



Publieke Zaak



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Stellungnahme

anlässlich der

1. Phase des Konsultationsprozesses zur Überarbeitung der EU-Arbeitszeitrichtlinie

(Stand: 15. April 2010)

**Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments
und des Rates**

vom 4. November 2003

über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

Berlin/ Den Haag, den 27. April 2010

dbb beamtenbund und tarifunion

<http://www.dbb.de>

CNV Publieke Zaak

<http://www.cnv.nl>

Email: moosch@dbb.de

Email: e.macker@cnvpubliekezaak.nl

1. Gegenstand

- 1.1 Die am 24. März 2010 veröffentlichte Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM(2010) 106 endgültig) leitet einen weiteren Versuch ein, die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung zu erneuern.
- 1.2 Der letzte Versuch zur Überarbeitung dieser Arbeitsschutzrichtlinie war im Frühjahr 2009 wegen unüberbrückbarer Gegensätze zwischen Rat und Parlament im Vermittlungsausschuss gescheitert. Diese Gegensätze betrafen insbesondere die Definition von Bereitschaftsdienstzeiten und die avisierte Abschaffung des Opt-out von der zulässigen wöchentlichen Höchstarbeitszeit.

2. Grundsätzliche Würdigung

- 2.1 Die Richtlinie 2003/88/EG (fortan „Richtlinie“) gründet auf der Rechtsetzungskompetenz der Union, einen wirksamen Schutz für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu gewährleisten. Die primärrechtliche Grundlage rechtfertigt nicht die vordergründige Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele.
- 2.2 Das Ziel der Richtlinie besteht aus der Sicht von CNV Publieke Zaak (CNV) und dbb beamtenbund und tarifunion (dbb) im Finden eines Gleichgewichts zwischen dem Schutz des Arbeitnehmers und dem Bieten von Flexibilität im Einsatz von Arbeit für den Arbeitgeber.
- 2.3 Für den Arbeitnehmer verändert sich die Welt schnell. Der Arbeitsdruck nimmt zu, da sich die Arbeitsprozesse (schneller) verändern und in den verschiedenen Branchen der internationale Konkurrenzkampf stärker wird. Darüber hinaus ist der Arbeitnehmer mehr und mehr verantwortlich dafür, dass er in Zusammenhang mit der Alterung der (Erwerbs-) Bevölkerung und dem durchschnittlich in Europa steigenden Renteneintrittsalter länger auf dem Arbeitsmarkt einsatzfähig bleibt. Europa altert und muss in den kommenden Jahrzehnten sein Arbeitspotential bewahren. Die Richtlinie muss in diesem Zusammenhang Sicherheit und Gesundheit des Arbeitnehmers garantieren.
- 2.4 Die Bedeutung einer europäischen Richtlinie liegt für CNV und dbb in einem verbindlichen Standard für Arbeitszeiten. Dieser Standard dient als Min-

destschutznorm, über die die Mitgliedstaaten im Sinne der Gesundheit der Arbeitnehmer hinausgehen können.

