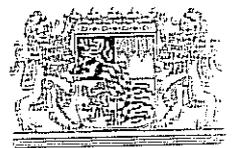


Bayerisches Staatsministerium
der Finanzen



DER STAATSBÜRGERMEISTER

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen · Postfach 22 00 03 · 80535 München

Präsidenten des
Bayerischen Landtags
Herrn Alois Glück, MdL
Maximilianeum
81627 München

Name
H. Speckbacher

Telefon
089 2306-2205

Telefax:
089 2306-2802

Bayerischer Landtag
Landtagsamt – Referat P II

Eing. 17. April 2008

Anl.

Griff

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
P II/OD.1311.15 u.a.: 12.02.2008

Bitte bei Antwort angeben
Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom:
LB/21 – P 1101 – 044 – 6710/08

Datum:

09. April 2008

Eingabe

betreffend Gleichbehandlung von Beamtinnen/Beamten und Arbeitneh-
mer/innen bei der Arbeitszeit

Anlagen: Abdruck dieses Schreibens (5fach)

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Petition ist eine Initiative des Arbeitskreises „Beamtinnen und Beamte bei der Stadt Nürnberg“ sowie der Gewerkschaft ver.di. Bezirksverwaltung Mittelfranken. Die Petenten wenden sich gegen die Verlängerung der Arbeitszeit der Beamten bayerischer Dienstherren und weisen darauf hin, dass für Arbeitnehmer bei den bayerischen Kommunen nach wie vor eine 38,5-Stunden-Woche gelte. Selbst für die Arbeitnehmer der staatlichen Verwaltung des Freistaates Bayern sei nur eine Wochenarbeitszeit von 40,1 Stunden tarifvertraglich festgelegt worden. Damit hätten Beamte eine um 9,1 % bzw. 4,75 % längere Wochenarbeitszeit abzuleisten. Gerade bei den bayerischen Kommunen, wo Beamte und Arbeitnehmer regelmäßig nebeneinander arbeiten, würden die unterschiedlichen Arbeitszeiten deutlich in Erscheinung treten und deshalb die Zusammenarbeit beeinträchtigen.

Auch sei die Arbeitszeitverlängerung für Beamte im Jahr 1994 unter Hinweis auf die seinerzeitige Haushaltslage als befristete Maßnahme eingeführt worden. Im Hinblick auf die gegenwärtige Haushaltslage sei deshalb die Grundlage für diesen Schritt entfallen.

Die Petenten fordern aus den vorstehenden Gründen den Bayerischen Landtag auf, die wesentlichen Maßstäbe für die Arbeitszeit der Beamten im Bayerischen Beamtengesetz (BayBG) zu regeln. Hierbei soll sich der Bayerische Landtag bei seinen Vorgaben zur Arbeitszeit unmittelbar an der Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der jeweiligen Verwaltung orientieren.

I.

Der Eingabe liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

1. Arbeitszeit der Beamten bayerischer Dienstherrn:

Gemäß Art. 80 Abs. 1 BayBG regelt die Staatsregierung die Arbeitszeit der Beamten durch Rechtsverordnung. Auf der Grundlage dieser Ermächtigungsnorm hat die Staatsregierung die Verordnung über die Arbeitszeit für den bayerischen öffentlichen Dienst erlassen, in der neben den Modalitäten der Ableistung der täglichen Arbeitszeit, der Regelung des Bereitschaftsdienstes u.s.w. auch der Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit der Beamten festgelegt ist.

Bereits mit Wirkung vom 1. Januar 1994 wurde die Wochenarbeitszeit der Beamten von seinerzeit 38,5 Stunden auf 40 Stunden angehoben. Am 27. Juli 2004 hat die Staatsregierung erneut eine Änderung der Arbeitszeitverordnung beschlossen. Schwerpunkte dieser Änderung waren die Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit für Beamte nach einem altersabhängigen Stufenmodell sowie die weitere Flexibilisierung der Arbeitszeiteinbringung. Seit dem In-Kraft-Treten dieser Änderungsverordnung am 1. September 2004 gelten für bayerische Beamte folgende wöchentliche Arbeitszeiten:

- Beamte bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres 42 Stunden
- Beamte zwischen 50 und 60 Jahren 41 Stunden
- Beamte ab Vollendung des 60. Lebensjahres 40 Stunden

Für schwer behinderte Beamte mit einem Grad der Behinderung von 50 und mehr sowie für jugendliche Beamte beträgt die Regelarbeitszeit weiterhin 40 Wochenstunden.

