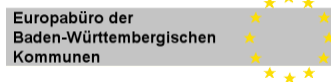


DIE BÜROGEMEINSCHAFT

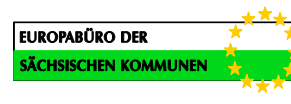
Rue Guimard 7,
B-1040 Bruxelles



Tel.: 0032-2-549.07.00
E-Mail: info@ebbk.de



Tel.: 0032-2-513.64.08
E-Mail: sekretariat@europabuero-bw.de



Tel.: 0032-2-513.64.08
E-Mail: info@europabuero-sn.de

Europäische Kommission
Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat B2
Rue Joseph II, 54
B-1049 Brüssel
E-Mail: empl-consultation-working-time@ec.europa.eu

Brüssel, 12. März 2015

Stellungnahme der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen zur Konsultation zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie (Richtlinie 2003/88/EG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen vertritt die Interessen von nahezu 4.000 Mitgliedsgemeinden, -städten, -landkreisen und -bezirken mit mehr als 27 Mio. Einwohnern gegenüber den EU-Institutionen. Getragen wird die Bürogemeinschaft von den kommunalen Spitzenverbänden Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens. Dies sind die folgenden Verbände: Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirketag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg; Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Sächsischer Landkreistag.

Im Namen unserer Trägerverbände begrüßen wir die Möglichkeit uns in den Diskussionsprozess zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie (im Folgenden: Richtlinie) einzubringen. Dabei ist es für uns v. a. relevant, dass die Richtlinie künftig genügend Spielraum lässt, um auf der einen Seite dem Schutz der Arbeitnehmer und auf der anderen Seite den Interessen der Arbeitgeber gerecht zu werden. Aus der Sicht eines kommunalen Arbeitgebers ist es uns wichtig, vielfältige und interessante Aufgabenfelder zu bieten, in denen eine Weiterentwicklung gut möglich ist, Arbeitszeiten flexibel gestaltet und der Beruf mit dem Privatleben vereinbart werden kann.

Bei einer Überarbeitung der Richtlinie sind aus kommunaler Sicht insbesondere die folgenden Punkte von Bedeutung:

- **Überarbeitung der Definition von Arbeitszeit**, insbesondere Einführung einer dritten Kategorie, nämlich des inaktiven Bereitschaftsdiensts;
- **Erhaltung der individuellen Opt-out-Klausel** und damit der Möglichkeit die Begrenzung der Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden nicht anzuwenden;
- Ermöglichung einer **Erhöhung der Wochenarbeitszeit** über tarifliche bzw. beamtenrechtliche Regelungen oder durch Dienstvereinbarungen in bestimmten Sektoren;
- Erhaltung der Möglichkeit, den **Bezugszeitraum auszudehnen**, um mehr Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung zu schaffen;
- Erhöhung der **Flexibilität** bei der Einräumung von **Ausgleichsruhezeiten**.

1. Ziele und Ansatz bei der Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie

Wir begrüßen das Ziel der Richtlinie den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Dieses Ziel ist auch im Rahmen der Überarbeitung in Einklang mit der Erfüllung der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger zu bringen. Eine begrenzte durchschnittliche Wochenarbeitszeit und Mindestruhezeiten stellen Mindeststandards sicher, die sich positiv auf die Gesundheit auswirken können. Um eine qualitativ hochwertige Versorgung zu gewährleisten, ist es allerdings in einzelnen Bereichen notwendig, Ausnahmetatbestände und ein Höchstmaß an Flexibilität zu schaffen bzw. beizubehalten. Dies stellt keine Gefährdung der Arbeitnehmer dar. Insbesondere für den Bereich des Gesundheitsschutzes und der Berufsfeuerwehr ist eine **Ausnahmeregelung zur Erhöhung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit** dringend geboten.