- 2.5 CNV und dbb legen größten Wert auf die konsequente Verfolgung des eigentlichen Ziels der Richtlinie. Ziel der Richtlinie ist, das Arbeitszeitrecht in der Europäischen Union so zu harmonisieren, dass gemeinsame Arbeitsschutzmindeststandards eingehalten werden. Diesem Ziel muss der künftige Entwurf einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie gerecht werden.
- 2.6 Die Richtlinie muss im Grundsatz für alle Beschäftigten, für alle Arbeitsverträge gelten. Ausnahmen für Teilzeitbeschäftigte, für Aushilfspersonal, für höhere Positionen oder ab einem bestimmten Gehaltsniveau werden abgelehnt.
- 2.7 CNV und dbb plädieren für mehr Klarheit der Richtlinie, was den Erholungsurlaub anbetrifft. Krank sein und Urlaub genießen sind verschiedene Dinge, und Krankheit bedeutet keinen verringerten Bedarf an Urlaub. Wenn infolge von Krankheit oder Reintegration kein Erholungsurlaub genommen werden kann, muss dieser gemäß der jüngsten europäischen Rechtsprechung nachgeholt werden.
- 2.8 CNV und dbb erachten es für wichtig, dass der Sonntag als kollektiver Ruhetag in der Arbeitszeitrichtlinie verankert wird. Das bedeutet nicht, dass sonntags nicht gearbeitet werden darf, wenn das notwendig ist wie etwa im Sicherheitssektor, im Gesundheitswesen oder im Tourismus. Grundsätzlich ist der Sonntag aber in der europäischen Kulturtradition der Tag, an dem Platz für andere Tätigkeiten als Arbeit ist. Neben religiösen Gründen ist es auch von großer Wichtigkeit, dass Menschen ihre sozialen Kontakte an einem Tag der Woche pflegen können.
- 2.9 Speziell aus deutscher Sicht ist beklagenswert, dass die Zuständigkeiten für Arbeitszeitregelungen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, was Beamte anbetrifft, unterschiedlich geregelt sind. Für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft ist das Bundesarbeitsministerium zuständig. Für den öffentlichen Dienst ist auf Bundesebene das Bundesinnenministerium zuständig. In den Bundesländern liegen die Kompetenzen zumeist bei den Innenministerien, in einzelnen Ländern auch bei den Finanzministerien. Es gestaltet sich daher in Anbetracht 17facher Zuständigkeit oft schwierig, für den öffentlichen Dienst insgesamt bzw. für einzelne Sparten eine gemeinsame Basis gegenüber der EU zu finden. Ein kohärenter europäischer Rechtsrahmen, der die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes berücksichtigt, könnte zu einer klareren Rechtslage auch in Deutschland führen.
- 2.10 CNV und dbb legen Wert auf die Art und Weise, in der die Beachtung der Richtlinie und der nationalen Vorschriften gefördert wird. Die Beachtung den einzelnen Arbeitnehmern zu überlassen, ist keine Option. Am besten

funktioniert ein System, bei dem sich staatliche Kontrolle und Gestaltung durch die Sozialpartner ergänzen.

3. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

- 3.1 Die Arbeitnehmer suchen zusehends nach Möglichkeiten, ihr Berufsleben mit dem Familienleben zu vereinbaren. Dabei geht es aufgrund des demografischen Wandels nicht mehr ausschließlich um Erziehungs-, sondern mehr und mehr auch um Betreuungs- und Pflegeaufgaben, um die freiwillige Betreuung von Pflegebedürftigen, die Pflege von alten und kranken Angehörigen.
- 3.2 Dass die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten in Europa von 14 Prozent im Jahr 1992 auf 19 Prozent im Jahr 2009 gestiegen ist, ist nicht nur auf eine aus der Sicht von CNV und dbb problematische Zunahme atypischer Beschäftigung zulasten von Normalarbeitsverhältnissen zurückzuführen. Vielmehr zeigt diese Zunahme der Teilzeitarbeit auch, dass die Arbeitnehmer verstärkt nach Möglichkeiten suchen, Familie und Beruf zu vereinbaren.
- 3.3 Die Richtlinie muss ein Fundament legen, das den Mitgliedstaaten erlaubt, das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf konsequent zu verfolgen, ohne dabei atypischer Beschäftigung („working poor“) insbesondere im Dienstleistungssektor Vorschub zu leisten.
- 3.4 Der Arbeitgeber sollte im Regelfall Wünsche von Arbeitnehmern nach Verringerung der Arbeitsdauer in Zusammenhang mit Betreuungspflichten genehmigen. Ablehnungen müssen begründet werden und hiergegen muss Beschwerde eingelegt werden können.

4. Bereitschaftsdienst

- 4.1 CNV und dbb fordern die uneingeschränkte Beibehaltung der geltenden Rechtslage in Bezug auf die Definition des Bereitschaftsdienstes. Bereitschaftsdienst ist vollwertige Arbeitszeit. Das gilt auch für abgeleitete Rechte wie Rentenanwartschaften.
- 4.2 Der Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer wird nach Auffassung von CNV und dbb nicht verstärkt, sollte ein neuer Richtlinienent-

wurf wieder Unterschiede zwischen aktiver und inaktiver Zeit innerhalb des Bereitschaftsdienstes vorsehen. Eine solche Änderung würde dem Ziel diametral zuwiderlaufen, effektive Mindeststandards für den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

5. Wöchentliche Höchstarbeitszeit

- 5.1 Die maximale Arbeitsdauer darf 48 Stunden pro Woche nicht überschreiten, wobei der Referenzzeitraum mit den Gewerkschaften zu vereinbaren ist und ansonsten 16 Wochen beträgt.
- 5.2 Wenn Arbeitnehmer mehrere Arbeitsstellen innehaben, muss die Arbeitsdauer aller bezahlten Stellen für die Bestimmung der maximal zu arbeitenden Stunden addiert werden.

