



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

6. Oktober 2023

Ausschussdrucksache **20(11)401**

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 9. Oktober 2023 zum

a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Arbeitszeiterfassung bürokratiearm ausgestalten – Mehr flexibles Arbeiten ermöglichen

20/6909

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

Beschäftigtenrechte stärken – Arbeitszeit europarechtskonform dokumentieren

20/1852

Siehe Anlage

Mehr Flexibilität bei der Arbeitszeit gewinnen

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion der CDU/CSU „Arbeitszeiterfassung bürokratiearm ausgestalten – Mehr flexibles Arbeiten ermöglichen“ (Drs. 20/6909 vom 23. Mai 2023) und der Fraktion DIE LINKE „Beschäftigtenrechte stärken – Arbeitszeit europarechtskonform dokumentieren“ (Drs. 20/1852 vom 17. Mai 2022)

Oktober 2023

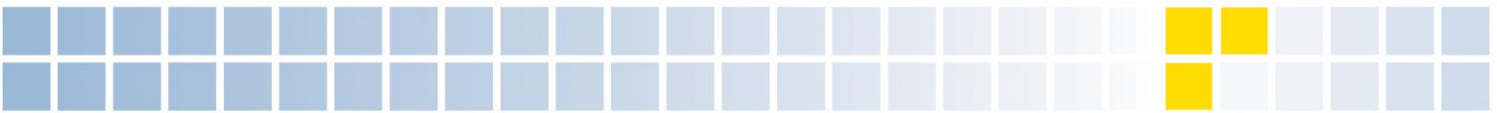
Zusammenfassung

Arbeitszeit ist eine zentrale Stellschraube für den wirtschaftlichen Erfolg der Betriebe, für die Zufriedenheit der Kunden, der Beschäftigten und letztlich für die Sicherheit von Arbeitsplätzen. Flexible Arbeitszeiten werden heute von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern gleichermaßen gewünscht. Die Arbeitszeit ist damit eines der wesentlichen Gestaltungselemente der Arbeitsbeziehungen. Das geltende Arbeitszeitgesetz stammt aus Zeiten weit vor der Digitalisierung. Die wachsende Bedeutung von flexiblen Arbeitszeiten, wie Gleitzeiten oder auch Teilzeitmodellen und die – auch durch die Pandemie – vorangetriebene Möglichkeit mobiler Arbeit in einigen Berufsfeldern zeigen deutlich gesellschaftliche wie arbeitsmarktbedingte Veränderungen, auf die es zu reagieren gilt.

Flexible Arbeitszeiten entsprechen zum einen Kundenwünschen, zum anderen können sie Beschäftigten helfen, Lösungen für familiäre Anforderungen zu finden. Bundesregierung und Gesetzgeber sind daher aufgefordert, im Rahmen des Unionsrechts auf ein modernes und flexibles Arbeitszeitrecht hinzuwirken. Zurecht betont der Koalitionsvertrag, dass die Möglichkeit zu abweichenden Vereinbarungen über die Tageshöchstleistungszeit geschaffen werden soll. Im Rahmen der ebenfalls angekündigten Experimentierräume bietet es sich an, Ruhezeiten flexibler zu gestalten. Darüber hinaus müssen flexible Arbeitszeitmodelle – insbesondere die Vertrauensarbeitszeit – richtigerweise auch bei einer eventuellen Erfassung von Arbeitszeiten möglich bleiben.

Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesarbeitsgerichts (BAG) belassen große Gestaltungsspielräume hinsichtlich einer Pflicht zur Arbeitszeiterfassung, die der deutsche Gesetzgeber nutzen und gestalten sollte. Essenziell ist, dass eine Lösung gefunden wird, die nicht über die europäischen Vorgaben hinausgeht und die die betriebliche Praxis unterstützt, Arbeitszeiten auch bei steigendem Arbeitsvolumen flexibel zu handhaben – immer unter Einhaltung der arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben. Hierbei muss die systematisch richtige Trennung von privatem Vertragsrecht und öffentlichem Arbeitsschutzrecht erhalten bleiben. Das Arbeitszeitgesetz bedarf dafür insgesamt einer Modernisierung, um die Regelungsmöglichkeiten des europäischen Rechts auszuschöpfen.

