiblen Arbeitszeitmodellen zeigen, dass gerade auch Arbeitnehmer die Möglichkeit wahrnehmen, in Einzelfällen und aus unterschiedlichen privaten Gründen die mit dem Arbeitgeber vereinbarte Wochenarbeitszeit zu überschreiten.

Es wäre kontraproduktiv und gefährlich den von der EU-Arbeitszeitrichtlinie eröffneten Spielraum, der eine Wochenhöchst Arbeitszeit von 48 Stunden vorsieht, weiter zu begrenzen. Vielmehr sollte der deutsche Gesetzgeber diesen Spielraum nutzen.

5. Mindesturlaubsanspruch

Schon heute gewähren Arbeitgeber und Tarifverträge Urlaub, der weit über das gesetzliche Maß hinausgeht. Eine weitere Anhebung gesetzlicher Regulierungen ist daher unnötig und würde den Faktor Arbeit erheblich belasten. Notwendig ist vielmehr – auch auf EU-Ebene – eine klare Vorgabe, dass Urlaub grundsätzlich nur im Urlaubsjahr beantragt und angetreten werden kann. Die teilweise nicht mehr verständlichen Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union unterstreichen diesen Reformbedarf nachdrücklich.

III. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ebenso wie im Antrag der Fraktion DIE LINKE geht der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zur Zeitsouveränität an den notwendigen Änderungen des Arbeitszeit- und Arbeitsrechts in Deutschland vorbei. Auch dieser zielt primär auf neue Bürokratie und Beschränkungen. Statt anpassungsfähige Strukturen zu schaffen, zielen die Vorschläge auf die Verkrustung bestehender Arbeitsbeziehungen.

1. Umfang, Lage und Ort der Arbeitszeit

Die Bestimmung des betrieblichen Arbeitszeitvolumens, der Lage der Arbeitszeit und des Ortes der Arbeitsleistung gehören zum Kernbereich der unternehmerischen Entscheidung. Der Arbeitgeber muss in der Lage sein, unter Berücksichtigung aller Umstände, wie Kundenwünsche und Auftragszyklen, ein sinnvolles und tragfähiges Organisationskonzept zu bestimmen, das vor dem Hintergrund wachsender Digitalisierung wettbewerbsfähig ist. Das Arbeitsverhältnis ist durch die persönliche Abhängigkeit des Arbeitnehmers gekennzeichnet. An dieser grundsätzlichen Zuweisung von Rechten und Pflichten im Austausch von Arbeitsleistung und Entgelt darf nicht gerüttelt werden.

Auf freiwilliger Basis und aus eigenem Interesse führen Arbeitgeber ohnehin Gespräche mit ihren Mitarbeitern, die Lage und Ort der Arbeitszeit betreffen, um praxisgerechte und für beide Seiten sinnvolle Lösungen zu finden. Darüber hinaus besteht bereits heute nach § 82 Abs. 1 BetrVG ein Anspruch der Arbeitnehmer – auch in Betrieben ohne Betriebsrat – auf Erörterung der Gestaltung von Arbeitsplatz und Arbeitsablauf.

2. Recht auf Homeoffice

Grundsätzlich kann der Arbeitgeber den Ort und die Zeit der Arbeitsleistung näher bestimmen (§ 106 Satz 1 Gewerbeordnung). Aufgrund dieses Weisungsrechts kann der Arbeitgeber in der betrieblichen Praxis festlegen, ob die Beschäftigten ihre Arbeitsleistung im Betrieb oder im Homeoffice erbringen.

Die Berücksichtigung der Interessen der Beschäftigten ist dadurch bereits heute gesichert, da die Ausübung des Weisungsrechts „nach billigem Ermessen“ erfolgen muss. Dies setzt voraus, dass die wesentlichen Umstände des Falles abgewogen und die beiderseitigen Interessen angemessen berücksichtigt werden. Hierzu gehören auch die Lebensverhältnisse der Beschäftigten, wie familiäre Pflichten und Unterhaltsverpflichtungen. Dadurch ist sichergestellt, dass den Interessen der Beschäftigten im Einzelfall bereits heute Rechnung getragen wird. Viele Betriebe bieten bereits heute an, mobil zu arbeiten.

Die so gefundenen Ergebnisse sind sachgerecht, da der Arbeitgeber im Wettbewerb mit anderen Unternehmen die Kundenwünsche gewährleisten muss, weil die Zufriedenheit der Kunden über den Erfolg des Unternehmens und damit auch über die Sicherheit der Arbeitsplätze entscheidet. Z. B. sind Telearbeit oder flexible Arbeitszeiten bei einem Online-Shop meistens ohne Verlust an Service-Qualität möglich. Bei einem Ladengeschäft mit festen Öffnungszeiten ist das nicht der Fall. Einseitige Rechtsansprüche für Beschäftigte blenden Kundenperspektive und Wettbewerb aus. Langfristig erfolgreich sind nur sinnvoll ausbalancierte Verhandlungslösungen zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern.

3. Erzwingbare Mitbestimmungsrechte

Der Betriebsrat hat bereits heute zwingende Mitbestimmungsrechte, z. B. zum Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit (§ 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG) oder bei der Ausgestaltung von betrieblichen Kindertagesstätten (§ 87 Abs. 1 Nr. 8 BetrVG). Die von den Antragstellern genannte Thematik „Vereinbarkeit von Arbeit und privatem Leben“ ist so unbestimmt, dass dies zu einer uferlosen Ausweitung der Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Betriebsrats führen würde.