KPMG
cutting through complexity

Abschlussbericht der Studie zur Entwicklung von attraktiven und konkurrenzfähigen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodellen für Soldatinnen und Soldaten

SKZ: UM 20U C 022

Berlin, Juni 2013 zur Vorlage im BMVg

Bundeswehr

KPMG

Abschlussbericht der Studie zur Entwicklung von attraktiven und konkurrenzfähigen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodellen für Soldatinnen und Soldaten

SKZ: UM 20U C 022

Berlin, Juni 2013 zur Vorlage im BMVg

KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung ... 1

2 Auftrag und Zielsetzung der Studie ... 8

2.1 Ausgangssituation innerhalb der Bundeswehr und gesellschaftlicher Wandel ... 8

2.2 Auftrag und Ziele der Studie ... 11

3 Ansatz und methodisches Vorgehen ... 13

3.1 Ansatz zur Projektdurchführung ... 13

3.2 Methodisches Vorgehen ... 15

3.2.1 Erarbeitung der rechtlichen Ausgangssituation und Rahmenbedingungen ... 15
3.2.2 Methodik zur Erhebung einer belastbaren Datenbasis und Inhalte des Fragebogens ... 17
3.2.3 Qualitative Analysen und Vor-Ort-Besuche in Auslandsverwendungen ... 18
3.2.4 Qualitative Analysen und Vor-Ort-Besuche bei seegehenden Einheiten der Marine ... 18

4 Untersuchungsergebnis hinsichtlich der Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie ... 19

4.1 Bisherige Position der Bundeswehr ... 19

4.2 Rechtliche Analyse ... 19

4.2.1 Regelungsgehalt und Schutzzweck der EU-Arbeitszeitrichtlinie ... 20
4.2.2 Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf den Dienst in der Bundeswehr: Einsatzverwendung und Grundbetrieb ... 21

4.2.2.1 Keine Anwendung der EU-AZR in der Einsatzverwendung ... 22
4.2.2.2 Grundbetrieb und Tätigkeiten in Sondersituationen im Rahmen des Grundbetriebs ... 24

4.2.3 Soldaten als Arbeitnehmer nach der gemeinschaftsrechtlichen Sichtweise: Die Konkretisierung des Regel-Ausnahme-Prinzips in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ... 30
4.2.4 Soldaten als Arbeitnehmer nach der Sichtweise des inländischen Rechts: Die Konkretisierung des Regel-Ausnahme-Prinzips in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ... 32

4.3 Unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie ... 33

4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse der rechtlichen Analyse ... 34

4.5 Handlungsempfehlung ... 36

4.6 Rechtliche Situation auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der Auswirkungen einer Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie ... 37

4.7 Vorschlag für eine erste Kommunikationslinie bei Umsetzung der EU-AZR ... 38

5 Wesentliche Ergebnisse der Datenerhebung ... 40

5.1 Systematik und hohe Qualität der Erhebung ... 40

5.2 Wesentliche inhaltliche Ergebnisse der Erhebung im Inland ... 43

5.3 Wesentliche inhaltliche Ergebnisse zur Erhebung der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung in Auslandsverwendungen ... 59

5.4 Wesentliche Ergebnisse zur Sonderanalyse der seegehenden Einheiten der Marine ... 62

5.4.1 Ergebnisse zur Erhebung der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung der seegehenden Einheiten der Marine ... 62

5.4.2 Stellungnahme zur aktuellen Vergütung eines großen Anrechnungsfalls nach DZAE für seegehende Einheiten der Marine ... 65
5.4.3 Vergleich zwischen AVZ und großem Anrechnungsfall nach DZAE bei seegehenden Einheiten der Marine ... 66
5.5 Bewertungen der aktuell gültigen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle ... 72
6 Empfehlungen für neue Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle ... 74
6.1 Rahmenbedingungen für neue Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle für eine höhere Attraktivität des Dienstes ... 74
6.2 Mögliche Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle ... 75
6.2.1 Mehr zeitliche Flexibilität vor und nach Einsatzverwendungen ... 76
6.2.1.1 Einsatzvorbereitung ... 77
6.2.1.2 Einsatzphase ... 82
6.2.1.3 Einsatznachbereitung ... 83
6.2.2 Mehr zeitliche Flexibilität für die Pendler ... 87
6.2.3 Einführung eines Lebensarbeitszeitkontos Bundeswehr („LAK Bundeswehr“) ... 91
6.2.3.1 Eckpunkte zur Einführung eines LAK Bundeswehr ... 92
6.2.3.2 Ausgestaltung des LAK Bundeswehr ... 94
6.2.3.3 Umsetzungsempfehlung ... 97
6.2.3.4 Systemseitige Lösung des LAK Bundeswehr ... 97
6.2.3.5 Rechtliche Rahmenbedingungen für das LAK Bundeswehr ... 97
6.2.4 Erweiterung der Teilzeit ... 101
6.3 Kommunikationslinie neuer Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle ... 108
7 Schlussbemerkung ... 112
8 Anhang ... 113

1 Zusammenfassung

Auftrag und Zielsetzung der Studie

Die Attraktivität des Dienstes für Soldatinnen und Soldaten[1] ist entscheidend für die langfristige Sicherstellung des erforderlichen Personalbedarfs der Bundeswehr und damit für die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte. Die Bundeswehr steht dabei nach dem Aussetzen der Wehrpflicht angesichts des demografischen Wandels und des zunehmenden Wettbewerbs um qualifiziertes Personal vor großen Herausforderungen. Zugleich haben sich das gesellschaftliche Umfeld und damit die Erwartungen insbesondere junger Menschen an den Arbeitgeber dramatisch verändert. Vor allem die Vereinbarkeit von Familie und Dienst ist für viele junge Menschen zu einem ganz entscheidenden Kriterium für die Arbeitgeberwahl geworden. Die Bundeswehr hat bereits mit dem Maßnahmenpaket von Staatssekretär Wolf zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes vom 05. Januar 2011 reagiert und weitere Maßnahmen wie die Novellierung des Dienstzeitausgleichserlasses zum 01. Juli 2012 und die damit in Verbindung stehende Erhöhung der Vergütungssätze für zeitliche Mehrbelastung[2] umgesetzt.

Um die Attraktivität des Dienstes und die Vereinbarkeit von Familie und Dienst weiter zu verbessern, ist die „Studie zur Entwicklung von attraktiven und konkurrenzfähigen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodellen für Soldatinnen und Soldaten“ vom BMVg, Abteilung Führung Streitkräfte, Referat FüSK II 1 an die KPMG AG Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft[3] in Auftrag gegeben worden.

Diese langfristig angelegte Studie, mit einer Laufzeit von März 2012 bis Mai 2013, verfolgt drei Ziele:

- Die Erarbeitung einer wissenschaftlich fundierten Datengrundlage über die zeitliche Belastung und Mehrbelastung der Soldaten im Inland sowie in Einsatzverwendungen im Ausland;
- Eine rechtliche Stellungnahme zur Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf Soldaten[4];
- Die Entwicklung von praktikablen und rechtlich zulässigen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodellen zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes.

Erhebung der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung der Soldaten

Die umfangreiche Erhebung zur zeitlichen Belastung und Mehrbelastung wurde an 180 Dienststellen mit rund 60.000 Soldaten durchgeführt. Über einen Befragungszeitraum von drei Monaten von März bis Mai 2012 wurden unterschiedliche Einheiten und Verbände sowie zentrale Einheiten aller militärischen Organisationsbereiche und unterschiedliche Auftragssituationen abgedeckt. Darüber hinaus wurde die

[1] Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden immer nur die maskuline Form „Soldat“ verwandt. Es sind jedoch im Sinne der Gleichbehandlung immer beide Geschlechter angesprochen.

[2] Die Erhöhung steht aktuell noch unter Vorbehalt der endgültigen Zustimmung von BMF und BMI.

[3] Diese ist nachfolgend „KPMG“ genannt. Es wurde die KPMG Rechtsanwaltsgesellschaft mbH (nachfolgend „KPMG Law“ genannt) mit einbezogen und unterbeauftragt.

[4] Durch KPMG Law.

Erhebung ergänzt durch zahlreiche Interviews, durch Besuche an militärischen Standorten sowie eines Einsatzkontingentes und durch Workshops mit ausgewählten Experten.

Wesentliche Ergebnisse der Analyse

Die befragten Soldaten leisten im Durchschnitt über alle militärischen Organisationsbereiche hinweg zwischen Montag und Sonntag 48,2 Stunden Dienst. Dieser enthält eine zeitliche Mehrbelastung (Überstunden) in einer durchschnittlichen Höhe von 4,3 Stunden pro Woche. Dienstzeitpläne und Überstunden schwanken stark zwischen den Einheiten und Verbänden verschiedener militärischer Organisationsbereiche wie auch innerhalb der Einheiten und Verbände. Beispielsweise gab es zwischen unterschiedlichen Einheiten der Marine Schwankungen in der zeitlichen Gesamtbelastung von bis zu 120 Stunden pro Monat. Auch über den Dreimonats-Zeitraum der Befragung kam es vereinzelt zu starken Differenzen und Schwankungen.

Wesentliche Gründe hierfür waren die Auftragslage und spezifische Bedingungen bei der Auftragsdurchführung (z.B. Flugplanänderungen bei fliegenden). Auch das Aufkommen von Überstunden wird ganz entscheidend durch die individuelle Auftragssituation bestimmt und weniger durch die aktuelle Höhe der Dienstzeitpläne oder die Abweichung zur Soll-Organisation[5] beeinflusst.

Differenzierungen des Überstundenaufkommens sind einerseits hinsichtlich der verschiedenen militärischen Organisationsbereiche erkennbar: Im Heer werden bis nahezu viermal so viele Überstunden pro Woche geleistet wie in anderen militärischen Organisationsbereichen. Auch beim Gesamtvolumen aller Überstunden ist das Heer mit einem Anteil von 54 Prozent[6] überdurchschnittlich vertreten. Bezüglich der Dienstgrade weisen die Mannschaften über alle militärischen Organisationsbereiche hinweg die höchste zeitliche Gesamtbelastung auf: Für sie gelten insgesamt die höchsten Dienstzeitpläne bei gleichzeitig größtem Überstundenaufkommen. Im Vergleich der Dienststellen ohne Zeiterfassung und derer mit automatischer Zeiterfassung wird deutlich, dass das durchschnittliche Überstundenaufkommen in Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung um ca. 60% höher als in Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung ist.

Die Datenerhebung, unsere Analysen, aber auch Interviews, Workshops sowie Vor-Ort-Besuche an militärischen Standorten, bei Übungen sowie im Einsatz haben ergeben, dass die zeitliche Belastung und die Ausgestaltung der Ausgleichsmöglichkeiten für zeitliche Mehrbelastungen ein wesentliches Kriterium für die Attraktivität des Dienstes und damit auch einen kritischen Erfolgsfaktor für die Sicherung der personellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr darstellen. Dabei hat der Wunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Familie und persönlichen Interessen mit dem Dienst deutlich zugenommen. So hat allein der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in den vergangenen zwei Jahren um rund 65% zugenommen. Es gibt eine klare Erwartungshaltung der Soldaten an mehr zeitliche Flexibilität und die Nutzung moderner Arbeitszeitinstrumente wie Arbeitszeitkonten und Teilzeitoptionen. Die Soldaten vergleichen sich zudem mit anderen Streitkräften, in denen bereits flexiblere Dienstzeitmodelle eingeführt wurden. Neben der zu geringen

[5] Nachfolgend „Soll-Org“ genannt.
[6] Nachfolgend „%“ genannt.

Flexibilität wurden auch die als unzureichend wahrgenommene Transparenz und die („gefühlte“) Gerechtigkeit der derzeitigen Situation hinterfragt.

Untersuchungsergebnis hinsichtlich der Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie

Die Bundeswehr praktiziert derzeit auf Grundlage der Entscheidung des damaligen Staatssekretärs Dr. Wichert vom 02. April 2008[7] eine pauschale Ausnahmeregelung von der EU-Arbeitszeitrichtlinie (Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung[8]) für Soldaten der Bundeswehr. Nach eingehender Analyse der EU-Arbeitszeitrichtlinie unter Berücksichtigung der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit[9], ihres Entstehungsprozesses sowie der einschlägigen Rechtsprechung und Literatur gelangen wir zu dem Ergebnis, dass die EU-Arbeitszeitrichtlinie nach unserer Einschätzung auf Soldaten grundsätzlich und unmittelbar anwendbar ist. Nach der gemeinschaftsrechtlichen Definition des Arbeitnehmers, die lediglich auf eine Leistungserbringung gegen eine Vergütung aufgrund von Weisungen abstellt, sind Soldaten trotz der öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung ihres Dienstverhältnisses dabei als Arbeitnehmer einzuordnen[10].

Die EU-Arbeitszeitrichtlinie ist daher nach unserem Verständnis vor allem auf den Grundbetrieb unmittelbar anwendbar. Für den Grundbetrieb beinhaltet diese unmittelbare Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden (Art. 6. EU-AZR)[11] sowie Mindestruhezeiten von 11 zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum (Art. 3 EU-AZR)[12] sowie zusätzlich von 24 zusammenhängenden Stunden pro 7-Tages-Zeitraum (Art. 5 EU-AZR)[13].

Im Sinne des Regel-/Ausnahmeprinzips ist lediglich der Einsatz, also Maßnahmen, die die Bundeswehr unmittelbar zur Erfüllung ihres verpflichtenden und auf den Schutz der in Art. 3 Abs. 2 EU-AZR in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 angeführten Rechtsgüter gerichteten und verfassungsrechtlich im Kern in den Artikeln 24, 35 und 87a GG determinierten Auftrags erbringt, vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Hierzu ist auch der Transit (Anreise und Abreise) zum Einsatzort zu zählen, sofern der Soldat keine Einflussmöglichkeit auf den Reiseweg und das Reisemittel hat bzw. dies aus militärischen Gründen erforderlich ist. Der jeweils konkret zugrundeliegende Auftrag für den Einsatz muss sich anhand einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, insbesondere Art. 87a GG und den aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Grundlage erlassenen Regelungen wie unter anderem multinationalen Verträgen wie dem NATO-Vertrag oder

---

7 Siehe Entscheidung von StS a.D. Dr. Wichert vom 02.04.2008, AZ-39-60-20/05-15 SH1 zum Rücklauf der Sprechempfehlung zum Monatsgespräch mit dem Hauptpersonalrat beim BMVg am 02.04.2008. Diese wird nachfolgend „Entscheidung StS a.D. Dr. Wichert“ genannt.

8 Nachfolgend „EU-Arbeitszeitrichtlinie“ bzw. „EU-AZR“ genannt.

9 Nachfolgend „RiLi 89“ genannt.

10 EuGH, Urt. v. 24.03.1994, Rs. C-71/93 (Rn. 17 ff.).

11 Nachfolgend „wöchentliche Höchstarbeitszeit“ genannt.

12 Nachfolgend „tägliche Mindestruhezeit“ genannt.

13 Nachfolgend „zusätzliche wöchentliche Mindestruhezeit“ genannt.

Bundestagsbeschlüssen zu einzelnen bewaffneten Einsätzen gemäß dem Parlamentsbeteiligungsgesetz[14], definieren lassen.

Diese Einsatzverwendungen sind gekennzeichnet durch eine funktionsgerechte Verwendung der jeweiligen (Bundeswehr-)Einheit im Rahmen militärischer Befehlsgewalt und nach militärischen Führungsgrundsätzen. Der konkrete Einsatz muss unter Einhaltung einer nachvollziehbaren und im Grundsatz auf den Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt zurückzuführenden Befehlsstruktur erfolgen sowie hinreichend bestimmt sein. Der betroffene Soldat muss stets erkennen können, wann er sich außerhalb des schützenden Anwendungsbereichs der EU-Arbeitszeitrichtlinie befindet. Die EU-Arbeitszeitrichtlinie ist demnach etwa nicht anwendbar auf Einsatzverwendungen zur Landesverteidigung, zur Bündnisverteidigung im Rahmen der Nordatlantischen Allianz, zur Beteiligung an militärischen Aufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, sogenannte Dauereinsatzverwendungen, zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gemäß den jeweiligen parlamentarischen wehrverfassungsrechtlichen Einsatzmandaten des Bundestages, zur Amtshilfe in Fällen von Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen im Sinne des Art. 35 GG, zum Schutz kritischer Infrastruktur und bei innerem Notstand sowie zur Rettung, Evakuierung und Geiselbefreiung im Ausland.

Neben diesen Einsatzverwendungen existieren innerhalb des Grundbetriebs Sondersituationen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die konkrete Tätigkeit kraft Natur der Sache für den Soldaten typischerweise zwingend eine erhebliche (durchgehende) zeitliche Belastung beinhaltet und bei die engen Vorgaben der EU-AZR nicht einzuhalten sind. Diese Sondersituationen wie militärische Übungen oder Seefahrten fallen nach unserer Einschätzung zwar generell ebenfalls in den Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie, können aber durch Sonderregelungen im Sinne der EU-Arbeitszeitrichtlinie mit jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen und unterschiedlichen Implikationen zugunsten der besonderen Bedürfnisse der Bundeswehr gelöst werden.

- So können die Mitgliedstaaten nach Art. 16 EU-AZR beispielsweise durch eine Rechtsverordnung[15] den Bezugszeitraum für die wöchentliche Ruhezeit auf 14 Tage oder für die wöchentliche Höchstarbeitszeit auf bis zu vier Monate verlängern.
- Nach Art. 17 EU-AZR sind derartige Abweichungen von den Ruhezeiten und der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auch für einzelne, dort genannte Tätigkeiten und Berufsgruppen möglich, u.a. bei Tätigkeiten, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Kontinuität des Dienstes aus zwingenden sachlichen Gründen gewährleistet sein muss wie bei Wach- und Schließdiensten. Die Abweichungen können in Bezug auf die wöchentliche Arbeitszeit eine weitere Flexibilisierung der Dauer des Ausgleichszeitraums für die Erreichung der durchschnittlichen 48-stündigen wöchentlichen Höchstarbeitszeit beinhalten. Bei den Ruhezeiten können u.a. hinsichtlich der vorgegebenen elfstündigen Mindestruhezeit bei gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten Abweichungen erfolgen,

[14] Nachfolgend „ParlBG“ genannt.

[15] Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 15.12.2011, Az.: 2 C 41.10, klargestellt, dass einseitige Verwaltungsvorschriften wie Erlasse etc. zur Umsetzung nicht ausreichen.

insbesondere auch in Ausnahmefällen, in denen die Gewährung solcher gleichwertiger Ausgleichsruhezeiten aus objektiven Gründen nicht möglich ist.

- Nach Art. 21 EU-AZR gelten die Vorgaben der Richtlinie in Bezug auf die tägliche Ruhezeit, die Nachtarbeitszeit und die wöchentliche Höchstarbeitszeit nicht für Arbeitnehmer an Bord von seegehenden Fischereifahrzeugen. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch die erforderlichen Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass jeder Arbeitnehmer an Bord Anspruch auf eine ausreichende Ruhezeit hat, und um die Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden im Durchschnitt während eines Bezugszeitraums von höchstens zwölf Monaten zu begrenzen. Bei diesen Maßnahmen sind dann gem. Art. 21 Abs. 3 EU-AZR lediglich die weiter gefassten Mindestvorgaben von maximal 72 Stunden Arbeitszeit pro Woche und mindestens zehn Stunden Ruhezeit pro Tag einzuhalten. Letztere ist verteilbar auf zwei Zeiträume, von denen einer mindestens sechs zusammenhängende Stunden umfassen muss.

Die beschriebenen Sondersituationen umfassen nach unserer Einschätzung zunächst militärische Übungen und den Dienst auf seegehenden Einheiten in See. Außerdem ist auch für die Situation der Wachdienste eine derartige Einordnung denkbar. Darüber hinaus bestehen für eng begrenzte qualifizierte Einzelfälle weitere Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 17 Abs. 3 und Abs. 2 der EU-AZR.

Für die zeitliche Ausgestaltung dieser Tätigkeiten in Sondersituationen können die inländischen normsetzenden Organe somit Regelungen erlassen, die den besonderen Bedürfnissen der Bundeswehr unter den Bedingungen der Art. 16, 17 EU-AZR sowie für die seegehenden Fahrzeuge den Bedingungen des Art. 21 EU-AZR entsprechen. Bei letzterem lassen sich darüber hinaus die in der Richtlinie 1999/63/EG vom 21. Juni 1999 zu der vom Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (European Community Shipowners' Association ECSA) und dem Verband der Verkehrsgewerkschaften in der Europäischen Union (Federation of Transport Workers' Unions in the European Union FST) getroffenen Vereinbarung über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten[16] enthaltenen Regelungen zur Arbeitszeit heranziehen.

Hieraus ergibt sich, dass für bestimmte Teile der Bundeswehr grundlegende, mit den Abweichungsmöglichkeiten der Richtlinie vereinbare Sonderregelungen für diese Tätigkeiten in Sondersituationen geschaffen werden müssen. Um die volle Handlungsfähigkeit der Bundeswehr sicherzustellen, sollte die Ausgestaltung der Sonderregelungen für die hier identifizierten Sondersituationen zeitnah erfolgen. Als Umsetzungsakt bietet sich insbesondere eine vom BMVg zu erlassende Rechtsverordnung an. Der Erlass der Rechtsverordnung könnte im Hinblick auf die aus verfassungsrechtlichen Gründen gem. Art. 80 Abs. 1 GG erforderliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage im Ausgangspunkt auf die Regelung des § 15 Abs. 3a ArbZG gestützt werden. Das ArbZG ist generell auf die Tätigkeiten der Soldaten in der Bundeswehr nicht anwendbar. Der Ermächtigungsgrundlage des § 15 Abs. 3a ArbZG liegt der Regelungszweck zugrunde, die bei der Bundeswehr für einzelne militärische Tätigkeiten geltenden Besonderheiten bei der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Dienstzeit zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz gilt im Ausgangspunkt in gleicher Weise für die Dienstzeiten der Soldaten. Alternativ könnte das Soldatengesetz um eine

[16] Nachfolgend „RiLi 99“ genannt.

Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung zur Dienstzeit der Soldaten ergänzt werden und die vom BMVg zu erlassene Rechtsverordnung auf diese Ermächtigungsgrundlage gestützt werden. Schließlich kommt eine Regelung der Dienstzeit der Soldaten in einem Parlamentsgesetz in Betracht. Eine Entscheidung über die gewählte Ermächtigungsgrundlage ist abschließend bei Umsetzung der Vorgaben und der Gestaltungsspielräume der EU-AZR für die Ausgestaltung der Dienstzeiten zu treffen.

Im Hinblick auf die Anwendung der EU-AZR auf die Tätigkeit der Soldaten sind auch einzelne bestehende nationale Dienstvorschriften zu modifizieren. Von einer solchen Anpassung betroffen ist insbesondere der DZAE, für den unter anderem die Voraussetzungen für die Gewährung einer halbtägigen bzw. ganztägigen Dienstfreistellung (kleiner und großer Anrechnungsfall) zu modifizieren sind. Auch gilt es eine für alle Dienststellen gültige Dienstzeitregelung einzuführen.

Empfehlungen für attraktive und konkurrenzfähige Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle

Auf Grundlage der umfangreichen quantitativen und qualitativen Datenerhebung hat KPMG verschiedene Optionen für attraktivere Dienstzeitmodelle identifiziert und ihre Anwendbarkeit auf die Bundeswehr geprüft. Dabei wurden aktuelle Erkenntnisse aus Wissenschaft und Forschung sowie praktische Erfahrungen aus anderen öffentlichen Institutionen und aus der Wirtschaft einbezogen.

Die Dienstzeitmodelle wurden durch zahlreiche Interviews und Workshops innerhalb der Bundeswehr und bezüglich der Rahmenbedingungen in vergleichbaren (öffentlichen) Institutionen u.a. auf Wirkung, Verständlichkeit, Akzeptanz und Praxistauglichkeit validiert. Nach Durchführung der Validierungsgespräche wurden die Modelle nach Bedarf angepasst und finalisiert.

Im Ergebnis werden neue Ansätze in drei Bereichen vorgeschlagen: 1. kurzfristig realisierbare Flexibilisierungen der Dienstzeiten insbesondere vor und nach den Einsätzen sowie für Pendler, 2. die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten für alle Soldaten der Bundeswehr sowie 3. die Ausweitung der Teilzeitmöglichkeiten, die zugleich die besondere Führungsverantwortung innerhalb der Bundeswehr berücksichtigt.

Um die Attraktivität des Dienstes langfristig und nachhaltig zu steigern und zugleich kurzfristig spürbare Verbesserungen zu erzielen, empfehlen wir alle drei Bereiche gleichzeitig anzugehen, auch und gerade weil deren Realisierung in unterschiedlichen zeitlichen Horizonten erfolgen wird.

Im ersten Schritt werden kurzfristig realisierbare Maßnahmen zur Reduzierung und Flexibilisierung der hohen Belastung durch Einsätze, insbesondere in Phasen der Einsatzvor- und -nachbereitung, vorgeschlagen. Darüber hinaus sehen wir die Realisierung von Entlastungsmöglichkeiten für die Vielzahl der zwischen Wohn- und Dienstort pendelnden Soldaten vor.

Im zweiten Schritt empfehlen wir die Einführung eines Lebensarbeitszeitkontos für die Soldaten der Bundeswehr. Lebensarbeitszeitkonten sind moderne Instrumente zur Steigerung der Attraktivität des Arbeitgebers. Sie sind bei den Mitarbeitern sehr beliebt, da sie, verglichen mit anderen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodellen, mehr Flexibilität für die individuelle Lebensplanung und Dienstzeitgestaltung

bieten. Wir empfehlen daher ein Lebensarbeitszeitmodell mit einer klaren „Zeit für Zeit“-Logik[17], d.h. mit unterschiedlichen Ein- und Auszahlungsmöglichkeiten des Faktors Zeit. Ähnliche Konten werden bereits von Streitkräften anderer Nationen wie beispielsweise Frankreich genutzt.

In einem dritten Schritt ist eine Erweiterung der vorhandenen Teilzeitmöglichkeiten vorgesehen. Die Teilzeitquote liegt, bezogen auf die gesamte Bundeswehr, mit derzeit rund 0,43% unter der von Berufsgruppen mit grundsätzlich ähnlichen Herausforderungen wie Feuerwehr oder Bundespolizei. Gründe für die Gewährung von Teilzeit sind derzeit auf die Betreuung von Kindern unter 18 Jahren oder eines pflegebedürftigen Angehörigen begrenzt[18]. In vielen Unternehmen gelten jedoch grundsätzlich auch individuelle Gründe als Teilzeitanspruchsgründe, u.a. der Eintritt kritischer Lebensereignisse im persönlichen Umfeld. Zudem empfehlen wir die stärkere Nutzung von Teilzeit in konkret definierten Blockmodellen, um Dienstzeiten bei Teilzeit weiter zu individualisieren und mehr Dienstzeitvarianten anbieten zu können. Mit Blick auf die besondere Situation der Bundeswehr wird von Teilzeitoptionen für Personal mit Führungsverantwortung vorerst abgesehen. Darüber hinaus müssen für die Ausweitung der Teilzeit notwendige Voraussetzungen wie insbesondere die Flexibilisierung des Personalmodells und des Personalmanagements geschaffen werden.

Diese Handlungsempfehlungen sind jeweils mit konkreten inhaltlichen und rechtlichen Vorschlägen für die Umsetzung hinterlegt. Diese berücksichtigen nicht nur die Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie, sondern enthalten auch erste konkrete Formulierungsvorschläge für die aus unserer Sicht notwendigen Änderungen von gesetzlichen und im Rang unter Gesetzen stehenden Regelungswerken[19] (z.B. Verordnungen und verwaltungsrechtlichen Normen wie beispielsweise Erlassen). Zudem geben wir Empfehlungen für die genaue Verortung der Änderungen in diesen Regelungswerken. Dabei beschreiben wir die zu berücksichtigenden Beteiligungsrechte. Schließlich empfehlen wir einen Umsetzungs- und Kommunikationsansatz.

[17] In Abgrenzung zu einer Führung des Lebensarbeitszeitkontos in Geld.

[18] Vgl. § 3 STzV.

[19] Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 15.12.2011, Az.: 2 C 41.10, klargestellt, dass einseitige Verwaltungsvorschriften wie Erlasse etc. zur Umsetzung gerade nicht ausreichen.

2 Auftrag und Zielsetzung der Studie

2.1 Ausgangssituation innerhalb der Bundeswehr und gesellschaftlicher Wandel

Die Bundeswehr befindet sich in der größten Neuausrichtung seit ihrem Bestehen. Sie soll auf Basis von sicherheitspolitisch abgeleiteten Aufgaben und Fähigkeiten demografiefest und zugleich nachhaltig finanziert aufgestellt werden. Dies bedeutet eine umfassende, alle Organisationsbereiche umfassende Neuausrichtung, die auch den gesamten Personalkörper in Umfang und Struktur sowie in Form einer zunehmenden Verschränkung ziviler und militärischer Dienstposten grundlegend verändert. Der Umfang der Streitkräfte wird nach dem erlassenen Personalstrukturmodell 185[20] um ein Drittel auf 180.000[21] Soldaten[22] reduziert. Die Dienststellen werden nach dem Stationierungskonzept von bisher 381 auf 264 reduziert[23].

Inmitten dieser Neustrukturierung bleibt die Bundeswehr ein sich stetig regenerierender Personalkörper, in dem kontinuierlich „gut ausgebildete, gleichermaßen leistungsfähige und leistungswillige Soldaten“[24] gewonnen und langfristig gehalten werden sollen, damit die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte jederzeit gewahrt wird. Dabei ist nicht nur die Gewinnung geeigneten Personals, sondern auch die Bindung des vorhandenen, erfahrenen Personals eine zunehmende Herausforderung. Wie unter anderem eine Studie der TU Chemnitz[25] zeigt, wird dies durch die Neustrukturierung erschwert, da diese von vielen Betroffenen als „negativ“ wahrgenommen wird. Nur die Hälfte der befragten Offiziere bzw. nur 65% der Mannschaften glauben, dass es der Bundeswehr gelingen wird, qualifizierten Nachwuchs im notwendigen Umfang zu gewinnen.

Zudem verschärft die mangelnde körperliche Leistungsfähigkeit potenzieller Bewerber und Bewerberinnen diese Situation noch weiter. In der Gesellschaft weit verbreitete Risikofaktoren wie Übergewicht und ungünstige Alltagsgewohnheiten, zu denen Rauchen und Bewegungsmangel zählen, verschlechtern das Grundniveau der körperlichen Fitness junger Menschen dramatisch[26]. Gerade für die Bundeswehr ist dies besonders problematisch, weil ein Grundniveau an körperlicher Leistungsfähigkeit unabdingbar für die Einsatz-

---

20 „Bundeswehr - Personalstrukturmodell 185 für Soldatinnen und Soldaten“, im Auftrag von Roland Hemeling, 2012, Bonn.

21 Bereits jetzt kursieren Informationen, die eine weitere Reduzierung auf 140.000 Soldaten andeuten, vgl. Deutschlandfunk vom 27.04.2012 (abrufbar unter: http://www.dradio.de/nachrichten/201304271100/4).

22 Wir weisen erneut darauf hin, dass wir aus Gründen der Lesbarkeit immer nur die maskuline Form „Soldat“ verwenden, im Sinne der Gleichbehandlung aber immer beide Geschlechter angesprochen sind.

23 Zusammenfassung des Stationierungskonzepts der Bundeswehr 2011, abrufbar unter: http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/HYtBDoAgDMDe4gfY3Zu_UG9DJ1mAadiQxNeLpqemKazQEbw5oPEpmGCGZePRN-fbTk6tEFssSIeRE6qB1DBZldDb_zCVz56qmDPJgard4YrT8AK7u7Mc/.

24 Weißbuch 2006: „Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“, Bundesministerium der Verteidigung, 2006, S. 143.

25 Technische Universität Chemnitz, „Militärische Führungskräfte bewerten die Neuausrichtung der Bundeswehr. Zielgruppenbefragung der TU Chemnitz im Auftrag des Deutschen Bundeswehrverbandes“, Prof. Dr. Gerd Strohmeier unter Mitarbeit von Christoph John M.A., 2012.

26 Leyk, D., Rüther, T., Witzki, A., Sievert, A., et al. (2012). Körperliche Leistung, Gewichtsstatus, Raucherquote und Sporthäufigkeit von jungen Erwachsenen. *Deutsches Ärzteblatt, Jg. 109, 44*, 737-745.

und Kampffähigkeit der (zukünftigen) Soldaten ist und regelmäßig durch Sportübungen nachgewiesen werden muss (siehe Vorgaben der Weisung IGF[27]).

Zugleich intensiviert sich vor allem durch das Aussetzen der Wehrpflicht zum 01. Juli 2011 die Wettbewerbssituation mit der Wirtschaft um qualifiziertes Personal dramatisch. Mit der Aussetzung hat sich die Bundeswehr de facto zu einer Freiwilligenarmee gewandelt und ihren mit Abstand wichtigsten Rekrutierungskanal verloren. Darüber hinaus geht ein Stück Bindung der Gesellschaft an die Streitkräfte verloren. Die Bundeswehr kann nicht mehr eine stetige Quote an Nachwuchs über die Wehrpflicht generieren und muss wie jeder Arbeitgeber alle qualifizierten Kräfte im Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt für sich gewinnen.

Die Besonderheiten des militärischen Dienstes (Ausbildung, Übung, Disziplin, Einordnung in verschiedene Teams, Versetzungen zum Verwendungsaufbau), die Risiken und Belastungen durch militärische Einsätze sowie die hohe Pendlerquote (und die damit einhergehenden Erfordernisse an die hohe berufliche Mobilität) machen dabei besondere Anstrengungen erforderlich, die Arbeitgebermarke Bundeswehr attraktiv zu gestalten[28]. Die Ergebnisse der Jugendstudie 2008[29] zeigen hier dringenden Handlungsbedarf: Unter den befragten jungen Männern belegt der Arbeitgeber Bundeswehr in der Attraktivitätsskala lediglich Platz 22 von insgesamt 34 Plätzen, unter den befragten jungen Frauen sogar nur Platz 29.

In diesem Kontext gewinnen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes, insbesondere die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Dienst, vermehrt an Bedeutung. Der gesellschaftliche Wandel hin zu einem stark zunehmenden Wunsch nach einer ausgeglichenen „Work-Life-Balance“ und einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Dienst wird unter anderem in einer Befragung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend[30] deutlich. 90% aller Befragten sagen, dass bei der Arbeitgeberwahl die Vereinbarkeit von Familie und Dienst eine ebenso wichtige oder gar wichtigere Rolle als das Gehalt spielt. Mehr als 75% der Beschäftigten mit Kindern würden für mehr Familienfreundlichkeit sogar die Stelle wechseln.

Dieser Wandel ist auch innerhalb der Bundeswehr angekommen: Laut Forschungsbericht 93[31] sagen 87% bzw. 72% der befragten potenziellen Bewerberinnen und Bewerber, dass es ihnen wichtig ist, Familie und Dienst miteinander zu vereinbaren. Dabei glauben aber nur 24% der Frauen bzw. 27% der Männer, dass dies bei der Bundeswehr als Arbeitgeber möglich ist. Auch im Jahr 2011 hielten es potenzielle Bewerber in einer ähnlichen Studie zur Messung des Attraktivitätsindexes der Bundeswehr[32] für eher unwahrscheinlich, Beruf und Familie

---

27 Weisung „Individuelle Grundfertigkeiten“ (IGF) vom 19.06.2009.

28 Möglichkeiten zum Studium und zur zivilfachlichen Aus- und Weiterbildung im Rahmen der militärfachlichen Ausbildung sowie umfangreiche Möglichkeiten für Berufsförderungsdienstmaßnahmen existieren längst.

29 Ergebnisse der Jugendstudie 2008, „Forschungsbericht 93“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Thomas Bulmahn, Rüdiger Fiebig, Jana Henning, Victoria Wieninger, 2010.

30 Nachfolgend „BMFSFJ“ genannt. BMFSFJ, 2010: Familienfreundlichkeit. Erfolgsfaktor für Arbeitgeberattraktivität, abgerufen im April 2013 unter: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Familienfreundlichkeit-Erfolgsfaktor-Arbeitgeberattraktivit_C3_A4t-Flyer,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

31 Ergebnisse der Jugendstudie 2008, „Forschungsbericht 93“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Thomas Bulmahn, Rüdiger Fiebig, Jana Henning, Victoria Wieninger, 2010.

32 Attraktivitätsindex Bundeswehr, „Ein Instrument zur zielgruppenspezifischen Messung der Attraktivität des Arbeitgebers Bundeswehr“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Thomas Bulmahn, Juli 2012.

miteinander vereinbaren zu können. Der Wehrbeauftragte weist in seinen beiden Jahresberichten 2011[33] und 2012[34] aus, dass es in diesem Zusammenhang zu „zahlreichen Klagen“ kam, darunter extrem hohe Trennungs- und Scheidungsquoten (ca. 75%), zunehmend heimatferne Verwendungen mit Pendeln über extreme Entfernungen zwischen Wohn- und Standort, zu wenig Planungssicherheit und familienunfreundliche Verwendungs- und Lehrgangsplanungen. Auch laut Studie der TU Chemnitz[35] bemängeln rund 74% der Soldaten, dass Familie und Dienst miteinander schwer zu vereinbaren sind bzw. dass die Neuausrichtung sich zusätzlich negativ auf die Vereinbarkeit von Familie und Dienst auswirkt.

Im Vergleich nutzen Arbeitgeber aller Sektoren und Branchen bereits flexible Arbeitszeitmodelle als ein modernes Instrument, um die Arbeitgeberattraktivität über eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Dienst zu fördern. So verzeichnet man hierzu eine Vielzahl an entsprechenden Initiativen, wie z.B. das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ des BMFSFJ. Das IHK-Unternehmensbarometer 2012[36] zeigt, dass 84% der befragten Unternehmen Teilzeitmodelle anbieten, 46% der Unternehmen darüber hinaus auch spezifische, individuelle Arbeitszeitregelungen. Während es im Jahr 2000 nur vereinzelt Langzeit- / Lebensarbeitszeitkonten gegeben hat, sind diese inzwischen bei 41% der befragten Unternehmen etabliert.

Parallel zu diesem gesellschaftlichen Wandel haben sich auch die rechtlichen Rahmenbedingungen von Dienstzeiten bzw. Dienstzeitausgleichsmöglichkeiten innerhalb der Bundeswehr aktuell stark verändert. Zwar findet das Arbeitszeitgesetz[37] auf Soldaten keine Anwendung, da sie mangels Vorliegens eines privatrechtlichen Arbeitsvertrages keine Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes sind und auch keine entsprechende Verordnung die Vorgaben des ArbZG auf sie überträgt[38]. Allerdings liegt dem ArbZG die EU-Arbeitszeitrichtlinie zugrunde. Diese enthält Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung und gilt grundsätzlich für alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche[39]. Somit ist das europarechtliche Verständnis des Begriffes des Arbeitnehmers weiter als das des ArbZG. Nach der Entscheidung StS a.D. Dr. Wichert findet die EU-Arbeitszeitrichtlinie für Soldaten keine Anwendung. Nach der Auffassung des EuGH[40] soll eine Abweichung von den Mindestbedingungen der EU-Arbeitszeitrichtlinie in Ausnahmefällen, und zwar im Zuge außergewöhnlicher Ereignisse, möglich sein. Es bedarf daher einer näheren rechtlichen Stellungnahme, ob die EU-Arbeitszeitrichtlinie auch auf Soldaten Anwendung findet und, wenn ja, in welchem Umfang.

Die Bundeswehr befindet sich angesichts dieser gesellschaftlichen und rechtlichen Herausforderungen zunehmend unter Handlungsdruck. Erste Maßnahmen sind eingeleitet worden, wie das von Staatssekretär

---

33 Jahresbericht 2011 (53. Bericht), „Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten“, Drucksache 17/8400, Deutscher Bundestag, 24.01. 2012.

34 Jahresbericht 2012 (54. Bericht), „Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten“, Drucksache 17/12050, Deutscher Bundestag, 29.01.2013.

35 Technische Universität Chemnitz, „Militärische Führungskräfte bewerten die Neuausrichtung der Bundeswehr. Zielgruppenbefragung der TU Chemnitz im Auftrag des Deutschen Bundeswehrverbandes“, Prof. Dr. Gerd Strohmeier unter Mitarbeit von Christoph John M.A., 2012.

36 IHK – Unternehmensbarometer 2012, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, „Vom „Gedöns“ zum Schlüssel gegen den Fachkräftemangel“, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2012, Berlin.

37 Nachfolgend „ArbZG“ genannt.

38 Eine entsprechende Übertragung erfolgte für Beamte durch die Arbeitszeitverordnung.

39 EuGH, Urt. v. 24.03.1994, Rs. C-71/93 (Rn. 17 ff.); EuGH, Urt. v. 26.02.1992, Rs. C-357/89; EuGH, Urt. v. 03.07.1986, Rs. 66/85.

40 EuGH, Beschl. v. 14.07.2005, Rs. C-52/04.

Wolf am 05. Januar 2011 erlassene Maßnahmenpaket zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr[41]. Dieses Maßnahmenpaket sowie das im Januar 2010 erlassene „Handbuch zur Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften“[42] beinhalten Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Dienst und stellen auch explizit die Forderung nach flexiblen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodellen. Eine Vielzahl von Maßnahmen wie z.B. die Erhöhung der Dienstzeitausgleichsansprüche[43] in Zusammenhang mit dem seit 01. Juli 2012 gültigen Erlass über den Ausgleich besonderer zeitlicher Belastungen der Soldatinnen und Soldaten[44] („Dienstzeitausgleichserlass“) sind bereits umgesetzt. Eine vollständige Umsetzung des Maßnahmenpakets hat allerdings noch nicht stattgefunden.

2.2 Auftrag und Ziele der Studie

Übergreifendes Ziel der Studie ist es, Empfehlungen für attraktive und konkurrenzfähige Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle für Soldaten aufzuzeigen. Diese sollen die Einsatzfähigkeit und -bereitschaft der Bundeswehr jederzeit und vorrangig sicherstellen, aber zugleich dem Wunsch nach erhöhter Vereinbarkeit von Familie und Dienst Rechnung tragen und dadurch die Bundeswehr im Vergleich zu anderen Arbeitgebern wettbewerbsfähiger machen. Die Studie fokussiert sich dabei auf Soldaten und schließt Beamtinnen und Beamte[45] und tariflich Angestellte nicht mit ein.

Die im Maßnahmenpaket von Staatssekretär Wolf enthaltene Maßnahme 77[46] zur Einführung von Lebensarbeitszeitkonten und zur Erweiterung von Teilzeit und Telearbeit sowie die Maßnahme 52[47] zu Ausgleichsmechanismen in Form von dienstfreier Zeit nach Einsätzen und die Maßnahme 65[48] u.a. zu finanziellen Ausgleichsoptionen für Einzelstunden sollen explizit in der vorliegenden Studie geprüft werden.

Grundlage zur Entwicklung von Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodellen stellt die Erhebung einer belastbaren Faktenlage über die tatsächliche zeitliche Belastung der Soldaten im Inland und in Einsatzkontingenten der Bundeswehr dar.

---

41 Maßnahmenpaket zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr, Staatssekretär Wolf, 2011, Berlin.

42 Allgemeiner Umdruck 1/500: Handbuch zur Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften.

43 Die Erhöhung steht aktuell noch unter Vorbehalt der endgültigen Zustimmung von BMF und BMI.

44 Nachfolgend „DZAE“ genannt. Vgl. DZAE in der Fassung in der Fassung vom 01.07.2012, Kapitel IV, Ziffer 4.3 und hinsichtlich der Höhe der Vergütung: SzBelVergV bzw. WSzBelErhV i.V.m. dem Ausgangsfernschreiben (Geschäftszeichen mbh0487) des BMVg vom 10.08.2012 über die unter Vorbehalt rückwirkend zum 01.07.2012 zu zahlenden erhöhten Vergütungs- / Wehrsoldsätze.

45 Nachfolgend wird im Folgenden aus Gründen der Lesbarkeit immer nur die maskuline Form „Beamte“ verwandt. Es sind jedoch im Sinne der Gleichbehandlung immer beide Geschlechter angesprochen.

46 „Lebensarbeitszeitkonten sind als ein Instrument zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Dienst zu untersuchen. Daneben sind die bestehenden Instrumentarien zur Teilzeit- und Telearbeit weiter zu entwickeln.“

47 „Gerade mit Blick auf die zunehmende Einsatzhäufigkeit ist insbesondere für das durch Einsätze hoch belastete Personal ein Ausgleich in Form von dienstfreier Zeit zu prüfen. Es sind auch Dienstzeitmodelle zu untersuchen, die diesem Anspruch Rechnung tragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass besondere zeitliche Beanspruchungen im Auslandseinsatz mit der Gewährung des AVZ vollumfänglich abgegolten werden.“

48 „Das gegenwärtige pauschale Dienstzeitausgleichssystem ist attraktiv zu gestalten. Die gegenwärtigen pauschalen finanziellen Ausgleichssätze im Besoldungsbereich für mehrgeleisteten Dienst sind vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Stellenwertes der Freizeit signifikant zu erhöhen. Darüber hinaus sind Wege zu suchen, auch mehrgeleistete Einzelstunden finanziell vergüten zu können. Im Tarifbereich werden Überstunden bereits nach geltendem Recht mit dem individuellen Stundenentgelt und entsprechenden Zeitzuschlägen vergütet.“

Ein weiteres Ziel der Studie ist es, die rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf Soldaten, zu prüfen. Dabei sind neue Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle so zu entwickeln, dass sie auch auf eine etwaige Gültigkeit der EU-Arbeitszeitrichtline hin übertrag- bzw. nutzbar sind.

Ergebnis der Studie ist dieser vorliegende Abschlussbericht, der alle quantitativen und qualitativen Analysen sowie die rechtliche Stellungnahme zur Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie integriert. Er beinhaltet Empfehlungen über mögliche Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle und gibt einen Ausblick auf konkrete Umsetzungsmaßnahmen und Kommunikationslinien zu deren Einführung.

3 Ansatz und methodisches Vorgehen

3.1 Ansatz zur Projektdurchführung

Ansatz und Vorgehen orientierten sich an vier wesentlichen, in der folgenden Grafik (Abbildung 1) dargestellten Arbeitspaketen, um im Zeitrahmen der Studie zu realitätsnahen und belastbaren Ergebnissen zu gelangen.

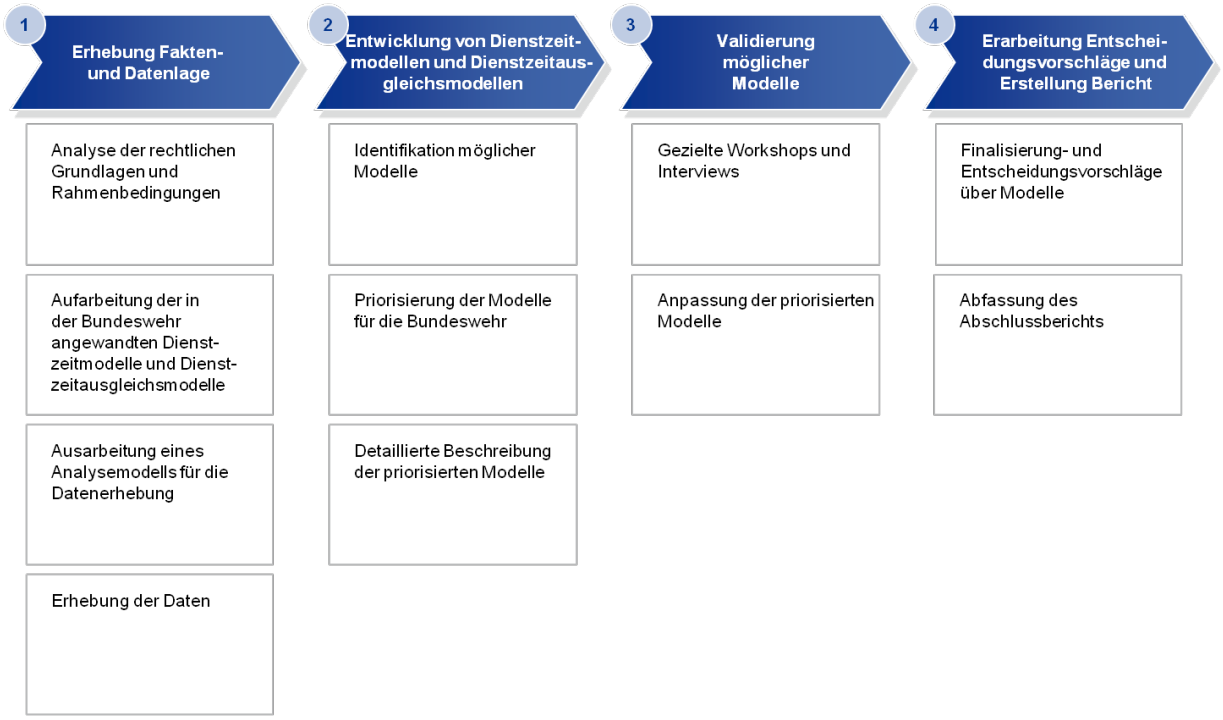


Abbildung 1

Im ersten Arbeitspaket des Projektes sind, basierend auf quantitativen und qualitativen Analysen, wissenschaftlich fundierte Daten-Faktenlagen erhoben worden. Hierzu haben die Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen, die Identifikation der von der Bundeswehr bisher angewandten Modelle, die Erarbeitung des Analysemodells zur Erhebung der erforderlichen Daten zur zeitlichen Belastung und Mehrbelastung der Soldaten sowie die Datenerhebung an sich gehört. Zur Datenerhebung zählen auch die in dieser Phase durchgeführten qualitativen Interviews mit allen Einsatzkontingentführern (bzw. deren für die Studie ausgewählten Stellvertretern).

