

Julia Meler

# Die Flexibilisierung von Ruhezeit

Eine Beleuchtung der Möglichkeiten nach geltendem Recht  
und eine Anregung zur normativen Weiterentwicklung

Wissenschaftliche Beiträge  
aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft



# Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft

Band 194

Julia Meler

## **Die Flexibilisierung von Ruhezeit**

**Eine Beleuchtung der Möglichkeiten nach geltendem Recht  
und eine Anregung zur normativen Weiterentwicklung**

Tectum Verlag

Julia Meler

Die Flexibilisierung von Ruhezeit

Eine Beleuchtung der Möglichkeiten nach geltendem Recht  
und eine Anregung zur normativen Weiterentwicklung

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe: Rechtswissenschaft; Bd. 194

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2022

D6

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022

ePDF 978-3-8288-7936-2

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN

978-3-8288-4821-4 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN 1861-7875

Gesamtverantwortung für Herstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

## Danksagung

Mein Dank gilt meiner Familie und meinen Freunden für ihr Interesse und ihren Zuspruch.

Vor allem möchte ich mich bei meinem Mann Stefan, meinen Eltern und meinen Schwestern für ihre mannigfaltige Unterstützung in der Zeit des Schreibens an der vorliegenden Arbeit bedanken.

Meiner Freundin Elena, die mit viel Geduld und Sorgfalt die Korrektur wahrgenommen hat, kommt ein besonderer Anteil an der erfolgreichen Einreichung meiner Doktorarbeit zu. Vielen Dank!

Elena, Ronja, Hannah und Elena - ihr habt mich buchstäblich ab dem ersten Tag meines Studiums begleitet und seid bis zum heutigen Tag an meiner Seite. Was mir Eure Freundschaft und Zuneigung bedeutet, kann ich nicht in Worte fassen. Danke, dass Ihr immer da seid.



# Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....  | XV |
| <b>Einführung</b> .....   | 1  |
| <b>Teil I – Die Entwicklung des Arbeitsschutzes und die Entstehung von Ruhezeit</b> ..... |    |
| <b>von Ruhezeit</b> .....   | 11 |
| A. Der Arbeitsschutz von der Industrialisierung bis zum Zweiten Weltkrieg .....           | 12 |
| I. Die Entwicklung des Arbeitsschutzes durch Begrenzung von Arbeitszeit .....             | 12 |
| 1. Höchstarbeitszeit für Kinder und Jugendliche .....                                     | 12 |
| 2. Der Ursprung einer wöchentlichen Maximalarbeitszeit für Erwachsene .....               | 14 |
| 3. Einführung und Beschränkung des Achtsturentages nach dem Ersten Weltkrieg .....        | 16 |
| 4. Die Entwicklung der 48-Stunden-Woche im Dritten Reich .....                            | 18 |
| II. Die Entwicklung der Ruhezeit .....  | 20 |
| 1. Ruhezeit für Frauen .....  | 20 |
| 2. Ruhezeit für Männer .....  | 22 |
| 3. Die elfstündige Ruhezeit für alle Arbeitnehmer .....                                   | 24 |
| B. Die Ruhezeit nach dem Zweiten Weltkrieg .....  | 24 |
| I. Ruhezeit in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) .....                                 | 25 |
| II. Ruhezeit in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) .....                         | 26 |
| C. Die Entwicklung des Arbeits- und Ruhezeitrechts in der Europäischen Union .....        | 28 |
| D. Fazit zur historischen Entwicklung von Ruhezeit .....                                  | 29 |

|   |    |
|---|----|
| <b>Teil II – Die aktuelle Rechtslage zur Ruhezeit</b> .....                                       | 31 |
| A. Die Regelung der elfstündigen Ruhezeit .....   | 32 |
| I. Definition der Ruhezeit .....  | 33 |
| II. Bezugszeitraum für die tägliche Ruhezeit .....  | 34 |
| III. Anforderungen an die ununterbrochene Ruhezeit .....  | 35 |
| 1. Sprachlich-grammatische Auslegung .....  | 37 |
| 2. Systematische Auslegung .....  | 38 |
| 3. Historische Auslegung .....  | 41 |
| 4. Teleologische Auslegung .....  | 42 |
| 5. Ergebnis zum Verständnis der ununterbrochenen Ruhezeit<br>i.S.d. § 5 Abs. 1 ArbZG .....        | 43 |
| B. Die Bereitschaftszeiten: Arbeitsbereitschaft, Bereitschaftsdienst<br>und Rufbereitschaft ..... | 44 |
| I. Arbeitsbereitschaft .....  | 44 |
| II. Bereitschaftsdienst .....   | 45 |
| III. Rufbereitschaft .....  | 47 |
| 1. Definition der Rufbereitschaft .....   | 47 |
| 2. Einordnung von Rufbereitschaft als Arbeitszeit oder Ruhezeit .....                             | 51 |
| a) Differenzierende Ansicht: Einordnung nach Intensität .....                                     | 51 |
| b) Rufbereitschaft ist keine Ruhezeit .....   | 53 |
| c) Rufbereitschaft als dritte Zeitkategorie .....   | 53 |
| d) Rufbereitschaft als Arbeitszeit .....  | 55 |
| e) Zwischenergebnis zur Ruhezeit während der Rufbereitschaft .....                                | 56 |
| 3. Fazit: Passive Rufbereitschaft ist Ruhezeit .....  | 59 |
| IV. Abgrenzung der „Ständigen Erreichbarkeit“ von den Bereitschaftsdiensten .....                 | 60 |
| 1. Begriff und Entwicklung der „Ständigen Erreichbarkeit“ .....                                   | 60 |
| 2. Einordnung der „Ständigen Erreichbarkeit“ als Arbeits- oder Ruhezeit .....                     | 63 |
| 3. Vereinbarkeit mit dem Arbeitszeitgesetz .....  | 65 |
| 4. Auswirkungen der „Ständigen Erreichbarkeit“ auf betroffene<br>Arbeitnehmer .....               | 66 |
| 5. Fazit zur „Ständigen Erreichbarkeit“ .....   | 68 |
| V. Zwischenergebnis zu den Bereitschaftszeiten .....  | 71 |
| 1. Einordnung der Bereitschaftszeiten in Arbeits- oder Ruhezeit .....                             | 71 |
| 2. Erheblichkeit für die Flexibilisierung von Ruhezeit .....                                      | 71 |

|   |    |
|---|----|
| C. Nichtanwendung und mögliche Ausnahmen von der elfstündigen Ruhezeit .....                      | 72 |
| I. Nichtanwendung des Arbeitszeitgesetzes .....   | 73 |
| 1. Nichtanwendung gemäß §§ 18 – 21a ArbZG .....   | 73 |
| 2. Vereinbarkeit der §§ 18–21a ArbZG mit der RL 2003/88/EG .....                                  | 74 |
| a) Vereinbarkeit des § 18 ArbZG mit der RL 2003/88/EG .....                                       | 74 |
| b) Vereinbarkeit der §§ 19 – 21a ArbZG mit der RL 2003/88/EG .....                                | 79 |
| II. Ausnahmen von der elfstündigen Ruhezeit .....   | 80 |
| 1. Verkürzung gemäß § 5 Abs. 2 ArbZG .....  | 80 |
| 2. Verkürzung gemäß § 5 Abs. 3 ArbZG .....  | 81 |
| 3. Ausnahmen gemäß § 7 ArbZG .....  | 82 |
| a) Verkürzung um zwei Stunden gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG .....                                  | 82 |
| b) Verkürzung von unbestimmter Dauer gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 1 ArbZG .....                           | 82 |
| c) Von Tarifverträgen abweichende betriebliche Regelungen<br>gemäß § 7 Abs. 3 ArbZG .....         | 83 |
| d) Bewilligungen durch die Aufsichtsbehörde außerhalb von Tarifen<br>gemäß § 7 Abs. 5 ArbZG ..... | 83 |
| 4. Weitere Ausnahmen gemäß §§ 14, 15 ArbZG .....  | 83 |
| 5. Vereinbarkeit der Ausnahmen mit der RL 2003/88/EG .....  | 87 |
| a) Verkürzung gemäß § 5 Abs. 2 und Abs. 3 ArbZG .....   | 87 |
| b) Verkürzung und Anpassung gemäß §§ 7 Abs. 1 Nr. 3,<br>7 Abs. 2 Nr. 1 ArbZG .....                | 87 |
| c) Übernahme tarifvertraglicher Regelungen gemäß § 7 Abs. 3 ArbZG .....                           | 88 |
| d) Bewilligung von Ausnahmen durch Aufsichtsbehörden,<br>§ 7 Abs. 5 ArbZG .....                   | 88 |
| e) Abweichung von § 5 Abs. 1 ArbZG in außergewöhnlichen Fällen,<br>§ 14 ArbZG .....               | 89 |
| f) Ermächtigung der Aufsichtsbehörde gemäß § 15 Abs. 2 ArbZG .....                                | 90 |
| g) Richtlinienkonformität von § 14 Abs. 4 ArbZG .....   | 92 |
| III. Fazit zur Nichtanwendung und Ausnahmen von der Ruhezeit .....                                | 94 |

