

# Stellungnahme



**Stellungnahme** des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der Arbeitszeitverordnung

## Stellungnahme des DGB zum Entwurf der Dritten AZV-Änderungsverordnung

23.04.2020

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes bedanken sich für die Möglichkeit, zum o.g. Entwurf Stellung zu nehmen.

Die Arbeitszeit ist hinsichtlich der Gesamtbelastung von Beschäftigten eine entscheidende Größe bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen. Die Verankerung von geeigneten Schutzstandards, die der Belastung gerecht werden, ist für die Gewerkschaften deshalb von zentraler Bedeutung. Der mit dem vorgelegten Entwurf verfolgte Zweck, Belastungen durch Dienstreisen besser auszugleichen, wird bei aller im Folgenden geäußerten Kritik begrüßt. Allerdings möchten wir an zwei Aspekten exemplarisch deutlich machen, dass eine darüberhinausgehende Novellierung der Arbeitszeitverordnung (AZV) dringend erforderlich ist:

- 1) Der DGB weist zum einen erneut darauf hin, dass die **AZV in ihrer aktuellen Fassung hinsichtlich der Höchstarbeitszeitgrenze unionsrechtswidrig** ist. Während die Arbeitszeitverordnungen der Bundesländer zu Recht einen viermonatigen und damit EU-rechtskonformen Bemessungszeitraum für die wöchentliche Höchstarbeitszeitgrenze von 48 Stunden vorsehen, geht die für die BundesbeamtInnen geltende AZV unionsrechtswidrig von einem zwölfmonatigen Bemessungszeitraum aus (vgl. § 3 Abs. 5, 13 Abs. 1 AZV). Unlängst stellte das OVG Nordrhein-Westfalen (OVG NRW, Beschluss vom 08.05.2019, Az.: 1 A 713/16) fest: „Nach Art. 22 Abs. 1 Buchst. a) RL 2003/88 EG muss der Mitgliedstaat dafür Sorge tragen, dass kein Arbeitgeber von einem Arbeitnehmer verlangt, im Durchschnitt des in Art. 16 Buchst. b) genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentageszeitraums zu arbeiten [...]. Der [in § 13 AZV] festgelegte Bezugszeitraum von zwölf Monaten findet in der Richtlinie (offensichtlich) keine Stütze. [...]. Jedenfalls ist die hier in § 13 Abs. 1 AZV (und auch in § 3 Abs. 5 AZV) enthaltene Bestimmung eines Bezugszeitraums auf zwölf Monate unzulässig.“. Die Anpassung der AZV muss aus Sicht des DGB genutzt werden, die Höchstarbeitszeitgrenze unionsrechtskonform zu gestalten.
- 2) Seit 2011 können die obersten Dienstbehörden im Rahmen eines bis Ende 2020 befristeten Pilotprojektes Arbeitsbereiche zur Erprobung von **Langzeitkonten** bestimmen. Die Anpassung der AZV sollte genutzt werden, die Arbeitszeitkontenregelung in § 7a entsprechend der Festlegungen im Koalitionsvertrag in ein echtes und dauerhaft geltendes Langzeitkontenmodell umzuwandeln. Der DGB hat sich dazu in der Vergangenheit mehrmals

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

oeb@dgb.de  
Telefon: 030 24060 723

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de/beamte](http://www.dgb.de/beamte)  
[www.dgb.de/mensch](http://www.dgb.de/mensch)

geäußert. Hinsichtlich der detaillierten Kritik an § 7a AZV verweisen wir auf unserer Stellungnahme vom 09.10.2014 zum Referentenentwurf zur Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes.

Des Weiteren fordert der DGB weiterhin eine **Rückgängigmachung der Anhebung der Wochenarbeitszeit** der BeamtInnen des Bundes auf 41 Stunden und eine weitere Absenkung der Wochenarbeitszeit als besonderen Belastungsausgleich für Wechselschichtdienstleistende, bei gleichzeitigem erforderlichen Personalaufbau.

