

15.11.04**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - AS - Fz - G - In - K - Wizu **Punkt** der 806. Sitzung des Bundesrates am 26. November 2004

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

KOM(2004) 607; Ratsdok. 12683/04

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Finanzausschuss (Fz),

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In) und

der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
Fz

1. Der Vorschlag der Kommission zur Aktualisierung der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG ist grundsätzlich zu begrüßen. Er entspricht in wichtigen Teilen der Stellungnahme des Bundesrates vom 2. April 2004 (Drucksache 105/04 (Beschluss)).

...

- In
(bei
Annahme
entfallen
Ziffern 4
und 5)
2. Der Bundesrat begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen in der Richtlinie 2003/88/EG, insbesondere die Neuregelung des Bereitschaftsdienstes in Artikel 2 und 2a [sowie die Änderung der Bezugszeiträume in Artikel 16] und 17 der Richtlinie. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf die Umsetzung der entsprechenden Änderungen hinzuwirken.
3. [In]
(Setzt
Annahme
von Ziffer
2 voraus
und
entfällt bei
Annahme
von
Ziffern 8
und 9)
- EU
Fz
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 5)
4. Positiv ist vor allem die Erweiterung des Artikels 2 (Begriffsbestimmungen) und die Einführung eines neuen Artikels 2a (Bereitschaftsdienst) zur Einführung einer dritten Kategorie "Bereitschaftsdienst", mit der die Begriffe "Arbeitszeit" und "Ruhezeit" ergänzt werden, und der Folge, dass die Zeit, in der der Arbeitnehmer während des Bereitschaftsdienstes effektiv seine Tätigkeit ausübt oder seine Aufgaben wahrnimmt, als Arbeitszeit angesehen wird; die inaktive Zeit dagegen nicht.
- Wi
5. Der Bundesrat begrüßt die vorgeschlagene Einführung der neuen Begriffe "Bereitschaftszeit" und "inaktive Zeit während des Bereitschaftsdienstes" in die Arbeitszeitrichtlinie.
- Wi
6. Die Ergänzungen entsprechen den Vorgaben des EuGH in seiner Rechtsprechung in Sachen "SIMAP" und "Jäger" und dienen damit insgesamt der abschließenden Klarstellung.
- EU
Fz
7. Die Einfügung der neuen Kategorie "Bereitschaftsdienst" erlaubt eine sachgerechte Differenzierung zwischen tatsächlicher Arbeitszeit und inaktiver Zeit im Bereitschaftsdienst und trägt insbesondere den unterschiedlichen Arbeitsbelastungen in Bereitschaftsdiensten des ärztlichen und pflegerischen Kranken-

hauspersonals Rechnung. Der Vorschlag entspricht Ziffer 2 der vorgenannten Stellungnahme des Bundesrates.

EU
Fz
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 3)

8. Der Vorschlag zur Anpassung des Artikels 16 (Bezugszeiträume) Buchstabe b dahin gehend, dass zwar der "Standard"-Bezugszeitraum von vier Monaten bestehen bleiben soll, die Mitgliedstaaten aber unter der Voraussetzung, dass die betroffenen Sozialpartner angehört werden und der soziale Dialog in diesem Bereich gefördert wird, diesen Bezugszeitraum auf ein Jahr ausdehnen können, wird zur Kenntnis genommen.

EU
Fz
(bei
Annahme
entfallen
Ziffern 3
und 10)

9. In diesem Zusammenhang ist auf Ziffer 12 der Stellungnahme des Bundesrates vom 2. April 2004 (Drucksache 105/04 (Beschluss)) hinzuweisen, wonach der Bundesrat hinsichtlich des Bedarfs an flexiblen Arbeitszeiten eine Verlängerung des Bezugszeitraums für die wöchentliche Höchstarbeitszeit bereits in der Richtlinie für erforderlich hält. Der Bezugszeitraum sollte generell zwölf Monate betragen.

