

99. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2022

am 30. November und 1. Dezember 2022 in Perl

TOP 6.20

Zeitflexibles Arbeiten und Modernisierungsbedarf im Arbeitszeitrecht

Antragsteller: Berlin, Bremen, Thüringen

Beschlussvorschlag:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen unter dem Eindruck der technischen Entwicklungen in der Arbeitswelt und den Erfahrungen während der Corona Pandemie der letzten beiden Jahre fest, dass die Überprüfung der Einhaltung der Arbeitszeitschriften und der Gestaltung der Arbeitszeit in einer immer flexibleren Arbeitswelt ein Kernthema darstellt. Dabei erschwert die in der Praxis häufig unzureichende Dokumentation der Arbeitszeit in den Betrieben eine effektive Kontrolle durch die Arbeitsschutzbehörden der Länder erheblich.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern vor diesem Hintergrund die Bundesregierung auf, durch eine Änderung des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) sicherzustellen, dass
 - der Beurteilung der Gefährdungen durch ungünstige Arbeitszeitbedingungen im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) Rechnung getragen wird und
 - Arbeitgeber verpflichtet werden, die tägliche Arbeitszeit der Beschäftigten mit Beginn, Ende und Dauer inklusive der täglichen Ruhezeiten und Ruhepausen zu dokumentieren,

und damit das Arbeitszeiterfassungsurteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 13. September 2022 umzusetzen.

Begründung:

Arbeitsschutz soll die Sicherheit und den Gesundheitsschutz aller Beschäftigten, unabhängig von einer speziellen Branchenzugehörigkeit und der vertraglichen Gestaltung des Arbeitsverhältnisses sicherstellen. Die Auswirkungen der Arbeitszeitgestaltung auf psychische und physische Gesundheit sind unbestritten. Es wird dabei beispielsweise Bezug genommen auf die Ergebnisse aus den BAuA-Arbeitszeitbefragungen 2015, 2017 und 2019¹ sowie auf den DGB Index „Gute Arbeit“². Eine angemessene Gefährdungsbeurteilung ist erforderlich und soll nach § 5 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) auch die Arbeitszeit berücksichtigen. Eine Klarstellung und Verankerung der Gefährdungsbeurteilung im Arbeitszeitgesetz (ArbZG), wie in anderen Arbeitsschutzgesetzen und -verordnungen, unterstreichen diese Bedeutung.

Gemäß § 5 Abs. 1 ArbSchG hat der Arbeitgeber durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdung zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind. Nach § 5 Abs. 3 Nummer 4 ArbSchG sind dabei auch die Gefährdungen zu berücksichtigen, die aus der Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken ergeben.

Das Arbeitszeitgesetz selbst enthält keine Bestimmung zu einer Gefährdungsbeurteilung der Arbeitszeitgestaltung. Die Arbeitszeit findet aber bisher nur unzureichend Berücksichtigung in der Gefährdungsbeurteilung und wird selbst in Betrieben mit langen, ungünstigen Arbeitszeiten, bei Nacht- und Schichtarbeit bzw. bei der Ausschöpfung flexibler Regelungen vernachlässigt. Gleichzeitig kommt der Berücksichtigung der Gefährdungen durch Arbeitszeit und ihre Gestaltung in der Gefährdungsbeurteilung eine zunehmende Bedeutung zu. Hintergrund hierfür ist insbesondere der flexible Rahmen des ArbZG und das Vorhaben zur Einführung von Experimentierräumen³ für eine weitergehende Flexibilisierung, die eine Möglichkeit zur Abweichung von der Tageshöchst Arbeitszeit aufgrund von Tarifverträgen ermöglichen sollen. Dauer und Lage der Arbeitszeit, der Ruhezeit und der Ruhepausen stellen physische und psychische Belastungsfaktoren dar. Zudem ist die Arbeitszeit eine grundlegende Dimension für die Beurteilung weiterer Gefährdungsfaktoren (z. B. Gefahrstoffe, MAK-Werte, Lärm).

Ebenso wie die Verankerung der Arbeitszeit in der Gefährdungsbeurteilung ist die vollständige Dokumentation geleisteter Arbeitszeiten zum Schutz der Beschäftigten, zum Schutz der Interessen der Arbeitgeber und zur Ermöglichung effektiver Kontrollen durch die Arbeitsschutzbehörden unbedingt erforderlich. Gemäß der Entscheidung des EuGH (Rs C-55/18 CCOO) aus

1siehe: https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitswelt-und-Arbeitsschutz-im-Wandel/Arbeitsweltberichterstattung/Arbeitszeitmonitoring/functions/BereichsPublikationssuche_Formular.html?nn=371c1b59-3e90-4830-9df6-ce566e5c9640

2 Siehe: <https://index-gute-arbeit.dgb.de/>

3 Siehe: Koalitionsvertrag, S.68

dem Mai 2019 haben die Mitgliedstaaten die Arbeitgeber zu verpflichten, ein objektives, verlässliches und zugängliches System zur Dokumentation der Arbeitszeiten einzurichten.