Im zweiten Arbeitspaket sind Ideen möglicher Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle entwickelt und priorisiert worden. Aufbauend auf den Analyseergebnissen des ersten Schrittes sind Cluster für Dienstsituationen gebildet worden, in denen unterschiedliche Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle zur Anwendung gelangen sollten. In diesem Arbeitsschritt sind mögliche Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle aus der Industrie und Wirtschaft sowie aus vergleichbaren Berufsbildern identifiziert worden, die auf die Situation der Bundeswehr übertragbar sind. Erste Ideen zu Dienstzeitmodellen

wurden daher durch mehrere Interviews mit Vertretern verschiedener Berufsgruppen (z.B. Berufsgruppen mit Schichtdienst wie bei der Deutsche Bahn oder bei Stadtreinigungen) erprobt und weiterentwickelt.

Das dritte Arbeitspaket umfasst eine Validierungsphase der priorisierten Modelle. In dieser Phase wurden insgesamt drei Einzelinterviews und sechs Gruppeninterviews über alle militärischen Organisationsbereiche hinweg in der Truppe durchgeführt (siehe Anhang). Von diesen neun Gesprächsterminen haben drei telefonisch stattgefunden, alle anderen Gespräche sind persönlich in der Truppe (z.B. Augustdorf, Cochem-Büchel) durchgeführt worden.

Des Weiteren sind die Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle mit zentralen Dienststellen, wie dem Zentrum für Innere Führung, der Sanitätsakademie der Bundeswehr, mit dem Zentrum für Nachwuchsgewinnung Ost und mit der Stammdienststelle der Bundeswehr, diskutiert worden. Außerdem wurden diese Modelle vor dem Gesamtvertrauenspersonenausschuss beim BMVg in Bonn präsentiert und gemeinsam diskutiert.

Zum Abschluss des dritten Arbeitspakets sind zwei Workshops bei der KPMG in Berlin veranstaltet worden. Zu diesen wurden jeweils zehn fachlich geeignete Vertreter aus allen militärischen Organisationsbereichen zu einem Diskussionsworkshop eingeladen. Am ersten Workshop nahmen ausgewählte Soldaten der Dienstgrade Mannschaften und Unteroffiziere o. P. teil. Zum zweiten Workshop kamen Teilnehmer der Dienstgradgruppen Unteroffiziere m. P. und Offiziere (Fotos zu den Workshops sind im Anhang beigefügt).

Durch diese Bandbreite an Einzel- und Gruppeninterviews in der Truppe und in zentralen Dienststellen sowie durch die Durchführung der Workshops konnte eine ausreichend repräsentative Grundlage der Validierung unserer Modellvorschläge innerhalb der Bundeswehr ermöglicht werden. Um alle Interviews auf einer einheitlichen Grundlage zu führen, wurde dafür immer die gleiche – von KPMG entwickelte – Diskussionsgrundlage mit allen Modellvorschlägen genutzt (siehe Anhang, 3.1). Außerdem konnte auf diese Weise sichergestellt werden, dass die wesentlichen Implikationen neuer Dienstzeitmodelle auf weitere Themen wie z.B. Berufsförderungsdienst („BfD“)-Maßnahmen bei Erstellung eines Lebensarbeitszeitkontos ausreichend berücksichtigt werden.

Gleichzeitig wurden in dieser Phase weitere Gespräche außerhalb der Bundeswehr mit (öffentlichen) Institutionen und Unternehmen geführt, die eine gewisse Vergleichbarkeit u.a. bzgl. der Schichtdienste aufweisen, wie beispielsweise die Deutsche Bahn und die Berliner Stadtreinigung (BSR). So konnten Best-Practice-Erkenntnisse und Erfolgsfaktoren ihrer Dienstzeitmodelle, wie z.B. die Ausgestaltung der Lebensarbeitszeitkonten, mit in die Überlegungen der entwickelten Dienstzeitmodelle für die Bundeswehr einbezogen werden.

Die Finalisierung der Modellvorschläge und die Niederschrift des vorliegenden Berichts haben die beiden Schwerpunkte des vierten Arbeitspakets gebildet. Des Weiteren wurden im vierten Arbeitspaket der Besuch des Einsatzkontingentes ISAF durchgeführt (vier Tage) sowie die Sondersituation der schwimmenden Einheiten der Marine durch Mitfahrten bei Übungen von Schnellbooten und Fregatten über vier bis sechs Tage näher analysiert. Die Vor-Ort-Eindrücke sind v.a. direkt in die Beurteilung aktueller Dienstzeit- und

Dienstzeitausgleichsmodelle und auch in die neuen Vorschläge mit eingeflossen. Zur Finalisierung der konkreten neuen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle selbst wurden erneut Gespräche mit Vertretern des BMVg sowie ein weiteres Gespräch mit der psychiatrischen Abteilung (Traumazentrum) des Bundeswehrkrankenhauses Berlin geführt. Des Weiteren haben wir die uns zur Verfügung stehenden Informationen zum Pilotprojekt zur Einführung von Langzeitkonten in anderen Bundesministerien wie dem BMFSFJ und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales[49] berücksichtigt.

KPMG hat für die Umsetzung der Studie einen umfassenden Umsetzungs- und Projektplan entwickelt, der eine detaillierte zeitliche Einteilung der in Abschnitt 3

.1 genannten vier Arbeitspakete (inklusive der dahinter liegenden Arbeitsschritte) im Zeitraum von März 2012 bis Mai 2013 beinhaltet (siehe Anhang).

Der Projektplan ist in der gesamten Umsetzungsphase der Studie konsequent eingehalten worden. Am 30. August 2012 wurde ein Sachstandsbericht vor den Auftraggebern des BMVg‘s gehalten, der eine abschließende Präsentation der Ergebnisse der Datenerhebung, die Ergebnispräsentation der rechtlichen Analysen zur Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie und erste Modellideen beinhaltete. Durchgeführt wurde das Projekt von Mitarbeitern der KPMG AG und KPMG Law. Auf Seiten der KPMG AG haben Herr Heinrich Rentmeister (Projektleiter) und Frau Katharina Julia Goerdeler das Projekt geleitet und ausgeführt. Auf Seiten von KPMG Law sind Herr Dr. Alexander Insam und Herr Nikolai Fritsche und Frau Andrea Wenzel sowie, nach dem Wechsel von Herrn Fritsche ins Bundesministerium der Finanzen, ab dem 01. April 2013 Dr. Lars Hinrichs für die Studie, insbesondere für die rechtlichen Aspekte der Studie, verantwortlich gewesen.

3.2 Methodisches Vorgehen

Der methodische Ansatz beruht auf drei Säulen: 1. einer umfassenden Analyse der rechtlichen Ausgangssituation und Rahmenbedingungen, 2. der Datenerhebung zur zeitlichen Belastung und Mehrbelastung der Soldaten sowie zu bestehenden Dienstzeitmodellen sowie 3. qualitativen Analysen, insbesondere durch Interviews und Workshops.

3.2.1 Erarbeitung der rechtlichen Ausgangssituation und Rahmenbedingungen

Der deutsche Gesetzgeber hat für Soldaten keine gesetzliche Dienstzeitregelung geschaffen und nach der überwiegenden Auffassung in der Literatur haben Soldaten keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf eine allgemeine Regelung, die für den von ihnen zu leistenden Dienst bestimmte zeitliche Grenzen festlegt[50]. Die Dauer der täglichen und wöchentlichen Dienstleistungen regelt sich in der Rechtspraxis (bisher) in der

[49] Nachfolgend „BMAS“ genannt.
[50] Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.

Regel nach den Erfordernissen des militärischen Dienstes[51] nach Maßgabe des militärischen Disziplinarvorgesetzten (vgl. § 7 SG) und den darauf basierenden rechtlichen Rahmenbedingungen auf untergesetzlicher Ebene (z.B. Verordnungen) zur Gestaltung der Dienstzeit und des Dienstzeitausgleichs.

Hierauf basierend gelangen derzeit zwei unterschiedliche Systeme für Dienstzeit und Dienstzeitausgleich zur Anwendung.

Soldaten in personalratsfähigen Dienststellen können gemäß der Entscheidung der zuständigen Dienststellenleiter und in Abstimmung mit der örtlichen Personalvertretung durch Befehl / Vereinbarung an den zeitlichen Ausgleichsregelungen der automatisierten Arbeitszeiterfassung und der Arbeitszeitverordnung[52] teilnehmen[53].

Für militärische Sonderdienste wie z.B. Sonderdienste gemäß der Zentralen Dienstvorschriften 10/5 und 10/6[54] können die Soldaten in diesen Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung darüber hinaus auch Ausgleichsansprüche nach DZAE geltend machen.

In den nicht personalratsfähigen Dienststellen und gleichzeitig in den Dienststellen ohne Gleitzeitsystem oder ohne Übertragung der Gleitzeitregelung auf Soldaten gelten ausschließlich die Bestimmungen des DZAE, die allerdings lediglich den Dienstzeitausgleich regeln und keine Dienstzeit festlegen.

Etwaige sich aus der EU-Arbeitszeitrichtlinie ergebende Vorgaben hinsichtlich der Dienstzeit und des Dienstzeitausgleichs wurden bislang in der Bundeswehr nicht berücksichtigt.

In einem ersten Schritt wird daher durch eine umfassende Prüfung und Auswertung der bestehenden gesetzlichen, sonstigen normativen und verwaltungsinternen rechtlichen Grundlagen sowie der aktuellen Rechtsprechung die rechtliche Stellungnahme zur Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie entworfen. Wir beschränken uns in unserer Darstellung auftragsgemäß auf die bestehende Rechtslage in der Form, wie sie Gegenstand einer gerichtlichen Prüfung der Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf die Bundeswehr ist. Mögliche Handlungsoptionen der Gesetzgebung (Legislative), wie beispielsweise die Modifizierung der bestehenden europarechtlichen Normen, wurden insoweit auftragsgemäß nicht berücksichtigt.

Im zweiten Schritt werden alle vorhandenen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle auf Basis der genannten Systeme näher analysiert. Es werden die Unterschiede beider Systeme erarbeitet, um diese dann im Analysemodell der Datenerhebung abzubilden. Insoweit werden das Untersuchungsergebnis hinsichtlich der Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie und etwaige Auswirkungen einer Anwendung auf die bestehende rechtliche Situation berücksichtigt und mögliche Implikationen für neue Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle dargestellt.

---

51 Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.

52 Nachfolgend „AZV“ genannt.

53 Die AZV gilt zunächst nur für Beamte in personalratsfähigen Dienststellen der Bundeswehr und wird lediglich über die Befehlsbefugnis des Dienststellenleiters auch für Soldaten anwendbar.

54 DZAE in der Fassung vom 01.07.2012, Kapitel II, Ziffer 2.

3.2.2 Methodik zur Erhebung einer belastbaren Datenbasis und Inhalte des Fragebogens

Dem BMVg lagen zu Beginn der Studie keine belastbaren und aktuellen Daten über die zeitliche Belastung und Mehrbelastung von Soldaten vor. Daher wurden diese in der vorliegenden Studie anhand eines vorher festgelegten Analysemodells strukturiert und flächendeckend für Soldaten im Inland erhoben. So ist ein repräsentatives Abbild der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung von Soldaten im Inland entstanden. Aufgrund der Zielsetzung der Studie wurde ziviles Personal von der Studie ausgeschlossen. Anonymität und Vertraulichkeit wurden gewährleistet. Zudem wurde keine Erhebung von personenbezogenen Daten durchgeführt.

Die Erhebung erfolgte an über 180 Dienststellen aus allen fünf militärischen Organisationsbereichen (siehe Anhang), internetbasiert über einen Online-Fragebogen mit Unterstützung einer Weisung des BMVg. Zur Sicherstellung der Verständlichkeit und Plausibilität der Fragen im Online-Fragebogen wurde von KPMG zunächst ein Vor-Test des Fragebogens in einer vom BMVg ausgewählten Dienststelle vor Beginn der Datenerhebung durchgeführt. Die Datenerhebung selbst erstreckte sich über den Zeitraum von März bis Mai 2012 und wurde jeweils einmal im Monat durchgeführt, um eine längsschnittige Erfassung der Daten zu realisieren. Um den befragten Soldaten die Dateneingabe online zu erleichtern, ist es möglich gewesen, KPMG bei Nachfragen und Rückfragen zum Fragebogen telefonisch oder per E-Mail zu kontaktieren. Auf diesem Weg konnten nach Beantwortung der Frage zum Onlinefragebogen auch kurze qualitative Interviews zum Thema Wahrnehmung der Vereinbarkeit von Familie und Dienst, Einsatzbelastung, Dienstzeitbelastung und Dienstzeiterfassungssysteme mit den jeweiligen Anrufern durchgeführt werden.

Der Fragebogen selbst bestand aus zwei Teilen: In Teil 1 sind Fragen zu den grundlegenden Daten der Dienststelle enthalten, u.a. Anzahl der Dienstposten nach Soll-Besetzung nach der Stärke und Ausstattungsnachweisung in den Dienstgradgruppen Mannschaften, Unteroffiziere ohne Portepee, Unteroffiziere mit Portepee und Offiziere, die tatsächliche Besetzung (IST-Besetzung) sowie Zu- und Abkommandierungen. Diese Fragen wurden einmalig zu Beginn der Erhebung online eingegeben und die Antworten wurden nur bei signifikanten Veränderungen aktualisiert und neu eingegeben. Teil 2 des Fragebogens umfasst für Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung Fragen zur zeitlichen Belastung und Mehrbelastung an Wochentagen und Wochenenden für die jeweiligen Soldaten der verschiedenen Dienstgradgruppen. Diese Angaben wurden monatlich für den jeweils spezifizierten Zeitraum neu eingegeben. Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung wurden in Teil 2 des Fragebogens nur gebeten Angaben zur zeitlichen Mehrbelastung der Soldaten der jeweiligen Dienstgrade zu tätigen. Hier sind die Fragen zur zeitlichen Belastung pro Woche entfallen, da in diesen Dienststellen basierend auf der AZV eine wöchentliche Arbeitszeit von 41 Stunden festgelegt ist.

3.2.3 Qualitative Analysen und Vor-Ort-Besuche in Auslandsverwendungen

Zur Erfassung von Informationen über die zeitliche Belastung und Mehrbelastung im Einsatz wurde ein standardisierter Interviewleitfaden verwendet, um die Interviews mit den Einsatzkontingentführern bzw. deren Stellvertretern für die Kontingente ISAF, KFOR, UNIFIL und EU NAVFOR durchzuführen (Liste der geführten Interviews siehe Anhang). Ziel des Fragebogens war die Ermittlung eines klareren Bildes von der zeitlichen Belastung und etwaigen Besonderheiten des jeweiligen Einsatzkontingents. Außerdem ist erfragt worden, ob der bisherige Auslandsverwendungszuschlag[55] grundsätzlich als Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodell im befragten Einsatzkontingent akzeptiert wird bzw. ob eine über die bestehenden Differenzierungen hinausgehende weitere Abstufung des AVZ nach unterschiedlichem Gefährdungspotenzial innerhalb eines Einsatzkontingents als sinnvoll erachtet wird. Es wurde auch thematisiert, welche neuen Maßnahmen in Form von Dienstzeitausgleichsmodellen zur Reintegration in den Dienst und in die Familie am förderlichsten wirken.

Zudem wurde das Einsatzkontingent ISAF als größtes Einsatzkontingent in der Geschichte der Bundeswehr vor Ort in Termez und Mazar-e Sharif besucht. Dabei wurden rund 20 Gespräche und Interviews sowie Analysen der konkreten Gegebenheiten vor Ort durchgeführt.

3.2.4 Qualitative Analysen und Vor-Ort-Besuche bei seegehenden Einheiten der Marine

Zur Erfassung von weiteren Informationen zur zeitlichen Belastung und Mehrbelastung von seegehenden Einheiten der Marine sind von KPMG Vor-Ort-Besuche jeweils über mehrere Tage (vier bis sechs Tage) hinweg auf verschiedenen Boots- bzw. Schiffsklassen bei Übungsvorhaben auf See durchgeführt worden. Während der Besuche wurden Verhaltensbeobachtungen zu Arbeitsabläufen in den verschiedenen Hauptabschnitten des Bootes / des Schiffes und insgesamt rund 30 qualitative Interviews anhand eines standardisierten Interviewleitfadens durchgeführt. Einerseits wurde so eine belastbare Datengrundlage zur zeitlichen Belastung in See gewonnen. Andererseits konnte die persönliche Perspektive der betroffenen Soldaten in See direkt durch Eindrücke vor Ort eingeschätzt werden. Zusätzlich sind Dokumente wie z.B. Auszüge aus der Jahresübungs- und Einhaltungsplanung und Auswertungen[56] der Einsatzflottille 1 und 2 zu Abwesenheitstagen analysiert worden.

[55] Nachfolgend „AVZ“ genannt.
[56] Dokumente des BMVg, Mai 2013.

4 Untersuchungsergebnis hinsichtlich der Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie

Aus europarechtlicher Sicht war zu prüfen, ob und für welche Tätigkeiten die EU-Arbeitszeitrichtlinie Anwendung auf die Soldaten der Bundeswehr findet, da bei Bejahung dieser Frage die Mindestschutzvorgaben dieser Richtlinie bei der Ausübung des Dienstes der Soldaten grundsätzlich und insbesondere auch für eine nationale Umsetzungslösung der Richtlinie berücksichtigt werden müssten.

Für die rechtliche Analyse hat uns das BMVg insbesondere Erlasse und Dienstzeitvereinbarungen zur Verfügung gestellt. Zudem haben wir die einschlägigen europäischen Richtlinien, Gesetze, Rechtsprechung und Literatur in unsere Analyse mit einbezogen. Auftragsgemäß haben wir unsere rechtliche Würdigung auf die uns vorliegenden Unterlagen beschränkt. Ferner wurden uns im Rahmen der Erhebung Auskünfte erteilt, die von uns dokumentiert wurden und unserer rechtlichen Würdigung ebenfalls zugrunde liegen. Darüber hinaus haben wir vereinbarungsgemäß keine weiteren eigenen Untersuchungen angestellt und die uns überlassenen Unterlagen und Informationen wurden als wahr unterstellt[57].

4.1 Bisherige Position der Bundeswehr

Nach bisherigem Verständnis der Bundeswehr ist die EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht auf die Diensttätigkeiten von Soldaten anwendbar. Grundlegend hierfür ist die Entscheidung von StS a.D. Dr. Wichert[58], in der eine verbindliche Aussage zur Handhabung für den gesamten Geschäftsbereich des BMVg getroffen wurde.

4.2 Rechtliche Analyse

Unserer Einschätzung nach ist die EU-Arbeitszeitrichtlinie auf die Diensttätigkeiten der Soldaten grundsätzlich und unmittelbar anwendbar. Dies gilt im Sinne des Regel-/Ausnahmeprinzips der Richtlinie für den Grundbetrieb, während Einsatzverwendungen als Ausnahmen zu sehen sind, die nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie umfasst werden. Innerhalb des Grundbetriebs lassen sich Sondersituationen wie beispielsweise militärische Übungen identifizieren, die nach den Vorgaben der Richtlinie gesondert geregelt werden können und sollten.

---

[57] Wir weisen darauf hin, dass die vorliegende rechtliche Stellungnahme auf Basis der durchgesehenen Unterlagen und erteilten Informationen durchgeführt wurde und einen vorläufigen Stand darstellt. Insoweit können zu einem späteren Zeitpunkt auftauchende detailliertere Erkenntnisse Auswirkungen auf die Prüfungsergebnisse haben.

[58] Siehe Entscheidung von StS a.D. Dr. Wichert vom 02.04.2008, AZ-39-60-20/05-15 SH1 zum Rücklauf der Sprechempfehlung zum Monatsgespräch mit dem Hauptpersonalrat beim BMVg am 02.04.2008.

4.2.1 Regelungsgehalt und Schutzzweck der EU-Arbeitszeitrichtlinie

Die EU-Arbeitszeitrichtlinie definiert ihren persönlichen Anwendungsbereich für alle Arbeitsplätze in privaten und öffentlichen Tätigkeitsbereichen (Art. 1 Abs. 3 EU-AZR unter Bezugnahme auf Art. 2 RiLi 89).

Die Richtlinie spart nach ihrem Wortlaut keinen Tätigkeitsbereich aus. Vielmehr erfasst sie nach ihrer Regelungssystematik jeden Arbeitnehmer, den sie nach ihrem Begriffsverständnis versteht als jede Person, die von einem Arbeitgeber in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt wird (Art. 1 Abs. 3 EU-AZR i.V.m. Art. 3 lit. a) RiLi 89). Als Arbeitgeber versteht die EU-Arbeitszeitrichtlinie jede natürliche und juristische Person, die als Vertragspartei des Beschäftigungsverhältnisses mit dem Arbeitnehmer die Verantwortung für das Unternehmen bzw. den Betrieb trägt (Art. 1 Abs. 3 EU-AZR i.V.m. Art. 3 lit. b) RiLi 89).

Diese bereits im Wortlaut angelegte extensive Bestimmung des Anwendungsbereichs folgt auch aus dem Schutzzweck der EU-Arbeitszeitrichtlinie, der im Kern auf eine Vereinheitlichung der Arbeitszeitgestaltung auf EU-weiter Ebene angelegt ist. Hierdurch soll ein Mindestschutzniveau für alle Arbeitnehmer gewährleistet werden. Die Arbeitnehmer sind aus Sicht des europäischen Gesetzgebers – auch – in Bezug auf die Ausgestaltung der Arbeitszeit besonders schutzwürdig, da sie aufgrund ihrer persönlichen Abhängigkeit zum Arbeitgeber nicht selbstbestimmt über diese Aspekte entscheiden können.

Der extensive Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie schlägt sich auch in der systematischen Ausgestaltung der Richtlinie nieder. Die Richtlinie bestimmt für ihre Anwendung auf Arbeitsverhältnisse bzw. Arbeitnehmer ein Regel-Ausnahme-Prinzip: Grundsätzlich ist die EU-AZR auf alle Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitnehmern i.S.d. Art. 1 Abs. 3 EU-AZR i.V.m. Art. 3 lit. a) RiLi 89 und Arbeitgebern i.S.d. Art. 1 Abs. 3 EU-AZR i.V.m. Art. 3 lit. a) RiLi 89 anwendbar[59]. In Ausnahmefällen soll die Richtlinie keine Anwendung finden, „*soweit dem Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, z.B. bei den Streitkräften oder der Polizei, oder bestimmter spezifischer Tätigkeiten bei den Katastrophenschutzdiensten zwingend entgegenstehen*“ (Art. 1 Abs. 3 EU-AZR i.V.m. Art. 2 Abs. 2 RiLi 89)[60].

Zwischen diesen beiden Polen des Regelfalls und der Ausnahmefälle in Bezug auf ihren Anwendungsbereich bestimmt die EU-Arbeitszeitrichtlinie in ihrem Artikel 16 sowie dem Kapitel 5, insbesondere den Artikeln 17 und 21, Ermächtigungen der Mitgliedstaaten. Hiernach können diese einzelnen Aspekte der Arbeitszeitregelungen (in dem hier relevanten Kontext z.B. die Bezugszeiträume für die Ruhezeit und die wöchentliche Höchstarbeitszeit) insgesamt (Art. 16 EU-AZR) oder für einzelne Tätigkeitsbereiche (Art. 17 EU-AZR) abweichend von den Vorgaben für Regelfälle flexibler ausgestaltet werden. Art. 21 EU-AZR bestimmt darüber hinaus, dass die Mitgliedstaaten Sonderregelungen speziell für seegehende Einheiten treffen können.[61] Die Anwendung des Art. 17 EU-AZR ist dabei im Kontext der Erwägungsgründe der EU-AZR sowie in Anbetracht der abschließend dargestellten Fallgruppen generell restriktiv zu behandeln. Im Zusammenhang mit denkbaren Sondervorschriften für seegehende Einheiten ist auch eine Heranziehung des Inhaltes der RiLi

[59] Nachfolgend „Regel“ bzw. „Regelfall“.
[60] Hervorhebung durch uns; nachfolgend „Ausnahme“ bzw. „Ausnahmefall“.
[61] Maßnahmen nach Art. 16, 17, 21 EU-AZR nachfolgend gemeinsam „Sonderregelung für Regelfälle“.

99 denkbar, die – als gegenüber der EU-AZR speziellere Richtlinie – Arbeitszeitregelungen für die in der gewerblichen Schifffahrt tätigen Arbeitnehmer determiniert.

Die rechtliche Bewertung der Erfassung des Soldatendienstes durch die EU-Arbeitszeitrichtlinie ist danach anhand einer zweistufigen Prüfung vorzunehmen: In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob der Soldatendienst als Tätigkeit(sbereich) im Sinne des Art. 1 Abs. 3 EU-AZR zu qualifizieren ist. Bei Bejahung dieser Qualifikation ist in einem zweiten Schritt zu beurteilen, ob der Soldatendienst die in Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 enthaltenen Vorgaben erfüllt, d.h. ein dahingehendes zwingendes öffentliches Interesse für sich verbuchen kann und daher im Ergebnis vom Anwendungsbereich der EU-AZR *nicht* erfasst ist. Ist eine solche Erfassung des einzelnen Soldatendienstes vom Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 zu verneinen, bleibt es bei der Anwendbarkeit der EU-AZR. In einem Folgeschritt ist zu prüfen, ob der Soldatendienst – jedenfalls für einzelne seiner Tätigkeiten – die Sonderregelungen für Regelfälle nach Art. 16, 17, 21 EU-AZR für sich verbuchen kann, die dann letztlich Eingang in eine nationale Umsetzungslösung finden müssen.

Die EU-AZR enthält für den Fall ihrer Anwendung auf den Soldatendienst in ihrem Regelungsregime im Kern drei Themenbereiche: 1. Vorgaben zur Höchstarbeitszeit, 2. Vorgaben zu Mindestruhezeiten und 3. Vorgaben zu sonstigen Mindeststandards (z.B. Mindesturlaub, Schichtarbeit). Besonders relevant sind im vorliegenden Kontext folgende Regelungen: Die wöchentliche Höchstarbeitszeit darf 48 Stunden einschließlich Überstunden pro Siebentageszeitraum nicht überschreiten (Art. 6 EU-AZR). Pro 24-Stunden-Zeitraum ist eine tägliche Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden zu gewähren (Art. 3 EU-AZR). Der Arbeitnehmer erhält darüber hinaus pro Siebentageszeitraum eine wöchentliche Mindestruhezeit von 24 Stunden zuzüglich der täglichen Ruhezeit (Art. 5 EU-AZR). Der Mindestjahresurlaub beträgt vier Wochen (Art. 7 EU-AZR).

4.2.2 Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf den Dienst in der Bundeswehr: Einsatzverwendung und Grundbetrieb

Nach unserer Auffassung ist die EU-Arbeitszeitrichtlinie auf Soldaten anwendbar. Soldaten sind nach unserer Einschätzung nach dem gemeinschaftsrechtlichen Verständnis als Arbeitnehmer i.S.d. Richtlinie anzusehen.

Dies folgt zunächst aus dem aufgezeigten extensiven (Begriffs-)Verständnis des Arbeitnehmers im Sinne der Richtlinie. Systematisch sollen die Ausnahmefälle im Sinne des Art. 1 Abs. 3 EU-AZR i.V.m. Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 keine Berufsgruppe vollständig dem Anwendungsbereich der EU-AZR entziehen, sondern lediglich Einzelfallkonstellationen ausklammern, in denen ein zwingendes öffentliches Interesse dies erfordert.

Es bedarf folglich einer differenzierteren Betrachtung. Eine Ablehnung der Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie kann nicht pauschal für bestimmte Soldatentätigkeiten bzw. Funktionen der Soldaten als solche angenommen werden. Sie kommt vielmehr im Kern nur ausnahmsweise für einzelne Tätigkeitsfelder innerhalb der bestimmten beruflichen Tätigkeit / Funktion als außergewöhnliche Ereignisse in Betracht: Wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der der Bundeswehr verfassungsrechtlich (z.B. Art. 35 Abs. 2 GG) oder in internationalen (völkerrechtlichen) Verträgen (z.B. NATO-Verträge als im Rahmen eines Systems gegenseitiger

kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG) übertragenen Aufgaben zum Schutz der von Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 erfassten Rechtsgüter es erfordert, dass die Soldaten dieser Aufgabenerfüllung absolute Priorität einräumen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen, kann die Anwendbarkeit der EU-AZR ausnahmsweise verneint werden. Kennzeichnend für diese Tätigkeiten bzw. Funktionen ist, dass der mit der Erfüllung dieser militärischen Aufgaben bezweckte Schutz der einzelnen konkreten Rechtsgüter in einer Interessenabwägung typischerweise höher zu gewichten ist als der von der EU-AZR und der RiLi 89 mit den Restriktionen zur Arbeitszeit bezweckte Schutz der Rechtspositionen der Soldaten (hier insbesondere der Schutz der Gesundheit vor übermäßigen Belastungen).

4.2.2.1 Keine Anwendung der EU-AZR in der Einsatzverwendung

Die EU-Arbeitszeitrichtlinie ist unter Heranziehung dieses Beurteilungsmaßstabs in Bezug auf die beruflichen Tätigkeiten der Soldaten bei der Bundeswehr ausschließlich auf solche Tätigkeiten nicht anwendbar, welche die Bundeswehr unmittelbar zur Erfüllung ihrer verpflichtenden – auf den Schutz der in Art. 3 Abs. 2 EU-AZR i.V.m. Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 angeführten Rechtsgüter gerichteten und verfassungsrechtlich im Kern in den Artikeln 24, 35 und 87a GG determinierten – militärischen Aufträge im Rahmen militärischer Befehlsgewalt und nach militärischen Führungsgrundsätzen erbringt. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass eine Ausnahmekonstellation typischerweise restriktiv anzuwenden ist und somit ihr Anwendungsbereich stets eng umrissen werden muss. Andernfalls würde die Einordnung als Ausnahme, d.h. als Abweichung von der Regel im Einzelfall, konterkariert.

Um eine Soldatentätigkeit dem Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie vollständig zu entziehen und diesen Ausnahmetatbestand nicht zu überdehnen, muss diese Tätigkeit nach unserer Einschätzung folgende drei Voraussetzungen erfüllen:

Erstens muss es sich um Maßnahmen handeln, die einen konkreten Auftrag der Bundeswehr auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Art. 87a, Art. 24 bzw. Art. 35 GG realisieren sollen. Diese Maßnahmen müssen sich anhand einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, insbesondere Art. 87a GG und den aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage erlassenen Regelungen (wie z.B. den NATO-Verträgen oder den jeweiligen Bundestagsbeschlüssen gemäß dem ParlBG zu einzelnen bewaffneten Einsätzen) definieren lassen. Der konkrete Einsatz muss unter Einhaltung einer nachvollziehbaren Befehlskette grundsätzlich mit einer auf den Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt zurückzuführenden Befehlsstruktur erfolgen sowie hinreichend bestimmt sein. Der betroffene Soldat muss stets erkennen können, wann er sich außerhalb des schützenden Anwendungsbereichs der EU-Arbeitszeitrichtlinie befindet.[62]

[62] Vgl. auch die Rechtsprechung des BAG zum Transparenzgebot und zur Lehre vom Empfängerhorizont in Arbeitsverträgen, z.B.: BAG, Urt. v. 22.02.2012, Az.: 5 AZR 765/10.

Die EU-Arbeitszeitrichtlinie ist danach etwa nicht anwendbar auf Einsatzverwendungen zur Landesverteidigung, zur Bündnisverteidigung im Rahmen der Nordatlantischen Allianz, zur Beteiligung an militärischen Aufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gemäß den jeweiligen parlamentarischen wehrverfassungsrechtlichen Einsatzmandaten des Bundestages, bei sogenannten Dauereinsatzverwendungen, zur Amtshilfe in Fällen von Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen im Sinne des Art. 35 GG, zum Schutz kritischer Infrastruktur und bei innerem Notstand sowie zur Rettung, Evakuierung und Geiselbefreiung im Ausland.

Zweitens ist es notwendig, dass die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung dieses Auftrags zwingend erforderlich sind und auf einer vollständig nachvollziehbaren Befehlskette basieren, die mit einer rechtlich legitimierten Befehlsstruktur einhergeht, d.h. sich auf den Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt („IBuK“) zurückführen lässt und nicht willkürlich ist. Zugrundezulegen ist hierbei, dass dem Befehlsinhaber generell ein großzügiger Ermessensspielraum zuzugestehen ist, so dass die angeordneten Maßnahmen in der Regel auch als für die Auftragserfüllung erforderlich anzusehen sind. Eine Grenze für dieses Ermessen findet sich dahingehend für die Fälle, in denen der Befehlsinhaber in Bezug auf die (fehlerhafte) Beurteilung der zwingenden Erforderlichkeit der Maßnahme zur Auftragserfüllung grob fahrlässig oder gar willkürlich agiert. Diese Einschränkung spiegelt sich auch in § 10 Abs. 4 SG wider, wonach Dienstvorgesetzte dazu angehalten sind ihre Befehle ausschließlich zur Erfüllung dienstlicher Zwecke zu erteilen. Im Einzelfall kann diese Befehlskette jedoch verkürzt sein, wenn in Anbetracht einer sich schnell intensivierenden Bedrohung die bürokratische Legitimation nicht abgewartet werden kann (z.B. Maßnahmen im Rahmen der Luftraumüberwachung oder bei plötzlichen Katastrophenereignissen), diese jedoch im Nachhinein mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erteilt werden wird.

Drittens bedarf es einer hinreichenden Bestimmtheit der auftragserfüllenden Maßnahmen insofern, dass die betroffenen Soldaten erkennen können, ab wann sie im Rahmen des konkret determinierten Auftrags agieren. Abzustellen ist hierbei in Anbetracht des Schutzzweckes der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf den objektiven Empfängerhorizont eines verständigen Soldaten. Dieser muss im Vorhinein wissen, ab wann er sich nicht mehr im schützenden Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie befindet. Die Bundeswehr ist daher an dieser Stelle in der Verpflichtung die Maßnahmen in dieser Hinsicht hinreichend bestimmt auszugestalten. Erforderlich ist folglich die Festlegung des „Was“, d.h. welche Auftragssituation vorliegt, des „Wer“, d.h. welche konkreten Soldaten betroffen sind, und des „Wann“, d.h. ab welchem Zeitpunkt sich die betroffenen Soldaten in der Auftragserfüllung befinden. Nicht unbedingt erforderlich ist hingegen die Festlegung im Vorhinein, wann die Auftragserfüllung abgeschlossen ist oder wo diese stattzufinden hat. Meist wird aber auch dies (z.B. bei Einsatzmarschbefehlen) bereits determiniert sein.

Insbesondere die Frage nach dem Zeitpunkt des Beginns der nicht dem Anwendungsbereich der EU-AZR unterliegenden Einsatzverwendung erfordert besondere Aufmerksamkeit. Die Beantwortung dieser Frage hat angesichts des Schutzzwecks der EU-AZR autonom zu erfolgen. Sie ist insoweit unabhängig von den Beurteilungskriterien für andere (soldaten-)rechtliche Implikationen vorzunehmen, die für die konkrete

Einsatzverwendung von Relevanz sind, wie beispielsweise der Anspruch auf Auslandsverwendungszuschlag. Grundsätzlich beginnt der Einsatz für den Soldaten mit dem Zeitpunkt, der in seinem konkreten (Marsch-) Befehl bestimmt wurde. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass etwaige An- bzw. Abreisezeiten zu einem Einsatzort im Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie erfolgen und deren Vorgaben während dieser berücksichtigt werden müssen. Eine Ausnahme hiervon kann unserer Einschätzung nach dann angenommen werden, wenn der jeweils betroffene Soldat keine Einflussmöglichkeit auf den Reiseweg und das Reisemittel hat beispielsweise bei seegehenden Einheiten oder wenn aus militärischen Gründen eine gemeinsame Anreise notwendig ist, wovon in aller Regel auszugehen ist. Wenn dies also „kraft Natur des Einsatzes“ zwingend erforderlich ist, ist die An- bzw. Abreise selbst bereits als Einsatz zu definieren[63].

Beispiele für derartige Einsätze, die nicht im Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie stattgefunden haben oder noch stattfinden, sind die Einsatzverwendungen in den militärischen Mandaten ISAF, UNIFIL, EU NAVFOR und KFOR, aber auch Einsätze des Kommandos Spezialkräfte (KSK). Diese sämtlichen vorgenannten vom Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht erfassten Tätigkeiten der Soldaten werden in diesem Bericht zu Zwecken der Systematisierung als „Einsatzverwendungen“ zusammengefasst.

4.2.2.2 Grundbetrieb und Tätigkeiten in Sondersituationen im Rahmen des Grundbetriebs

Der außerhalb solcher militärischer Einsatzverwendungen von den Soldaten zu erbringende „normale“ Grundbetrieb in Deutschland ist hingegen grundsätzlich vom Anwendungsbereich der EU-AZR umfasst. Er ist nach den Vorgaben der EU-AZR insbesondere in zeitlicher Hinsicht planbar. In diesem Zusammenhang kann auf den Begriff der Planbarkeit nach dem – sogleich unter Ziffer 4.2.3 darzustellenden – Verständnis des Europäischen Gerichtshofes abgestellt werden, d.h. im Hinblick auf den zeitlichen Rahmen und die erforderlichen Ressourcen ist es möglich klar zu definieren, wie der Grundbetrieb abzuleisten ist, ohne dabei die Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie zu missachten.

Diese Differenzierung wird durch den Schutzzweck der EU-Arbeitszeitrichtlinie bestätigt. Grundsätzlich sind Soldaten schutzwürdig, da sie stark weisungsabhängig (wie Arbeitnehmer im nationalen Sinn) sind und im Kern keine Einflussnahme auf die Dienstzeitgestaltung haben. Diese Schutzbedürftigkeit darf nur dann zurücktreten, wenn ein höheres Ziel als die Schutzbedürftigkeit des Einzelnen – das benannte (zwingende) öffentliche Interesse – dies gebietet.

Im Rahmen des Grundbetriebs sind generell alle Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der EU-AZR erfasst. Innerhalb des Grundbetriebs sollte dann jedoch eine weitere Abgrenzung erfolgen: Dem Grundbetrieb zuzuordnen sind auch Tätigkeiten, die der Soldat regelmäßig (wiederkehrend) als Bestandteil der

[63] Dies entspricht auch der rechtlichen Bewertung bei vergleichbaren Berufsgruppen wie der Feuerwehr: Hier zählt die gemeinsame Fahrt von der Zentrale zum Einsatzort auch bereits als Einsatz, vgl. Habermann/Arndt/Riehl/Mücke/Bliese/Latendorf/Belz/Elmenhorst, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Band E4 asH SH, Abschnitt VI, § 29, Ziffer 10.2.1.

Grundbetriebstätigkeit erbringt, die allerdings typischerweise („kraft Natur der Sache“) in der Erbringung der einzelnen Tätigkeit eine Überschreitung der in der EU-Arbeitszeitrichtlinie vorgesehenen zeitlichen Grenzen aus zwingenden Gründen beinhalten. Diese – von uns als *„Sondersituationen“* bezeichneten Tätigkeiten – beinhalten zunächst die Ableistung von militärischen Übungen. Eine zweite Fallgruppe stellt der Dienst auf seegehenden Einheiten in See dar, der überdies für einzelne Diensttätigkeiten neben einer Überschreitung der in der EU-Arbeitszeitrichtlinie vorgesehenen zeitlichen Grenzen zur Arbeitszeit typischerweise auch eine aus zwingenden Gründen nicht mögliche Einhaltung der dort vorgesehenen Mindestruhezeiten beinhaltet. Drittens können hiervon auch Wachdienste zur allgemeinen Sicherung militärischer Einrichtungen umfasst werden. Als vierte Fallgruppe können als eng begrenzter und sorgfältig zu qualifizierender Fall Tätigkeiten bestimmt werden, deren Ausübung die Einhaltung der in der EU-Arbeitszeitrichtlinie vorgesehenen zeitlichen Grenzen und Mindestruhezeiten aus zwingenden Gründen nicht möglich ist („qualifizierte Einzelfälle“).

Diese vier Sondersituationen können jeweils im Grundansatz die Sonderregelungen für Regelfälle im Sinne des Art. 21 EU-AZR (Dienst auf seegehenden Einheiten in See), im Sinne der Art. 16, 17 Abs. 3 lit. b) EU-AZR (Wachdienste zur allgemeinen Sicherung militärischer (Heimat-)Stützpunkte), im Sinne der Art. 16, 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR (militärische Übungen) sowie im Sinne der Art. 16, 17 Abs. 3 lit. c) i.V.m. Art. 17 Abs. 2 EU-AZR (Tätigkeiten in qualifizierten Einzelfällen) für sich beanspruchen. Sie haben aber in Bezug auf die Anwendbarkeit dieser Sonderregelungen zum Teil unterschiedliche Voraussetzungen und auch unterschiedliche Implikationen.

Gemäß Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR kann der nationale Normgeber für Tätigkeiten, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Kontinuität des Dienstes gewährleistet sein muss, für den Ausgleichszeitraum der wöchentlichen Arbeitszeit sowie für die Mindestruhezeiten gegenüber den allgemeinen Vorgaben der EU-AZR flexiblere Regelungen treffen. Der EU-Gesetzgeber hat die konkreten Anforderungen an solche Tätigkeiten, insbesondere in Bezug auf die rechtliche Bewertung des kontinuierlich zu laufenden Dienstes, in der EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht näher bestimmt. Den vom EU-Gesetzgeber in Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR als Beispiele für solche relevanten kontinuierlichen Dienste aufgenommenen Fallgruppen (u.a. Energieversorgung, medizinische Tätigkeiten im Krankenhaus, etc.) kann jedoch der Regelungsgedanke entnommen werden, dass an die kontinuierlich zu laufenden Dienste restriktive Anforderungen zu stellen sind, um missbräuchliche Fallgestaltungen und eine damit verbundene Aushöhlung des von der EU-AZR bezweckten Gesundheitsschutzes des einzelnen Arbeitnehmers zu verhindern. Die kontinuierliche Durchführung des Dienstes im Sinne des Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR muss daher aus zwingenden sachlichen Gründen angezeigt sein. Tätigkeiten in Sondersituationen gemäß Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR können daher nur auf solche Dienste bezogen sein, deren kontinuierliche Durchführung aus sachlichen Gründen zur Erreichung ihres (militärischen) Zwecks zwingend erforderlich ist. Der Tatbestand des Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR ist insoweit eng zu interpretieren.

Nach unserer Einschätzung kann die Teilnahme an *militärischen Übungen* als Tätigkeit in Sondersituationen gemäß Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR verstanden werden. Der Begriff der militärischen Übungen meint dabei ausschließlich die per Definition der Bundeswehr umfassten Übungen, d.h. solche, die mehrtägig organisiert

werden und mindestens eine Übernachtung erforderlich machen, nicht am Heimatstandort bzw. -stützpunkt stattfinden und die es daher bedingen, dass keine Möglichkeit zum Verlassen des Dienstortes (z.B. Truppenübungsplatz, Schiff) besteht. Der Zweck einer militärischen Übung zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten des einzelnen Soldaten und der teilnehmenden Militäreinheiten in den in der militärischen Übung simulierten militärischen Situationen kann insoweit zwingend nur durch Übung und der damit verbundenen mehrtägigen Teilnahme des Soldaten erreicht werden.

Bei Zuordnung der konkreten Tätigkeit unter den Tatbestand der Tätigkeit in Sondersituation gemäß Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR kann der Bezugszeitraum der wöchentlichen Höchstarbeitszeit um bis zu vier Monate verlängert werden. Nach Art. 16 EU-AZR kann insoweit in einer konkreten Dienstwoche die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden verlängert werden, wenn die wöchentliche Arbeitszeit innerhalb von mindestens vier Monaten durchschnittlich 48 Stunden nicht überschreitet. Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR ermächtigt den nationalen Normgeber dazu, bei Tätigkeiten, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Kontinuität des Dienstes gewährleistet ist, den Ausgleichszeitraum für die Erreichung einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 48 Stunden über diesen viermonatigen Zeitraum hinaus zu verlängern. Zudem ermächtigt Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR den nationalen Normgeber zu einer Flexibilisierung der Regelungen zu der im Regelfall zu beachtenden täglichen elfstündigen Mindestruhezeit sowie der 24-stündigen zusätzlichen wöchentlichen Mindestruhezeit. Die Flexibilisierung kann dabei insbesondere die Bestimmung von Ausgleichszeiträumen beinhalten, innerhalb derer die Mindestruhezeiten durchschnittlich die vorgenannten Zeiträume erreichen müssen, solange gemäß Art. 17 Abs. 2 EU-AZR die Ausgleichsruhezeiten gleichwertig gegenüber den Regelungen im Regelfall sind, also die vorgenannten Mindestzeiträume in dem relevanten Ausgleichszeitraum erfüllen.

Die Situation der *seegehenden Einheiten* in See ist in Bezug auf den Kanon der Arbeitszeitregelungen in der EU-AZR mit der Situation der militärischen Übungen zu vergleichen, da auch diese meist mehrtägig durchgeführt werden und keine Möglichkeit besteht währenddessen das Schiff zu verlassen. Auszunehmen sind hierbei lediglich die nur eintägigen Seefahrten. Darüber hinaus haben in aller Regel dergleichen Seefahrten einen klaren Übungscharakter.

Die Situation der seegehenden Einheiten in See kann dabei nach unserer Einschätzung über eine Ausnahmeregelung im Sinne des Art. 21 EU-AZR gelöst werden. Nach dieser Vorschrift gelten die Vorgaben der Richtlinie in Bezug auf die tägliche Ruhezeit, die Nachtarbeitszeit und die wöchentliche Höchstarbeitszeit nicht für Arbeitnehmer an Bord von seegehenden Fischereifahrzeugen (vgl. Art. 21 Abs. 1 EU-AZR). Die Mitgliedstaaten müssen jedoch die erforderlichen Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass jeder Arbeitnehmer an Bord Anspruch auf eine ausreichende Ruhezeit hat, und um die Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden im Durchschnitt während eines Bezugszeitraums von höchstens zwölf Monaten zu begrenzen. Bei diesen Maßnahmen sind dann gem. Art. 21 Abs. 3 EU-AZR lediglich die Mindestvorgaben von maximal 72 Stunden Arbeitszeit pro Woche und mindestens zehn Stunden Ruhezeit pro Tag einzuhalten. Letztere ist verteilbar auf zwei Zeiträume, von denen einer mindestens sechs zusammenhängende Stunden umfassen muss.