Wi

10. Der Bundesrat befürwortet grundsätzlich auch die per Gesetz mögliche Ausdehnung des Ausgleichs- und Bezugszeitraums auf zwölf Monate, da sie der Praxis in Deutschland seit der letzten Änderung entspricht.

EU
Fz

11. Es wäre zu begrüßen, wenn es den Sozialpartnern ermöglicht würde, auch einen über zwölf Monate hinausgehenden Bezugszeitraum festzulegen, soweit dies für eine sachlich begründete erhöhte Flexibilisierungsmöglichkeit erforderlich ist.

Wi

12. Im Interesse einer noch größeren Flexibilität der Unternehmen gegenüber ständigen Schwankungen der Konjunktur- und Auftragslage bittet der Bundesrat die Bundesregierung jedoch, sich für eine weitere - auf der Grundlage von Tarifverträgen und sonstigen Vereinbarungen - mögliche Ausdehnung des Bezugszeitraums auf 24 Monate einzusetzen.

EU
Fz

13. Diese Möglichkeit böte den Tarifvertragsparteien einen adäquaten Handlungsspielraum zur Ausfüllung des tariflichen Rahmens je nach den vorherrschenden Gegebenheiten bzw. zur Konkretisierung von örtlichen Besonderheiten. Sie würde eine größere Flexibilität in den Bereichen bieten, in denen saisonale und ereignis- oder nachfragebezogene Schwankungen in der Arbeitszeitgestaltung

zu erwarten sind, und zudem den sozialen Dialog zwischen den Sozialparteien fördern.

- EU
Fz
14. Zu begrüßen ist auch die Ergänzung in Artikel 17 Abs. 2 (Abweichungen), wonach von den vorgeschriebenen Ruhezeiten in den Artikeln 3 und 5 (tägliche Ruhezeiten von 11 bzw. wöchentliche Ruhezeiten von 24 + 11 zusammenhängenden Stunden) unter der Voraussetzung abgewichen werden darf, dass den Arbeitnehmern binnen einer Frist von 72 Stunden Ausgleichsruhezeiten gewährt werden.

Die Ergänzung bietet ebenfalls eine größere Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung und ermöglicht einen effektiveren Personaleinsatz.

- Wi
15. Hinsichtlich der künftig innerhalb von 72 Stunden zu gewährenden Ausgleichsruhezeiten bittet der Bundesrat die Bundesregierung jedoch, sich für eine Klarstellung des Richtlinienvorschlags einzusetzen, der in diesem Punkt nicht eindeutig formuliert ist. Es wird nicht deutlich, dass es sich bei dieser Regelung um einen Ausgleich einer täglichen Höchstarbeitszeit handelt.

- EU
Fz
16. Als positiv ist auch die Anpassung des Artikels 22 Abs. 1 zu bewerten, der die Voraussetzungen enthält, die die Mitgliedstaaten zu erfüllen haben, wenn sie auf die Anwendung von Artikel 6 (wöchentliche Höchstarbeitszeit) verzichten wollen (Opt-out) unter der Voraussetzung, dass dies durch einen Tarifvertrag oder eine zwischen Sozialpartnern auf entsprechender Ebene abgeschlossene Vereinbarung genehmigt wird.

Die Anpassung trägt wesentlich zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und damit zur Verbesserung der Beschäftigungslage in Deutschland und Europa bei. Sie berücksichtigt zudem die besondere Situation in Krankenhäusern bzw. Unikliniken und ermöglicht über eine entsprechende freiwillige Individualvereinbarung auf der Basis beiderseitigen Interesses ein zugeschnittenes Arbeitszeitmanagement sowohl für den Arbeitgeber wie auch für dessen Beschäftigte, ohne den besonderen Arbeits- und Gesundheitsschutz in den Hintergrund zu drängen.

- Wi
17. Der Bundesrat spricht sich ferner dafür aus, im Interesse der Entlastung der KMU von zusätzlichen bürokratischen Regelungen die an die "individuelle Opt-out-Regelung" geknüpften und verschärften Bedingungen einer kritischen Prü-

fung in Bezug auf ihre Notwendigkeit zu unterziehen. Alternativ sollte die Einführung einer der deutschen Regelung in § 7 Abs. 7 ArbZG in etwa entsprechenden Bestimmung in die Richtlinie vorgeschlagen werden.

