



S t e l l u n g n a h m e

des dbb beamtenbund und tarifunion

zu dem

**Verordnungsentwurf zur Änderung der Verordnung über die
Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (AZV)**

Bearbeitungsstand des Verordnungsentwurfs: 11.09.2014

Berlin, 8. Oktober 2014



Vorbemerkungen:

Mit dem vorgelegten Verordnungsentwurf zur Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes sollen im Wesentlichen die aus dem Abstimmungsprozess zur Demografiestrategie der Bundesregierung resultierenden strategischen Leitziele der Arbeitsgruppe F „Familienfreundliches Arbeiten“ und „Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten lebensphasengerecht erhalten“, umgesetzt werden. Hierbei handelt es sich unter anderem um die Weiterentwicklung der Experimentierklausel zu Langzeitkonten und die Neuregelung der Teilzeitbeschäftigung. Darüber hinaus wird die Behandlung von Ruhepausen für operativ tätige Personengruppen neu gefasst.

Die Weiterentwicklung des Pilotprojekts zur Einführung von Langzeitkonten und die damit beabsichtigte Möglichkeit für nunmehr alle Ressorts, die Führung von Langzeitkonten zuzulassen, wird vom dbb grundsätzlich begrüßt. Die Einführung von Langzeitkonten ist in einem Gesamtzusammenhang zu sehen mit verschiedenen Gesetzesänderungen in den letzten Jahren, aber auch mit sich stark verändernden dienstlichen und personellen Rahmenbedingungen. So wurde mit Inkrafttreten des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes im Jahr 2009 die schrittweise Verlängerung der Lebensarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte des Bundes um zwei Jahre eingeführt; die Möglichkeiten, in Altersteilzeit zu gehen, sind erheblich eingeschränkt worden und die besondere Förderung ist ausgelaufen. Darüber hinaus darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Arbeitsbelastung aufgrund von Stelleneinsparvorgaben stetig zunimmt und sich ein dramatischer Fachkräftemangel abzeichnet. Zudem sind bereits jetzt erste Anzeichen für einen in überschaubarem Zeitfenster drohenden Nachwuchskräftemangel aufgrund der demografischen Entwicklung zu verzeichnen, der insbesondere den öffentlichen Dienst vor große Herausforderungen stellen wird. Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass dem öffentlichen Dienst bei vielfach wachsenden Anforderungen perspektivisch immer weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen werden. Gleichzeitig wächst der Wunsch der Beschäftigten nach mehr Zeitsouveränität und der Eröffnung zusätzlicher Freiräume innerhalb des Berufslebens.

Vor diesem Hintergrund können Langzeitkonten einen sinnvollen Beitrag leisten zur Gestaltung neuer Formen der Arbeitsorganisation, denn sie ermöglichen grundsätzlich ein flexibles Arbeitszeitmanagement und schaffen mehr Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Arbeitszeit. Allerdings darf die eröffnete Möglichkeit, zusätzliche Arbeitsstunden, angeordnete Mehrarbeit und über den Mindesturlaub hinausgehenden Erholungsurlaub auf ein Langzeitkonto zu transferieren, nicht dazu führen, dass der Dienstherr Mehrarbeit und die Nichtinanspruchnahme von über den Mindesturlaub hinausgehenden Erholungsurlaub quasi voraussetzt, um auf diese Weise einen bestehenden Personalfehlbestand kurzfristig zu verschleiern und auszugleichen, insgesamt begründet mit dem Umstand, dass die zusätzliche Arbeitsleistung den Beschäftigten ja irgendwann selbst zugutekomme. Bei allem muss sichergestellt sein, dass eine zusätzliche Arbeitsleistung im Zusammenhang mit Langzeitkonten



ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgt. Die Einbeziehung von Mehrarbeit darf nicht zum Ausgleich von Stellenkürzungen erfolgen.

Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, dass die Einrichtung von Langzeitkonten auch höhere Anforderungen an die Personalführung und –steuerung stellt. Denn jede ggf. auch länger andauernde Freistellungsphase auf der Grundlage der angesparten Guthabenzeiten führt zwangsläufig zu einem steigenden Arbeitsvolumen bei den in den Dienststellen verbleibenden Beschäftigten. Hier ist es Aufgabe der Führungskräfte, einer Überlastung dieser Beamtinnen und Beamten entgegenzuwirken.