Gem. Art. 21 Abs. 5 EU-AZR kann der nationale Normgeber aus objektiven, technischen oder arbeitsorganisatorischen Gründen von den vorgenannten Mindestvorgaben abweichen, solange diese Ausnahmeregelungen die allgemeinen Grundsätze für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer beachten. Nach der Interpretation der EU-AZR ist dieser Ausnahmetatbestand jedoch sehr restriktiv zu bestimmen und kann nur im Einzelfall zur Anwendung gelangen. Darüber hinaus hat der Kapitän eines seegehenden Fischereifahrzeugs nach Art. 21 Abs. 6 EU-AZR das Recht, von Arbeitnehmern an Bord die Ableistung jeglicher Anzahl von Arbeitsstunden zu verlangen, wenn diese Arbeit für die unmittelbare Sicherheit des Schiffes, von Personen an Bord, der Ladung oder zum Zweck der Hilfeleistung für andere Schiffe oder Personen in Seenot erforderlich ist. Dieses Direktionsrecht des Kapitäns nach Art. 21 Abs. 6 EU-AZR beschränkt sich allerdings nur auf den – durch die vorgenannte Gefahrenlage gekennzeichneten – konkreten Einzelfall, etwa bei einer drohenden oder akuten Beschädigung des Schiffes (insbesondere technischer Defekt), die die Seetüchtigkeit bzw. Sicherheit (insbesondere bei nautischen Besonderheiten wie z.B. Unwetter) oder die Gesundheit von einzelnen Besatzungsmitgliedern konkret gefährdet. Während der Dauer dieser Gefahrenlage braucht der Kapitän keine Rücksicht auf die vorgenannten Vorgaben zur Höchstarbeitszeit und zur Ruhezeit zu nehmen. Bei Beendigung des konkreten Einzelfalls (also Beseitigung bzw. anderweitige Beendigung der Gefahrenlage) sind dagegen die vorgenannten Mindestvorgaben wieder zu beachten.

Die teleologische Extension, d.h. die Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift des Art. 21 Abs. 6 EU-AZR über ihren Wortlaut hinaus nach dem Sinn und Zweck der EU-Arbeitszeitrichtlinie, ergibt sich aus einem sog. Erst-Recht-Schluss: Wenn bereits bei zivilen (Fischerei-)Seefahrzeugen eine solche Ausnahme für notwendig erachtet wird, muss dies erst recht für die viel spezielleren Anwendungsfälle der Marineschiffe gelten. Von ihnen geht typischerweise aufgrund der Bewaffnung eine erheblichere Gefährdung für die allgemeine Sicherheit aus, die es erforderlich macht, dass die auf den Marineschiffen stationierten und tätigen Soldaten jederzeit der Sicherheit des Schiffes, seiner Güter und damit auch der Besatzung selbst höchste Priorität einräumen.

In diesem Zusammenhang ist auch eine Heranziehung des Inhaltes der RiLi 99 denkbar, welche letztlich aber zum selben Ergebnis führt. RiLi 99[64] determiniert Arbeitszeitregelungen für die gewerbliche Schifffahrt, da für diese die EU-Arbeitszeitrichtlinie nach Art. 1 Abs. 3 EU-AZR und nach ihrem Erwägungsgrund 12 keine Anwendung findet. Auch diese Regelungen sind nach ihrem Wortlaut nicht auf die seegehenden Einheiten der Bundeswehr anwendbar, da es sich bei diesen nicht um gewerbliche Seefahrzeuge handelt. Allerdings muss auch insoweit der bereits erläuterte Erst-Recht-Schluss gezogen werden. Eine weiter als Art. 21 EU-AZR gehende Sonderregelung ist jedoch auch unter Berücksichtigung des Regelungsgehalts der RiLi 99 nicht möglich, da diese dieselben wortgleichen Mindestvorgaben festlegt wie bereits Art. 21 EU-AZR[65]. Für mindestens zwei Tage in See tätige seegehende Einheiten können danach durch eine Rechtsverordnung ebenfalls von den Arbeitszeiten des Grundbetriebs abweichende Regelungen unter Beachtung der vorgenannten Mindestvorgaben getroffen werden. Für die Implementierung dieser Sonderregelung bietet sich

[64] In der BRD für die gewerbliche Schifffahrt umgesetzt durch das Seemannsgesetz (SeemG).

[65] Die in diesem Abschnitt erläuterten Sonderregelungen werden nachfolgend gemeinsam „Sonderregelungen für seegehende Einheiten nach Art. 21 EU-AZR“ genannt.

ebenfalls eine Rechtsverordnung unter Heranziehung des § 15 Abs. 3a ArbZG als Ermächtigungsgrundlage an. Das ArbZG ist generell auf die Tätigkeiten der Soldaten in der Bundeswehr nicht anwendbar. Der Ermächtigungsgrundlage des § 15 Abs. 3a ArbZG liegt der Regelungszweck zugrunde, die bei der Bundeswehr für einzelne militärische Tätigkeiten geltenden Besonderheiten bei der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Dienstzeit zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz gilt im Ausgangspunkt in gleicher Weise für die Dienstzeiten der Soldaten. Alternativ könnte das Soldatengesetz um eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung zur Dienstzeit der Soldaten ergänzt werden und die vom BMVg zu erlassene Rechtsverordnung auf diese Ermächtigungsgrundlage gestützt werden. Schließlich kommt eine Regelung der Dienstzeit der Soldaten in einem Parlamentsgesetz in Betracht. Eine Entscheidung über die gewählte Ermächtigungsgrundlage ist abschließend bei Umsetzung der Vorgaben und der Gestaltungsspielräume der EU-AZR für die Ausgestaltung der Dienstzeiten zu treffen. In der Rechtsgrundlage sind insoweit (auch) Regelungen zur Arbeitszeit der seegehenden Einheiten in See zu treffen. Dies betrifft die Überschreitung der durchschnittlichen täglichen Höchstarbeitszeit von 14 Stunden und der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 72 Stunden sowie die Unterschreitung der Mindestruhezeit von 10 Stunden pro Tag sowie von 77 Stunden pro Woche. Für die Erreichung dieser Zeitparameter sind Ausgleichszeiträume zu bestimmen.

Für einzelne Situationen in seegehenden Einheiten in See, bei denen die Einhaltung der vorgenannten Mindestvorgaben aus arbeitsorganisatorischen Gründen nicht möglich ist (z.B. bei den 1-Mann-Wachsystemen der Einsatzflottille 1 sowie ggf. auch bei der U-Boot-Flottille) können insbesondere geringere Ruhezeiträume bestimmt werden, wobei nach unserer Einschätzung als Ausgangspunkt für die Bewertung des täglichen Mindestruhezeitraums – im Hinblick auf die allgemeinen Grundsätze für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer und daraus resultierend aus den aktuellen Ergebnissen der Gesundheits- und Schlafforschung – ein Zeitraum von 6 bis 8 Stunden determiniert werden könnte.

Neben den beiden genannten Sondersituationen gemäß Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR sowie gemäß Art. 21 EU-AZR kann auch für die Sondersituation der Ableistung der in Art. 17 Abs. 3 lit. b) EU-AZR ausdrücklich genannten *Wachdienste* der Bezugszeitraum der wöchentlichen Höchstarbeitszeit verlängert werden. Zwar unterscheidet sich diese Tätigkeit von den beiden vorgenannten Sondersituationen insoweit, dass durch eine arbeitgeberseitige optimierte Planung weitgehend richtlinienkonform gelöst werden kann. Allerdings sah sich der Gesetzgeber hier dennoch veranlasst eine Möglichkeit für Sonderregelungen zu schaffen, um den besonderen Anforderungen der Wachdienste im zivilen Bereich Rechnung zu tragen. In Anbetracht dessen ist es gut vertretbar auch für die militärischen Wachdienste eine Sonderregelung nach Art. 17 EU-AZR zu schaffen. Gleichzeitig sollte diese Sonderregelung aufgrund der Planbarkeit der Wachdienste restriktiv genutzt werden.

Für die vierte Fallgruppe – die qualifizierten Einzelfälle – bildet ebenfalls die Regelung des Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR die Rechtsgrundlage für die Eröffnung der Gestaltungsspielräume des Art. 17 EU-AZR. Für die Qualifizierung von einzelnen Soldatentätigkeiten als Tätigkeiten in qualifizierten Einzelfällen ist darüber hinaus erforderlich, dass den Soldaten hierbei mit den Mindestruhezeiten gleichwertige Ausgleichsruhezeiten aus objektiven Gründen im Sinne des Art. 17 Abs. 2 EU-AZR nicht gewährt werden können. Der EU-Gesetzgeber hat

dabei die konkreten Anforderungen an die objektiven Gründe im Sinne der Vorschrift, die einer Gewährung von gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten entgegenstehen, nicht näher bestimmt. Gleichwohl kann dieser Regelung in einer systematischen Interpretation des Art. 17 EU-AZR der Regelungsgedanke entnommen werden, dass an die objektiven Gründe besonders restriktive Anforderungen zu stellen sind, um missbräuchliche Fallgestaltungen und eine damit verbundene Aushöhlung des von der EU-AZR bezweckten Gesundheitsschutzes des einzelnen Arbeitnehmers zu verhindern. Die nicht mögliche Gewährung von gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten muss daher aus zwingenden sachlichen Gründen angezeigt sein. Tätigkeiten in qualifizierten Einzelfällen gemäß Art. 17 Abs. 3 lit. c), Abs. 2 EU-AZR können daher nur auf solche Dienste bezogen sein, bei denen aus sachlichen Gründen zur Erreichung ihres (militärischen) Zwecks die kontinuierliche Durchführung die Gewährung von gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten zwingend nicht zulässt. Der Tatbestand des Art. 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR ist insoweit eng zu interpretieren. Derartige qualifizierte Einzelfälle können z.B. bei Tätigkeiten des KSK vorliegen. Wir empfehlen, derartige Tätigkeiten in Einzelfällen innerhalb der Bundeswehr systematisch zu erfassen und detailliert zu begründen.

Für die oben definierten Sondersituationen militärische Übungen wie auch für qualifizierte Einzelfälle ist in Bezug auf die Mindestruhezeiten gemäß Art. 17 Abs. 2 EU-AZR ein angemessener Ruhezeitraum zu gewähren. Die EU-AZR enthält jedoch keine konkreten Vorgaben für die inhaltliche Bestimmung des Umfangs eines angemessenen Ruhezeitraums. Für diese inhaltliche Bestimmung lassen sich daher die allgemeinen Erkenntnisse aus der Gesundheits- und Schlafforschung heranziehen. Es ist ein angemessener Ruhezeitraum zu definieren, der dem Soldaten eine ausreichende körperliche Erholung vom Dienst ohne Gefährdung seiner Gesundheit ermöglicht.

Im Hinblick auf den Normzweck der EU-Arbeitszeitrichtlinie könnte vordergründig auch erwogen werden, die genannten militärischen Übungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie vollständig herauszunehmen, da diese Übungen zur Herstellung, Sicherung und Fortentwicklung der militärischen Einsatzbereitschaft eine Simulation des militärischen Einsatzes zum Gegenstand haben. Die militärischen Übungen könnten insoweit vordergründig als logischer Annex zum Einsatz selbst definiert werden, da sie zur erfolgreichen Auftragserfüllung im Rahmen des Einsatzes eine zwingende Voraussetzung darstellen. Diese Erwägung würde jedoch nach unserer Einschätzung den Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 und der dieser Regelung zugrunde liegenden Interessenabwägung in rechtsdogmatisch nicht (mehr) haltbarer Weise ausdehnen. Trotz der zwingenden Durchführung dieser militärischen Übungen für die erfolgreiche Ausübung der Einsatzverwendungen sind diese militärischen Übungen im Ergebnis nicht unmittelbar auf den Schutz der von Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 erfassten Rechtsgüter ausgerichtet. Auch lässt ein Vergleich der Rechtsprechung zu ähnlichen Berufsgruppen, wie beispielsweise der Feuerwehr oder Rettungssanitätern, diese Ausweitung der Ausnahme wohl nicht zu, da in diesem Kontext entschieden wurde, dass auch deren Übungen – die genauso zwingend logischer Annex zum tatsächlichen Rettungseinsatz sind – gerade vom Anwendungsbereich der

Richtlinie umfasst sein sollen[66]. Aus den genannten Gründen erachten wir eine derartige Ausweitung der Ausnahme von der Anwendbarkeit der Richtlinie derzeit nicht für ausreichend rechtssicher.

4.2.3 Soldaten als Arbeitnehmer nach der gemeinschaftsrechtlichen Sichtweise: Die Konkretisierung des Regel-Ausnahme-Prinzips in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Diese Interpretation des Anwendungsbereichs der EU-AZR steht im Einklang mit der – bisher das Regelfall-Ausnahmefall-Prinzip der Richtlinie konkretisierenden – Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs[67].

Der EuGH legt den Arbeitnehmerbegriff autonom, d.h. unabhängig von den dahingehenden Regelungen der Mitgliedstaaten[68], aus. Der EuGH bestimmt den gemeinschaftsrechtlichen Begriff des Arbeitnehmers (i.S.v. Art. 45 Abs. 1 AEUV) grundsätzlich weit und definiert ihn anhand objektiver Kriterien, die das Arbeitsverhältnis kennzeichnen. Arbeitnehmer ist nach dem Verständnis des EuGH jede Person, die „für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er [sie] als Gegenleistung eine Vergütung erhält“[69]. Dies trifft auch auf Soldaten zu. Ohne Relevanz ist für das gemeinschaftsrechtliche Begriffsverständnis die rechtliche Ausgestaltung bspw. in Form eines Arbeitsvertrages oder als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis[70]. Demnach sind Soldaten, Beamte und Richter unionsrechtlich Arbeitnehmer i.S.v. Art. 45 Abs. 1 AEUV[71].

Dieses extensive Arbeitnehmer-Begriffsverständnis wendet der EuGH (unter anderem) in seinen Entscheidungen vom 05. Oktober 2004[72] sowie vom 14. Juli 2005[73] auch auf die nähere Konkretisierung des Regelfall-Ausnahmefall-Prinzips gemäß Art. 1 Abs. 3 EU-AZR i.V.m. Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 an. Der EuGH stellt in diesen Entscheidungen klar, dass der Anwendungsbereich der EU-AZR weit zu verstehen ist und die in Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 bestimmten Ausnahmefälle eng auszulegen sind[74]. Nach Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 sollen nur solche bestimmte spezifische Tätigkeiten bei öffentlichen Diensten vom Anwendungsbereich ausgenommen werden, deren (inhaltliche) Besonderheiten der Anwendung der Normen der Richtlinie zwingend entgegenstehen. Dies ist nach Auffassung des EuGH der Fall, wenn *„außergewöhnliche Umstände einer solchen Schwere und eines solchen Ausmaßes vorliegen, dass dem Ziel, das ordnungsgemäße Funktionieren der zum Schutz der öffentlichen Interessen wie der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sicherheit unerlässlichen Dienste zu gewährleisten, zeitweilig Vorrang vor dem Ziel gebührt, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der in den Einsatz- und Rettungsteams tätigen Arbeitnehmer zu gewährleisten“*[75].

---

66 EuGH, Urt. v. 05.10.2004, Rs. C-397/04 (Rettungssanitäter); EuGH, Beschl. v. 14.07.2005, Rs. C 52/04 (Feuerwehr).

67 Nachfolgend „EuGH“ genannt. EuGH, Urt. v. 14.10.2010, Rs. C-428/09; OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 24.06.2009, Az.: 10 A 11205/08; Kohte, in: Kollmer/Klindt, Arbeitsschutzgesetz, 2. Aufl. 2011, § 2 ArbSchG Rn. 33.

68 Siehe nur EuGH, Urt. v. 23.03.1982, Rs. C 53/81; EuGH, Urt. v. 11.07.1985, Rs. 105/84 (Rn. 22 ff.); Brechmann, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 45 Rn. 11.

69 EuGH, Urt. v. 24.03.1994, Rs. C-71/93 (Rn. 17 ff.).

70 EuGH, Urt. v. 24.03.1994, Rs. C-71/93 (Rn. 17 ff.); EuGH, Urt. v. 26.02.1992, Rs. C-357/89; EuGH, Urt. v. 03.07.1986, Rs. 66/85.

71 Vgl. EuGH, Urt. v. 24.03.1994, Rs. C-71/93; EuGH, Urt. v. 16.12.2004, Rs. C-293/03 (Beamte).

72 EuGH, Urt. v. 05.10.2004, Rs. C-397/04 (Rettungssanitäter).

73 EuGH, Beschl. v. 14.07.2005, Rs. C 52/04 (Feuerwehr).

74 Siehe zuvor bereits EuGH, Urt. v. 03.10.2000, Rs. C-303/98 (Bereitschaftsdienste von Klinikärzten).

75 EuGH, Beschl. v. 14.07.2005, Rs. C-52/04.

Der EuGH nimmt insoweit eine zweistufige Prüfung für die Beurteilung einer Tätigkeit als im zwingenden öffentlichen Interesse im Sinne des Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 stehend an: Die Ausführung der Tätigkeit muss erstens in Bezug auf den außergewöhnlichen Umstand ihrer Erbringung für den Schutz des öffentlichen Interesses unerlässlich sein (*außergewöhnliche lebensnotwendige Tätigkeit*). Zweitens darf der zeitliche Umfang des für den Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit bzw. Sicherheit erforderlichen Dienstes – angesichts der generell nicht vorab planbaren Gefahrensituation und der konkreten Umstände des Einzelfalls – in der Regel nicht vorab bestimmt werden können (*fehlende Planbarkeit*).

In die gleiche Richtung weist auch das Urteil des EuGH vom 03. Oktober 2000[76], in dem Klinikärzte der Anwendbarkeit der Richtlinie unterstellt wurden, um dann hinsichtlich ihrer Bereitschafts- und Nachtdienste die Einordnung in Bezug auf die Abweichungsvorschriften der Art. 16 und 17 EU-AZR zu untersuchen. In seiner Entscheidung vom 05. Oktober 2004 lehnt der EuGH darüber hinaus auch für Rettungssanitäter eine Abweichung von dem Grundsatz der Höchstarbeitszeit von 48 Stunden ab[77].

Betrachtet man diese durch den EuGH bereits näher analysierten Fallgruppen (staatliche Feuerwehr, Klinikärzte, Rettungssanitäter), so ist eine abweichende Beurteilung über die Anwendung des Regelfall-Ausnahmefall-Prinzips hinsichtlich der Soldaten nicht begründbar. Den genannten Fallgruppen sowie der Gruppe der Soldaten ist gemein, dass sie jederzeit im Einzelfall auf erhebliche Einwirkungen auf die Gesundheit, öffentliche Sicherheit und Ordnung, d.h. zum Schutze der Allgemeinheit, reagieren können müssen. Allein auf die andere Ausgestaltung der Soldatentätigkeit als ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis abzustellen, erscheint hier – auch vor dem Hintergrund des wegen des Aussetzens der Wehrpflicht erfolgten „Statuswechsels" der Bundeswehr in Bezug auf die Nachwuchsrekrutierung – nicht überzeugend. Dies gilt selbst dann, wenn die Besonderheit des Verständnisses der Soldatentätigkeit als „Dienen" und nicht lediglich als Diensterfüllung zugrunde zu legen ist. Zwar ist Letzteres hinsichtlich der Leistungsbereitschaft des einzelnen Soldaten entscheidend, allerdings kann dies unseres Erachtens die Bundeswehr nicht von der generellen Schutzwürdigkeit der Soldaten hinsichtlich der Gestaltung ihres Dienstes entbinden.

Missverständlich mag insoweit die vom EuGH in diesem Zusammenhang verwendete Begrifflichkeit der Planbarkeit erscheinen, welche die zeitliche Terminierung sowie die Festlegung der verwendeten Ressourcen meint. Die zeitliche Lage einer Einsatzverwendung für den Betroffenen aus Sicht der Bundeswehr ist jedoch durchaus planbar (z.B. vier Monate ISAF im Zeitraum XX.XX.-XX.XX.). Nicht vorab planbar ist jedoch die Einhaltung der Vorgaben der EU-AZR bei den zu verrichtenden Tätigkeiten innerhalb des Einsatzzeitraums (z.B. Einhaltung von Ruhezeiten bei feindlichem Beschuss). Vielmehr werden die betroffenen Soldaten geradezu „geplant" dem Verstoß gegen die Richtlinie ausgesetzt.

Die grundsätzliche Anwendbarkeit der EU-AZR auf Soldaten bestätigt auch die Mitteilung der Europäischen Kommission[78] zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie: Die Kommission lehnt es ab, einzelne Berufsgruppen

[76] EuGH, Urt. v. 03.10.2000, Rs. C-303/98.
[77] EuGH, Urt. v. 05.10.2004, Rs. C-397/04.
[78] Mitteilung der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie, KOM (2010) 801 vom 21.12.2010.

pauschal vom Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie auszunehmen. Hierbei klingt an, dass es auch bisher eine so weitreichende Ausnahme nicht gab[79].

4.2.4 Soldaten als Arbeitnehmer nach der Sichtweise des inländischen Rechts: Die Konkretisierung des Regel-Ausnahme-Prinzips in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung

Auch das Bundesverwaltungsgericht[80] tendierte bereits im Jahre 2003 in seinen Entscheidungsgründen hinsichtlich der Konkretisierung des Regelfall-Ausnahmefall-Prinzips und damit verbunden des Anwendungsbereichs der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf Einsatzkräfte der staatlichen Feuerwehr zu einer differenzierenden Betrachtungsweise. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts seien der staatliche Sicherheitsbereich und der Katastrophenschutz nicht von vornherein vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Es sei vielmehr auf die Besonderheiten spezifischer Tätigkeiten bei den Streitkräften, der Polizei oder bei den Katastrophenschutzdiensten abzustellen und eine Wertung vorzunehmen, ob diese der Anwendung der Richtlinie zwingend entgegenstehen. Auch in seinen späteren Entscheidungen speziell zur Anwendbarkeit der Arbeitszeitrichtlinie auf Soldaten vom 15. Dezember 2011[81] bestätigte das BVerwG seine bisherige Auffassung und nahm vom Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht Dienste als solche aus, sondern definierte als Ausnahmefälle im Sinne des Art. 2 Abs. 2 der EU-AZR nur besondere *„Aufgaben, die wegen der unbedingten Notwendigkeit, einen wirksamen Schutz des Gemeinwesens zu gewährleisten, eine Ausnahme von den Vorschriften der Richtlinie rechtfertigen“*[82]. Solche besonderen Aufgaben seien lediglich bei Natur- oder Technologiekatastrophen, Attentaten, schweren Unglücksfällen oder anderen Ereignissen gleicher Art gegeben, deren Schwere und Ausmaß Maßnahmen erfordern, die zum Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Sicherheit des Gemeinwesens unerlässlich sind. Mangels ausreichender Feststellungen zur konkreten militärischen Tätigkeit des Klägers in der Bundeswehr (dort: Fernmeldeaufklärungsabschnitt) konnte das Bundesverwaltungsgericht im damaligen Verfahren keine Entscheidung darüber treffen, ob bzw. inwieweit dieser solche besonderen Aufgaben wahrnahm und inwieweit die Arbeitszeitrichtlinie auf seine berufliche Tätigkeit bei der Bundeswehr anzuwenden war.

Aus der oberinstanzlichen Rechtsprechung bejahte in jüngerer Zeit das OVG Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung vom 24. Juni 2009[83] die Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf die Dienste von Soldaten; die Ausnahmefälle des Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 erfassten nach Auffassung des Gerichts nur bestimmte spezifische Tätigkeiten in den Streitkräften, wenn solche Ausnahmen in den vorgeschriebenen Verfahren verfügt seien. Allerdings sei nach Ansicht des OVG Rheinland-Pfalz mit der bloßen Feststellung der – grundsätzlichen – Geltung der Richtlinie für Soldaten noch nichts dazu ausgesagt, inwiefern die – im konkreten Fall – gerügte Benachteiligung der im Wechselschichtdienst eingesetzten Soldaten den betreffenden Regelungen der

79 Mitteilung der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie, KOM (2010) 801 vom 21.12.2010, S. 15.
80 BVerwG, Beschl. v. 17.12.2003, Az.: 6 P 7/03.
81 BVerwG, Urt. v. 15.12.2011, Az.: 2 C 41.10 und 2 C 44.10.
82 BVerwG, Urt. v. 15.12.2011, Az.: 2 C 41.10 und 2 C 44.10.
83 OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 24.06.2009, Az.: 10 A 11205/08.

Richtlinie widerspricht. Das gelte umso mehr, *„als es sich bei der Richtlinie um eine Rahmenrichtlinie handelt, in der – nur – die allgemeinen Grundsätze in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer festgelegt sind – und so namentlich auch keine speziellen Aussagen zu dem „Problem" des Wechselschichtdienstes getroffen wurden"*[84].

4.3 Unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie

Die Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie sind unseres Erachtens auch unmittelbar auf die berufliche Tätigkeit der Soldaten bei der Bundeswehr anwendbar.

Grundsätzlich sind Richtlinien der Europäischen Union in den einzelnen Mitgliedstaaten umzusetzen, um konkrete Berechtigungen und Verpflichtungen zu begründen. Sie wirken im Gegensatz zu europäischen Verordnungen nur mittelbar. Eine Richtlinie entfaltet jedoch gegenüber den staatlichen Hoheitsträgern dann ausnahmsweise doch eine unmittelbare Wirkung, wenn mehrere Kriterien erfüllt sind: Wenn sie bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist nicht (vollständig) in das nationale Recht umgesetzt ist, sie eine unbedingte Regelung enthält (d.h. weder an Bedingungen geknüpft ist noch von einer konstitutiven Entscheidung eines EG-Organs oder des Mitgliedstaates abhängt) und die Verpflichtungen, die sich aus der Richtlinie ergeben, klar und hinreichend bestimmt umschrieben sind[85].

Das ArbZG – das nach dem Verständnis des inländischen Gesetzgebers zur Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie erlassen wurde – sieht eine entsprechende Umsetzung für Soldaten nicht vor. Eine Verwaltungspraxis, die nicht normativ begründet oder verfestigt ist, sich somit nur auf Ebene der bundeswehrinternen Erlasse oder Weisungen etc. bewegt, reicht zur Umsetzung der Richtlinie nicht aus[86]. Somit ist die erste Voraussetzung für eine unmittelbare Geltung der Richtlinie – Nichtumsetzung trotz Fristablaufs – erfüllt[87].

Zudem kann die Arbeitszeitrichtlinie ihre Wirkung nur gegen einen Hoheitsträger und nicht zwischen Privaten entfalten[88]. Auch diese Anforderung ist im Verhältnis zwischen der Bundeswehr als öffentlichem Arbeitgeber[89] und seinen Soldaten zu bejahen.

Darüber hinaus finden nur solche Bestimmungen der Richtlinie unmittelbar auf Soldaten Anwendung, die inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind[90]. Inhaltlich unbedingt ist eine Bestimmung, „wenn sie vorbehaltlos und ohne Bedingung anwendbar ist und keiner weiteren Maßnahme der Organe der Mitgliedstaaten oder der Union bedarf"[91]. Hinreichend genau ist die Bestimmung, „wenn sie unzweideutig eine

---

84 OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 24.06.2009, Az.: 10 A 11205/08.
85 BVerwG, Urt. v. 25.05.2005, Az.: 2 C 14/04; OVG Lüneburg, Urt. v. 18.06.2007, Az.: 5 LC 225/04.
86 BVerwG, Urt. v. 15.12.2011, Az.: 2 C 41.10 und 44.10.
87 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 Rn. 51 f.
88 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 Rn. 54.
89 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 Rn. 59; EuGH, Urt. v. 26.02.1986, Rs. 152/84.
90 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 Rn. 53 ff.; vgl. st. Rspr. des EuGH, Urt. v. 25.01.1983, Rs. 126/82; EuGH, Urt. v. 12.06.1980, Rs. 88/79; EuGH, Urt. v. 05.04.1979, Rs. 148/78.
91 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 Rn. 53 ff.

Verpflichtung begründet, d.h. rechtlich in sich abgeschlossen ist und als solche von jedem Gericht angewandt werden kann“[92]. Eine solche Regelung, die unmittelbare Wirkung entfaltet, stellt bspw. die durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden in Art. 6 lit. b) der Richtlinie 2003/88/EG dar, da sie weder an Bedingungen geknüpft ist noch von einer konstitutiven Entscheidung eines EG-Organs oder des Mitgliedstaates abhängt[93]. Zudem ist die Verpflichtung zur Einhaltung der Höchstarbeitszeit in der Richtlinie auch klar und hinreichend determiniert[94].

Folglich ist die EU-Arbeitszeitrichtlinie unmittelbar anwendbar, soweit sie unbedingte Regelungen enthält, welche die sich aus ihr ergebenden Verpflichtungen klar und hinreichend bestimmen[95].

4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse der rechtlichen Analyse

Die Anwendung und der Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie können nach unserer Einschätzung gemäß den vorausgeführten Rechtsgrundsätzen für die Soldaten der Bundeswehr in folgender Weise bestimmt werden:

Der *militärische Einsatz der Bundeswehr* ist inklusive des Transits (An- und Abreise zum Einsatzort), sofern der Soldat keine Einflussmöglichkeit auf den Reiseweg und das Reisemittel hat), als Ausnahmefall i.S.d. Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 zu qualifizieren und daher vom Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie i.d.R. ausgenommen, sofern er auf Grundlage eines konkreten und entsprechend legitimierten Auftrags der Bundeswehr i.S.d. Art. 87a, 24, 35 GG unter genereller Einhaltung einer nachvollziehbaren, auf den IBuK zurückzuführenden Befehlsstruktur erfolgt. Die EU-Arbeitszeitrichtlinie ist danach etwa nicht anwendbar auf Einsatzverwendungen zur Landesverteidigung, zur Bündnisverteidigung im Rahmen der Nordatlantischen Allianz, zur Beteiligung an militärischen Aufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, zur Amtshilfe in Fällen von Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen, zum Schutz kritischer Infrastruktur und bei innerem Notstand sowie zur Rettung, Evakuierung und Geiselbefreiung im Ausland.

Der *Grundbetrieb* ist als Regelfall i.S.d. Art. 1 Abs. 3 EU-AZR zu qualifizieren und auf ihn findet die EU-Arbeitszeitrichtlinie grundsätzlich Anwendung. Diese Tätigkeiten sind – gegenüber den Einsatzverwendungen – dadurch gekennzeichnet, dass sie gerade nicht die konkrete unmittelbare besondere Bedeutung in Bezug auf den Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Sicherheit des Gemeinwesens aufweisen und daher nicht der Fallgruppe des Art. 2 Abs. 2 der RiLi 89 zugeordnet werden können. Diese Grundbetriebstätigkeiten betreffen etwa die militärischen Tätigkeiten in der örtlichen Stammeinheit (z.B. Schießübungen auf Schießständen, Pflege der militärischen Ausrüstung, Fortbildungen, Dienstbesprechungen) wie auch allgemeine Verwaltungsarbeiten.

---

92 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 Rn. 54.
93 EuGH, Urt. v. 03.10.2000, Rs. C-303/98; EuGH, Urt. v. 14.07.2005, Rs. C-52/04; OVG Lüneburg, Urt. v. 18.06.2007, Az.: 5 LC 225/04.
94 OVG Lüneburg, Urt. v. 18.06.2007, Az.: 5 LC 225/04.
95 OVG Lüneburg, Urt. v. 18.06.2007, Az.: 5 LC 225/04.

Dem Grundbetrieb zuzuordnen sind zudem Tätigkeiten, die der Soldat regelmäßig (wiederkehrend) als Bestandteil der Grundbetriebstätigkeit erbringt, die allerdings typischerweise („kraft Natur der Sache“) in der Erbringung der einzelnen Tätigkeit eine Überschreitung der in der EU-Arbeitszeitrichtlinie vorgesehenen zeitlichen Grenzen beinhalten (wie der Dienst auf seegehenden Einheiten oder militärische Übungen). Diese Tätigkeiten in *Sondersituationen* können allerdings jeweils im Grundansatz die Sonderregelungen für Regelfälle im Sinne der Artikel 16, 17 und 21 EU-AZR für sich beanspruchen. So kann etwa für die Sondersituation der Ableistung *militärischer Übungen* nach Art. 16, 17 Abs. 3 lit. c) EU-AZR der Bezugszeitraum der wöchentlichen Höchstarbeitszeit um bis zu vier Monate verlängert werden, da sie für die Erhaltung der Kontinuität des Dienstes erforderlich sind. Dies bedeutet, dass die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden verlängert werden kann, wenn die wöchentliche Arbeitszeit innerhalb von vier Monaten durchschnittlich 48 Stunden nicht überschreitet.

Die Problematik der Dienstzeiten bei *seegehenden Einheiten in See* bei mehrtägigen Fahrten kann darüber hinaus über eine Sonderregelung im Sinne des Art. 21 EU-AZR gelöst werden. Die Regelungen des Art. 21 EU-AZR sind nach unserer Einschätzung im Wege der teleologischen Extension nach dem Sinn und Zweck der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf die Tätigkeiten der Soldaten in seegehenden Einheiten in See anwendbar. Insbesondere hat insoweit dann der Kapitän einer seegehenden Einheit nach Art. 21 Abs. 6 EU-AZR das Recht, von Soldaten an Bord die Ableistung jeglicher Anzahl von Arbeitsstunden zu verlangen, wenn diese Arbeit für die unmittelbare Sicherheit des Schiffes, von Personen an Bord oder der Ladung oder zum Zweck der Hilfeleistung für andere Schiffe oder Personen in Seenot erforderlich ist. Auch für die in Art. 17 Abs. 3 lit. b) EU-AZR ausdrücklich genannten *Wachdienste* kann der Bezugszeitraum der wöchentlichen Höchstarbeitszeit um bis zu vier Monate verlängert werden. Allerdings kann in diesem Kontext unseres Erachtens auch bereits durch eine veränderte Planung die Einhaltung der EU-Arbeitszeitrichtlinie weitestgehend erreicht werden. Darüber hinaus bestehen für eng begrenzte *qualifizierte Einzelfälle* weitere Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 17 Abs. 3 und Abs. 2 der EU-AZR.

Die Einordnung der einzelnen Soldatentätigkeiten in die einzelnen vorgenannten Fallkonstellationen bedarf einer umfassenden Analyse.

Dies gilt insbesondere für die Klassifizierung der dafür in Betracht kommenden Soldatentätigkeiten als Einsatzverwendung. Hier ist bei der rechtlichen Beurteilung im Kern auf die der Regelung des Art. 2 Abs. 2 RiLi 89 zugrunde liegende Interessenabwägung durchzuführen. Abschließend sind insoweit bereits bei der weiteren (Fort-)Entwicklung neuer Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle für Soldaten die Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie zu berücksichtigen, damit diese im Falle der Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf nationaler Regelungsebene für Soldaten problemlos integriert werden können.

Tabellarisch lässt sich die Beurteilung der Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie an exemplarisch aufgeführten Aufträgen wie folgt darstellen:

	Einsatz	Grundbetrieb				
		„Gewöhnlicher" Grundbetrieb	Sondersituationen			
			Seegehende Einheit in See	Militärische Übungen	Wachdienste	Qualifizierte Einzelfälle
Wesentliche rechtliche Grundlagen -/ Auftrag	■ Art. 87aGG ■ Art. 21, 24, 35 GG	■ Art. 3- 6 EU-AZR	■ Art. 21 EU-AZR	■ Art. 16, ■ Art. 17 III lit. c) EU-AZR	■ Art. 16, ■ Art. 17 III lit. b) EU-AZR	■ Art. 16, ■ Art. 17 III lit. c) i.V.m. 17 II EU-AZR
ISAF	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Dauereinsatz-verwendung	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Joint Warrior	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(-)
Einsatz-vorbereitende Übungen	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)
Wachdienst	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)
Fußmarsch im Feldanzug (Weisung IGF)	(-)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)
Einsatzvorbereitung KSK	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)
....						

Tabelle 1

4.5 Handlungsempfehlung

Unsere Handlungsempfehlung beinhaltet im Kern eine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Soldatentätigkeiten dahingehend, ob die einzelne Tätigkeit als Einsatzverwendung vom Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie vollkommen ausgeschlossen ist oder als Grundbetrieb in den Anwendungsbereich einzubeziehen ist. Im Rahmen des Grundbetriebs lassen sich anschließend vier Sondersituationen identifizieren: militärische Übungen, seegehende Einheiten in See, Wachdienste sowie eng begrenzte, qualifizierte Einzelfälle. Diese bedürfen der Regelung durch Ausnahmevorschriften nach Art. 21 und 17 sowie 16 EU-AZR. Die rechtliche Ausgestaltung, insbesondere deren konkrete Formulierung und Implementierung in ein die Richtlinie für Soldaten umsetzendes Regelungswerk, z.B. in eine übergreifende Rechtsverordnung des BMVg[96], sollte umgehend durch eine seitens der Bundeswehr zu bildende Arbeitsgruppe initiiert werden, um die Handlungsfähigkeit der Bundeswehr bei einer rechtssicheren Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie künftig zu gewährleisten. Denn es ist die Verpflichtung des Dienstherrn die rechtskonforme Verwendung seiner Soldaten, auch zu deren Schutz, sicherzustellen. Ohne eine solche Konkretisierung der Sondersituationen ist außerhalb des Einsatzes stets vom Grundbetrieb auszugehen, so dass die EU-Arbeitszeitrichtlinie Anwendung für die Dienstplanung finden muss. Aus rechtlicher Sicht kann eine Umsetzung des Regelungswerks insbesondere durch eine übergreifende Rechtsverordnung oder durch ein Parlamentsgesetz erfolgen (etwa durch eine Ergänzung des Soldatengesetzes um Regelungen zur Dienstzeit),

[96] Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 15.12.2011, Az.: 2 C 41.10, klargestellt, dass einseitige Verwaltungsvorschriften wie Erlasse etc. zur Umsetzung gerade nicht ausreichen.

während eine einseitige Verwaltungsvorschrift nicht ausreichend ist[97]. Nach unserer Einschätzung bietet sich die Umsetzung des Regelungswerks durch eine Rechtsverordnung an, die eine einheitliche Umsetzung in einem Dokument schafft und dort umfassend alle Belange für Soldaten regeln kann. Die Verordnung kann aus verfassungsrechtlicher Sicht eigeninitiativ durch das BMVg in einem zeitlich effizienten Rahmen geschaffen werden. Die für die Verordnung erforderliche Ermächtigungsgrundlage könnte im Ausgangspunkt in der in § 15 Abs. 3a ArbZG bestimmten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage im Sinne des Art. 80 Abs. 1 GG mittels einer extensiven Interpretation des Regelungswortlauts des § 15 Abs. 3a ArbZG oder alternativ durch eine dahingehende Erweiterung des Soldatengesetzes erblickt bzw. geschaffen werden. Eine Entscheidung über die gewählte Ermächtigungsgrundlage ist abschließend bei Umsetzung der Vorgaben und der Gestaltungsspielräume der EU-AZR für die Ausgestaltung der Dienstzeiten zu treffen.

4.6 Rechtliche Situation auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der Auswirkungen einer Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie

Der deutsche Gesetzgeber hat für Soldaten keine einheitliche gesetzliche Dienstzeitregelung geschaffen und nach der überwiegenden Auffassung in der Literatur haben Soldaten keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf eine allgemeine Regelung, die für den von ihnen zu leistenden Dienst bestimmte zeitliche Grenzen festlegt[98]. Die Dauer der täglichen und wöchentlichen Dienstleistungen regelt sich in der Rechtspraxis (bisher) in der Regel nach den Erfordernissen des militärischen Dienstes[99] und den darauf basierenden rechtlichen Rahmenbedingungen auf untergesetzlicher Ebene (z.B. Verordnungen) zur Gestaltung der Dienstzeit und des Dienstzeitausgleichs.

Im Anhang werden im Einzelnen die derzeit gültigen wesentlichen Grundlagen für die Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsregelung der Soldaten wie insbesondere die Arbeitszeitverordnung und den Dienstzeitausgleichserlass sowie hiermit zusammenhängende Verordnungen, Weisungen u.ä. dargestellt, die alle auch bei Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie gültig bleiben können.

Erst im Rahmen der aus unserer Sicht erforderlichen gesetzgeberischen Umsetzungslösung der EU-Arbeitszeitrichtlinie müssen die bestehenden Rechtsgrundlagen dann modifiziert werden, beispielsweise durch Verweise auf die dann für einzelne Rechtspositionen (z.B. zusätzliche Wehrsold- oder Dienstausgleichsansprüche) maßgebliche (Mindest-)Dienstzeit. Einer solchen Modifizierung bedürfte insbesondere der DZAE. Angesichts der Vorgaben der EU-AZR insbesondere für den Grundbetrieb und die Sondersituationen dürften einzelne Fallgruppen, die in der aktuellen Fassung des DZAE einen Ausgleichsanspruch auf einen halben Tag bzw. einen ganzen Tag Freistellung vom Dienst begründen, grundsätzlich nicht mehr von praktischer Relevanz sein. Dies betrifft etwa Truppenübungsplatzaufenthalte und militärische Übungen von eintägiger Dauer, Aufsichtsaufgaben im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit oder den

[97] Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 15.12.2011, Az.: 2 C 41.10, klargestellt, dass einseitige Verwaltungsvorschriften wie Erlasse etc. zur Umsetzung gerade nicht ausreichen.

[98] Vgl. auch Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.

[99] Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.

Funktionsdienst im Grundbetrieb. Zudem empfehlen wir eine Revision der Voraussetzungen für die Ausgleichsregelungen zur Dienstfreistellung von einem halben bzw. einem ganzen Tag, da insbesondere die ganztägige Dienstfreistellung in Bezug auf die derzeitige mindestens 16-stündige Dienstdauer angesichts der restriktiven Vorgaben der EU-AZR weitgehend keine praktische Anwendungsrelevanz mehr haben dürfte. Schließlich sollte – unter Beachtung der sonstigen allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen (u.a. dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz) – erwogen werden, in der Bestimmung der zeitlichen Voraussetzungen zwischen einzelnen Einheiten zu differenzieren. Insoweit könnten etwa für seegehende Einheiten, für die die Bundeswehr die tägliche Mindestruhezeit auf einen Parameter von weniger als zehn Stunden festsetzen kann, andere zeitliche Voraussetzungen für die Gewährung einer ganztägigen Dienstfreistellung bestimmt werden als für seegehende Einheiten, bei denen die tägliche Mindestruhezeit zehn Stunden beträgt.

Auch muss insoweit berücksichtigt werden, dass derzeit bereits nationale und internationale Regelungen für spezielle Tätigkeitsprofile bzw. Berufsgruppen (z.B. Piloten, Personal zur Flugsicherung) bestehen, die sowohl für Soldaten als auch die zivilen Vertreter dieser Personengruppen Anwendung finden und bereits jetzt die Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie einhalten oder insoweit Sonderregelungen getroffen haben.

Zugrundezulegen ist dieser Beurteilung, dass bei unterstellter Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht sämtliche nationalen Regelungen zwangsläufig obsolet werden. Das Rangverhältnis zwischen EU-Recht und nationalem Recht ist klar definiert. Hierarchisch steht das EU-Recht zwar über dem nationalen Recht, allerdings besteht insoweit kein Geltungsvorrang, sondern lediglich ein Anwendungsvorrang. Dies bedeutet, dass bei grundsätzlicher Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie die nationalen Regelungen nicht per se ungültig, d.h. von vornherein vollumfänglich unanwendbar werden, sondern lediglich in dem Umfang nicht angewendet werden dürfen, sofern und soweit sie im Widerspruch zum Inhalt der EU-Arbeitszeitrichtlinie stehen.

Anschaulich wird dies weitgehend bei Betrachtung der Zielrichtung der EU-Arbeitszeitrichtlinie: Sie soll das im Voranstehenden erläuterte Mindestschutzniveau garantieren, nicht aber die Gestaltung der Ausübung der Dienstzeit und insbesondere auch nicht die Dienstzeitausgleichsregelungen im Einzelfall definieren. Insoweit bedarf es daher weiterhin des Rückgriffs auf die bestehenden nationalen Regelungssysteme.

4.7 Vorschlag für eine erste Kommunikationslinie bei Umsetzung der EU-AZR

Der hier vorgeschlagene Weg sollte nach Entscheidung durch das BMVg und vor der Umsetzung aktiv kommuniziert werden. Insbesondere bei Vorgesetzten besteht Unkenntnis und auch tiefe Sorge, dass die Anwendung der EU-AZR zu einer erheblichen Beeinträchtigung des militärischen Dienstes führen könnte. Neben der hier vorgeschlagenen Kommunikationslinie empfehlen wir detaillierte Informationen und Schulungen für die Vorgesetzten und die Soldaten der Bundeswehr, um eine sichere Handhabung zu gewährleisten.

Unsere Kommunikationslinie lautet:

„Nicht zuletzt aufgrund der jüngsten Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die Europäische Arbeitszeitrichtlinie für den Grundbetrieb der Bundeswehr anzuwenden ist und deren Vorgaben einzuhalten sind. Ausgenommen hiervon ist der Einsatz (incl. der Einsatztransit), d.h. insbesondere Einsatzverwendungen innerhalb der NATO, der EU, auf der Grundlage von Parlamentsbeschlüssen, aber auch Katastropheneinsätze. In diesen Einsatzverwendungen bleiben die bisherigen bestehenden Regelungen damit gültig und weiter anzuwenden. Für Sondersituationen wie insbesondere militärische Übungen, seegehende Einheiten, Wachdienste und eng begrenzte, qualifizierte Einzelfälle werden auf Grundlage möglicher Ausnahmeregelungen gesonderte Regelungen getroffen. Hierzu erfolgen detaillierte Informationen zur Ausgestaltung.“

5 Wesentliche Ergebnisse der Datenerhebung

5.1 Systematik und hohe Qualität der Erhebung

Bei der Auswahl der Stichprobe für die Erhebung ist auf ein höchstmögliches Maß an Vergleichbarkeit der befragten Dienststellen mit typischen Situationen innerhalb der Bundeswehr (s.u.) geachtet worden, um ein hohes Ausmaß an Repräsentativität zu sichern. Dabei sind zur Wahrung eines hohen wissenschaftlichen Standards die Gütekriterien der Objektivität, Reliabilität und Validität zugrundegelegt worden. Personenbezogene Daten wurden nicht erhoben. Zur Datenauswertung wurde auf etablierte, statistische Methoden zurückgegriffen[100]. Insgesamt konnte durch die hohe Repräsentativität der Stichprobe sowie auch über das Längsschnittdesign der Studie (mehrere Messzeitpunkte über mehrere Monate hinweg) sichergestellt werden, dass die Auswertungsergebnisse Rückschlüsse auf die Gesamtsituation innerhalb der Bundeswehr zulassen (Generalisierbarkeit der Ergebnisse).

Durch die Erhebung wurden insgesamt rund 32% aller Soldaten der Bundeswehr, d.h. über 60.000 Soldaten und 180 Dienststellen abgedeckt (siehe Abbildung 2)[101]. Die teilnehmenden Dienststellen wurden durch FüSK II 1 in Abstimmung mit den Führungskommandos und nicht zuletzt hinsichtlich des methodischen Ansatzes mit KPMG ausgewählt (siehe Kapitel 3.2.2).

Dabei wurden alle militärischen Organisationsbereiche Heer, Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis („SKB“), Zentraler Sanitätsdienst („ZSD“) sowie alle Dienstgrade (Mannschaften, Unteroffiziere ohne Portepee, Unteroffiziere mit Portepee, Offiziere) und unterschiedliche Funktionsgruppen und Berufsbilder erfasst (siehe Abbildung 2).

Die Datenerhebung ist bei Einheiten und Verbänden mit ganz unterschiedlichen Auftragssituationen durchgeführt worden. So wurden operative Einsatz- und Kampfeinheiten, Führungseinheiten und -kommandos sowie zentrale Einrichtungen und Dienststellen befragt.

Die Quote der Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit entspricht den Bundeswehrverhältnissen (siehe Abbildung 25, Anhang).

Die Daten sind bei Dienststellen mit und ohne automatisierte Zeiterfassung erhoben worden, so dass ein Vergleich des Überstundenaufkommens von Dienststellen mit und ohne automatisierte Zeiterfassung ermöglicht werden konnte.