Im Rahmen der Föderalismusreform hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung erhalten. Der Bund wird von dieser neuen Kompetenz mit dem Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) Gebrauch machen. Diese neue Situation macht eine umfangreiche Anpassung des Bayerischen Beamtengesetzes erforderlich. Der Entwurf einer entsprechenden Neufassung des Bayerischen Beamtengesetzes wurde bereits vorbereitet und befindet sich derzeit in der Verbandsanhörung. Die Ausführungen der Petenten zum Umfang der Ermächtigungsnorm zielen auf diesen Gesetzentwurf ab, in dem nunmehr die Arbeitszeit in Art. 87 Abs. 1 geregelt werden soll. Inhaltliche Änderungen sind in diesem Punkt nicht beabsichtigt.

2. Arbeitszeit der Arbeitnehmer im bayerischen öffentlichen Dienst:

Die Arbeitszeit der Arbeitnehmer im bayerischen öffentlichen Dienst ist tarifvertraglich geregelt. Die Wochenarbeitszeit der Arbeitnehmer betrug bis Ende April 2004 für alle Arbeitnehmer des Freistaates Bayern und auch der Kommunen einheitlich 38,5 Stunden.

Nachdem die für den öffentlichen Dienst zuständigen Gewerkschaften nicht bereit waren, über das Arbeitszeitvolumen im öffentlichen Dienst zu verhandeln, wurden die für die Arbeitnehmer geltenden Tarifverträge zur Arbeitszeit am 26. März 2004 durch die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) gekündigt. Diese Kündigung führte dazu, dass ab Mai 2004 bei neu eingestellten Arbeitnehmern des Freistaates Bayern die für Beamte vorgesehenen Arbeitszeiten (42-, 41- oder 40 Wochenstunden je nach Lebensalter bzw. Behinderung) arbeitsvertraglich vereinbart worden sind. Gleiches galt für Höhergruppierungen bzw. für die Übernahme aus einem Ausbildungsverhältnis. Bei den am 1. Mai 2004 vorhandenen Arbeitnehmern verblieb es aufgrund der tariflichen Nachwir-

kung dagegen zunächst weiter bei der 38,5-Stunden-Woche. Die Arbeitnehmer der Kommunen waren ebenfalls hiervon nicht betroffen, weil der Kommunale Arbeitgeberverband den Arbeitszeittarifvertrag nicht gekündigt hatte.

Am 19. Mai 2006 haben sich schließlich die Länder mit ver.di und der dbb-Tarifunion auf eine Arbeitszeitverlängerung verständigt. Nach der Berechnungsformel für die länderspezifische Arbeitszeit beträgt seit 1. November 2006 die durchschnittliche regelmäßige Arbeitszeit für die Arbeitnehmer beim Freistaat Bayern 39,73 Stunden pro Woche. Von dieser Arbeitszeitverlängerung sind folgende Beschäftigtengruppen ausgenommen worden:

- Beschäftigte, die ständig Wechselschicht- oder Schichtarbeit leisten,
- Beschäftigte an Unikliniken, Landeskrankenhäusern, sonstigen Krankenhäusern und psychiatrischen Einrichtungen – ohne Ärzte – ,
- Beschäftigte in Straßenmeistereien, Autobahnmeistereien, Kfz-Werkstätten, Theatern und Bühnen, Hafenbetrieben, Schleusen und Küstenschutz,
- Beschäftigte in Einrichtungen für schwer behinderte Menschen (Schulen, Heime) und in heilpädagogischen Einrichtungen.

