

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

für den nationalen Bericht des BMAS
an die EU-Kommission über die Durchführung der Richtlinie
2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

15.09.2021

Zur Erstellung des nationalen Berichts über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung nimmt der Deutsche Gewerkschaftsbund wie folgt Stellung:

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand
Abteilung Recht

rec@dgb.de

Telefon: 030 24060-0

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

— 1. Vorbemerkungen

a) Die Richtlinie 2003/88/EG als Konkretisierung des Grundrechts aus Art. 31 der Charta der Grundrechte

Bei der Richtlinie 2003/88/EG handelt es sich um ein Schlüsselement des sozialpolitischen Besitzstandes der EU. Sie dient nicht nur der Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele des EU-Vertrages, sondern setzt gleichzeitig die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und der rechtlich verbindlichen Europäischen Grundrechtecharta um.

Die Europäische Grundrechtecharta erkennt in Art. 31 Abs. 2 Arbeitszeitschutz als Grundrecht an. Dort heißt es: „*Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub*“. Der europäische Gesetzgeber steht in der Pflicht, dieser grundrechtlichen Vorgabe durch Schaffung eines festen Rahmens zu einer praktischen Umsetzung zu verhelfen. Im Einklang mit dieser Vorgabe ist die Richtlinie 2003/88/EG als eine Arbeitsschutzrichtlinie zu verstehen, deren Zielsetzung die Wahrung und Aufrechterhaltung der Gesundheit der Arbeitnehmer*innen ist. Der 4. Erwägungsgrund der Richtlinie formuliert diesen Anspruch und damit die Rangordnung der durch die Richtlinie geschützten Rechtsgüter unmissverständlich: „Die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit stellen Zielsetzungen dar, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen.“ In diesem Sinne legt auch der EuGH die Richtlinie 2003/88/EG bezüglich ihrer Zielsetzung weit aus. Die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer als Ziele der Richtlinie müssen so weit ausgelegt werden, „dass sie sämtliche körperlichen und sonstigen Faktoren, die die Gesundheit und



die Sicherheit der Arbeitnehmer in ihrem Arbeitsumfeld unmittelbar oder mittelbar berühren, insbesondere bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, erfassen“ (EuGH v. 09.09.2003 - C-151/02 Rs. Jaeger, Rn. 93).

b) Einhaltung der Europäischen Sozialcharta

Die amtlichen Erläuterungen zu Art. 31 der Charta verweisen auf Art. 3 der Europäischen Sozialcharta. Zwar Deutschland in diesem Jahr endlich die revidierte Sozialcharta (mit erheblichen Ausnahmen) ratifiziert, jedoch noch keine konkreten Schritte unternommen, um den Anforderungen des Art. 3 der Charta, zu denen inzwischen eine umfangreiche Spruchpraxis des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte vorliegt, zu genügen.

c) Einhaltung der Arbeitszeitübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation

Nach Erwägung 6 der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG ist hinsichtlich der Arbeitszeitgestaltung den Grundsätzen der internationalen Arbeitsorganisation Rechnung zu tragen; dies betrifft auch die für Nachtarbeit geltenden Grundsätze. Dieser Anspruch gilt für das europäische Recht gleichermaßen wie für die Mitgliedstaaten. Auf dem tripartite meeting of experts on working time arrangements haben die Sachverständigen anerkannt, dass die Bestimmungen der bestehenden IAO-Standards in Bezug auf tägliche und wöchentliche Arbeitszeit, wöchentliche Ruhezeiten, bezahlten Jahresurlaub, Teilzeit- und Nachtarbeit im 21. Jahrhundert relevant bleiben und mit dem Ziel der Erleichterung menschenwürdige Arbeit gefördert werden sollten. Der IAO-Sachverständigenausschuss hat für die internationale Arbeitskonferenz, 107. Sitzung, Genf 2018, seinen Report III (Art B) General Survey concerning working time instruments mit konkreten Schlussfolgerungen vorgelegt. Deutschland hat bis heute keine konkreten Schritte unternommen, um den dort formulierten Anforderungen der internationalen Arbeitsorganisation Rechnung zu tragen.

d) Gesundheitsgefährdungen durch Entgrenzung von Arbeit und Privatleben

Die aktuellen arbeitszeitpolitischen Debatten sind geprägt von dem massiven Anstieg ortsunabhängiger Arbeitsformen wie Homeoffice-Arbeit und mobiles Arbeiten, welche infolge der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie erhebliche Verbreitung gefunden haben. Die Notwendigkeit eines robusten Regelungsrahmens für den Arbeitszeitschutz der Beschäftigten wird dadurch deutlicher denn je: Dort wo die Grenzen von Arbeit und Privatleben verschwimmen, droht die verlängerte Inanspruchnahme der Beschäftigten und deren psychische und körperliche Überforderung.

Die Entgrenzung von Arbeit und Privatleben äußert sich z. B. in der Anforderung, vieler Arbeitgeber auch außerhalb der normalen Arbeitszeit für den Arbeitgeber erreichbar zu sein. Beschäftigte mit Homeoffice geben zu 39 Prozent an, dass von ihnen ständige Erreichbarkeit erwartet wird, bei Beschäftigten mit festem betrieblichem Arbeitsplatz sind es lediglich



15 Prozent. Darüber hinaus arbeiten Beschäftigte mit Homeoffice häufiger unbezahlt für ihren Betrieb und weisen doppelt so oft überlange Arbeitszeiten von mehr als 48 Stunden pro Woche auf als diejenigen mit einem festen Arbeitsplatz im Betrieb (DGB-Index Gute Arbeit 2021).

Die Gestaltung der Arbeitszeit weist vielfältige Zusammenhänge zur Gesundheit der Beschäftigten auf – Arbeitszeitrecht ist öffentlich-rechtliches Arbeitsschutzrecht. Aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Evidenz hinsichtlich der gesundheitlichen Risiken für die Beschäftigten (s. Abschnitt 4) spricht sich die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) dafür aus, die bestehenden gesetzlichen Vorgaben zur Länge, Lage und Verteilung der Arbeitszeit nicht aufzuweichen (BAuA 2017: 127).

Die daraus resultierenden Kosten für Fehlzeiten und für Behandlungen und der Anstieg von Frühverrentungen und Arbeitsunfällen bedeuten Mehrkosten auf der Seite der Unternehmen, der Sozialversicherungsträger und der Staatskasse. Evidenzbasierte Studien belegen relativ konstant einen Zusammenhang zwischen langen und überlangen Arbeitszeiten, Steigerung der Zeiträume der Arbeitsbereitschaft sowie den Folgen ansteigender Erreichbarkeit auf der einen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen seitens der Beschäftigten auf der anderen Seite (BAuA Stressreport Deutschland 2019).

Gerade die aktuell zunehmende Zahl der ortsungebundenen tätigen Beschäftigten ist im besonderen Maße auf die gesetzlichen Mindeststandards angewiesen. Dazu bietet die Arbeitszeitrichtlinie den äußeren, unverzichtbaren Rahmen.