Insgesamt sind damit alle relevanten Bereiche abgedeckt worden. Dabei entspricht aufgrund der Auswahl der Stichprobe nicht jeder Datenpunkt den exakten Verhältnissen innerhalb der Bundeswehr. Dennoch ist die

---

[100] Huber, O. (2009): Das psychologische Experiment. 4. Auflage: Bern. Hogrefe. Wirtz, M. & Nachtigall, C. (2006): Deskriptive Statistik. 4. Auflage: Weinheim. Juventa. Wirtz, M. & Nachtigall, C. (2006): Wahrscheinlichkeitsrechnung und Inferenzstatistik. 4. Auflage: Weinheim: Juventa.

[101] Die Datenerhebung konzentrierte sich auf Soldaten, die innerhalb der deutschen Streitkräfte eingesetzt werden. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung wurde nur ein kleiner Teil der Soldaten außerhalb der deutschen Streitkräfte verwendet und dieser kleine Teil unterlag dabei der automatisierten Zeiterfassung. Die Repräsentativität der Daten ist davon folglich nicht berührt.

Auswahl hinsichtlich unserer Fragestellungen repräsentativ, wofür im Übrigen auch eine Eins-zu-eins-Abbildung gar nicht notwendig und erforderlich ist. Zudem spiegelt die Auswahl der Stichprobe auch den methodischen Ansatz wider und berücksichtigt für weitere Vergleichsanalysen, z.B. mit der Einsatzsituation, auch Einheiten, die den Spezifika der Einsatzsituationen ähnlich sind.

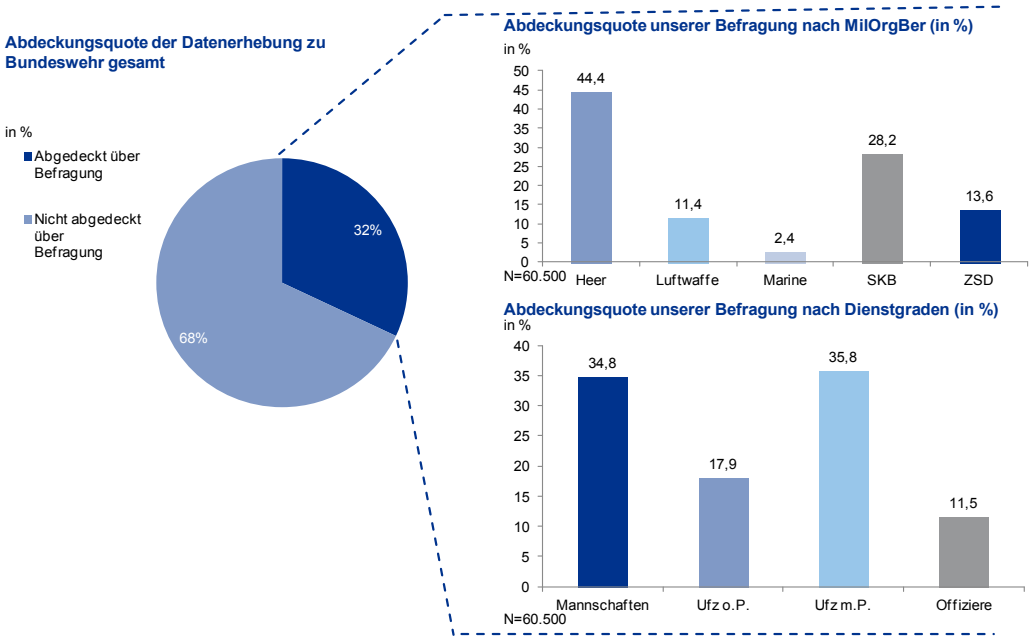


Abbildung 2[102]

In der Befragung sind rund 44,4% der Soldaten den militärischen Organisationsbereichen des Heeres zugeordnet gewesen und rund 28,2% der SKB, und Soldaten der Marine sind mit 2,4% vertreten gewesen (siehe Abbildung 2). Der auf den ersten Blick niedrige Anteil der Marine erklärt sich strukturell durch die Auswahl einiger weniger Einheiten, insbesondere bei den Booten und Schiffen, die aber repräsentativ für die Gegebenheiten einer viel größeren Anzahl sind. Zudem wurden Landeinheiten sowie seegehende Einheiten der Marine befragt. Die Mannschaftsdienstgrade und Unteroffiziere mit Portepee haben eine ähnlich hohe Abdeckungsquote von 34,8% bzw. 35,8%, während Unteroffiziere ohne Portepee und Offiziere mit Portepee mit 17,9% und 11,5% weniger stark vertreten sind.

Eine kontinuierliche Messung von Daten der 180 Dienststellen anhand von drei Messzeitpunkten von März bis Mai 2012 ist durch eine vollständige Rücklaufquote (per Weisung) realisiert worden: So hat sich jede ausgewählte Dienststelle drei Mal am Fragebogen beteiligt.

Auch die längsschnittliche Betrachtung der Zeitspanne von drei Monaten hat sich als ausreichend und angemessen erwiesen: So konnten wesentliche Konstanten wie z.B. die durchschnittliche Höhe der zeitlichen Gesamtbelastung, die Höhe der Dienstzeitpläne[103] und Überstunden sowie der Anteil unbesetzter

[102] Innerhalb der Grafiken wird militärischer Organisationsbereich mit „MilOrgBer“, sowie Stunden mit „h“ und Dienstposten mit „DP“ abgekürzt.

[103] Es sind im Folgenden unter "Dienstzeitplan" in Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung die gemäß ZDv 10/5 Nr. 211 regelmäßig zu leistenden Dienststunden von Dienstbeginn bis Dienstschluss einschließlich der dazwischen liegenden Pausen zu verstehen. In Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung liegt der „Dienstzeitplan“ entsprechend § 3 Abs. 1 S. 1 AZV (regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit) bei 41 Stunden ohne Pausen. Da die Überstundenzählung ab Überschreiten der 41 Stunden beginnt und die Erfassung der Pausen je nach Zeiterfassungssystem und je nach Verteilung der Dienststunden in der Woche anders

Dienstposten[104] über die drei Monate hinweg identifiziert werden (siehe Abbildung 3). Zufallseffekte bzw. zufallsbedingte Schwankungen können aufgrund der Länge der Befragung, aber auch aufgrund der Größe der Stichprobe so weitestgehend ausgeschlossen werden.

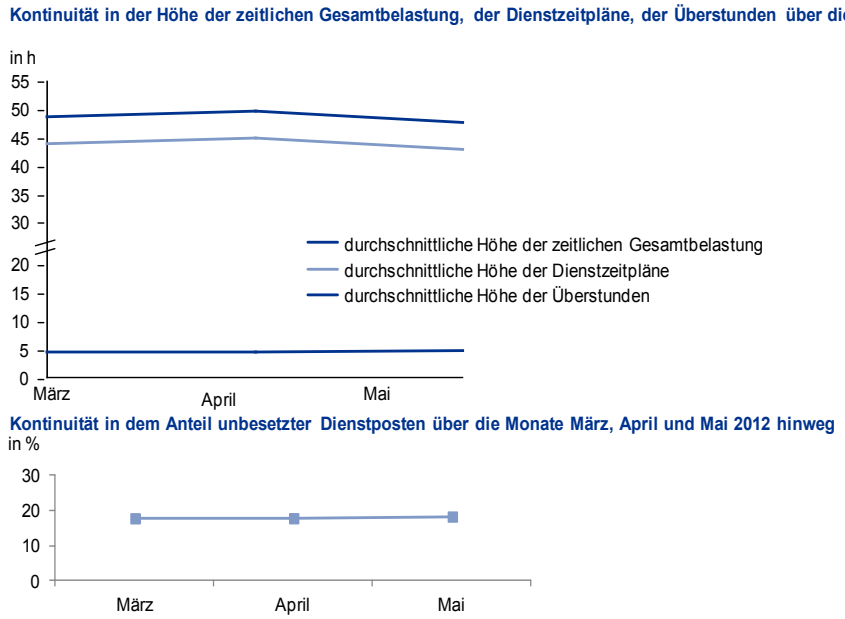


Abbildung 3

Rund zwei Drittel aller Daten zur Diensterfassung sind vollständig nutzbar gewesen (siehe Abbildung 4): 15% der Daten sind aufgrund der automatisierten Zeiterfassung fehlerfrei, 32% aller Daten sind plausibel gewesen und bei 19% konnten fehlerhafte Angaben vollständig durch Nachfragen, Korrekturen und händischen Bereinigungsaufwand korrigiert werden. In den verbleibenden 35% der Datenbestände kam es zu Fehlern bei einzelnen Datenpunkten[105]. Diese waren im Wesentlichen auf das Fehlen von standardisierten, einheitlichen Erfassungssystemen für Dienstzeiten vor Ort, unklaren Verantwortlichkeiten bei der Zeiterfassung und Unwissenheit bzw. ein falsches Verständnis im Umgang mit dem DZAE zurückzuführen. Fehlerhafte Daten sind vor Durchführung der Analysen bereinigt und nicht berücksichtigt worden, damit keine Verzerrung der Daten entsteht.

programmiert ist, wurden hier dem „Dienstzeitplan“ 41 Stunden zugrunde gelegt. Eine gewisse, im Ergebnis nicht relevante Unschärfe ist bei der Erfassung von Pausen in Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung entstanden.

[104] Der Anteil „unbesetzter Dienstposten“ ist die Differenz zwischen der in der Soll-Org ausgeprägten und den „tatsächlich besetzten“ Dienstposten. Aufgrund der Zielsetzung des Fragebogens könnte hier eine nicht ganz auszuschließende Unschärfe bei der Einberechnung von Zu- und Abkommandierungen vorliegen. Nach Rücksprachen mit Dienststellen und Datenkorrekturen gehen wir aber davon aus, dass Zu- und Abkommandierungen im Wesentlichen einberechnet wurden. Darüber hinaus ist für den Fall einer unkorrekten Zuordnung von einer statistischen Gleichverteilung auszugehen, so dass der hier ermittelte Wert von rd. 21% als belastbar angesehen wird.

[105] Beispiele sind: selektive Entfernung von Angaben zur zeitlichen Belastung bei einem Dienstgrad in einem der drei Befragungsmonate, selektive Entfernung von Angaben zur zeitlichen Mehrbelastung bei allen Dienstgraden in einem Befragungsmonat, selektive Entfernung von Angaben zur zeitlichen Belastung bei zwei verschiedenen Dienstgraden in zwei verschiedenen Monaten.

Insgesamt ist die mögliche Fehlerquote somit derart reduziert worden[106], dass wir davon ausgehen, dass die ausgewerteten Daten dem höchsten Gütekriterium, der Validität (Gültigkeit), genügen.

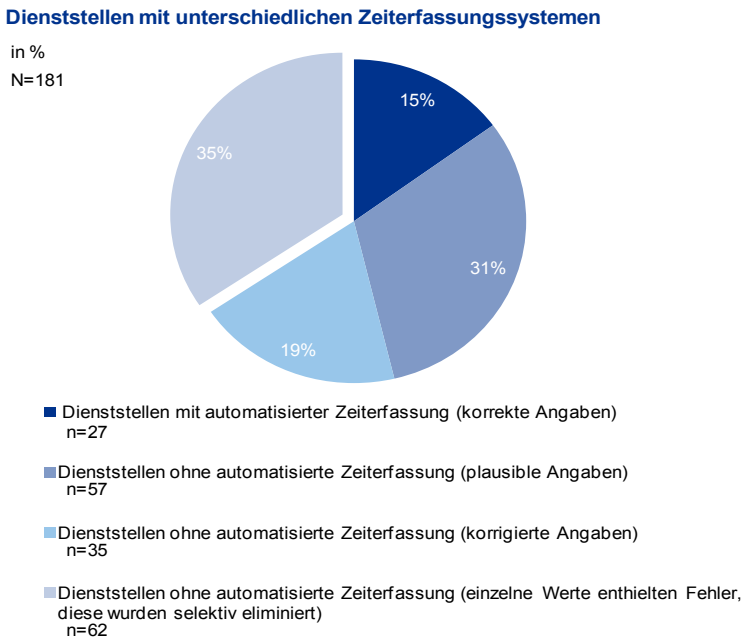


Abbildung 4

5.2 Wesentliche inhaltliche Ergebnisse der Erhebung im Inland

Im Befragungszeitraum liegt die zeitliche Gesamtbelastung über alle militärischen Organisationsbereiche hinweg bei 48,2 Stunden pro Woche. Die Höhe der Dienstzeitpläne liegt bei 43,9 Stunden pro Woche.

Alle militärischen Organisationsbereiche haben im Schnitt eine ähnlich hohe zeitliche Gesamtbelastung – definiert als die Höhe der Dienstzeitpläne und die Höhe des Überstundenaufkommens –, die im Durchschnitt pro Monat bei 48,2 Stunden pro Woche zwischen Montag und Sonntag (Mo-So)[107] liegt. Die durchschnittliche Abweichung um den Mittelwert liegt bei 1,9. Die Marine hat die höchste zeitliche Gesamtbelastung (die maximale Abweichung vom Mittelwert liegt somit bei rund 6%), auch wenn die seegehenden Einheiten[108] aufgrund ihrer Sondersituation[109] herausgerechnet werden. Die Abweichung vom Durchschnittswert auf Ebene der militärischen Organisationsbereiche ist daher relativ gering. Die größte Differenz in der zeitlichen

106 Eine Unschärfe ist durch die uneinheitliche Erfassung von Pausenzeiten in Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung aufgetreten. Im Ergebnis könnte dies allerdings nur zu einer geringeren zeitlichen Gesamtbelastung führen. Die Kernaussagen diese Berichts behalten aber Gültigkeit. Eine weitere Unschärfe kann bei der Erfassung der IST-Besetzung entstanden sein.

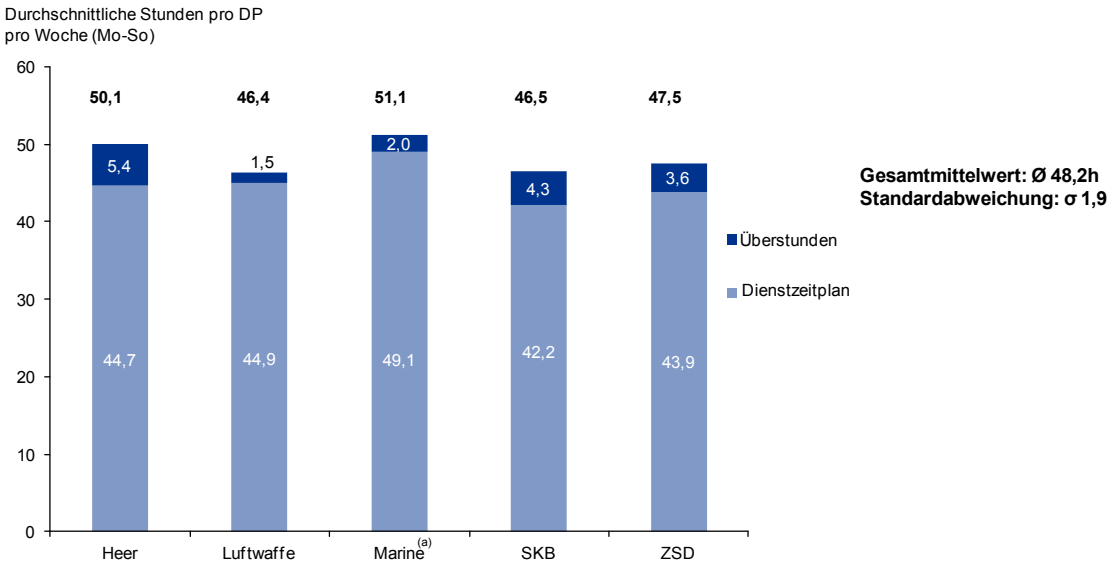
107 Sofern nicht anderweitig gekennzeichnet, ist im nachfolgenden Text mit „pro Woche“ immer die Woche von Montag bis Sonntag definiert.

108 Zu den schwimmenden Einheiten der Marine zählen in den folgenden Analysen: die untersuchten Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte und die Marineschule Mürwik.

109 Die seegehenden Einheiten hatten sehr hohe Werte, die in der Statistik als Ausreißer klassifiziert werden. Diese Ausreißerwerte wurden aufgrund ihrer potenziell verfälschenden Darstellung nicht in Mittelwertanalysen einbezogen.

Belastung entsteht zwischen Luftwaffe und der Marine mit ca. fünf Stunden in der Woche, dies entspricht ca. 10% (siehe Abbildung 5).

Zeitliche Gesamtbelastung eingeteilt nach MilOrgBer

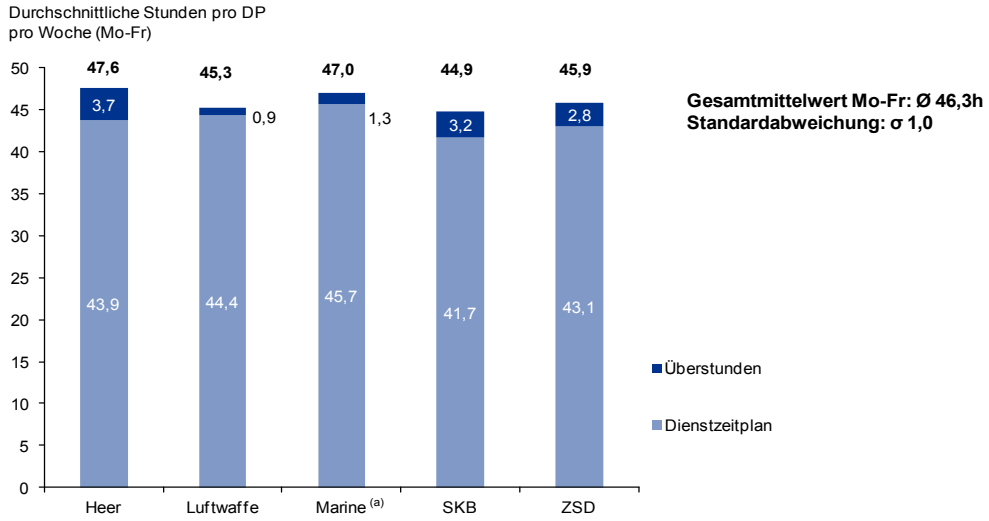


Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 5

Von der zeitlichen Gesamtbelastung zwischen Montag und Sonntag wird insgesamt rund 96% zwischen Montag und Freitag abgedeckt. Die zeitliche Gesamtbelastung zwischen Montag und Freitag liegt im Durchschnitt pro Monat bei 46,3 Stunden mit einer durchschnittlichen Abweichung von ca. einer Stunde (siehe Abbildung 6). Die SKB hat die höchste Abweichung zum Durchschnittswert mit ca. 1,4 Stunden (entspricht ca. 3%), sodass die Abweichung vom Durchschnittswert auch hier als relativ gering eingeschätzt werden kann.

Zeitliche Gesamtbelastung eingeteilt nach MilOrgBer



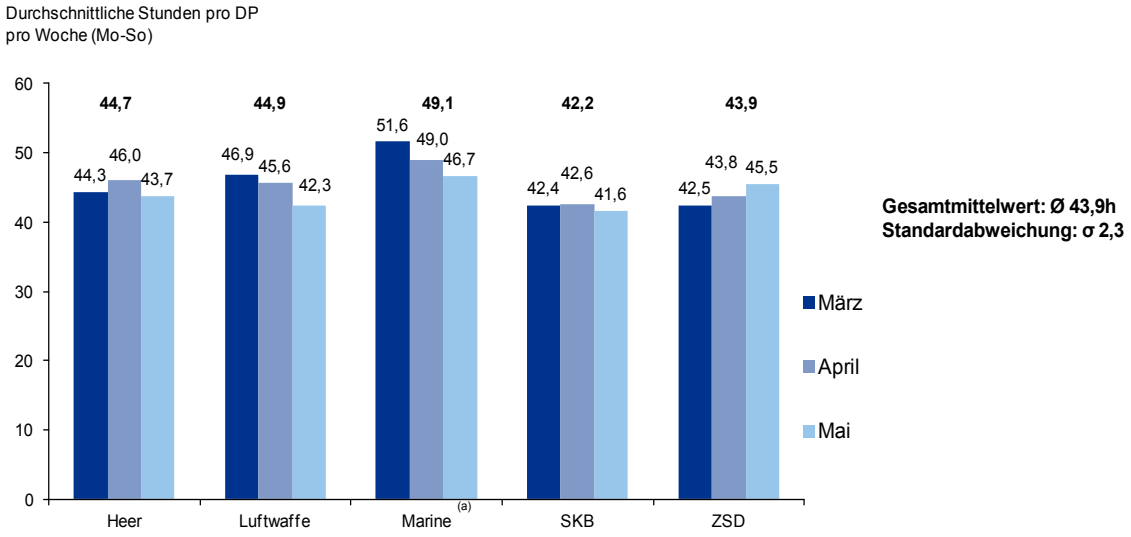
Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 6

Ein ähnliches Phänomen ist bei den Dienstzeitplänen sichtbar: Dieser Dienstzeitplan liegt auf Ebene der militärischen Organisationsbereiche im Durchschnitt des gesamten Befragungszeitraums bei 43,9 Stunden pro Woche (siehe Abbildung 7). Das bedeutet, dass der Dienstzeitplan ca. zwei Stunden unter der Rahmendienstzeit bzw. der zeitlichen Bemessungsgrundlage von 46 Stunden für Dienstzeitausgleich liegt. Die Marine hat über alle drei Monate hinweg im Durchschnitt den höchsten Dienstzeitplan, auch wenn schwimmende Einheiten aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit in die Berechnung einbezogen wurden. Der niedrigste Dienstzeitplan liegt bei der SKB mit durchschnittlich 42,2 Stunden pro Woche[110]. Die Dienstpläne liegen insofern im Rahmen der nach der EU-Arbeitszeitrichtlinie vorgegebenen Höchstarbeitszeit pro Woche. Für die Bereiche, in denen die Höchstarbeitszeit dennoch überschritten wird, bedarf es entsprechender Sonderregelungen i.S.d. Art. 16, 17, 21 der EU-Arbeitszeitrichtlinie, sofern die Überstunden nicht durch eine veränderte Planung verhindert werden können.

[110] Die ggf. als ungewöhnlich hoch erscheinenden Dienstzeitpläne des ZSD von durchschnittlich knapp 44 Stunden können darin begründet sein, dass die befragten Dienststellen des ZSD aus dem kurativen Bereich stammen.

Entwicklung der wöchentlichen Dienstzeitpläne nach MilOrgBer in den Monaten März, April und Mai 2012



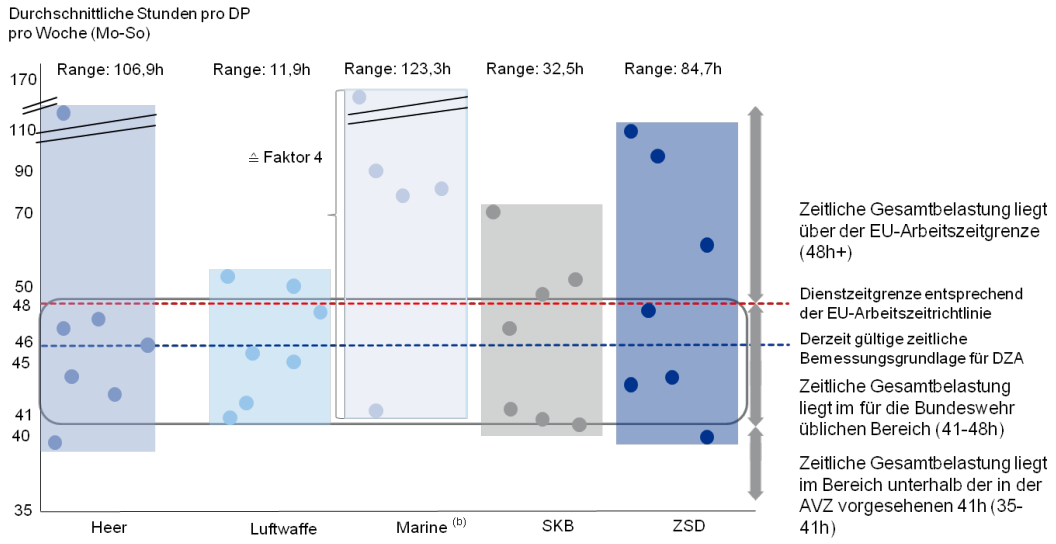
Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 7

Zwischen den Einheiten und Verbänden innerhalb der militärischen Organisationsbereiche schwankt die zeitliche Belastung und Mehrbelastung massiv. Auch in einzelnen Einheiten und Verbänden treten innerhalb des Befragungszeitraums starke Schwankungen auf.

Obwohl sich die zeitliche Gesamtbelastung und die Dienstzeitpläne im Durchschnitt auf ähnlichem Niveau über alle militärischen Organisationsbereiche mitteln, sind innerhalb der militärischen Organisationsbereiche starke Schwankungen zu erkennen. Beispielsweise schwankt die zeitliche Gesamtbelastung bis um das Vierfache zwischen den Einheiten und Verbänden. So liegt der Range, d.h. die Spanne zwischen dem maximalen und dem minimalen Wert, in der zeitlichen Gesamtbelastung bei der Marine – die seegehenden Einheiten mit einbezogen – bei 123,3. Das heißt, dass zwischen dem niedrigsten Wert in der zeitlichen Gesamtbelastung und dem höchsten Wert innerhalb der Marine eine Differenz von bis zu 123,3 Stunden pro Woche entsteht (siehe Abbildung 8). Bei der Luftwaffe ist der Range mit 11,9 sowie die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert von 3,9 am geringsten (siehe Abbildung 8). Die befragten Dienststellen der Luftwaffe haben folglich eine ähnlich hohe zeitliche Belastung mit den wenigsten Schwankungen untereinander. Die Marine hat mit 32,2 gemeinsam mit dem ZSD mit 16,4 die höchste Abweichung vom Mittelwert, das heißt, dass die zeitliche Belastung innerhalb der Marine und des ZSD am stärksten schwanken.

Die Einheiten/Verbände pro MilOrgBer mit der maximalen und der minimalen zeitlichen Gesamtbelastung sowie weitere 5 zufällig ausgewählte Einheiten/Verbände pro MilOrgBer [a]



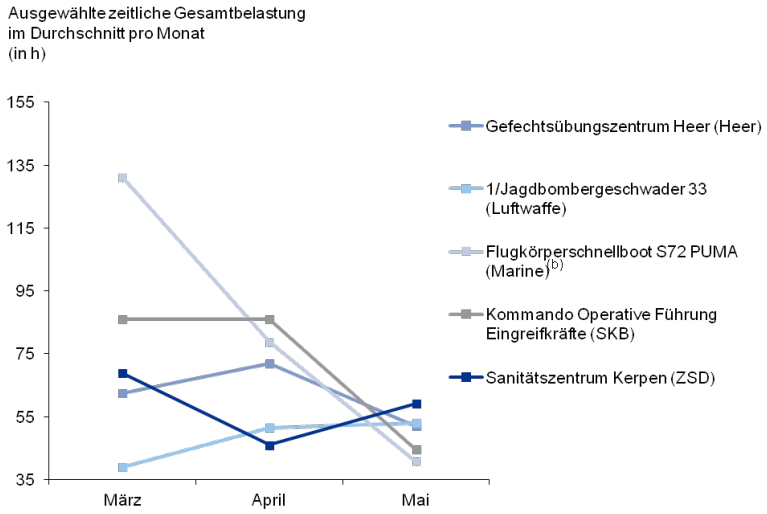
Anm.: (a) Die Standardabweichung innerhalb des Heeres liegt bei 16,0; Luftwaffe: 3,9; Marine: 32,2; SKB: 7,3; ZSD: 16,4. D.h., dass bei der Luftwaffe als einziger MilOrgBer die zeitliche Gesamtbelastung am geringfügigsten um den Mittelwert der Luftwaffe schwankt.
(b) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind mit einbezogen.

Abbildung 8

Eine ähnlich große Bandbreite zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert weisen die Schwankungen innerhalb der Dienstzeitpläne und der Überstunden auf (siehe Anhang, Abbildung 26, 27). Die zeitliche Belastung und Mehrbelastung scheint am stärksten durch die individuelle Auftragslage der Einheit bzw. des Verbands getrieben zu sein.

Auch innerhalb des Befragungszeitraums von drei Monaten kommt es innerhalb einzelner Verbände und Einheiten zu massiven Schwankungen (siehe Abbildung 9): Beispielsweise hat sich die zeitliche Gesamtbelastung des Flugkörperschnellboots PUMA (Marine) im Befragungszeitraum mit bis zu 90 Stunden ungefähr verdreifacht. Diese Schwankungen sind vor allem durch eine veränderte Auftragslage erklärbar wie z.B. unterschiedliche Anzahl von Manövern auf See oder Übungsvorhaben sowie auch durch veränderte Flugpläne aufgrund saisonaler Schwankungen in den Wetterbedingungen (bei der Luftwaffe).

Die Einheiten/Verbände der jeweiligen MilOrgBer[a] mit der höchsten Schwankung in der zeitlichen Gesamtbelastung in den Monaten März, April und Mai 2012



Anm.: (a) Die Standardabweichungen in der zeitlichen Gesamtbelastung über die 3 Monate hinweg liegen für das Heer bei 8,6, für die Luftwaffe bei 6,9, für die Marine bei 12,9, für die SKB bei 7,7, für den ZSD bei 9,5. Für die Luftwaffe ist die zeitliche Gesamtbelastung in den 3 Monaten daher am ehesten vorhersehbar.
(b) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind mit einbezogen.

Abbildung 9

Ähnliche Schwankungen einzelner Einheiten und Verbände innerhalb der drei Monate treten auch bei der Höhe der Dienstzeitpläne und der Höhe der Überstunden auf (siehe Anhang, Abbildung 28, 29).

Das Überstundenaufkommen ist weder durch die Höhe der Dienstzeitpläne noch durch die Höhe der Abweichung zur Soll-Org[111] getrieben, sondern durch die individuelle Auftragslage, Wachdienste und Übungen.

Es ist keine signifikante Korrelation zwischen der Höhe des Dienstzeitplans und dem jeweiligen Überstundenaufkommen erkennbar, d.h. das Überstundenaufkommen ist nicht direkt abhängig von der Höhe des Dienstzeitplans (siehe Abbildung 10). Auch statistisch ist hier kein Zusammenhang nachweisbar (der berechnete Korrelationskoeffizient liegt bei r = 0,01, *nicht signifikant*).

111 Die schwimmenden Einheiten der Marine sind in den beiden Korrelationsanalysen mit einbezogen.

Abbildung des Zusammenhangs zwischen der Höhe der Dienstzeitpläne und der Anzahl geleisteter Überstunden

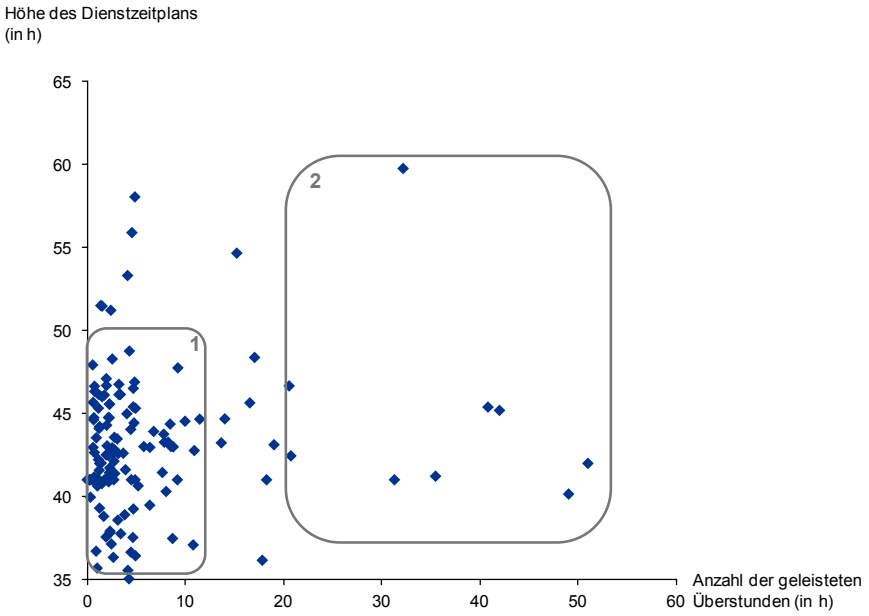


Abbildung 10

Die Mehrheit der Dienststellen gruppiert sich um den Durchschnittswert der Überstunden pro Woche (4,3 Stunden) und den Durchschnittswert der Dienstzeitpläne pro Woche (43,9 Stunden). Eine leichte Tendenz zur Steigerung der Überstundenanzahl bei einer niedrigeren Höhe der Dienstzeitpläne ist erkennbar (siehe Kennzeichen 1 in Abbildung 10). Man kann allerdings von keiner eindeutigen Korrelation sprechen, da selbst bei Dienststellen mit hohen Dienstzeitplänen viele Überstunden auftreten bzw. bei Dienststellen mit niedrigen Dienstzeitplänen viele Überstunden auftreten (siehe Kennzeichen 2 in Abbildung 10).

Zudem gibt es keine eindeutige Korrelation zur Abweichung von der Soll-Org (siehe Abbildung 11), also zum Anteil der aktuell nicht besetzten bzw. nicht verfügbaren Dienstposten. Der berechnete Korrelationskoeffizient ist nicht signifikant (r = 0,17; *nicht signifikant*).

Abbildung des Zusammenhangs zwischen dem Anteil der unbesetzten Dienstposten und der Anzahl geleisteter Überstunden

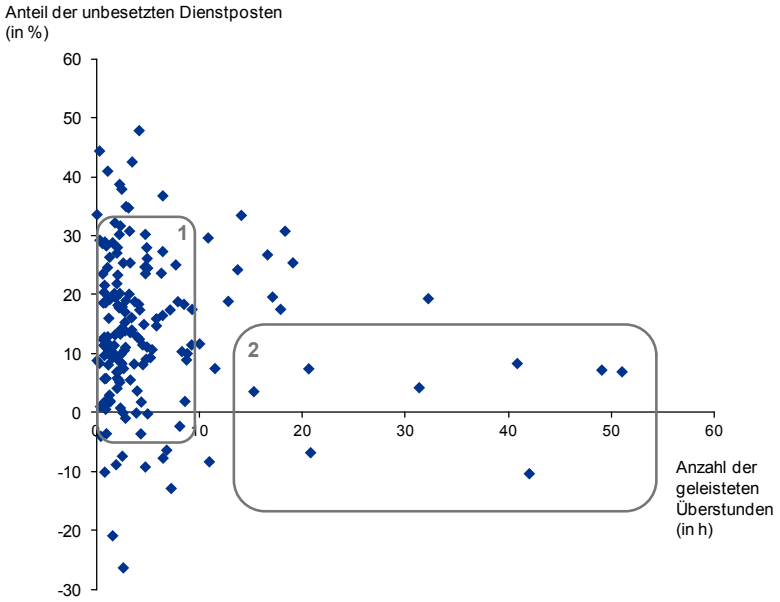


Abbildung 11

Die Mehrheit der Dienststellen liegt um den Durchschnittswert der Überstunden pro Woche (4,3 Stunden) und dem durchschnittlichen Anteil der Dienstpostenunterbesetzung (rund 21%). Dabei ist eine leichte Tendenz zur Steigerung der Überstundenanzahl bei einem höheren Anteil von unbesetzten Dienstposten zu erkennen (siehe Kennzeichen 1 in Abbildung 11). Dennoch kann von keiner eindeutigen Korrelation gesprochen werden, da sowohl bei Dienststellen mit Dienstpostenunterbesetzung als auch bei Dienststellen mit Überbesetzungen signifikante Überstunden auftreten (siehe Kennzeichen 2 in Abbildung 11).

Unseren weiteren Analysen ist folglich das Auftreten von zeitlicher Mehrbelastung durch die individuelle Auftragslage erklärbar, d.h. unter anderem durch die Ableistung von Übungen und Wachdiensten.

Rund 74% der Überstunden fallen an Wochentagen zwischen Montag und Freitag an, rund 26% der Überstunden an Wochenenden. Jeden Tag (Mo-So) fällt zwar in etwa die gleiche Höhe an Überstunden an, nur sind die Dienstzeitpläne unter der Woche genauer geplant als am Wochenende: So werden die Dienstzeiten am Wochenende durch auftretende Überstunden mehr als verdoppelt, während die Überstunden unter der Woche lediglich ca. 7% mehr Dienst bedeuten (siehe Anhang, Abbildung 30, 31).

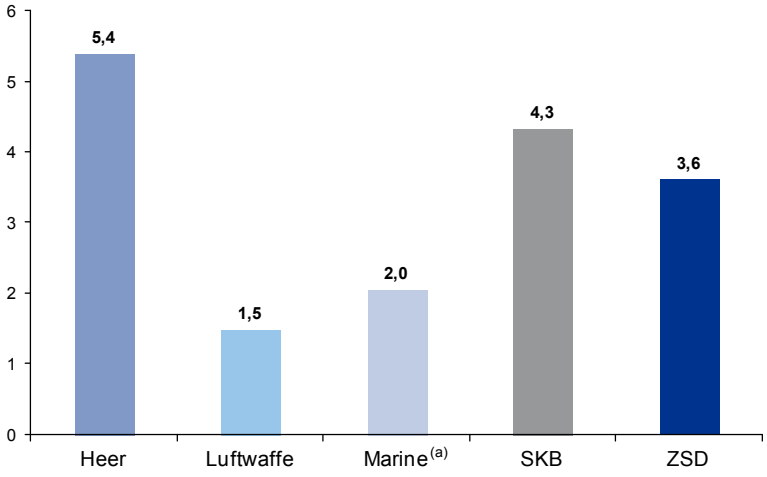
Im Vergleich zu anderen militärischen Organisationsbereichen leistet das Heer bis nahezu viermal so viele Überstunden. Beim Gesamtvolumen aller Überstunden pro Monat ist das Heer überproportional mit 54% vertreten, auch wenn es nur 44% der Gesamtstichprobe ausmacht.

Die Höhe der Überstunden pro Woche liegt über alle militärischen Organisationsbereiche hinweg bei durchschnittlich rund 4,3 Stunden (Mo-So) mit einer durchschnittlichen Abweichung von 1,5 (siehe Abbildung 12). Die SKB liegt mit durchschnittlich 4,3 Stunden pro Woche genau im Durchschnitt. Das Heer leistet mit 5,4

Stunden pro Soldat pro Woche fast viermal (knapp 4 Stunden) so viele Überstunden wie die Luftwaffe mit 1,5 Stunden pro Woche zusätzlichem Dienst. Die Marine leistet – die seegehenden Einheiten nicht berücksichtigt – rund 2 Stunden pro Woche zusätzlichen Dienst. Dementsprechend schwankt das Überstundenaufkommen, verglichen mit der Höhe der zeitlichen Gesamtbelastung und der Höhe der Dienstzeitpläne, auf Ebene der militärischen Organisationsbereiche am stärksten.

Überstunden eingeteilt nach MilOrgBer

Durchschnittliche Stunden pro DP pro Woche (Mo-So)



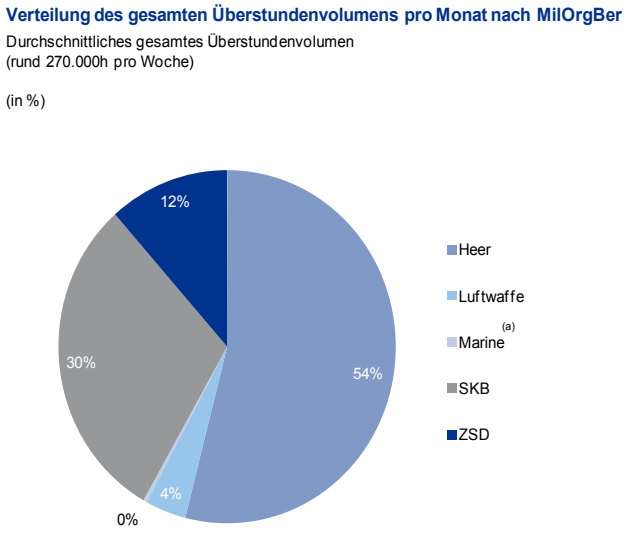
Gesamtmittelwert: Ø 4,3h
Standardabweichung: σ 1,5

Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 12

Das Gesamtvolumen aller Überstunden pro Monat[112] verteilt sich zu 54% auf das Heer und zu 30% auf die SKB (siehe Abbildung 13). Die Aufteilung des Überstundenvolumens ist nicht proportional, da das Heer mehr als 1/3 der Gesamtstichprobe ausmacht und über die Hälfte aller Überstunden leistet. Mögliche Gründe für diese Unterschiede können einerseits in den jeweiligen Org-Strukturen und der zugrundeliegenden Soll-Org-Ausplanung liegen. Des Weiteren ist zu vermuten, dass die Neustrukturierung der Bundeswehr, aber auch die Implikationen aus dem Einsatz eine Rolle spielen.

[112] Das Gesamtvolumen der Überstunden pro Monat beträgt rund 1,1 Millionen Stunden, das durchschnittliche Gesamtüberstundenvolumen pro Woche beträgt rund 270.000 Stunden, die schwimmenden Einheiten der Marine nicht mit einbezogen.



Anm.: (a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 13

Das Überstundenaufkommen von Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung ist um ca. 60% höher als das von Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung.

Der Mittelwert der geleisteten Überstunden in Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung liegt bei 5,7 Stunden pro Woche, während der Mittelwert der geleisteten Überstunden in Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung bei 3,5 Stunden pro Woche liegt (siehe Abbildung 14)[113].

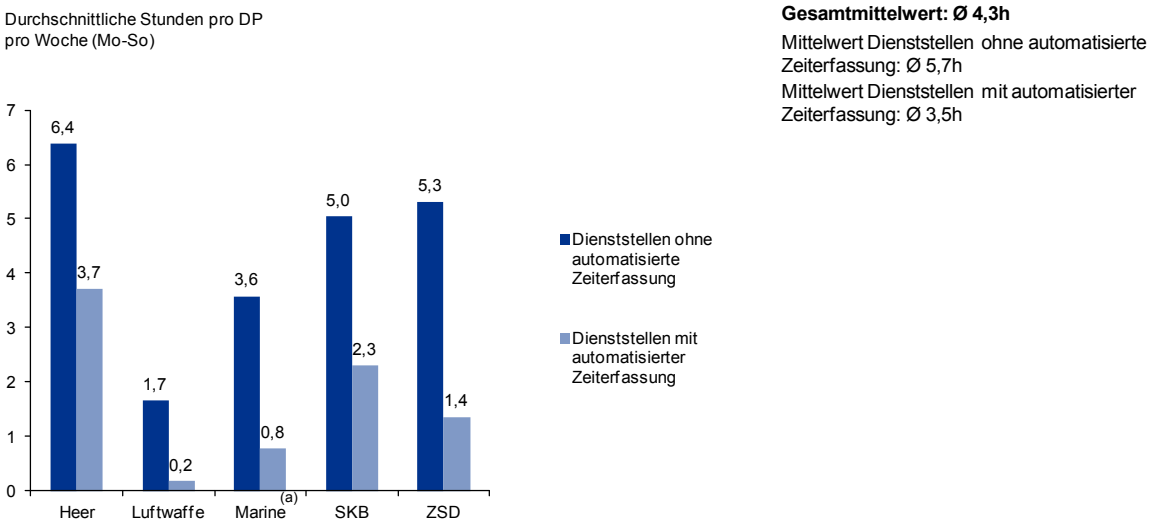
Aus Korrekturen der Daten durch Nachfragen und händische Bereinigung ist festzustellen, dass sich bei Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung keine Tendenz zu einer erhöhten Angabe von Überstunden ergeben hat, da häufig auch eine zu niedrige Anzahl an Stunden gemeldet wurde (wie z.B. insgesamt Angaben zu Dienstzeitplänen unterhalb von 35 Stunden pro Woche).

Eine Begründung für die hohe Differenz in den Überstunden kann sein, dass unterschiedliche Auftrags- und Tätigkeitsprofile bei Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung ein unterschiedliches Überstundenaufkommen bedingen. So zählen ca. 75% der Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung zu zentralen Einrichtungen und Führungseinheiten und -kommandos. Auch aufgrund fehlender oder nur einer geringen Anzahl an Wachdiensten und Übungen in diesen Einrichtungen fallen hier deutlich weniger Überstunden an. Hinzu kommt, dass zentrale Einrichtungen vermehrt durch Offiziere besetzt sind, die weniger Überstunden leisten als niedrigere Dienstgradgruppen.

Auch wenn aus tatsächlichen Gründen die hohe Abweichung zwischen den Dienststellen erklärbar ist, wäre aus juristischer Sicht (Art. 3 GG) und aus Gründen der Transparenz unseres Erachtens geboten ein klares, einheitliches Erfassungssystem der Dienstzeiten einzuführen.

[113] Die schwimmenden Einheiten der Marine sind nicht mit einbezogen.

Vergleich des Überstundenaufkommens bei Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung mit Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung (absolut)



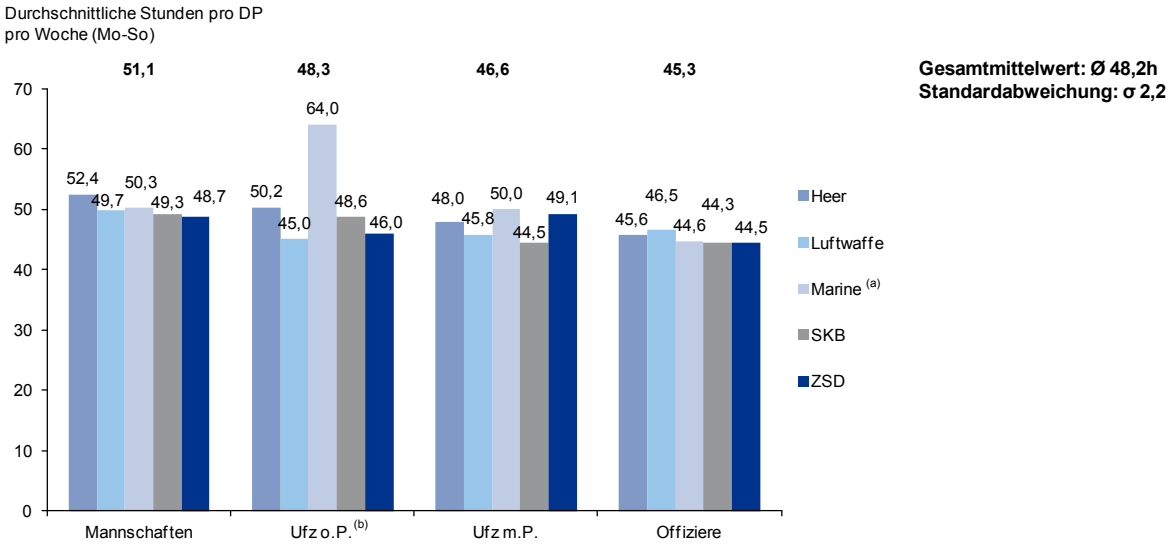
Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 14

Über alle militärischen Organisationsbereiche hinweg haben Mannschaften die höchste zeitliche Gesamtbelastung, weil sie die höchsten Dienstzeitpläne und das höchste Überstundenaufkommen haben.

Bei einer durchschnittlichen zeitlichen Gesamtbelastung aller Dienstgrade von insgesamt durchschnittlich 48,2 Stunden pro Woche leisten die Mannschaftsdienstgrade mit durchschnittlich rund 51,1 Stunden pro Woche am meisten Dienst (siehe Abbildung 15). Die Differenz in der zeitlichen Gesamtbelastung zwischen Mannschaften und Offizieren beträgt rund 6 Stunden, dies entspricht rund 12%. Die Unteroffiziere ohne Portepee der Marine (die seegehenden Einheiten nicht mit einbezogen) bilden mit ihrer zeitlichen Belastung von durchschnittlich rund 64 Stunden pro Woche eine Ausnahme. Diese Ausnahme ist z.B. in vermehrten Wachdiensten und vermehrten technischen (Bereitschafts-)Diensten der betroffenen Berufsgruppe begründet.