Vehement zu kritisieren ist jedoch, dass der vorliegende Verordnungsentwurf zur Änderung der AZV die wöchentliche Arbeitszeit von 41 Stunden für die Beamtinnen und Beamten des Bundes unangetastet lässt. Die Erhöhung von 38,5 auf 40 Stunden ist bereits im Jahr 2006 vorgenommen worden. Die 41-Stunden-Woche wurde vor dem Hintergrund der angespannten Haushalts- und Stellensituation eingeführt. Den Erhöhungen sind zahlreiche (Plan-)Stellen in der Bundesverwaltung zum Opfer gefallen. Die Beamtinnen und Beamten haben ihren Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte geleistet. Die lineare Einsparung von 0,4% endet mit dem Haushalt 2014.

Vor diesem Hintergrund fordert der dbb mit Nachdruck - auch im Rahmen einer Gleichbehandlung der beiden Statusgruppen - eine Absenkung der wöchentlichen Arbeitszeit für Beamtinnen und Beamte auf 39 Stunden pro Woche wie im Tarifbereich.

Als mögliche Alternative zur vollständigen Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit in einem Schritt, wäre auch eine schrittweise Anpassung, z. B. durch eine Gutschrift von zunächst einer Stunde pro Woche auf das Langzeitkonto denkbar. Sofern der Mut zu einer Verringerung aufgrund befürchteter Stellenforderungen fehlt, würde bei dieser Alternative zumindest die geleistete Arbeitszeit im weiteren Verlauf der Arbeitsphase gegen Freizeitausgleich dem Fürsorgegedanken in der Zukunft Rechnung tragen. Diese Option könnte von den Beamtinnen und Beamten als positives Signal für einen Gestaltungswillen wahrgenommen werden.

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderung der Arbeitszeitverordnung Zu Nr. 1 (Änderung von § 2 – Begriffsbestimmungen)

Mit dem Änderungsentwurf ist beabsichtigt, die Definition des Begriffs „Ruhepause“ dahingehend zu ändern, dass die bisher in § 2 Nr. 3 enthaltene Formulierung „und sich auch nicht dafür bereithalten müssen“ gestrichen werden. Eine Ruhepause soll also künftig als der Zeitraum definiert werden, in dem Beamtinnen und Beamte keinen Dienst leisten. Dies sieht der dbb als erhebliche qualitative Änderung gegenüber dem jetzigen Stand der AZV an. Künftig könnte der Dienstherr ohne Weiteres verlangen, dass sich Beamtinnen und Beamte während der Pause zur Dienstleistung bereithalten müssen. Dies würde in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes gelten mit



der Folge, dass während einer Ruhepause jederzeit die Unterbrechung bzw. ein Abbruch der Pause gefordert werden könnte. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der Ruhepause und wird vom dbb abgelehnt.

Zu Nr. 2 (Änderung von § 4 – Regelmäßige tägliche Arbeitszeit)

Die Aufhebung der Beschränkung auf den Umfang der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit und damit einhergehend die Erhöhung der Flexibilität bei Teilzeitbeschäftigung durch die nun vorgesehene Möglichkeit für Teilzeitbeschäftigte, eine erhöhte Teilzeitquote von bis zu 73 % erzielen zu können, wird vom dbb begrüßt. Die verbesserte Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung erleichtert es den Beamtinnen und Beamten, ihre familiären Pflichten mit ihrer Berufstätigkeit zu vereinbaren.

Zu Nr. 3 (Änderung von § 5 – Ruhepausen und Ruhezeit)

Zu § 5 Abs. 2 Nr. 1:

In § 5 Abs. 2 Nr. 1 soll nunmehr klar geregelt werden, dass im Falle einer Teilzeitbeschäftigung die in § 17a der Erschwerniszulagenverordnung festgelegten 35 Nachtdienststunden entsprechend der Teilzeitquote verringert werden. Dies begrüßt der dbb ausdrücklich, da insoweit eine unserer Forderungen aufgegriffen wird. Allerdings müsste dies auch für die Bildung von Dienstpaaren gelten. Eine Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit geht regelmäßig einher mit einer Reduzierung der zu leistenden Dienste. Vor diesem Hintergrund ist es den betroffenen Beamtinnen und Beamten in Teilzeitbeschäftigung kaum möglich, die Anzahl der in der Erschwerniszulagenverordnung definierten Dienstpaare zu erreichen. Der dbb empfiehlt daher, § 5 Abs. 2 Nr. 1 um einen weiteren Halbsatz „sowie die Anzahl der zu bildenden Dienstpaare“ zu ergänzen. § 5 Abs. 2 Nr. 1 würde dann wie folgt lauten:

„(...) die Voraussetzungen des § 17a der Erschwerniszulagenverordnung mit der Maßgabe erfüllt sind, dass im Kalendermonat mindestens 35 Nachtdienststunden geleistet werden; bei Teilzeitbeschäftigung verringern sich die erforderlichen Nachtdienststunden sowie die Anzahl der zu bildenden Dienstpaare entsprechend dem Verhältnis der ermäßigten und der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit, oder (...)“

Zu § 5 Abs. 2 Nr. 2:

Der neu gefasste § 5 Abs. 2 Nr. 2 wird insbesondere für den Bereich der Zollverwaltung als problematisch angesehen. Dieser soll künftig die Anrechnung von Ruhepausen auf die Arbeitszeit durch die oberste Dienstbehörde bei operativen Tätigkeiten in Einsatzbereichen zulassen, in denen die ständige Einsatzfähigkeit gewährleistet sein muss. Damit werden jedoch insbesondere die Bereiche in der Zollverwaltung, in denen bislang die sog. „pausenlose Arbeitszeit“ zugelassen war, nicht mehr umfasst. Derzeit ist normiert, dass sich Beschäftigte während der Ruhepausen grundsätzlich nicht zum Dienst bereit halten müssen. § 5 Abs. 4 S. 1 der aktuell geltenden AZV regelt eine Ausnahme von der Verpflichtung, die Arbeit durch eine Ruhepause zu unterbrechen. Hiernach kann aus zwingenden dienstlichen Gründen angeordnet werden, dass Beamtinnen und Beamte sich zum Dienst bereit halten müssen. Diese



sog. „pausenlose Arbeitszeit“ wurde z.B. für bestimmte Bereiche der Zollverwaltung mit Erlass des BMF vom 26.07.2006 (Az. III A 5 – P 1101/06/003 DOK 2006/0129554) festgelegt und näher konkretisiert.

Für den Bereich der Bundespolizei gehen wir insoweit davon aus, dass der Erlass des BMI vom 18.12.2013 (Az. B1-30105/1#3) und die darauffolgende Verfügung vom 19.12.2013 (Az. 82-110101-0028) von der Regelung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 nicht tangiert werden.

Eine generelle Regelung der Anrechnung von Ruhepausen auf die Arbeitszeit für ganze Einsatzbereiche in der Zollverwaltung (z.B. den Kontroll- und Grenzabfertigungsdienst), wie bisher im Rahmen der „pausenlosen Arbeitszeit“ praktiziert, ist mit der beabsichtigten Neufassung nicht mehr möglich. Mithin wird die Anrechnung der Pause auf die Arbeitszeit zur lagebezogenen Einzelfallentscheidung, die in den zuvor von der obersten Dienstbehörde definierten Verwaltungsbereichen vom jeweiligen Vorgesetzten zu treffen ist. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass die Dienstpläne grundsätzlich mit einer Pause aufgestellt werden und erst dann, wenn der Vorgesetzte die Entscheidung über die Anrechnung der Ruhepause im Einzelfall anhand der spezifischen Einsatzlage vor Ort getroffen hat, soll eine Anpassung des Dienstplans dahingehend vorgenommen werden, dass die Pause auf die Arbeitszeit angerechnet wird. Eine solche Regelung mit dem Erfordernis einer lagebezogenen Einzelfallentscheidung schätzt der dbb als problematisch ein.

Bislang war in der Bundeszollverwaltung für von der obersten Dienstbehörde festgelegte Bereiche eine „pausenlose Arbeitszeit“ angeordnet, so dass in der Vergangenheit keine Notwendigkeit für ein bundesweit einheitliches elektronisches Abrechnungssystem gegeben war. Wie schnell eine Umstellung auf eine flächendeckende elektronische Abrechnung möglich wäre, lässt sich schwer beurteilen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass eine lagebezogene Einzelfallentscheidung zu Ungleichbehandlungen führen wird. Zudem führt die praktische Abwicklung einer Anrechnung von Pausen im Nachhinein zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand.

Sollte dennoch an dem Konzept des vorliegenden Änderungsentwurfs festgehalten werden, schlägt der dbb folgende Formulierung eines novellierten § 5 Abs. 2 Nr. 2 vor:

(...)

(2) Ruhepausen werden nicht auf die Arbeitszeit angerechnet, es sei denn, dass

1. (...)

2. die oberste Dienstbehörde die Anrechnung bei operativen Tätigkeiten in ~~(Einsatzbereichen)~~ Bereichen, in denen die ständige Einsatzfähigkeit gewährleistet werden muss, zum Ausgleich der damit verbundenen Belastungen zulässt.

(...)