2. Stand der Umsetzung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie

Die Arbeitszeitrichtlinie ist nach wie vor nur unzureichend ins deutsche Recht umgesetzt. Das Problem ist auf mehreren Ebene angesiedelt: Zum einen fehlen Instrumente zur Durchsetzung der Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeitvorgaben inklusive ausreichender Kontrollen und Aktivitäten von zuständigen Aufsichtsbehörden. Dadurch sind in mehreren Branchen eklatante Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz auf der Tagesordnung (dazu unter a). Zum anderen sind einige der Vorgaben der Richtlinie nach wie vor nicht bzw. fehlerhaft in das Umsetzungsgesetz, das deutsche Arbeitszeitgesetz überführt worden (dazu unter b)). Schließlich gibt es strukturelle Probleme bei der Anwendung des Arbeitszeitschutzrechts auf Dienstverhältnisse von Beamtinnen und Beamten (dazu unter c).



a. Unzureichende Rechtsdurchsetzung

i. Fehlen der gesetzlichen Pflicht zur Erfassung der Arbeitszeit

Der EuGH hat im Grundsatzurteil seiner Großen Kammer vom 14. Mai 2019 (Rs. CCOO, C-55/19) in Auslegung des Regelungsrahmens des EU-Arbeitszeitrechts eine wichtige Festlegung getroffen: Das Grundrecht eines jeden Arbeitnehmers – als schwächere Partei des Arbeitsvertrages (Rn. 44-45 und 55 des Urteils) – aus Art. 31 Abs. 2 GRCh, konkretisiert durch die Arbeitszeitrichtlinie, auf Begrenzung der Arbeitszeit und auf Ruhezeiten ist durch ein verlässliches, objektives und zugängliches System zu sichern, mit dem die von einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann (Rn. 46 und Rn. 49 des Urteils). Dies ist unverzichtbar für die Beurteilung, ob die wöchentliche Höchstarbeitszeit einschließlich geleisteter Überstunden sowie die täglichen oder wöchentlichen Mindestruhezeiten eingehalten werden (Rn. 49). Eine nationale Regelung, die keine Verpflichtung zur objektiven und verlässlichen Erfassung der Zahl der täglichen und wöchentlichen Arbeitsstunden enthält, ist nach Auffassung des EuGH nicht geeignet, die praktische Wirksamkeit der von der Charta und insbesondere der EU-Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG verliehenen Rechte sicherzustellen (Rn. 50).

Die Verpflichtung zur Zeiterfassung richtet sich nach der EuGH-Entscheidung an alle Arbeitgeber und betrifft sämtliche Arbeitsverhältnisse. Aspekte wie Unternehmensgröße oder Besonderheiten der Branche sind bei der Ausgestaltung der Modalitäten der Zeiterfassung (das „Wie“) zu berücksichtigen (Rn. 63), nicht aber bei der Frage des „Ob“ einer Zeiterfassung. Die Entscheidung sieht keine generelle Ausnahme für bestimmte Beschäftigtenkategorien vor.

Der EuGH adressiert den Handlungsauftrag an alle Träger öffentlicher Gewalt (Rn. 68 des Urteils), damit neben dem Gesetzgeber auch an die Gerichte und die Verwaltungen. Einzelne Gerichte in Deutschland (Arbeitsgericht Emden v. 20.2.2020 – 2 Ca 94/19, LAG Berlin-Brandenburg v. 04.06.2020, 10 Sa 2130/19) haben bereits den vom EuGH formulierten Maßstab ihrer Rechtsprechung zugrunde gelegt.

Eine klare gesetzliche Regelung, welche die Arbeitgeber verpflichten würde, die gesamte Arbeitszeit ihrer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu erfassen, existiert in Deutschland *expressis verbis* bisher nicht. § 16 Abs. 2 ArbZG regelt bisher lediglich eine generelle Erfassungspflicht für Arbeitszeiten über acht Stunden täglich hinaus, nicht aber eine Verpflichtung zur Erfassung jeder geleisteten Arbeitsstunde. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH erfordern die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes eine eindeutige Formulierung des nationalen Rechts, die den betroffenen Personen die klare und genaue Kenntnis ihrer Rechte und Pflichten ermöglicht und die Gerichte in die Lage versetzt, ihre Einhaltung sicherzustellen (EuGH v. 28.10.1999, C-187/98, Rn. 54). Der heutige Wortlaut des § 16 Abs. 2 ArbZG stellt jedoch nicht hinreichend rechtssicher klar, dass Arbeitgeber einer generellen Verpflichtung der Arbeitszeiterfassung unterliegen. Selbst wenn Gerichte diese Vorschrift in unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts im Sinne einer umfassenden Erfassungspflicht interpretieren, kommen sie spätestens bei der Frage der Sanktionierung von Verstößen gegen diese Erfassungspflicht an ihre



Auslegungsgrenzen. Eine Bußgeldregelung (hier einschlägig: § 22 Abs. 1 Nr. 9 ArbZG) kann nur dann zur Anwendung kommen, wenn sich die Verpflichtung, deren Verletzung sanktioniert wird, eindeutig aus der Vorschrift entnehmen lässt. Das ist mit der aktuellen Formulierung des § 16 Abs. 2 ArbZG nicht gewährleistet. Eine gesetzliche Klarstellung ist daher geboten.

Spezielle Zeiterfassungspflichten existieren nur in wenigen Bereichen. Nach § 17 MiLoG iVm § 8 SGB IV ist die Zeiterfassung verpflichtend in geringfügigen Arbeitsverhältnissen (sog. Minijobs), sowie den besonders missbrauchsgefährdeten Branchen nach § 2a SchwarzArbG. Zudem gibt es branchenspezifische Zeiterfassungspflichten, etwa gem. § 21a Abs. 7 ArbZG (Straßentransport) oder § 6 GSA-Fleisch (Fleischbranche). Insofern besteht eine Regelungslücke, die – wider politischen Ankündigungen im Nachgang der EuGH-Entscheidung – bisher nicht geschlossen worden ist.

ii. Unzureichendes und lückenhaftes System behördlichen Kontrollen

Die staatlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der auf der Richtlinie beruhenden Vorgaben des Arbeitszeitrechts bleiben aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften – wie bereits in den Stellungnahmen der Vergangenheit ausgeführt – weiterhin hinter den Anforderungen der EU-Arbeitszeitrichtlinie zurück.

Nach der Rechtsprechung des EuGH (7.9.2006 – Rs. C-484/04) muss der Staat die Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie gewährleisten und darf dies nicht dem „freien Spiel der Kräfte“ überlassen. Auch eine behördliche Überwachung der Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes bleibt in Deutschland weiterhin unzureichend.

Die Zahl der durch die Arbeitsschutzbehörden besichtigten Betriebe ist von knapp 100.000 im Jahr 2013 auf nur noch 61.864 im Jahr 2019 gesunken. Dabei wird zudem mit der neuen Leitlinie LV1 der Länder ein Konzept zur risikoorientierten Überwachung festgelegt, welches eine Konzentration auf solche Wirtschaftsbereiche vorsieht, in denen ein besonders hohes Risiko für die Sicherheit und Gesundheit von Beschäftigten besteht. **Eine proaktive Überwachung durch die Aufsichtsbehörden ist damit nahezu abgeschlossen** (s. Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2019, Seite 29-30). Schwerpunktkontrollen in einzelnen Branchen decken eklatante Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz im großen Ausmaß auf: Die Arbeitsschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat von Juli bis September 2019 die Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“ durchgeführt. Im Rahmen der Aktion sind 30 Großbetriebe aus den Bereichen der Schlachtung und der Fleischverarbeitung mit ca. 17.000 Beschäftigten auf die Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften und des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft überprüft worden. Die Überprüfungen zeigen in fast allen kontrollierten Betrieben gravierende Ver-



stöße gegen Arbeitsschutzvorschriften. Es wurden allein mehr als 5.800 Arbeitszeitverstöße festgestellt.¹ Hinzu kommt, dass in den meisten mittleren und kleinen, meist nicht tarifgebundenen Unternehmen, deren Beschäftigte keine betriebliche Arbeitnehmervertretung haben, jegliche innerbetriebliche Kontrollmechanismen wegfallen. Gerade dort aber finden die Kontrollen seitens der zuständigen Behörden verhältnismäßig selten statt, so dass die III.GDA Periode verstärkt auf Betriebsbesichtigungen in diesem Bereich abstellt.² Gerade die fehlende Kontroll- und Bußgeldrichte ist im SLIC Report 2017 (Conclusions and Recommendations) ebenfalls kritisiert worden und hat den Anstoß für das Arbeitsschutzkontrollgesetz gegeben. Demnach soll eine Mindestkontrollquote von 5 Prozent bis zum Jahre 2026 etabliert werden (§ 21 Abs. 1a ArbSchG) und eine Trendwende beim Personalabbau der Arbeitsschutzaufsichten eingeläutet werden. Ob dies jedoch gelingt, bleibt abzuwarten

ii. Systematische Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz in ausgewählten Branchen