Zeitliche Gesamtbelastung pro Woche eingeteilt nach Dienstgraden und MilOrgBer

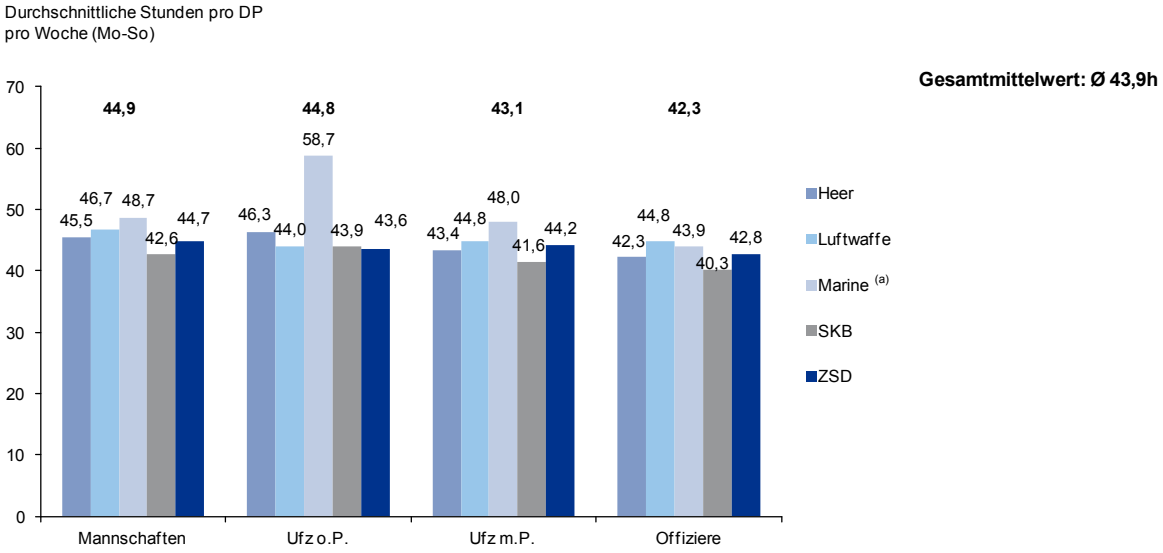


Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.
(b) Mögliche Gründe der hohen zeitlichen Belastung der Ufz o.P. der Marine sind SAP-Eingaben in Schulen und Wachdienste.

Abbildung 15

Auch wenn die Dienstzeitpläne über alle Dienstgrade hinweg relativ ähnlich verteilt sind, haben die Mannschaftsdienstgrade mit 44,9 Stunden pro Woche, verglichen mit höheren Dienstgradgruppen, die höchsten Dienstzeitpläne in der Woche zu absolvieren (siehe Abbildung 16). So liegt der größte Unterschied in der Höhe der Dienstzeitpläne zwischen Mannschaften und Offizieren (rund 2,6 Stunden im Schnitt pro Woche bzw. rund 6%). Auch hier stellen die Unteroffiziere ohne Portepee der Marine (die seegehenden Einheiten sind nicht mit einbezogen) mit einem durchschnittlichen Dienstzeitplan von 58,7 Stunden pro Woche eine Ausnahme dar.

Wöchentlicher Dienstzeitplan eingeteilt nach Dienstgraden und MilOrgBer

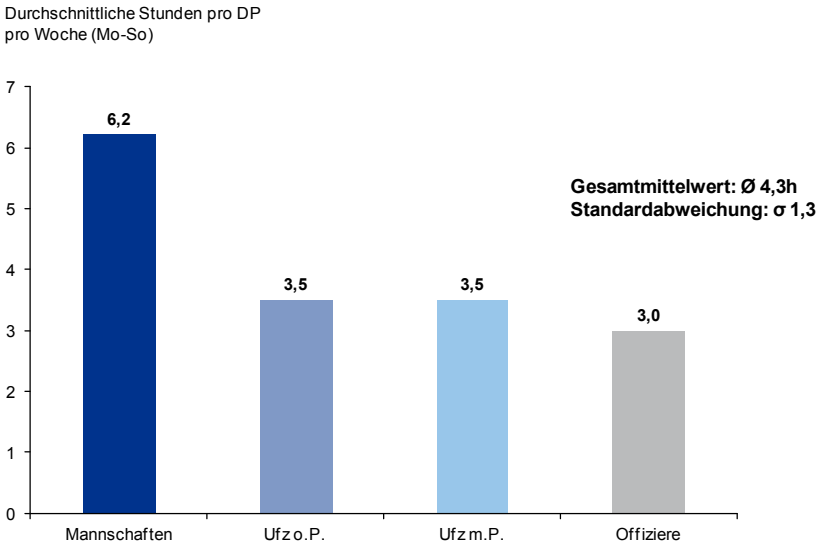


Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 16

Aus Abbildung 17[114] wird ersichtlich, dass die Anzahl der Überstunden der Mannschaften durchschnittlich bei 6,2 Stunden pro Woche liegt. Sie ist rund zweimal höher als die Anzahl der Überstunden von Offizieren (durchschnittlich 3 Stunden pro Woche).

Überstundenverteilung nach Dienstgraden



Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 17

Die Verteilung des Überstundenaufkommens nach Dienstgraden gilt für alle militärischen Organisationsbereiche und zeigt auch, dass Überstunden aufgabenbezogen entstehen. Ausnahmen sind z.B.

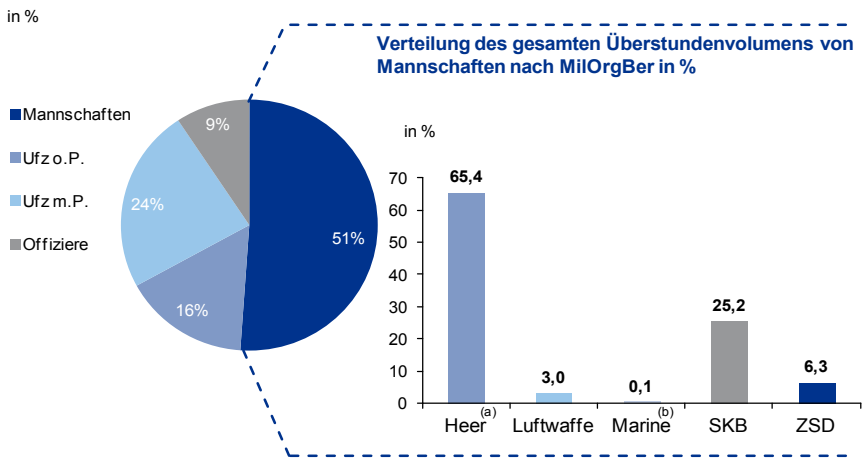
[114] Die schwimmenden Einheiten der Marine sind nicht mit einbezogen.

Unteroffiziere mit Portepee des ZSD. Diese sind meistens Rettungssanitäter und leisten mit durchschnittlich fünf Stunden pro Woche die meisten Überstunden verglichen mit den Mannschaften (durchschnittlich vier Stunden pro Woche, siehe Anhang, Abbildung 28).

Das durchschnittliche monatliche Gesamtvolumen aller Überstunden – die seegehenden Einheiten der Marine nicht berücksichtigt – verteilt sich mit 51% auf die Mannschaftsdienstgrade (siehe Abbildung 18, Kreisdiagramm). Diese Verteilung ist nicht proportional, da Mannschaften ca. ein Drittel der Gesamtstichprobe ausmachen, aber etwas mehr als die Hälfte aller Überstunden leisten. Bezieht man diese Verteilung des Gesamtvolumens aller Überstunden auf die militärischen Organisationsbereiche, so ist das Heer überproportional vertreten: Die Mannschaften des Heeres leisten rund 33% des gesamten Überstundenvolumens (insgesamt im Durchschnitt rund 87.500 Stunden pro Woche).

Mannschaften des Heeres leisten die meisten Überstunden im Vergleich zu Mannschaften anderer militärischer Organisationsbereiche und machen mit rund 65% fast zwei Drittel des hohen Überstundenaufkommens aller Mannschaftssoldaten (insgesamt rund 135.000 Stunden pro Woche) aus (siehe Abbildung 18, Balkendiagramm).

Verteilung des gesamten monatlichen Überstundenvolumens nach Dienstgraden



Anm.: (a) Von Mannschaftssoldaten des Heeres werden rund 87.500h pro Woche geleistet.
(b) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 18

Der Umfang des gesamten Überstundenaufkommens von rund 270.000 Stunden pro Woche bzw. rund 1,1 Millionen Stunden pro Monat würde für den Personalumfang der Befragung einem theoretischen Mehrbedarf von 6.400 neuen Dienstposten bzw. Personalkosten von rund 250 Millionen Euro p.a.[115] entsprechen, wenn man annimmt, dass ein Dienstposten durchschnittlich 45 Wochen im Jahr Dienst mit einem Dienstzeitplan von 43,9 Stunden pro Woche leistet. Hochgerechnet auf die gesamte Bundeswehr entspräche dies rund 20.000 neuen Dienstposten bzw. Personalkosten von rund 800 Millionen Euro p.a. Bei einem Dienstzeitplan von 46

[115] Ausgehend von einer Kostensumme von 40.000 Euro pro Dienstposten p.a.

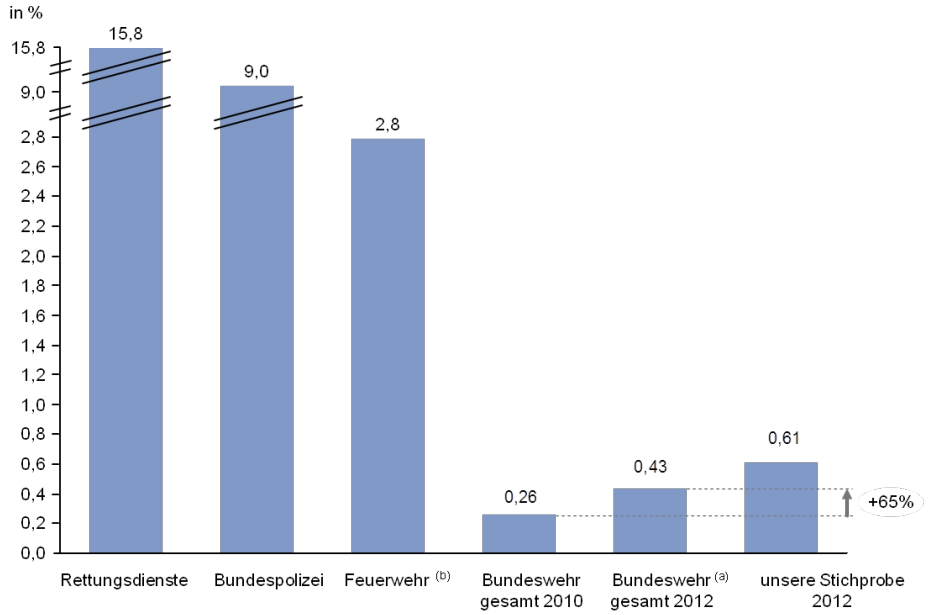
Stunden pro Woche (der aktuellen Ermessensgrundlage des DZAE für DZA) entspräche dies bezogen auf die Befragungsgruppe rund 6.100 neuen Dienstposten und bezogen auf die gesamte Bundeswehr rund 19.100 Dienstposten und damit Personalkosten von rund 240 Millionen Euro p.a. bzw. rund 760 Millionen Euro p.a.

Teilzeit ist bei der Bundeswehr bisher kaum etabliert, wird aber immer stärker nachgefragt. Die Teilzeitquote liegt bei ca. 0,43% bezogen auf die gesamte Bundeswehr und bei ca. 1% bezogen auf den Anspruchsberechtigtenkreis für Teilzeit.

Obwohl die Teilzeitquote seit dem Jahr 2010 bereits um ca. 65% gestiegen ist, liegt die Teilzeitquote laut Angaben des BMVg vom Mai 2012 in der gesamten Bundeswehr bei 0,43%. In der vorliegenden Befragung liegt die Teilzeitquote bei 0,61% und ist damit um ca. 42% höher als in der gesamten Bundeswehr. Verglichen mit der Teilzeitquote bei im Grundsatz vergleichbaren Berufsgruppen wie Rettungsdiensten, Bundespolizei und Feuerwehr ist die Teilzeitquote der Bundeswehr damit deutlich niedriger (siehe Abbildung 19).

Nach Berechnungen des BMVg beläuft sich der Kreis der Anspruchsberechtigten auf Teilzeit auf rund 73.000 Soldaten. Dementsprechend liegt, berechnet am Anspruchsberechtigtenkreis, die Quote der Soldaten in Teilzeit bei rund 1% und ist, wenn überhaupt, mit der Teilzeitquote der Feuerwehr vergleichbar.

Teilzeitquote in vergleichbaren Berufsgruppen und in der Bundeswehr gesamt (in %) nach Angaben des Statistischen Bundesamts (2010)



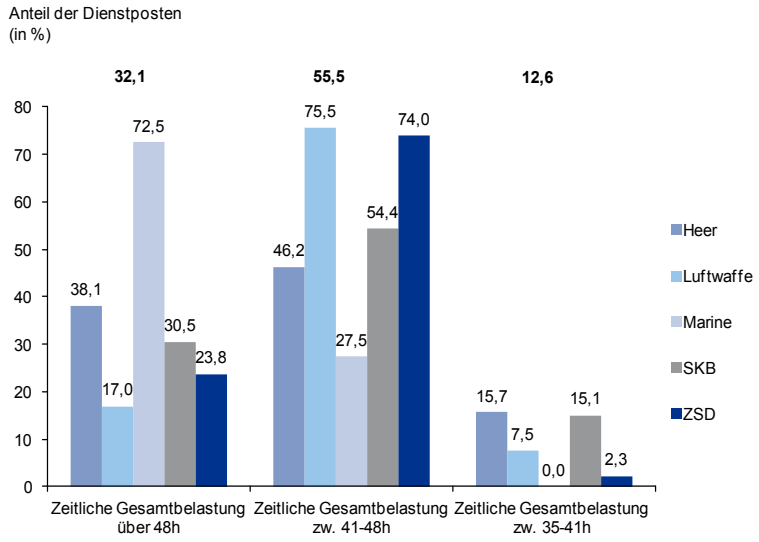
Anm.: (a) Angaben des BMVg vom Mai 2012.
Quelle: (b) Personalbericht Landesstadt Düsseldorf 2008.

Abbildung 19

Die Höhe der durchschnittlichen Dienstzeit von 48,2 Stunden in der Bundeswehr deutet auf ein grundsätzliches Problem mit der Einhaltung der EU-Arbeitszeitrichtlinie hin. Zudem führen vor allem Sondersituationen zu Verletzungen der EU-Arbeitszeitrichtlinie hinsichtlich des Gesamtstundenaufkommens und entsprechend auch hinsichtlich weiterer Vorgaben wie der Einhaltung von Ruhezeiten etc.

Bezogen auf die zeitliche Gesamtbelastung liegen heute mehr als zwei Drittel (rund 68%) der betrachteten Dienstposten (das entspricht rund 37.600 Soldaten in der Befragung) innerhalb der zeitlichen Rahmenbedingungen von 48 Stunden nach der EU-Arbeitszeitrichtlinie (siehe Abbildung 20). Andererseits liegt ein signifikanter Anteil der Dienstposten insbesondere bei der Marine zum Teil deutlich oberhalb der Stundenobergrenze. Rund 32% der Dienstposten (dies entspricht rund 17.700 Soldaten der Stichprobe) überschreiten diese mit durchschnittlich 8,8 Stunden pro Woche. Hochgerechnet auf die gesamte Bundeswehr wären dies ca. 55.000 Dienstposten. Im Hinblick auf die Möglichkeit zum finanziellen Ausgleich würde dies bei 45 Arbeitswochen und einer Kalkulationsgrundlage von rund 18,5 Euro[116] pro Überstunde für die Bundeswehr Kosten von ca. 375 Millionen Euro p.a. bei einer vollständigen finanziellen Abgeltung bedeuten.

Anteil der Dienstposten pro TSK/SK(a) aufgeteilt in die zeitliche Gesamtbelastung nach 48h+, nach 41-48h und nach unter 35-41h



Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Konsolidierte Ergebnisse für die Monate März, April, Mai 2012. Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind mit einbezogen.

Abbildung 20

Bei tieferer Analyse der Daten und qualitativen Nachfragen bei den Dienststellen hat sich gezeigt, dass wesentliche Gründe für die zeitliche Gesamtbelastung von über 48 Stunden die Teilnahme an militärischen Übungen auf Übungsplätzen (3 Wochen und mehr), (militärischen) Übungen in See und eine erhöhte Wachbelastung sind. Entsprechend unserer Überlegung, genau solche militärischen Übungen, in denen eine hohe zeitliche Belastung entsteht, sowie Aufenthalte in See und Wachdienste unter die Sonderregelungen der EU-AZR zu fassen, müsste sich folglich der Teil der zeitlichen Gesamtbelastung, der unter den

[116] Ausgehend von einer Kostensumme von 40.000 Euro pro Dienstposten p.a.

Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie fällt, entsprechend auf die „gewöhnlichen Grundbetriebstätigkeiten“ reduzieren.

Beispielsweise würde sich die zeitliche Belastung der schwimmenden Einheiten, die in den uneingeschränkten Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie fällt, unseren Analysen zufolge auf die Zeit im Hafen begrenzen, die prinzipiell unter 48 Stunden pro Woche liegen sollte. Für die Zeiten in See außerhalb eines Einsatzes müssten Sonderregelungen nach Art. 21 EU-AZR geschaffen werden, wenn diese länger als einen Tag dauern.

Des Weiteren ergibt sich möglicherweise das Erfordernis, die Wachbelastung anders auszugestalten[117] und für Einzelne zu reduzieren. Die Wachbelastung einzelner Soldaten müsste u.a. innerhalb des relevanten Ausgleichszeitraums für die Erreichung der durchschnittlichen 48-stündigen wöchentlichen Dienstzeit (4 Monate bei Anwendung der Ermächtigungsgrundlage des Art. 16 EU-AZR bzw. entsprechend länger bei Anwendung der Ermächtigungsgrundlage des Art. 17 Abs. 3 EU-AZR) anders verteilt werden, sodass nicht immer die gleichen Soldaten ein hohes Wachpensum ableisten. In Fällen, in denen eine solche Wachbelastungsreduktion bzw. -umverteilung nicht möglich ist, ist eine Erstellung eines Wachpools für Wachsoldaten zu erwägen, um eine Überschreitung der durchschnittlichen 48stündigen wöchentlichen Dienstzeit innerhalb des relevanten Ausgleichszeitraums sowie der jeweiligen vorgegeben Ruhezeiträume vorzubeugen.

5.3 Wesentliche inhaltliche Ergebnisse zur Erhebung der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung in Auslandsverwendungen

Um die zeitliche Belastung und Mehrbelastung in Auslandsverwendungen zu erheben, sind Telefoninterviews mit den Einsatzkontingentführern bzw. deren für die Studie ausgewählten Vertretern anhand eines standardisierten Interviewleitfadens durchgeführt worden. Zudem ist ISAF als größtes Einsatzkontingent seit Bestehen der Bundeswehr vor Ort besucht worden.

Ergebnisse der Telefoninterviews mit den Einsatzkontingenten ISAF, KFOR, UNIFIL und EU NAVFOR

Generell gilt für die Teilnahme an Auslandsverwendungen, dass mit der geltenden AVZ-Regelung nicht nur die damit verbundenen Risiken und körperlichen und psychischen Belastungen, sondern auch die zeitlichen Mehraufwendungen (grundsätzlich 24 Stunden Dienst an sieben Tagen pro Woche) abgegolten sind. Dabei treten in allen Einsatzkontingenten in den unterschiedlichen Einheiten bzw. Gruppen Unterschiede in der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung auf.

Beispiele für UNIFIL sind: Unterschiede in der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung der Systemunterstützungsgruppe (24 Stunden Dienst) und im Stab (vergleichsweise geregelte „Kerndienstzeiten“

[117] Es ist zu prüfen, inwiefern die Wachbelastung z.B. bei Booten / Schiffen der Marine durch ein Mehrbewachungskonzept zu realisieren ist – hier haben die niederländischen Streitkräfte ein sinnvolles Modell erarbeitet, ihre Wachbelastung zu reduzieren.

inkl. „Bereitschaftszeiten“) sowie den dort stationierten Booten (24 Stunden Dienst in See, im Hafen gibt es die Möglichkeit zur Ruhezeit nach Verrichtung dienstlicher Belange).

Beispiele für EU NAVFOR sind: Unterschiede zwischen den Fregatten (24 Stunden Dienst in See, im Hafen gibt es die Möglichkeit zu Ruhezeiten nach Verrichtung dienstlicher Belange), der DVUG (Deutsche Verbindungs- und Unterstützungsgruppe und der P3C (Seefernaufklärer).

In KFOR und in ISAF ist die tatsächliche zeitliche Belastung und Mehrbelastung stark von den jeweiligen Einzelverwendungen und der aktuellen Auftrags- und Sicherheitslage abhängig.

Über alle Einsatzkontingente hinweg ist die Kompensation der zeitlichen Mehrbelastung innerhalb des Einsatzes nach Angaben der Befragten nur sehr begrenzt bis gar nicht realisierbar. Eine angemessene Erholungsphase nach den Einsätzen wird daher als sehr wichtig empfunden. Ein Beispiel für einen möglichen Ansatz bei Einsätzen ist der sog. Base Day, der jedoch nur dann realisiert werden kann, wenn es die Einsatzgegebenheiten zulassen.

Der AVZ ist nach Meinung der Befragten ein etabliertes und akzeptiertes System. Die Höhe des AVZ-Satzes wird grundsätzlich auch als angemessen zur Abgeltung der zeitlichen, körperlichen und psychischen Beanspruchung und der Risiken des Einsatzes empfunden. Weitere Differenzierungen nach Gefährdungspotenzial innerhalb eines Einsatzkontingents (über die bereits bestehenden Regelungen hinaus) werden als nicht zielführend empfunden (siehe Kapitel 6.2.1.2)[118].

Ergebnisse des ISAF-Kontingentbesuchs zur zeitlichen Belastung und Mehrbelastung in ISAF

Der Vor-Ort-Besuch im ISAF-Kontingent umfasste die Standorte Termez und Mazar-e Sharif im Zeitraum vom 25. bis 27. April 2013. In fast 20 Interviews und Gesprächen wurden alle Dienstgrade bis hin zum kommandierenden General, die Führer und Angehörigen aller wesentlichen militärischen Einheiten sowie die Wehrverwaltung und der Psychologische Dienst abgedeckt. Dies wurde ergänzt durch Gespräche mit den S1/J1 -Offizieren und den Vertrauensleuten. Bei diesen Gesprächen waren ebenfalls Soldaten mit Einsatzerfahrung in anderen Standorten in Afghanistan (u.a. Kabul, Kunduz, Feizabad, OP-North) vertreten. Hinzu kommt die Analyse der konkreten Situation vor Ort, beispielsweise bei der Nutzung dienstzeitlicher Regelungen wie dem Base Day bis hin zu den Betreuungseinrichtungen.

Die Dienstzeitsituation im ISAF-Kontingent wird durch eine tägliche Kerndienstzeit von 8:00 bis 20:00 Uhr gekennzeichnet, wobei sich jeder Soldat außerhalb dieser Kerndienstzeit in sofortiger Einsatzbereitschaft befindet und jederzeit zu Dienstleistungen herangezogen werden kann und tatsächlich auch wird. Ein Ausgleich der zeitlichen Mehrbelastung vor Ort erfolgt nur durch den Base Day am Freitag bis 12 Uhr und zeitweise auch am Sonntag, sofern dies die Einsatzsituation zulässt, sowie auch durch flexible Lösungen im Einzelfall. De facto ausgenommen hiervon sind Verbände in besonders kritischen Einsatzgebieten wie OP North. Insgesamt war eine hohe Akzeptanz dieser Belastung als notwendig für diesen Einsatz festzustellen.

[118] Ausnahme EU NAVFOR: Hier wurde die Erhöhung des AVZ-Satzes für fliegende Einheiten auf Stufe 4 gefordert, entsprechend den Regelungen für seegehende Einheiten (Sea = 4, Port = 3). KPMG empfiehlt, eine etwaige Erhöhung für diesen Fall zu prüfen.

Die Urlaubs- bzw. Zusatzurlaubsansprüche werden als ausreichend betrachtet. Problematisch wird jedoch die angesichts bestehender und / oder empfundener dienstlicher Verpflichtungen oft fehlende Möglichkeit gesehen, diese tatsächlich auch in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus wurde kritisiert, dass insbesondere die in diesem Kontingent hohe Zahl von Feiertagen (besonders im April und Mai) nicht kompensiert werden kann.

Weitere Ergebnisse des ISAF-Kontingentbesuchs

Die Einplanung der Soldaten hat sich deutlich verbessert und erfolgt mit Masse (geschätzt 80-90%) mit einem Jahr oder mehr Vorlauf. Damit wird die Durchführung der erforderlichen Übungen und Trainings erleichtert, da sie besser und häufig standortnaher eingeplant werden können. Bei einzelnen Kräften außerhalb geschlossener Verbände kommt es allerdings weiterhin zu Informationsdefiziten, da der Informationstransfer aller Beteiligten nicht immer optimal funktioniert.

Die einsatzvorbereitende Ausbildung wird insgesamt als sinnvoll und zielführend gesehen (zwei Wochen plus eine Woche Ländermodul). Insbesondere die hohe Zahl von „Wiederholungstätern“ kritisiert jedoch, dass sie oft ohne Unterschied die gleichen Ausbildungselemente durchlaufen müssen. Gewünscht wurde eine stärkere Modularisierung und Differenzierung je nach Einsatzerfahrung (siehe Kapitel 6.2.1.1.).

Die tatsächliche Einsatzdauer differenziert stark. Geschlossene, kohärente Einheiten werden in aller Regel vier Monate eingesetzt, zum Teil auch länger. Dies gilt auch für die militärischen Führungsverwendungen. Fachpersonal, Ärzte und andere Gruppen haben oft eine kürzere Einsatzdauer (beispielsweise Ärzte mit vier bis sechs Wochen), werden aber in aller Regel häufiger eingesetzt. Gründe hierfür sind oft dienstliche Notwendigkeiten im Inland wie der Erhalt des Ausbildungsstands (z.B. bei Transall-Besatzungen).

Folgende weitere attraktivitätssteigernde Maßnahmen wurden in den Gesprächen identifiziert:

- Die teilweise bereits praktizierte Einrichtung von festen Ansprechpartnern in den benannten Leitverbänden zur Verbesserung der Information und Betreuung von designierten Kräften bei der Vorbereitung auf den Einsatz, insbesondere dort, wo keine geschlossenen Verbände in den Einsatz geschickt werden.

- Die Nutzung von Poollösungen, wie sie beispielsweise beim Personal zur Flugsicherung (Tower), dem Brandschutz und weiteren bei ISAF eingesetzten Einheiten der Luftwaffe (MES) bereits erfolgreich implementiert sind. Damit wird den Angehörigen der jeweiligen Verbände oder diesen gesamthaft die Möglichkeit geboten, ihre Einsatzplanung zeitlich besser auf die individuelle Situation abzustimmen. Als besonders geeignet hat sich eine Einplanungsübersicht, die IT-basiert für alle Betroffenen einsehbar ist, erwiesen.

- Die Ermöglichung kürzerer Stehzeiten, die angesichts der gewachsenen Erfahrung bereits heute in vielen Bereichen bei Einzelverwendungen wie u.a. Ärzten, technischem Fachpersonal, Stabsverwendungen, IT-Administratoren, aber auch bei geschlossenen Elementen wie

beispielsweise dem Luftumschlag praktiziert wird. Ausgenommen hiervon sind Einheiten, die insbesondere in Situationen mit erhöhtem Risiko für Leib und Leben der eingesetzten Soldaten geschlossen und kohärent agieren müssen.

- Die Präzisierung der Beurteilungsverfahren mit Blick auf die Bewertung der Einsatzzeiten.
- Eine Verbesserung der Kinderbetreuung für die Truppe, da Modelle wie Eltern-Kind-Zimmer für Ämter und vergleichbare Dienststellen, nicht jedoch für die aktive Truppe sinnvoll nutzbar sind. Ein möglicher Ansatz könnte die Einrichtung von weiteren Kinderbetreuungsstätten an großen Standorten sein.

Zu erwähnen ist, dass die Diskussion um Maßnahmen zur verbesserten Attraktivität des Dienstes im Hinblick auf die zeitliche Belastung nachdrücklich begrüßt wurde. Die in dieser Studie empfohlenen Maßnahmen wurden ganz überwiegend für sinnvoll und zielführend betrachtet. Insbesondere wird die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten – angesichts der oben beschriebenen Problematik der Nutzung von Urlaubs- und Freitagen – begrüßt.

Durchgehend in allen Gesprächen wurden jedoch weitere – außerhalb des Auftrages dieser Studie liegende – Aspekte genannt, denen teilweise eine noch höhere Bedeutung für die Ausgestaltung der Dienstzeit und die auftretende zeitliche Belastung und auch für die Berufszufriedenheit insgesamt beigemessen wird. Hierzu zählen unter anderem die Unsicherheiten im Kontext der Neustrukturierung der Bundeswehr hinsichtlich der eigenen Zukunft und die Sorge um die Nachhaltigkeit der beschlossenen Maßnahmen. Darüber hinaus wurde eine deutliche Skepsis gegenüber der (politischen) Bereitschaft zur Umsetzung insbesondere kostenintensiver Maßnahmen artikuliert.

5.4 Wesentliche Ergebnisse zur Sonderanalyse der seegehenden Einheiten der Marine

Um von der Situation der Marine auf seegehenden Einheiten einen realitätsnahen Einblick zu bekommen, wurden von KPMG Besuche vor Ort in See bei Schnellbooten (Zeitraum: 24. - 28. März 2013) und einer Fregatte (Zeitraum: 13. - 20. April 2013) während der Übungsvorhaben SQUADEX und Joint Warrior durchgeführt. Dort sind Verhaltensbeobachtungen sowie rund 30 standardisierte Interviews mit allen Dienstgradgruppen über die Boots- bzw. Schiffsklassen in allen Hauptabschnitten durchgeführt worden.

5.4.1 Ergebnisse zur Erhebung der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung der seegehenden Einheiten der Marine

Auf seegehenden Einheiten kommt es zu einer besonderen zeitlichen Belastung und Mehrbelastung der Bootsbesatzung. Dies gilt insbesondere für mehrtägige Seeaufenthalte, die aufgrund der speziellen Situation

an Bord im Kern auf eine permanente Dienstbereitschaft hinauslaufen. Im Folgenden werden die Situationen nach Seetagen und Hafentagen sowie nach Bootsklassen differenziert betrachtet und bewertet.

Unterschiede in der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung treten laut Angaben der Befragten vor allem hinsichtlich der Tage in See und hinsichtlich der Tage im Heimathafen (Heimatstützpunkt) auf.

Die zeitliche Belastung und Mehrbelastung liegt an Heimathafentagen bei max. rund neun Stunden pro Tag inkl. Pausenzeiten (Mo-Do: Dienstbeginn: 7:00 bzw. 7:30 Uhr, Dienstende nach Rahmendienstzeitende um max. 16:30 Uhr inkl. Pausen, Freitag: Dienstbeginn: 7:00 bzw. 7:30 Uhr, Rahmendienstzeitende um max. 13:00 Uhr). Hinzu kommen – wie in allen anderen militärischen Organisationsbereichen – Wachbelastungen[119] und GvD- sowie UvD-Tätigkeiten. Sofern die Soldaten aufgrund von Übungsvorhaben oder Einsätzen im Auslandshafen liegen, ist die Wachbelastung der betroffenen Soldaten deutlich höher, da hier nicht – wie in deutschen Häfen – auf die Berufsfeuerwehr zurückgegriffen werden kann.

An Seetagen ist die zeitliche Belastung und Mehrbelastung deutlich höher und schwankt zwischen rund neun Stunden (bei Kurzaufenthalten in See mit anschließendem Hafengang) und 24 Stunden Dienst. Die Soldaten befinden sich an Tagen in See ab Hafenlandgangschluss im Rahmen sofortiger Einsatzbereitschaft grundsätzlich 24 Stunden im Dienst und können bzw. werden auch zu jeder Zeit zu Dienstleistungen herangezogen. Schlaf- und Erholungsphasen, die oft nur begrenzt möglich sind, werden daher bisher grundsätzlich als Dienstzeiten gezählt.

Grundsätzlich unterscheidet sich die Wachbelastung stark nach Dienstgradgruppen. So leisten die Mannschaften und Unteroffiziere verglichen mit den Offizieren die höchste Anzahl an Wachdiensten (Boots- bzw. Schiffsbewachung).

Aufbauend auf dieser Datengrundlage ist festzuhalten, dass mehrtägige Aufenthalte in See durch Sonderregelungen i.S.d. Art. 21 EU-AZR gelöst werden müssen, sofern sie im Rahmen einer Einsatzverwendung nicht ohnehin bereits dem Anwendungsbereich der EU-Arbeitszeitrichtlinie entzogen sind. Die Hafentage am Heimatstützpunkt hingegen sind unseres Erachtens, auf Basis der vorliegenden Erhebungen mit den vorausgeführten regelmäßigen Dienstzeiten, mit den Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie vereinbar.

In Seetagen unterscheidet sich die zeitliche Belastung und Mehrbelastung nach Bootsklassen (Schnellboote, Tender und Fregatte) und hängt zusätzlich stark von den Einzelverwendungen der Soldaten und den konkreten Übungssituationen ab.

Die zeitliche Belastung und Mehrbelastung ist besonders bei Schnellbooten mit einem 1-Mann-Wachsystem und fehlenden personellen Redundanzen in der Besatzung grundsätzlich besonders hoch. So hat jeder Soldat je nach individueller Fähigkeit und Dienstgrad eine zugewiesene Tätigkeit, die durch ihn grundsätzlich 24 Stunden ausgeführt werden muss (z.B. Ausgucker, Tätigkeit in der OPZ, Smuds, Tätigkeit im Maschinenraum).

[119] Mit Wachbelastung ist in diesem Zusammenhang die Bewachung der Boote gemeint.

Dementsprechend sind bei den betroffenen Soldaten die Schlaf- und (sonstigen) Erholungsphasen in See gering. In *Einsätzen* ist laut Auskunft der interviewten Soldaten mehr Personal an Bord, sodass auch bei den Schnellbooten ein 2- bzw. 3-Mann-Wachzyklus etabliert werden kann. Dabei wechseln sich die Soldaten zu Schlaf- und Wachphasen nach dem Prinzip der warmen Koje[120] ab, weil dann nicht mehr genügend Kojen für alle auf dem Boot befindlichen Soldaten vorhanden sind.

Auf dem Versorgungsboot (Tender) gibt es in beiden großen Hauptabschnitten (100 und 200) grundsätzlich 2- bzw. 3-Mann-Wachsysteme wie bei den Fregatten.

Auf den Fregatten ist die zeitliche Belastung und Mehrbelastung je nach Einzelverwendung verschieden. So unterscheidet man zwischen den sogenannten „Dauerwächtern" (Dienstzeit: 8:00-17:00 Uhr, inkl. Mittagspause und ab 17:00 Uhr in sofortiger Einsatzbereitschaft) und den „Seewächtern". Die Seewächter unterliegen entweder dem 2[121]- oder 3[122]-Mann-Wachsystem. Je nach Personallage, d.h. bei ausreichender Verfügbarkeit von Personal, wird die 3-Mann-Wache angewendet.

In den Freiwachen bzw. Zeiten außerhalb des Tagesdienstes sind alle Soldaten in sofortiger Einsatzbereitschaft und werden zu jeder Zeit zur Verrichtung von Dienstleistungen herangezogen. Freiwachen bzw. Zeiten außerhalb des Tagesdienstes werden zu Schlaf- und Erholungsphasen und zum Verrichten von dienstbezogenen Tätigkeiten genutzt, so werden beispielsweise die Seewächter nur in Zeiten ihrer Wache aus dem Tagesdienst (8:00-17:00 Uhr) ausgeschlossen. Kurz sei auf die Unterschiede in der zeitlichen Belastung und Mehrbelastung je nach Auftragslage der Schnellboote verwiesen: Geschwaderübungen[123] wie z.B. das SQUADEX führen aufgrund der Länge der täglichen Übungen (morgens 7:00 bis abends nach Mitternacht) und der Dauer der Übungen (zweimal drei Wochen pro Jahr) zu einer erheblichen Belastung der Soldaten (zeitliche, physische und psychische Belastung wie z.B. Schlafmangel). ISEX (Übungen einzelner Boote) sind mit kürzeren Übungsphasen am Tag und mit kürzerer Übungsdauer (eine Woche lang) weniger (zeitlich) belastend für die Soldaten.

Laut Angaben der Befragten auf der *Fregatte* werden alle Übungsvorhaben grundsätzlich als ähnlich belastend eingeschätzt. Dennoch bezeichneten einige das Einsatzausbildungsprogamm („EAP") als anstrengender als das Fahren im Einsatzausbildungsverband („EAV").

---

120 Das Prinzip der warmen Koje sieht vor, dass die Soldaten sich zum Schlafen direkt abwechseln, während der eine wacht, schläft der andere, sodass das Bett noch vom Vorgänger warm bleibt.

121 2-Mann-Wachsystem heißt: 00:00-06:00 1. Mann Wache (2. Mann Freiwache), 6:00-12:00 1. Mann Freiwache (dafür 2. Mann Wache), 12:00-18:00 1. Mann Wache (dafür 2. Mann Freiwache), 18:00-24:00 1. Mann Freiwache (dafür 2. Mann Wache) und ab 00:00 erneut Wache für den 1. Mann.

122 3-Mann-Wachsystem heißt: 00:00-04:00 1. Mann Wache (dafür 2. und 3. Mann Freiwache), 04:00-08:00 1. Mann Freiwache (dafür 2. Mann Wache, 3. Mann Freiwache), 08:00-12:00 1. Mann Freiwache (dafür 3. Mann Wache, 2. Mann Freiwache), 12:00-16:00 1. Mann Wache (dafür 2. und 3. Mann Freiwache), 16:00-18:00 1. Mann Freiwache (dafür 2. Mann Wache, 3. Mann Freiwache), 18:00-20:00 1. Mann Freiwache (dafür 3. Mann Wache, 2. Mann Freiwache), 20:00-24:00 1. Mann Wache (dafür 2. und 3. Mann Freiwache).

123 Weitere Geschwaderübungen wie NoCo und Flotex sind durchschnittlich zwei Wochen lang und finden einmal im Jahr statt.

5.4.2 Stellungnahme zur aktuellen Vergütung eines großen Anrechnungsfalls nach DZAE für seegehende Einheiten der Marine

Die mit Wirkung zum 01. Juli 2012 geänderte Fassung des DZAE führte auch zu einer Erhöhung der finanziellen Dienstzeitausgleichsansprüche[124] um rund 80%. So wird ein großer Anrechnungsfall seitdem statt mit 35,79 Euro (brutto) mit 65,50 Euro (brutto) vergütet[125], die aktuell unter Vorbehalt der endgültigen Zustimmung von BMF und BMI gezahlt werden. Mit dieser Erhöhung wurde darauf reagiert, dass die bisherige Vergütung als nicht ausreichend und angemessen empfunden wurde. Zudem waren die Sätze seit über zehn Jahren nicht mehr angehoben worden, sodass eine Erhöhung der Sätze als überfällig angesehen wurde.

Die Erhöhung der Vergütung und damit das nun geltende DZA-System wurden von den befragten Soldaten der Marine über alle Boots- bzw. Schiffsklassen hinweg als sehr positiv und attraktivitätssteigernd wahrgenommen. Eine etwaige Senkung bzw. Rücknahme der Erhöhung des finanziellen DZA-Anspruchs würde als Verlust der wahrgenommenen Attraktivität gesehen und damit stark demotivierend wirken.

Aufgrund der hohen zeitlichen Belastung an Seetagen (insbesondere bei 1-Mann-Wachsystemen, aber auch bei 2-3-Mann-Wachsystemen) halten wir die Gewährung eines großen Anrechnungsfalles pro Seetag sowie die Erhöhung des DZA-Anspruchs für inhaltlich gerechtfertigt. Zudem wird der DZA-Anspruch neben weiteren Zulagen[126] subjektiv als Kompensation auch für die entstehenden physischen und psychischen Beanspruchungen wahrgenommen. Die weiteren bestehenden Zulagen[127], die die erschwerten Bedingungen an Bord abgelten sollen, werden dabei von den Soldaten in ihrer Höhe als zu gering erachtet und damit nicht als Kompensation für die Mehrbelastungen wahrgenommen.

Beispiele für diese weiteren Belastungen sind: Physische Beanspruchungen**,** z.B. Schlafmangel bzw. eine unregelmäßige Circadianrhythmik, das direkte und ständige Ausgesetztsein gegenüber allen Wetterlagen (Kälte, Regen, Schnee oder Hitze) besonders für Soldaten bei Verrichtung von Deckdiensten und Brückentätigkeiten mit offener Brücke (v.a. besonders relevant für Schnellboote) oder das Ausgesetztsein gegenüber Hitze und Lärm bei Diensten innerhalb des Maschinenraums und das Ausgesetztsein gegenüber der Vibration durch ständige Bootsbewegungen, die vom Körper ausgeglichen werden müssen.

Psychische Beanspruchungen sind z.B. die teilweise extreme Enge an Bord (besonders bei Schnellbooten) verknüpft mit dem Mangel an jeglicher Privatsphäre u.a. bis hin zu gemeinsamer Übernachtung auf engstem Raum (bei Schnellbooten: im Einsatz nach „Prinzip der warmen Koje“ bzw. bei Fregatten auf bis zu 12-Mann-Decks). Hinzu kommen die häufig sehr langen Abwesenheiten vom privaten und familiären Umfeld ohne bzw. nur mit mangelhafter Möglichkeit zur Kommunikation (durch instabile Internet- bzw. Mobilfunkverbindung)[128].

---

[124] Nachfolgend „DZA-Ansprüche“ genannt.

[125] Vgl. DZAE in der Fassung vom 01.07.2012, Kapitel IV, Ziffer 4.3 und hinsichtlich der Höhe der Vergütung: SzBelVergV bzw. WSzBelErhV i.V.m. dem Ausgangsfernschreiben (Geschäftszeichen mbh0487) des BMVg vom 10.08.2012 über die unter Vorbehalt rückwirkend zum 01.07.2012 zu zahlenden erhöhten Vergütungs- / Wehrsoldsätze.

[126] Z.B. Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten, Marine und Bordzulagen (erhöhte Bordzulage ab 10. Tag in seestehend) sowie Zulage für Tätigkeiten im Maschinenraum seegehender Schiffe.

[127] Es wurde von den Befragten mehrfach die Intransparenz des aktuell gültigen Zulagensystems kritisiert.

[128] Es gibt Unterschiede in den physischen und psychischen Beanspruchungen zwischen Schnellbooten und Tendern sowie zwischen Hauptabschnitt 100 (Deckdienst, Funk, Navigation und Signal, Artillerie, OPZ) und Hauptabschnitt 200 (E-Technik, Antriebsfahrt, SMUD’s, Versorgung) und innerhalb der verschiedenen Hauptabschnitte der Fregatten.

Eine weitere Erhöhung dieser Sätze auf mehr als 65,50 Euro brutto halten wir andererseits nicht für erforderlich, weil es bezüglich der seegehenden Einheiten gerade im Heimathafen Möglichkeiten gibt, zeitliche Belastung und Mehrbelastung zu kompensieren, die laut Angaben der Befragten auch genutzt werden. Die befragten Soldaten konnten im vergangenen Jahr alle laut eigenen Angaben mindestens 20 Tage, durchschnittlich aber 25-26 Tage Urlaub in Anspruch nehmen und, sofern sie an Einsätzen teilgenommen hatten, auch Zusatzurlaubstage. Tage für Freistellungen vom Dienst aufgrund besonderer zeitlicher Belastungen kamen noch hinzu, wurden aber von fast allen Befragten auf dem Urlaubskonto angespart[129].

5.4.3 Vergleich zwischen AVZ und großem Anrechnungsfall nach DZAE bei seegehenden Einheiten der Marine

Im Zusammenhang mit der Erhöhung der DZA-Vergütungssätze wurde kritisiert, dass es zu einer Annäherung der finanziellen Leistungen nach AVZ-Stufen 2 bzw. 3 einerseits und den großen Anrechnungsfällen nach DZAE andererseits komme. Die Leistungen nach AVZ sollten jedoch höher ausfallen als die nach DZAE, da der AVZ nicht nur die zeitliche Mehrbelastung, sondern auch die körperlichen und psychischen Belastungen sowie die Risiken für Leib und Leben im Einsatz abgilt. Durch einen (gefühlt) zu geringen Abstand könnte einerseits die Teilnahme an Einsatzverwendungen als nicht mehr ausreichend gewürdigt wahrgenommen werden und andererseits eine falsche Inzentivierung hinsichtlich der Vermeidung von Einsätzen geschaffen werden.

KPMG hat daher geprüft, wie sich bei seegehenden Einheiten der Marine die aktuelle Zahlung für einen DZA-Anspruch (großer Anrechnungsfall), der für Tage in See und für Wachdienste und GvD- und UvD-Tätigkeiten anfällt, im Vergleich zur Zahlung des AVZ der Gefährdungsstufe 2, 3 bzw. 4 verhält. KPMG hat methodisch den Berechnungen Durchschnittswerte über die Jahre 2011 und 2012 zugrunde gelegt und dabei jeweils einen Gesamtdurchschnittswert gebildet. Die finanziellen Angaben werden im Folgenden als „Netto-Eurowerte“, unter Annahme eines Steuersatzes von 30% angegeben, um die Vergleichbarkeit von unterschiedlichen finanziellen Leistungen sicherzustellen. Diese jährlichen Berechnungen wurden durch Monatsbetrachtungen von Extremfällen sowie Sensitivitätsanalysen ergänzt und validiert.

Im Ergebnis kommen wir zu dem Schluss, dass ein angemessener Abstand zwischen der Vergütung nach DZA-Ansprüchen und AVZ-Sätzen selbst bei einem AVZ-Satz 2 in der Praxis besteht. Ausnahmefälle entstehen bei einzelnen Soldaten, die durch das „Springen“ von einer Besatzung bzw. von einem Boot auf ein anderes außergewöhnlich viele große Anrechnungsfälle erreichen. Weiterhin erhalten Mannschaften durch vermehrte Boots- bzw. Schiffsbewachungen eine höhere Anzahl an DZA-Ansprüchen im Vergleich zu anderen Dienstgradgruppen.

[129] Nur ein Soldat berichtete, dass er im letzen Jahr zwei Wochen Freistellungen vom Dienst aufgrund besonderer zeitlicher Belastung zusätzlich zum Urlaub in Anspruch genommen hat.

Vergleiche für die Einsatzflottille 2 (Fregatten) mit und ohne AVZ-Zahlung der Stufe 3 (EU NAVFOR)

Durch Schätzungen auf Grundlage unserer eigenen Analysen und den Auswertungsergebnissen der Einsatzflottille 2[130] (Fregatten) kommen wir bei einem Vergleich der Fregatten *mit* Einsatzzeiten (EU NAVFOR) und den Fregatten *ohne* Einsatzzeiten bei Betrachtung der Abwesenheitstage zu folgenden Ergebnissen:

Ausgehend von den Auswertungsergebnissen der Einsatzflottille 2[131] gehen wir für die *Fregatten mit Einsatzzeiten* von gesamtdurchschnittlich 110 Tagen im Einsatz aus. Von diesen 110 Tagen werden rund 86 Tage in See verbracht (AVZ-Stufe 4, entspricht rund 6.790 Euro) und 24 Tage im Hafen (AVZ-Stufe 3, entspricht rund 1.500 Euro)[132]. Insgesamt entsteht folglich ein Gesamt-AVZ-Ausgleich von rund 8.200 Euro. Hinzu kommen durchschnittlich 31 sonstige Seefahrtstage, die 30 finanziell zu vergütenden großen Anrechnungsfällen (rund 1.400 Euro) entsprechen. Des Weiteren entstehen gesamtdurchschnittlich 25 Hafentage in außerheimischen Gewässern bzw. Werfttage. Unseren Befragungen zu Folge werden in einem Monat rund 6,5 Wachdienste (Schiffsbewachung) abgeleistet. Entsprechend würden wir bei einem Durchschnittswert von 25 Tagen auf fünf finanziell zu vergütende Anrechnungsfälle durch Schiffsbewachung kommen (entspricht einem finanziellen Ausgleich von rund 1.630 Euro).