Die in den vorgenannten Bereichen beschäftigten Arbeitnehmer arbeiten nach wie vor 38,5 Stunden in der Woche. Das auf diesen Beschäftigtenkreis entfallende Volumen der Differenz zur durchschnittlichen Arbeitszeit von 39,73 Stunden wurde entsprechend den tarifvertraglichen Vereinbarungen auf die Beschäftigten in den anderen Beschäftigungsbereichen übertragen und erhöhte für diese die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit ab 1. November 2006 auf 40,1 Stunden.

Für die Arbeitnehmer der bayerischen Kommunen hatte auch diese Maßnahme vorerst keine weiteren Konsequenzen, weil eine tarifvertragliche Vereinbarung über längere Wochenarbeitszeiten fehlte. Für sie war weiterhin die 38,5-Stunden-Woche maßgeblich. Erst in den jüngst geführten Tarifverhandlungen wurde am 31. März 2008 auch insoweit ein Ergebnis erreicht und die Wochenarbeitszeit der kommunalen Arbeitnehmer in weiten Teilen auf 39 Stunden ab 1. Juli 2008 erhöht.

II.

Zu der Eingabe nehme ich wie folgt Stellung:

1. Haushaltsslage:

Mit der Verlängerung der Arbeitszeit leisten die Beamten zusammen mit vielen anderen Gruppen in unserer Gesellschaft, denen ebenfalls spürbare Opfer abverlangt werden mussten, einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. Mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 wurde erneut ein ausgeglichener Haushalt verabschiedet. Hiernach wird Bayern im Jahr 2008 zum dritten Mal in Folge seine Ausgaben ohne eine zusätzliche Nettokreditemächtigung bestreiten. Diese Entwicklung zeigt, dass der eingeschlagene Kurs des Sparens und Investierens erfolgreich ist.

Die Rücknahme der Arbeitszeitverlängerung für Beamte würde eine Kostenlawine auslösen, die derzeit trotz der günstigen Situation in Bezug auf die Steuereinnahmen nicht bewältigt werden könnte. Gleichzeitig bestünde die Gefahr, dass dadurch die positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinträchtigt werden könnten.

Die Rücknahme der Arbeitszeitverlängerung hätte den Ausfall einer Personalkapazität von rund 5.000 Stellen zur Folge. Ein ganz erheblicher Teil hiervon entfällt auf den Schulbereich. Gerade dort bestehen aber gegenwärtig erhebliche Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Nachwuchskräften. Die notwendige Kapazität könnte deshalb nicht gedeckt werden. Die Sicherstellung der Unterrichtsversorgung wäre nicht mehr gewährleistet. Allein schon aus diesem Grund kann derzeit eine Rücknahme der Arbeitszeitverlängerung nicht in Betracht gezogen werden.

Die Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Beamten bayerischer Dienstherren mit Wirkung vom 1. Januar 1994 wurde auch nicht – wie von den Petenten behauptet – zeitlich befristet eingeführt. Dies ergibt sich schon aus der Änderungsverordnung zur Arbeitszeitverordnung vom 12. Oktober 1993, die keine Regelungen zu einer Befristung enthält. Es wurde seinerzeit lediglich eine Überprüfung des Umfangs der Arbeitszeit in Aussicht gestellt, wenn die ge-

samtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen dies für geboten erscheinen lassen. Das ist gegenwärtig aber nicht der Fall.

2. Ermächtigungsnorm in Art. 80 Abs. 1 des Bayerischen Beamtengesetzes:

Die Feststellung der Petenten, der Bayerische Landtag sei beim Erlass der Ermächtigungsnorm in Art. 80 Abs. 1 BayBG seiner demokratischen Verantwortung nicht gerecht geworden, ist völlig unbegründet. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der Aussage der Petenten, die Ermächtigungsnorm sei zu pauschal und daher nicht ausreichend.

Die Arbeitszeitverordnung vom 25. Juli 1995 wie auch die Änderungsverordnungen vom 12. Oktober 1993 und vom 27. Juli 2004 beruhen auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigungsnorm.