**Teil III – Möglichkeiten zur Flexibilisierung der ununterbrochenen Ruhezeit ... 97**

|   |     |
|---|-----|
| A. Möglichkeiten der Flexibilisierung nach dem Arbeitszeitgesetz<br>und der RL 2003/88/EG <i>de lege lata</i> .....                 | 110 |
| I. Tarifvertrag: Verkürzung der ununterbrochenen Ruhezeit auf neun Stunden<br>gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG .....                    | 111 |
| 1. Darstellung der normativen Voraussetzungen und Vereinbarkeit mit<br>der RL 2003/88/EG .....                                      | 111 |
| 2. Kritik an der deutschen Regelung zur Kürzung der Ruhezeit durch<br>Tarifvertrag gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG .....               | 113 |
| 3. Tatsächliche Voraussetzungen bei der Verkürzung der Ruhezeit im Wege<br>einer tariflichen Vereinbarung .....                     | 113 |
| a) Anforderungen an die „Art der Arbeit“ gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG .....   | 114 |
| b) Der Ausgleichszeitraum i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG .....   | 115 |
| c) Weitere Möglichkeiten neben dem Tarifvertrag<br>gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG .....   | 116 |
| 4. Praktische Umsetzung .....   | 118 |
| a) Erster Schritt: Die Tarifpartner .....   | 119 |
| b) Zweiter Schritt: Führen von Tarifverhandlungen .....   | 119 |
| c) Dritter Schritt: Tarifvertrag als Ergebnis .....   | 121 |
| d) Praktische Folge einer tariflichen Verkürzung der Ruhezeit .....   | 122 |
| 5. Beispiel der Ruhezeitverkürzung durch Tarifvertrag: Tarifvertrag der IG Metall<br>zum Mobilien Arbeiten .....                    | 123 |
| 6. Bewertung der Möglichkeit zur Verkürzung der Ruhezeit<br>gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG .....                                      | 124 |
| II. Flexibilisierung der Ruhezeit durch Betriebsvereinbarung .....  | 130 |
| 1. Normative Voraussetzungen für eine Flexibilisierung<br>durch Betriebsvereinbarung .....  | 131 |
| 2. Mögliche Gestaltung von Betriebsvereinbarungen .....   | 132 |
| 3. Bewertung der Flexibilisierung von Ruhezeit durch Betriebsvereinbarung .....   | 136 |
| III. Unerheblichkeit geringfügiger Störungen für die ununterbrochene Ruhezeit<br>gemäß § 5 Abs. 1 ArbZG, Art. 3 RL 2003/88/EG ..... | 136 |
| 1. Auslegung des § 5 Abs. 1 ArbZG und Ansatz zur teleologischen Reduktion ...   | 142 |
| 2. Eine Ansicht: Kurze Arbeitseinsätze beeinträchtigen die ununterbrochene<br>Ruhezeit nicht .....                                  | 143 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. Andere Ansicht: Jede Unterbrechung der Ruhezeit bringt die elfstündige Ruhezeit erneut zum Laufen .....                             | 148 |
| a) Wortlaut und Telos von § 5 Abs. 1 ArbZG und Art. 3 RL 2003/88/EG .....  | 149 |
| b) Mangelnde Bestimmtheit des Begriffs „kurzfristiger“ Unterbrechungen .....   | 150 |
| c) Weitere Kritik .....  | 152 |
| 4. Stellungnahme zu Bagatellunterbrechungen .....  | 153 |
| a) Zahlreiche Möglichkeiten zur Flexibilisierung von Ruhezeit vorhanden ....   | 157 |
| b) Vermischung von Arbeit und Alltag .....   | 159 |
| c) Gesundheitliche Gefährdung durch Bagatellunterbrechungen .....  | 162 |
| d) Selbstschutz durch Vorgaben des ArbZG .....   | 167 |
| e) Abwägung der Vorteile und Risiken von Bagatellunterbrechungen .....   | 169 |
| IV. Abweichung von § 5 Abs. 1 ArbZG im Einzelfall .....  | 172 |
| V. Flexibilisierung durch Nichtanwendung des Arbeitszeitgesetzes   |     |
| i.R.d. § 18 Abs. 1 Nr. 1 ArbZG .....   | 173 |
| 1. Ausnahme von Arbeitnehmern mit Personalentscheidungsbefugnis und Prokura .....  | 173 |
| 2. Nach geltendem Recht Leitende Angestellte   |     |
| i.S.d. § 5 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 BetrVG .....  | 175 |
| 3. Bewertung der Einordnung als Leitender Angestellter .....   | 176 |
| VI. Bewertung der de lege lata bestehenden Möglichkeiten .....   | 180 |
| B. Möglichkeiten der Flexibilisierung durch Änderungen des Arbeitszeitgesetzes im Rahmen der RL 2003/88/EG .....                       | 182 |
| I. Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereiches von § 18 ArbZG .....   | 183 |
| 1. Ausnahmen von der Ruhezeit de lege lata .....   | 183 |
| 2. Erweiterung des Anwendungsbereichs auf weitere qualifizierte Berufsgruppen im Rahmen von Art. 17 RL 2003/88/EG .....                | 185 |
| a) Leitende Angestellte i.S.d. § 5 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 BetrVG .....  | 187 |
| b) Wissensarbeiter als „sonstige Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis“ i.S.d. Art. 17 Abs. 1 lit. a) RL 2003/88/EG ..... | 188 |
| aa) Der abstrakte Begriff der „sonstige[n] Person[...] mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis“ .....                                | 188 |
| bb) Eigenschaften der „sonstige[n] Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis“ .....   | 190 |
| cc) Die konkrete Einordnung des Arbeitnehmers .....  | 192 |