Darüber hinaus hält der dbb eine klare Regelung für den Umgang mit der Anrechnung von Pausenzeiten im Krankheitsfall für diejenigen Beamtinnen und Beamte für erforderlich, die Dienst nach einem Dienst- /oder Schichtplan leisten. Hier ist es in



der Vergangenheit vorgekommen, dass bei den betroffenen Beamtinnen und Beamten Minusstunden entstanden sind. Dies ist aus Sicht des dbb nicht nachvollziehbar.

Zu Nr. 4 (Änderung von § 7a – Experimentierklausel)

Die Verlängerung der Ansparphase von drei auf fünf Jahre - längstens bis zu 2020 - und auch die Ermöglichung, Guthabenzeiten auf dem Langzeitkonto über das Jahr 2020 hinaus unbefristet entnehmen zu können, ist aus Sicht des dbb zwingend notwendig, um die Attraktivität und letztendlich auch die Sinnhaftigkeit des „Projekts Langzeitkonten“ sicherzustellen. Dies liegt auch im Interesse des Dienstherrn. Auch die Anhebung des Gesamtzeitguthabens auf bis zu 1 400 Stunden ist aus Sicht des dbb grundsätzlich positiv zu bewerten.

Allerdings hätte sich der dbb eine dauerhafte Lösung gewünscht, auch im Hinblick auf die Umsetzung der strategischen Leitziele der Demografiestrategie der Bundesregierung „Familienfreundliches Arbeiten ausbauen“ und „Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten lebensphasengerecht erhalten“.

Zudem fehlt eine Absicherung der Langzeitkonten (Bestandsschutz). Um eine Personalentwicklung und Personalplanung nicht zu erschweren, sondern weiterhin flexibel zu halten, wird empfohlen, eine Übernahmegarantie der angesammelten Konten aufzunehmen. So könnte sichergestellt werden, dass z.B. bei einem Personalwechsel innerhalb der Ressorts die Konten bis zum vereinbarten Zieltermin weitergeführt werden können und nicht notwendigerweise aufgrund ressortübergreifender Personalwechsel abgebaut werden müssen. Jeder Personalwechsel würde ansonsten einem Störfall gleichkommen. Im Interesse der Kolleginnen und Kollegen sollte hier eine Schutzklausel eingefügt werden. Insbesondere bei einem nicht „völlig freiwillig erfolgenden Wechsel“ (z.B. die Wechsel der Kolleginnen und Kollegen aus dem BMVg in den Geschäftsbereich des BMI) wären hier negative Auswirkungen auf die Beamtinnen und Beamten nicht zu vermeiden. Es sollte also insgesamt eine auch ressortübergreifende Regelung aufgenommen werden.

Auch sollten Regelungen für den Fall getroffen werden, dass Beamtinnen und Beamte mit Ansprüchen aus einem Langzeitkonto dienstunfallbedingt ausscheiden.

Des Weiteren wird gefordert, das Langzeitkonto grundsätzlich zu einem Lebensarbeitszeitkonto auszubauen. Die Begrenzung des Ausgleichs auf drei Jahre vor Erreichen der Antragsaltersgrenze lediglich in Teilzeit ist nicht nachvollziehbar und benachteiligt die lebensälteren und/oder schwerbehinderten Beamtinnen und Beamten. Dies ist diskriminierend und es gibt dafür keinen nachvollziehbaren Grund. Gerade in dieser Phase des Berufslebens wäre es sinnvoll, grundsätzlich auch einen Ausgleich in Form eines Blockmodells zu ermöglichen. Gerade in dieser Lebensphase haben viele Beamtinnen und Beamten Betreuungspflichten für pflegebedürftige nahe Angehörige. Im Übrigen wurde die Einführung des Langzeitkontos auch mit Erholungsphasen begründet. Dieser Zweck lässt sich mit einem Teilzeitmodell nur eingeschränkt verwirklichen, da eine Arbeitszeitreduzierung erfahrungsgemäß häufig mit



einer Arbeitsverdichtung einhergeht. Nach geltender wissenschaftlicher Meinung ist Erholung am ehesten in durchgängigen Phasen zu erreichen.

Lediglich in konkreten Fällen, wenn für besondere spezielle Funktionen ein Wissenstransfer zu einer/einem Stellennachfolger/in erfolgen soll, ist eine Regelung im Teilzeitmodell sinnvoll. In allen anderen Fällen, insbesondere wenn keine Stellennachbesetzung erfolgt, sollte der Ausgleich im Blockmodell möglich sein.