Mit Beschluss des BAG vom 13. September 2022, Az. 1 ABR 22/21, hat das oberste Arbeitsgericht festgestellt, dass der Arbeitgeber nach unionsrechtskonformer Auslegung von § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG verpflichtet ist, ein System einzuführen, mit dem die von den Arbeitnehmern geleistete Arbeitszeit erfasst werden kann. Nach diesem Grundsatzurteil besteht in Deutschland eine Pflicht zur Arbeitszeiterfassung, was die Notwendigkeit und Dringlichkeit nach einer Reform des ArbZG unterstreicht.

Im Arbeitszeitgesetz ist zurzeit nur vorgesehen, dass die über acht Stunden hinausgehende tägliche Arbeitszeit und die Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen vom Arbeitgeber aufzuzeichnen ist. Danach steht keine Arbeitszeitdokumentation zur Verfügung, aus der ersichtlich wird, wie die regulären Arbeitszeiten liegen oder ob die gesetzlich vorgeschriebenen Ruhezeiten eingehalten werden. Damit fehlt die gesetzliche Grundlage für eine Überprüfung der Umsetzung von Arbeitsschutzvorschriften durch die Arbeitsschutzbehörden. Die derzeitige Dokumentationsverpflichtung aus § 16 Abs. 2 ArbZG reicht nicht aus, um die vom EuGH genannten europarechtlichen Anforderungen zur Einhaltung der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten aber auch der Arbeitszeiten zu erfüllen. Auch der Ausgleich von Mehrarbeit ist laut EuGH nicht nachvollziehbar.

Es ist daher erforderlich, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeiten jeweils am Tag der Arbeitsleistungen zu dokumentieren. Voraussetzung dafür sind vollständige, auswertbare Arbeitszeitdokumentationen, möglichst elektronisch. Elektronische Arbeitszeitdokumentationen, für die es auch für kleine Unternehmen bereits einfache Lösungen gibt, können den Unternehmen darüber hinaus wichtige Informationen für die Arbeitsorganisation geben und können vielfältig im Unternehmen genutzt werden. Technische Lösungen begrenzen auch den betrieblichen Aufwand. Die elektronische Erfassung sollte zur Entlastung der Unternehmen und zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit Vorrang haben.

Eine konkrete gesetzliche Regelung zur Dokumentation aller Arbeitszeiten im Arbeitszeitgesetz könnte neben den oben genannten Aspekten der Vereinfachung und Klarheit dienen. Es gibt heute viele, jeweils sehr unterschiedliche gesetzliche Dokumentationsverpflichtungen, z. B. im Mindestlohngesetz in Abhängigkeit zur Branchen-Zugehörigkeit; im Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft; Fahrpersonalrecht u. a. Diese spezialgesetzlichen Dokumentationsverpflichtungen würden dann zum Großteil durch eine einheitliche Regelung im Arbeitszeitgesetz überflüssig, so dass es auch zu einer Gleichbehandlung aller Arbeitgeber und Beschäftigten käme.

Darüber hinaus stellt die Erfassung der Arbeitszeit eine grundlegende Basis für die Gefährdungsbeurteilung dar. Da nach den Erkenntnissen aus der BAuA-Arbeitszeitbefragung etwa 80% aller Beschäftigten bereits heute ihre vollständigen Arbeitszeiten dokumentieren, wäre auch der Aufwand für die Betriebe nicht unverhältnismäßig hoch. Weitere Ergebnisse der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2019 deuten auf Zusammenhänge zwischen einem Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung und der Gefahr einer zeitlichen Entgrenzung von Arbeit hin. Der Verzicht auf eine Arbeitszeiterfassung geht dabei häufig einher mit überlangen Arbeitszeiten, (unbezahlten) Überstunden, verkürzten Ruhezeiten (weniger als 11 Stunden) sowie einer häufigen Kontaktierung in der Freizeit bzw. Ruhezeit.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben bereits in dem mehrheitlich gefassten Beschluss zu TOP 6.19 der 96. ASMK und TOP 5.13 der 98. ASMK die Bundesregierung aufgefordert, die Verpflichtung der Arbeitgeber zur Einrichtung eines objektiven, verlässlichen und zugänglichen Systems, mit dem die von einer jeden Arbeitnehmerin und einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann, zu ergänzen. Hierzu gehören insbesondere die Aufzeichnung der täglichen Arbeitszeit unmittelbar bei Arbeitsaufnahme sowie deren Ende und Dauer jeweils am Tag der Arbeitsleistung. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben in dem mehrheitlich gefassten Beschluss zu TOP 6.24 der 95. ASMK betont, dass eine vollständige Dokumentation von geleisteten Arbeitszeiten zum Schutz der Interessen der Arbeitgeber wie der Beschäftigten einerseits und zur Ermöglichung effektiver Kontrollen der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften durch die Arbeitsschutzbehörden andererseits erforderlich ist.

Auch im politischen Raum wurden bereits mehrfach Forderungen nach einer verpflichtenden Dokumentation aller Arbeitszeiten erhoben, zuletzt im Bundestagsausschuss Arbeit und Soziales am 14.09.2020, in dem Sachverständige u. a. zur Dokumentation von Arbeitszeiten und Umsetzung des EuGH Urteils gehört wurden.⁴

Votum der ACK: 15 : 1 (BW) : 0

Grüne Liste:

⁴ Siehe: Anträge der Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Grüne (BT Drs. 19/20585) und DIE LINKE (BT Dr. 19/17134).