In vielen Kommunen ist eine Erhöhung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit über **Opt-out-Klauseln** bislang die einzige Möglichkeit, die Funktionsfähigkeit dieser Dienste zu gewährleisten. Nur so kann eine 24-stündige Versorgung der Patienten im **Gesundheitsbereich** durch eine ständige Anwesenheit des für die Behandlung und Pflege erforderlichen fachkundigen Personals sichergestellt werden. Im Hinblick auf die angespannte personelle und finanzielle Situation v. a. der Gesundheitseinrichtungen ist es nicht möglich, diese Zeiten durch weitere Arbeitskräfte abzudecken und diese entsprechend zu bezahlen. Aus diesem Grund wird die notwendige Versorgung der Patienten in den Nachtstunden durch den Bereitschaftsdienst sichergestellt. Eine Anrechnung dieser Zeiten auf die Höchstgrenze von 48 Stunden wöchentlich würde dazu führen, dass die eigentliche ärztliche Tätigkeit neben den Zeiten des inaktiven Bereitschaftsdienstes erheblich eingeschränkt wäre. Dies entspricht weder dem Interesse einer sachgerechten Patientenversorgung noch dem Interesse der Ärzte, sich im Rahmen der ärztlichen Tätigkeit weiter zu qualifizieren (z. B. Facharztausbildung).

Ebenso muss der jederzeitige Einsatz der **Berufsfeuerwehr** sichergestellt sein, um einen effektiven Brand- und Katastrophenschutz sowie technische Hilfestellung zu gewährleisten. Insbesondere ist diese Anwesenheit auch in Zeiten erforderlich, in denen keine fortlaufende Arbeit anfällt, wie in den Nachtstunden. Dies erfordert besondere Arbeitszeitregelungen. Eine solche Gestaltung der Arbeitszeit befürwortet auch ein Großteil der Arbeitnehmer. So ist es Arbeitnehmern möglich, nur an ca. zehn Tagen im Monat Dienst zu haben. Hierdurch lassen sich eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine flexiblere Freizeitgestaltung und kürzere Arbeitswege erreichen. Dies entlastet auch den Verkehr in den Städten und damit die Umwelt. So wohnen beispielsweise bei der Stadt München beschäftigte Feuerwehrleute in Salzburg.

Neben einer individuellen Opt-out-Vereinbarung sollte eine **Erhöhung der Wochenarbeitszeit über tarifliche bzw. beamtenrechtliche Regelungen oder durch Dienstvereinbarungen** möglich sein. Dies könnte insbesondere in bestimmten Sektoren, die die Kontinuität des Dienstbetriebes sicherstellen müssen, wie das u. a. im Gesundheitsbereich und bei der Berufsfeuerwehr der Fall ist, zu praktikablen Lösungen führen. So kann ein Arbeitnehmer beim Opt-out seine Entscheidung für eine längere Wochenarbeitszeit jederzeit widerrufen. Der Arbeitgeber verfügt damit zu keinem Zeitpunkt über eine gesicherte Grundlage zur Planung des Arbeitskräfteeinsatzes. Ferner wird generell die Arbeitsorganisation erschwert, wenn für die Arbeitnehmer, auch innerhalb einer Organisationseinheit, unterschiedliche Arbeitszeiten gelten.

Dabei könnte eine solche Erhöhung der Wochenarbeitszeit aus **arbeitsschutzrechtlicher Sicht** unter den Vorbehalt gestellt werden, dass der Bereitschaftsanteil den Arbeitsanteil überwiegen muss. Möglich wäre Art. 6 der Richtlinie in die Öffnungsklausel in Art. 17 Abs. 3 c) mit

aufzunehmen. Hierdurch wären für Tätigkeiten bei den Ambulanz-, Feuerwehr- oder Katastrophenschutzdiensten sowie für Tätigkeiten in Krankenhäusern Abweichungen im Hinblick auf die wöchentliche Höchst Arbeitszeit möglich.

2. Themenbezogene Fragen

2. A. Geltungsbereich

Es sollte Sache der Mitgliedstaaten bleiben, darüber zu entscheiden, ob die Arbeitszeitregelung pro Arbeitnehmer oder pro Vertrag gelten soll.

