

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/1174 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/2522 –

Mehr Arbeitszeitsouveränität für Beschäftigte schaffen

A. Problem

a) Die Fraktion der FDP kritisiert, dass wesentliche Vorgaben des geltenden Arbeitszeitgesetzes aus einer Zeit stammten, in der mobiles, digitalisiertes Arbeiten noch nicht der Regelfall gewesen sei.

b) Angesichts des technologischen Fortschritts ist es nach Einschätzung der Fraktion DIE LINKE. notwendig, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der die Lebensanforderungen und Arbeitszeitwünsche von Beschäftigten berücksichtigt und sie gleichzeitig vor Überlastung schützt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

B. Lösung

a) Im Arbeitszeitgesetz sollten der Forderung der FDP entsprechend neue Abweichungsmöglichkeiten bei Höchstarbeitszeiten und Ruhezeiten per Tarifvertrag oder durch eine auf Grund eines Tarifvertrags getroffene Betriebs- oder Dienstvereinbarung geschaffen werden.

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/1174 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP.

b) Die Fraktion DIE LINKE. fordert gesetzliche Regelungen, um ein zwingendes Mitbestimmungsrecht von Betriebs- und Personalräten zu Fragen der Personalbemessung, der Vereinbarkeit von Arbeit und privatem Leben sowie zur Zeitsouveränität im Betriebsverfassungsgesetz und im Bundespersonalvertretungsgesetz zu schaffen. Darüber hinaus sei u. a. eine Anti-Stress-Verordnung erforderlich.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/2522 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

a – b) Annahme eines Antrags oder beider Anträge.

D. Kosten

a – b) Kostenberechnungen wurden nicht angestellt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/1174 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/2522 abzulehnen.

Berlin, den 26. September 2018

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke
Vorsitzender

Norbert Kleinwächter
Berichtersteller

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht des Abgeordneten Norbert Kleinwächter

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/1174** ist in der 20. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. März 2018 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie den Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 19/2522** ist in der 36. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. Juni 2018 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** sowie der **Ausschuss für Tourismus** haben den Antrag auf Drucksache 19/1174 in ihren Sitzungen am 26. September 2018 beraten. Dabei hat der Ausschuss für Wirtschaft und Energie und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung empfohlen, der Ausschuss für Tourismus mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** sowie der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** haben den Antrag auf Drucksache 19/2522 in ihren Sitzungen am 26. September 2018 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

a) Die Fraktion der FDP argumentiert damit, dass eine Reform des Arbeitszeitgesetzes schon seit Längerem in der Diskussion sei. Neue Flexibilitätsinteressen brächen sich Bahn, zugleich werde die Sorge um einen auch in Zukunft ausreichenden Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geäußert. Eine Möglichkeit für neue Freiräume und ein gleichermaßen solides Schutzniveau sei eine Neuregelung mit Tarifvorbehalt – gegebenenfalls als erster Schritt, um Erfahrungen zu sammeln. In jedem Fall sei, um die auf Arbeitgeber- wie auf Arbeitnehmerseite steigenden Ansprüche nach einer passgenauen Gestaltung der Arbeitszeit zu erleichtern, eine Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes notwendig. Diese sei auch europarechtlich zulässig, da der Gesetzgeber die Spielräume der EU-Arbeitszeitrichtlinie (2003/88/EG) bisher nur unzureichend genutzt habe.

b) Von Seiten der Arbeitgeber werde eine Öffnung des Arbeitszeitgesetzes eingefordert, heißt es zur Antragsbegründung. Begründet werde diese Forderung mit veränderten Flexibilitätsanforderungen durch die Digitalisierung der Arbeitswelt. Dieses Argument sei jedoch ein Scheinargument. Vielmehr könne angenommen werden, dass sich der Wunsch der Arbeitgeber nach längerer Arbeitsverfügbarkeit der Beschäftigten aus einem allgemein zu beobachtenden Trend ableite: eine zunehmende Verdichtung von Arbeit. In einer Repräsentativerhebung des DGB aus dem Jahr 2016 habe fast die Hälfte aller Beschäftigten angegeben, dass ihre Arbeitsbelastung durch die Digitalisierung zugenommen habe. Diese äußere sich auch in überlangen Arbeitszeiten und Überstunden. Abhängig Beschäftigte, die häufig von betrieblich bedingten Arbeitszeitänderungen betroffen seien, fühlten sich zudem mehrheitlich gesundheitlich belastet. Beschäftigte, die Lage und Länge ihrer täglichen Arbeitszeiten zu einem großen Teil selbst bestimmen könnten, seien zufriedener. Auch fühlten sich diese Beschäftigten gesünder.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/1174 in seiner 6. Sitzung am 25. April 2018 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Beratung des Antrags auf Drucksache 19/2522 wurde in der 11. Sitzung am 13. Juni 2018 aufgenommen und dabei ebenfalls die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Anhörung fand in der 12. Sitzung am 25. Juni 2018 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschuss-drucksache 19(11)83 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Handelsverband Deutschland e. V.