In mehreren Branchen – befördert durch lückenhafte Kontrollen – sind systematisch Arbeitszeitverstöße auf der Tagesordnung. Dazu gehört die häufig undeklarierte Mehrarbeit durch unrealistische Akkordvorgaben bspw. in der Krankenhausreinigung. Beschäftigte kommen früher oder gehen später, um ihre Arbeit zu schaffen. Denn die Flächen- bzw. Reviervorgaben sind inzwischen derart unrealistisch, dass sie in der vorgegebenen Zeit nicht fachgerecht zu bewältigen sind. Gerade das hohe Verantwortungsbewusstsein von Reinigungskräften in diesen hygienesensiblen Bereichen, aber auch der Druck der Arbeitgeber gegenüber häufig befristet eingestellten Kräften führt dazu, dass dann unbezahlt und undokumentiert mehr gearbeitet wird. Dies führt ggf. zu Unterschreitungen des Branchenmindestlohnes in der Reinigung, zu sozialversicherungsrechtlichen und arbeitszeitrechtlichen Verstößen.

Auch in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit können regelmäßige Verstöße gegen Arbeitszeitregelungen festgestellt werden. Basierend auf Interviews mit Saisonarbeiter*innen aus Osteuropa stellt ein Bericht der „Initiative faire Landarbeit“ Arbeitstage von zehn bis zwölf Stunden an sieben Tagen in der Woche fest.³ Als problematisch wird in der Tätigkeit auch die Diskrepanz zwischen den gearbeiteten Stunden und den ausgezahlten Stundenlöhnen genannt.⁴ Es werden zum Teil Blankolisten für die Arbeitszeitaufzeichnung vorgelegt, die bereits zu Beginn der Saison durch die Beschäftigten unterschrieben werden. Dabei werden dann weniger Stunden eingetragen als real gearbeitet, sowie mehr und längere Pausen.

¹ [Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“. Abschlussbericht. \(nrw.de\)](#)

² [GDA Portal - Arbeitsgruppe "Betriebsbesichtigungen" \(gda-portal.de\)](#)

³ <https://igbau.de/Binaries/Binary15315/InitiativeFaireLandarbeit-Bericht2020.pdf>

⁴ <https://igbau.de/Binaries/Binary13929/2019-Bericht-Saisonarbeit-Landwirtschaft-Online.pdf>

iii. Systematische Missachtung des Arbeitszeitgesetzes bei Beschäftigung in Haushalten, insb. im Bereich der sog. 24-Stunden-Betreuung

Aufgrund der unterfinanzierten und nicht bedarfsdeckenden Pflegeeilleistungsversicherung (SGB XI) und zum Teil fehlender Angebote professioneller Pflege hat sich in einem mittlerweile relevanten Ausmaß die Beschäftigung sogenannter 24-Stunden Live-in Kräfte, v.a. im Bereich der Unterstützung von alten und pflegebedürftigen Menschen in privaten Haushalten etabliert. Eine Studie⁵ im Auftrag der Hans Böckler Stiftung schätzt, dass in 163.000 deutschen Pflegehaushalten Live-ins – vorwiegend Migrantinnen aus Mittel- und Osteuropa – tätig sind und dass sie dabei durchschnittlich auf eine wöchentliche Arbeitszeit (ohne Bereitschaftszeit) von 69 Wochenstunden kommen. Massive Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz sind in diesem Bereich zu verzeichnen, staatliche Kontrollen finden hingegen kaum statt. Erst kürzlich hat das Bundesarbeitsgericht – entgegen der verbreiteten Praxis und daher für die breite Öffentlichkeit überraschend⁶ – die juristische Selbstverständlichkeit festgestellt, dass Bereitschaftszeiten der in den Haushalten lebenden Arbeitskräfte als Arbeitszeit zu betrachten und zu vergüten sind.⁷ Im Streitfall hatte schon das Landesarbeitsgericht zweitinstanzlich einer bulgarischen Betreuungsperson die Nachzahlung des gesetzlichen Mindestlohns für 4.515 Arbeitsstunden in einem Zeitraum von 215 Tagen zugesprochen.⁸ Auch wenn dieses Pensum von 21 Stunden/Tag einer Überprüfung bedarf (das BAG hat die Sache diesbezüglich aufgehoben und zur weiteren Sachverhaltsaufklärung an das LAG zurückverwiesen), lässt sich bereits anhand der Größenordnung der Ansprüche das Ausmaß der missbräuchlichen Praktiken in diesem Bereich erahnen.

Die bisher in Deutschland fehlende gesetzliche Verpflichtung zur Erfassung der gesamten Arbeitszeit sowie die missverständliche gesetzliche Regelung in § 18 Abs. 1 S. 3 ArbZG, welche in der Praxis der Haushaltsbeschäftigung herangezogen wird, leisten den Verstößen gegen das Arbeitszeitgesetz in diesem Bereich Vorschub. § 18 Abs. 1 S. 3 ArbZG nimmt Arbeitnehmer, die in häuslicher Gemeinschaft mit den ihr anvertrauten Personen zusammenleben und sie eigenverantwortlich erziehen, pflegen oder betreuen, aus dem Anwendungsbereich des ArbZG aus. Ob diese Ausnahme auch für die in Haushalten der Pflege- bzw. Betreuungsbedürftigen lebenden Arbeitskräfte gilt, ist bis heute höchststrichterlich nicht geklärt. Sie dürfte zudem gegen die EU-Arbeitszeitrichtlinie verstoßen, die entsprechende Ausnahmen nicht vorsieht. Die Entstehungsgeschichte dieser Ausnahme sowie deren unverändert gebliebener Sinn und Zweck gebieten eine enge Auslegung: Es handelt sich um eine Regelung, welche den besonderen Lebens- und Arbeitsbedingungen von in sog. SOS-Kinderdörfern tätigen sog. SOS-Kinderdorfeltern Rechnung tragen sollte,

⁵ <https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-006597>

⁶ Dazu bereits im Jahr 2015: *Böning/Brors* NZA 2015, 846

⁷ BAG 24. Juni 2021, Az: 5 AZR 505/20.