2. B. Der Begriff „Arbeitszeit“

Die derzeitige Auslegung des Begriffs „Arbeitszeit“ ist zu starr und unflexibel, um den modernen Anforderungen an eine effiziente Ausgestaltung öffentlicher Dienstleistungen gerecht zu werden. Dies zeigte nicht zuletzt die Rechtsprechung des EuGH (z. B. in den Rechtssachen C-151/02 Jäger und C-303/98 Simap). Die europarechtliche Definition von „Arbeitszeit“, nach der Bereitschaftsdienst in vollem Umfang als Arbeitszeit angesehen wird, unabhängig davon, ob während dieses Zeitraums tatsächlich Dienste erbracht werden, ist folglich zu überdenken. Insbesondere ist es wichtig, Möglichkeiten für eine echte „Work-Life-Balance“ zu schaffen.

Bereitschaftsdienst

Wir würden es sehr begrüßen, wenn die konkrete Berücksichtigung des Bereitschaftsdienstes den **nationalen Sozialpartnern in jedem Sektor überlassen** werden würde. So könnte z. B. festgelegt werden, dass nur ein Teil der inaktiven Zeit während des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit angerechnet wird.

Die Einführung einer dritten Kategorie – neben der Unterscheidung nach Arbeitszeit oder Ruhezeit – kann der Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten gerecht werden, welche die Praxis im Einvernehmen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern entwickelt hat. Diese Kategorie sollte den sog. **inaktiven Bereitschaftsdienst** erfassen, bei dem die Ruhezeit in den Räumen des Arbeitgebers zu verbringen ist, um jederzeit kurzfristig Arbeitsleistungen erbringen zu können. Es sollte folglich möglich sein, auch in den Räumen der Dienstherren kurzfristig zwischen Arbeitszeit und Ruhezeit zu wechseln, ohne dass die Ruhephasen voll als Arbeitszeit gelten.

Würde der inaktive Bereitschaftsdienst ohne auf Hilfestellungen wie das Opt-out zurückgreifen zu können in vollem Umfang als Arbeitszeit angerechnet werden, müssten die Kommunen Mehrkosten in Milliardenhöhe aufbringen, um den Dienstbetrieb für Krankenhäuser, Feuerwehren, Rettungsdienste und andere Bereiche aufrechtzuerhalten. Da nicht genügend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, hätte dies weiter zur Folge, dass z. B. in Krankenhäusern jeder Arzt mehr Patienten zu versorgen hätte. Dies würde zwingend zu einer Minderung der Qualitätsstandards führen.

Beispielsweise würden für die Berufsfeuerwehren allein für eine Stadt mit einer Einwohnerzahl von ca. 130.000 Menschen etwa 15 % mehr Personal benötigt werden. Hierdurch entstünden Mehrkosten in Höhe von 900.000 € im Jahr. Ebenso würde durch die Absenkung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 48 Stunden zur Besetzung der derzeit vorgehaltenen Funktionsstellen bei der Stadt München ein personeller Mehrbedarf von ca. 20 % erforderlich werden. Allerdings würde vor einer solchen Personalmehrung versucht werden,

Sicherheitsstandards abzusenken und Aufgaben zu verdichten. Zudem fielen neben den erhöhten Personalkosten weitere indirekte Kosten an, wie Kosten für Versorgungsrückstellungen, persönliche Ausrüstung, Reinigung und Lagerung von persönlicher Schutzausrüstung, Ausbildung und Fortbildung sowie weitere Verwaltungskosten.

Diese Zahlen zeigen, dass selbst wenn die finanziellen Mittel vorhanden wären, der erhebliche Bedarf an Neueinstellungen aufgrund eines Mangels an Fachkräften gar nicht gedeckt werden könnte bzw. zu Lasten von anderen EU-Mitgliedstaaten gedeckt werden müsste (sog. „brain drain“). Zahlreiche Krankenhäuser und Fachabteilungen würden von Schließungen bedroht sein.

Neben diesen **finanziellen und personellen Problemen** würde aufgrund des ständigen Wechsels des zuständigen Arztes darüber hinaus auch die **Qualität der Patientenversorgung** leiden. Dies würde dann letztendlich zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger erfolgen.

Auf der anderen Seite lehnen auch viele Ärzte eine Abschaffung oder deutliche Reduzierung des Bereitschaftsdienstes ab, da sich neben Einkommenseinbußen hierdurch ihre Weiterbildungsmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen verschlechtern würden.

