

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU

„Arbeitszeiterfassung bürokratiearm ausgestalten – Mehr flexibles Arbeiten ermöglichen“ (BT-Drs. 20/6909)

Berlin, 05. Oktober 2023

ZDH-Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU – „Arbeitszeiterfassung bürokratiearm ausgestalten – Mehr flexibles Arbeiten ermöglichen“

1. Zusammenfassung

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH) ist die Dachorganisation für Handwerkskammern und Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Wir vertreten die Interessen von Handwerksbetrieben, deren Beschäftigten sowie Auszubildenden.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen nimmt der ZDH aus Sicht der Arbeitgeber des Handwerks Stellung zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Arbeitszeiterfassung bürokratiearm ausgestalten – Mehr flexibles Arbeiten ermöglichen“ (BT-Drs. 20/6909) vom 23. Mai 2023.

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU ist zu begrüßen. Eine Kontrolle der erbrachten Arbeitszeit ist wichtig. Maßnahmen, die der Zeiterfassung dienen, dürfen die kleinen und mittleren Betriebe des Handwerks nicht über die Maßen belasten und sind daher so bürokratiearm wie möglich auszugestalten. Hier setzt der CDU/CSU-Antrag zu Recht an. Dabei wird nicht nur die Bedeutung einer Arbeitszeiterfassung betont. Es wird auch in Umsetzung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 14. Mai 2019 (Rs. 55/18 CCOO) und des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 13. September 2022 (Az.: 1 ABR 22/21) eine moderate Ausgestaltung der gerichtlichen Vorgaben vorgenommen, die sowohl die berechtigten Interessen der Handwerksbetriebe als auch die der Beschäftigten angemessen berücksichtigen.

Mit der vorgenannten Entscheidung hat der EuGH entschieden, dass die Mitgliedstaaten Arbeitgeber verpflichten müssen, ein objektives, verlässliches und zugängliches System einzurichten, das es jedem Arbeitnehmer erlaubt, seine täglich geleistete Arbeitszeit zu erfassen. In Umsetzung dies Urteils entschied das BAG am 13. September 2022 „lediglich“, dass Arbeitgeber nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG verpflichtet sind, Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit der Arbeitnehmer zu erfassen. Damit haben die Gerichte dem Arbeitgeber zwar auferlegt, die Arbeitszeit zu erfassen, nicht aber in welcher Form dies zu erfolgen hat. Bei den Fragen des „Wie“ und des „Wann“ der Arbeitszeiterfassung haben die Gerichte dem Arbeitgeber vielmehr einen großen Handlungsspielraum eingeräumt. Dieses Gebot der Formfreiheit greift der vorliegende Antrag der Fraktion der CDU/CSU erfreulicher Weise auf, indem er das Arbeitszeitgesetz nicht mit neuen Verpflichtungen überfrachtet, sondern den Arbeitsvertragsparteien genügend Spielraum für flexible Lösungen ermöglicht.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass gerade in den aktuell schwierigen wirtschaftlichen Zeiten alles darangesetzt werden muss, um vor allem die kleinen Betriebe des Handwerks nicht zusätzlich zu belasten. So beklagen schon jetzt die Unternehmen die sich aus immer mehr nationalen und europäischen Regelungen ergebenden Dokumentations- und Berichtspflichten – wie beispielsweise im Umweltbereich, der Nachhaltigkeit oder in Lieferketten. Vor diesem Hintergrund würde die gesetzliche Normierung neuer bürokratischen Belastungen im Rahmen der Arbeitszeiterfassung bei den Arbeitgebern im Handwerk auf völliges Unverständnis stoßen.

2. Zu dem Antrag im Einzelnen

Zum Antrag der Fraktion CDU/CSU nimmt der ZDH aus Sicht der Arbeitgeber im Handwerk im Einzelnen wie folgt Stellung:

2.1 Vertrauensarbeitszeit bleibt möglich

Der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU, freiwillige Vertrauensarbeitszeitmodelle im Rahmen des EU-Rechts ohne Pflicht zur Arbeitszeiterfassung weiterhin überall dort zu ermöglichen, wo es praktikabel ist, ist zu begrüßen.