Wi
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 19)

18. Der Bundesrat erinnert an seinen Beschluss vom 2. April 2004 zur BR-Drucksache 105/04 und bekräftigt noch einmal seine Forderung nach Überarbeitung des Richtlinienvorschlags. Insbesondere bittet er um Klarstellung, dass die Einsatzdienste in den Bereichen Polizei, staatlich angeordnete öffentliche Feuerwehren und staatlich angeordnete Werkfeuerwehren einschließlich Flughafenfeuerwehren, staatlich angeordnete oder beauftragte Rettungsdienste und Katastrophenschutzdienste nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 93/104/EG (neu: 2003/88/EG) fallen.

EU
Fz
In

19. Der Bundesrat hält es für erforderlich, bei der Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie das Verhältnis zur Richtlinie 89/391/EWG dahin gehend klarzustellen, dass die Einsatzdienste in den Bereichen Polizei, [staatlich angeordnete] öffentliche Feuerwehren und staatlich [angeordnete] {bzw. anerkannte} Werkfeuerwehren einschließlich Flughafenfeuerwehren, staatlich angeordnete oder beauftragte Rettungsdienste und Katastrophenschutzdienste nicht in den Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie fallen.

20. [EU
Fz]

21. {EU
In}

EU
Fz

22. Auf die Ziffern 3 bis 7 der Stellungnahme des Bundesrates vom 2. April 2004 (Drucksache 105/04 (Beschluss)) wird insoweit verwiesen.

EU
In

23. Diese Klarstellung des Anwendungsbereichs der Arbeitszeitrichtlinie ist im Hinblick auf die Verweisung auf den Ausnahmetatbestand des Artikels 2 Abs. 2 der Grund-/Arbeitsschutzrichtlinie geboten, um künftige Zweifelsfragen zu vermeiden. Dies gilt sowohl hinsichtlich der von der Ausnahmeregelung nicht abschließend genannten Tätigkeitsbereiche im öffentlichen Dienst (z. B. Feuerwehr) als auch hinsichtlich der Auslegungsgrenzen des Ausnahmetatbestands.

EU

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Der Klarstellungsbedarf wird auch an dem aktuellen Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2003 - BVerwG 6 P 7.03 - an den EuGH zur Vorabentscheidung über den Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie hinsichtlich von Beamten des Einsatzdienstes der Feuerwehr deutlich.