|   |     |
|---|-----|
| dd) Bewertung der Einführung einer weiteren Ausnahmegruppe .....                            | 195 |
| c) Ausnahme von Arbeitnehmern ab einer bestimmten Einkommenshöhe .....                      | 197 |
| aa) Abhängigkeit der Anwendbarkeit des ArbZG von der Einkommenshöhe .....                   | 197 |
| bb) Höhe des Einkommens .....   | 199 |
| cc) Bewertung der Anwendbarkeit des ArbZG nach Einkommenshöhe .....                         | 200 |
| 3. Bewertung der Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 18 ArbZG .....                    | 203 |
| II. Flexibilisierung durch Übernahme der wöchentlichen Höchstarbeitszeit in das ArbZG ..... | 205 |
| 1. Vereinbarkeit mit der RL 2003/88/EG .....  | 206 |
| 2. Befürworter der wöchentlichen Höchstarbeitszeit .....                                    | 207 |
| 3. Stimmen gegen eine wöchentliche Höchstarbeitszeit .....                                  | 210 |
| 4. Fazit zur Übernahme einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit .....                          | 211 |
| III. Erweiterung der tarifvertraglichen Möglichkeiten gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG .....    | 215 |
| 1. Änderung des § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG i.R.d. Art. 18 UAbs. 1 RL 2003/88/EG ...             | 215 |
| 2. Tarifvertragliche Umsetzung .....  | 218 |
| IV. Einführung eines Wahlarbeitszeitgesetzes .....  | 219 |
| 1. Das Wahlarbeitszeitgesetz des djb .....  | 221 |
| 2. Kommentar und Ideen des BMAS zum Wahlarbeitszeitgesetz .....                             | 222 |
| 3. Bewertung der Idee eines Wahlarbeitszeitgesetzes .....                                   | 224 |
| a) Befürwortende Stimmen .....  | 225 |
| b) Kritik am Konzept des BMAS zum Wahlarbeitszeitgesetz .....                               | 226 |
| c) Stellungnahme zum Wahlarbeitszeitgesetz .....  | 228 |
| 4. Stellungnahme zu einem fortschrittlichen und rechtmäßigen Wahlarbeitszeitgesetz .....    | 229 |
| V. Flexibler Umgang mit Ruhezeit im Rahmen von Art. 17 Abs. 4 lit. b) RL 2003/88/EG .....   | 233 |
| VI. Fazit zu den Möglichkeiten der Änderung des ArbZG im Rahmen der RL 2003/88/EG .....     | 235 |
| C. Möglichkeiten der Flexibilisierung des ArbZG <i>de lege ferenda</i> .....                | 236 |
| I. Aufhebung der Ruhezeit und Regulierung über die wöchentliche Höchstarbeitszeit .....     | 239 |

|   |     |
|---|-----|
| 1. Argumente für eine Regulierung allein über die Höchstarbeitszeit .....   | 239 |
| 2. Argumente gegen die Abschaffung der Ruhezeit .....   | 240 |
| a) Verschwimmen der Grenze zwischen Arbeit und Privatleben .....  | 240 |
| b) Risiko durch „Opt-Out“ gemäß Art. 22 RL 2003/88/EG .....   | 242 |
| aa) Umsetzung des „Opt-Out“ in nationales Recht .....   | 243 |
| bb) Verstoß gegen die RL 2003/88/EG .....   | 244 |
| cc) Gefährdung des Schutzniveaus für Arbeitnehmer durch „Opt-Out“ .....   | 245 |
| c) Gesundheitsschutz ohne Ruhezeit gefährdet .....  | 247 |
| 3. Fazit zur Abschaffung der Ruhezeit .....   | 248 |
| II. Einteilung unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen mit angepassten Ruhezeiten .....                               | 250 |
| 1. Kriterien zur Differenzierung der Arbeitnehmer .....   | 252 |
| 2. Unterscheidung in „Arbeiter“ und „Angestellte“ .....   | 253 |
| 3. Differenzierung nach Einkommen .....   | 255 |
| 4. Bewertung der Einteilung unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen .....   | 256 |
| III. Normierung von rechtmäßigen Bagatellunterbrechungen in der RL 2003/88/EG .....                                 | 259 |
| 1. Konkrete Umsetzung und Form der Normierung .....   | 260 |
| a) Modell 1: Zulässigkeit von Bagatellunterbrechungen bei einer verbleibenden Kernruhezeit von neun Stunden .....   | 261 |
| b) Modell 2: Einführen einer „Gleitruhezeit“ neben einer verbleibenden Kernruhezeit .....                           | 266 |
| c) Bewertung der Modelle .....  | 268 |
| 2. Stimmen für eine Normierung von Bagatellunterbrechungen .....  | 272 |
| 3. Stimmen gegen eine Normierung von Bagatellunterbrechungen .....  | 274 |
| 4. Fazit zur Normierung rechtmäßiger Bagatellunterbrechungen .....  | 275 |
| IV. Genehmigung der Abweichung von Art. 3 RL 2003/88/EG durch die zuständige Aufsichtsbehörde in Einzelfällen ..... | 279 |
| 1. Die Idee der behördlichen Ausnahmegenehmigung .....  | 279 |
| 2. Normative Voraussetzungen einer behördlichen Ausnahmegenehmigung ...   | 280 |
| 3. Vorteile einer behördlichen Ausnahmegenehmigung .....  | 282 |
| 4. Nachteile einer behördlichen Ausnahmegenehmigung .....   | 283 |
| 5. Fazit zur behördlichen Ausnahmegenehmigung im Einzelfall .....   | 284 |
| V. Notwendigkeit einer unmittelbaren Betriebsöffnungsklausel .....  | 286 |

|  |            |
|--|------------|
| 1. Stimmen für eine unmittelbare Betriebsöffnungsklausel<br>im Arbeitszeitgesetz ..... | 288        |
| 2. Argumente gegen eine Betriebsöffnungsklausel im Arbeitszeitgesetz .....             | 291        |
| 3. Stellungnahme .....   | 293        |
| VI. Fazit zu den de lege ferenda bestehenden Möglichkeiten .....                       | 294        |
| D. Ergebnis zur Flexibilisierung der ununterbrochenen Ruhezeit .....                   | 296        |
| <b>Teil IV – Abschließende Thesen .....</b>  | <b>305</b> |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>  | <b>311</b> |

# Abkürzungsverzeichnis

|              |   |
|--------------|---|
| a.E.         | am Ende   |
| a.F.         | alte Fassung  |
| Abs.         | Absatz  |
| AEUV         | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union                          |
| ArbG         | Arbeitsgericht  |
| AiB          | Arbeit im Betrieb   |
| AOK          | Allgemeine Ortskrankenkasse   |
| Anl.         | Anlage  |
| ArbMedVV     | Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge                                  |
| ArbR Aktuell | Arbeitsrecht Aktuell (Fachzeitschrift)  |
| ArbRB        | Arbeits-Rechtsberater (Fachzeitschrift)                                       |
| ArbSchG      | Arbeitsschutzgesetz   |
| ArbZG        | Arbeitszeitgesetz   |
| AuR          | Arbeit und Recht (Fachzeitschrift)  |
| AZO          | Arbeitszeitordnung  |
| BAG          | Bundesarbeitsgericht  |
| BAnz AT      | Amtlicher Teil des Bundesanzeigers  |
| BAuA         | Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin                            |
| BB           | Betriebsberater   |
| BC           | Zeitschrift für Bilanzierung, Rechnungswesen und Controlling                  |
| Bd.          | Band  |
| BDA          | Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände                           |
| BeckRS       | Beck-Rechtsprechung   |
| BEEG         | Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz  |
| Beil.        | Beilage   |
| Beschl.      | Beschluss   |
| BetrVG       | Betriebsverfassungsgesetz   |
| BGB          | Bürgerliches Gesetzbuch   |
| BGBL         | Bundesgesetzblatt   |
| BITKOM       | Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. |
| BMAS         | Bundesministerium für Arbeit und Soziales                                     |
| BRD          | Bundesrepublik Deutschland  |
| BRSG         | Betriebsrentenstärkungsgesetz   |
| BR-Drucks.   | Bundesratsdrucksache  |
| BT-Drucks.   | Bundestagsdrucksache  |
| BurlG        | Bundesurlaubsgesetz   |
| BverfG       | Bundesverfassungsgericht  |
| bzw.         | beziehungsweise   |
| CDU          | Christlich Demokratische Union Deutschlands                                   |
| Dass.        | Dasselbe  |
| DB           | Der Betrieb (Fachzeitschrift)   |
| DDR          | Deutsche Demokratische Republik   |
| Dehoga       | Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V.                                 |