Vertrauensarbeitszeit zeichnet sich dadurch aus, dass der Arbeitgeber die tägliche Arbeitszeit nicht vorgibt und darauf vertraut, dass der Arbeitnehmer seinen arbeitsvertraglichen Pflichten nachkommt, ohne dass dies einer Kontrolle unterworfen werden muss. Vertrauensarbeitszeit ist in vielen Bereichen des Handwerks gelebte Praxis. So gibt es zahlreiche Arbeitsbereiche, die eine eigenverantwortliche und nahezu selbstständig handelnde Tätigkeit der Beschäftigten erfordern, ohne dass eine ständige Kontrolle der Arbeitszeit erfolgt. Beispielhaft zu nehmen wären hier etwa Beschäftigte im Außenbereich/Außendienst in den Bau- und Ausbaugewerken oder aber Objektleiter in der Gebäudereinigung. Hier wird die Einhaltung der Arbeitszeiten regelmäßig nicht kontrolliert, sondern vielmehr im beiderseitigen Interesse der Arbeitsvertragsparteien darauf vertraut, dass die Arbeitszeiten eingehalten werden. Bei der Vertrauensarbeitszeit steht der Arbeitserfolg im Vordergrund. Dies ermöglicht den an diesem Arbeitszeitmodell beteiligten Parteien eine größtmögliche Freiheit – und dies maßgeblich auch zugunsten des Beschäftigten.

Die Vertrauensarbeitszeit einer – wie auch immer gearteten - Arbeitszeitkontrolle zu unterwerfen, würde dagegen bedeuten, den diesem Arbeitszeitmodell innewohnenden

Vertrauensvorschuss, den beide Arbeitsvertragsparteien sich einräumen, zunichtezumachen. Dies wäre ein Wertungswiderspruch in sich, entspräche nicht den Interessen der Beteiligten und würde faktisch das „Aus“ jeglicher Vertrauensarbeitszeit zur Folge haben.

2.2 Zulassung alternativer Formen der Zeiterfassung und keine Verpflichtung zur taggenauen Arbeitszeiterfassung

Positiv ist der Ansatz der Fraktion der CDU/CSU zu bewerten, wonach den Arbeitgebern freies Ermessen bei der Auswahl der Arbeitszeiterfassungssysteme und deren betrieblicher Anwendung gewährt und die Arbeitszeiterfassung nicht in elektronischer Form vorschrieben werden soll, sondern auch alternative Formen der Arbeitszeiterfassung für alle Arbeitgeber möglich sein sollen. Erfreulich ist zudem, dass der Antrag keine Verpflichtung zur taggenauen Erfassung der Arbeitszeiten vorsieht.

Der Fraktionsvorschlag gewährleistet die gerade aus Sicht kleiner Unternehmen notwendige und sinnvolle Formfreiheit der Arbeitszeiterfassung und eröffnet ihnen insoweit eine Wahlfreiheit – je nach den betrieblichen Möglichkeiten im Einzelfall. Dies entspricht auch den Vorgaben der Rechtsprechung (vgl. oben), die keine Arbeitszeiterfassung auf elektronischem Wege verlangt. Erfreulich ist zudem, dass der Antrag der Fraktion der CDU/CSU auch keine Pflicht zur tagesgenauen Aufzeichnung der Arbeitszeiten fordert. Eine solche wird selbst von der Rechtsprechung nicht gefordert und würde für den Arbeitgeber im Handwerk eine nicht nachvollziehbare Einschränkung darstellen und eine erhebliche Verschärfung der geltenden Aufzeichnungspflichten bedeuten.