Der vorliegende Antrag der Fraktion der CDU/CSU kann ein Beitrag zu mehr Flexibilität bei der Arbeitszeit sein. Das betrifft zum einen die Umstellung von der täglichen auf die wöchentliche



Höchstleistungszeit. Zum anderen sollten richtigerweise die von den Gerichten gewährten Spielräume bei einer Erfassungspflicht genutzt werden. Dazu können Vertrauensarbeitszeitmodelle beitragen, die auf eine Pflicht zur Arbeitszeiterfassung verzichten. Dazu zählt auch, dass Unternehmen, insbesondere KMU von zu engen Vorgaben und übermäßiger Bürokratie freigehalten werden. Unternehmen sollten die Art und Weise der Erfassung bestimmen können.

Im Einzelnen

Eine Novellierung des Arbeitszeitgesetzes sollte europäische Spielräume nutzen und sich nicht auf eine Regulierung einer Pflicht zur Arbeitszeiterfassung beschränken. Deren Regelung sollte die Spielräume konsequent nutzen, die EuGH und BAG gewähren. Vor dem Hintergrund eines wachsenden Arbeitskräftebedarfs sind vor allem folgende Aspekte wichtig, die in eine Neuregelung einfließen sollten:

Schon heute ist die Arbeitszeitflexibilität in der deutschen Wirtschaft weit entwickelt; der Gesetzgeber kann und sollte dies durch moderate Anpassungen im Bereich der Arbeitszeit weiter unterstützen. Dies hilft Betrieben und Beschäftigten und ist ein Beitrag, die Wettbewerbsfähigkeit unseres Standorts zu stärken.

Höchstleistungszeiten anpassen

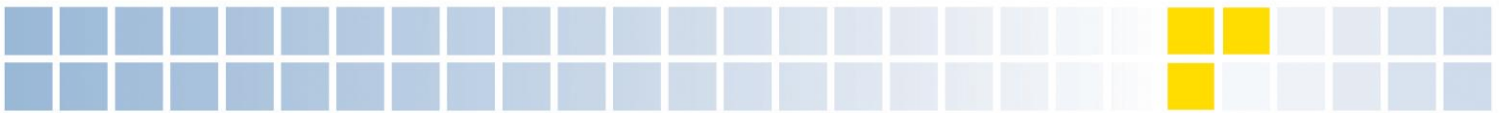
Um sowohl innerbetriebliche Spitzen als auch persönliche Bedarfe der Mitarbeiter interessen gerecht und mit der notwendigen Flexibilität berücksichtigen zu können, ist die Umstellung der täglichen auf eine wöchentliche Höchstleistungszeit eine kluge Option. Dies sieht auch der Koalitionsvertrag so. Die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (Arbeitszeitrichtlinie) gibt die Umstellung ausdrücklich her. Dieser damit entstehende Spielraum sollte auch in Deutschland endlich genutzt werden. Eine flexiblere Einteilung der Arbeitszeit über die Woche kommt Beschäftigten und Arbeitgebern gleichermaßen zugute. Für Beschäftigte kann dadurch auf der einen Seite z. B. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert werden. Auf der anderen Seite können langwierige betriebliche Prozesse, die nicht unterbrochen werden können, sinnvoll abgeschlossen werden, ohne gegen Regelungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu verstoßen. Durch die gewonnene Flexibilität einer Wochenhöchstleistungszeit würden auch Unterschiede in der Zeitzone die Arbeit in global arbeitenden Unternehmen deutlich weniger beeinträchtigen.

Ein Wegfall der täglichen Höchstleistungszeit bedeutet nicht mehr Arbeit, sondern mehr Flexibilität. Auch eine wöchentliche Obergrenze stellt zum Schutz der Beschäftigten sicher, dass ein temporärer erhöhter Arbeitsanfall durch weniger Arbeit zu einem späteren Zeitpunkt wieder ausgeglichen wird. Einzelvertraglich oder tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeiten blieben von einer solchen Gesetzesänderung, die sich auf Höchstleistungszeiten als Teil des Arbeitsschutzes konzentriert, unberührt.

Ruhezeiten gestaltungsfähiger machen

Die Ruhezeitregelung sollte weiter als bisher für einvernehmliche Lösungen durch die Sozialpartner geöffnet werden. Den Tarifvertragsparteien sollte die Option eingeräumt werden, Ruhezeiten in zwei Blöcke zu unterteilen. Dazu kann es gesetzliche Kriterien geben, nach denen z. B. ein Block nicht kürzer als sieben Stunden sein darf.