|                |   |
|----------------|---|
| Ders.          | Derselbe  |
| DGB            | Deutscher Gewerkschaftsbund   |
| Diss.          | Dissertation  |
| djb            | Deutscher Juristinnenbund   |
| Drucks.        | Drucksache  |
| DSGVO          | Datenschutz-Grundverordnung   |
| DstR           | Deutsches Steuerrecht (Fachzeitschrift)   |
| et al.         | Und andere  |
| EU             | Europäische Union   |
| EuGH           | Europäischer Gerichtshof  |
| EUV            | Vertrag über die Europäische Union  |
| EuZW           | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht  |
| f.             | Die angegebene und die folgende Seite   |
| FAZ            | Frankfurter Allgemeine Zeitung  |
| FDP            | Freie Demokratische Partei  |
| ff.            | Die angegebene und die beiden folgenden Seiten  |
| Fn.            | Fußnote   |
| FS             | Festschrift   |
| GewArch        | Gewerbearchiv (Fachzeitschrift)   |
| GfA            | Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.   |
| GdA            | DDR- Gesetz zur Förderung und Pflege der Arbeitskräfte, zur Steigerung der Arbeitsproduktivität und zur weiteren Verbesserung der materiellen und kulturellen Lage der Arbeiter und Angestellten vom 19. April 1950 (Gesetz der Arbeit) |
| ggf.           | gegebenenfalls  |
| GmbHR          | GmbH-Rundschau (Fachzeitschrift)  |
| Habil.         | Habilitation  |
| HDE            | Handelsverband Deutschland  |
| h.M.           | herrschende Meinung   |
| HK             | Handkommentar   |
| Hrsg.          | Herausgeber   |
| IAB            | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  |
| IG BCE         | Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie  |
| IG Metall      | Industriegewerkschaft Metall  |
| IZA            | Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit   |
| JA             | Juristische Arbeitsblätter (Fachzeitschrift)  |
| JuS            | Juristische Schulung (Fachzeitschrift)  |
| JZ             | Juristenzeitung   |
| KSchG          | Kündigungsschutzgesetz  |
| LAG            | Landesarbeitsgericht  |
| LT             | Landtag   |
| MTV Metall NRW | Manteltarifvertrag für die Arbeiter, Angestellten und Auszubildenden in der Metall- und Elektroindustrie Nordrhein-Westfalens vom 24. August 2001 / 11. September 2001  |
| m.w.N.         | mit weiteren Nachweisen   |
| NJW            | Neue Juristische Wochenschrift  |
| NRW            | Nordrhein-Westfalen   |
| NZA            | Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht   |
| NZA-RR         | Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. Rechtsprechungs-Report   |
| NZG            | Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht   |
| NZS            | Neue Zeitschrift für Sozialrecht  |
| n.F.           | Neue Fassung  |
| öAT            | Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht   |

|         |   |
|---------|---|
| öAZG    | Arbeitszeitgesetz (Österreich)  |
| PersR   | Der Personalrat (Fachzeitschrift)   |
| RdA     | Recht der Arbeit (Fachzeitschrift)  |
| RegE    | Regierungsentwurf   |
| RKI     | Robert Koch-Institut  |
| RL      | Richtlinie  |
| Rn.     | Randnummer  |
| S.      | Seite   |
| SGB     | Sozialgesetzbuch  |
| sog.    | sogenannt   |
| SPA     | Schnellbrief für Personalmanagement und Arbeitsrecht (Fachzeitschrift)                          |
| SPD     | Sozialdemokratische Partei Deutschland  |
| SR      | Soziales Recht. Beilage zur AuR   |
| TV      | Tarifvertrag  |
| TV MobA | Tarifvertrag zum Mobilien Arbeiten für die Metall- und Elektroindustrie<br>Nordrhein-Westfalens |
| TzBfG   | Teilzeit- und Befristungsgesetz   |
| u.a.    | unter anderem   |
| UAbs.   | Unterabsatz   |
| u.v.m.  | und vielem mehr   |
| v.a.    | vor allem   |
| VDI     | Verein Deutscher Ingenieure   |
| vgl.    | vergleiche  |
| VwGO    | Verwaltungsgerichtsordnung  |
| VwVfG   | Verwaltungsverfahrensgesetz   |
| WPO     | Wirtschaftsprüferordnung  |
| z.B.    | zum Beispiel  |
| ZfA     | Zeitschrift für Arbeitsrecht  |
| Ziff.   | Ziffer  |
| ZJS     | Zeitschrift für das Juristische Studium   |
| zugl.   | zugleich  |
| z.T.    | zum Teil  |



# Einführung

„Mit Regulierungen aus der Arbeitswelt 2.0 sind die Herausforderungen der Arbeitswelt 4.0 nicht zu meistern“<sup>1</sup>; „Die strengen Vorgaben des deutschen Arbeitszeitgesetzes sind mit den Anforderungen der heutigen Arbeitswelt (Stichwort: Arbeit 4.0) kaum vereinbar und stellen Arbeitgeber vor erhebliche Herausforderungen“<sup>2</sup>; „Viele Beschäftigte wünschen sich mehr Spielraum, um Berufs- und Privatleben besser in Einklang bringen zu können“<sup>3</sup>. Diese und viele weitere gleichgerichtete Aussagen schlagen seit einigen Jahren in dieselbe Kerbe. Das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) wird vor allem von Seiten der Arbeitgeberverbände und im konservativen und liberalen politischen Lager als nicht mehr zeitgemäß empfunden.<sup>4</sup>

In seiner heutigen Fassung beruht das Arbeitszeitgesetz zu weiten Teilen auf der Arbeitszeitordnung von 1938. Es ist unterteilt in Regelungen zur Arbeitszeit, zur Ruhezeit und zu Ruhepausen (§§ 3 ff.). Darüber hinaus regelt es besondere Arbeitsbedingungen im Zusammenhang mit Nacht- und Schichtarbeit (§ 6) sowie im Zusammenhang mit Tätigkeiten, die besonderen Gefahren unterliegen (§ 8). Hierfür sieht das Arbeitszeitgesetz besondere Arbeitsschutzbedingungen vor. Ergänzt werden die arbeitszeitlichen Regelungen durch Möglichkeiten zur (tarifvertraglichen) Abweichung von der Norm und Ausnahmeregelungen für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern (§§ 7, 18 ff.). Schließlich enthält das Arbeitszeitgesetz Weisungen für die Arbeitge-

---

1 *Kampeter*, SR 2017, S. 196.

2 *Kössel*, DB 2019, S. 1958.

3 *Zumkeller*, BB 4.2017, Die Erste Seite.

4 Vgl. u.a. *BDA, NEW WORK – Zeit für eine neue Arbeitszeit*, S. 5; *Dies.*, Chancen der Digitalisierung nutzen. Positionspapier der BDA zur Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeitswelt, S. 4–5; *Baack/Winzer, NZA 2020*, S. 96 (98); Gesetzesentwurf der *Fraktion der FDP*, BT-Drucks. 19/1174, S. 4.

ber, die die Kontrolle der Einhaltung arbeitszeitrechtlicher Vorschriften und damit verbundener Schutzmaßnahmen (§ 16), betreffen sowie Ordnungs- und Strafvorschriften für Gesetzesverstöße (§§ 22 f.).

Im Jahr 1993 erließ die Europäische Union (EU) zudem die Richtlinie 93/104/EG (RL 93/104/EG), welche heute die Richtlinie 2003/88/EG (Arbeitszeitrichtlinie / RL 2003/88/EG) darstellt. Mit Erlass der Richtlinie sollte erstmalig ein unionsweit einheitlicher Mindeststandard für den Bereich des Arbeitsschutzes aller Arbeitnehmer garantiert werden. Das Erreichen dieses Mindeststandards sollte unter anderem durch feste Vorgaben zum zeitlichen Arbeitsrhythmus der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten befördert werden.