⁸ LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.08.2020 - 21 Sa 1900/19; <https://openjur.de/u/2303053.html>, zuletzt besucht am 27.01.2021



die auf der Bereitschaft zum Aufbau einer elternähnlichen Beziehung gegenüber minderjährigen Schutzbefohlenen ohne klare Abgrenzung zwischen Arbeits- und Ruhezeiten beruht⁹. In der Praxis der Vertragsgestaltung wird unter Berufung auf diese Vorschrift den Betreuungskräften in Privathaushalten jedoch systematisch das Recht auf Arbeitszeitschutz aberkannt, was von Seiten der Politik bisher hingenommen wurde¹⁰. Die Bundesregierung ist seit Jahren, auch nach der Ratifizierung des Hausangestellten-Übereinkommens der ILO Nr. 189, welche den Arbeitszeitschutz für die Hausangestellten ausdrücklich regelt, nicht bereit gewesen, die offensichtlichen Schutzlücken im Bereich der Arbeitszeit der Hausangestellten zu schließen.

b. Unzureichende Umsetzung der materiellen Richtlinienvorgaben

i. Ausgleichszeitraum (Art. 6 lit. b der Richtlinie)

Die deutsche Regelung des Ausgleichszeitraums in § 3 ArbZG entspricht weiterhin – wie schon in der Stellungnahme zum letzten Nationalen Bericht ausgeführt – nicht den Anforderungen des Art. 6 lit. b und Art. 16 lit. b der Richtlinie: Sie ermöglicht eine Verlängerung der täglichen Arbeitszeit auf bis zu 10 Stunden und damit 60 Stunden/Woche, wenn innerhalb von 6 Monaten ein Ausgleich auf durchschnittlich 48 Stunden geschaffen wird. Damit werden Arbeitszeiten ermöglicht, welche gegen die Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich der wöchentlichen Begrenzung der Arbeitszeit auf 48 Stunden in einem Bezugszeitraum von 4 Monaten verstoßen. Wir verweisen an dieser Stelle auf unsere Ausführungen in der Stellungnahme zum Nationalen Bericht 2014.

ii. Schutz bei Nacht- und Schichtarbeit (Art. 8 der Richtlinie)

Die deutsche Regelung genügt zudem den Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich der Beschränkung der Dauer der Nachtarbeit (Art. 8) sowie der Maßnahmen zur Gewährleistung der Gesundheit und der Sicherheit von Nacht- und Schichtarbeitnehmern (Art. 12 und 13) nicht. Während Erwägungen 6 bis 11 sowie Art. 8 bis 13 der Richtlinie eine Begrenzung von Nachtarbeit verlangen, schränkt § 6 ArbZG Nachtarbeit in keiner Weise ein. Die Dauer der Nachtarbeit wird über die tarifliche Öffnungsklausel gem. § 7 Abs. 1 Nr. 4 und § 7 Abs. 2a iVm Abs. 7 ArbZG faktisch zur Disposition der Tarifvertrags- und Betriebsparteien gestellt. Der DGB hat dazu bereits ausführlich in seiner Stellungnahme zum Nationalen Bericht 2014 ausgeführt, worauf an dieser Stelle verwiesen wird.

iii. Dauer der Nachtarbeit und Bezugszeiträume für die Nachtarbeit

Entgegen den Vorgaben des Art. 8 der Richtlinie ermöglicht die Regelung des § 6 Abs. 2 ArbZG die Ausdehnung der zulässigen täglichen Nachtarbeitszeiten von 8 auf bis zu 10

⁹ Einzelheiten bei: *Böning*, Arbeitsort Privathaushalt: eine arbeitsschutzfreie Zone? WSI-Mitteilungen 4/2015, S. 309 ff.

¹⁰ ebenda.



Stunden in einem Zeitraum von 24 Stunden, wenn im Bezugszeitraum von 4 Wochen die nächtliche Arbeit durchschnittlich 8 Stunden nicht überschreitet. Wir verweisen an dieser Stelle auf unsere Kritik in der Stellungnahme zum Nationalen Bericht 2014.

iv. Arbeitszeitverlängerung ohne Ausgleich gem. § 7 Abs. 2 a iVm. Abs. 7 ArbZG

Die Regelung der Arbeitszeitverlängerung ohne Ausgleich (§ 7 Abs. 2 a iVm Abs. 7 ArbZG) verstößt weiterhin gegen die Regelung des Art. 22 der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG und missachtet die Rechtsprechung des EuGH zu Bereitschaftszeiten als Arbeitszeiten. Entgegen der Feststellung des EuGH, dass Bereitschaftsdienst Arbeitszeit ist, lässt diese Regelung eine Überschreitung der werktäglichen Arbeitszeit auch ohne Ausgleich über acht Stunden zu, wenn in die Arbeitszeit regelmäßig Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst fällt. Auch auf diese Umsetzungslücke haben wir bereits in unserer Stellungnahme zum Nationalen Bericht 2014 hingewiesen. Während Art. 22 der Richtlinie absolute Freiwilligkeit erfordert, lässt die nationale Regelung vertragliche Unterwerfungen bis zu 6 Monaten zu.

c. Unzureichende Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie bei beamtenrechtlichen Regelungen von Bund und Ländern

Auch die Umsetzung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie im Beamtenrecht ist noch immer unzureichend. Die bundes- und landeseigenen Verordnungen zur Regelung der Arbeitszeiten der Beamt*innen von Bund, Ländern und Kommunen sehen weiterhin Normen vor, die den Vorgaben der Arbeitszeitrichtlinie entgegenstehen.

Auf Bundesebene ist die Arbeitszeit der Beamt*innen in §§ 87, 88 Bundesbeamtengesetz (BBG) und der darauf fußenden Arbeitszeitverordnung (AZV Bund) geregelt. Beide Rechtsgrundlagen sind das für die Beamt*innen geltende Äquivalent zum Arbeitszeitgesetz bzw. zu entsprechenden tarifvertraglichen Regelungen im öffentlichen Dienst (TVöD, TV-L). Die AZV Bund wurde zwar 2020 novelliert, die Vorgaben der Richtlinie über den Bezugszeitraum für die Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit für Beamt*innen (vgl. §§ 2 Nr. 12; 13; 14 AZV Bund) wurde im Rahmen dessen jedoch nicht entsprechend der Arbeitszeitrichtlinie korrigiert. Obwohl laut Richtlinie alle Beschäftigten – und damit auch die Beamten – nach Art. 16 einen Anspruch auf eine Begrenzung ihrer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden haben, für deren Berechnung ein Bezugszeitraum von 4 Monaten zugrunde gelegt wird, sehen die beamtenrechtlichen Regelungen wie die AZV Bund einen Bezugszeitraum von 12 Monaten vor. Damit wird der durch Art. 19 der Richtlinie im Ausnahmefall tolerierte verlängerte Bezugszeitraum von sechs Monaten gar verdoppelt. Eine Verlängerung des Bezugszeitraums auf 12 Monate wäre einzig durch eine Tarifvereinbarung zulässig (Art. 18, 19) – dieser Weg kann aufgrund des im Beamtenrecht geltenden Gesetzesvorbehalts hier jedoch nicht einschlägig sein. Auch eine in Art. 18 b der Richtlinie erlaubte „Erstreckung“ einer von der Richtlinie abweichenden Bestimmung eines Tarifvertrages auf andere Beschäftigte kann nicht als Argument für den längeren Bezugs-



zeitraum gelten. Angesichts des Beteiligungsrechts der beamtenrechtlichen Spitzenorganisationen (vgl. § 118 BBG) bei die Arbeitsbedingungen der Beamt*innen betreffenden Fragen bleibt für eine solche Erstreckung kein Raum. Untermauert wird diese Auffassung durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu einer vergleichbaren brandenburgischen Regelung (BVerwG, Urteil vom 20. Juli 2017 – 2 C 31/16 –, BVerwGE 159, 245-270). Das Gericht hält Art. 18 b der Richtlinie als Rechtsgrundlage für die Erweiterung des Bezugszeitraums auf bis zu 12 Monaten für nicht einschlägig.