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Deutscher Gewerkschaftsbund

Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Dr. Kai Seiler, Bochum

Prof. Dr. Wolfhard Kohte, Halle

Prof. Dr. Richard Giesen, München

Prof. Dr. Friedhelm Nachreiner, Oldenburg

Prof. Dr. Jens Schubert, Berlin

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) verweist darauf, dass die Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeitswelt zahlreiche Chancen für Unternehmen und deren Beschäftigte biete. Unternehmen könnten mit der Digitalisierung und Vernetzung von Kommunikation, Einkaufs-, Produktions- und Vertriebschritten die Abläufe im Betrieb produktiver und effizienter gestalten. Außerdem hätten sie einfacheren und direkteren Zugang zu internationalen Märkten. Beschäftigte erhielten durch die Möglichkeit des orts- und zeitungebundenen Arbeitens und durch die Möglichkeit der flexiblen Nutzung von Arbeitsmitteln mehr Souveränität, um Beruf und Privatleben zu vereinbaren. Die strengen Vorgaben des klassischen Arbeitszeitrechts, das die Anwesenheit der Beschäftigten für acht Stunden modellhaft zugrunde lege, würden diesen Bedürfnissen immer weniger gerecht. Die dem Arbeitszeitgesetz (ArbZG) zugrunde liegenden Prinzipien seien lange vor der Digitalisierung entstanden. Es sei Zeit, diese fast 100 Jahre alten Regelungen des deutschen Arbeitszeitrechts fit für die Möglichkeiten der Digitalisierung zu machen und dazu die gesetzlichen und tariflichen Regelungen weiterzuentwickeln. Verfehlt seien Bestrebungen, unter dem Deckmantel der „Zeitsouveränität“ der Beschäftigten die Gestaltung der Arbeitszeit und die Wahl des Arbeitsortes einseitig in das Belieben der Beschäftigten zu stellen. Der Arbeitgeber müsse im Wettbewerb mit anderen Unternehmen die Kundenwünsche gewährleisten, weil die Zufriedenheit der Kunden über den Erfolg des Unternehmens und damit auch über die Sicherheit der Arbeitsplätze entscheide. Folglich sei es richtig, dass der Gesetzgeber grundsätzlich dem Arbeitgeber das Recht überlasse, den Ort und die Zeit der Arbeitsleistung näher zu bestimmen.

Der **Handelsverband Deutschland** (HDE) begrüßt die von der FDP vorgeschlagene Regelung für einen Wechsel von einer täglichen zu einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit als wichtigen Schritt. Leider greife diese Regelung aufgrund des darin vorgesehenen Tarifvorbehalts zu kurz. Der Gestaltungsspielraum der EU-Arbeitszeitrichtlinie werde damit nicht voll ausgeschöpft. Nötig sei vielmehr der Wechsel von der täglichen Höchstarbeitszeit zu einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit direkt im ArbZG. Ferner sei die Regelung zur ununterbrochenen täglichen Ruhezeit von elf Stunden im ArbZG häufig zu starr. In einer weltweit vernetzten Arbeitswelt, in der oft über Zeitzonen hinweg gearbeitet werde, schränke dies unnötig ein. Daher sei es sehr zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf der FDP eine Ausweitung der Flexibilisierungsmöglichkeiten auf tarifvertraglicher Basis vorsehe. Anders als bei der Höchstarbeitszeit lasse die EU-Arbeitszeitrichtlinie hier keine Abweichungen von den Vorgaben direkt im