Ihrem Inhalt nach deckt sich die RL 2003/88/EG zu weiten Teilen mit dem Arbeitszeitgesetz, sodass eine umfassende Änderung der nationalen Vorschriften nach dem Erlass der RL 2003/88/EG nicht erforderlich war. Infolgedessen ist eine Anpassung an einigen Stellen im Arbeitszeitgesetz unterblieben, an denen sie erforderlich gewesen wäre, um das Arbeitszeitgesetz unionsrechtskonform abzuändern. Aufgrund des zeitlich späteren Erlasses der RL 93/104/EG, bzw. RL 2003/88/EG ergeben sich Divergenzen zum Arbeitszeitgesetz. Soweit das Arbeitszeitgesetz hinter den Möglichkeiten zurückbleibt, die die RL 2003/88/EG beispielsweise im Bereich von Ausnahmen bietet, stellen sich die Divergenzen als Möglichkeiten dar. Der nationalgesetzliche Rahmen könnte hier noch weiter gestaltet werden. Entsprechende Neuregelungen wären unionsrechtskonform. Umgekehrt verstößt das Arbeitszeitgesetz an anderer Stelle gegen die insoweit strengeren Vorgaben der RL 2003/88/EG. Hier wäre eine Überarbeitung und Anpassung des Arbeitszeitgesetzes erforderlich, um es richtlinienkonform zu gestalten. Auf die Abweichungen des Arbeitszeitgesetzes von der RL 2003/88/EG wird an den betreffenden Stellen eingegangen.

Der vorliegenden Untersuchung liegt das aktuell viel besprochene Thema „Arbeiten 4.0“ zugrunde.<sup>5</sup> Hinter dem Begriff „Arbeiten 4.0“ verbirgt sich ein Wandel der Arbeitswelt. Seit Beginn des 21. Jahrhun-

---

<sup>5</sup> Vgl. *BMAS*, Weißbuch, S. 8 ff.

derts prägt die Digitalisierung das Arbeitsumfeld von immer mehr Arbeitnehmern. Mit der Digitalisierung gehen Neuerungen in der Art und Weise von Arbeitsabläufen einher. Mobile Endgeräte und das Internet machen das Entfalten von Arbeitstätigkeit an fast jedem Ort der Welt und damit außerhalb der Arbeitsstätte im Betrieb möglich. Das Arbeiten von unterwegs („Mobile Office“) oder von zuhause aus („Home Office“) stellt keinen Ausnahmefall mehr dar. Die zuvor beschriebene Entwicklung wird seit dem Frühjahr des vergangenen Jahres (2020) durch die Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie der damit einhergehenden Covid-19-Pandemie beschleunigt. Aus Infektionsschutzgründen begrüßte die Bundesregierung zunächst, wo möglich, „zu Heimarbeit, zu Homeoffice überzugehen“<sup>6</sup>. Mit dem Erlass der „SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung (Corona-ArbSchV)“ vom 21. Januar 2021 durch das BMAS<sup>7</sup> bestand zunächst bis zum 30. April 2021 gemäß §§ 2 Abs. 4, 4 Corona-ArbSchV für den Arbeitgeber eine Pflicht zum Angebot von Home Office, soweit keine zwingenden betriebsbedingten Gründe entgegenstehen. In der derzeit geltenden Fassung vom 25. Juni 2021 besteht zumindest nach wie vor gemäß § 3 Corona-ArbSchV ein Gebot zur Kontaktreduktion im Betrieb.<sup>8</sup> Hiernach hat der Arbeitgeber alle geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, um betriebsbedingte Personenkontakte zu reduzieren.

Mit dieser neuen Form des Arbeitens geht ein gesteigertes Bedürfnis der Arbeitnehmer und auch der Arbeitgeber danach einher, dass nicht mehr nur zu festen Zeiten gearbeitet wird. In diesem Zusammenhang wird auch eine erhöhte Erreichbarkeit gefordert.<sup>9</sup> So wollen Unternehmen den Anforderungen des digitalisierten und globalisierten Wettbewerbs gerecht werden.

---

6 Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Bundesgesundheitsminister Spahn und RKI-Chef Wieler am 11. März 2020, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-bundesgesundheitsminister-spahn-und-rki-chef-wieler-1729940> (Abruf vom 6.9.2021).

7 BAnz AT 22.01.2021 V1; BAnz AT 12.03.2021 V1.

8 BAnz AT 28.06.2021 V1.

9 U.a. von *Zumkeller*, BB 30.2015, Die Erste Seite.

„Arbeiten 4.0“ stößt mit seinen Voraussetzungen, den damit einhergehenden Anforderungen an die Arbeitnehmer und seiner praktischen Wirklichkeit häufig an die Grenzen des geltenden Arbeitszeitrechts.

So sieht § 5 Abs. 1 ArbZG eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit vor. Hiermit entspricht es der Vorgabe der Regelung zur Ruhezeit in Art. 3 RL 2003/88/EG.

Werktägliche Arbeitszeiten von acht Stunden und ununterbrochene Ruhezeiten von elf Stunden nach einem Arbeitseinsatz werden häufig als nicht mehr zeitgemäß empfunden. Viele Stimmen in der Literatur und der Politik, aber auch in Verbänden und aufseiten der Arbeitgeber, fordern eine Aufweichung der als starr empfundenen Grenzen.<sup>10</sup>

Die Kehrseite dieser Entwicklung zeigt sich in den gesundheitlichen Folgen flexiblen Arbeitens, verkürzter Ruhezeiten und „Ständiger Erreichbarkeit“. Im Rahmen einer Befragung von ca. 1.500 Selbstständigen und über 18.000 abhängig Beschäftigten, die die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) im Jahr 2016 durchführte, berichtete ein Drittel der Befragten von Schlafstörungen. Jeder vierte abhängig Beschäftigte berichtete von Niedergeschlagenheit. Etwa die Hälfte der abhängig Beschäftigten gab an, häufig unter Termin- und Leistungsdruck zu stehen.<sup>11</sup> Während sich diese Zahlen nur punktuell auf abhängig Beschäftigte mit flexiblen Arbeitszeiten beziehen, bieten die Ergebnisse eine Indikation für die Bewertung flexibler Arbeitszeitmodelle. So differenziert die Studie u.a. auch danach, ob die Beschäftigten selbst Einfluss auf ihren Arbeitsbeginn bzw. das Arbeitsende haben.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung soll vor diesem Hintergrund die Erörterung von Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Ruhezeit unter dem Arbeitszeitgesetz, der RL 2003/88/EG und darüber

---

10 Vgl. u.a. BDA, NEW WORK – Zeit für eine neue Arbeitszeit, S. 5; Gesetzesentwurf der *Fraktion der FDP*, BT-Drucks. 19/1174, S. 4; Baeck/Winzer, NZA 2020, S. 96 (98); Kampeter, SR 2017, S. 196; Kössel, DB 2019, S. 1958; Zumkeller, BB 4.2017, Die Erste Seite.

11 BAuA, Arbeitszeitreport 2016, S. 111–114.

hinaus sein. Bei der Analyse ist in Anbetracht ihrer inhaltlichen Abweichungen stets die Wechselwirkung zwischen Arbeitszeitgesetz und RL 2003/88/EG zu beachten.

Im Rahmen der Ausarbeitung wird zunächst auf den historischen Ursprung des Arbeitszeitgesetzes in Deutschland eingegangen. Die Entwicklung arbeitszeitrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer soll die Basis für die nachfolgenden Überlegungen zur Flexibilisierung der Regelungen sowie zu deren Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit darstellen.

Als weitere Grundlage für ein Verständnis der Überlegungen werden in einem zweiten Abschnitt die grundlegenden Begriffe der „Arbeitszeit“ und der „Ruhezeit“ erläutert. Auch die Einordnung von Bereitschaftszeiten erfolgt in diesem Zusammenhang. Ein besonderer Fokus wird hierbei auf die „Ständige Erreichbarkeit“ und die damit einhergehenden Fragen der Abgrenzung von Arbeits- und Ruhezeit gelegt.

Des Weiteren werden die *de lege lata* bestehenden Möglichkeiten zur Verkürzung der Ruhezeit gemäß dem Arbeitszeitgesetz benannt. Zur Aufweichung der elfstündigen Ruhezeit kann beispielsweise gemäß § 5 Abs. 2 ArbZG in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen die Ruhezeit um bis zu eine Stunde verkürzt werden, soweit jede Verkürzung innerhalb eines Kalendermonates oder innerhalb von vier Wochen durch die Verlängerung einer anderen Ruhezeit auf zwölf Stunden ausgeglichen wird. Eine weitere Möglichkeit für alle tarifgebundenen Unternehmen stellt die Kürzung um bis zu zwei Stunden durch einen Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrages in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG dar.