Wenn Beschäftigte beispielsweise bei mobiler Arbeit die Lage ihrer Arbeitszeit selbst bestimmen dürfen und sich dabei Phasen von Arbeit und Privatem abwechseln, engt die ununterbrochene Elf-Stunden-Vorgabe die Flexibilität unnötig ein. Häufig erfordern äußere Umstände, wie z.T. noch weitgehende Kita-Schließzeiten, den Betroffenen ein hohes Maß an Flexibilität ab. Dies kann dazu führen, dass der Beschäftigte seine Arbeit im Büro früher beenden muss. Arbeitet er stattdessen abends noch einmal z.B. von 21 Uhr bis 22:30 Uhr von zuhause aus, beginnt auch



die Ruhezeit erst um 22:30 Uhr zu laufen. Der Beschäftigte darf nach § 5 Abs. 1 ArbZG die Arbeit dann frühestens um 9:30 Uhr des Folgetags wieder aufnehmen. Das ist hinderlich und von keinem gewollt - insbesondere wenn das Kind wieder bis zu einem bestimmten Zeitpunkt von der Kita abgeholt werden muss. Die starren arbeitszeitrechtlichen Vorgaben können sowohl für die Beschäftigten als auch für die Unternehmen unbefriedigend sein und den jeweiligen Anforderungen widersprechen. Vergleichbare Probleme entstehen in Unternehmen, in denen Kontakt zu Kunden oder Unternehmen in anderen Zeitzonen besteht, was aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung für viele Unternehmen Alltag ist. Auch hier muss Arbeit möglich sein, wenn sie nötig ist, ohne gegen den Arbeitsschutz zu verstoßen.

Die EU-Arbeitszeitrichtlinie gibt dem nationalen Gesetzgeber den Spielraum, die elfstündige Ruhezeit durch Tarifverträge zu modifizieren (Artikel 18). Bei Abweichungen sind regelmäßig gleichwertige Ausgleichsruhezeiten zu gewähren. Im Arbeitszeitgesetz ist demgegenüber lediglich vorgesehen, dass in einem Tarifvertrag zugelassen werden kann, die Ruhezeit um bis zu zwei Stunden zu kürzen, wenn die „Art der Arbeit dies erfordert“ (§ 7 Absatz 1 Nr. 3). Das ist zu eng. Der Spielraum der Richtlinie sollte auch in deutsches Recht übernommen werden. Dadurch würde eine – vorübergehende – Kürzung von Ruhezeiten in allen Bereichen ermöglicht, wo dies aus Sicht der Sozialpartner erforderlich sein kann. Jedenfalls eine Einbeziehung von Ruhezeiten in die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Experimentierräume ist wünschenswert und sinnvoll, um Möglichkeiten zu erkennen und sichtbar zu machen.

Erhalt der Vertrauensarbeitszeit

Innovative Arbeitszeitmodelle dürfen nicht behindert werden. Zentrales Element flexibler Arbeitszeit ist die Vertrauensarbeitszeit. Sie liegt im Sinne der Arbeitnehmer wie Arbeitgeber und muss aus betrieblichen wie persönlichen Gründen weiterhin möglich bleiben. Dem Modell der Vertrauensarbeitszeit entspricht es, dass Beschäftigte sich ihre Arbeitszeit frei über den Tag einteilen können, ohne jede Arbeitsunterbrechung oder Pause dokumentieren zu müssen. Dies bietet ein Höchstmaß an Flexibilität für die Beschäftigten und erlaubt eine bessere Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf. Gleichzeitig bedeutet es für Mitarbeiter Vertrauen und Wertschätzung ihres Arbeitgebers und sollte auch unter personalpolitischen Gesichtspunkten ohne eine bürokratische Erfassungspflicht erhalten bleiben, die gerade das gewährte Vertrauen in Frage stellen würde. Für immer mehr Arbeitnehmergruppen ist die Möglichkeit, hinsichtlich Ort und Zeit selbstbestimmt arbeiten zu können, ein wichtiges, wenn nicht entscheidendes Kriterium bei der Wahl des Arbeitgebers. Der mit der Dokumentation beabsichtigte Schutzzweck stünde in einem Missverhältnis zur gewünschten und gelebten Praxis der Arbeitnehmer und führte zusätzlich zu einem nicht zu rechtfertigenden Arbeits- und Kontrollaufwand seitens des Betriebs.