### **Artikel 1 (Änderung der Arbeitszeitverordnung)**

#### **Nr. 1 b) (§ 2 Nr. 15 AZV)**

*Unter Reisezeit ist dem vorgelegten Entwurf folgend die Zeit vom Verlassen der Wohnung oder der Dienststelle bis zur Ankunft an der Stelle des auswärtigen Dienstgeschäftes oder in der auswärtigen Unterkunft zu verstehen. Für die Rückreise soll dies entsprechend gelten. Wartezeiten ohne Dienstleistung, z.B. bei mehrtägigen Dienstreisen die Zeit vom Ende der Anreise oder der dienstlichen Tätigkeit an einem Tag bis zum Beginn der dienstlichen Tätigkeit am nächsten Tag, sollen nicht darunterfallen. Demnach sind etwa Übernachtungen am auswärtigen Geschäftsort keine Reisezeiten.*

Die Aufnahme einer Definition von Reisezeiten in die Arbeitszeitverordnung dient der Rechtsklarheit und wird vom DGB deshalb grundsätzlich begrüßt. Die Definition sollte allerdings ergänzt werden. Es muss deutlich werden, dass es Fallgestaltungen gibt, bei denen die Reisezeiten als Arbeitszeit im arbeitszeitrechtlichen Sinn zu bewerten sind. Nicht bloße Reisezeit sondern Arbeitszeit sind beispielsweise Fahrten, die Beschäftigte ohne festen oder gewöhnlichen Arbeitsort zwischen ihrem Wohnort und dem Standort des ersten und des letzten Kunden des Tages zurücklegen (vgl. Urteil des EuGH vom 10.09.2015, Az. C-266/14).

Auch auf die abweichenden Bedingungen des Einsatzdienstes der Bundespolizei, des BKA, des Zolls und der Nachrichtendienste muss bezogen auf alle Arten von Fahrten und Flügen im Zusammenhang mit polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Maßnahmen Rücksicht genommen werden. So muss klargestellt sein, dass die im Zusammenhang mit polizeilichen Einsatzmaßnahmen unabwiesbaren Fahrten, Märsche und Verlegungen von Einsatzkräften keine Dienstreisen sind, sondern Bestandteil der Einsatzmaßnahmen. Der DGB lehnt jeden Versuch einer Beschneidung der vollen Anerkennung unabwiesbarer Fahrzeiten im Zusammenhang mit polizeilichen Einsätzen, Ermittlungen und Übungen als Arbeitszeit ab. Dies gilt insbesondere für Hin- und Rückfahrten im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung nach § 59 BPolG sowie § 71 Abs. 3 Nr. 1d AufenthG und Schutzaufgaben des BKA gem. § 6 und § 7 BKAG.

#### **Nr. 2 (§ 11 Abs. 3 AZV)**

*Gegenstand des Entwurfs ist zudem eine Änderung des § 11 Abs. 3 AZV. Bei Dienstreisen, die über die regelmäßige Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigung hinausgehen, sollen die nicht anrechenbaren Reisezeiten zukünftig ab der ersten Stunde zu einem Drittel als Freizeitausgleich gewährt werden. Bei gleitender Arbeitszeit soll diese Zeit dem Gleitzeitkonto gutgeschrieben werden, das bisher bestehende Antragserfordernis soll entfallen.*

Dienstreisen stellen für Beschäftigte in der Regel eine Belastung dar. Weniger Schlaf und ein deutlich veränderter Tagesrhythmus kommen zur Arbeit hinzu. In vielen Fällen müssen die Beschäftigten deutlich früher aufstehen, um den Zug oder das Flugzeug zu erreichen. In vielen Fällen kommen sie erst

nachts von der Dienstreise zurück, wobei erwartet wird, dass sie am Tag nach der Dienstreise mit Beginn der Kernzeit wieder zum Dienst erscheinen. Für Beschäftigte mit Betreuungsaufgaben ist es zudem schwierig, im Falle von Dienstreisen Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren. Aus all diesen Gründen gehört die Frage, wie die zeitlichen Belastungen durch Dienstreisen besser ausgeglichen werden können, zweifellos auf die Tagesordnung.