Außerdem werden die Tätigkeitsbereiche erläutert, in denen das Arbeitszeitgesetz nach seinen Vorschriften insgesamt keine Anwendung findet und eine Ruhezeit entsprechend nicht einzuhalten ist. Unter anderem sind Chefärzte, Leitende Angestellte, Leiter öffentlicher Dienststellen und Arbeitnehmer im liturgischen Bereich der Kirchen und Religionsgemeinschaften gemäß § 18 Abs. 1 ArbZG vom Arbeitszeitgesetz und damit von der Ruhezeit ausgenommen.

Sowohl die Möglichkeiten zur Verkürzung als auch die Regelungen zur Nichtanwendung werden auf ihre Richtlinienkonformität überprüft. Sie stellen wichtige Anknüpfungspunkte für die Überlegungen zur Flexibilisierung der Ruhezeit dar.

Diese Überlegungen zur Flexibilisierung der Ruhezeit im Rahmen des Arbeitszeitgesetzes und der RL 2003/88/EG werden im ersten Abschnitt des dritten Teils der vorliegenden Arbeit angestellt.

Anknüpfungspunkte, die im Rahmen der Möglichkeiten nach dem Arbeitszeitgesetz diskutiert werden, sind zum einen die tarifvertragliche Verkürzung der Ruhezeit von elf auf neun Stunden gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG. Zum anderen wird die Flexibilisierung der Ruhezeit durch Betriebsvereinbarungen thematisiert.

Ein aktuell in vielen Beiträgen aus der Literatur und Wissenschaft aufgegriffenes Thema ist die „Unerheblichkeit geringfügiger Störungen“ für die ununterbrochene Ruhezeit. Hierbei handelt es sich um ein dem „Arbeiten 4.0“ geschuldetes Phänomen. Arbeitnehmer überprüfen beispielsweise nach Beendigung ihrer täglichen Arbeitszeit um 23 Uhr noch einmal kurz ihre E-Mails, was ihnen aufgrund ihrer mobilen Endgeräte möglich ist. Sieht man in diesem kurzen Überprüfen das Entfalten von Arbeitstätigkeit, wäre gemäß § 5 Abs. 1 ArbZG im Anschluss an die kurzweilige Unterbrechung eine erneute Ruhezeit von elf Stunden einzuhalten. Wie mit Vorgängen dieser Art umzugehen ist, wird ebenfalls unter den Möglichkeiten der Flexibilisierung im Rahmen des Arbeitszeitgesetzes diskutiert.

In einem zweiten Abschnitt werden die Möglichkeiten der Ausgestaltung *de lege ferenda* untersucht. Es werden Wege aufgezeigt, Änderungen des Arbeitszeitgesetzes im Rahmen der RL 2003/88/EG vorzunehmen. Der Umgang mit der Ruhezeit könnte vor dem Hintergrund der in diesem Abschnitt gewonnenen Erkenntnisse für manche Arbeitnehmergruppen flexibler gestaltet werden. Ein nationales Gesetzgebungsverfahren wäre hierfür ausreichend. Ein wesentlicher Ansatz, das Arbeitszeitgesetz richtlinienkonform zu ändern, wird in der Möglichkeit der Einordnung von Wissensmitarbeitern und Arbeitnehmern in verantwortlichen Positionen unterhalb der Ebene der Leitenden An-

gestellten als „sonstige Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis“ i.S.d. Art. 17 Abs. 1 RL 2003/88/EG gesehen. Diese Beschäftigten könnten künftig von einzelnen Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes ausgenommen werden, sofern ihr Gesundheitsschutz gewährleistet ist. Es soll aufgezeigt werden, wie sich eine entsprechende Regelung des Arbeitszeitgesetzes konkret gestalten ließe. Daneben werden weitere Möglichkeiten der Flexibilisierung im Rahmen der RL 2003/88/EG angesprochen. Hierzu gehören unter anderem der Erlass eines Wahlarbeitszeitgesetzes und die Flexibilisierung der Ruhezeit durch die Übernahme der unionsrechtlich vorgesehenen wöchentlichen Höchst-arbeitszeit gemäß Art. 6 RL 2003/88/EG anstelle der derzeit geltenden täglichen Höchst-arbeitszeit gemäß § 3 ArbZG.

Soweit Ausnahmemöglichkeiten unter der RL 2003/88/EG für Erwägungen zur Flexibilisierung herangezogen werden, muss aufgrund der aufgezeigten Divergenzen zum Arbeitszeitgesetz sichergestellt sein, dass die Ausnahmen richtlinienkonform geregelt werden können. Andernfalls bestünde das Risiko, dass eine Richtlinienwidrigkeit in der Zukunft festgestellt werden würde. Eine Änderung im Arbeitszeitgesetz hätte in der Folge keinen Bestand.

In einem dritten Abschnitt werden Ansätze *de lege ferenda* aufgezeigt, die eine Änderung des Unionsrechts erfordern würden. Beispielsweise könnte, wie von der Fraktion der FDP angeregt, die Ruhezeit gemäß Art. 3 RL 2003/88/EG aufgehoben und der Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer künftig aufgrund der wöchentlichen Höchst-arbeitszeit gemäß Art. 5 RL 2003/88/EG gewährleistet werden.<sup>12</sup> Die Argumente für und gegen die Abschaffung der Ruhezeit werden abgewogen und hierbei vor allem der Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in den Fokus genommen. Neben der Abschaffung der Ruhezeit wird die Einteilung unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen in Gruppen mit unterschiedlichen Ruhezeiten in Erwägung gezogen. Vor dem Hintergrund verschiedener Berufsbilder und der unterschiedlichen Regenerationsbedürfnisse körperlich und geistig tätiger Arbeitnehmer wird die Angemessenheit einer Differenzierung diskutiert. Angelehnt an die

---

12 Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP, BT-Drucks. 19/1174, S. 3.

historische Abgrenzung von Arbeitern und Angestellten werden der Sinn, die Rechtmäßigkeit und die Umsetzbarkeit einer derartigen Differenzierung abgewogen. Zudem wird die Normierung rechtmäßiger Bagatellunterbrechungen diskutiert und insoweit eine Differenzierung zwischen einem Kern- und einem Randbereich der Ruhezeit gemäß Art. 3 RL 2003/88/EG erwogen, um die Ruhezeit flexibler zu gestalten und dem Phänomen der „Ständigen Erreichbarkeit“ gerecht zu werden. Schließlich wird der Erlass einer Regelung, nach der aufsichtsbehördliche Ausnahmegenehmigungen erteilt werden können, angeregt. Aufgrund einer Ausnahmegenehmigung könnte den Bedürfnissen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Einzelfall besser begegnet werden. Sie könnte eine Lösung für mehr Flexibilität unter Gewährleistung des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer darstellen.

Als Grundlage für den Beleg und die argumentative Auseinandersetzung mit den zuvor angesprochenen Erwägungen zur Flexibilisierung von Ruhezeit *de lege lata* und *de lege ferenda* dienen zahlreiche Beiträge aus der Literatur. Zudem haben politische Initiativen Berücksichtigung gefunden, wie das Weißbuch Arbeiten 4.0, welches das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)<sup>13</sup> im Jahr 2017 veröffentlicht hat, oder das Konzept für ein Wahlarbeitszeitgesetz des Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb)<sup>14</sup>. Ergänzt werden die Beiträge durch wissenschaftliche Studien zu Auswirkungen flexibler Arbeits- und Ruhezeiten sowie zu gesundheitlichen Auswirkungen der „Ständigen Erreichbarkeit“. Die anhand der Auswertung gewonnenen Erkenntnisse sind für die Weiterentwicklung des Arbeitszeitrechts und für die Flexibilisierung von Ruhezeit zwingend zu beachten. Sie wurden bei der Abwägung der Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern herangezogen. Alle aufgezeigten Möglichkeiten werden im Lichte des Arbeits- und Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer betrachtet und bewertet.