Derzeit sehen die Regelungen der § 17 Abs. 1 MiLoG und § 19 Abs. 1 AEntG vor, dass die Arbeitszeiten in den in § 2a des SchwarzArbG genannten Wirtschaftsbereichen und von Minijobbern mit Beginn, Ende und Dauer spätestens innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen nach der Arbeitsleistung bis zum siebten Tag formfrei aufzuzeichnen sind. Diese Form- und Verfahrensregelungen sieht der Gesetzgeber als probates Mittel zur korrekten Arbeitszeitdokumentation an. Eklatante Verstöße oder missbräuchliche Handhabungen im Zusammenhang mit der Arbeitszeiterfassung, die Verschärfungen der Dokumentationspflichten notwendig machen würden, sind nicht bekannt geworden. Einer Entlehnung der Arbeitszeitdokumentationsform der (industriellen) Fleischwirtschaft für alle Branchen und Wirtschaftszweige bedarf es mangels Vergleichbarkeit der jeweiligen Branchen und Wirtschaftszweige nicht.

Überdies wäre der zu erwartende Erfüllungsaufwand für das Handwerk beträchtlich. Die zwingenden Vorgaben zur tagesaktuellen digitalen Zeiterfassung werden der Vielfältigkeit der handwerklichen Dienstleistungen und Handwerksbranchen sowie der Wirtschaft insgesamt nicht gerecht. Ein „one-size-fits-all“ kann es angesichts der unterschiedlichen Branchenanforderungen und Eigenarten der Tätigkeiten zu Recht nicht geben.

Bereits die aktuellen Arbeitszeitaufzeichnungspflichten bedeuten für die Handwerksbetriebe eine erhebliche Belastung. Würde sich der Gesetzgeber zu einer verpflichtenden elektronischen und tagesaktuellen Erfassung der Arbeitszeiten entschließen, würde das die Handwerksbetriebe vor eine weitere kostenträchtige Herausforderung stellen. Bestrebungen nach einer digitalen Arbeitszeiterfassung setzen eine sinnvolle und an den betrieblichen Alltag angepasste Umsetzung voraus. Die Form der verpflichtenden Arbeitszeiterfassung, die von den Betrieben bisher entsprechend den Bedürfnissen und Besonderheiten des jeweiligen Betriebs angepasst sind und zum Teil digital, aber auch in

Papierform erfolgen, muss weiterhin vom Arbeitgeber selbst bestimmbar sein. Dies gilt vor allem mit Blick auf die kleinen und mittleren Betriebe des Handwerks, die sich durch entsprechende Modifikationen mit weiterer Bürokratie und erheblichen Kosten konfrontiert sehen würden.

Besondere Belastungen durch Zeiterfassungsmodifikationen würden dabei vor allem auf die Handwerksbetriebe und Branchen zukommen, deren Beschäftigte (ausschließlich) außerhalb der eigenen Betriebsstätte tätig sind. Gerade in den Bau- und Ausbaugewerken wird die Beschäftigung überwiegend mobil ausgeübt auf verschiedenen Baustellen, oft sogar an mehreren verschiedenen Baustellen an einem einzigen Tag. Zudem erfolgt oftmals auch nur der Einsatz einzelner Arbeitnehmer an einer Baustelle wie beispielsweise bei Reparatur- oder Installationsarbeiten im Bau- und Ausbaugewerbe oder etwa im Bereich der Gebäudereinigung.

Eine elektronische tagesaktuelle Zeiterfassung würde in diesen Fällen zur Folge haben, dass die jeweiligen Beschäftigten mit transportablen digitalen Erfassungssystemen ausgestattet werden müssen, sei es in Form von „Trackern“ oder Apps, die auf entsprechenden Handys aufgespielt werden müssten. Jedoch verfügt nicht jeder Beschäftigte über ein entsprechendes Smartphone bzw. wäre bereit, eine Arbeitgeber-App zur Arbeitszeiterfassung auf sein privates Handy zu laden. Eine entsprechende arbeitgeberseitige Anweisung stieße im Übrigen an datenschutzrechtliche Grenzen. In der Folge wären die Betriebe gezwungen, flächendeckend nahezu jeden Arbeitnehmer mit mobilen Diensthandys auszustatten und die entsprechende Nutzung anzuordnen. Die Kosten wären nicht nur für kleine und mittlere Handwerksbetriebe erheblich.