Die Regelungsvorschläge des Entwurfs lassen sich aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zumindest als Schritt in die richtige Richtung betrachten. Erleichterungen der verbesserten Anrechnung von Reisezeiten nach § 11 Abs. 3 AZV sind zwar im Vergleich zur derzeitigen Regelung positiv, aber dennoch unzureichend. Der vorgesehene Freizeitausgleich (ein Drittel der nicht anrechenbaren Reisezeiten) gleicht die Belastungen der Beschäftigten in keiner Weise aus. Der Entwurf weist selbst auf in Vergangenheit und in Zukunft *anwachsende* Belastungen hin:

- *Die Zahl der notwendig erachteten Dienstreisen und die Anforderungen, sich national und international zu bewegen, steigen.*
- *Eine Kernmaßnahme des Klimaschutzes zur CO<sub>2</sub>-Reduktion ist die Umstellung von Flug- auf Bahnverkehr. Dienstreisen werden dadurch zeitintensiver.*

**Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erwarten, dass bei dienstlich veranlass- ten Reisen die gesamte Reise- und Wartezeit als Arbeitszeit gewertet wird.** Dienstreisen werden nur angetreten, wenn sie dienstlich erforderlich sind, sie sind kein Privatvergnügen. Viele BeamtInnen nutzen die Reisezeit ohnehin, um mittels Laptop oder Telefon ihrer dienstlichen Tätigkeit auch mobil nachzugehen. Eine Dienstreise ist aus unserer Sicht Dienst, sie muss komplett als Arbeitszeit angerechnet werden. Auch das vermehrte zeitintensivere Reisen per Bahn, was als Maßnahme des Klimaschutzes zweifellos sinnvoll ist, darf den Beschäftigten kein noch größeres Freizeitopfer abverlangen.

In Arbeitszeitverordnungen einiger Bundesländer ist eine vollständige Anrechnung von Reisezeiten als Arbeitszeit bereits vorgesehen, auch als Reaktion auf aktuelle Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes (s.u.), die aus Gründen der Vergleichbarkeit auch hier Berücksichtigung finden sollte. Exemplarisch verweisen wir auf § 14 Abs. 2 der AzVO Thüringen. Dort heißt es: „Dienstlich veranlasste Reise- und Wartezeiten werden in vollem Umfang auf die Arbeitszeit angerechnet.“

Aus Sicht des DGB greifen die Regelungsvorschläge des Entwurfs also zu kurz oder müssen präzisiert werden. Dabei möchten wir folgende Aspekte hervorheben:

- 1) Der vorliegende Entwurf folgt dem Grundsatz, dass Reisezeiten keine Arbeitszeiten sind, wenn nicht während der Reisezeit vorgeschriebener Dienst verrichtet wird (BVerwG Urteil vom 29. Januar 1987, AZ.: 2 C 14.85). Es irritiert zunächst, dass dabei auf eine BVerwG-Entscheidung aus dem Jahre 1987 Bezug genommen wird und die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zum Thema Reisezeiten keinerlei Berücksichtigung findet. Da die Schutzvorschriften des Arbeitszeitrechts der Union zum Belastungsausgleich für ArbeitnehmerInnen und BeamtInnen gleichermaßen Anwendung finden, müssen auch die Belastungen durch Dienstreisen gleich behandelt werden. Wir verweisen hier vor allem auf die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 17.10.2018, nach der Dienstreisezeit als Arbeitszeit zu bewerten ist (5 AZR 553/17). Es heißt dort: „Grundsätzlich erbringt der Arbeitnehmer mit dem – eigennützigen – Zurücklegen des Wegs von der Wohnung zur Arbeitsstelle und zurück keine Arbeit für den Arbeitgeber. Anders ist es jedoch, wenn der Arbeitnehmer seine Tätigkeit außerhalb des Betriebs zu erbringen hat. In diesem Falle gehört das Fahren