---

<sup>13</sup> BMAS, Weißbuch, S. 6, 116–127.

<sup>14</sup> *Djb*, *djbZ* 2015, S. 121–129.

In einem abschließenden Fazit werden die verschiedenen Möglichkeiten im Kontext beurteilt und Thesen zum Untersuchungsgegenstand formuliert.



## Teil I – Die Entwicklung des Arbeitsschutzes und die Entstehung von Ruhezeit

Wie sich der gesetzliche Arbeitsschutz historisch in den Regionen, die heute die Bundesrepublik Deutschland bilden, etabliert hat, soll nachfolgend anhand von wesentlichen Meilensteinen skizziert werden. Auf den erheblichen Einfluss der Arbeiterbewegungen, sozialer Verbände und Einzelvertreter der sozialistischen Lehre bei der Entstehung arbeitsschutzrechtlicher Vorschriften sei hingewiesen.<sup>15</sup>

Den Kern der nachfolgenden Ausführungen soll jedoch die Intention des jeweiligen Gesetzgebers bei der Schaffung arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften bilden. Indem die gesetzgeberische Intention erkannt und nachvollzogen wird, lassen sich aktuelle Erwägungen zum Für und Wider der Flexibilisierung von Ruhezeit und dem Umfang der im Raum stehenden Möglichkeiten erst verstehen.

Ein besonderes Augenmerk der historischen Darstellung des Arbeitsschutzes wird auf der Entstehung von Höchstarbeitszeit und Ruhezeit liegen. Deren Entwicklung hin zum heute geltenden Recht soll der Beurteilung der Notwendigkeit von Ruhezeit dienen. Indem diese erkannt wird, lassen sich die anschließenden Gedankengänge zum künftigen Umgang mit Ruhezeit sowie die Diskussion der verschiedenen Möglichkeiten zur Flexibilisierung besser nachvollziehen.

---

15 Zur Entwicklung des Arbeitsschutzes unter dem Einfluss der Arbeiterschaft, vgl. *Henning*, Industrialisierung in Deutschland, S. 271–272; *Höpfner*, Die Tarifgeltung im Arbeitsverhältnis, S. 61–108; *Kreck*, Entwicklung des Arbeitsschutzes in Deutschland, S. 2–8; *Rupieper*, Arbeiter und Angestellte, S. 140–201; *Schneider*, Christliche Gewerkschaften, S. 272, 351–354, 579, 667–669; *ders.*, Kleine Geschichte der Gewerkschaften; *Ullmann*, Tarifverträge bis 1914 S. 207–214.

## **A. Der Arbeitsschutz von der Industrialisierung bis zum Zweiten Weltkrieg**

Um 1800 wurde auch das heutige Deutschland von der Industrialisierungswelle erfasst, die sich von England aus in die angrenzenden europäischen Länder ausbreitete. Dies führte zunächst in Webereien und Spinnereien zu veränderten Produktionsbedingungen.<sup>16</sup> Die neuen Bedingungen und die damit einhergehenden Belastungen der Arbeiterschaft, führten schnell zu ersten Rufen nach Arbeitsschutz für die Beschäftigten. Hieraus sollte sich in den folgenden 200 Jahren ein umfassender Arbeitsschutz in Deutschland und Europa entwickeln.

### **I. Die Entwicklung des Arbeitsschutzes durch Begrenzung von Arbeitszeit**

Erste Gesetzesinitiativen im Arbeitsschutz gingen zu Beginn des 19. Jahrhunderts vom preußischen Gesetzgeber aus. Das preußische Königreich erstreckte sich zum damaligen Zeitpunkt über einen Großteil Ost- und Westdeutschlands. Seine Fläche machte insgesamt in etwa die Hälfte des heutigen deutschen Staatsgebietes aus. Als flächenmäßig größtes Land innerhalb des seit dem Wiener Kongress 1815 bestehenden Staatenbundes und aufgrund seiner fortschrittlichen Organisation sollte Preußen einen richtungsgebenden Einfluss auf die Gesetzesentwicklung auch in anderen Staaten des Deutschen Bundes haben.

#### **1. Höchstarbeitszeit für Kinder und Jugendliche**

Am 9. März 1839 erließ der preußische Gesetzgeber das erste Gesetz zum Schutz von Arbeitern, genauer Kindern und jugendlichen Arbeitern im Alter von 9 bis 16 Jahren, in Form des „*Regulativ über die*

---

<sup>16</sup> Kreck, Entwicklung des Arbeitsschutzes in Deutschland, S. 2.

*Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken vom 9. März 1839*.<sup>17</sup> Das Gesetz verbot die Beschäftigung von Kindern unter neun Jahren. Kinder und Jugendliche von 9 bis 16 Jahren sollten höchstens zehn Stunden täglich und ausschließlich an Werktagen arbeiten. Ein Ergänzungsgesetz vom 16. März 1853 erhöhte das Mindestbeschäftigungsalter schrittweise auf zwölf Jahre und sah eine Arbeitszeit von maximal sechs Stunden werktäglich für Kinder im Alter von 12 bis 14 Jahren vor.<sup>18</sup> Zudem verlängerte das Gesetz die Pausenzeiten und die Nachtruhe.<sup>19</sup>

Erforderlich war die Regulierung aufgrund der sichtbar nachteiligen Folgen der industriellen Revolution.

Der Beginn der Industrialisierung hatte in den Jahrzehnten vor 1839 dazu geführt, dass Menschen massenweise von Arbeitgebern abhängig wurden, anstatt sich selbst zu versorgen. Neuartige Maschinen und Anlagen sollten möglichst rund um die Uhr bedient werden.<sup>20</sup> Es herrschte ein Konkurrenzdruck unter den Arbeitskräften, da es an ihnen ein Überangebot gab. Der Konkurrenzdruck führte zu niedrigen Löhnen und dem Arbeitseinsatz von Kindern zur Gewährleistung des

---

17 Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken vom 9. März 1839, GBl. S. 156.

18 Novelle der preußischen Gewerbeordnung: Gesetz zur Kinderarbeit vom 16. Mai 1853, GBl. S. 225; Die Regelungen der preußischen Gewerbeordnung wurden in die norddeutsche, später in die Reichsgewerbeordnung, übernommen, vgl. *Tettinger*, Gewerbeordnung, S. 80–81.

19 *Meisel/Hiersemann*, Arbeitszeitordnung, Einleitung Rn. 2; im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit soll sich auf die Entwicklung allgemeingültiger arbeitszeitrechtlicher Vorschriften für Erwachsene konzentriert werden. Die Erläuterungen zum Arbeitsschutz von Kindern und Jugendlichen dienen allein der Erklärung des geschichtlichen Ursprungs des Arbeitsschutzes. Mit dem Kinderschutzgesetz vom 30. März 1903 erfolgte erstmals eine separate Regelung des Jugendarbeitsschutzes, die heute noch mit dem „Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz – JArbSchG)“ vorhanden ist. Das JArbSchG erließ der Deutsche Bundestag in Westdeutschland 1960. Es wurde seither vielfach ergänzt und erneuert, u.a. durch das neue Jugendarbeitsschutzgesetz, welches am 8. Mai 1976 in Kraft trat, sowie das Zweite Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 24. Februar 1997, welches die letzten großen Neuerungen brachte; vgl. *Lakies*, Jugendarbeitsschutzgesetz, S. 26–29.

20 Zur Geschichte der Industrialisierung, vgl. *Henning*, Industrialisierung in Deutschland.

Lebensunterhaltes der Arbeiterfamilien.<sup>21</sup> Eine Wochenarbeitszeit von 80 bis 85 Stunden war in den Jahren von 1830–1860 in Preußen und anderen Teilen des Deutschen Bundes und Westeuropas üblich.<sup>22</sup> Politiker und Interessenverbände stellten bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts einen Rückgang der sogenannten „*Volksgesundheit*“ fest, der auf die herrschenden Arbeitsverhältnisse zurückgeführt wurde. Der schlechte Gesundheitszustand der Arbeiter führte dazu, dass das preußische Militär unter mangelndem und minderwertigem Nachwuchs litt.<sup>23</sup> Entgegen der zunächst bestehenden politischen Meinung und der Auffassung, der Markt werde sich selbst regulieren,<sup>24</sup> sah man daher gegen Mitte des 19. Jahrhunderts auch die Nachteile des freien Arbeitsmarktes. In der Schaffung von Arbeitsschutzmaßnahmen erkannte man das einzige Mittel, um der Situation Herr zu werden.