Insgesamt entsteht bei Betrachtung der Abwesenheitstage somit ein Gesamtausgleich von rund 9.800 Euro durch zeitliche Mehrbelastung pro Jahr. Der größte Anteil (ca. 83%) davon dient dem Ausgleich von Einsatzbelastung (siehe Abbildung 21), den wir für die Abgeltung der spezifischen Situation des Einsatzes als angemessen erachten.

130 Dokumente des BMVg, Mai 2013.
131 Dokumente des BMVg, Mai 2013.
132 Hier entstehen folglich rund 27% AVZ-Zahlungen durch Hafentage, die restlichen 73% entstehen durch Seetage (siehe Abbildung 21).

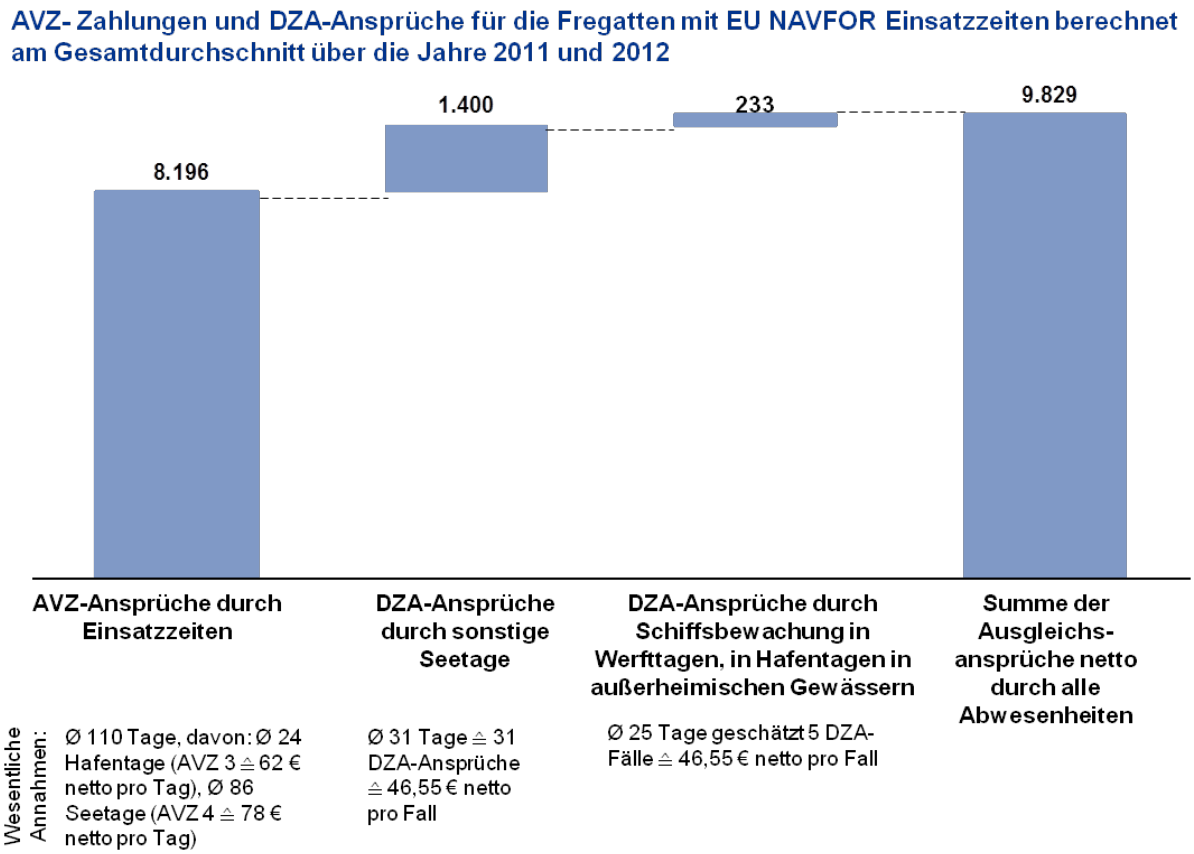


Abbildung 21[133]

Fregatten ohne Einsatzzeiten (siehe Abbildung 22) hingegen kommen auf durchschnittlich rund 78 Tage durch sonstige Seefahrten und somit entstehen rund 3.490 Euro. Zuzüglich entstehen durchschnittlich rund 62 Hafentage in außerheimischen Gewässern bzw. Werfttage. Geschätzt fallen dadurch 13 finanziell zu vergütende Anrechnungsfälle durch Schiffsbewachung[134] an, d.h. rund 600 Euro. Insgesamt entsteht somit ein finanzieller Ausgleich von rund 4.100 Euro für alle großen Anrechnungsfälle, davon entfallen 3.490 Euro auf sonstige Seetage.

[133] Im Folgenden gilt für alle Berechnungen:
Nicht mit einbegriffen sind Zeiten im Heimatstützpunkt, da diese durchschnittlich über alle Schiffe und Boote hinweg einheitlich erscheinen, so dass keine weitere Differenzierung nach Einsatzzeiten entstehen würde.
Keine weitere Berücksichtigung der Bord- und Marinezulage, da diese kontinuierlich gezahlt werden und keine weitere Differenzierung nach Einsatzzeiten entstehen würde. Die Erschwerniszulage – Dienst zu ungünstigen Zeiten wurde in die Berechnungen zu DZA-Ansprüchen nicht mit einbezogen, da die Anspruchsvoraussetzungen auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Dokumente nicht trennscharf definiert werden konnten.
Bei der Berechnung der DZA-Ansprüche wurde grundsätzlich bei mehr als 30 Anrechnungsfällen jeweils ein großer Anrechnungsfall pro 30 Tage abgezogen, da ein großer Anrechnungsfall pro Monat nach DZAE nicht finanziell auszugleichen ist. Transitzeiten wurden immer bei der AVZ-Zahlung mit einbezogen.

[134] Berechnet an durchschnittlich 6,5 großen Anrechnungsfällen pro Monat für Schiffsbewachung laut Angaben der Fregattenbesatzung.

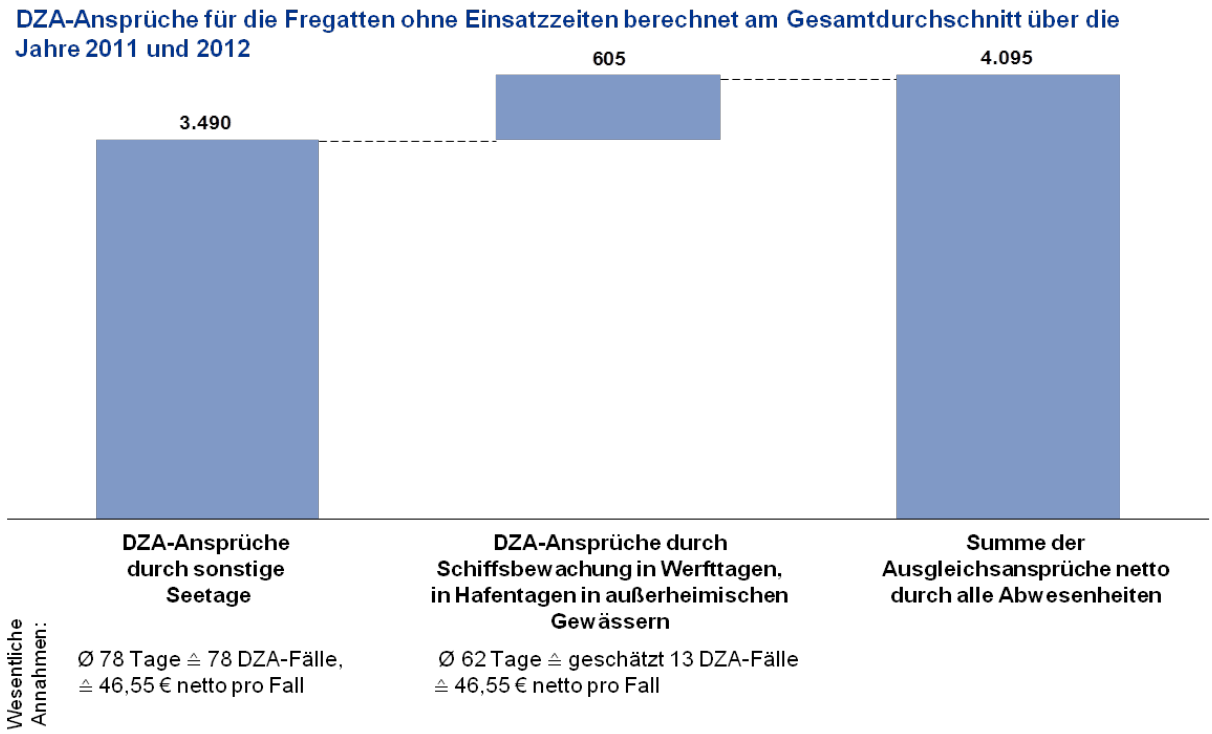


Abbildung 22

Die Fregatten mit Einsatzzeiten und die Fregatten ohne Einsatzzeiten unterscheiden sich damit in ihren Ausgleichszahlungen um rund 5.700 Euro[135].

Das heißt, dass die Soldaten auf Fregatten ohne Einsatzzeiten nur ca. 40% der Ausgleichszahlungen wie Soldaten auf Fregatten mit Einsatzzeiten erhalten. Diese Differenz erscheint angemessen.

Neben dem Vergleich von Gesamtdurchschnittswerten haben wir zusätzlich einen Vergleich auf *Monatsebene* durchgeführt. Bei langfristigen Übungen in See von bis zu vier Wochen Dauer, wie Fahren im Einsatz- und Ausbildungsverband, kommt es laut unseren Befragungen zu bis zu 22 großen Anrechnungsfällen. Diese 22 großen Anrechnungsfälle ergeben sich aus 20 großen Anrechnungsfällen durch Seezeiten innerhalb dieser vier Wochen von Montag bis Freitag (4 Wochen*5 Fälle) sowie durch zwei weitere große Anrechnungsfälle durch Schiffsbewachung (Annahme Schiffsbewachung an zwei Wochenenden mit je einem Fall, wenn an allen vier Wochenenden in einem Hafen angelegt (d.h. nicht durchgefahren) wird). So entsteht ein DZA-Ausgleichsanspruchswert von rund 980 Euro. Damit ist der Abstand von rund 1.230 Euro zu den gezahlten AVZ-Stufen in EU NAVFOR (2.212 Euro pro Monat für 30 Tage[136]) auch in diesem Extremfall angemessen, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass der AVZ auch an Hafentagen gezahlt wird.

[135] Die Differenz zwischen 9.829 Euro und 4.095 Euro liegt bei 5.734 Euro.

[136] Dieser Gesamtwert setzt sich wie folgt zusammen: Den Auswertungsergebnissen zufolge liegt die durchschnittliche Hafenzeit in EU NAVFOR bei ca. 27%. So werden bei 30 Tagen entsprechend durchschnittlich rund acht Tage im Hafen mit AVZ-Stufe 3 (entspricht 496 Euro) und 22 Seetage mit AVZ-Stufe 4 (entspricht 1.716 Euro) finanziell vergütet. So entsteht insgesamt ein finanzieller Ausgleichswert von 2.212 Euro.

Vergleiche für die Einsatzflottille 1 (Schnellboote) mit und ohne AVZ-Zahlung Stufe 2 (UNIFIL)

Bei der parallelen Analyse zu den Auswertungsergebnissen der Einsatzflottille 1[137] (Schnellboote) kommen wir bei einem Vergleich der Schnellboote *mit* Einsatzzeiten (UNIFIL) und den Schnellbooten *ohne* Einsatzzeiten bei Betrachtung der Abwesenheitstage zu folgenden Ergebnissen:

Für die *Schnellboote mit Einsatzzeiten* fallen rund 88 Einsatztage an. Dies entspricht einer AVZ-Zahlung von 4.000 Euro. Zudem entstehen durchschnittlich rund 19 sonstige Seetage und somit ein DZA-Ausgleichswert der großen Anrechnungsfälle von rund 885 Euro. Außerdem sind durchschnittlich rund 80 weitere Hafentage in außerheimischen Gewässern sowie Werfttage angefallen, in denen es zu geschätzt rund 17 großen Anrechnungsfällen durch Bootsbewachung kommt. Dies entspricht einem Ausgleichswert von rund 805 Euro. Insgesamt entsteht ein Gesamtausgleichsanspruch von rund 5.700 Euro. Folglich entstehen ca. 70% der Ausgleichsansprüche durch AVZ-Zahlungen (siehe Abbildung 23).

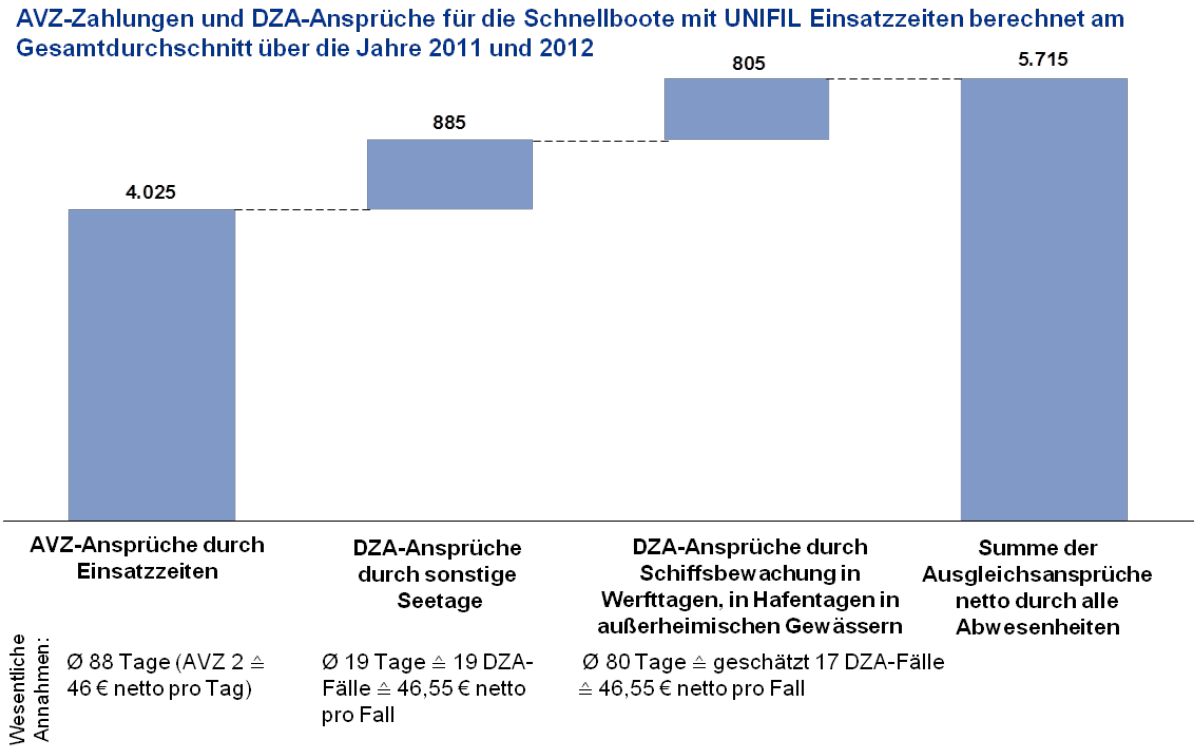


Abbildung 23

Für die *Schnellboote ohne Einsatzzeiten* (siehe Abbildung 24) entstehen rund elf sonstige Seetage und somit ein DZA-Ausgleichswert von rund 516 Euro. Zudem fallen rund 72 Hafentage in außerheimischen Gewässern sowie Werfttage an, dies entspricht schätzungsweise 16 großen Anrechnungsfällen und einem Ausgleichswert von 745 Euro. Die Summe aller Ausgleichszahlungen beträgt rund 1.257 Euro.

[137] Dokumente des BMVg, Mai 2013.

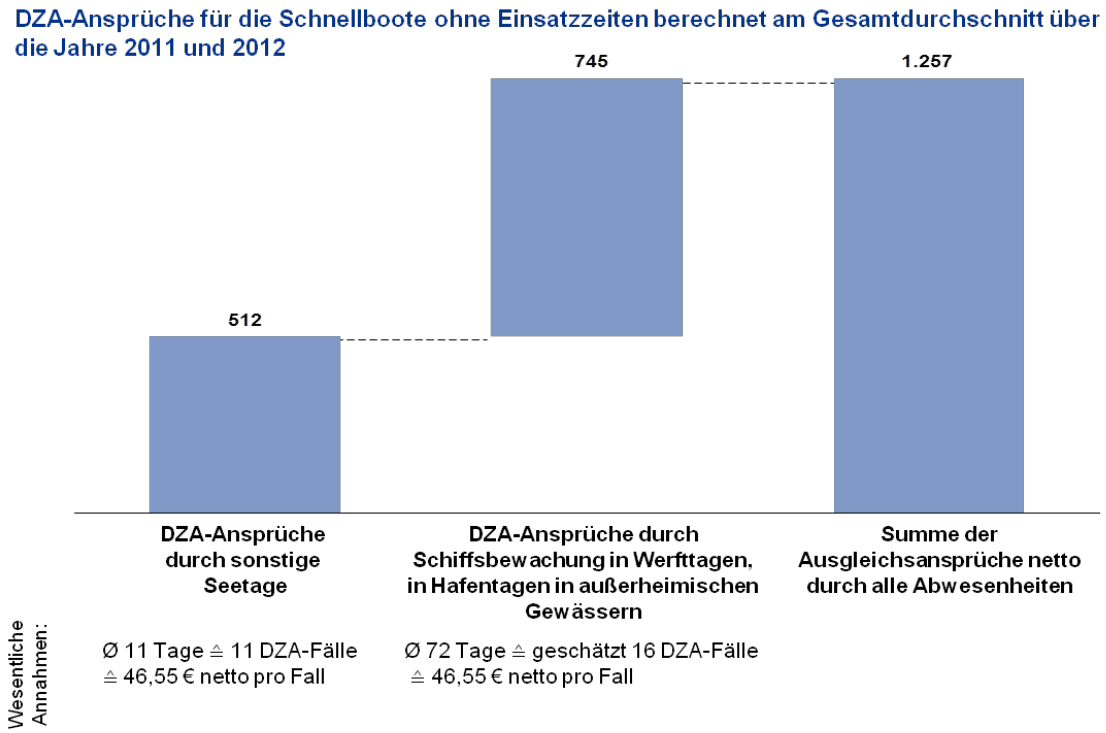


Abbildung 24

Somit liegt die Differenz der Schnellboote mit Einsatzzeiten und ohne Einsatzzeiten bei rund 4.460 Euro[138]. Die Schnellboote ohne Einsatzzeiten erhalten folglich nur ca. 22% der Ausgleichszahlungen im Vergleich zu Schnellbooten mit Einsatzzeiten.

Als Vergleichsfall auf *Monatsebene* haben wir bei den Schnellbooten die langfristigen Übungen in See von bis zu drei Wochen (wie SQUADEX) als Extremfall betrachtet. Laut unseren Befragungen kommt es dabei zu bis zu 17 großen Anrechnungsfällen, wenn man davon ausgeht, dass 15 große Anrechnungsfälle durch Seezeiten, die drei Wochen lang von Montag bis Freitag dauern (3 Wochen*5 Fälle), generiert werden. Hinzu kommen zwei weitere große Anrechnungsfälle durch zwei Wachen am Wochenende pro Monat (Schiffsbewachung) unter der Annahme, dass an allen vier Wochenenden in einem Hafen angelegt wird. Insgesamt werden so bis zu 17 große Anrechnungsfälle gesammelt und damit entsteht ein Ausgleichswert von 750 Euro. Damit ist der Abstand von rund 630 Euro zur AVZ-Stufe 2 (1.380 Euro pro Monat) auch in diesem Extremfall angemessen, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass der AVZ auch an Hafentagen gezahlt wird.

Zu Diskussionen führt allerdings, dass in Transitzeiten zwischen der Zahlung des großen Anrechnungsfalls nach DZAE und AVZ-Stufe 2 bzw. 3 unterschieden wird. So kommt es vor, dass ein Soldat für die Verrichtung derselben Tätigkeit eine Zeit lang nach DZAE und eine andere Zeit lang nach AVZ-Stufe 2 / 3 (je nach Zone in See) bezahlt wird. Durch die ähnliche Höhe der beiden Vergütungen bei AVZ-Stufe 2 erscheint den Soldaten so nur die zeitliche Belastung durch den AVZ abgegolten zu sein. Wir empfehlen dringend eine proaktive Kommunikation über die tatsächliche Vergleichbarkeit entlang der folgenden Kommunikationslinie:

[138] Die Differenz zwischen 5.715 Euro und 1.257 Euro liegt bei 4.458 Euro.

„Die durchgeführte Erhöhung der finanziellen Vergütung für den großen Anrechnungsfall nach DZAE hat zu einem angemesseneren Ausgleich der entstehenden besonderen zeitlichen Belastungen geführt und damit zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes bei der Bundeswehr. Dieser Ansatz wird nicht in Frage gestellt und beibehalten.

Grundsätzlich soll ein Abstand zu den finanziellen Leistungen des AVZ bestehen bleiben, der nicht nur die zeitlichen, sondern auch die körperlichen und psychischen Belastungen sowie die besonderen Risiken für Leib und Leben im Einsatz vollumfänglich abdeckt. Der AVZ wird daher nur in den definierten Einsatzgebieten gezahlt.

Zwischen den finanziellen Leistungen nach dem DZAE (großer Anrechnungsfall) und denen nach verschiedenen AVZ-Stufen ist derzeit ein angemessener Abstand gegeben. Der Abstand verringert sich nur in sehr selektiven Situationen wie langfristigen Übungen in See bei der Marine, bleibt aber auch dort weiterhin bestehen. Im Übrigen ist insbesondere ein tageweiser Vergleich aufgrund zweier verschiedener Systeme mit verschiedenen Zielsetzungen nicht sinnvoll und unzulässig."

5.5 Bewertungen der aktuell gültigen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle

Grundsätzlich sind die vorhandenen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle unseren Analysen zufolge in Dienststellen mit und ohne automatisierte Zeiterfassung bei der Bundeswehr akzeptiert. In Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung wird die Zeiterfassung in Verbindung mit Gleitzeit als positiv wahrgenommen.

Das Selbstverständnis des Dienstes und des Dienens gilt für den Grundbetrieb, aber auch für Sondersituationen wie militärischen Übungen sowie speziell für den Einsatz. Die zugrundeliegenden Instrumente zum Ausgleich von zeitlichen Mehrbelastungen, d.h. Dienstzeitausgleichsansprüche nach DZAE bzw. Überstundenregelung nach Arbeitszeitverordnung einerseits sowie AVZ anderseits, sind hinsichtlich Ansatz und Ausgestaltung etabliert und werden im überwiegenden Teil akzeptiert. Gerade die Erhöhung des finanziellen Ausgleichs im novellierten DZAE[139] wird von den Soldaten in Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung als gerecht und als eine Form der Anerkennung der spezifischen Anforderungen des Dienstes angesehen.

Zu beachten ist hierbei jedoch, dass hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen der EU-AZR einzelne der bisher im DZAE mit einem Dienstzeitausgleich vorgesehenen Dienstzeitausgleichsfälle keine praktische Anwendung mehr beinhalten dürften und der DZAE sowohl in Bezug auf den Katalog der ausgleichspflichtigen Tätigkeiten als auch in Bezug auf die Voraussetzungen für die Gewährung einer halb- bzw. ganztägigen Dienstfreistellung zu modifizieren ist. Darüber hinaus ist eine Dienstzeitregelung für alle Dienststellen der Bundeswehr zu treffen.

[139] Vgl. DZAE in der Fassung vom 01.07.2012, Kapitel IV, Ziffer 51 i.V.m. SzBelVergV bzw. WSzBelErhV i.V.m. dem Ausgangsfernschreiben (Geschäftszeichen mbh0487) des BMVg vom 10.08.2012 über die unter Vorbehalt rückwirkend zum 01.07.2012 zu zahlenden erhöhten Vergütungs- / Wehrsoldsätze.

Diskutiert werden Einzelsituationen, in denen sich die Soldaten mit anderen Kameraden oder auch anderen Einheiten im Einsatz wie der Polizei in ISAF vergleichen. Dabei spielt der Aspekt der (gefühlten) Gerechtigkeit die ausschlaggebende Rolle. Für die Zukunft der Attraktivität des Dienstes sind jedoch neuere Entwicklungen zu berücksichtigen, die diese maßgeblich beeinflussen werden, aber in den bisherigen Ansätzen noch zu wenig beachtet werden. Hierzu zählt insbesondere der starke Wunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Familie und persönlichen Lebensinteressen mit den Anforderungen des Dienstes. Hier muss die Bundeswehr stärker als bisher auf ein verändertes gesellschaftliches Umfeld und Wertesystem, besonders von jungen Menschen, reagieren.

Hierzu gehört unter anderem eine stärkere Flexibilisierung der Freizeitoptionen über eine bessere Nutzung der Urlaubstage, da es insbesondere in der aktiven Truppe zum Teil schwer möglich ist, die vielen gegebenen Urlaubstage und DZA-Anspruchsfälle tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

Viele Soldaten haben zudem auch den Wunsch nach einer vollen Wahlmöglichkeit zwischen Freizeit und finanziellem Ausgleich geäußert.

Darüber hinaus haben unsere quantitativen und qualitativen Erhebungen im Inland einen Mehrbedarf an Transparenz aufgezeigt. Beispielsweise sind starke Unterschiede im Verständnis von Dienstzeiten und Dienstzeitausgleich zu verzeichnen, sodass ein konsistentes und einheitliches Verständnis für alle Soldaten aktuell diesbezüglich zumindest in Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung noch fehlt. Außerdem wurde von den Betroffenen der Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung bemängelt, dass wenig Gerechtigkeit bei der Erfassung von Dienstzeiten über verschiedene Einheiten hinweg bestehe. Es haben sich über 90% der Befragten mehr Vergleichbarkeit und Gerechtigkeit gewünscht, auch durch Zeiterfassungssysteme.

In Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung wird kritisiert, dass die Konten, auf denen die Zeiten gebucht werden, am Ende jedes Jahres bis auf die letzten 40 Überstunden reduziert werden.

Diesen Erkenntnissen tragen die im Folgenden beschriebenen neuen Modelle für Dienstzeit und Dienstzeitausgleich Rechnung. Maßnahmen zur Flexibilisierung und die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten sowie eine Ausweitung der Teilzeitoptionen reagieren nicht nur auf die stark veränderte Erwartungshaltung von Soldaten und potenziellen Bewerbern. Sie adressieren bestehende Probleme[140] und helfen der Bundeswehr sich im Wettbewerb um qualifizierten Nachwuchs mit einer attraktiven Arbeitgebermarke zu positionieren.

[140] Beispielsweise wird bei Einführung eines Lebensarbeitszeitkontos dem Wunsch nach Zeiterfassung durch ein einheitliches, klares Zeiterfassungssystem für alle Dienststellen entsprochen, womit bei Festlegung des wöchentlichen Dienstzeitplans und bei Ausgleich der Überstunden und in der Beurteilung derselben auch der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG umgesetzt werden kann.

6 Empfehlungen für neue Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle

6.1 Rahmenbedingungen für neue Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle für eine höhere Attraktivität des Dienstes

Im zivilen Bereich finden sich sowohl bei Unternehmen wie bei Institutionen der öffentlichen Verwaltung bereits viele Erfolgsbeispiele für Ansätze zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch die Bundeswehr reagiert derzeit mit verschiedenen Maßnahmen auf den grundlegenden gesellschaftlichen Wandel und den Wunsch nach mehr Vereinbarkeit von Familie und Dienst wie z.B. durch die Einführung von Eltern-Kind-Arbeitszimmern und Kinderbetreuungsplätzen. Allerdings werden diese Maßnahmen bei der Truppe noch nicht als ausreichend wahrgenommen[141]. Im Folgenden stellen wir konkrete Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle vor, die helfen, den Dienst bei der Bundeswehr konkurrenzfähiger und attraktiver zu gestalten. Diese Modelle sollen sich durch eine Stärkung der Arbeitgebermarke positiv auf die Personalgewinnung auswirken und durch eine höhere (Arbeitgeber-)Zufriedenheit die Personalbindung verbessern helfen. Die neuen Modelle berücksichtigen dabei die Ergebnisse der vorliegenden Analysen.

Die neuen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle sollen zudem grundlegenden Anforderungen an die Ausgestaltung der Dienstzeit entsprechen, wie sie sich aus unserer Praxiserfahrung und der wissenschaftlichen Literatur ergeben.

- Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle sollten zu einem gerechten und transparenten Umgang mit der Erfassung und dem Ausgleich von Dienstzeiten führen. Transparenz führt zu mehr Zufriedenheit und Akzeptanz des Systems und damit auch zur tatsächlichen Attraktivitätssteigerung. So haben über 90% der von uns in Validierungsgesprächen Befragten den Wunsch geäußert, dass mehr Vergleichbarkeit und Gerechtigkeit innerhalb der Erfassung von Dienstzeiten gegeben sein sollte.
- Neue Modelle müssen die Besonderheiten des militärischen Dienstes wie vor allem die Sicherstellung der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte berücksichtigen und in Übereinstimmung mit dem Selbstverständnis und der Kultur der Bundeswehr sowie mit dem Gedanken des Dienens und dem Konzept der Inneren Führung stehen.
- Neue Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle sollten einer nachvollziehbaren, inneren Logik folgen und grundsätzlich einheitlich anwendbar sein, d.h. sowohl in personalratsfähigen Dienststellen mit Zeiterfassung und nicht personalratsfähigen Dienststellen ohne automatisierte

[141] Vorschläge der Soldaten zur weiteren Verbesserung waren: Einrichtung von „Soldatenkinder-Tagesmüttern“, die Kinder auch länger als während der sonst üblichen Betreuungszeiten bei sich behalten bzw. die Einrichtung von weiteren Kindertagesstätten mit flexiblen Öffnungszeiten. Viele Soldaten kritisierten in diesem Zusammenhang jedoch, dass sich der Mentalitätswandel hin zu mehr Verständnis für familiäre Belange und zu einer erhöhten Vereinbarkeit von Familie und Dienst bei vielen Vorgesetzten noch nicht eingestellt hat.

Zeiterfassung. Heute ist ein konsistentes und einheitliches Verständnis von Dienstzeiten und Dienstzeitausgleich noch nicht gegeben.

- Die Modelle sollten möglichst unbürokratisch und einfach verständlich in der Handhabung sein, damit jeder Soldat den Umgang mit ihnen sicher versteht und beherrscht. Es sollte insoweit bei der Umsetzung auf unterschiedliche Systeme verzichtet werden, um nicht – wie beim Zulagensystem geschehen – eine Vielzahl an Regelungen und Systemen zu etablieren, die kaum transparent erscheinen.
- Die neuen Modelle sollten mit der Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie und deren möglichen Implikationen für die Bundeswehr kompatibel sein. Insbesondere sollten die neuen Modelle den Vorgaben der EU-AZR zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit und den Mindestruhezeiten – gegebenenfalls unter Nutzung der rechtlichen Gestaltungsspielräume nach den Artikeln 16, 17 und 21 EU-AZR – genügen.

6.2 Mögliche Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle

Um für die Soldaten ein spürbares Signal zu setzen, dass die Anforderungen des Dienstes und der Wunsch nach mehr Vereinbarkeit von Familie und Dienst vom BMVg erkannt worden ist, empfehlen wir die Einführung neuer Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle. Dabei unterscheiden wir zwischen kurz-, mittel- und langfristig umsetzbaren Maßnahmen, die jedoch alle möglichst umgehend vorbereitet und umgesetzt werden sollten. Für eine erfolgreiche und nachhaltige Umsetzung dieser Maßnahmen empfehlen wir zudem eine kontinuierliche und transparente Kommunikation.

Dementsprechend schlagen wir zur Einführung neuer Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle ein Vorgehen in drei Horizonten vor:

Horizont 1

Für die erste Umsetzungsphase schlagen wir kurzfristig wirksame und schnell umsetzbare Flexibilisierungsmaßnahmen vor, die einen positiven, motivationsfördernden Effekt auf die betroffenen Soldaten haben. Diese Maßnahmen haben unseres Erachtens zugleich Signalwirkung für die betroffenen Soldaten als auch für potentielle Bewerber, dass ihre persönlichen Belange und Interessen ernst genommen werden. Hierfür haben wir zwei Zielgruppen identifiziert: Zum einen die Einsatzkräfte, deren Gesamtbelastung durch die Einsatzsituation durch mehr Flexibilität in der Vor- und Nachbereitung des Einsatzes verbessert werden kann; zum anderen die hohe Zahl an Pendlern, deren hohe Belastung durch einen Anspruch auf eine flexiblere Einteilung der Dienstzeit begegnet werden kann.

Horizont 2

Hier schlagen wir die Einführung eines *Lebensarbeitszeitkontos* für Soldaten vor. Lebensarbeitszeitkonten als Hauptgruppe der sog. Wertkonten sind dadurch charakterisiert, dass sie die Dienstzeit über die gesamte Dienstzeitdauer flexibilisieren. Lebensarbeitszeitkonten bieten auf diese Weise viele Möglichkeiten für eine verbesserte Zeitsouveränität und ein erhöhtes Maß an individueller Lebensplanung. Hierdurch tragen sie dem Wunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Dienst Rechnung. Viele Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, aber auch Angestellte der Privatwirtschaft erleben Lebensarbeitszeitkonten aus diesem Grund als sehr gewinnbringend und motivierend. Auch alle[142] durch uns befragten Soldaten sehen die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten als eine klare Verbesserung. Dabei vergleichen sie sich, aufgrund der gemeinsamen Einsätze, vor allem mit anderen Streitkräften, von denen einige wie die französische Armee bereits eine Form des Lebensarbeitszeitkontos realisiert haben.

Horizont 3

Bei dieser eher längerfristig umzusetzenden Maßnahme schlagen wir eine *gezielte Ausweitung der bestehenden Teilzeitregelungen* vor. Die vorgeschlagene Ausweitung der Teilzeitmöglichkeiten um persönliche kritische Lebensereignisse und um konkret definierte Blockmodelle soll der aktuell sehr niedrigen Teilzeitquote und den veränderten Erwartungen von Soldaten und potentiellen Bewerbern stärker Rechnung tragen und die Bundeswehr auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger machen. In der Privatwirtschaft, aber auch in anderen Institutionen des öffentlichen Dienstes werden erheblich mehr Teilzeitmöglichkeiten angeboten, die von den Mitarbeitern als sehr positiv bewertet werden[143]. Durch unsere geplanten Veränderungen soll vor allem die Familienfreundlichkeit und die Anpassung an individuelle Einzelfälle weiter verbessert werden. Nicht zuletzt sollte der Dienst für Frauen noch attraktiver gestaltet werden. Da hierfür umfangreichere Änderungen der Rahmenbedingungen insbesondere hinsichtlich des Personalmodells und -managements erforderlich sind, sehen wir dies aber erst mit nötigem Vorlauf als realisierbar an.

6.2.1 Mehr zeitliche Flexibilität vor und nach Einsatzverwendungen

Wir betrachten den Einsatz ganzheitlich und aus drei Phasen bestehend: Einsatzvorbereitung, Einsatz und Einsatznachbereitung. Im folgenden Abschnitt legen wir zu jeder dieser drei Phasen Handlungs- bzw. auch Umsetzungsempfehlungen vor.

[142] Alle durch uns befragten Soldaten (bis auf eine Ausnahme) fanden die Idee zur Einführung von Lebensarbeitszeitkonten sehr vielversprechend.

[143] Für Erfolgsbeispiele siehe z.B. www.erfolgsfaktor-familie.de.

6.2.1.1 Einsatzvorbereitung

Die oben angeführten Analysen haben gezeigt, dass vor dem eigentlichen Einsatz bereits zeitintensive Vorbereitungen, insbesondere Übungen erforderlich sind (sog. „Einsatz vor dem Einsatz“). Diese sind oft mit längeren Abwesenheiten vom Wohnort verbunden (insbesondere bei Kohäsionstrainings[144]). Internationale Studien haben gezeigt, dass sich bereits innerhalb der Einsatzvorbereitungsphase bis zu 90% der Befragten mit psychosozialen Stressoren konfrontiert fühlen (z.B. mit der Sorge, lange von der Familie und von Freunden getrennt zu sein und persönliche Belange nicht rechtzeitig erledigen zu können[145]).

Bisher ist kurz vor dem Einsatz eine Auszeit von einer Woche für die betroffenen Soldaten vorgesehen, damit diese Zeit haben, vor dem Einsatz alle nötigen Vorbereitungen zu treffen und sich von ihnen nahestehenden Menschen zu verabschieden (sog. *„Kuschelwoche“)*. Allerdings konnte ein Teil der befragten Soldaten vor ihren letzten Einsätzen eine Auszeit von mehreren Tagen nicht wahrnehmen, da sie laut eigenen Angaben aufgrund notwendiger vorbereitender Maßnahmen hierzu keine Zeit hatten. Weiterhin trugen dazu auch kurzfristige Einsatzabkommandierungen bei. Weitere Befragte kannten die „Kuschelwoche“ gar nicht. Befragte, die eine „Kuschelwoche“ vor der Abreise hatten, haben diese wiederum als sehr positiv und hilfreich erlebt, um sich persönlich vorzubereiten und sich zu verabschieden. Auch Studien[146] belegen, dass insbesondere Paare, die eine vergleichbare Auszeit hatten, im Vergleich zu Paaren, die diese nicht hatten, weniger gestresst sind und der Abreise und dem bevorstehenden Einsatz gelassener gegenüber stehen.

Um die positiven Effekte der Auszeit für möglichst viele Soldaten zu ermöglichen, schlagen wir daher vor, eine persönliche Vorbereitungszeit vor dem Einsatz fest zu verankern und zugleich das Bewusstsein bei Soldaten und ihren Vorgesetzten für die Bedeutung der PVZ zu schärfen.

Die feste Verankerung dieser persönlichen Vorbereitungszeit führt zum einen zu einer besseren Planbarkeit für die Soldaten. Zum anderen wird den Vorgesetzten dadurch nochmals explizit aufgegeben, die freie Zeit in die Einsatzvorbereitung gleich zu Beginn in die gesamte Vorbereitungsplanung zu integrieren.

Die freie Zeit sollte mindestens zwei Tage umfassen, die sich im Regelfall an ein dienstfreies Wochenende anschließen sollten. Eine Ausnahme von dieser Regel sollte nur bei Vorliegen wichtiger dienstlicher Gründe möglich sein (wie z.B. extrem kurzfristige Parlamentsbeschlüsse zum Einsatzbeginn oder Einsätze der Kommando Spezialkräfte [KSK]). Die freie Zeit soll im Ermessen des nächsten Dienstvorgesetzten auf insgesamt maximal fünf Tage verlängert werden, abhängig von der individuellen Situation der betroffenen Soldaten. Bei der Festlegung auf mindestens zwei Tage haben wir uns an in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vorhandenen Sonderurlaubstagen für Hochzeiten, Geburten und Todesfälle orientiert. So werden nach § 12

---

144 Kohäsionstrainings sind Trainings, die für den Zusammenhalt der für den Einsatz neu zusammengestellten Einheiten durchgeführt werden.

145 Maguen et al. (2008). Description of Risk and Resilience Factors among Military Medical Personell before Deployment to Iraq. *Military Medicine*, 173, 1-9.

146 Einsatzbedingte Trennung - Erfahrungen und Bewältigungsstrategien, „Forschungsbericht 78“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Maren Tomforde, Strausberg, November 2006.

Abs. 3 Nr. 2 der Sonderurlaubsverordnung oder gemäß § 29 Abs. 1 lit. b TVöD bspw. zwei Tage Sonderurlaub im Falle des Todes des Ehe- oder Lebenspartners, eines Kindes oder eines Elternteiles gewährt[147].

Die persönliche Vorbereitungszeit sollte im Zeitraum von bis zu drei Wochen vor dem Einsatzbeginn stattfinden, um sicherzustellen, dass alle dienstlichen und organisatorischen Belange[148] rechtzeitig vor der Abreise erledigt werden können und dass gleichzeitig die Auszeit auch für private Belange passend genommen werden kann (z.B. zeitgleich mit dem Urlaub der Ehefrau / Lebenspartnerin).

Bewusst regen wir hierbei eine Namensänderung der Kuschelwoche in „persönliche Vorbereitungszeit" („PVZ") an, um durch den neuen Begriff klarzustellen, dass sich jeder Soldat umfassend, d.h. nicht nur emotional, wie es der Begriff „Kuschelwoche" implizieren mag, auf den Einsatz und dessen Implikationen für das eigene Leben vorbereiten sollte.

Rechtliche Zulässigkeit

Dieses Modell ist rechtlich zulässig, da hierbei die gesetzlichen Mindestanforderungen in Bezug auf den erforderlichen Urlaub, die sich aus Art. 7 Abs. 1 EU-Arbeitszeitrichtlinie ergeben, eingehalten werden[149]. Die Betroffenen erhalten faktisch nicht mehr oder weniger Urlaub, sondern die Zusage, diesen zu einem bestimmten Zeitpunkt nehmen zu können. Es handelt sich folglich lediglich um eine konkrete Ausgestaltung des ohnehin bestehenden Anspruchs auf Erholungsurlaub. Diese Frage des „Wie", d.h. der Ausgestaltung des Anspruchs, ist üblicherweise im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Sache des Arbeitgebers bzw. Dienstherren, vorliegend der Bundeswehr, gegebenenfalls unter Beteiligung der Vertrauensleute bzw. des Personalrats.

Eine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung ist hierin nicht zu sehen, so dass kein Widerspruch zum allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 GG besteht[150].

Der allgemeine Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Die Differenzierung darf nicht willkürlich sein. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie bei Freiheitsgrundrechten, findet bei der Prüfung des Art. 3 GG aber nicht statt[151].

Eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes setzt zunächst eine Vergleichsgruppenbildung und die Feststellung voraus, dass *vergleichbare Sachverhalte, Gruppen oder Personen* in wesentlicher Hinsicht ungleich oder wesentlich unterschiedliche Sachverhalte, Gruppen oder Personen gleich behandelt werden[152]. Die

147 Beispielhaft gewährt auch der Manteltarifvertrag für das Elektrohandwerk in Bayern gemäß seines § 6 Nr. 4a zwei Tage Sonderurlaub im Falle der Eheschließung, der Manteltarifvertrag für das Wach- und Sicherheitsgewerbe räumt in § 12 Abs. 1 lit. b zwei Tage Sonderurlaub für den Wohnungswechsel ein und gemäß § 14 Nr. 4 des Manteltarifvertrages des Einzelhandels in Thüringen erhält der Arbeitnehmer zwei Tage Sonderurlaub im Falle der Niederkunft seiner Ehefrau.

148 Einige befragte Soldaten haben in diesem Zusammenhang häufig die Abholung der Ausrüstung als kritisch angesehen.

149 Vgl. zur Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie unsere Ausführungen in Kapitel 4.

150 Kischel in Beck´scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Stand 01.10.2012, Art. 3, Einf. vor Rn. 1, Rn. 1 ff.

151 Schmidt in Erfurter Kommentar, 13. Auflage 2013, Art. 3 GG, Rn. 30-31, Dürig/Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 3 GG, Rn. 1-103.

152 Schmidt in Erfurter Kommentar, 13. Auflage 2013, Art. 3 GG, Rn. 32, Dürig/Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 3 GG, Rn. 1-103.

festgestellte Ungleichbehandlung muss für die Betroffenen einen *Nachteil* bewirken, sich negativ auf die tatsächlichen Lebensverhältnisse auswirken[153]. Eine Verletzung liegt dann aber nicht vor, wenn eine festgestellte Ungleichbehandlung durch ein legitimes Regelungsziel gerechtfertigt werden kann[154].

Bei dem vorliegenden Änderungsvorhaben wird zwischen zwei Soldatengruppen unterschieden, nämlich denjenigen, die an einer Einsatzvorbereitung teilnehmen und denjenigen, die nicht daran teilnehmen. Folglich liegt eine Ungleichbehandlung grundsätzlich gleicher Personengruppen vor. Den Anspruch auf die Gewährung des Urlaubs vor Einsatzbeginn erhalten lediglich diejenigen, die an der entsprechenden Einsatzvorbereitung teilnehmen, so dass für die anderen Soldaten insoweit auch ein Nachteil entsteht. Allerdings haben die Soldaten, die sich in der Einsatzvorbereitung befunden haben, im Vergleich zu den übrigen Soldaten längere Dienstzeiten in der Einsatzvorbereitung und es ist zu erwarten, dass sie im Einsatz einer erhöhten Belastung sowie einer erheblichen Gefährdung ausgesetzt sind. Dies stellt einen sachlichen Grund dar, der legitimiert, dass Soldaten, die nicht für einen Einsatz verwendet werden, diesen Anspruch nicht erhalten.

Umsetzungsempfehlung zur Einsatzvorbereitung

Umgesetzt werden kann diese Verankerung eines Anspruchs beispielsweise durch eine Modifikation der Soldatenurlaubsverordnung[155].

Zu empfehlen wäre im Hinblick auf eine systematische Einordnung beispielsweise das Einfügen eines § 6a SUV, der entsprechend der im Folgenden exemplarisch aufgeführten Formulierungsvariante ausgestaltet werden kann.

> *„(1) Soldatinnen und Soldaten ist nach einer Maßnahme zur Einsatzvorbereitung und vor dem konkreten Einsatz zur Erhaltung ihrer Einsatzfähigkeit Urlaub von zwei Tagen unter Belassung der Geld- und Sachbezüge zu gewähren, sofern keine wichtigen dienstlichen Gründe[156] entgegenstehen.*
>
> *(2) Darüber hinaus kann der nächste Dienstvorgesetzte[157] nach eigenem Ermessen zusätzlich weiteren Urlaub von bis zu drei Tagen gewähren. Bei der Ermessensentscheidung ist insbesondere*

153 Schmidt in Erfurter Kommentar, 13. Auflage 2013, Art. 3 GG, Rn. 34, Dürig/Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 3 GG, Rn. 1-103.

154 Schmidt in Erfurter Kommentar, 13. Auflage 2013, Art. 3 GG, Rn. 35, Dürig/Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 3 GG, Rn. 1-103.

155 Nachfolgend „SUV“ genannt.

156 Die Unterscheidung zwischen „*dienstlichen Gründen*“ und „*wichtigen dienstlichen Gründen*“, die im Einzelfall einem bestimmten Anspruch entgegenstehen können, ist insofern beabsichtigt, um im Einzelfall unterschiedlich hohe Anforderungen an die Versagung eines Anspruchs abzubilden. Abhängig vom Anspruchsgrund kann eine Versagung nur schwer zu rechtfertigen und sehr einschneidend sein, da das Bedürfnis nach Anspruchserfüllung aus gravierenden familiären oder persönlichen Belangen heraus notwendigerweise entstanden ist und die jeweilige Maßnahme nicht lediglich willkürlich vom Antragsteller gewünscht wird. Insoweit liegt eine Interessenabwägung zugrunde. Je erheblicher das Bedürfnis des Antragstellers ist, umso erheblicher muss auch das dienstliche Interesse an einer Anspruchsversagung sein. An eine Versagung aus wichtigen dienstlichen Gründen sind somit höhere Anforderungen gestellt als an eine Versagung aus dienstlichen Gründen.