zur auswärtigen Arbeitsstelle zu den vertraglichen Hauptleistungspflichten [...]. Dazu gehört zwingend die jeweilige An- und Abreise, unabhängig davon, ob Fahrtantritt und -ende vom Betrieb des Arbeitgebers oder von der Wohnung des Arbeitnehmers aus erfolgen.“ Dasselbe gelte für Dienstreisen, so das BAG weiter, also für eine vorübergehende Entsendung. Für diese Begründung ist aus Sicht des DGB unerheblich, ob sie sich auf Dienstreisen im In- oder Ausland bzw. auf ArbeitnehmerInnen oder BeamtInnen bezieht.

- 2) Bezugspunkt für einen Freizeitausgleich bei Reisezeiten soll dem Entwurf folgend die Überschreitung der „regelmäßigen Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigung“ sein. In der Begründung wird wiederum von der „regelmäßigen täglichen Arbeitszeit“ gesprochen. Der Begriff „regelmäßigen Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigung“ ist indes selbst nicht definiert, ebenso nicht die „regelmäßige tägliche Arbeitszeit“. In der AZV findet sich lediglich die Definition der „regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit“ als „die innerhalb von zwölf Monaten durchschnittlich zu erbringende wöchentliche Arbeitszeit“. Dieser Punkt bedarf aus unserer Sicht der Klarstellung.
- 3) Dem Entwurf folgend sollen „die nicht anrechenbaren Reisezeiten zu einem Drittel als Freizeitausgleich“ gewährt werden. Nicht anrechenbar sollen offenbar Zeiten sein, die außerhalb der Arbeitstage liegen. Da ein Arbeitstag grundsätzlich ein Werktag ist (§ 2 Nr. 2 AZV) und Arbeit auch am Samstag geleistet werden darf (§ 6 Abs. 2 AZV), mithin eine samstägliche Reise auch in der Dienstzeit absolviert werden kann, träte eine regelmäßige Benachteiligung derjenigen Reisenden auf, die gezwungen sind, an einem Sonntag anzureisen. Ihnen würde regelmäßig nur ein Drittel der gesamten Reisezeit als Freizeit abgegolten.
- 4) Für bei der Telekom beschäftigte BeamtInnen fordert der DGB eine Öffnung in der AZV dahingehend, dass die jeweiligen Postnachfolgeunternehmen (PNU) bzw. deren Vorstände ermächtigt werden, von der in § 11 Abs. 3 AZV vorgesehenen Drittel-Freizeitausgleichregelung abweichende, eigene Regelungen im Wege einer spezifischen Verordnung zu erlassen. Das würde die Anpassung der Telekom-AZV ermöglichen. Hier könnte eine Regelung aufgenommen werden, die der Telekom und deren GmbH ermöglicht, den Freizeitausgleich analog der tariflichen Regelungen und/oder zu Betriebsvereinbarungen zu gewähren. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mit den bei den PNU vorhandenen Tarifbeschäftigten angemessen und erforderlich. Die BeamtInnen der Telekom sind denselben zeitlichen Belastungen und beruflichen Anforderungen ausgesetzt, was natürlich auch bei Dienstreisen gilt.