6. Opt-out von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit

- 6.1 Generelle Ausnahmen (Opt-out) von den in der Richtlinie festgelegten wöchentlichen Höchstarbeitszeiten (Art. 6) - sei es durch Tarifvertrag oder durch gesetzliche Regelungen - sind aus Sicht von CNV und dbb abzulehnen. CNV und dbb lehnen diese Opt-out-Klausel grundsätzlich ab, weil mit ihr Raubbau an der Gesundheit der Arbeitnehmer zugelassen wird.
- 6.2 Bestehende Opt-out-Regelungen ermöglichen es den Mitgliedstaaten zuzulassen, dass die Arbeitgeber die maximale durchschnittliche Arbeitszeit pro Woche überschreiten, vorausgesetzt, dass der einzelne Arbeitnehmer hiermit einverstanden ist. Diese Praxis widerspricht jedoch aus Sicht von CNV und dbb den Zielen des europäischen Arbeitsschutzes. Der Arbeitnehmer ist im Regelfall die schwächere und damit besonders schutzbedürftige Vertragspartei.
- 6.3 CNV und dbb sprechen sich hingegen bezüglich der Arbeitsbedingungen für begründete sektorale Ausnahmen aus, die aber klar definiert, sachlich begründet und begrenzt sein müssen.
- 6.4 CNV und dbb erachten klar begrenzte Ausnahmen im Sinne eines sektoralen Abweichens von den Regelungen wie in Art. 17 Abs. 3 der zulässigen Höchstarbeitszeit und der Ruhepausen für bestimmte Berufsgruppen – im

Sinne einer streng begrenzten Ausnahme zumindest vorübergehend - für erforderlich, weil die Arbeitsaufgaben und die Arbeitsorganisation diese nicht zuletzt auch im Sinne des Gesundheitsschutzes dieser Beschäftigten nahelegen. Diese notwendigen Ausnahmen betreffen im öffentlichen Dienst in erster Linie die Feuerwehr und die Polizei.

- 6.5 Die vorliegende Stellungnahme von CNV und dbb geht abschließend auf die besondere Situation der Polizei und der Feuerwehr ein, für die die besonderen Regelungen im Rahmen einer neuen Richtlinie beibehalten werden müssen, die die obligatorische Beteiligung der Arbeitnehmervertreter vorsehen.

7. Zu den begründeten Ausnahmen bei Feuerwehr und Polizei

7.1 Polizei

- 7.1.1 Nach dem Wegfall der generellen Ausnahme der Polizei durch die Richtlinie 93/104/EG vom 23.11.1993 wurde es aus bislang nicht nachvollziehbaren Gründen unterlassen, explizit Ausnahmen bzw. Abweichungen für die Polizei im Art. 17 der Richtlinie 2003/88/EG vom 4.11.2003 aufzunehmen. Lediglich durch die allgemeine Formulierung in Art. 17 Abs. 3 Buchstabe c, der auf die Kontinuität des Dienstes abstellt und keine abschließende Aufzählung enthält, können abweichende Regelungen von den Art. 3, 4, 5, 8 und 16 für die Polizei konstruiert werden. Dies führt seit längerem zu Problemen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Arbeitszeitmodellen insbesondere im Schicht- und Wechselschichtbereich. Daher sollte die Polizei aus Gründen der Rechtssicherheit explizit in Art. 17 aufgenommen werden.
- 7.1.2 Die verschiedenen Schicht- und Wechselschichtsysteme der Polizei implizieren sowohl teilweise 12-Stunden- oder andere Dienste, denen keine 11 Stunden Ruhezeit vorausgehen. Ohne die entsprechenden Ausnahmeregelungen lässt sich der Rund-um-die-Uhr-Dienstbetrieb der Polizei nicht aufrechterhalten. Insbesondere die Überschreitung der Schichtzeiten bzw. die Unterschreitung der Ruhezeit von 11 Stunden in Einzelfällen sowie aufgrund der Bewältigung unvorhersehbarer Ereignisse muss möglich bleiben.
- 7.1.3 Differenzierung der Bereitschaftsdienste in eine „inaktive Zeit“, die nicht mehr als Arbeitszeit angesehen wird, würde zu einer weiteren Verschlechterung insbesondere der geschlossenen Polizeieinheiten und Sondereinheiten führen, deren Auftrag es implementiert, bereits im Vorfeld bekannter

Einsatzlagen „vor Ort“ sein zu müssen, ohne dass dies dem polizeilichen Gegenüber aus einsatztaktischen Gründen offenkundig wird.