157 Für die Begrifflichkeit „*Dienstvorgesetzter*“ bzw. „*Disziplinarvorgesetzter*“ legen wir folgendes Verständnis zugrunde: Der nächste Dienstvorgesetzte ist derjenige Vorgesetzte, der unmittelbar Befehlsbefugnis über den jeweiligen Soldaten hat und im täglichen Dienstablauf auch über Einteilungen und Aufträge entscheidet. Dies entspricht in der Regel der Definition des unmittelbaren Vorgesetzten gemäß § 1 VorgV. Der nächste Disziplinarvorgesetzte ist hingegen derjenige Vorgesetzte, der hierarchisch in der Regel über dem nächsten Vorgesetzten steht und dem Disziplinarbefugnis aufgrund seiner Dienststellung zusteht. Umfasst sind folglich Kompaniechef, Bataillonskommandeur, Offiziere vom Regiments- und Brigadekommandeur an aufwärts und der Bundesminister der Verteidigung sowie Offiziere in entsprechender Dienststellung. In Einzelfällen können beide Begrifflichkeiten auf die gleiche Person zutreffen. Diese Unterscheidung ist unseres Erachtens sinnvoll, da bestimmte Maßnahmen (Freistellung,

die Belastung des Einzelnen im Rahmen der Einsatzvorbereitung sowie die jeweilige individuelle Lebenssituation zu berücksichtigen.

(3) Der gesamte Urlaub nach Abs. 1 und Abs. 2 soll im Anschluss eines dienstfreien Wochenendes und nicht früher als drei Wochen vor Beginn des Einsatzes gewährt werden."

Darüber hinaus sollte in entsprechenden Ausführungsbestimmungen detailliert werden, welche Umstände im Rahmen der „individuellen Lebenssituation" zu berücksichtigen sein sollen. Gemeint ist hauptsächlich die familiäre Situation, beispielsweise die Frage, ob ein Lebenspartner, Kinder oder pflegebedürftige Angehörige mittelbar betroffen sind. Eine entsprechend klarstellende Formulierung in der Norm selbst empfiehlt sich unseres Erachtens hier nicht, da dies unter Umständen zu einschränkend wäre und gerade derzeit noch nicht absehbare Konstellationen durch die Ausübung des Ermessens erfasst werden können.

Da die SUV gleichermaßen für Soldaten aus personalratsfähigen wie aus nicht personalratsfähigen Dienststellen anzuwenden ist, ist diese Umsetzungsempfehlung unproblematisch für beide Systeme anwendbar.

Beteiligungsrechte

Im Rahmen der Umsetzung sind etwaige Beteiligungsrechte von Gesamtvertrauenspersonenausschuss und Hauptpersonalrat zu berücksichtigen[158].

Vorliegend besteht für den Gesamtvertrauenspersonenausschuss beim BMVg („GVPA") unseres Erachtens insbesondere ein Anhörungsrecht nach §§ 37 Abs. 1 S. 1, 38 SBG, da es sich um eine Grundsatzregelung personeller Art handelt, die auch Soldaten betrifft.

Grundsatzregelungen sind alle Maßnahmen, deren Bedeutung über den Einzelfall hinaus gehen, weil sie eine erhebliche Anzahl von regelmäßig individuell nicht feststehenden Personen betreffen und durch die den betroffenen Soldaten ein Handeln, Dulden oder Unterlassen mit verpflichtender Wirkung aufgegeben oder anderweitig ihre Rechte, Pflichten oder ihre Rechtsstellung festgelegt oder geändert wird[159]. Regelungen personeller Art umfassen auch Urlaubsvorschriften[160]. Der GVPA umfasst gemäß § 35 Abs. 1 S. 3 SBG auch die Soldatenvertreter des Hauptpersonalrats („HPR") beim BMVg.

Urlaub o.ä.) idealerweise von dem Vorgesetzten entschieden werden sollten, der den betreffenden Soldaten am besten kennt und beurteilen kann bzw. der die Maßnahme (Freistellung, Urlaub o.ä.) auch unmittelbar einplanen muss, um die Einsatzbereitschaft seiner ihm unterstehenden Personaleinheit zu gewährleisten. Maßnahmen, wie beispielsweise die Nutzung eines Lebensarbeitszeitkontos, sollten hingegen auch durch den Disziplinarvorgesetzten entschieden werden, da sie erheblich weitreichender und langfristiger sind.

158 Vertrauensleute und ihre Stufenvertretungen wie der GVPA sind zuständig in nicht personalratsfähigen Dienststellen i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 1-5 SBG; Personalräte, Gesamtpersonalräte und Hauptpersonalräte in personalratsfähigen Dienststellen i.S.d. § 12 Abs. 1 BPersVG.

159 Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 37 SBG, Rn. 6b.

160 Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 37 SBG, Rn. 15.

Zudem wäre unseres Erachtens – auch aus „politischen“ Gründen – zu empfehlen, alle potenziell in Betracht kommenden Gremien, wie auch den HPR[161], parallel zu beteiligen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass bei der Umsetzung der Einzelfallmaßnahmen auf Grundlage der neu eingeführten Regelungen auf der jeweiligen Dienststellenebene weitere Beteiligungsrechte geprüft und gegebenenfalls berücksichtigt werden müssen.

Weitere Analysen

Zur Bearbeitung der Maßnahme 52 des Maßnahmenpakets[162] hat KPMG geprüft, ob noch mehr dienstfreie Zeit im Rahmen der Einsatzvorbereitung die Attraktivität des Dienstes merklich steigert. So haben wir überprüft, ob es sinnvoll ist, bei längerfristigen Abwesenheiten vom Wohnort (mehr als drei Wochen) in der Einsatzvorbereitung noch einen Tag Sonderurlaub zusätzlich zu gewähren. Nach sorgfältiger Analyse haben wir jedoch davon abgesehen, eine solche Umsetzung vorzuschlagen: Die von uns durchgeführten Validierungsgespräche haben einheitlich ergeben, dass die Befragten sich nicht über mangelnden Urlaub beklagen (wörtliches Zitat: „In der Bundeswehr mag es wohl viele Probleme geben, aber keine Urlaubsprobleme.“), sondern dass es aufgrund dienstlicher Erfordernisse eher schwierig sei, den vorhandenen Urlaub tatsächlich zu nehmen. Da die Einsatzvorbereitungsmaßnahmen zudem individuell sehr verschieden sind, lag uns keine belastbare Datengrundlage über die tatsächlichen Abwesenheiten vom Heimatort vor. Eine Festlegung von bspw. drei Wochen Abwesenheit für einen Tag Sonderurlaub wäre daher nicht fundiert.

Folgende weitere Maßnahmen bezüglich der Einsatzvorbereitung sind während des ISAF-Besuchs von den Soldaten selbst als mögliche weitere Entlastungen bzw. Attraktivitätsgewinn bezeichnet worden:

- KPMG rät zu prüfen, inwiefern eine weitere Differenzierung der einsatzvorbereitenden Ausbildung nach der individuell vorhandenen Einsatzerfahrung der Soldaten, die z.Z. inklusive Kohäsionstrainings bis zu zehn Wochen betragen kann, realisiert werden kann. Dadurch würden gerade die sich häufiger im Einsatz befindlichen Kräfte entlastet werden.
- Weiterhin ist zu prüfen, inwiefern für das Ausbildungszentrum auf dem Truppenübungsplatz Wildflecken - Gefechtssimulationszentrum Heer (GefSimZH) – eine stärkere Soll-Org-Hinterlegung für das Ausbildungspersonal ähnlich dem Luftwaffenausbildungsbataillon in Germersheim möglich ist, um über (einsatz)erfahrene Kräfte eine höhere Qualität und Relevanz der Ausbildung zu erreichen.

[161] Explizit geregelt ist dies lediglich für den Personalrat in Bezug auf Erholungsurlaub und bei Unstimmigkeiten im Einzelfall, vgl. § 73 Abs. 3 Nr. 3 BPersVG und Gronimus / Knorz / Wienzeck, in: Die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen, 7. Auflage 2012, § 75, Rn. 31.

[162] Maßnahme 52: „Gerade mit Blick auf die zunehmende Einsatzhäufigkeit ist insbesondere für das durch Einsätze hoch belastete Personal ein Ausgleich in Form von dienstfreier Zeit zu prüfen. Es sind auch Dienstzeitmodelle zu untersuchen, die diesem Anspruch Rechnung tragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass besondere zeitliche Beanspruchungen im Auslandseinsatz mit der Gewährung des AVZ vollumfänglich abgegolten werden“, Maßnahmenpaket zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr, Staatssekretär Wolf, 2011, Berlin.

6.2.1.2 Einsatzphase

Die deutliche Mehrheit der qualitativen Analysen, insbesondere die Interviews mit den Einsatzkontingentführern hat gezeigt, dass der AVZ und die Höhe des AVZ in der Einsatzphase als Vergütungs- und Ausgleichsmodell akzeptiert werden[163]. Auch der Besuch von ISAF hat gezeigt, dass insgesamt die derzeitige AVZ-Regelung einheitlich von allen Dienstgraden sowohl als Ansatz wie in der Höhe als ausreichend und gerecht bezeichnet wurde. Kritik gab es lediglich im Vergleich mit den an den gleichen Standorten eingesetzten Polizeikräften (BKA und Landespolizeien). So erhalten diese weit höhere Tagessätze, und erhalten diese sogar auch auf Heimatbesuchen in Deutschland, was von den betroffenen Soldaten als ungerecht empfunden wird.

KPMG hat anhand der Gespräche mit den Einsatzkontingentführern bzw. deren für die Studie ausgewählten Stellvertretern und innerhalb des ISAF-Besuchs auch geprüft, ob eine weitere Differenzierung des AVZ nach Gefährdungspotenzial innerhalb eines Einsatzkontingents sinnvoll ist (Unterscheidung der sogenannten „Draußis“ [Beispiel: Patrouille] von den „Drinnis“ [Beispiel: Koch]).

Zwar sind die „Draußis“ einer größeren Belastung wie z.B. einer schlechteren Infrastruktur ausgesetzt[164] und überdies aufgrund ihres unmittelbaren Gefechtseinsatzes auch stärker gefährdet als die „Drinnis“. Sie leiden daher als Folge des Einsatzes häufiger unter einsatzbedingten psychischen Störungen[165/166].

Dennoch erscheint unseren Analysen zufolge eine weitere Differenzierung nach Gefährdungspotenzial über die bereits bestehenden Regeln z.B. innerhalb von UNIFIL/ EU NAVFOR hinaus nicht sinnvoll, insbesondere nicht zwischen unterschiedlichen Verwendungen an einem Standort. Es zeigten einheitlich alle geführten Telefoninterviews wie auch die Gespräche mit Verbänden zum Objektschutz und mit im OP North stationierten Einheiten in ISAF den Wunsch nach einer einheitlichen AVZ-Regelung ohne weitere Unterscheidung auf[167].

Folgende Gründe sprechen unseres Erachtens gegen eine weitere Differenzierung, über die bereits bestehenden Regularien hinaus:

- Der Zusammenhalt innerhalb der sich im Einsatz befindlichen Einheit (Kontingent) wäre gefährdet, da durch eine monetäre Differenzierung eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ bzw. eine Abwertung derjenigen entstehen könnte, die weniger finanzielle Vergütung bekämen. Gerade in einer

[163] Ausnahme EU NAVFOR: Hier wurde die Erhöhung des AVZ-Satzes für fliegende Einheiten auf Stufe 4 gefordert, entsprechend den Regelungen für seegehende Einheiten (Sea =4, Port =3). KPMG empfiehlt, eine etwaige Erhöhung für diesen Fall zu prüfen.

[164] Es gab vereinzelt Beanstandungen, dass die im Norden von Afghanistan stationierten Soldaten sowie alle weiteren, die sich nur sehr selten in den Lagern aufhalten, schlechteren Bedingungen (u.a. hinsichtlich Unterkunft und Verpflegung) ausgesetzt sind.

[165] Herbrüggen, O.-H. & Heinz (2012). Psychological trauma in soldiers – a challenge for the German Armed Force (Bundeswehr) *Deutsches Ärzteblatt International 109 (35-36).*

[166] In einer Studie von Wittchen et al. (2012) konnte gezeigt werden, dass die ISAF-Soldat(inn)en, die in Kunduz stationiert bzw. direkt mit Gefechten konfrontiert waren, einer signifikant höheren Anzahl traumatischer Ereignisse ausgesetzt waren. Diese haben ein wesentlich höheres Risiko, an einer posttraumatischen Belastungsstörung zu leiden als Soldaten, die an anderen Orten stationiert bzw. nicht direkt in Gefechte verwickelt waren (siehe Wittchen et al. (2012) Traumatic Experiences and Posttraumatic Stress Disorder in Soldiers following deployment abroad: how big is the problem? *Deutsches Ärzteblatt International*, 109 (35-36), 559-568).

[167] Eine mögliche Differenzierung wird hier lediglich für Operationen außerhalb befestigter Feldlager gesehen, da diese klar abgrenzbar seien (Forward Operating Base - FOB).

Einsatzsituation ist aber das Gemeinschaftsgefühl von besonderer Bedeutung und der Beitrag aller eingesetzten Soldaten letztendlich erfolgskritisch für die Auftragserfüllung.

- Eine zumindest latente Gefahr für Leib und Leben besteht für alle am Einsatz beteiligten Soldaten.
- Eine weitere Differenzierung würde möglicherweise die Gefahr einer falschen Inzentivierung bergen, sodass die Soldaten aus finanziellen Gründen die als gefährlicher eingestuften Tätigkeiten vorziehen.
- Die Notwendigkeit zur präzisen Erfassung der jeweiligen Aufgaben würde insbesondere im Einsatzkontingent einen kaum zu vertretenden, hohen bürokratischen Mehraufwand erfordern.
- Die Definition eines zugrundeliegenden gerechten und realitätsnahen Kriterienkatalogs als belastbare Grundlage für eine monetäre Differenzierung ist laut Angaben der Befragten nur sehr schwer bis überhaupt nicht möglich.

KPMG schlägt aus den oben genannten Gründen vor, das bisherige Modell des AVZ so zu belassen und keine weiteren Differenzierungen innerhalb eines Einsatzkontingents, über die bereits bestehenden Lösungen im Einzelfall hinaus, nach unterschiedlichem Gefährdungspotenzial vorzunehmen.

6.2.1.3 Einsatznachbereitung

Nach der Rückkehr aus dem Einsatz sieht § 8 der SUV i.V.m. § 1 Heimaturlaubsverordnung (HUrlV) und Nr. 57 zu § 1 i.V.m. § 8 der Ausführungsbestimmungen zur SUV ZDr 14/5 F 511 je nach Gefährdungslage zur Eingewöhnung und zur Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft abhängig vom Einsatzort bis zu 1,5 Tage pro Einsatzmonat Zusatzurlaub vor. Dabei können maximal bis zu 18 Tage Zusatzurlaub pro Kalenderjahr gewährt werden.

Soldaten kann zudem nach einem Einsatz, durch den sie außergewöhnlichen Belastungen ausgesetzt waren, angemessener Urlaub bis zu einer Woche nach § 6 der SUV gewährt werden (z.B. Katastrophen- und Hilfseinsätze).

Bisher ist dieses System in der Umsetzung aber sehr starr, sodass es aussagegemäß offiziell nur die Möglichkeit gibt, diesen Urlaub ganztägig zu nehmen.

Die von KPMG durchgeführten Analysen sowie bereits vorhandene Studien[168] zeigen, dass die Wiedereingliederung in den privaten Alltag und in das dienstliche Umfeld nach einem Einsatz von großen Herausforderungen geprägt ist.

Teilweise wollen Soldaten, die aus dem Einsatz zurückkehren, sofort Urlaub nehmen. Allerdings gibt es ebenso viele Einsatzrückkehrer, die überhaupt nicht von der Möglichkeit Gebrauch machen wollen, den ihnen zustehenden Urlaub direkt vollständig nach ihrer Rückkehr zu nutzen. Denn diese Betroffenen erleben es als

[168] Einsatzbedingte Trennung – Erfahrungen und Bewältigungsstrategien, „Forschungsbericht 78“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Maren Tomforde, Strausberg, November 2006.

schwierig, mit ihren eigenen Einsatzerlebnissen in ein familiäres Umfeld zurückzukehren, das sich der Abwesenheit inzwischen angepasst und sich aufgrund dessen auch verändert hat. So stehen die Betroffenen vor der Herausforderung Beziehungen zu Lebenspartnern / Ehepartnern (insbesondere Intimität) und Kindern neu zu definieren[169]. Zudem wird es als herausfordernd erlebt, sich von einem sehr hohen Anforderungslevel im Einsatz an ein niedrigeres Anforderungs- und Beschäftigungslevel im Urlaub zu Hause zu gewöhnen. Auch die Gewöhnung an das dienstliche Umfeld ist für viele Befragte häufig nicht einfach.

Um diese schwierige Rückkehrphase zu erleichtern, wurde auch von den Befragten einheitlich der Wunsch nach einem erhöhten Maß an Flexibilität artikuliert. Wir halten diese Flexibilisierungsmaßnahmen auch deswegen für sinnvoll, weil sie auch langfristiger familiärer Instabilität vorbeugen können, die entstehen kann, wenn die Wiedereingliederungsphase nicht erfolgreich bewältigt wird[170].

Daher schlagen wir folgende Flexibilisierungsmaßnahmen zur besseren Wiedereingliederung vor:

- Die Nutzung des Zusatzurlaubs sollte besser individuell gestaltbar sein, z.B. durch einen flexibleren Dienstbeginn und ein flexibleres Dienstende. Die Betroffenen könnten so beispielsweise Kinder in den Kindergarten bringen oder abholen, Behörden- oder andere Termine wahrnehmen oder Sport- und Freizeitangebote nutzen. Bei vorhandenen Kernzeiten entsprächen solche Flexibilisierungsmaßnahmen einer Befreiung von der Anwesenheitspflicht.
- Auch sollten Modelle analog zum Hamburger Modell realisierbar sein (d.h. ein Soldat beginnt bei 80% (durch Nutzung seines Urlaubs) und steigert seine Tätigkeit dann auf 100% in den nächsten Wochen).

Die Flexibilisierungsmaßnahmen sollten im Idealfall bis zu drei Monate nach der Rückkehr aus dem Einsatz genutzt werden können.

So könnten sie in den ersten drei Monaten zusätzlich auch als Gesundheitsschutzmaßnahmen insbesondere zum Erhalt der psychischen Gesundheit nach Einsätzen dienen. In der Zeit von ein bis drei Monaten nach den Einsätzen ist besonderer Schutz der Soldaten erforderlich, damit diese keine einsatzbedingten psychischen Störungen entwickeln bzw. damit Belastungsreaktionen nicht chronisch werden. Akute Belastungsreaktionen nach etwaigen traumatischen Erfahrungen klingen in der Regel innerhalb der ersten vier Wochen nach dem Einsatzende wieder ab[171]. Auch (partielle) posttraumatische Belastungssymptome (aber nicht die volle Diagnose der Posttraumatischen Belastungsstörung) gehen häufig innerhalb von ein bis drei Monaten nach der traumatischen Erfahrung zurück[172/173]. Eine freiere Zeiteinteilung, die durch die Flexibilisierungsmaßnahmen erzielt wird, kann dazu verhelfen, persönliche Ressourcen besser zu aktivieren. Persönliche Ressourcen,

---

169 Lowe, K. N., Adams, K. S., Browne, B. L. & Hinkle, K. (2012). Impact of military deployment on family relationships. *Journal of Family Studies, Vol. 18 (1).*

170 Lowe, K. N., Adams, K. S., Browne, B. L. & Hinkle, K. (2012). Impact of military deployment on family relationships. *Journal of Family Studies, Vol. 18 (1),* 17-27.

171 Wittchen, H. U. & Hoyer, J. (2006). *Klinische Psychologie und Psychotherapie*. Heidelberg: Springer.

172 Verreault, N., Da Costa, D., Marchand, A., Ireland, K., Banack, H...Khalife, S. (2012). PTSD following childbirth: A prospective study of incidence and risk factors in Canadian women, *Journal of Psychosomatic Research, 73*, 257-263.

173 Berntsen, D., Johannessen, K., Thomsen, Y., Bertelsen, M., Hoyle, R. & Rubin, D. (2012). Peace and War: Trajectories of Posttraumatic Stress Disorder Symptoms Before, During, and After Military Deployment in Afghanistan. *Psychological Science, 23*, 1557-1565.

insbesondere soziale Unterstützung[174/175], gelten als Schutzfaktoren der psychischen Gesundheit. Durch Flexibilisierungsmaßnahmen könnte soziale Unterstützung, z.B. durch mehr Zeit mit Familie und Freunden, besser aktiviert werden.

Rechtliche Zulässigkeit

Da es sich um eine konkrete, variablere Ausgestaltung eines bereits bestehenden Anspruchs handelt, ist diese Modifikation rechtlich grundsätzlich zulässig. Die Frage, ob überhaupt ein Anspruch verankert werden darf, kann im Einzelfall einer genaueren rechtlichen Prüfung bedürfen. Die Frage des „Wie", d.h. der Ausgestaltung des Anspruchs, ist üblicherweise im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Sache des Arbeitgebers bzw. Dienstherren, vorliegend der Bundeswehr, gegebenenfalls unter Beteiligung der Vertrauensleute bzw. des Personalrats. Insoweit wurde in der Vergangenheit sogar entschieden, dass ein Soldat keinen Anspruch auf bestimmte zeitliche Grenzen seiner Dienstzeit haben solle[176]. Dies verstößt gegen die EU-Arbeitszeitrichtlinie, es sei denn diese ist ausnahmsweise nicht anwendbar[177].

Umsetzungsempfehlung zur Einsatznachbereitung

Eine Umsetzung der geschilderten Flexibilisierung ist durch die Erstellung einer entsprechenden Weisung möglich, die lediglich klarstellt, dass die Rückkehr in die private Situation und in den Dienst durch den nächsten Dienstvorgesetzten individuell auf Verbands- bzw. Einheitsebene geregelt werden soll. Überlegt werden könnte insoweit zwecks einer Vereinheitlichung der Handhabung auch der Abschluss einer Dienstvereinbarung mit dem HPR gemäß §§ 75 Abs. 3 Nr. 1, 73 i.V.m. § 82 Abs. 1 und 4 BPersVG. Der HPR hat die entsprechende Befugnis zum Abschluss einer Dienstvereinbarung, da ihm in Bezug auf Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen sowie die Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage ein entsprechendes Mitbestimmungsrecht obliegt, soweit – unserer Kenntnis nach wie vorliegend – eine gesetzliche oder tarifliche Regelung noch nicht besteht. Soll der Zusatzurlaub flexibel auch zur Verschiebung des Dienstbeginns genutzt werden können, so hat dies auch Einfluss auf die Verteilung der Arbeitszeit.

Eine Weisung könnte beispielsweise allgemein lauten:

> *„Der Dienstvorgesetzte hat bei Inanspruchnahme des Zusatzurlaubes nach Nr. 57 zu § 1 i.V.m. § 8 der Ausführungsbestimmungen zur Soldatenurlaubsverordnung ZDv 14/5 F511 nach einer Einsatzverwendung auf die persönlichen Belange der Soldatin oder des Soldaten vorrangig Rücksicht zu nehmen, sofern keine wichtigen dienstlichen Gründe entgegen stehen. Dies umfasst insbesondere auch die Festlegung des konkreten Zeitraums für die Inanspruchnahme und die Möglichkeit der Befreiung von Kernzeiten bis zu einer Dauer von maximal drei Monaten."*

[174] Osinubi, O., McAndrew, L. M., De Candia, V., Chandler, H. K., Santos, S....Teichmann, R. (2012). Organizational Psychosocial Factors and Deployment-Related Exposure Concerns in Afghanistan/Iraq War Veterans. *Journal of Occupational and Environmental Medicine, 54 (6),* 670-676.

[175] Goldman et al. (2012). Potentially Modifiable Pre-, Peri, and Postdeployment Characteristics Associated with Deployment-Related Posttraumatic Stress Disorder Among Ohio Army National Guard Soldiers. *Annals of Epidemiology, 22*, 71-78.

[176] BVerwG, Beschl. v. 01.08.1989, Az.: 1 WB 52/87.

[177] Vgl. Ausführungen in Kapitel 4.

Eine derartige Weisung kann für sämtliche Dienststellen umgesetzt werden, eine Unterscheidung hinsichtlich personalratsfähigen und nicht personalratsfähigen Dienststellen ist insoweit rechtlich nicht erforderlich.

Beteiligungsrechte

Darüber hinaus sind bei einer Umsetzung etwaige Beteiligungsrechte von GVPA und HPR zu beachten. Der GVPA ist vorliegend insbesondere gemäß § 37 Abs. 1 S. 1 SBG anzuhören, da es sich um eine Grundsatzregelung personeller Art handelt. Insoweit kann auf die voranstehenden Erläuterungen verwiesen werden. Außerdem steht dem GVPA auch ein Vorschlagsrecht i.S.d. §§ 24 Abs. 2 S. 1, 21 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 SBG zu, da es sich um Regelungen zur Gestaltung des Dienstbetriebs handelt. Er ist zwar nicht beteiligungspflichtig, ob Dienst stattfindet, jedoch unterliegt die Art und Weise, wie der Dienstbetrieb zu führen ist, in vollem Umfang der Beteiligung[178].

Darüber hinaus steht dem HPR insbesondere gemäß § 75 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. §§ 82 Abs. 1 und 4, 53 Abs. 1 BPersVG ein Mitbestimmungsrecht zu, d.h. die jeweilige Maßnahme bedarf nach § 69 Abs. 1 BPersVG seiner Zustimmung. Hieraus folgt, dass der HPR durch den Dienststellenleiter informiert werden und innerhalb der Frist des § 69 Abs. 2 S. 1 und 3 BPersVG von in der Regel zehn Tagen schriftlich die Zustimmung erteilen oder unter Angaben von Gründen verweigern muss. Nach Ablauf der Frist ohne Reaktion des HPR gilt die Maßnahme als gebilligt (vgl. § 69 Abs. 2 S. 5 BPersVG).

Weitere Analysen zur Einsatznachbereitung

Überdies hat KPMG geprüft, ob es sinnvoll ist, dass Einsatzrückkehrer zur Schonung erst ab dem dritten Monat ihrer Rückkehr wieder in Übungsvorhaben involviert sein sollten, da bemängelt wurde, dass sich direkt im Anschluss an Einsätze wieder Übungsvorhaben mit erneuten Abwesenheiten von Zuhause anschließen. Eine derartige Karenzzeitregelung ist bekannt für Reservisten, die allerdings hauptsächlich deren Einsatzumfang beschränken und eine Qualitätssicherung des Einsatzpersonals bezwecken soll[179].

Wir halten eine grundsätzlich vorgegebene „Übungssperre“ aber nicht für praktikabel umsetzbar, da viele Übungsvorhaben nach Auskunft der Befragten gar nicht anders zu terminieren sind. Zudem ist die Teilnahme an Übungen mitunter auch an weitere Förderung geknüpft, sodass sich eine Nicht-Teilnahme kontraproduktiv auf mögliche weitere Karriereschritte auswirken könnte. Es wäre allerdings zu prüfen, inwieweit die Einrichtung einer freiwilligen „Schonfrist“ an Übungen möglich wäre, damit Familien nicht kurz nach dem Einsatz erneut aufgrund von Übungen getrennt werden. So könnten Einsatzrückkehrer – je nach persönlicher Situation – über ihre Teilnahme oder Nicht-Teilnahme an Übungen innerhalb der ersten drei Monate nach Einsatzrückkehr zumindest mitentscheiden.

[178] Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 24 SBG, Rn. 11.

[179] Vgl. Weisung für die Einplanung von Reservisten und Reservistinnen zur Teilnahme an besonderen Auslandsverwendungen – Karenzzeiten zwischen besonderen Auslandsverwendungen – vom BMVg (Oberst Ohm) mit Wirkung vom 01.10.2005.

Es wurde von den Soldaten in ISAF, insbesondere denjenigen, die durch Einsätze stark belastet sind, gewünscht, dass die Möglichkeit zur Teilnahme an einer Kur beibehalten wird. Zudem haben die befragten ISAF-Soldaten die verpflichtenden Einsatznachbereitungsseminare in ihrer jetzigen Ausgestaltung teilweise hinsichtlich Inhalt und Sinnhaftigkeit kritisiert. So sehen viele Einheiten, insbesondere in Stabsverwendungen, aber auch angesichts der veränderten Auftragslage bei ISAF in einem Großteil der eingesetzten Truppe keine extremen psychischen Risiken. Gewünscht wird daher eine mögliche Differenzierung, da die Seminare zwar während der Dienstzeit abgehalten werden, jedoch oft erneut mit Abwesenheit von der Familie verbunden sind. Diese Differenzierung gilt es methodisch jedoch vorrangig so aufzusetzen, dass der Fürsorgeverpflichtung entsprochen wird.

6.2.2 Mehr zeitliche Flexibilität für die Pendler

Handlungsempfehlung 4-Tage-Modell

Aktuell pendeln so viele Soldaten, dass der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages im Jahresbericht 2012[180] gar von einer ganzen „Pendlerarmee“ spricht. Die Pendlerquoten sind im Wesentlichen abhängig von der jeweiligen Definition der Pendler (Kilometergrenzen) und schwanken daher stark zwischen 25%[181] und 70%[182]. Aufgrund der Neuausrichtung und den damit verbundenen Standortschließungen wird sich die berufliche Mobilitätsanforderung an die Soldaten jedoch tendenziell noch weiter erhöhen[183]. Besonders prekär ist die Tatsache, dass 40% derjenigen Soldaten pendeln, die am Beginn ihrer Unteroffiziers- bzw. Offizierslaufbahn stehen. Das betrifft folglich diejenigen Soldaten, die in der Familiengründungsphase und am Einstieg in ihre berufliche Karriere sowie vor der Entscheidung für eine Bewerbung als Berufssoldat stehen[184].

Auch die von KPMG durchgeführten qualitativen Analysen konnten die hohe Anzahl der Pendler bestätigen. Zudem stehen diese Bedingungen in starkem Kontrast zum zunehmenden Wunsch nach mehr Vereinbarkeit von Familie und Dienst, der in allen durchgeführten qualitativen Analysen deutlich wurde.

Um die Pendler zu entlasten bzw. die Familienfreundlichkeit zu erhöhen, schlagen wir vor, dass jeder Pendler einmal im Monat eine 4-Tages-Woche nutzen kann, um früher vom Dienstort abreisen bzw. später zum Dienstort hinreisen zu können. Hiermit ist explizit kein zusätzlicher Urlaubstag gemeint, sondern – verglichen mit dem bisherigen Stand – eine flexiblere Verteilung der täglichen Dienstzeit.

---

180 Jahresbericht 2012 (54. Bericht), „Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten“, Drucksache 17/12050, Deutscher Bundestag, 29.01.2013.

181 Kurzbericht, Sozialwissenschaftliche Begleituntersuchung, Ergebnisse der Befragungen 2012, „Veränderungsmanagement zur Neuausrichtung der Bundeswehr“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Gregor Richter, August 2012.

182 Jahresbericht 2011 (53. Bericht), „Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten“, Drucksache 17/8400, Deutscher Bundestag, 24.01.2012.

183 Kurzbericht, Sozialwissenschaftliche Begleituntersuchung, Ergebnisse der Befragungen 2012, „Veränderungsmanagement zur Neuausrichtung der Bundeswehr“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Gregor Richter, August 2012.

184 Kurzbericht, Sozialwissenschaftliche Begleituntersuchung, Ergebnisse der Befragungen 2012, „Veränderungsmanagement zur Neuausrichtung der Bundeswehr“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Gregor Richter, August 2012.

Denkbar ist in diesen Fällen eine tägliche Dienstzeit von Montag bis Donnerstag von zehn Stunden (freitags frei), sodass sogar für wichtige dienstliche Belange noch ein zeitlicher Spielraum von acht Stunden zur Höchstarbeitsgrenze von 48 Stunden in der Woche auch nach Geltung des EU-Arbeitszeitrechts verbleibt. (Ggf. ist auch eine Kombination mit der Gewährung von Dienstzeitausgleich nach dem DZAE bzw. Gleittagen bei einer automatisierten Zeiterfassung denkbar).

Eine solche Regelung ist rechtlich zulässig, sofern die in Art. 3 der EU-Arbeitszeitrichtlinie verankerte Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum gewährt wird. Optional könnte dann an einem Freitag durch „Telearbeit“ oder „Heimarbeit“ auf Grundlage der insoweit bereits bestehenden Regelungen Dienst erbracht werden, sofern dies mit der konkreten Tätigkeit vereinbar ist.

Wir schlagen vor, dass diese Möglichkeit neben den bisherigen Familienheimfahrten gemäß § 11 Abs. 1 S. 3 SUV i.V.m. § 3 Abs. 3 S. 2 Trennungsgeldverordnung („TGV“) bestehen soll, da von Familienheimfahrten in dieser Häufigkeit nur die verheirateten Soldaten profitieren können. Es können folglich nicht in diesem Umfang diejenigen davon profitieren, die sich in einer langjährigen Partnerschaft (ohne Heirat) befinden bzw. keine Lebenspartnerin / keinen Lebenspartner haben, aber dennoch am Wohnort aufgrund anderer sozialer Verpflichtungen (wie z. B. Familie / Freunde / Sport) mehr Zeit verbringen möchten.

Faktisch werden diese 4-Tages-Wochen in einzelnen Dienststellen schon durch den klassischen DZA am Freitag realisiert. Um dieses Modell für noch mehr betroffene Pendler auf einer rechtlich abgesicherten Basis umsetzen zu können, schlagen wir eine konkrete Regelung vor.

Rechtliche Zulässigkeit

Dieses Modell ist rechtlich zulässig, da die vorgegebene Dienstzeit nicht unterschritten, sondern eingehalten und lediglich die Verteilung auf die Wochentage anders gestaltet wird.

Darüber hinaus ist bei Annahme einer 40-Stunden-Woche, deren Dienstzeit auf die Tage Montag bis Donnerstag aufgeteilt werden kann, gewährleistet, dass noch Raum bis zur Erreichung der Höchstarbeitszeit nach Art. 6 lit. b der EU-Arbeitszeitrichtlinie von 48 Stunden für etwaige Überstunden verbleibt.

Überdies bestehen bereits ähnliche Regelungen für Pendler in § 11 Abs. 1 S. 3 SUrlV sowie § 3 Abs. 3 S. 2 TGV. Allerdings finden diese bisher nur Anwendung auf verheiratete Soldaten.

Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung ist unseres Erachtens nicht gegeben, so dass Art. 3 GG nicht verletzt wird. Wie in unseren vorstehenden Ausführungen[185] bereits erläutert, ist Art. 3 GG dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten[186]. Zwar liegt hier eine Ungleichbehandlung innerhalb der Soldaten vor, die zu einem Nachteil für Nicht-Pendler führt. Allerdings ist diese Ungleichbehandlung gerade

[185] Vgl. Ziffer 6.2.1.1 unter Punkt „Rechtliche Zulässigkeit“.

[186] Schmidt in Erfurter Kommentar, 13. Auflage 2013, Art. 3 GG, Rn. 30-31, Dürig/Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 3 GG, Rn. 1-103.

nicht willkürlich, sondern durch die Benachteiligung der Pendler durch verlängerte Fahrtwege zur Dienststelle und die damit verbundene Reduzierung ihrer tatsächlichen Erholungszeit begründet. Diese Voraussetzung stellt unseres Erachtens daher einen sachlichen Grund dar, der legitimiert, dass Soldaten, die nicht als Pendler zu qualifizieren sind, diesen Zusatzanspruch nicht erhalten.

Allerdings ist nicht völlig auszuschließen, dass ein gegebenenfalls mit der Sache befasstes Gericht hier eine andere Wertung vornehmen und demzufolge die sachliche Rechtfertigung ablehnen würde. Unserer Ansicht nach kann jedoch mit den dargestellten Argumenten eine Rechtfertigung juristisch überzeugend vertreten werden.

Umsetzungsempfehlung

Zur Umsetzung sollte der Begriff „Pendler" definiert werden. Dies könnte beispielsweise im DZAE unter Kapitel 1 „Begriffsbestimmungen" erfolgen. Aufgenommen werden müsste zudem noch ein Verweis für diejenigen Soldaten, für die der DZAE keine Anwendung findet und für die daher die AZV gilt.

Die von uns vorgeschlagene Definition orientiert sich an bereits bestehenden Einzelregelungen in § 11 Abs. 1 S. 3 SUrlV sowie § 3 Abs. 3 S. 2 TGV und erweitert die bestehenden Anwendungsfälle:

„Pendler sind Soldaten,

1) *deren Wohnort 150 km von der Dienststelle entfernt ist oder*
2) *deren täglicher Zeitaufwand für die Hin- und Rückfahrt zwischen Wohnort und Dienststelle bei Benutzung regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel drei Stunden übersteigt."*

Darüber hinaus sollte der DZAE um eine Regelung erweitert werden, die den Anspruch bzw. die Möglichkeit festschreibt. Systematisch könnte dies in Kapitel 3 des DZAE „Ausgleichsregelungen" verortet werden. Auch insoweit bedarf es einer vergleichbaren Regelung für Soldaten, für die der DZAE keine Wirkung entfaltet.

Eine beispielhafte Formulierung für eine entsprechende Vorschrift im DZAE könnte lauten:

> *„Soldaten, die als Pendler im Sinne dieser Vorschrift zu qualifizieren sind, ist es einmal pro Kalendermonat unter Berücksichtigung dienstlicher Belange zu ermöglichen, die regelmäßige wöchentliche Dienstzeit auf vier Werktage zu verteilen und eine Freistellung vom Dienst für den fünften verbleibenden Werktag gewährt zu bekommen. Über den Zeitpunkt der Freistellung vom Dienst entscheidet die oder der nächste Dienstvorgesetzte von Amts wegen. Ersatzweise finanzieller Ausgleich wird nicht geleistet."*

Alternativ könnten die Regelungen auch in eine separate Umsetzungslösung der EU-Arbeitszeitrichtlinie implementiert werden, wenn eine solche eingeführt wird.

Um vermeintliche Ungerechtigkeiten zu vermeiden, ist eine nähere Prüfung der Übertragung auch auf Beamte / tarifliche Arbeitnehmer zu empfehlen, da dies nicht Gegenstand der Studie ist.

Dieses Dienstzeitmodell hat eine klare Signalwirkung nach außen dahingehend, dass der hohen Belastung der Pendler Rechnung getragen wird. Bei internen Kommunikationsmitteln zur Einführung des Modells sollte darauf geachtet werden, dass mögliche Ungerechtigkeitsgefühle bei Nicht-Pendlern angemessen aufgefangen werden. Dabei sollte das Modell als politisch erwünschte Maßnahme dargestellt werden, da so die Bereitschaft zur Umsetzung dieses Modells innerhalb der verschiedenen Dienststellen erhöht werden könnte.

Beteiligungsrechte

Im Rahmen der Umsetzung sind auch etwaige Beteiligungsrechte von GVPA und HPR zu berücksichtigen.

Der GVPA ist vorliegend insbesondere gemäß § 37 Abs. 1 S. 1 SBG anzuhören, da es sich um eine Grundsatzregelung organisatorischer Art handelt. Organisatorische Maßnahmen sind solche der Struktur und Verwaltung und umfassen gerade auch Regelungen der Dienstzeit und des Dienstzeitausgleichs[187].

Außerdem steht dem GVPA auch ein Vorschlagsrecht i.S.d. §§ 24 Abs. 2 S. 1, 21 SBG i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 SBG zu, da es sich um Regelungen zur Gestaltung des Dienstbetriebs handelt. Er ist zwar nicht beteiligungspflichtig, ob Dienst stattfindet, jedoch unterliegt die Art und Weise, wie der Dienstbetrieb zu führen ist, in vollem Umfang der Beteiligung[188].

Des Weiteren ist der HPR insbesondere gemäß § 75 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. §§ 82 Abs. 1 und 4, 53 Abs. 1 BPersVG um eine Zustimmung zu ersuchen, da ihm in Bezug auf Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen sowie die Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage ein entsprechendes Mitbestimmungsrecht obliegt, soweit – wie vorliegend – eine gesetzliche oder tarifliche Regelung noch nicht besteht. Insoweit kann auch eine Dienstvereinbarung geschlossen werden.

Darüber hinaus steht dem HPR auch nach §§ 78 Abs. 1 Nr. 1, 72 i.V.m. § 82 Abs. 1 und 4 BPersVG ein Mitbestimmungsrecht zu, da eine Verwaltungsanordnung für die persönlichen Angelegenheiten der Beschäftigten nicht nur vorbereitet, sondern auch eingeführt werden soll und die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften (wie DBwV und Fachgruppe Soldaten bei ver.di) nicht gem. § 118 BBG zu beteiligen sind. Die geplanten Regelungen müssen mit dem Ziel der Verständigung erörtert werden.

Unter den Begriff der Verwaltungsanordnung fallen im Personalvertretungsrecht nicht nur hoheitliche Anordnungen, sondern auch allgemeine Weisungen, die für die Arbeitnehmer aufgrund des Direktionsrechts des Arbeitgebers verbindlich sind. Diese müssen allgemeine Regelungen sein, d.h. einen unbestimmten Teil der Beschäftigten betreffen, nicht einzelne oder abgrenzbare Gruppen[189]. Persönlich sind diese Anordnungen dann, wenn sie die Beschäftigten gerade als Arbeitnehmer betreffen und es sich um Regelungen des Binnenverhältnisses und nicht der Aufgabenerfüllung nach außen handelt[190].

Vorliegend sollten die bestehenden bundeswehrinternen Regelungen ergänzt werden, um die Benachteiligung der Pendler auszugleichen. Es handelt sich demnach insoweit um Regelungen, welche die Beschäftigten gerade

[187] Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 37 SBG, Rn. 29.
[188] Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 24 SBG, Rn. 11.
[189] Benecke, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 4. Auflage 2012, § 78 BPersVG, Rn. 3.
[190] Gronimus/Knorz/Wienzeck, in: Die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen; 7. Auflage 2012; § 78, Rn. 3.

als Arbeitnehmer betreffen. In diesem Zusammenhang sind ebenso Soldaten umfasst, auch wenn sie begrifflich nicht als Arbeitnehmer zu qualifizieren sind, da das BPersVG insoweit für sie gem. § 48 SBG entsprechend anwendbar ist.

Die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften sind gem. § 118 BBG dann zu beteiligen, wenn – was vorliegend nicht der Fall ist – allgemeine Regelungen auf Ebene förmlicher Gesetze oder Verordnungen getroffen werden sollen[191].

Weitere Analysen zu Lehrgängen

In diesem Zusammenhang hat KPMG auch geprüft, ob eine Veränderung der Dienstzeiten bei Lehrgängen nötig ist, d.h. z.B. Beginn der Lehrgänge am Montagmittag, damit die Anreise am Montag statt am Sonntag möglich ist. Eine Datengrundlage seitens der Bundeswehr lag uns diesbezüglich nicht vor. Allerdings haben die Gespräche der Validierungsphase in der Truppe und insbesondere die diesbezüglich durchgeführte Umfrage innerhalb der beiden Validierungsworkshops und im Gesamtvertrauenspersonenausschuss ergeben, dass die Befragten nur in seltenen Fällen am Sonntag (ein- bis zweimal pro Jahr) zu Lehrgängen angereist sind[192]. Auch Gespräche mit dem Zentrum für Innere Führung und mit der Sanitätsakademie Bundeswehr lieferten keine anderen Erkenntnisse. Eine Veränderung der Dienstzeiten bei Lehrgängen erscheint uns daher auf dieser Datengrundlage nicht nötig, da wir die sonntägliche Anreise in diesen wenigen Fällen für zumutbar halten. Wir geben aber eine weitere Prüfung dieses Punktes anhand einer größeren Datengrundlage (z.B. Evaluation der Dienstlehrgänge und Lehrpläne) zur Erwägung.

6.2.3 Einführung eines Lebensarbeitszeitkontos Bundeswehr („LAK Bundeswehr“)

Lebensarbeitszeitkonten sind in der freien Wirtschaft und im öffentlichen Dienst stark verbreitet, weil sie den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen mehr Flexibilität und mehr Zeitsouveränität bieten als andere Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle. Lebensarbeitszeitkonten ermöglichen den Mitarbeitern eine bessere individuelle Lebensplanung und verhelfen insbesondere zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Dienst und familiärer, privater Situation. Sie können gleichzeitig im Sinne einer lebensphasenorientierten Personalpolitik als ein modernes Personalmanagementsystem angesehen werden, da sie von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern je nach individueller Lebensphase unterschiedlich genutzt werden können. Auch unsere durchgeführten Validierungsgespräche und alle weiteren durchgeführten qualitativen Analysen haben eine durchweg sehr positive Resonanz auf den Vorschlag einer Einführung eines Lebensarbeitszeitkontos für die Bundeswehr gezeigt. Im folgenden Abschnitt unterbreiten wir ein auf die spezifischen Anforderungen der Bundeswehr zugeschnittenes Lebensarbeitszeitkonto, das wir mit der Abkürzung *„LAK Bundeswehr“* benennen.

---

191 Battis, Bundesbeamtengesetz, 4. Auflage 2009, § 118 BBG, Rn. 6; Wenzel, in: DÖD 1963, S. 141.

192 Unserem Kenntnisstand nach beginnen Fahrschulen am ehesten mit ihren Übungen bereits am Sonntag.

Derartige Lebensarbeitszeitkonten sind grundsätzlich rechtlich zulässig. Auch die Regelungen der Bundeswehr kennen bereits ähnliche Modelle in Form von Urlaubskonten für Soldaten mit Kindern unter 12 Jahren. Geregelt wird hier jedoch bisher nur die Möglichkeit, den jährlichen Erholungsurlaub, der über vier Wochen hinausgeht, zur Kinderbetreuung anzusparen, sofern der Betroffene die Personensorge für mindestens ein Kind unter zwölf Jahren inne hat. Diese Konten sind im Handbuch zur Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften (AllgUmdr 1/500) und der ZDv 14/5 erwähnt. Auch wird in § 7a EUrlV (gemäß § 1 SUV auch für Soldaten anwendbar) eine entsprechende Grundlage geschaffen, ohne dass hier allerdings der Begriff Urlaubskonto genannt wird.

In diesem Zusammenhang könnte auch über die Implementierung einer technischen, IT-gestützten *Zeiterfassung* für Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung entschieden werden, welche die Umsetzung eines LAK Bundeswehr unterstützen und vereinfachen würde. Eine Entscheidung für eine Zeiterfassung hätte zudem den Vorteil, dass Dienstzeiten exakt erfasst würden und der aktuell gefühlten Intransparenz und Ungerechtigkeiten in Dienststellen ohne automatisierte Zeiterfassung entgegen gewirkt werden könnte. Auch im Falle der Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie wäre eine Speicherung von Dienstzeiten von Vorteil. Die diesbezüglich von uns befragten Soldaten würden einer Zeiterfassung positiv entgegen sehen und sind der Meinung, dass diese mit dem Leitgedanken des Dienens vereinbar wäre.

6.2.3.1 Eckpunkte zur Einführung eines LAK Bundeswehr

Wir legen mit dem LAK Bundeswehr ein Zeitkonto vor, das einer stringenten und verständlichen Logik folgt. Haben Soldaten aufgrund von dienstlichen Erfordernissen zeitliche Mehrbelastung erbracht, sollen sie den daraus entstandenen Anspruch auch in Form von Zeit zurückerhalten. Dieser Leitgedanke *„Zeit für Zeit“* berücksichtigt das Selbstverständnis der Bundeswehr und des „Dienens“. Daher schlagen wir für die Einzahlungsmodalität in das Lebensarbeitszeitkonto sowie für die Auszahlungsmodalität den Faktor Zeit vor.