## 2. Der Ursprung einer wöchentlichen Maximalarbeitszeit für Erwachsene

Die wöchentliche Maximalarbeitszeit für Erwachsene fand ihren Beginn in den Schutzvorschriften für Kinder und Jugendliche.<sup>25</sup> Allgemeingültige Arbeitsschutzvorschriften für erwachsene Arbeiter sollte es erst sehr viel später geben. Eine Vorreiterrolle beim Kampf um bessere Arbeitsverhältnisse, u.a. um eine tägliche Maximalarbeitszeit von zehn Stunden, nahmen die Arbeiter im Buchdruckgewerbe ein. Schon in den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts verzeichneten sie lokale Vorstöße zur Durchsetzung tariflicher Arbeitsregelungen. Die Verhandlungen sollten jedoch lange Zeit nicht in dauerhaft gültigen

---

21 *Denecke*, Arbeitszeitordnung, 1. Auflage, S. 11.

22 *Meinert*, Die Entwicklung der Arbeitszeit, S. 5; [https://www.gewerkschaftsgeschichte.de/downloads/tab\\_arbeitszeit\\_industrie\\_1800\\_1918.pdf](https://www.gewerkschaftsgeschichte.de/downloads/tab_arbeitszeit_industrie_1800_1918.pdf) (Abruf vom 6.9.2021).

23 *Denecke*, Arbeitszeitordnung, 1. Auflage, S. 11; *Meinert*, Die Entwicklung der Arbeitszeit, S. 7; *Meisel/Hiersemann*, Arbeitszeitordnung, Einleitung Rn. 1.

24 *Denecke* spricht von der „am Anfang der modernen industriellen Tätigkeit herrschende(n) Idee von dem freien Spiel der Kräfte und dem sich daraus ergebenden harmonischen Ausgleich“, vgl. *Denecke*, Arbeitszeitordnung, 1. Auflage, S. 11.

25 Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken vom 9. März 1839, GBl. S. 156; Novelle der preußischen Gewerbeordnung: Gesetz zur Kinderarbeit vom 16. Mai 1853, GBl. S. 225.

und verbindlich eingehaltenen Regelungen münden.<sup>26</sup> Auch andernorts gab es lokale Regelungen – beispielsweise im Bereich der Textilindustrie, wo die Arbeitgeber zumeist in regionalen Handelskammern organisiert waren.<sup>27</sup>

1869 normierte dann die Novelle zur Gewerbeordnung (GewO) als erstes arbeitszeitrechtliches Gesetz für Erwachsene eine Regelung zur Beschäftigung an Sonntagen.<sup>28</sup> Es handelte sich hierbei um kein ausdrückliches Beschäftigungsverbot an Sonn- und Feiertagen. Fortan war jedoch

„zum Arbeiten an Sonn- und Festtagen [...], vorbehaltlich der anderweitigen Vereinbarung in Dringlichkeitsfällen, Niemand [sic!] verpflichtet.“<sup>29</sup>

Ergänzt wurden die Bestimmungen zur Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen durch das „Gesetz, betreffend Abänderung der Gewerbeordnung vom 1. Juni 1891“.<sup>30</sup> Dieses sah in den § 105 GewO folgenden Paragraphen zahlreiche Ausnahmen für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen vor.<sup>31</sup>

---

26 Ullmann, Tarifverträge bis 1914, S. 23–40.

27 1886 vereinbarten die Spinnereibesitzer des Handelskammerbezirks Mönchengladbach für ihre Arbeiter eine Arbeitszeit von zwölf Stunden, die nur in Ausnahmefällen überschritten werden sollte. 1889 verkürzte die Textilindustrie Augsburg und Umgebung den Arbeitstag auf elf Stunden, vgl. Meiner, Die Entwicklung der Arbeitszeit, S. 13.

28 Die Regelung galt für den Norddeutschen Bund, der seit 1866 unter preußischer Führung bestand. Ihm gehörten alle deutschen Staaten oberhalb der Mainlinie an.

29 § 105 S. 2 GewO für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869, BGBl. 1869, S. 245–282.

30 Zu diesem Zeitpunkt bestand das 1871 als Zusammenschluss des Norddeutschen Bundes mit den Staaten südlich des Mains entstandene Deutsche Reich, welches die GewO des Norddeutschen Bundes übernommen hatte, vgl. Kreck, Entwicklung des Arbeitsschutzes in Deutschland, S. 5.

31 RGBl. 1891, 261–290; Der ursprünglich die Sonn- und Feiertagsarbeit betreffende § 105 GewO wurde zu § 105a GewO. Die Ausnahmen in §§ 105b–105i GewO betrafen fortan unter anderem „Arbeiten [...], welche ihrer Natur nach eine Unterbrechung oder einen Aufschub nicht gestatten“, „zur Verhütung eines unverhältnißmäßigen [sic!] Schadens“ erforderliche Arbeiten, Arbeiten im „Gast- und Schankwirthschaftsgewerbe [sic!], Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralische Vorstellungen oder sonstige Lustbarkeiten, sowie [...] [das] Verkehrsgewerbe“.

Im Jahr 1908, und damit fast 70 Jahre nach der Einführung von Arbeitsschutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche, führte der Gesetzgeber schließlich eine Maximalarbeitszeit ein. Diese kam zunächst nur Frauen zugute. Sie sollten fortan höchstens zehn Stunden werktäglich, an Vorabenden von Sonn- und Feiertagen nur acht Stunden arbeiten. Die Maximalarbeitszeit galt in Betrieben, in denen in der Regel mindestens zehn Arbeiter beschäftigt waren.<sup>32</sup>

Auch wenn diese Regelung vielfach männlichen Arbeitnehmern ebenfalls indirekt zugute kam<sup>33</sup>, sollte es bis nach dem Ersten Weltkrieg dauern, ehe man eine Verkürzung der Arbeitszeit geschlechterneutral verordnete.

### **3. Einführung und Beschränkung des Achtstundentages nach dem Ersten Weltkrieg**

Die Demobilmachungsverordnung des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 verhiess:

*„...spätestens am 1. Januar 1919 wird der achtstündige Maximalarbeitstag in Kraft treten“.*<sup>34</sup>

Diese Ankündigung machte die sozialpolitische Schwerpunktsetzung der Mitglieder des Rates deutlich. Der „achtstündige Maximalarbeitstag“ war zu diesem Zeitpunkt weltweit einmalig und sollte nach dem Ende des Krieges zur Schaffung von Arbeitsplätzen dienen.<sup>35</sup> Ergänzend wurden im direkten Anschluss zahlreiche Verordnungen über Einstellungen, Entlassungen und Entlohnung gewerblicher Arbeiter, Angestellter und Kriegsversehrter erlassen.<sup>36</sup> Hiermit sollten die

---

32 Gesetz, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung vom 28. Dezember 1908, RGBl. Nr. 63, S. 667–676.

33 *Meinert*, Die Entwicklung der Arbeitszeit, S. 25–26.

34 Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das Deutsche Volk vom 12. November 1918, RGBl. 1918, S. 1303.

35 *Satzvey*, Einleitung zu Rat der Volksbeauftragten, abrufbar unter [https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0238\\_rev&object=context&l=de](https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0238_rev&object=context&l=de) (Abruf vom 6.9.2021).

36 Beispielsweise die „Verordnung über Arbeiterschutz“, RGBl. 1918, S. 1309; „Verordnung über die Festsetzung neuer Preise für die Weiterarbeit in Kriegsmaterial“,