### **Nr. 3 b) (§ 13 AZV)**

*Dem Entwurf folgend soll § 13 AZV dahingehend ergänzt werden, dass die Arbeitszeit der BeamtInnen in Bereichen mit Bereitschaftsdienst auf freiwilliger Basis auf bis zu 54 Wochenstunden im Siebentagezeitraum verlängert werden kann. Dabei ist eine Widerrufsmöglichkeit mit sechsmonatiger Frist geplant. Die Dienstbehörden sollen dem Entwurf folgend Listen aller BeamtInnen führen, die eine solche verlängerte Arbeitszeit leisten. Diese Listen sollen mindestens zwei Jahre aufbewahrt und zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden, worüber die betreffenden BeamtInnen unterrichtet werden sollen.*

Der DGB hat die Möglichkeit der Nutzung der Opt-Out-Regelung in der Vergangenheit mehrfach kritisiert, die vorgebrachten Argumente gelten nach wie vor. Wir verweisen hier exemplarisch auf die DGB-Stellungnahme vom 20.06.2008 zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung arbeitszeit- und urlaubsrechtlicher Vorschriften. Eine unbegrenzte Verlängerung von Opt-Out lehnen wir ab. Durch

die Entfristung erhöht sich u. E. der Entscheidungsdruck auf jene BeamtInnen, die ihre Arbeitszeit eigentlich nicht erhöhen wollen.

Die Ausweitung der Arbeitszeit auf 54 Stunden im Siebentagezeitraum lehnen wir als Überbelastung zudem ab, weil sie der EU-Arbeitszeitrichtlinie widerspricht. Statt Regelungen zu schaffen, die eine starke Gesundheitsbelastung durch eine weit überdurchschnittliche Wochenarbeitszeit darstellen, sollte der Bund die Belastung durch eine angemessene Personaldecke reduzieren. Konkret müsste die aktuelle Personalsituation bei der Bundeswehrfeuerwehr, bei welcher die Opt-Out-Regel insbesondere zum Tragen kommt, betrachtet werden. Die Entfristung der Möglichkeit darf nicht als Instrument dienen, nötigen Personalaufwuchs zu verhindern.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes sprechen sich dafür aus, die Regelungen zum Opt-Out auf maximal zwei Jahre zu befristen, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass insbesondere die Bundeswehrfeuerwehr in diesem Zeitraum die erforderlichen zusätzliche Einstellungen realisiert. Die für diesen Bereich zuständige Gewerkschaft ver.di ist bereit, mit der Führung des Zentrums Brandschutz der Bundeswehr zu erörtern, wie die Attraktivität des Arbeitgebers gesteigert werden kann.

Zudem weisen wir auf folgende Aspekte hin:

- **Nr. 3 b) (§ 13 Abs. 2):** Satz 1 ist wie folgt zu ergänzen „Unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes kann die Arbeitszeit auf bis zu 54 Stunden im Siebentagezeitraum verlängert werden, wenn ein *dringendes* dienstliches Bedürfnis besteht und sich die Beamtin oder der Beamte hierzu schriftlich oder elektronisch bereit erklärt.“
- **Nr. 3 b) (§ 13 Abs. 3):** Die Listenführung, Zugriffs- und Nutzungsrechte sind nicht hinreichend beschrieben. Im Sinne des Datenschutzes und zwecks Eindämmung möglicher Leistungs- und Verhaltenskontrollen ist dies jedoch erforderlich. Zu diesem Zweck ist – ggf. in einer ergänzenden Richtlinie/Verwaltungsvorschrift – die Verfahrensweise zu konkretisieren (z. B. digital, Software, Nutzungsrechte, Mitbestimmungsrechte, Verwendungszweck).
- Die **Widerrufsfrist** von 6 Monaten ist zu lang. Sechs Monate bedeutet 24 Arbeitswochen mit jeweils bis zu 13 Stunden Opt-Out-Zusatzarbeitszeit, mithin 312 Mehrarbeitsstunden. Das sind ca. 20 Prozent der Jahresarbeitszeit.

Abgesehen davon kritisieren wir den Arbeitszeiterlass des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vom Januar 2020, mit dem Schichtdienstleistenden in Zukunft Pausenzeiten für versäumten dienstplanmäßigen Dienst aufgrund Krankheit oder Erholungsurlaub abgezogen werden. Auch hier besteht Änderungsbedarf.

Wir bitten um Berücksichtigung der aufgeworfenen Punkte.