Die Kritik, dass eine Aufzeichnung der aktiven Zeit im Bereitschaftsdienst zu bürokratisch sei, könnte durch eine Pauschalisierung gelöst werden (oder durch elektronische Zeiterfassung wie bei der Mittagspause).

Im Ergebnis sollte, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, eine genaue Definition und Ausgestaltung der Unterscheidung zwischen inaktiver und aktiver Bereitschaftsdienstzeiten den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Rufbereitschaft

In der Richtlinie sollte klargestellt werden, dass Rufbereitschaft **nicht als Arbeitszeit** anzusehen ist. Nicht hilfreich wäre es aus den oben genannten Gründen, wenn eine Pflicht eingeführt wird, einen Teil der Rufbereitschaft als Arbeitszeit anzusehen. Dies würde die **Flexibilität auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite** zudem zu sehr einschränken.

2. C. Abweichungen

Ausgleichsruhezeiten

Ausgleichsruhezeiten im Hinblick auf die tägliche Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden sollten **innerhalb** von einem Zeitraum von **vier Tagen** seit Ende der verlängerten Arbeitszeit gewährt werden können. Die Regelung zu den Ausgleichsruhezeiten in Art. 3 der Richtlinie ist vor dem Hintergrund der Auffassung des EuGH in der Sache Jäger (C-151/02) entsprechend zu novellieren. Insbesondere muss im Interesse der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber mehr **Flexibilität** bei der Einräumung von Ausgleichsruhezeiten bestehen.

Bezugszeitraum

Die derzeit geltenden **Vorschriften** zum Bezugszeitraum für die Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit sollten **beibehalten** werden. Insbesondere sollte die Möglichkeit erhalten bleiben, im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) und in der für Beamte geltenden Arbeitszeitverordnung (AzV) die Bezugszeiträume auf zwölf Monate auszudehnen. Dies entspricht den Anforderungen aus der Praxis nach mehr **Flexibilität** bei der **Arbeitszeitgestaltung**, da eine Entwicklung hin zu längeren Ausgleichszeiträumen erfolgt ist. Eine solche Flexibilität wird auch von Seiten der Arbeitnehmer ausdrücklich gewünscht.

Der Bezugszeitraum für die Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit hat maßgebende Bedeutung für die Gestaltung einer flexiblen Arbeitszeit, die den Arbeitsablauf an saisonale oder sonstige Schwankungen der Nachfrage nach Arbeitsleistung anpassen kann. Ebenso trägt die Möglichkeit, den Bezugszeitraum auf zwölf Monate auszudehnen, zu einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben bei. Insbesondere könnten hierdurch bestimmte Zeiten im Jahr, in denen Betreuungseinrichtungen für Kinder nicht zur Verfügung stehen (z. B. zur Ferienzeit) leichter überbrückt werden.

Ferner beeinflussen unterschiedliche Bedingungen im Jahresverlauf maßgeblich die Nachfrage. Dies gilt insbesondere für Saisonbetriebe, wozu im kommunalen öffentlichen Dienst z. B. die Forstwirtschaft, Sport-, Bäder- und Freizeiteinrichtungen, der Winterdienst sowie der Gartenbau- und landwirtschaftliche Betriebe gehören. Ebenso haben die jahreszeitlichen Schwankungen im Arbeitsanfall Bedeutung für Schulen und Einrichtungen der Kinderbetreuung (Überbrückung der Ferienzeiten). Betroffen sind auch kommunalwirtschaftliche Unternehmen wie Stadtwerke, Krankenhäuser und Entsorgungseinrichtungen.

Opt-out

Die Möglichkeit in der derzeit geltenden Richtlinie (Art. 22 Abs. 1), die Begrenzung der Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden nicht anzuwenden, **sollte erhalten bleiben**. Das Opt-out ist in der Praxis u. a. für den Dienstbetrieb der hauptamtlichen Feuerwehrkräfte sowie für Gesundheitseinrichtungen, also Krankenhäuser und Rettungsdienste, notwendig (siehe oben unter Punkt 1). Zu den oben genannten Argumenten kommt hinzu, dass im Bereich Gesundheitsdienstleistungen und kommunale Feuerwehrdienste die „Opt-out“-Regelung notwendig ist, um den Zeitraum zu überbrücken, der für die Gewinnung der Einstellung neuen Personals notwendig ist, um die Qualität der Versorgung trotz (anteiliger) Anrechnung des Bereitschaftsdiensts als Arbeitszeit zu gewährleisten.