7.1.4 Polizeibeamte in geschlossenen Einheiten sowie in Sondereinheiten verbringen einen Großteil ihrer Dienstzeit in Bereitschaftszeiten. Nur dadurch wird gewährleistet, dass sie im Bedarfsfall ohne weitere Verzögerung die öffentliche Sicherheit und Ordnung wieder herstellen können. Dieser wichtige Dienst im Interesse der Gesellschaft darf nicht durch Einbußen bei der Berücksichtigung von Arbeitszeiten bestraft werden.

7.2 Feuerwehr

7.2.1 Die durchschnittliche Wochenhöchst Arbeitszeit von 48 Stunden muss aus Sicht von CNV und dbb flächendeckend bei den Feuerwehren eingeführt werden. Hierzu gibt es auch die entsprechenden Urteile des Europäischen Gerichtshofes mit der klaren Geltung der Arbeitszeitrichtlinie für die Feuerwehren.

7.2.2 Die Umsetzung der 48-Stunden-Woche bei den Feuerwehren bedeutet aber auch, dass neues Personal eingestellt werden muss, um den gleichen Sicherheitsstandard wie bisher zu gewährleisten. Die Gewinnung geeigneten Personals und Ausbildung von neuem Personal bedeutet momentan noch ein Problem bei vielen Feuerwehren. Der Arbeitsmarkt ist wenig ergiebig, die Ausbildungskapazitäten bei den Feuerwehren sind ausgeschöpft, und Personal von anderen Feuerwehren ist schwer zu rekrutieren.

7.2.3 Vor diesem Hintergrund sprechen CNV und dbb sich dafür aus, dass die Opt-out Regelungen, die ein Überschreiten der Wochenhöchst Arbeitszeit ermöglichen, vorübergehend bis zum 31.12.2013 verlängert werden. Voraussetzung für eine solche vorübergehende Verlängerung ist allerdings, dass ein ausreichender Gesundheitsschutz gewährleistet ist und Ausgleichsruhezeiten eingerichtet werden. Von daher darf Opt-out nur die Ausnahme und nicht die Regel sein. Die zeitliche Begrenzung bis zum 31.12.2013 ist dadurch begründet, dass bis zu diesem Zeitpunkt durchaus die Möglichkeit geschaffen werden kann, entsprechendes Personal auszubilden bzw. einzustellen.

7.2.4 CNV und dbb sind der Auffassung, dass der gesamte Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit anerkannt werden muss. Eine Differenzierung zwischen inaktivem und aktivem Bereitschaftsdienst wird abgelehnt. Die Belastungen des Bereitschaftsdienstes sind so hoch, dass hier keine Unterscheidung möglich

ist. Der Feuerwehrbedienstete ist während seines Bereitschaftsdienstes auch in zwischenzeitlichen Ruhephasen in ständiger physischer und psychischer Alarm- und Einsatzbereitschaft.

- 7.2.5 Im Feuerwehrbereich hat sich vielfach der sogenannte 24-Stunden-Dienst etabliert. Aus dem Beschäftigtenkreis wird eindeutig der Wunsch vertreten, diesen Dienst aufrecht zu erhalten. Vor diesem Hintergrund befürworten CNV und dbb den 24-Stunden-Dienst in diesem besonderen Bereich des öffentlichen Dienstes. Dabei muss eine Rolle spielen, wie hoch die tatsächliche Arbeitsbelastung innerhalb des 24-Stunden-Dienstes ist. Hierzu muss nach Auffassung von CNV und dbb eine Belastungsanalyse vorgenommen werden, um festzustellen, ob noch genügend Ausgleichsruhezeiten vorhanden sind, die eine Abkehr von der elfstündigen Ruhezeit rechtfertigen.
- 7.2.6 Schon jetzt wird in vielen Arbeitszeitregelungen bei den deutschen Feuerwehren ein Bezugszeitraum von 12 Monaten zugrunde gelegt. Dies ist anerkannt und lässt auch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit zu. Eine weitere Verlängerung des Bezugszeitraums wird allerdings abgelehnt.