Neben den damit verbundenen Ausgaben träten – bei stationär wie bei mobil Beschäftigten – die Kosten für Anschaffung, Einrichtung und Betrieb spezieller Zeiterfassungssysteme mit der entsprechenden Software, Nutzungsentgelte, Updates, Telekommunikationsdienstleistungen etc. hinzu.

Neben dem Einsatz von mobilen Endgeräten (z.B. Mobiltelefone) würden nach dem derzeitigen Stand der Technik zur Vollziehung der digitalen Zeiterfassung auch der Einsatz von fest installierten Terminals zur Verfügung stehen. Diese könnten allerdings nur unter der Voraussetzung der Zustimmung des Kunden installiert werden. Zudem müssten diese Geräte zur elektronischen Verarbeitung einen Internet-Zugang aufweisen. Der Aufbau, die Inangasetzung, die Formatierung, die Absicherung sowie Wartung und Abbau bei Vertragsende bzw. -änderung muss durch entsprechendes Fachpersonal vorgenommen werden. Auch muss der Zutritt zu den jeweiligen externen Dienstleistungsorten sichergestellt werden, wenn technische Störungen auftreten. Überhaupt dürfte es bei der elektronischen Erfassung der Arbeitszeit zu keinem technischen Versagen des Terminals oder einer Störung des Netzzugangs etc. kommen. Dies würde auch hinsichtlich der Datenspeicherung und -übertragung gelten. Überdies stellen sich eine Vielzahl offener Fragen, etwa ob verschiedene Terminals genutzt werden dürfen, wie die Daten bei Nutzung eines Terminals vor dem Zugriff Dritter gesichert werden können, wer den finanziellen Aufwand trägt bzw. wie dieser aufgeteilt werden soll etc.

Wie der Antrag der CDU/CSU es zu Recht ermöglicht, sind im Ergebnis auch Stift und Papier weiterhin probate und bewährte Mittel zur Ermöglichung einer korrekten Arbeitszeiterfassung. Eine pauschale Vorgabe einer taggenauen, elektronischen Zeiterfassung würde dagegen zu wenig Rücksicht auf die in den unterschiedlichen Branchen und Betrieben etablierten Verfahren zur Arbeitsaufzeichnung nehmen.

2.3 Delegation der Arbeitszeiterfassung bleibt weiterhin möglich

Begrüßenswert ist überdies, dass der Arbeitgeber weiterhin die Pflicht zur Aufzeichnung der Arbeitszeitaufzeichnung auf die betreffenden Arbeitnehmer delegieren kann.

Die Möglichkeit, Aufzeichnungspflichten auf den Arbeitnehmer zu übertragen, entspricht der bisherigen Rechtsprechung und Praxis. Insoweit handelt es sich um eine erfreuliche Klarstellung.

2.4 Wöchentliche Höchstarbeitszeit als Maßstab der Arbeitszeiterbringung

Positiv ist der Vorschlag zu werten, im Einklang mit der europäischen Arbeitszeitrichtlinie (2003/88/EG) in Abkehr von einer bisherigen täglichen Höchstarbeitszeit eine wöchentliche Höchstarbeitszeit einzuführen. Dies soll die Möglichkeit gewähren, die Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Rahmen der Arbeitszeitrichtlinie (2003/88/EG) zum Vorteil der Beschäftigten und der Betriebe vollständig zu nutzen und sie nicht nur für eng begrenzte Fälle wie im derzeit geltenden Arbeitszeitgesetz zuzulassen. Lediglich gefahrgeneigten Tätigkeiten sollen dabei außen vor bleiben.