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nationalen Gesetz zu. Der Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. haben zum Ziel, einseitig zugunsten der Arbeitnehmer die Arbeitszeitsouveränität durch immer neue Rechtsansprüche auszubauen. Dies lehne der HDE als schweren Eingriff in das Austauschverhältnis der Arbeitsvertragsparteien („Arbeitszeit gegen Entgelt“) ab. Das gelte vor allem für die geforderte Einführung immer neuer, befristeter Teilzeitmodelle.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) kritisiert den Gesetzentwurf der FDP. Dieser zielt in erster Linie auf eine weitere Lockerung des Arbeitszeitgesetzes zur Ausweitung der täglichen Höchstarbeitszeit sowie zur Einschränkung der gesetzlichen Ruhezeiten ab. Begründet werde der Ansatz nicht nur mit den vermeintlichen Bedürfnissen der Arbeitsvertragsparteien, sondern auch mit angeblichen Anforderungen des „internationalen Wettbewerbs“, die allerdings im Wesentlichen auf „individualisierte Kundenwünsche“ reduziert würden. Diese Lockerung lehnten der DGB und seine Gewerkschaften ab. Der FDP-Antrag strebe ausweislich seiner Begründung an, „die (...) auf Arbeitnehmerseite steigenden Ansprüche nach passgenauer Gestaltung der Arbeitszeit“ durch erweiterte Spielräume der Tarifpartner zu befriedigen. Auch Arbeitnehmer mit „individualisierter Arbeitszeitkultur“ sollten von der „Flexibilisierungsdividende der Digitalisierung“ profitieren. Mit dem Verweis auf „die Digitalisierung“ werde unterstellt, das geltende Arbeitszeitgesetz sei mit den Möglichkeiten für orts- und zeitflexibles Arbeiten nicht kompatibel. Eine empirische Begründung dafür werde nicht genannt. Insgesamt unterstelle der Antrag, dass eine Öffnung des Arbeitszeitgesetzes den Interessen der Beschäftigten diene. Der DGB teile die Aussagen über eine unzureichende Flexibilität des geltenden Arbeitszeitgesetzes nicht. Die heute vorhandenen Gestaltungsspielräume seien völlig ausreichend, um weitgehende und nötige Flexibilität für beide Seiten des Arbeitsverhältnisses zu sichern. Das belegten u. a. die aktuellen Tarifabschlüsse, die im Rahmen des geltenden Rechts vielfältige Bedürfnisse der Beschäftigten und der Arbeitgeber bei der Ausgestaltung der Arbeitszeit berücksichtigten. Was allerdings fehle, seien verbindliche gesetzliche Gestaltungsrechte, um mehr Arbeitszeitsouveränität für alle Beschäftigten zu ermöglichen. Eine Öffnung des Arbeitszeitgesetzes sei dagegen (auch aus empirischer Sicht) nicht verantwortbar und nicht erforderlich.

Das **Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung** (WSI) stimmt dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. zu und lehnt den Entwurf der Fraktion der FDP als nicht verantwortbar ab. Anhaltend hoher Arbeits- und Leistungsdruck bestimme das Bild in den Betrieben und gefährde die Gesundheit der Beschäftigten. Daher seien ausreichende Ruhezeiten von mind. elf Stunden eine notwendige Maßnahme, um die Arbeitsfähigkeit zu erhalten und den gesundheitlichen Verschleiß zu reduzieren. Moderne ergebnisorientierte Arbeitsformen verstärkten den Leistungsdruck. Die Arbeitszeitgestaltung werde erheblich voraussetzungsvoller, weil betroffene Beschäftigte oft von sich aus Arbeitszeithöchstgrenzen unterliefen und über eine „interessierte Selbstgefährdung“ eine Gefährdung ihrer Gesundheit in Kauf nähmen. Die Personalressourcen in den Betrieben reichten nicht aus. Vielfach wirke sich das strukturelle Problem einer zu knappen Personalbemessung in teilweise unbezahlter Mehrarbeit oder auch gesundheitsgefährdender Arbeitsintensivierung für die Beschäftigten aus. Der Betriebliche Gesundheitsschutz stoße in der modernen Arbeitswelt an seine Grenzen. Digitale Arbeit, Mobilarbeit und „moderne“ Personalführung über Ziele machten das Belastungsgeschehen komplexer. Überlastung und Leistungsdruck würden gerade bei selbst organisierten oder mobilen Arbeitsformen individualisiert. Reformbedarfe in Arbeitszeitfragen bestünden hinsichtlich gezielter Weiterentwicklungen mit Perspektive auf Personalbemessung, Personalentwicklung, Wahloptionen, selbst bestimmtes Arbeiten, zeitlich befristete Anpassung der Arbeitszeit an Erfordernisse im Leben und mehr Mitbestimmungsrechte. Ansätze in diese Richtung seien ausdrücklich zu begrüßen.