Die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung muss nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein. Allerdings ist es nicht erforderlich, dass sich Inhalt, Zweck und Ausmaß bereits vollständig aus dem Wortlaut der Ermächtigungsvorschrift selbst ergeben. Es widerspricht nicht dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, dass der Gesetzgeber Einzelheiten der Arbeitszeitregelung, etwa die höchstzulässige durchschnittliche Wochenarbeitszeit, nicht selbst in der Ermächtigungsnorm geregelt, sondern sie der Bestimmung durch den Ordnungsgeber überlassen hat. Wie auch sonst bei der Auslegung von Rechtsvorschriften können vielmehr das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, ihre Tendenz, ihr Programm, der Zusammenhang mit anderen Vorschriften und die Entstehungsgeschichte berücksichtigt werden.

Die Ermächtigung zur Festlegung der Arbeitszeit soll die Staatsregierung als Ordnungsgeber in die Lage versetzen, die Arbeitszeit den jeweiligen Verhältnissen anzupassen, ohne jeder Veränderung durch ein förmliches Gesetz Rechnung tragen zu müssen. Die dem Ordnungsgeber zustehende Beurteilungsfreiheit und der ihm eingeräumte Handlungsspielraum sind auch in Bezug auf eine Arbeitszeitverlängerung hinreichend eingrenzbar.

Die durch die Arbeitszeitregelung in zeitlicher Hinsicht konkretisierte Dienstleistungspflicht des Beamten wird durch das besondere öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis (Art. 2 BayBG) bestimmt, das einerseits die Ver-

pflichtung des Beamten nach Art. 64 Abs. 1 Satz 1 BayBG, seine volle Arbeitskraft einzusetzen, und andererseits die Fürsorgepflicht des Dienstherrn im Sinn des Art. 86 Satz 1 BayBG begründet. Diese Normen bestimmen und begrenzen sich gegenseitig dahin, dass sowohl Arbeitszeitverkürzungen wie auch Arbeitszeitverlängerungen, die sich im Rahmen der sich aus dem Beamtengesetz ergebenden Fürsorgepflicht halten, zulässig sind. Ihr Sinnzusammenhang ergibt damit eine hinreichende Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung.

Ferner ergibt sich eine ausreichende Eingrenzung der Ermächtigungsnorm durch ihre Auslegung anhand der Auffassungen über die Sozialüblichkeit der Arbeitszeitdauer. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Art. 80 Abs. 1 BayBG im Jahr 1960 betrug die durchschnittliche Wochenarbeitszeit 45 Stunden; sie wurde schrittweise auf bis zuletzt 38 ½ Stunden ab April 1990 herabgesetzt und schließlich ab 1994 wieder auf 40 Stunden und zum 1. September 2004 auf bis zu 42 Stunden erhöht. Über die grundsätzliche Bandbreite einer zulässigen Arbeitszeit und damit über den näheren Inhalt des Begriffs „Arbeitszeit“ in Art. 80 Abs. 1 BayBG besteht also eine allgemeine Vorstellung.

Die Änderungsverordnungen vom 12. Oktober 1993 und vom 27. Juli 2004 halten sich im Rahmen der Grenzen, die der Ermächtigung nach den vorstehenden Ausführungen gezogen sind. Im Hinblick auf die Entwicklung der Arbeitszeit seit dem Inkrafttreten der Ermächtigungsnorm übersteigt die Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit auf bis zu 42 Stunden nicht den durch die Dienst- und Treuepflicht des Beamten einerseits und die Fürsorgepflicht des Staates andererseits begrenzten Gestaltungsspielraum für die Festlegung der Arbeitszeit. Der Verordnungsgeber kann innerhalb des aufgezeigten Rahmens die Arbeitszeit sowohl verkürzen als auch verlängern, wenn hierfür ein triftiger Grund vorliegt.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die oben genannten Änderungsverordnungen im Rahmen von Popularklageverfahren überprüft. Er hat hierbei die vorstehende Auffassung bestätigt und festgestellt, dass die Ermächtigungsnorm in Art. 80 Abs. 1 BayBG den rechtstaatlichen Erfordernissen Rechnung trägt. Auf die Entscheidungen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 24. Juli 1995 – Az.: Vf. 10–VII–93 und vom 20. September 2005 – Az.: Vf. 13–VII–04 wird Bezug genommen.