Beschäftigte mit selbständiger Entscheidungsbefugnis

Der Begriff des Beschäftigten mit selbständiger Entscheidungsbefugnis ist zu eng gefasst und sollte auf andere Arbeitnehmergruppen, insbesondere **leitende Beschäftigte in Kommunalverwaltungen** ausgedehnt werden. In Kommunen haben leitende Beschäftigte vielfach Aufgaben und auch Vertretungen des/r gewählten Bürgermeisters/in, des/der Landrats/in oder des Bezirkspräsidenten/in zu übernehmen. Diese Gruppe sollte daher auch unter die Ausnahmeregelung fallen.

2. D. Bestimmte Branchen/Tätigkeiten

Notfalldienste

Der jederzeitige Einsatz der Berufsfeuerwehr muss, wie oben (unter Punkt 1) erwähnt, sichergestellt sein, um einen effektiven Brand- und Katastrophenschutz sowie technische Hilfestellung zu gewährleisten. Dies erfordert besondere Arbeitszeitregelungen. Eine **Ausnahmeregelung** für diesen Bereich ist dringend geboten.

Die Notdienste werden in der Regel unvorhersehbar und damit nicht planbar zum Einsatz gerufen. Insbesondere sind das Gefahrenpotenzial des Einsatzes, das sich auf Bevölkerung, Umwelt, Sachwerte, Infrastruktur auswirkt und die daraus resultierende Einsatzdauer nicht vorhersehbar. Die öffentlichen Notdienste können im Gegensatz zu anderen Betrieben ihr Arbeitsaufkommen nicht berechnen. Ebenso kann ein Hilfesuchender nicht abgewiesen werden.

Gesundheitswesen

Für Beschäftigte im Gesundheitswesen sollten **zusätzliche Abweichungen** eingeführt werden, um die Kontinuität des Dienstes zu verbessern. Hintergrund ist der Wunsch nach mehr Flexibilität. Diese soll die Möglichkeit verbessern, Ruhezeiten zu verkürzen, um z. B. Schichtfolgen von Spät- und Frühdienst ermöglichen oder auf schwankende Leistungssituationen reagieren zu können. Diese Schichtfolge wird von vielen Mitarbeitern gewünscht, um gerade am Wochenende Arbeit und Freizeit optimal gestalten zu können.

2. E. Arbeitsrhythmen

Die geltenden Bestimmungen sind zufriedenstellend und brauchen nicht geändert zu werden.

3. Ausblick

Bei einer Neufassung der Richtlinie halten wir es für sehr wichtig, dass den Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine hohe Flexibilität in der Arbeits- und Betriebsorganisation, v. a. bei der Arbeitszeitgestaltung gegeben wird und mehr Rechtsklarheit besteht. Ferner sollte sowohl für den Arbeitnehmern als auch beteiligte Dritte, wie Mitarbeiter und Patienten, ein hohes Schutzniveau gewährleistet sein.

Zusammenfassend fordern wir daher höchstmögliche Flexibilität für die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Arbeitszeitregelungen. Es muss insbesondere möglich bleiben, eine individuelle Opt-out-Vereinbarung zu treffen, sowie die Wochenarbeitszeit über tarifliche bzw. beamtenrechtliche Regelungen oder durch Dienstvereinbarungen zu erhöhen. Veränderungen sollte es bei der Definition von Arbeitszeit geben. V. a. sollte es den Mitgliedstaaten überlassen werden, was unter aktivem und inaktivem Bereitschaftsdienst zu verstehen ist.

Wir bitten Sie, diese Punkte im weiteren Diskussionsprozess zu berücksichtigen. Bitte zögern Sie nicht, sich bei Rückfragen mit uns in Verbindung zu setzen (E-Mail: natalie.haeusler@ebbk.de; Tel.: 0032 2 549 0701).

Mit freundlichen Grüßen



Natalie Häusler
Leiterin der Bürogemeinschaft