Die **Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin** (BAuA) verweist auf ihre Studien und stellt fest, insgesamt zeige sich, dass der täglichen Begrenzung von Arbeitszeiten sowie den bestehenden Regelungen zu Ruhezeiten eine zentrale Bedeutung für den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten zukomme. Vorhersehbarkeit und Planbarkeit von Arbeitszeiten sowie die Einflussnahme auf die Gestaltung flexibler Arbeitszeiten würden helfen, die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, die Leistungsbereitschaft und das allgemeine Wohlbefinden zu erhöhen. Die Regelungen des ArbZG trügen dazu bei, die Motivation, Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit von Beschäftigten zu erhalten und hätten insbesondere in Zeiten des demographischen Wandels zentrale Bedeutung. Schon heute sei ein erheblicher Teil der Beschäftigten in Deutschland mit psychischen Belastungen im Arbeitskontext konfrontiert. Auch sei nicht davon auszugehen, dass die in der Begründung zum Antrag angesprochene Digitalisierung dafür sorgen werde, dass die Arbeitsintensität künftig in relevantem Maße abnehmen werde. Eine Ausdehnung der Arbeitszeit, insbesondere auch bezogen auf den Arbeitstag und eine Einschränkung der Ruhezeit, berge das Risiko, die Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigten langfristig eher zu reduzieren. Homeoffice könne zu einer besseren Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Belangen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

beitragen. Individuelle Lösungen ermöglichten es, die verschiedenen Bedürfnisse und Interessen den persönlichen Lebensbedingungen anzupassen. Die Möglichkeiten zur orts- und zeitflexiblen Mitgestaltung der Arbeitsumgebung sollten dabei jedoch auch das Bedürfnis von Beschäftigten nach der Trennung von Privatleben und Beruf respektieren. Wie man an der Vielfalt der betrieblichen Arbeitszeitregelungen sehen könne, lasse das ArbZG viel Spielraum für flexible Regelungen und biete zudem zahlreiche Ausnahmen. Darüber hinaus ermächtige das ArbZG die Tarifvertragsparteien, in bestimmtem Umfang abweichende Regelungen zu treffen. Aus arbeitswissenschaftlicher Sicht mache es Sinn, die schon bestehenden Modelle der flexiblen Arbeitszeitgestaltung zu evaluieren und Kriterien „guter“ flexibler Arbeitszeitmodelle zu ermitteln, um den Wunsch nach mehr Flexibilität auf Seiten der Beschäftigten und Betrieben mit wissenschaftlichen Erkenntnissen gesundheitsförderlich zu unterstützen.

Der Einzelsachverständige **Dr. Kai Seiler** erinnert an das Ziel des Arbeitszeitgesetzes, Sicherheit und gesundheitlichen Schutz der Beschäftigten zu sichern. Risiken für Sicherheit und Gesundheit entstünden insbesondere, wenn sich durch eine Verlängerung von Arbeitszeiten, eine Kürzung der Ruhezeiten, erweiterte Erreichbarkeitsanforderungen, eine zusätzliche Arbeitsverdichtung sowie volkswirtschaftliche Unsicherheiten kumulierte Belastungen für Arbeitende ergäben. Eine Verlängerung der Arbeitszeit bedinge immer auch eine Reduzierung der Ruhezeit. Die Erforschung der Arbeitszeiten aus arbeitsmedizinischer und arbeitswissenschaftlicher Sicht habe ergeben, dass aus längeren Arbeitszeiten Bedarfe längerer Erholungszeiten resultierten. In vielen Studien sei belegt worden, dass eine Verlängerung der Arbeitszeit verkürzte Schlafphasen, Schlafstörungen und eine verminderte Leistungsfähigkeit bedinge. Ausgleichsruhezeiten könnten die Auswirkungen verlängerter Arbeitszeiten überdies nicht völlig ausgleichen. Ferner träten Unfälle und Fehlhandlungen bei täglichen Arbeitszeiten über neun Stunden vermehrt auf. Bereits zulässige, eher geringfügige Abweichungen von der Regelarbeitszeit beinhalteten nachgewiesener Weise ein deutlich erhöhtes Risiko. Auch die Gesamtarbeitszeit gehe bereits ab zwei wöchentlichen Überstunden mit negativen Auswirkungen auf die Gesundheit einher. Schon eine Überschreitung der vierzig Stunden wöchentlich gehe einher mit einer bedeutsamen Erhöhung der Unfallzahlen. Daraus resultiere neben der Selbstgefährdung auch eine potenzielle Gefährdung für Dritte, die sich in der unmittelbaren Umgebung am Arbeitsplatz befänden. Dazu zählten neben Arbeitsunfällen auch Wegeunfälle. Es gebe Hinweise darauf, dass eine Verminderung der Aufmerksamkeit und der exekutiven Funktionen aus einer Arbeitszeit von mehr als acht Stunden an fünf Tagen der Woche resultiere. Auch würden verminderte Wachheit, ansteigende körperliche bzw. subjektive allgemeine Ermüdung mit zunehmender Arbeitsdauer berichtet. Zudem bedingten lange Arbeitszeiten gesundheitliche Folgen, konkret Rücken-, Nacken-, Kreuzbeschwerden, Herzbeschwerden, Schlafstörungen, Müdigkeit und Erschöpfung, Magen-Darm-Beschwerden, Nervosität, Niedergeschlagenheit und weitere Beeinträchtigungen der körperlichen und geistigen Gesundheit wie zum Beispiel ein geschwächtes Immunsystem und Depressivität. Das Risiko einer Selbstausbeutung durch die Selbststeuerung sei bei flexiblen Arbeitszeiten erhöht, ersichtlich durch überlange Arbeitszeiten und daraus resultierenden Überlastungen.