Aus der Erfahrung der hohen Arbeitsbelastung in Spitzenzeiten, beispielsweise durch Gesetzgebungsverfahren, die einen Abbau von Gleitzeitguthaben vor Kappungstichtag verhindern, wird auch gefordert, den neuen Absatz 5 des § 7a AZV dahingehend zu ändern, dass Gleitzeitkonten in den nächste Abrechnungszeitraum übertragen werden können.

Abschließend ist festzustellen, dass es sich bei den zu verzeichnenden Änderungen des § 7a AZV zwar um eine aus Sicht des dbb zu begrüßende Fortschreibung der Langzeitkonten handelt. Allerdings sehen wir durchaus noch Potential im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der Langzeitkonten. Das betrifft auch die Frage einer Entnahmemöglichkeit von Guthabenzeiten im Zeitraum unmittelbar vor der Zuruhesetzung.

Ergänzend wird auf die in den Vorbemerkungen aufgeführte Möglichkeit verwiesen, als Alternative zur unmittelbaren Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit eine schrittweise Anpassung z.B. durch eine Gutschrift von zunächst einer Stunde pro Woche auf das Langzeitkonto in Erwägung zu ziehen.

Zu Nr. 5 (Änderung von § 11 – Dienstreisen)

Zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes dient nicht nur das Angebot, Langzeitkonten einrichten zu können, sondern auch eine Anpassung der Dienstreiseregulungen an die Lebenswirklichkeit. Jedoch wird nach Einschätzung des dbb die jetzige Regelung Arbeitsplätzen mit hohem Dienstreiseaufkommen nicht gerecht. Sie erschwert derzeit die Umsetzung familienpolitischer Zielvorstellungen hinsichtlich eines homogenen Ausgleichs von Beruf und Familie. So wird das subjektive Empfinden der ohnehin schon erreichten Belastungsgrenzen aufgrund fehlender Personalressourcen noch zusätzlich verstärkt. Aber auch die objektive Betrachtung bestätigt diese Einschätzung, da die Abwesenheiten aufgrund von Dienstreisen als ausgefallene Arbeitsstunden gelten und in der Regel nachgearbeitet werden müssen. Dies löst einen zusätzlichen Stressfaktor aus. Mobilität sowie die Fähigkeit, komplexe Anforderungen unter den Bedingungen hoher Mobilität zu erfüllen, gehört zum gegenwärtigen und vor allem zum zukünftigen Leistungsportfolio von Beschäftigten und wird von ihnen erwartet. Reisezeiten sind keine Arbeitszeiten, auch wenn Beschäftigte diese Zeiten zunehmend selbstverständlich zum Arbeiten nutzen. Diese Zeiten stellen eine dienstliche Inanspruchnahme der Beamtinnen und Beamten dar, deren Ausgleich so geregelt ist, dass derzeit 15 Reisestunden ohne jeglichen Ausgleich zugemutet werden. Ein gerechterer pauschaler Ausgleich würde einen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten, zur Vereinfachung der Abrechnungsmodalitäten führen und



ebenso einen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung der öffentlichen Arbeitgeber leisten. Die derzeitige Regelung stellt auf die regelmäßige Arbeitszeit ab. Soweit innerhalb dieser Zeitspanne Reisezeiten anfallen, wird ein Nacharbeiten nicht verlangt. Dienstreisen an den Wochenenden fallen damit durch das Raster, weil an diesen Tagen keine regelmäßige Arbeitszeit gilt. Dadurch werden Dienstreisen an den Wochenenden erst gar nicht angetreten, obwohl dies wirtschaftlich sinnvoll sein kann.

Im Rahmen der Demografiestrategie befasst sich die Bundesregierung mit Maßnahmen, die den öffentlichen Dienst als attraktiven und modernen Arbeitgeber präsentieren sollen. Hierbei gilt es unter anderem, die bestehenden Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung zu erweitern. Als eine Möglichkeit wird die Arbeitsform des mobilen Arbeitens angesehen. Leider befasst sich der vorliegende Änderungsentwurf nicht mit der Thematik des mobilen Arbeitens. Diese Arbeitsform ist jedoch inzwischen für viele Beamtinnen und Beamte selbstverständlich. Insbesondere bei Dienstreisen wird häufig intensiv mit modernen Kommunikationsmitteln wie Smartphone und Notebook gearbeitet. Darüber hinaus wird selbstverständlich auch ohne elektronische Unterstützung mobil gearbeitet.

Arbeit auf Dienstreisen wird jedoch weiterhin nur im Rahmen der Regelarbeitszeit angerechnet. Im Rahmen der Novelle der AZV sollte § 11 Abs. 1 bei mobilem Arbeiten um eine Anrechnung bis zur Höchstgrenze der Rahmenarbeitszeit ergänzt werden.