Nach höchstrichterlicher deutscher Rechtsprechung (Urteil des Bundesarbeits-

gerichts (BAG) vom 29. Mai 2002 - 5 AZR 370/01) erstreckt sich die Ausnahmeregelung des Artikels 2 Abs. 2 der Arbeitsschutzrichtlinie auch auf den Bereich der Feuerwehr. Nach dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die Spezifika des Feuerwehr-Berufsbildes den in Artikel 2 Abs. 2 der Arbeitsschutzrichtlinie genannten Tätigkeiten gleichstehen. Zur Begründung hat sich das BAG auf die Entscheidung des EuGH vom 3. Oktober 2000 - SIMAP - berufen, nach dem die Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Grundrichtlinie eng auszulegen sind und sich auf bestimmte spezifische Tätigkeiten im öffentlichen Dienst beziehen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten sollen und für ein geordnetes Gemeinwesen unentbehrlich sind (Rdn. 35 f.). Wollte man die Feuerwehr nicht als Katastrophenschutzdienst ansehen, bliebe keine Ausnahme mehr übrig. Die Ausübung von Tätigkeiten im feuerwehrtechnischen Dienst betrifft gerade auch den spezifischen Katastrophenschutzdienst. Tätigkeiten aus dem Bereich der für ein geordnetes Gemeinwesen unentbehrlichen Gefahrenabwehr stehen nicht schon ohne weiteres einer Anwendung der europäischen Arbeitsschutzvorschriften zwingend entgegen, sondern sie rechtfertigen dann eine Ausnahme, wenn sie mit einer Gewährleistungsfunktion verbunden sind. Ob das der Fall ist, ist normativ und typisierend zu beurteilen. Dabei gibt ein Vergleich einer Tätigkeit bei der Feuerwehr mit den in Artikel 2 Abs. 2 der Grundrichtlinie beispielhaft aufgezählten Ausnahmen, bei denen es sich um "klassische" Bereiche der öffentlichen Gefahrenabwehr handelt (Streitkräfte, Polizei, Katastrophenschutzdienste), rechtssystematisch weiteren Aufschluss. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe wird der feuerwehrtechnische Dienst in einer Berufsfeuerwehr von der Ausnahmvorschrift des Artikels 2 Abs. 2 der Arbeitsschutzrichtlinie erfasst (vgl. Verwaltungsgericht Bremen, Urteil vom 29. April 2003 - 6 K 1470/02). Den genannten Tätigkeiten ist gemeinsam, dass es sich dabei um nicht umfassend planbare Tätigkeiten handelt. Bei ihnen ist weder vorhersehbar, wann ein Tätigwerden im Einzelfall erforderlich wird (Tätigkeitsbeginn), noch über welchen Zeitraum die Tätigkeit ausgeübt werden muss (Tätigkeitsdauer). Auf Grund der Unaufschiebbarkeit der gebotenen Maßnahmen sind in solchen Tätigkeitsbereichen höhere Anforderungen an eine möglichst flexible Arbeitszeitgestaltung zu stellen. Darüber hinaus sind die aufgeführten Tätigkeiten dadurch gekennzeichnet, dass sie im Einzelfall zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit ein Einschreiten verlangen, obwohl dabei eine nicht unerhebliche Eigengefährdung typischerweise nicht ausgeschlossen werden kann.

- In 24. Der Klarstellungsbedarf wird auch an dem aktuellen Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2003 - BVerwG 6 P 7.03 - an den EuGH zur Vorabentscheidung über den Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie hinsichtlich von Beamten des Einsatzdienstes der Feuerwehr deutlich.

Nach höchstrichterlicher deutscher Rechtsprechung (Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 29. Mai 2002 - 5 AZR 370/01) erstreckt sich die Aus-

nahmeregelung des Artikels 2 Abs. 2 der Arbeitsschutzrichtlinie auch auf den Bereich der Feuerwehr. Nach dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die Spezifika des Feuerwehr-Berufsbildes den in Artikel 2 Abs. 2 der Arbeitsschutzrichtlinie genannten Tätigkeiten gleichstehen. Zur Begründung hat sich das BAG auf die Entscheidung des EuGH vom 3. Oktober 2000 - SIMAP - berufen, nach dem die Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Grundrichtlinie eng auszulegen sind und sich auf bestimmte spezifische Tätigkeiten im öffentlichen Dienst beziehen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten sollen und für ein geordnetes Gemeinwesen unentbehrlich sind (Rdn. 35 f.). Wollte man die Feuerwehr nicht als Katastrophenschutzdienst ansehen, bliebe keine Ausnahme mehr übrig. Die Ausübung von Tätigkeiten im feuerwehrtechnischen Dienst betrifft gerade auch den spezifischen Katastrophenschutzdienst. Tätigkeiten aus dem Bereich der für ein geordnetes Gemeinwesen unentbehrlichen Gefahrenabwehr stehen nicht schon ohne weiteres einer Anwendung der europäischen Arbeitsschutzvorschriften zwingend entgegen, sondern sie rechtfertigen dann eine Ausnahme, wenn sie mit einer Gewährleistungsfunktion verbunden sind. Ob das der Fall ist, ist normativ und typisierend zu beurteilen. Dabei gibt ein Vergleich einer Tätigkeit bei der Feuerwehr mit den in Artikel 2 Abs. 2 der Grundrichtlinie beispielhaft aufgezählten Ausnahmen, bei denen es sich um "klassische" Bereiche der öffentlichen Gefahrenabwehr handelt (Streitkräfte, Polizei, Katastrophenschutzdienste), rechtssystematisch weiteren Aufschluss. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe wird der feuerwehrtechnische Dienst in einer Berufsfeuerwehr von der Ausnahmegesetzgebung des Artikels 2 Abs. 2 der Arbeitsschutzrichtlinie erfasst (vgl. Verwaltungsgericht Bremen, Urteil vom 29. April 2003 - 6 K 1470/02). Den genannten Tätigkeiten ist gemeinsam, dass es sich dabei um nicht umfassend planbare Tätigkeiten handelt. Bei ihnen ist weder vorhersehbar, wann ein Tätigwerden im Einzelfall erforderlich wird (Tätigkeitsbeginn), noch über welchen Zeitraum die Tätigkeit ausgeübt werden muss (Tätigkeitsdauer). Auf Grund der Unaufschiebbarkeit der gebotenen Maßnahmen sind in solchen Tätigkeitsbereichen höhere Anforderungen an eine möglichst flexible Arbeitszeitgestaltung zu stellen. Darüber hinaus sind die aufgeführten Tätigkeiten dadurch gekennzeichnet, dass sie im Einzelfall zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit ein Einschreiten verlangen, obwohl dabei eine nicht unerhebliche Eigengefährdung typischerweise nicht ausgeschlossen werden kann.