Eine Aufrechterhaltung der Vertrauensarbeitszeit entspricht sowohl dem Urteil des EuGH vom 14. Mai 2019 (Az. C-55/18) als auch dem Beschluss des BAG vom 13. September 2022 (Az. 1 ABR 22/21). Die Entscheidung aus Luxemburg hält die Bereitstellung eines Systems zur Arbeitszeiterfassung für erforderlich *aber auch genügend*, die dazu geeignet ist, Arbeitszeiten objektiv, verlässlich und zugänglich zu erfassen. Damit könnten Arbeitnehmer in Vertrauensarbeitszeit eine Erfassung eigenständig wählen, aber auch ablehnen. Das BAG hat eine Erfassungspflicht des Arbeitgebers aus dem allgemeinen Arbeitsschutzrecht abgeleitet. Systematisch ist eine solche Verpflichtung nicht zwingend. Nach unserer Auffassung bestehen auch danach weite Gestaltungsspielräume für den Gesetzgeber zur Aufrechterhaltung der Vertrauensarbeitszeit.

Art. 17 Abs. 1 der Arbeitszeitrichtlinie ermöglicht u.a. Ausnahmen von den europäischen Arbeitszeitvorgaben, wenn die Arbeitszeit ... von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann. In diesen Fällen sollte folgerichtig auch auf eine Erfassungspflicht verzichtet werden bei Arbeitnehmern, die eigenverantwortlich entscheiden können, wann sie ihre Arbeit erbringen, etwa Arbeitnehmer mit vertraglich vereinbarter Vertrauensarbeitszeit.



Form der Aufzeichnung flexibel belassen

Eine gesetzliche Regelung sollte sich auf die Bereitstellung eines Arbeitszeiterfassungssystems beschränken. In jedem Fall muss die Möglichkeit, die Form der Aufzeichnung betrieblich zu vereinbaren, gewährleistet bleiben. Während sich der EuGH nicht zu einer bestimmten Form verhält, erwähnt das BAG in seinem Beschluss ausdrücklich, dass Aufzeichnungen beispielsweise in Papierform genügen. Eine gesetzliche Regelung darf nicht dazu führen, dass die Arbeitszeit nur noch mithilfe eines elektronischen Systems erfasst werden kann. Dies würde einen Großteil der Betriebe finanziell überfordern, insbesondere KMU organisatorisch übermäßig belasten und darüber hinaus zu einem nicht gerechtfertigten bürokratischen Aufwand in den Unternehmen führen, den der Zweck der Erfassung nicht erfordert.

Eine elektronische Erfassung eignet sich darüber hinaus nicht für alle Tätigkeiten. Wo nicht am PC gearbeitet wird, nicht einmal an der Betriebsstätte, sondern im Außendienst, auf Baustellen, in Pflege- oder Betreuungsberufen o.ä. lässt sich eine elektronische Erfassung nicht ohne Weiteres und ohne Belastung der Mitarbeiter umsetzen. Gerade in Branchen mit komplexen Dienst- und Schichtsystemen sind flexible und praktikable Modelle erforderlich. Eine schriftliche Aufzeichnung erfüllt die Kriterien einer objektiven, zugänglichen und verlässlichen Erfassung gleichermaßen. Daher muss eine schriftliche Aufzeichnung, die in weiten Teilen der Wirtschaft schon heute üblich ist, auch weiterhin möglich bleiben.

Zeitraumen der Erfassung mit Augenmaß bestimmen

Im Falle einer verpflichtenden Aufzeichnung dürfen an den Zeitpunkt der Aufzeichnung keine übermäßigen Anforderungen gestellt werden, um in der Umsetzung nicht zusätzlich belastend zu wirken. Eine sogar tägliche Aufzeichnungsverpflichtung würde für unnötige neue bürokratische Belastungen im Arbeitsalltag führen. Das ist nicht sachgerecht. Im Zweifel käme es darüber hinaus zu einem zusätzlichen Zeitaufwand für die Arbeitnehmer, der u.U. zusätzlich zu vergüten wäre, z.B., wenn die Erfassung einen extra Weg bedeuten würde, weil die Mitarbeiter nicht digital und nicht ortsgebunden arbeiten. Das BAG gibt keinen zeitlichen Rahmen vor, insbesondere keinen, der sogar strenger als der des Mindestlohngesetzes ist. Eine allgemeine Erfassungspflicht sollte einen späteren Zeitpunkt zur Erfassung vorsehen.