In der Tat lässt das nationale Arbeitszeitgesetz den durch die EU-Arbeitszeitrichtlinie eröffneten Spielraum aktuell ungenutzt. Während das deutsche Arbeitszeitgesetz lediglich eine tägliche Höchstarbeitszeit zulässt, darf gemäß Art. 6 der EU-Arbeitszeitrichtlinie die durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum 48 Stunden einschließlich der Überstunden nicht überschreiten. Die Bestimmung der Höchstarbeitszeit nach dem Arbeitszeitgesetz geht damit weit über das hinaus, was die EU-Arbeitszeitrichtlinie fordert. Dies führt häufig zu einer Behinderung der Betriebsabläufe, gerade mit Blick auf Zeiten von Produktions- und Auftragsspitzen und wird auch den Wünschen der Beschäftigten nach einer flexibleren Verteilung der Arbeitszeit nicht gerecht.

Für Arbeitgeber und Beschäftigte wäre es daher ein deutlicher Flexibilitätsgewinn, wenn die derzeitige gesetzliche Begrenzung der täglichen Höchstarbeitszeit durch eine mit den europäischen Vorgaben im Einklang stehende Umstellung auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit variabler und praxisgerechter ausgestaltet werden könnte. Dies bedeutet keine Verlängerung der vereinbarten Arbeitszeit. Der Arbeitsschutzrahmen wird zeitlich nur anders verteilt. Dadurch können Arbeitszeiten entzerrt und ein Auftrag auch mal über einen längeren täglichen Zeitraum als zehn Stunden abgearbeitet werden. Dies kann den Beschäftigten Freistellungen an anderen Tagen ermöglichen, etwa in Form eines verlängerten Wochenendes. Auch der notwendige Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer wäre bei einer entsprechenden Umstellung auf eine Wochenbetrachtung der Höchstarbeitszeit gewährleistet, da damit der höchst zulässigen Arbeitszeit nach der EU-Arbeitszeitrichtlinie jedenfalls Rechnung getragen würde.

Zudem würde eine derartige Umstellung dem Umstand entgegenkommen, dass die Beschäftigten zur Wahrnehmung der Arbeitsaufträge immer weitere Wege zur Baustelle in Kauf nehmen müssen bzw. sich die Fahrtzeiten im innerstädtischen Bereich durch eine zunehmende Verkehrsdichte verlängern. Je nach tarifvertraglicher Regelung gehören Lenkzeiten der Beschäftigten zur Arbeitszeit. Beschäftigte, die die Fahrzeuge führen, sind je nach Verkehrsanbindung der Baustelle unter Umständen nur mit einer verkürzten Arbeitszeit auf der Baustelle einsetzbar, was den dortigen Arbeitsablauf erheblich erschwert.

2.5 Änderungen der Ruhezeitregelungen

Ein weiterer Flexibilitätsbaustein wäre aus Sicht der Arbeitgeber des Handwerks die Öffnung der Ruhezeiten für tarifliche Vereinbarungen auch dort, wo der Gesetzgeber sie derzeit im deutschen Arbeitszeitgesetz nicht vorsieht. Ruhezeiten sind zu Recht unverzichtbar. Im Rahmen der durch die EU-Arbeitszeitrichtlinie vorgesehenen Modifikationen können die Tarifvertragsparteien die Ruhezeiten anpassen, ohne den notwendigen und gebotenen Arbeitsschutz in Frage zu stellen. Die Gestaltungsoptionen sind vielfältig und können branchen- sowie betriebsspezifisch variiert und somit bedarfsgerecht geregelt werden. Durch die Beteiligung der zuständigen Gewerkschaft ist sichergestellt, dass etwaige Belastungsrisiken für die Beschäftigten ausgeschlossen werden.

Ansprechpartner/in: Birgit Schweer
Abteilung: Arbeitsmarkt, Tarifpolitik und Arbeitsrecht
+49 30 20619-186
schweer@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit mehr als 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de