3. Vergleich Beamte – Arbeitnehmer

Der Meinung der Petenten, dass die Arbeitsbedingungen der Beamten von den Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer kaum abweichen würden, kann nicht gefolgt werden. Vielmehr bestehen nicht unwesentliche Unterschiede, die auch nicht zu unterschätzende Vorteile für Beamte beinhalten.

Die Rechtsverhältnisse der Beamten unterscheiden sich in grundlegenden Punkten von denen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Für die Arbeitnehmer werden insbesondere Art und Umfang der Leistung und Gegenleistung durch einen zwischen den Parteien ausgehandelten Arbeitsvertrag oder durch kollektivvertragliche Vereinbarungen bestimmt. Das Beamtenverhältnis wird dagegen durch das besondere öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis und die verfassungsrechtlich anerkannten Grundsätze des Berufsbeamtentums geprägt. Seine ganze Persönlichkeit für den Dienstherrn einzusetzen und diesem seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Als Korrelat hierzu hat der Dienstherr dem Beamten und seiner Familie grundsätzlich auf Lebenszeit angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Die sich hieraus ergebenden Strukturunterschiede sind auch für das Arbeitszeitrecht der Beamten bedeutsam und lassen deshalb in Bezug auf Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst unterschiedliche Arbeitszeitregelungen zu.

Im Übrigen ist inzwischen auch für Arbeitnehmer eine Änderung hinsichtlich der Arbeitszeit eingetreten. Die Einigung im Tarifbereich über die Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Arbeitnehmer des Freistaates Bayern war ein wichtiger Schritt zu dem von der Bayerischen Staatsregierung immer angestrebten Gleichklang der Arbeitsverhältnisse von Beamten und Angestellten. Der Abstand in der Arbeitszeit von Beamten und den übrigen Mitarbeitern ist von bis zu 3,5 Stunden auf durchschnittlich 1,77 Stunden verkürzt worden. Auch hinsichtlich der Arbeitszeit der Arbeitnehmer im kommunalen Bereich ist aufgrund des jüngsten Tarifabschlusses eine gewisse Annäherung erreicht worden. Die von den Petenten berechneten Abweichungen zwischen den Arbeitszeiten der Beamten und denen der Arbeitnehmer sind außerdem nicht zutreffend, weil sie von einer Arbeitszeit der Beamten von 42 Stunden in der Woche ausgehen. Die Durchschnittsarbeitszeit beträgt jedoch 41,5 Stunden.

Der von den Petenten angestellte Vergleich der Arbeitszeiten der Beamten mit denen der Arbeitnehmer ist aber auch deshalb unsachlich, weil er aus einer Fülle von Arbeitsbedingungen nur eine Regelung herausgreift und andere Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses wiederum völlig außer acht lässt. Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung sind jedoch auch zahlreiche Vorteile des Beamtenverhältnisses zu erkennen (z.B. Unkündbarkeit, Versorgung, Beihilfe etc.). Insgesamt dürften wohl die Vorteile des Beamtenverhältnisses überwiegen, denn andernfalls hätten die Beamten längst mehrheitlich den Übertritt in ein Arbeitnehmerverhältnis forciert.

Darüber hinaus ist auch die Behauptung der Petenten, dass gerade in den Kommunen der Unterschied zwischen den Arbeitszeiten der Beamten und Arbeitnehmer besonders deutlich werde, weil dort Beamte und Arbeitnehmer regelmäßig nebeneinander arbeiten würden und Arbeitnehmer wegen der kürzeren Wochenarbeitszeit früher ihren Arbeitsplatz verlassen könnten, völlig praxisfremd. Bereits seit vielen Jahren ist im bayerischen öffentlichen Dienst die gleitende Arbeitszeit das Regelarbeitszeitmodell. Im Rahmen der gleitenden Arbeitszeit können die Beschäftigten Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit sowie Beginn und Ende der Pausen innerhalb bestimmter Grenzen selbst bestimmen. Damit beenden die Mitarbeiter ihre Arbeit auch nicht zu einem festgelegten einheitlichen Zeitpunkt.

III.

Ich rege daher an, die Eingabe aufgrund der Erklärung der Staatsregierung für erledigt zu erklären.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Fahrenschon