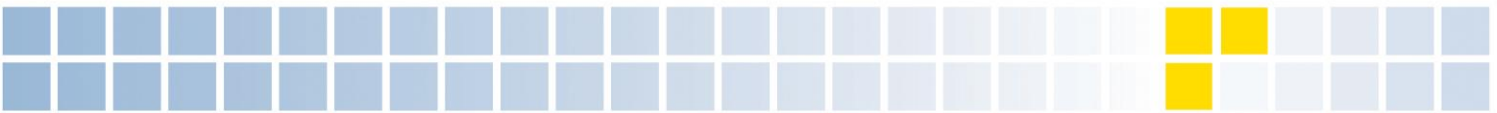
Tarifautonomie und betriebliche Lösungen stärken

Die Tarifautonomie sollte mit der Möglichkeit, branchengerechte oder betriebliche Lösungen vereinbaren zu können, gestärkt werden. Um besonderen Bedürfnissen einer bestimmten Branche gerecht werden zu können oder betriebliche Erfordernisse im Einzelfall austariert regeln zu können, sollte von einer gesetzlichen Erfassungspflicht durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung abgewichen werden können.

Ausnahmen für Beschäftigte sicherstellen und ausbauen

Wie bisher schon werden nach geltender Rechtslage leitende Angestellte nicht vom Arbeitszeitgesetz erfasst. Das gilt ebenso für andere schon bisher im Arbeitszeitgesetz geregelte Ausnahmen, wie z.B. für Mitarbeiter der Luft- und Binnenschifffahrt. Darüber hinaus stellt das BAG unter Verweis auf das Urteil des EuGH zu Recht klar, dass bestimmte Arbeitnehmergruppen von einer Arbeitszeiterfassung ausgenommen werden können.

Art. 17 Abs. 1 der Arbeitszeitrichtlinie ermöglicht z. B. Ausnahmen von den europäischen Arbeitszeitvorgaben, wenn die Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann. Auch eine Ausnahme von der Erfassungspflicht wäre folgerichtig möglich und sinnvoll für Arbeitnehmer, die eigenverantwortlich entscheiden können, wann sie ihre Arbeit erbringen, etwa Arbeitnehmer mit vertraglich vereinbarter Vertrauensarbeitszeit.



Überflüssig ist eine Arbeitszeiterfassung auch überall da, wo Arbeitnehmer im Rahmen einer von vornherein festgelegten Arbeitszeit ihre Arbeit erbringen, wie üblicherweise bei Schichtarbeit, z.B. in der Werkshalle oder im Krankenhaus. Aber auch in Einzelhandel, Gastronomie, Sicherheitsgewerbe und anderem Dienstleistungsgewerbe werden oftmals im Vorfeld Einsatzpläne erstellt. Hier ist die tatsächlich zu leistende Arbeitszeit bereits im Vorhinein festgelegt und eine Aufzeichnungspflicht würde zu doppelter, unnötiger Bürokratie führen. In solchen Fällen sollte eine Aufzeichnungspflicht im Sinne einer „negativen Arbeitszeitaufzeichnung“ auf Abweichungen vom Geplanten beschränkt werden.

Betriebliche Organisationsformen unterstützen

Auch für bestimmte Betriebe kann und muss es Ausnahmen von einer Erfassungspflicht geben. Der EuGH lässt solche betriebsbedingten Ausnahmen zu und verweist ausdrücklich auf Unterscheidungsmöglichkeiten, z.B. auf Grundlage der unterschiedlichen Größe von Unternehmen. Kleine Betriebe, in denen ein persönlicher Umgang zwischen Betriebsinhaber und Mitarbeitern möglich ist und Arbeitszeitevorgaben bei der täglichen Arbeit im Blick gehalten werden können, dürfen durch eine Erfassungspflicht nicht unnötig belastet werden. Vergleichbar behandelt werden sollten Fälle, in denen das Unternehmen stark filialisiert ist (z. B. großer Bäckereibetrieb mit vielen Filialen in der Region). Vor allem sollten die begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen von KMU in Blick genommen werden, um eine praxistaugliche, umsetzbare Regelung zu treffen, die dafür Sorge trägt, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen keine unnötigen bürokratischen Lasten oder Kosten auferlegt werden.