Des Weiteren ist der Schutz der Beamt*innen bei Schicht- und Nachtdiensten noch immer unzureichend. Mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von bis zu 41 Stunden ist ein humaner, gesundheitserhaltender (Wechsel)Schichtdienst nicht gestaltbar. Die in der Richtlinie vorgeschriebenen Erholungsphasen und Schichtdauern lassen sich so in der Praxis nicht erreichen. Die Arbeitszeit muss reduziert werden. Entgegen den Vorgaben des Art. 8 der Richtlinie ermöglicht die Regelung in § 14 AZV Bund zudem die Ausdehnung der zulässigen täglichen Nachtdienstzeit auf über die als normal geltenden 8 Stunden hinaus, wenn im Bezugszeitraum von 12 Monaten die nächtliche Arbeit durchschnittlich 8 Stunden nicht überschreitet. Außerdem sieht die AZV Bund entgegen Art. 9 der Richtlinie nicht die Möglichkeit der Untersuchung des Gesundheitszustandes von Beamt*innen im Nacht- und Schichtdienst mit einem daraus ggf. entstehenden Anspruch auf Versetzung auf einen Tagarbeitsplatz vor.

d. Maßnahmen hinsichtlich der Arbeitszeitgestaltung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) am 07.04.2020 die zeitlich begrenzte (10.04.2020 bis 30.06.2020; Nachwirkungen bis 31.07.2020) und damit zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme nicht mehr gültige COVID-19 Arbeitszeitverordnung zur Bewältigung der Corona-Krise erlassen. Dazu wurde am 27.03.2020 durch Einfügung des § 14 Abs. 4 des Arbeitszeitgesetzes eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage geschaffen worden, welche inzwischen ebenfalls weggefallen ist.

Begründet wurde diese Verordnung mit Befürchtungen unzureichender Personalkapazitäten sowohl im Gesundheitswesen als auch in zahlreichen anderen Branchen. Sie ermöglichte folgende Ausnahmen von den geltenden Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes:

- die Reduzierung der täglichen Ruhezeit von 11 auf 9 Stunden bei einem Ausgleichszeitraum von 4 Wochen
 - die Ausdehnung der täglichen Arbeitszeit von 8 auf 12 Stunden
 - die Ausdehnung der wöchentlichen Arbeitszeit von 48 auf 60 Stunden, wobei die 60 Stunden bei Bedarf zeitlich unbegrenzt überschritten werden konnten
 - die Ausweitung der Ausgleichszeiten für diese Mehrarbeit über die im ArbZG vorgesehenen Zeiten hinaus
 - Aufhebung von Beschäftigungsverboten an Sonn- und Feiertagen
- Die Ausnahmen wurden zugelassen in den durch die Pandemie angeblich betroffenen sog. „systemrelevanten“ Bereichen, unter anderem bei Produktion und Transport von Waren



des täglichen Bedarfs und Arzneien, in Gesundheitsdiensten, bei Behörden und Energieversorgern.

Die Vertreter der Arbeitnehmerschaft wurden nicht eingebunden hinsichtlich der Frage, ob die angeblich „notwendigen“ Lockerungen aus Sicht der Betroffenen tatsächlich notwendig und vor allem diesen zumutbar sind. Unter dem Vorwand einer (tatsächlichen oder fiktiven, jedenfalls in Teilen durch die Regierung aufgrund jahrelangen Vernachlässigungen der Investitionen im Gesundheitswesen, strategischer Infrastruktur etc. mitverschuldeten) Notlage wurden die arbeitsmedizinisch zwingend notwendige Grenzen der Arbeitszeitgestaltung aufgehoben und die Last der Bewältigung der angeblichen „Notlage“ einseitig auf die Beschäftigten übertragen. Dabei wurden Arbeitszeiten zugelassen, die im eindeutigen Widerspruch zu den vorliegenden gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen zum Zusammenhang zwischen der Dauer und Lage von Arbeits- und Ruhezeiten und den damit verbundenen Folgen (s. dazu unter 6 a der Stellungnahme) stehen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben die Verordnung daher von Anfang an als völlig falschen Ansatz zur Krisenbewältigung scharf kritisiert und die Beendigung der Laufzeit der Verordnung ausdrücklich begrüßt.

3. Aktuelle Erkenntnisse zu Einhaltung der Grenzen des Arbeitszeitrechts bei mobilen Arbeiten

Während der Pandemie hat das Arbeiten im Homeoffice einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren: In Vor-Corona-Zeiten haben 87 Prozent der Frauen und 79 Prozent der Männer überwiegend im Betrieb gearbeitet; nur vier Prozent der Beschäftigten im Homeoffice. Dabei waren für Männer die Möglichkeiten, im Homeoffice zu arbeiten, deutlich größer als für Frauen: 18 Prozent der Männer, aber nur 9 Prozent der Frauen haben abwechselnd im Betrieb und im Homeoffice gearbeitet.

Zwar hat sich in der Pandemie die Kluft zwischen Männern und Frauen bei der Homeoffice-Nutzung etwas geschlossen, sie zeigt sich aber immer noch deutlich: Von den Frauen, die zum Zeitpunkt einer vom BMAS in Auftrag gegebenen Befragung mehrerer Forschungsinstitute im Juli und August 2020 von Zuhause arbeiteten, hatten mehr als die Hälfte (52 Prozent) erst während der Pandemie damit begonnen, bei den Männern betrug dieser Anteil nur 39 Prozent. Während Frauen vor der Krise sehr viel häufiger als Männer angaben, dass Homeoffice nicht erlaubt sei, zeigen sich in der aktuellen Befragung keine deutlichen Unterschiede zwischen Frauen und Männern.

Die Auswirkungen mobiler Arbeit auf die Arbeitsbedingungen waren im Jahr 2020 Gegenstand des Reports des gewerkschaftlichen Index Gute Arbeit (Abrufbar unter: <https://index-gute-arbeit.dgb.de/++co++6bbbd7ec-0c7f-11eb-8fc7-001a4a160123>).

Die Auswertung zeigt ein ambivalentes Ergebnis: Einerseits verfügen Beschäftigte, die mobil arbeiten, über größere Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ausführung ihrer Arbeit. Andererseits weisen sie höhere Belastungen u. a. durch erweiterte Erreichbarkeit, überlange Arbeitszeiten und verkürzte Ruhezeiten auf.



Insgesamt gab ein Fünftel (21 Prozent) der Befragten an, auch außerhalb der normalen Arbeitszeit für betriebliche Angelegenheiten erreichbar sein zu müssen. Bei Beschäftigten mit einem festen Arbeitsplatz war dies bei 15 Prozent sehr häufig oder oft der Fall. Unter den mobil tätigen Beschäftigten war diese Erwartung deutlich stärker ausgeprägt. Bei allen mobilen Formen des Arbeitens lag der Anteil ständiger Erreichbarkeit mehr als doppelt so hoch. Zwischen einem Drittel und der Hälfte der Befragten waren betroffen. Während in Deutschland knapp jede/r Zehnte (9 Prozent) durchschnittlich mehr als 48 Stunden pro Woche arbeitet, bei Beschäftigten mit einem festen betrieblichen Arbeitsplatz der Anteil bei sechs Prozent liegt, sind es unter den mobil tätigen Beschäftigten zwischen 16 und 20 Prozent, die den gesetzlichen Schutzstandard überschreiten. Die zu Hause erbrachte Arbeitszeit geht auch in einem Viertel der Fälle mit unbezahlter Mehrarbeit einher. Auch der Anteil derjenigen, die von einer Verkürzung der durch die Richtlinie und das deutsche Arbeitszeitgesetz vorgesehenen Ruhezeiten von 11 Stunden betroffen sind, ist unter den Beschäftigten im Homeoffice am höchsten: Bei Beschäftigten mit einem festen Arbeitsplatz liegt der Anteil bei 10 Prozent; mehr als doppelt so hoch ist der Anteil unter denjenigen, die von zu Hause aus arbeiten (21 Prozent).

4. Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, insbesondere während der Corona-Krise

In der pandemiebedingten Erwerbs- und Betreuungssituation haben Frauen den ganz überwiegenden Teil der anfallenden Sorgearbeit geschultert: Laut einer Analyse auf Grundlage der Erwerbstätigenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung haben in den ersten Monaten der Pandemie 54 Prozent der Frauen, aber nur 12 Prozent der Männer den überwiegenden Teil der anfallenden Kinderbetreuung übernommen¹¹. Nur bei einem Drittel der Befragten haben sich beide Elternteile die Betreuung der Kinder geteilt. Während einige der vor allem weiblichen Beschäftigten für diesen Zweck ihre Arbeitszeiten reduziert haben, ist davon auszugehen, dass viele derjenigen, die ihre Arbeit nicht reduzieren konnten oder wollten, die Doppelbelastung unter Inkaufnahme von Überschreitung der zulässigen Arbeitszeitgrenzen – insbesondere durch ist die Arbeitsunterbrechung tagsüber und die Verlagerung in der Arbeit in die Abend-/Nachtstunden und die Verkürzung der Ruhezeiten - gemeistert haben.

Für knapp die Hälfte der Beschäftigten, die im Juli/August 2020 im Homeoffice gearbeitet haben, hat sich nach eigener Einschätzung die Vereinbarkeit im Vergleich zu ihrer Situation vor der Pandemie nicht verändert, aber immerhin 44 Prozent waren der Auffassung, dass die Vereinbarkeit besser gelinge. Von denjenigen, die erst in der Pandemie mit dem Homeoffice begonnen haben, meinte dies sogar jede/r zweite. Die stärkere Nutzung von Homeoffice kann offenbar grundsätzlich dazu beitragen, dass sich Beruf und Familie besser vereinbaren lassen. Neben der verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist die Verkürzung der Pendelzeiten bzw. der Wegfall der Wegezeiten die wichtigste Erfahrung.

¹¹ Policy Brief WSI, 05/2020



Die Erfahrungen mit dem Arbeiten im Homeoffice unter den pandemiebedingten Einschränkungen zeigen aber auch, dass sich Arbeiten mit der Betreuung von Kindern im Kita-Alter oder der Unterstützung im Homeschooling nicht vereinbaren lässt. Frauen, die neben dem Homeoffice Angehörige betreuen, geben deutlich häufiger als Männer an, dass dies ihre Arbeit sehr stark beeinträchtigt (18 Prozent im Vergleich zu sieben Prozent).

5. Bewertung der sozioökonomischen Auswirkungen der Umsetzungsmaßnahmen, insbesondere auf

a. Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer

i. Allgemein

Mit einem umfangreichen Katalog von Ausnahmen und Abweichungen von den grundsätzlich geltenden Mindestschutzvorgaben (Art. 17 ff.) eröffnet die Richtlinie einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung von verschiedensten Arbeitszeitarrangements im nationalen Recht. Diese Eröffnung der Richtlinie für die nationale Senkung des Schutzes, gepaart mit der unzureichenden Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Deutschland (s. unter 2) hat zur Folge, dass das durch die Richtlinie verfolgte Ziel des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten in der Praxis oft nicht erreicht wird: Viele der an sich *zulässigen* Arbeitszeitmodelle gefährden die Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten. Mit der Verbreitung der mobilen Arbeit, auch und insbesondere im Zuge der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie, sind neben größeren Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ausführung der Arbeit oft auch höhere Belastungen u. a. durch erweiterte Erreichbarkeit, überlange Arbeitszeiten und verkürzte Ruhezeiten hinzugekommen.

ii. Belege: Nationale und internationale Auswertungen

Zahlreiche deutsche wie internationale Studien und Umfragen, die die Auswirkungen von – im Rahmen der Richtlinie – zulässigen Arbeitszeitarrangements auf das psychische und physische Wohlergehen der Beschäftigten untersuchen, bestätigen, dass das Ziel des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten in der Praxis oft nicht erreicht wird. Stellvertretend können folgende aktuelle Studien genannt werden:

- Amlinger-Chatterjee M (2016): Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Atypische Arbeitszeiten. 1. Aufl. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- Backhaus, Nils (u.a.)(2019): Auswirkungen verkürzter Ruhezeiten auf Gesundheit und Work-Life-Balance bei Vollzeitbeschäftigten: Ergebnisse der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2017. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaften, Vol. 73, S. 394-417.
<https://doi.org/10.1007/s41449-019-00169-8>
- BAuA (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin) (2016). Arbeitszeitreport Deutschland 2016. Dortmund: BAuA.



- BAuA (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin) (2017): Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Wissenschaftliche Standortbestimmung. Dortmund: BAuA.
- Beermann, Beate / Wöhrmann, Anne M. (2018): Themenfeld „Arbeitszeit“. In: ASU Arbeitsmed Sozialmed Umweltmed 2018; 53 (Sonderheft): 20-24.
- Beermann, Beate (u. a.) (2019): Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu Arbeitszeit und gesundheitlichen Auswirkungen. baa: Fokus, März 2019. DOI: 10.21934/baa:fokus20190329
- Brauner, Corinna (u. a.) (2020): Überstunden, Ausgleichsmöglichkeiten, Gesundheit und Work-Life-Balance – Repräsentative Ergebnisse der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2017. In: Sozialpolitik CH, Vol. 3/2020. <http://dx.doi.org/10.18753/2297-8224-168>
- DGB-Index Gute Arbeit (2021): Arbeiten im Homeoffice. Zwischen Gestaltungsspielräumen und Mehrbelastung. Kompakt 01/2021. <https://index-gute-arbeit.dgb.de/-/0bl>
- Pega, Frank et al. (2021): Global, regional, and national burdens of ischemic heart disease and stroke attributable to exposure to long working hours for 194 countries, 2000-2016: A systematic analysis from the WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2021.106595>
- Schulz, Anika D. (u. a.) (2020): Erholungsbeeinträchtigungen bei Beschäftigten. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland. In: Zentralblatt für Arbeitsmedizin, Arbeitsschutz und Ergonomie, Vol. 70, S. 57-65. <https://doi.org/10.1007/s40664-019-00373-7>
- Wöhrmann, Anne M. (u. a.) (2019): Arbeitszeit in Deutschland: Länge, Lage, Flexibilität der Arbeitszeit und die Gesundheit der Beschäftigten. In: Rump, Jutta/Eilers, Silke (Hrsg.): Arbeitszeitpolitik. Ziel-konflikte in der betrieblichen Arbeitszeitgestaltung lösen. Wiesbaden: Springer, S. 159-177.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.): BAuA-Arbeitszeitbefragung: Vergleich 2015 – 2017 – 2019, Dortmund/Berlin/Dresden.

iii. Ergebnisse der vorliegenden Studien

Die arbeitswissenschaftliche Forschung zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen langen Arbeitszeiten und verstärkten gesundheitlichen Beschwerden – von Kopfschmerzen und Schwindelgefühl über Stresserleben bis zu Burnout-Symptomen (Amlinger-Chatterjee 2016). Überlange Arbeitszeiten sind mit Erholungsproblemen der Beschäftigten und häufiger mit einer verminderten Arbeitsfähigkeit aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen verbunden (Schulz u. a. 2020).