- EU
In
25. Da Tätigkeiten bei den genannten Diensten in Artikel 2 Abs. 2 der Arbeitsschutzrichtlinie keine ausdrückliche Erwähnung finden, den dort aufgeführten Tätigkeiten aber gleichstehen, sollten sie als Ausnahmetatbestand in Artikel 1 Abs. 3 der Arbeitszeitrichtlinie (Anwendungsbereich) aufgenommen und die Begriffe "Feuerwehr- und Katastrophenschutzdienste" in Artikel 17 (3) c iii gestrichen werden.
- EU
In
26. Der im erwähnten Artikel 17 auch enthaltene Begriff "Ambulanzdienste" sollte durch den Begriff "private Ambulanzdienste" ersetzt werden, um klarzustellen, dass staatlich angeordnete oder beauftragte Rettungsdienste der Ausnahmeregelung unterfallen.
- Zu den Einsatzdiensten im Bereich Katastrophenschutz zählen auch bestimmte Tätigkeiten von privaten Hilfsorganisationen (z. B. Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfallhilfe, Malteser Hilfsdienst, Deutsche Lebensrettungsgesellschaft). In Betracht kommen hier solche Tätigkeiten, die zur Abwehr von Gefahren von den privaten Hilfsorganisationen auf der Grundlage einer gesetzlichen Mitwirkungsverpflichtung für den öffentlichen Aufgabenträger erbracht werden. In diesen Fällen sind die Tätigkeiten integraler Bestandteil der Gefahrenabwehr und insoweit für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unverzichtbar.
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine entsprechende Klarstellung hinzuwirken.
- EU
In
27. Für den Fall, dass es nicht zu einer Herausnahme der Bereiche Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienste aus der Richtlinie kommt, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich für eine Überarbeitung der Richtlinie 2003/88/EG einzusetzen und insbesondere die Belange öffentlicher Verwaltungen stärker zu berücksichtigen.
- EU
In
28. Der Bundesrat bittet darüber hinaus die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass bei der in Artikel 2 des Vorschlags vorgesehenen Festlegung von Sanktionen den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung getragen wird, da die Einführung von Sanktionen in Teilen der öffentlichen Verwaltung nicht sachgerecht ist.

EU
Fz

29. Der Bundesrat weist darauf hin, dass ohne eine Anpassung der Arbeitszeitrichtlinie und anschließende Umsetzung in das nationale Recht die derzeitige Rechtslage ab 2006 zu erheblichen rechtlichen Unsicherheiten und extremen Kostenentwicklungen sowie Engpässen in der Gesundheitsversorgung führen kann.

B

30. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik,
der Gesundheitsausschuss und
der Ausschuss für Kulturfragen
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.