Der Einzelsachverständige **Prof. Dr. Wolfhard Kohte** gibt zu bedenken, dass der strikte und quantifizierende Charakter des Arbeitszeitrechts sich aus dem deutschen Verfassungsrecht herleite. Die sich aus Artikel 2 GG ergebende staatliche Schutzpflicht könne nach Ansicht des BVerfG die unternehmerische Freiheit (Artikel 12 GG) bei der Regulierung der Arbeitszeit beschränken. Das deutsche Arbeitsrecht sei seit mehr als 80 Jahren gekennzeichnet durch Normierungen der täglichen Höchstarbeitszeit, wobei sich acht Stunden als bewährt herausgestellt hätten. Weiterhin könnten die Tarifvertragsparteien nicht von sich aus nach unten vom ArbZG abweichen, sondern bedürften dazu laut EuGH einer gesetzlichen Ermächtigung, die hinreichend klar und bestimmt sein müsse, wobei die Ausnahmen auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken seien und mit einem Ausgleich durch gleichwertige zeitnahe Ausgleichsruhezeiten einhergehen müssen. Angesichts der Ausnahmeregelungen der §§ 7, 14 ArbZG existiere aus der Sicht des Sachverständigen kein weiterer Handlungsbedarf für die Gesetzgebung. Die differenzierte, abgestufte Regelung der Höchstarbeitszeit sei ein plausibles Modell, welches keiner Änderung bedürfe. Die Einführung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden sei angesichts der bekannten Untersuchungen zur exponentiellen Steigerung des Unfall- und Gesundheitsrisikos nach circa sieben bis acht Stunden nicht akzeptabel, da unvereinbar mit der Schutzpflicht aus Artikel 2 Absatz 2 GG, zumal dies auch ökonomisch nachteilig sei. Weiterhin sei die Öffnung nicht hinreichend bestimmt, auf das unbedingt Erforderliche beschränkt und gleichwertige Ausgleichszeiten sowie effektive Aufsicht würden nicht gewährleistet, womit den Kriterien des EuGH nicht entsprochen sei. Zustimmung finde der Ansatz der FDP, das einschränkende Merkmal „Art der Arbeit“ zu überdenken, jedoch nicht, ihn ersatzlos zu streichen. Vielmehr solle eine Konkretisierung stattfinden, so dass § 7 Absatz 1 Nummer 3 ArbZG ergänzt werden könnte auf: „Art der Arbeit, insbesondere bei Festlegung der Lage der Arbeitszeit durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“. Ebenso abgelehnt wird der Verzicht auf eine Untergrenze für Ruhezeiten, wegen Verstößen gegen Unionsrecht.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und die staatliche Schutzpflicht. Bei einer Novellierung des § 7 ArbZG bestehe jedoch hinreichende Gelegenheit, den Tarifvertragsparteien eine klare Grenze für den Ausgleichszeitraum zu setzen. Weiterhin solle ein Absatz 5 in § 15 BEEG aufgenommen werden, der lauten solle: „Dem Anspruch auf Verringerung der Arbeitszeit steht ein Anspruch auf zeitweilige Beschäftigung an einem Telearbeitsplatz gleich“. Bzgl. des Rechts auf Nichterreichbarkeit sieht der Sachverständige keinen gesetzlichen Handlungsbedarf, da eine erweiterte Erreichbarkeit ohnehin nur unter Mitbestimmung des Betriebsrates vereinbart werden könne, wobei eine ständige Erreichbarkeit mit §§ 138, 307 BGB nicht vereinbar wäre. Allerdings bestehe hier eine Grauzone, der durch Neufassung des § 2 Absatz 1 Nummer 7 NachweisG in „Dauer der Arbeitszeit, Regelungen erweiterter Erreichbarkeit und Rufbereitschaft“ abgeholfen werden könnte. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, § 9 BUrlG um folgenden Satz zu ergänzen: „Satz 1 gilt sinngemäß, wenn der Arbeitnehmer auf Veranlassung des Arbeitgebers eine nicht nur geringfügige Arbeitsleistung während des Urlaubs erbringt.“. Wegen der gesundheitlichen Auswirkungen sei das ArbSchG und nicht das ArbZG der richtige Ort für die Regulierung erweiterter Erreichbarkeit, wobei eine Orientierung an den Erkenntnissen zur Rufbereitschaft möglich sei. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit in der Fassung der BR-Drucksache 315/13 zu beschließen.