In einer internationalen Studie kommen Autor*innen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu dem Ergebnis, dass lange Arbeitszeiten das Risiko für Herz-Kreislaufkrankungen und Schlaganfall erhöhen. Weltweit werden für das Jahr 2016 mehr als 745.000 Todesfälle auf überlange Arbeitszeiten zurückgeführt (Pega et al. 2021).



Darüber hinaus zeigen Studien, dass längere Arbeitszeiten und Überstunden mit einer deutlich schlechteren Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben verbunden sind (Brauner u. a. 2020, Wöhrmann u. a. 2019).

Wissenschaftlich belegt sind ebenfalls deutliche Zusammenhänge zwischen langen Arbeitszeiten und einem erhöhten Unfallrisiko. Übersteigt die tägliche Arbeitszeit acht Stunden, steigt das Unfallrisiko erst moderat, später exponentiell (Beermann/Wöhrmann 2018: 23).

Die gesundheitsgefährdenden Effekte von Länge, Lage und Verteilung der Arbeitszeit wirken noch einmal stärker, wenn verschiedene Arbeitszeitbelastungen miteinander kombiniert sind, wie z. B. bei langen Arbeitszeiten und ständiger Erreichbarkeit.

Gesundheitliche Risiken steigen zudem an, wenn die entlastende Wirkung von Erholungszeiten, z. B. durch Pausen sowie die Ruhezeit zwischen Arbeitsende und Arbeitsbeginn, beeinträchtigt werden. Schon die gelegentliche Unterschreitung der elfstündigen Mindestruhezeit ist mit erhöhten gesundheitlichen Risiken sowie einer schlechteren Work-Life-Balance verbunden. Die Arbeitswissenschaften empfehlen daher, eine Absenkung der entsprechenden Arbeitsschutzstandards unbedingt zu vermeiden (Backhaus u. a. 2020).

Flexibilitätsanforderungen bei der Arbeitszeit, die durch den Betrieb an die Beschäftigten gestellt werden und mit einer schlechten Planbarkeit und Vorhersehbarkeit der Arbeitszeit verbunden sind (wie dies z. B. bei Arbeit auf Abruf der Fall ist), gehen ebenfalls mit einer schlechteren Gesundheit und Work-Life-Balance einher (BAuA 2016). Erholungsmöglichkeiten und das Abschalten von der Arbeit werden durch solche betrieblichen Flexibilitätsanforderungen beeinträchtigt. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin kommt aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Evidenz zu dem Schluss: „Dass die arbeitsbezogene Inanspruchnahme während der Freizeit eine effiziente Erholung verhindert, sollte ständige Erreichbarkeit bzw. das Erledigen von Arbeitsbelangen in der Freizeit möglichst vermieden werden.“ (BAuA 2019: 7).

Aufgrund des nachweisbaren Zusammenhangs von Arbeitszeit und Gesundheit empfiehlt die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), die bestehenden gesetzlichen Vorgaben zur Arbeitszeit nicht aufzuweichen (BAuA 2017: 127).

b. Flexibilität/Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeitszeitrichtlinie in erster Linie das Ziel des Gesundheitsschutzes verfolgt und nicht der Sicherung von Flexibilität oder Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dient. Inwiefern die Richtlinie den Interessen der Unternehmen genügt, ist daher für die Beurteilung ihrer Wirksamkeit stets von zweitrangiger Bedeutung. Dies bestätigt auch die Richtlinie in ihrem 4. Erwägungsgrund: „Die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit stellen Zielsetzungen dar, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen.“



Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sind im Rahmen der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Deutschland die Flexibilitätsanforderungen von Unternehmen aller Branchen ausreichend berücksichtigt worden. Auch die ausdrückliche Zuordnung von Bereitschaftsdiensten als Arbeitszeit erleichtert die Arbeitsorganisation.

Von der in Art. 17 der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit, in Bezug auf die Ruhezeiten- und Pausen, Höchstarbeitszeiten und Bezugszeiträumen von den Mindestvorgaben der Richtlinie durch gesetzliche Ausnahmeregelungen abzuweichen, macht der deutsche Gesetzgeber vielfach Gebrauch. Konkret gelten folgende Spezialregelungen in Deutschland derzeit: Eine Kürzung der täglichen Ruhezeit in Krankenhäuser und ähnlichen Einrichtungen auf 10 Stunden täglich ist gem. § 5 Abs. 2 ArbZG möglich, ein Ausgleich für die Inanspruchnahme im Rahmen der Rufbereitschaft ist in § 5 Abs. 3 ArbZG geregelt. Für alle Branchen ist eine tarifvertragliche Kürzung um zwei Stunden (mit entsprechendem Ausgleich), wenn es die Art der Arbeit erfordert, gem. § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG zulässig. Die Ausgleichzeiträume sind für die Fälle des § 5 Abs. 2 und 3 ArbZG gesetzlich festgelegt, für den Fall des § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG muss dieser im Tarifvertrag so bemessen sein, dass dem Erholungsbedürfnis des Arbeitnehmers Genüge getan wird.

Darüber hinaus gewährt der deutsche Gesetzgeber (gestützt auf die in Art. 18 der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit, von den Vorschriften über die regelmäßige Arbeitszeit durch Kollektivvereinbarungen abzuweichen) den Sozialpartnern eine weitgehende Regelungsprärogative in Fragen der Arbeitszeitgestaltung in verschiedenen Branchen und Betrieben. (§ 7 ArbZG). Diese Prärogative überschreitet den durch die Richtlinie aufgezeichneten Rahmen (zur Kritik s. unter 2). Der dadurch geschaffene Spielraum geht weiter, als es die vielfältigen Flexibilitätsanforderungen verschiedener Branchen und Betriebe erfordern. Es sind keine Fälle von tariflichen Verhandlungen bekannt, in welchem die berechtigten Flexibilisierungswünsche des Unternehmens aufgrund von zu starren Grenzen des Arbeitszeitrechts nicht berücksichtigt werden konnten.

c. Kleine und mittlere Unternehmen

Die Auswirkungen des durch die Arbeitszeitrichtlinie geschaffenen rechtlichen Rahmens auf die kleinen und mittleren Unternehmen können sowohl aus der Perspektive der dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch aus der Perspektive der Unternehmen selbst betrachtet werden.

Der Schutzrahmen des gesetzlichen Arbeitsschutzrechts hat für die Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen einen besonderen Stellenwert. Diese werden nämlich in einem geringen Umfang von Tarifverträgen erfasst, welche Arbeitszeiten für Arbeitnehmer auf der Grundlage einer – je nach Branche – 35-40-Stunden-Woche regeln.