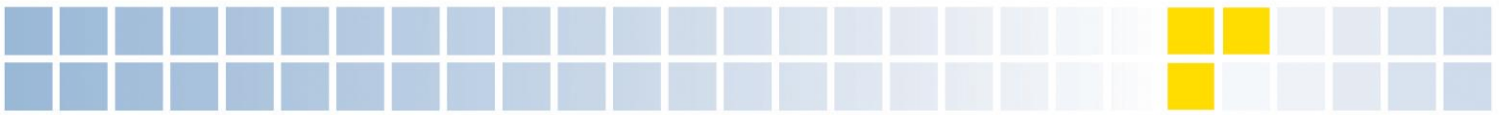
Arbeitszeiterfassung gehört ins Arbeitszeitgesetz

Eine etwaige gesetzliche Regelung zur Arbeitszeiterfassung muss im ArbZG geregelt werden. Nur so kann das systematische Zusammenspiel der verschiedenen den Arbeitsschutz betreffenden Gesetze gewahrt werden. Auch nach bisherigem Verständnis enthält das Arbeitszeitgesetz die maßgeblichen Vorgaben zu Arbeits- und Ruhezeiten, wie auch zu Aufzeichnungspflichten. So sieht § 16 ArbZG bereits heute Regelungen zum Aushang und zu Arbeitszeitznachweisen vor. Diese Regelungen geben den Aufsichtsbehörden Werkzeuge zur Prüfung an die Hand, bspw. in § 17 ArbZG die Prüfung, ob der Arbeitgeber die Erfassungspflicht nach § 16 Abs. 2 ArbZG erfüllt. Diese Gesetzessystematik darf nicht durch abweichende Regelungen in anderen Gesetzen in Frage gestellt werden. Beide Entscheidungen beschränken den Gesetzgeber nicht darin, eine eigenständige Regelung zu treffen, die systematisch richtig im Arbeitszeitgesetz verortet wird. Das Arbeitszeitgesetz ist ein spezieller Regelungsort für Fragen des öffentlichen Arbeitsschutzes.

Systemwidrige Verknüpfung mit Vergütungsfragen ausschließen

Gestaltungen der vertraglichen Arbeitszeit, wie auch Fragen der Vergütung der Arbeitsleistung sind nicht Gegenstand des Arbeitszeitgesetzes. Die Vereinbarung entsprechender Regelungen muss dringend und unmissverständlich den Vertragsparteien und/oder den Tarifvertragsparteien überlassen bleiben. Hierbei handelt es sich um privates Vertragsrecht – dagegen geht es bei der Aufzeichnung und Einhaltung von Arbeits- und Ruhezeiten um öffentliches Arbeitsschutzrecht.

Auch der EuGH führt in einem Vorlageverfahren zur unterschiedlichen Höhe von Nachtarbeitszuschlägen (Urteil vom 7. Juli 2022, C-257/21, C-258/21) aus, dass die Arbeitszeitrichtlinie bis auf die Urlaubsvergütung keinerlei Vergütungsfragen betreffe. Bei dieser systematisch wichtigen Trennung muss es bleiben. Die Vergütung von Arbeitszeit – unabhängig davon, ob es sich um die vertraglich geschuldete Regelarbeitsleistung oder Mehrarbeit handelt – folgt ausschließlich auf Grundlage von Tarifverträgen oder den einzelnen Arbeitsverträgen. Sie ist nicht Teil des Regelungsgehalts des Arbeitszeitgesetzes und darf nicht mit dessen Inhalten verknüpft werden.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik

T +49 30 2033-1200

arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion der CDU/CSU „Arbeitszeiterfassung bürokratiearm ausgestalten – Mehr flexibles Arbeiten ermöglichen“ (Drs. 20/6909 vom 23. Mai 2023) und der Fraktion DIE LINKE „Beschäftigtenrechte stärken – Arbeitszeit europarechtskonform dokumentieren“ (Drs. 20/1852 vom 17. Mai 2022)

Oktober 2023