Der Einzelsachverständige **Prof. Dr. Richard Giesen** unterstützt den Entwurf der FDP-Fraktion. Insgesamt bringe die darin vorgesehene Änderung des Arbeitszeitgesetzes eine dringend erforderliche Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts. Aufgrund der neuen Regelungen werde es möglich, mittels Tarifvertrags die tägliche Höchstarbeitszeit von zehn Stunden zu überschreiten und, ebenfalls mittels Tarifvertrags, die elfstündige tägliche Ruhezeit zu unterschreiten. Der vorgeschlagene Gesetzestext halte die Vorgaben der europäischen Arbeitszeitrichtlinie ein, welche noch weit darüber hinaus reichende Flexibilisierung erlaube. Der Entwurf lasse dabei die deutschen Vorschriften über die Sonn- und Feiertagsruhe unberührt und die wöchentliche Höchstarbeitszeit bei höchstens 48 Stunden. Das entspreche arbeitsmedizinischen Erkenntnissen, nach welchen eine überhöhte wöchentliche Arbeitszeit zu unangemessenen Belastungen führen könne. Der mit dem geplanten Gesetz erfasste Flexibilisierungsbedarf beruhe vor allem auf den Anforderungen der digitalisierten Arbeitswelt. Dementsprechend setze der Entwurf nicht zuletzt Anregungen um, die das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bereits 2016 in seinem „Weissbuch Arbeiten 4.0“ gemacht habe. Neben der Digitalisierung der Arbeitswelt legten noch weitere, spezifische Faktoren die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Flexibilisierungen nahe. Bei alledem gelte, dass die vorgesehene Neufassung des Arbeitszeitrechts nur „in einem Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrags in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung“ erfolgen könne (§ 7 Absatz 1 Eingangssatz ArbZG). Dementsprechend werde die Flexibilisierung in die Verantwortung der Sozialpartner gelegt. Damit verfolge der Entwurf die bewährte Konzeption des tarifdispositiven Gesetzesrechts, bei welchem der Gesetzgeber darauf vertraue, dass die Arbeitgeber und Gewerkschaften insgesamt zu einer sachnahen und hinreichend arbeitnehmerschützenden Regelung fänden.

Der Einzelsachverständige **Prof. Dr. Friedhelm Nachreiner** beurteilt den Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes als aus arbeitswissenschaftlicher Sicht nicht akzeptabel, da er die vorliegenden gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse zu den aversiven Auswirkungen langer Arbeitszeiten und der (Nicht-)Einhaltung der erforderlichen ununterbrochenen Ruhezeiten ignoriere. Die Umsetzung dieses Entwurfs müsse nach den vorliegenden arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen zu einer Erhöhung des Risikos von Fehlhandlungen, Unfällen und Beeinträchtigungen der körperlichen und der psychosozialen Gesundheit der Beschäftigten führen. Die Umsetzung des Entwurfs würde damit zu einer deutlichen und nicht hinnehmbaren Herabsetzung des Arbeitsschutzniveaus in der Bundesrepublik führen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. sei aus arbeitswissenschaftlicher Sicht dringend zu ergänzen, und zwar um eine Begrenzung auch der zeitaunom durch die Betroffenen selbst gestaltbaren Arbeitszeiten auf einen Gestaltungsrahmen, der gesundheitliche und psychosoziale Beeinträchtigungen durch nach den vorliegenden Erkenntnissen falsche Gestaltung der eigenen Arbeitssysteme vermeide.