Insgesamt waren im Jahr 2019 53 Prozent der Beschäftigten in West- und 45 Prozent der Beschäftigten in Ostdeutschland in tarifgebundenen Betrieben tätig¹². Je kleiner der Betrieb, umso weniger profitieren die Beschäftigten von den tariflichen Arbeitszeitregelungen. Während Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten ganz überwiegend (im Durchschnitt 84 Prozent) an Branchen- und Haustarifverträge gebunden sind, sind es Betriebe mit einer Belegschaftsstärke von 50-199 Personen nur etwa zur Hälfte. Weniger als ein Viertel der Betriebe mit weniger als 50-Beschäftigten unterliegen Tarifverträgen (Angaben nach IAB-Betriebspanel 2020). Da nach Angaben des Statistischen Bundesamtes über 60 Prozent der Beschäftigten in Deutschland in kleinen und mittleren Unternehmen arbeiten, ist ein Großteil der Beschäftigten in Deutschland auf den Schutzrahmen der Arbeitszeitrichtlinie besonders angewiesen.

Umgekehrt wirkt sich die Verabschiedung der Arbeitszeitrichtlinie und deren Umsetzung in das nationale Recht insofern unterschiedlich auf die großen Unternehmen und auf die KMU aus, als die ersten ihre Arbeitszeiten ohnehin nach den Tarifverträgen – und damit für die Beschäftigten in der Regel günstiger als von der Richtlinie vorgesehen – gestalten. Die kleinen und mittleren Unternehmen behalten im Rahmen der Arbeitszeitrichtlinie viel Spielraum, um die Arbeitszeiten an ihre Bedürfnisse anzupassen. Weitere Flexibilisierungsmöglichkeiten zu Gunsten der KMU, etwa durch eine Änderung der Arbeitszeitrichtlinie, sind daher nicht erforderlich.

Aus Sicht der Beschäftigten der KMU ist es wichtig, dass wirksame Kontrollen der Einhaltung der Arbeitszeit, welche gerade in den KMU nur unzureichend durchgeführt werden, überhaupt erfolgen. Die meisten Beschäftigten arbeiten nämlich mehr, als sie es vertraglich vereinbart haben – Vollzeitbeschäftigte in der Woche durchschnittlich 43,5 Stunden und damit im Durchschnitt fast 5 Stunden länger als vertraglich vereinbart¹³, bei mehr als einem Viertel der Männer sind Arbeitszeiten jenseits der 48-Stunden/Woche-Grenze an der Tagesordnung¹⁴

d. Auswirkungen der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie auf den Verwaltungsaufwand

Eine explizite Analyse der administrativen Kosten der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie für die deutsche Wirtschaft liegt dem DGB nicht vor. Der Arbeitzeitschutz als Bestandteil des Arbeits- und Gesundheitsschutzes darf jedenfalls nicht an den Kosten dessen gemessen werden, die seine Umsetzung verursacht – er kostet eben so viel wie es nötig ist, um das Ziel der Gesundheitsschutzes zu erreichen.

¹² IAB-Betriebspanel 2019, nach: Statistisches Taschenbuch 2020 der WSI/HBS, abrufbar unter: [p ta tariftaschenbuch_2020.pdf \(boeckler.de\)](https://www.boeckler.de/pdf/ta_tariftaschenbuch_2020.pdf), Dort unter 1.6.

¹³ BAuA 2020, abrufbar unter: https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitsgestaltung-im-Betrieb/Gefahrungsbeurteilung/Expertenwissen/Arbeitszeitgestaltung/Lange-Arbeitszeiten/Lange-Arbeitszeiten_node.html

¹⁴ ebenda.

5. Ausblick

a. Auswirkungen der Veränderungen auf dem Europäischen Arbeitsmarkt auf die Ziele europäischer Arbeitszeitpolitik

Künftige europäische Reformen des Arbeitszeitrechts müssen mit den Veränderungen auf dem europäischen Arbeitsmarkt, welche durch Entwicklung neuer Arbeitsformen, durch Internationalisierung und Digitalisierung der Arbeit und die daraus resultierenden Beschleunigung und Verdichtung der Arbeitsprozesse entstehen, Schritt halten. Jedoch nicht in dem Sinne, dass sie der fortschreitenden Entgrenzung zwischen Arbeit und Freizeit Tür und Tor öffnen oder sie gar legalisieren, sondern die arbeitenden Menschen vor Gefahren schützen, die aus neuen Arbeitsorganisationspraktiken und neuen Formen vertraglicher Arbeitszeitvereinbarungen resultieren. Denn während die neuen Technologien und Arbeitsformen die Arbeitswelt immer mehr verändern, werden die Menschen nicht belastbarer. Zahlreiche Studien, wie unter Punkt 4a vorangehend dargelegt, belegen den Zusammenhang zwischen steigenden Anforderungen und Beanspruchungen in der Arbeitswelt und dem Anstieg von psychischen und körperlichen Erkrankungen.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist eine bessere Umsetzung und Durchsetzung der geltenden EU-Arbeitszeitrichtlinie und der dazu ergangenen Rechtsprechung von zentraler Bedeutung.

Das Hauptziel der Arbeitszeitrichtlinie ist und bleibt der Schutz der Arbeitnehmer vor den gesundheitlichen und sicherheitsrelevanten Risiken langer und unregelmäßiger Arbeitszeiten. Künftige Reformen des Arbeitszeitrechts müssen zudem die demographischen und die beschäftigungspolitischen Entwicklungen in Europa berücksichtigen. Der europäische Gesetzgeber steht in der Pflicht, im Angesicht der Alterung europäischer Bevölkerungen Rahmenbedingungen für ein gesundes und langes Arbeitsleben zu schaffen, an dem möglichst viele Menschen teilhaben können. Das setzt voraus, dass Arbeitnehmer nicht bereits Jahre vor dem eigentlichen Renteneintrittsalter durch lange Arbeitszeiten erschöpft sind.

Auch infolge der aktuellen COVID19-Pandemie sind neue Schutzbedarfe entstanden, insbesondere für Menschen, die außerbetrieblich bzw. von Zuhause aus arbeiten. Es muss sichergestellt werden, dass auch für diese Beschäftigten die Mindeststandards der EU-Arbeitszeitrichtlinie uneingeschränkt zur Anwendung kommen und keine Ausnahmen gemacht werden. Die Aufrechterhaltung und Durchsetzung der geltenden Mindestschutzstandards des Arbeitszeitrechts für außerbetrieblich tätigen Beschäftigten gehören aktuell zu den wichtigsten Herausforderungen.

Die infolge der COVID19-Krise angestiegene Arbeitslosigkeit in vielen EU-Staaten erfordert wiederum Lösungen, welche möglichst viele Menschen in Beschäftigung halten und bringen. Rahmenbedingungen, welche überlange Arbeitszeiten einzelner Beschäftigten fördern, senken Chancen, derjenigen auf dem Arbeitsmarkt, die nach einer Beschäftigung suchen.

Schlussendlich dient die Förderung gesünderer Arbeitszeiten nicht nur Interessen der Arbeitnehmer, sondern kann auch als effiziente Wettbewerbsstrategie genutzt werden. Die



Unternehmen können von einer gestiegenen Produktivität, niedrigeren Fehlzeiten, geringerer Produktfehlerhaftigkeit, weniger Arbeitsunfällen und geringerer Mitarbeiterfluktuation sowie einer besseren Motivation der Arbeitnehmer und einer effizienteren Zeitnutzung mit besserer Arbeitsleistung profitieren. Ein für beide Seiten positiver Ansatz, bei dem die Länge der Arbeitszeiten gemeinsam begrenzt und Arbeitgebern sowie Arbeitnehmern eine höhere ‚Anpassungsfähigkeit‘ ermöglicht wird, rechnet sich.