Der Einzelsachverständige **Prof. Dr. Jens Schubert** gibt zu bedenken, dass mit der Digitalisierung auch eine Automatisierung einhergehe, die zum Wegfall ganzer Arbeitsbereiche führe. Digitalisierung müsse so gestaltet werden, dass sich für beide Seiten des Arbeitsverhältnisses eine Rendite ergebe. Dabei müssten Änderungen des Arbeitszeitrechts nachhaltig sein. D. h., es müssten nachteilige Gesundheitsfolgen von vornherein vermieden werden, die ansonsten in Zukunft den Beitrags- und Steuerzahler belasten könnten, während die Vorteile nur den Arbeitgebern zugutekämen. Essentiell sei dabei die Einbeziehung arbeitsmedizinischer Erkenntnisse, welche dafür sprächen, die Ruhezeiten nicht zu unterbrechen und Ausgleichszeiten einer Überbelastung schnell nachfolgen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zu lassen. Arbeit 4.0 dürfe nicht zu einer Verschiebung des unternehmerischen Risikos auf die Arbeitnehmer, z. B. durch jederzeitige Erreichbarkeit, unbezahlte Überstunden oder privates Anschaffen von Betriebsmitteln unter der Flagge Homeoffice führen. Die bisherigen Abweichungsregelungen in §§ 3, 7, 12 ArbZG seien bereits voll ausreichend, um einer Flexibilisierung Rechnung zu tragen, was auch aktuelle Tarifiergebnisse, z. B. der IG Metall, belegen würden. Zudem trügen verschlechternde Änderungen im Arbeitszeitschutz durch Tarifvertrag nicht zu einer Stärkung der Tarifautonomie und einem Anreiz für die Beschäftigten bei, einer Gewerkschaft beizutreten. Flexible Möglichkeiten bei der Nutzung von Teil- und Vollzeitphasen erhöhten hingegen die Attraktivität des Arbeitsplatzes und hülften bei der Rekrutierung von Fachkräften sowie bei der Verwirklichung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Strukturell zu beachten sei außerdem, dass mit einer Erweiterung der Flexibilisierungsbereiche für Arbeitgeber der Änderungskündigungsschutz berührt werde. Der Arbeitsschutz, insbesondere der Gesundheitsschutz, sei ein unions- und nationalrechtlich garantierter Grundsatz, der keinen wirtschaftlichen Erwägungen untergeordnet werden dürfe, wobei das ArbZG bereits in aktueller Fassung Stellen aufweise, die dem Gesundheitsschutzanliegen der RL 2003/88/EG nicht nachkämen. Zu nennen sei bspw. § 3 ArbZG mit dem zu langem Ausgleichszeitraum von sechs Monaten, während Artikel 16 lit. b der ArbZ-RL vier Monate vorgebe. Wenn sich die FDP daher auf das Unionsrecht berufe, müssten konsequenterweise auch diese Diskrepanzen behoben werden. Es wird darauf hingewiesen, dass es auch völkerrechtliche Bestimmungen z. B. gegen überlange Ausgleichszeiten gäbe, wobei Deutschland von den jeweiligen Spruchkörpern zum Thema Arbeitszeit regelmäßig gerügt werde. Die Verkürzung der Ruhezeiten ohne Untergrenze und ohne Erhaltung der Begründungsebene sei untragbar und verstoße gegen Unionsrecht, welches eine Abweichungsmöglichkeit nur auf das unbedingt Erforderliche begrenze.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen in der Ausschussdrucksache 19(11)83 sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 19/1174 in seiner 17. Sitzung am 26. September 2018 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung empfohlen.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat den Antrag auf Drucksache 19/2522 ebenfalls in seiner 17. Sitzung am 26. September 2018 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag zu dieser Vorlage mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnte beide Anträge ab. Diese zeigten die ganze Breite des Meinungsspektrums beim Thema Arbeitszeit. Die CDU/CSU positioniere sich dabei in der Mitte. Man stimme der Ansicht der FDP-Fraktion durchaus zu, dass über Tariföffnungsklauseln mehr Flexibilität geschaffen werden könne. Der Gesetzesentwurf der FDP gehe dabei aber zu weit. Festzustellen sei zudem, dass die Unternehmen beim Thema Ruhezeiten Änderungsbedarf anmeldeten. Der Linken-Antrag bilde dagegen ein „Sammelsurium“ unterschiedlicher Forderungen und sei nicht konsensfähig. So sei z. B. die Forderung nach Absenkung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 auf 40 Stunden fern der betrieblichen Realität.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte, dass die FDP-Forderung nach Umstellung auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit faktisch die Abschaffung des Achtstundentages bedeuten würde. Dieser aber habe sich als Schutz für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bewährt. Erwiesenermaßen steige das Unfall- und Gesundheitsrisiko nach acht Stunden Arbeit deutlich an. Überdies würde die vorgesehene Streichung der Ruhezeiten gegen EU-Recht verstoßen. Diese könne für den Einzelnen bis zu 24-Stunden-Einsätze ohne Unterbrechung bedeuten. Dass diese Regelungen von der Zustimmung der Tarifpartner abhängig gemacht würden, sei lediglich ein „Feigenblatt“; denn die Senkung der gesetzlichen Arbeitszeitstandards würde die Verhandlungsposition der Arbeitnehmervertretungen bereits erheblich schwächen. Beim Antrag der Fraktion DIE LINKE. habe man u. a. Bedenken gegen die geplante Absenkung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 40 Stunden. Dies würde die Flexibilität zu stark einschränken. In Zeiten guter Konjunktur und niedriger Arbeitslosigkeit sei dies nicht sinnvoll.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion der AfD** forderte, dass sich die EU nicht in Arbeitszeitregelungen einmischen sollte. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. lasse offen, wie Arbeitgeber die Vorgaben des Antrags überhaupt umsetzen könnten. Diese erschienen weit entfernt von jeglicher Betriebspraxis. Zu befürchten sei überdies, dass die geforderte Anti-Stress-Verordnung letztlich zu einem „Bürokratiemonster“ würde. Einleuchtend sei dagegen die Forderung der FDP, von der täglichen zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit zu wechseln. Dafür gebe es Praxisbeispiele aus anderen Staaten. In der Frage der Ruhezeiten sei zu bedenken, dass in bestimmten Fällen Aktivitäten im Sinne der Arbeit die Erholung nicht unterbrechen würden. Dann müsse die Mindestruhezeit auch nach der Unterbrechung nicht wieder neu begonnen werden.

Die **Fraktion der FDP** begründete ihren Gesetzentwurf damit, dass das geltende Arbeitszeitgesetz aus dem Jahr 1994 nicht mehr zur modernen Arbeitswelt im Zeichen der Digitalisierung passe. Mit dem Gesetzentwurf wolle man zudem den Rahmen des europäischen Arbeitszeitgesetzes ausschöpfen. Dies geschehe maßvoll und vernünftig. Der Entwurf sei überdies europarechtskonform und niemand solle danach mehr arbeiten oder weniger Pausen machen als bisher. Die Regelungen stünden unter dem Vorbehalt, dass die Tarifpartner zustimmten.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisierte, dass der FDP-Entwurf die Möglichkeit schaffe, bestehende Schutzstandards für Arbeitnehmer zu senken und Ruhezeiten zu kürzen. Dies geschehe einseitig zum Vorteil der Arbeitgeber. Es entstehe gerade angesichts der Digitalisierung in der Arbeitswelt das Risiko, dass Arbeitgeber immer stärker in die arbeitsfreie Zeit der Arbeitnehmer eingriffen. Gegen höhere tägliche Arbeitszeiten spreche auch, dass zahlreiche Studien den Nachweis erbrächten, dass die Risiken für Unfälle und gesundheitliche Schäden nach acht Stunden Arbeit zunähmen. Solche Gesetzesänderungen seien auch deshalb unnötig, weil es bereits zahlreiche Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitsgestaltung gebe. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. zielen auf ein zwingendes Mitbestimmungsrecht von Betriebs- und Personalräten. Darüber hinaus fordere man u. a. eine Anti-Stressverordnung, um den zunehmenden gesundheitlichen Risiken entgegen zu wirken, und ein Recht auf Nichterreichbarkeit.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** lehnte den FDP-Gesetzentwurf auch wegen der damit verbundenen Einschränkungen beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ab. Erwiesenermaßen nehme nach acht Stunden Arbeit das Unfallrisiko deutlich zu. Der Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer würde durch diese Regelungen zur Verhandlungsmasse. Zudem brauchten die Arbeitnehmer neben der Erwerbsarbeit auch Zeit für die Familie, ihr gesellschaftliches Engagement etc. Dafür schaffe das Arbeitszeitgesetz einen Rahmen, der bereits viel Flexibilität ermögliche. Arbeitszeit müsse aber auch ins Leben passen.

Berlin, den 26. September 2018

Norbert Kleinwächter
Berichterstatler