Eine Ein- und Auszahlung des Faktors Geld wäre rechtlich zwar möglich, sodass auch, wie die Maßnahme 65[193] zur Prüfung vorschlägt, eine finanzielle Vergütung von Einzelstunden möglich wäre. Beides wäre unseres Erachtens aus mehreren Gründen aber nicht empfehlenswert: Durch ein Lebensarbeitszeitkonto sollte die zeitliche Mehrbelastung im Dienst durch Zeit ausgeglichen werden, damit ein Ausgleich für die körperliche und psychische Regeneration sowie Zeit für die Familie oder für weitere soziale Aktivitäten ermöglicht wird. Diesen zeitlichen Zugewinn gäbe es bei Auszahlung von Geld nicht. Die angesparte Zeit sollte bis zum Austritt aus der Bundeswehr bzw. bis zum Eintritt des Pensionsalters nicht verfallen[194]. Zudem könnte bei einer etwaigen Einzahlung von Zeit und einer etwaigen Auszahlung von Geld das Risiko einer falschen Inzentivierung

[193] „Das gegenwärtige pauschale Dienstzeitausgleichssystem ist attraktiv zu gestalten. Die gegenwärtigen pauschalen finanziellen Ausgleichssätze im Besoldungsbereich für mehrgeleisteten Dienst sind vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Stellenwertes der Freizeit signifikant zu erhöhen. Darüber hinaus sind Wege zu suchen, auch mehrgeleistete Einzelstunden finanziell vergüten zu können. Im Tarifbereich werden Überstunden bereits nach geltendem Recht mit dem individuellen Stundenentgelt und entsprechenden Zeitzuschlägen vergütet.“

[194] Aus durchgeführten qualitativen Interviews wissen wir, dass der bisherige Verfall von Überstunden am Ende des Jahres in Dienststellen mit automatisierter Zeiterfassung als kontraproduktiv und demotivierend erlebt wird.

entstehen. Soldaten würden noch mehr als bisher motiviert, zur Erhöhung ihrer finanziellen Ansprüche möglichst viele Dienstzeitausgleichsansprüche anzusammeln, um ihr Gehalt zu erhöhen.

Wir schlagen weiter eine *Einzahlungsobergrenze* für die Zeit vor, die man insgesamt in das Konto einzahlen kann. So sichern wir im Sinne der Fürsorgepflicht, dass Soldaten auch tatsächlich freie Zeit zu Regenerationszwecken in Anspruch nehmen, da sie nicht alle Freizeitansprüche (Dienstzeitausgleich / Urlaub / Sonderurlaub) einzahlen können. Mit dieser Einzahlungsobergrenze wird zudem gewährleistet, dass die tatsächliche „Nutzungszeit" der Soldaten, insbesondere der SaZ, nicht noch weiter eingeschränkt wird. Außerdem sind über eine solche Einzahlungsobergrenze die Planungssicherheit und der rechtzeitige und planmäßige Beginn des Dienstpostennachbesetzungsprozesses besser gewährleistet.

Wir empfehlen – angelehnt an die Vorgaben des DZAEs –, dass der jeweils *nächste Dienst- und Disziplinarvorgesetzte*[195] der betroffenen Soldaten über die Möglichkeit zu Einzahlung und zu Auszahlung von Zeit des Lebensarbeitszeitkontos entscheidet und diese genehmigen muss. Die konkreten Bedingungen vor Ort insbesondere im Hinblick auf die Einsatzbereitschaft sind zu berücksichtigen.

Durch die Einführung des Lebensarbeitszeitkontos sollen mit Blick auf die Attraktivität des Dienstes wichtige Rahmenbedingungen nicht verändert werden. Durch Nutzung des Lebensarbeitszeitkontos in der Auszahlungsphase sollte sich der *Status* des „Soldaten auf Zeit"[196] bzw. des „Berufssoldaten" nicht ändern: Die SaZ bzw. BS sollten daher für die Zeit der Auszahlung der angesparten Zeiten vom militärischen Dienst freigestellt werden.

Für Soldaten auf Zeit sollten sich zudem bei einer Verkürzung der Dienstzeit durch die Nutzung ihres Lebensarbeitszeitkontos *keine Änderungen bei den BfD-Ansprüchen* ergeben. Wenn z.B. ein SaZ 12er durch Nutzung seines Lebensarbeitszeitkontos vom militärischen Dienst freigestellt wird, sollte er flexibel entscheiden können, wann er den BfD-Anspruch, der ihm durch seine regulären zwölf Dienstjahre zusteht, nutzt. Nimmt er an den BfD-Maßnahmen erst nach Inanspruchnahme seiner angesparten Zeit teil, sollte er in seiner freien Zeit seine reguläre Besoldung bekommen und dann in die BfD-Maßnahmen übertreten. Möchte er den BfD-Anspruch sofort nach Beendigung seines regulären Dienstes einlösen, scheidet er insgesamt entsprechend seiner angesparten Zeit früher aus der Bundeswehr aus. Er erhält dann keine Bezahlung mehr, da es sich um einen früheren Austritt, nicht aber um die Inanspruchnahme von freier Zeit handelt.

Auch die *Pensionsansprüche* sollten sich bei einer Verkürzung der Dienstzeit durch Nutzung eines Lebensarbeitszeitkontos nicht ändern. Wenn ein Berufssoldat durch Nutzung seines Lebensarbeitszeitkontos zum Beispiel mit 61 Jahren statt der vorgesehenen 62 Jahre vom militärischen Dienst befreit wird, dann sollte er bis zum vorgesehenen Pensionsalter von 62 Jahren seine Besoldung weiter erhalten.

Im Übrigen sollen auch bei Einführung eines Lebensarbeitszeitkontos die bisher geltenden *besonderen Altersgrenzen* für Soldaten beibehalten werden. Sie tragen den besonderen Belastungen der Soldatenschaft in ihrer jeweiligen Verwendung Rechnung und verfolgen daher eine andere Zielsetzung als

[195] Angelehnt an den DZAE sollte angedacht werden in größeren Standorten diese Verantwortung auch auf andere Offiziere zu übertragen.

[196] Nachfolgend „SaZ" bzw. bei Berufssoldaten „BS" genannt.

Lebensarbeitszeitkonten, die vornehmlich auf eine erhöhte Zeitsouveränität, auf mehr Flexibilität hinsichtlich der zu leistenden Dienstzeit und auf eine bessere Vereinbarkeit von Dienst mit persönlicher Situation abzielen.

6.2.3.2 Ausgestaltung des LAK Bundeswehr

1. Welche Zeiten können in das Konto eingezahlt werden?

Wir empfehlen, dass der Soldat jegliche Formen seiner Zeit, das bedeutet Ansprüche auf zeitliche Mehrbelastung, die der Freistellung vom Dienst für einen vollen Tag Dienst entsprechen, Urlaubsansprüche sowie Zusatz- und Sonderurlaubsansprüche einzahlen kann. Allerdings sollten volle Urlaubstage pro Kalenderjahr nur ab dem 21. Urlaubstag in das Konto einzahlbar sein. Wir schlagen diese Begrenzung der Einzahlung von Urlaub vor, weil der Urlaub per se der Erholung und Regeneration sowie dem Gesundheitsschutz der Soldaten dient. Daher wäre seine Nicht-Inanspruchnahme bzw. ein vollständiges Aufsparen des Urlaubs nicht ratsam. Dies entspricht auch der Zielsetzung und Kompatibilität mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie, die in Art. 7 einen Mindestjahresurlaub von 20 Tagen vorschreibt und diesen nur ausnahmsweise bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses als durch finanzielle Vergütung ersetzbar ansieht.

Zur besseren Planbarkeit der freien Zeit empfehlen wir eine Einzahlungsobergrenze von Zeiten in das Konto. Diese sollte sich individuell nach folgenden zwei Parametern bemessen:

a. Insgesamt darf so viel freie Zeit angespart werden, dass sich die („Brutto“-) Dienstzeit bei Soldaten mit einer Verpflichtungsdauer von bis zu zwölf Jahren um maximal *3%* und bei Soldaten mit einer Verpflichtungsdauer ab zwölf Jahren[197] um maximal *5%* durch Nutzung des Lebensarbeitszeitkontos verkürzen kann.
b. Unter Beachtung der 3%- und 5%-Regelung darf insgesamt *nicht mehr als ein Jahr (Brutto-) Dienstzeit (entspricht zwölf freien Monaten) als freie Zeit* angespart werden.

Wir empfehlen diese Differenzierung von 3% bzw. 5% und die Obergrenze von einem Jahr, damit eine ausreichende „Nutzungsdauer“ vor allem von kürzer dienenden Soldaten auf Zeit erhalten bleibt. Wir berücksichtigen damit auch die aktuellen Änderungen des Bundeswehrreformbegleitgesetzes[198]. Sollte sich die ursprüngliche Verpflichtungsdauer eines Soldaten auf Zeit verlängern (z.B. ein Soldat auf Zeit wird Berufssoldat oder verpflichtet sich noch um einige Jahre weiter), dann wird die Grenze des möglichen Ansparguthabens entsprechend erweitert. Die Grenze von maximal 3% bzw. 5% der gesamten Dienstzeit bezieht sich dann auf die neue, längere Verpflichtungsdauer.

Entscheidet sich ein Soldat vor Ablauf der ursprünglich vorgesehenen Verpflichtungsdauer aus der Bundeswehr auszutreten, dann sollte das bisher angesparte Guthaben mit einem *Malusfaktor von 0,5* belegt werden. Vor dem frühzeitigen Austritt kann somit die bereits angesparte Zeit nur noch zur Hälfte in Anspruch

[197] SaZ 12er sollten demnach auch unter die 5% Regelung fallen.
[198] Vgl. § 10 BwRefBeglG i.V.m. §§ 5, 11, 12 SVG.

genommen werden. Diese Regelung dient auch dazu, dass die betroffenen Soldaten nicht noch weiter ihre eigene „Nutzungsdauer“ reduzieren können.

2. Wie können die Zeiten eingezahlt werden?

Zur einfacheren Handhabung sollten Zeiten *tageweise* in das Konto eingezahlt werden, wobei ein Tag im Lebensarbeitszeitkonto einer Freistellung vom Dienst von acht Stunden entspricht. Bei Beibehaltung der aktuellen Erfassungslogik würde dies entweder acht Überstunden (netto) entsprechen bzw. einem großen Anrechnungsfall nach DZAE und einem Urlaubs-, Zusatz- bzw. Sonderurlaubstag von acht Stunden. Bei einer etwaigen flächendeckenden Zeiterfassung mit etwaiger gesetzlicher Dienstzeitregelung würde dies einem Überstundenausgleich von acht Stunden (netto) entsprechen. Die Zeit sollte im Verhältnis 1:1 eingezahlt werden. Alle weiteren Überstunden, die anfallen, sollen direkt auszugleichen sein.

Tabelle 2 zeigt die jeweilig max. möglichen Ansparzeiten für Zeit- und Berufssoldaten bezogen auf die verschiedenen Dienstzeitlängen. Demnach können beispielsweise auf 48 Monate (bei SaZ 4) max. 1,4 Monate Dienstzeit auf dem Lebensarbeitszeitkonto angespart werden[199]. Hierfür müsste ein SaZ 4 28 Tage einzahlen. Dies entspricht 3% der gesamten Dienstzeit bei Soldaten mit einer Verpflichtungsdauer von bis zu 12 Jahren. Soldaten mit einer Verpflichtungsdauer von beispielsweise 12 Jahren können max. 7,2 Monate Dienstzeit auf dem Lebensarbeitszeitkonto ansparen. Hierfür sind max. 144 Tage einzuzahlen. Folglich verkürzen sie die gesamte Dienstzeit um 5%.

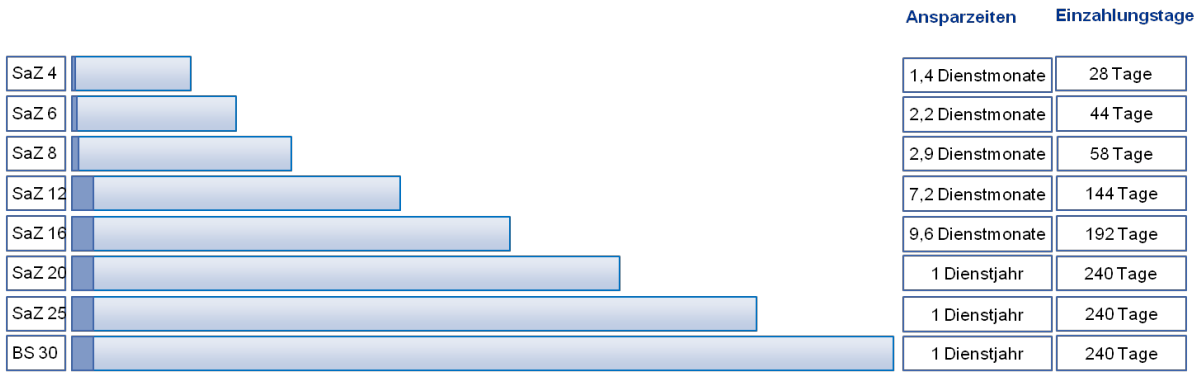


Tabelle 2

Bei einer Dienstzeitlänge von 20 Jahren können genau 12 Monate (entspricht hier 240 Anspartage) angespart werden. Bei einer längeren Verpflichtungszeit bzw. bei BS würde bei einer Grenze von 5% dann theoretisch mehr als zwölf Monate freie Zeit angespart werden können. Um diesem vorzubeugen, legen wir die Gesamteinzahlungsgrenze auf zwölf Monate fest. Dementsprechend können SaZ ≥20 und BS proportional weniger Dienstzeitverkürzung ansparen als Soldaten mit weniger Verpflichtungszeit.

[199] Ausgehend von 20 Tagen pro Monat.

3. Wie können die Zeiten ausgezahlt werden?

Grundsätzlich sind zwei Varianten der Auszahlung denkbar: In der einen, der *konservativen* Variante des Modells, kann die angesparte Zeit nur am Ende der Dienstzeit in Anspruch genommen werden. So sind der tägliche Dienstbetrieb, die Gewährung der Einsatzbereitschaft auf Seiten der (Disziplinar-)Vorgesetzten sowie der Dienstpostennachbesetzungsprozess so plan- und absehbar wie möglich.

Angesichts der eingeschränkten und damit deutlich weniger attraktiven Nutzung würden wir jedoch eine *progressive* Variante des Modells empfehlen, die den Soldaten mehr Handlungsmöglichkeiten bietet: Die angesparte Zeit kann in dieser Variante am Ende der Dienstzeit, aber auch unterjährig in Anspruch genommen werden. Dabei schlagen wir eine Grenze von max. vier Monaten blockweise pro Jahr vor, wobei wir uns an der typischen Einsatzdauer von Auslandseinsätzen[200/201], die ebenfalls im laufenden Betrieb eingeplant und überbrückt werden muss, orientieren. Die oben genannte Einzahlungsobergrenze der Zeit bleibt dabei allerdings bestehen, d.h. durch unterjährige Inanspruchnahme des Guthabens ist es nicht möglich, das Konto von neuem aufzuladen.

4. Nutzerkreis des LAK Bundeswehr

Nach unserem Dafürhalten sollte das Lebensarbeitszeitkonto für alle Soldaten auf Zeit und für alle Berufssoldaten grundsätzlich ohne Unterschied gelten. Die Nutzung sollte dabei selbstverständlich auf freiwilliger Basis stattfinden.

Auftragsgemäß haben wir ausschließlich die Möglichkeit der Einführung von Lebensarbeitszeitkonten für Soldaten überprüft. Rechtlich ist eine derartige „Sonderbehandlung“ der Soldaten auch im Hinblick auf Art. 3 GG unbedenklich, da Soldaten aufgrund ihrer erheblichen Belastung und Gefährdung beispielweise im Einsatz besondere Merkmale erfüllen und daher gerade nicht mit Beamten vergleichbar sind.

In Anbetracht der Neuausrichtung der Bundeswehr und damit einhergehenden zunehmenden Verschränkung von zivilen und militärischen Dienstposten, ist es allerdings empfehlenswert die Umsetzung dieser Modellidee gleichermaßen für Beamte zu überdenken. Insbesondere durch die „Tür-an-Tür-Situation“ im BMVg könnte eine Einführung des Lebensarbeitszeitkontos nur für Soldaten von Beamten als ungerecht erlebt werden. Zudem wissen wir aus dem vergleichbaren Pilotprojekt zur Erprobung von Langzeitkonten im BMFSFJ und im BMAS (Laufzeit des Projekts: 01. November 2012 – 31. Dezember 2016), dass ein Ausschluss bestimmter Anspruchsgruppen eher kontraproduktiv wirken könnte. Eine Übertragung der hier entwickelten Modellidee auf Beamte bedürfte allerdings einer eingehenderen, umfassenden und den Zuständigkeitsbereich des BMVg überschreitenden Prüfung zumindest innerhalb der Bundesregierung, welche nicht im Rahmen unserer Beauftragung lag.

[200] Wittchen et al. (2012) Traumatic Experiences and Posttraumatic Stress Disorder in Soldiers following deployment abroad: how big is the problem? *Deutsches Ärzteblatt International, 109 (35-36)*, 559-568.

[201] Engelhard, I. M., Olatunji, B. O. & de Jong, P. (2011). Disgust and the development of posttraumatic stress among soldiers deployed to Afghanistan. *Journal of Anxiety Disorders, 25*, 58-63.

6.2.3.3 Umsetzungsempfehlung

In Anbetracht der Komplexität der Thematik Lebensarbeitszeitkonten empfehlen wir eine Umsetzung in zwei Schritten. Grundsätzlich raten wir zu einer einheitlichen rechtlichen Regelung, welche die Möglichkeit des Ansparens von Wertguthaben auf einem Lebensarbeitszeitkonto statuiert und gleichzeitig die von uns vorgeschlagenen Konditionen und Grenzen enthält.

Im ersten Umsetzungsschritt sollte unseres Erachtens hierzu ein zeitlich befristetes Pilotprojekt vorbereitet und umgesetzt werden. Mit dieser Pilotierung können die Ausgestaltung des LAK Bundeswehr (Ein- und Auszahlungsmodalitäten), die technische Umsetzung und praktische Handhabung, aber auch eventuell auftretende Herausforderungen geprüft sowie positive Auswirkungen auf Personalgewinnung und Personalbindung evaluiert werden. Auch die Pilotprojekte zur Erprobung von Langzeitarbeitskonten des BMFSFJ und BMAS nutzten dieses Vorgehen.

In einem zweiten Umsetzungsschritt können dann die Erkenntnisse aus der Pilotphase gründlich ausgewertet werden, um die finalen Rahmenbedingungen für ein Lebensarbeitszeitkonto der Bundeswehr darzustellen und dieses langfristig exakt zu terminieren und zu implementieren.

6.2.3.4 Systemseitige Lösung des LAK Bundeswehr

Als technische Lösung kommt angesichts der Größe des Personenkreises lediglich eine IT-gestützte langfristige Speicherung von Zeiten für das LAK Bundeswehr in Frage. Hierfür ist u.a. die Definition von Mindeststandards an das erforderliche Speicherungssystem mit eventueller Definition von Schnittstellen zu anderen Systemen wie SASPF erforderlich. Darüber hinaus ist die mögliche Übertragung des bei einigen Dienststellen bestehenden Systems für die automatisierte Zeiterfassung wie auch Alternativen, wie die geplante elektronische Truppenkarte oder die bestehenden PKI-Karten, zu prüfen. Des Weiteren ist bekannt, dass es in Bundeswehrkrankenhäusern bereits die Möglichkeit gibt Zeiten telefonisch über eine Hotline zu melden. In diesen Fällen, in denen die Soldaten nicht in der Dienststelle, sondern auswärts Dienst leisten, wären solche Lösungen zu prüfen und anzuvisieren.

Um den geplanten Zeitpunkt der Einführung des Pilots LAK Bundeswehr exakt zu gewährleisten, ist die Einplanung einer vorherigen Testphase etwaiger Zeiterfassungs- und Speicherungssysteme unabdingbar.

6.2.3.5 Rechtliche Rahmenbedingungen für das LAK Bundeswehr

Das LAK Bundeswehr könnte bspw. in Form einer Dienstvereinbarung gemäß §§ 75 Abs. 3 Nr. 2, 73 BPersVG mit dem HPR geregelt werden, da der HPR insoweit ohnehin mitbestimmungspflichtig ist. Zudem sollte der GVPA mit einbezogen werden. So wurde auch das derzeit laufende Pilotprojekt zur Erprobung von

Langzeitkonten im BMFSFJ ebenso auf Grundlage einer ergänzten Experimentierklausel in § 7a der Arbeitszeitverordnung sowie einer Dienstvereinbarung geregelt.

Auswirkungen der Regelungen des SGB IV auf eine mögliche Umsetzung des Lebensarbeitszeitkontos

Bereits im Rahmen der Pilotphase sollten grundsätzliche gesetzliche Vorgaben für die Verwendung von Lebensarbeitszeitkonten berücksichtigt werden, damit stets von letztlich umsetzungsfähigen Modellen ausgegangen wird. Das zu erprobende Modell sollte theoretisch inhaltsgleich implementierbar sein, auch wenn ggf. Änderungen im Detail zu erwarten sind.

Seit der Einführung des Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze (sog. Flexi-II-Gesetz) 2008, welches einige Änderungen des SGB IV vornahm, sind somit bei der Umsetzung bestimmte Punkte besonders zu beachten.

Anwendbarkeit des SGB IV auf Soldaten

Die betreffenden Vorschriften des SGB IV sind für Soldaten nach unserem Dafürhalten anwendbar.

§ 3 Nr. 1 SGB IV regelt, dass der persönliche Geltungsbereich der Vorschriften des SGB IV, soweit sie eine Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit voraussetzen, für alle Personen eröffnet ist, die beschäftigt oder selbstständig tätig sind. Die Vorschriften der §§ 7 ff. SGB IV, die unter anderem die Führung von Langzeitkonten regeln, setzen angesichts ihrer systematischen Einordnung unter den zweiten Titel des SGB IV „Beschäftigung und selbstständige Tätigkeit“ eine solche Beschäftigung voraus. Gemäß § 7 SGB IV ist eine Beschäftigung die nichtselbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind eine Tätigkeit nach Weisungen und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers.

Ein klassisches Arbeitsverhältnis stellt das Dienstverhältnis eines Soldaten zwar nicht dar, jedoch unterliegt ein Soldat jedenfalls Weisungen und ist in die Arbeitsorganisation seines Dienstherrn eingebunden. Seine Tätigkeit ist daher als Beschäftigung i.S.d. § 7 SGB IV zu qualifizieren[202].

Für eine derartige Beurteilung spricht auch, dass grundsätzlich allen Sozialversicherungszweigen das gleiche Verständnis eines Beschäftigungsverhältnisses zugrunde liegen soll[203] und andere sozialversicherungsrechtliche Vorschriften gerade auch für Soldaten anwendbar sind. Beispielsweise gilt das SGB VI auch für Soldaten, die gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI von der Rentenversicherungspflicht befreit werden. Eine derartige Befreiung wäre nicht notwendig, wenn eine Anwendbarkeit des Gesetzes und der grundsätzlichen Rentenversicherungspflicht von vornherein ausscheiden würde[204].

[202] Vgl. etwa Berchthold, in: Kreikebohm, Kommentar zum Sozialrecht, 2. Auflage 2011, § 1 SGB IV, Rn. 14; Gürtner, in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, 2012, § 1 SGB VI, Rn. 8.

[203] Vgl. etwa Gürtner, in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, 2012, § 1 SGB VI, Rn. 7.

[204] Gürtner, in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, 2012, § 5 SGB VI, Rn. 4.

Wesentliche Vorgaben des SGB IV im Hinblick auf Lebensarbeitszeitkonten

Langzeit- bzw. Lebensarbeitszeitkonten stellen damit Wertguthaben i.S.d. § 7b SGB IV dar[205].

Diese Wertguthaben müssen schriftlich vereinbart werden. Die entsprechende Vereinbarung hat insbesondere Regelungen über Zweck und Ziel der Arbeitszeitflexibilisierung, die Art der Freistellung sowie die Angemessenheit der Höhe des während der Freistellung fälligen Arbeitsentgelts zu beinhalten. Eine konkrete Festlegung der Dauer bzw. des Umfangs der Freistellung sowie der Höhe des Arbeitsentgelts ist nicht erforderlich[206].

Gemäß § 7d SGB IV müssen diese dann als Entgeltguthaben geführt werden. Zwar können weiterhin auch Zeitwerte eingezahlt werden, diese müssen dann jedoch in Arbeitsentgelt umgerechnet werden. Maßgebend ist somit das Entgelt zum Zeitpunkt der Einzahlung[207]. Für die Gewährung der Wertguthaben ist das Entgelt dann wiederum in den relevanten Zeitwert umzuwandeln[208].

Es obliegt grundsätzlich der Vereinbarung, welche Zeit- und Geldwerte einzahlbar sein sollen. Allerdings ist stets zu beachten, dass nicht von gesetzlich festgelegten Mindestanforderungen abgewichen werden darf. Für über dem gesetzlichen Mindeststandard liegende Leistungen (z.B. Mehrurlaub) gelten derartige Einschränkungen unserer Einschätzung nach nicht[209].

Aufbau und Abbau eines Arbeitszeitkontos können jeweils eigenen Regeln folgen. Ein allgemeiner Grundsatz, dass ein Arbeitszeitkonto spiegelbildlich zu seinem Aufbau abzubauen sei, besteht nicht[210].

Die genauen Beträge bzw. Zeiträume sind Gegenstand der Vereinbarung. Hinsichtlich der Höhe des Entgelts gibt es allerdings eine Einschränkung durch die Angemessenheit, vgl. § 7 Abs. 1a Nr. 2 SGB IV. Das angemessene Entgelt in der Freistellungsphase ist jede Summe zwischen 70% und 130% des Gehalts der letzten zwölf Monate, sofern dieses über 400 Euro liegt[211]. Das maximal zulässige Wertguthaben entspricht grundsätzlich demjenigen, das bis zum Zeitpunkt des geplanten Eintritts in den Ruhestand, maximal aber bis zur gesetzlichen Altersgrenze, bei unverändert fortlaufendem Entgelt noch realisiert werden kann.

Wir schlagen daher von vornherein eine Einzahlungsobergrenze von Zeiten in das Konto vor. Diese soll bei Soldaten mit einer Verpflichtungsdauer von bis zu zwölf Jahren maximal *3%* und bei Soldaten mit einer Verpflichtungsdauer von mehr als zwölf Jahren maximal *5%* betragen und insgesamt in beiden Fällen die Dauer von zwölf Monaten nicht übersteigen. Diese Unterscheidung ließe sich unseres Erachtens – vorbehaltlich einer abschließenden Prüfung – im Hinblick auf Art. 3 GG sachlich mit der unterschiedlichen „Nutzungsdauer“ und der Sicherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr als legitimem Zweck rechtfertigen.

---

205 Hanau/Veit, Das neue Recht der Arbeitszeitkonten, 2012, A, II, S. 4.

206 Vgl. Rundschreiben der SozVersTräger vom 31.03.2009, S. 20.

207 Bundesratsdrucksache 629/08, S. 27.

208 Die konkreten Parameter für die sozialversicherungsrechtliche Ausgestaltung und Durchführung des Lebensarbeitszeitkontos sind dann im Einzelnen in der Projektierungsphase zu modellieren.

209 Vgl. auch Battis, Bundesbeamtengesetz, 4. Auflage 2009, § 89 BBG, Rn. 5-7.

210 Vgl. BAG, Urt. v. 17.03.2010, Az.: 5 AZR 296/09.

211 Hanau/Veit, Das neue Recht der Arbeitszeitkonten, 2012, B, III, 5e, S. 26; Seewald, in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, 2012, §7b SGB IV, Rn. 15.; Bundesratsdrucksache 629/08, S. 27; Rundschreiben der SozVersTräger vom 31.03.2009, S. 21.

In Bezug auf die Freistellung vom militärischen Dienst wäre es empfehlenswert, sich grundsätzlich an den aktuell noch geltenden Regelungen für die BfD-Maßnahmen zu orientieren. Allerdings bedarf es einer Anpassung, da diese bisher ausschließlich für den Zweck der Berufsförderung eine Freistellung erlauben[212].

Zudem wäre voraussichtlich auch die Zustimmung anderer Ressorts wie z.B. des BMI oder des BMF bzgl. Grundsatzfragen und bzgl. finanzieller Implikationen erforderlich.

Für den Fall der Einführung eines einheitlichen Zeiterfassungssystems für die gesamte Bundeswehr ist zu beachten, dass dann eine Modifikation des DZAE anzuraten ist, die es dem jeweiligen Soldaten im Einzelfall ermöglicht entweder Überstunden in das LAK Bundeswehr einzuzahlen oder weiterhin zeitnah Ausgleich nach DZAE zu erhalten.

Beteiligungsrechte bei Einführung des LAK Bundeswehr

Im Rahmen der Umsetzung des Pilotprojekts sowie gleichermaßen im Rahmen der langfristigen Implementierung sind auch etwaige Beteiligungsrechte zu berücksichtigen.

Der GVPA ist insbesondere gemäß § 37 Abs. 1 S. 1 SBG anzuhören, da es sich um eine Grundsatzregelung[213] personeller Art handelt.

Außerdem besteht ein Mitbestimmungsrecht nach §§ 24 Abs. 5 Nr. 3, 22 SBG i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 SBG, d.h. die Regelungen müssen mit dem Ziel der Einigung mit dem GVPA erörtert werden.

§ 24 Abs. 5 Nr. 3 SBG normiert ein Mitbestimmungsrecht bei Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Soldaten zu überwachen, ausgenommen, wenn technische Einrichtungen zum Zwecke der Ausbildung der Soldaten eingesetzt werden, soweit es noch keine gesetzliche oder tarifliche Regelung gibt und noch kein Gremium der Vertrauenspersonen beteiligt wurde. Dieses Mitbestimmungsrecht gelangt dann zur Anwendung, wenn für die Einrichtung von Lebensarbeitszeitkonten EDV-Anlagen genutzt werden sollen. Es kommt insoweit nicht darauf an, ob die technischen Einrichtungen tatsächlich für eine Leistungskontrolle verwendet werden, sondern es genügt, dass sie hierfür geeignet wären[214].

Ein vergleichbares Mitbestimmungsrecht hat auch der HPR nach § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG, welches an dieselben Voraussetzungen gekoppelt ist[215]. Allerdings ist insoweit eine Zustimmung seitens des HPR i.S.d. § 69 Abs. 1 BPersVG erforderlich. Darüber hinaus steht dem HPR ein Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 3 Nr. 2 BPersVG zu, da bei der Einführung von Lebensarbeitszeitkonten auch Regelungen hinsichtlich der Zeit und der Art der Auszahlung der Dienstbezüge und Arbeitsentgelte getroffen werden. Durch das „Einsparen“ von Urlaubstagen oder dienstausgleichsfähigen Zeiten wird die Vergütung in Form von bezahlter Freizeit gestundet, folglich zeitlich verschoben.

---

212 Vgl. ZDv 14/5, F 511, Teil A, Begriffsbestimmungen, Ziffer 1 Abs. 2.

213 Vgl. insoweit die Ausführungen zur Grundsatzregelung unter Ziffer 6.2.1, Beteiligungsrechte.

214 Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 24 SBG, Rn. 56.

215 Gronimus/Knorz/Wienzeck, in: Die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen, 7. Auflage 2012, § 75, Rn. 55.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur langfristigen Implementierung des LAK Bundeswehr

Für eine langfristige Implementierung des Lebensarbeitszeitkontos werden neben den auch bereits im Rahmen des Piloten dargestellten zu beachtenden Punkten unseres Erachtens voraussichtlich auch Gesetzesänderungen erforderlich sein, insbesondere im Hinblick darauf, dass versorgungsrechtliche Aspekte – die auftragsgemäß nicht vom Prüfungsgehalt dieser Studie abgedeckt werden konnten – betroffen sein können. Derartige Auswirkungen sind abhängig von der tatsächlichen endgültigen Ausgestaltung der Lebensarbeitszeitkonten und sind damit erst im Anschluss an das vorgeschlagene Pilotprojekt umfassend darstellbar. Um eventuell auftretende und ausdrücklich nicht gewünschte Nachteile der Soldaten, u.a. im Soldatengesetz in Bezug auf Pensionsansprüche, aufgrund der Lebensarbeitszeitkonten auszugleichen, werden nach unserem Dafürhalten zumindest gesetzliche Klarstellungen erforderlich werden.

Überdies müssen bei der langfristigen Implementierung die bereits dargestellten, generellen Vorgaben des SGB IV Berücksichtigung finden. Schließlich gelten auch die Ausführungen zu den Beteiligungsrechten und den Mitspracherechten anderer Ressorts entsprechend.

6.2.4 Erweiterung der Teilzeit

Die aktuelle Teilzeitquote von 0,43% (siehe Kapitel 5.2) bei der Bundeswehr liegt deutlich unter der von im Grundsatz vergleichbaren Arbeitgebern wie der Bundespolizei oder den Rettungsdiensten. Wir schlagen daher vor, Teilzeit noch breiter als Instrument zur Steigerung der Familienfreundlichkeit und Attraktivität des Dienstes zu nutzen – insbesondere um den Dienst bei der Bundeswehr für Frauen attraktiver zu gestalten, sodass auch die Zielquote von 15% Frauenanteil in der Bundeswehr leichter erreicht werden kann.

Diese niedrige Teilzeitquote (gemessen am Anspruchsberechtigtenkreis bei 1%) ist zum Teil darin begründet, dass die Inanspruchnahme rechtlich stark limitiert ist: Derzeit existiert mit § 30a SG eine besondere Regelung für die Teilzeitbeschäftigung von Soldaten. Auf der Grundlage des § 30a Abs. 5 SG hat das BMVg die „Verordnung über die Teilzeitbeschäftigung von Soldaten der Bundeswehr“ (Soldatinnen- und Soldatenteilzeitbeschäftigungsverordnung – STzV) vom 9. November 2005 erlassen.

In der STzV ist bislang unter anderem geregelt:

- Grundsätzlich kann erst nach vier Jahren ein Antrag auf Teilzeitbeschäftigung im Umfang von mindestens der Hälfte der Rahmendienstzeit und längstens für zwölf Jahre bewilligt werden[216].
- Die Ausgestaltung der Teilzeitbeschäftigung kann nach flexiblen Arbeitszeitmodellen, insbesondere Blockzeitbildung, bewilligt werden, soweit wichtige dienstliche Gründe nicht entgegenstehen.

[216] Unterhälftige Teilzeit ist möglich, sofern Anspruch auf Elternzeit nach § 28 Abs. 7 SG besteht, vgl. § 30a Abs. 1 S. 2 SG. Diese Änderung erfolgte aktuell zum 08.04.2013 (BGBl. I S. 730).

- § 6 regelt Fälle, in denen eine Teilzeitbeschäftigung grundsätzlich nicht möglich ist (Führungsverwendungen mit Disziplinarbefugnis, besondere Auslandsverwendungen, Kompaniefeldwebel, etc.).

Für die Feststellung des Besoldungsanspruchs des Teilzeitbeschäftigten ist nach § 30a Abs. 4 SG der prozentuale Anteil der Rahmendienstzeit (bis zu 46 Stunden nach dem DZAE) entscheidend.

Davon ist die von einem in Teilzeit arbeitenden Soldaten tatsächlich zu leistende Dienstzeit zu unterscheiden. Für die Bestimmung der tatsächlich zu leistenden Dienstzeit wurde am 15. November 2006 ein Erlass zur Bemessungsgrundlage bekannt gemacht. Dieser stellt klar, dass auch bei Teilzeitkräften die Unterschiedlichkeit der tatsächlichen Dienstzeit in den einzelnen Dienststellen zum Tragen kommen muss. Die tatsächliche Dienstzeit muss folglich durch eine Prognose des Disziplinarvorgesetzten für die in seiner Dienststelle zu leistende übliche wöchentliche Dienstzeit bestimmt werden und kann in den einzelnen Dienststellen sehr unterschiedlich sein. Dies kann dazu führen, „dass Soldaten (in Vollzeit oder in Teilzeit) bei gleicher Besoldung – abhängig von der jeweiligen Dienststellenzugehörigkeit – eine unterschiedliche Anzahl von Dienststunden abzuleisten haben“[217]. Für die Höhe der Besoldung ist hingegen ausschließlich „die Angabe des bewilligten prozentualen Anteils der Rahmendienstzeit erforderlich“[218].

Die Ausgestaltung der Teilzeitbeschäftigung eines Soldaten (Aufteilung der Dienstzeiten, Dienstbeginn und -ende, Pausen etc.) obliegt dem nächsten militärischen Disziplinarvorgesetzten[219].

Bisher darf Teilzeit nach § 30a Abs. 1 S. 1 Soldatengesetz (SG) und § 1 Abs. 1 STzV grundsätzlich nur dann bewilligt werden, soweit wichtige dienstliche Gründe nicht entgegenstehen, und wenn mindestens ein Kind unter 18 Jahren oder ein nach ärztlichem Gutachten pflegebedürftiger sonstiger Angehöriger tatsächlich betreut oder gepflegt wird.

Wir schlagen im Folgenden zwei Modelle vor, die diese bestehenden Reglementierungen der Teilzeit auflockern.

Teilzeitmodell 1: Individuelle Gründe wie kritische Lebensereignisse

Wir empfehlen, eine Erweiterung der Anspruchsgründe für Teilzeit vorzunehmen und „kritische Lebensereignisse“ als Anspruchsgründe zuzulassen. Mit kritischen Lebensereignissen sind „nicht-normative Einschnitte“[220] in den Lebenslauf gemeint, die nicht häufig und nicht bei jedem Menschen auftreten. Wenn sie aber eintreten, erfordern sie eine erhebliche Anpassung an die neuen Umstände und eine Änderung im Verhaltensmuster der Betroffenen. Zu solchen Ereignissen zählen z.B. Scheidung, Orts- und Schulwechsel,

[217] Erlass zur Teilzeitbeschäftigung von Soldaten v. 15.11.2006, S. 2.
[218] Erlass zur Teilzeitbeschäftigung von Soldaten v. 15.11.2006, S. 2.
[219] Erlass zur Teilzeitbeschäftigung von Soldaten v. 15.11.2006, S. 3.
[220] Oerter, R., & Montada, L. (2002). *Entwicklungspsychologie.* Weinheim: Beltz. Und: Wrzus, C., Hänel, M., Wagner, J., & Neyer, F. J. (2012). Social Network Changes and Life Events Across the Life Span: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*. Advance online publication.

schwerwiegende Erkrankungen und Behinderungen sowie der Tod nahestehender Personen[221]. Zu den kritischen Lebensereignissen zählen wir auch schwerwiegende psychosoziale Belastungen im häuslichen Umfeld. Darunter sind die Fälle zu subsumieren, bei denen der Soldat aufgrund psychischer oder anderweitiger Überlastung des Lebens- oder Ehepartners oder einer anderen nahestehenden Person im selben Haushalt zur Entlastung dieser Person beitragen will bzw. muss oder aber selbst Entlastungsbedarf hat. Dabei ist uns bewusst, dass die Definition dieser Belastungssituation einen Ermessensspielraum für die Entscheidung des nächsten Dienstvorgesetzten beinhaltet, um individuelle Situationen der Soldaten bestmöglich bei der Bewilligung von Teilzeit berücksichtigen zu können.

Im Sinne der Fürsorgepflicht empfehlen wir die Inanspruchnahme der Teilzeit bei derartigen kritischen Lebensereignissen auf zwölf Monate zu begrenzen und an zumindest halbjährliche Gespräche mit dem Vorgesetzten zu koppeln. Den Betroffenen soll so Hilfestellung gegeben werden, sich möglichst schnell wieder an den regulären Alltag zu gewöhnen. Sofern erforderlich, soll nach diesen zwölf Monaten ein Folgeteilzeitantrag gestellt werden können. Angesichts der teilweise plötzlich auftretenden Lebensereignisse sollte der nächste Dienstvorgesetzte Urlaub bzw. Dienstzeitausgleich gewähren, sollte dies notwendig sein, um eine eventuell auftretende Bearbeitungszeit für die Bewilligung der Teilzeit zu überbrücken[222].

Rechtliche Zulässigkeit

Dieses Teilzeitmodell ist rechtlich zulässig, da es sich um eine Erweiterung und damit Verbesserung der Rechtsposition der Betroffenen handelt. Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 3 GG bestehen nicht, da die Erweiterung grundsätzlich zunächst alle Soldaten betrifft. Maßgeblich für die Gewährung der Teilzeit muss auch hier die Sicherstellung der Einsatzbereitschaft sein.

Umsetzungsempfehlung für das Teilzeitmodell 1

Für eine Umsetzung bedarf es der Änderung des § 30a SG sowie der hierauf beruhenden STzV in § 3 insoweit, als dass in die Antragsgründe die Begriffe der „kritischen Lebensereignisse““ gegebenenfalls mit entsprechenden Definitionen aufgenommen werden.

Der modifizierte § 30a SG könnte wie folgt formuliert werden:

> *„(1) Einem Berufssoldaten oder Soldaten auf Zeit kann […] auf Antrag Teilzeitbeschäftigung im Umfang von mindestens der Hälfte der Rahmendienstzeit und bis zur jeweils beantragten Dauer, längstens für zwölf Jahre bewilligt werden, soweit wichtige dienstliche Gründe nicht entgegenstehen, wenn er mindestens ein Kind unter 18 Jahren oder einen nach ärztlichem Gutachten pflegebedürftigen sonstigen Angehörigen tatsächlich betreut oder pflegt oder kritische Lebensereignisse in seinem persönlichen Umfeld eingetreten sind. […]“*

[221] Oerter, R., & Montada, L. (2002). *Entwicklungspsychologie.* Weinheim: Beltz. Und: Wrzus, C., Hänel, M., Wagner, J., & Neyer, F. J. (2012). Social Network Changes and Life Events Across the Life Span: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*. Advance online publication.

[222] Es lagen uns keine belastbaren Erkenntnisse zur Dauer des Bewilligungsverfahrens vor.

(1a) Unter kritischen Lebensereignissen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind insbesondere nicht-normative Einschnitte in den Lebenslauf zu verstehen, beispielsweise Scheidung, Orts- und Schulwechsel, schwerwiegende Erkrankungen und Behinderungen sowie Tod nahestehender Personen sowie schwerwiegende psychosoziale Belastungen im häuslichen Umfeld. […]“

Eine entsprechende Anpassung des § 3 STzV könnte folgendermaßen lauten:

„(1) Mit der Antragstellung ist darzulegen, dass mindestens ein Kind unter 18 Jahren oder eine pflegebedürftige sonstige Angehörige oder ein pflegebedürftiger sonstiger Angehöriger tatsächlich zu betreuen oder zu pflegen ist oder kritische Lebensereignisse im Sinne des § 30a Absatz 1a SG in seinem persönlichen Umfeld eingetreten sind. Die Pflegebedürftigkeit einer oder eines sonstigen Angehörigen ist durch ein ärztliches Gutachten nachzuweisen. Der Eintritt kritischer Lebensereignisse ist zu belegen; dabei ist das Vorliegen schwerwiegender psychosozialer Belastungen durch ärztliches Attest nachzuweisen […].“

Die Umsetzungsempfehlung ist sowohl für personalratsfähige als auch nicht personalratsfähige Dienststellen möglich, da diese Unterscheidung rechtlich nicht relevant wird.

Beteiligungsrechte

Vorliegend empfehlen wir insbesondere den GVPA anzuhören, auch wenn eine eindeutige Regelung insofern fehlt. Allerdings handelt es sich um eine Maßnahme, die unseres Erachtens vergleichbar mit denjenigen Maßnahmen ist, die ein Anhörungsrecht nach §§ 37 Abs. 1 S. 1, 38 SBG auslösen.

Erforderlich für ein Anhörungsrecht nach §§ 37 Abs. 1 S. 1 SBG ist, dass es sich um eine Grundsatzregelung personeller, sozialer oder organisatorischer Art handelt, die auch Soldaten betrifft. Problematisch ist hierbei lediglich die Einordnung der Maßnahme als personelle, soziale oder organisatorische. In Bezug auf die übrigen Voraussetzungen kann auf das Voranstehende verwiesen werden.

Personelle Regelungen betreffen grundsätzlich sämtliche Fragen der Personalführung und Personalbewirtschaftung[223]. Soziale Maßnahmen umfassen Fragen der Betreuung und Fürsorge[224]. Unter Regelungen organisatorischer Art fallen Belange der Struktur und Verwaltung[225]. Vorliegend soll ein zusätzlicher Antragsgrund für den Wechsel von Vollzeit zu Teilzeit eingeführt werden. Letztlich kann hierfür eine Qualifizierung in eine dieser drei Sparten nicht eindeutig vorgenommen werden, insbesondere fehlt es hierfür an entsprechender Literatur oder Rechtsprechung. Jedoch wird die Frage nach der Begründung einer Teilzeitbeschäftigung häufig im Kontext von Elternzeit und Betreuungsurlaub relevant. Betreuungsurlaub selbst ist eine Form des Sonderurlaubs[226] und fällt daher zweifelsfrei in den Bereich der personellen

[223] Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 37 SBG, Rn. 17, 13.
[224] Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 37 SBG, Rn. 21.
[225] Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 37 SBG, Rn. 29.
[226] Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 23 SBG, Rn. 49.

Maßnahmen[227], die ein Anhörungsrecht auslösen. Eine entsprechende Anwendung lässt sich nach unserem Dafürhalten mit guten Argumenten vertreten, da der Fall einer Grundsatzregelung in Bezug auf Teilzeit zumindest vergleichbar ist. Ein Anhörungsrecht des GVPA erscheint daher jedenfalls – auch in Anbetracht des geringen Aufwandes in Relation zu den Folgen einer Nichtbeachtung etwaiger Beteiligungsrechte – im Hinblick auf die rechtspolitisch schwierige Situation sinnvoll. Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass im Falle eines konkreten Antrags auf Bewilligung der Teilzeit die Vertrauensleute gemäß § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 SBG gerade ausdrücklich angehört werden müssen, was für die Privatwirtschaft regelmäßig abgelehnt wird[228]. Zwar verweist § 37 Abs. 1 S. 3 SBG gerade nicht auf den § 23 SBG, allerdings kann unseres Erachtens – wie ausgeführt – aus § 37 Abs. 1 S. 1 SBG ein entsprechendes Anhörungsrecht hergeleitet werden.

Teilzeitmodell 2: Blockmodelle

Bisher wird nach den vorliegenden Informationen Teilzeit bei der Bundeswehr in den überwiegenden Fällen über eine wöchentliche Teilzeit realisiert, d.h. über eine Minderung der wöchentlichen Rahmendienstzeit für die betroffenen Soldaten. In der freien Wirtschaft ist aber zudem die Nutzung von sogenannten Blockmodellen bereits fest etabliert. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können in einem „Block“ des Jahres Vollzeit arbeiten und im anderen „Block“ des Jahres vollständig frei haben. Solche Blockmodelle haben sich aus mehreren Gründen bewährt: Betriebsseitig können beispielsweise saisonale Schwankungen in der Arbeitsbelastung ausgeglichen werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können auf diese Weise ausgedehntere private Auszeiten z.B. für lange Reisen, Weiterbildungen oder bei familiären Engpässen nutzen.

Auch bei der Bundeswehr halten wir eine solche Blockmodell-Lösung für sinnvoll und praktikabel umsetzbar. Blockmodelle sind klar planbar und die Gegebenheiten in der Dienststelle können berücksichtigt werden. In Anlehnung an heutige Abwesenheitszeiten, u.a. durch Einsätze, schlagen wir eine Begrenzung der Dauer auf max. vier Monate vor. Dies würde über das Jahr gerechnet einem Teilzeitbeschäftigungsgrad von 66,6% entsprechen.

Die Besoldung würde sich dabei jährlich auf den jeweiligen Teilzeitbeschäftigungsgrad reduzieren. Für das oben genannte Beispiel mit 66,6% Teilzeitbeschäftigungsgrad würden die Soldaten ausgehend von 40.000 Euro pro Jahr anteilig 26.400 Euro im gesamten Jahr verdienen.

Wir empfehlen für die Umsetzung zur Vereinfachung der Handhabung zwei Grundmodelle mit einer Senkung des Grades der Beschäftigung auf 75% oder 66,6% der Vollzeitbeschäftigung pro Jahr. Nur in begründeten Einzelfällen kann auch ein anderer Prozentsatz bis zu 50% als Grad der Beschäftigung gewährt werden.

[227] Gronimus, in: Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr, 7. Auflage 2012, § 37 SBG, Rn. 15.

[228] Vgl. etwa Reinfeld, in: Moll, Münchner Anwaltshandbuch Arbeitsrecht, 3. Auflage 2012, § 73, Rn. 74-75; Fitting, BetrVG, 25. Auflage 2010, § 87, Rn. 124.

Rechtliche Zulässigkeit

Dieses Teilzeitmodell ist ebenfalls rechtlich zulässig und bereits im Soldatengesetz sowie der dazugehörigen Verordnung angelegt. In § 30a SG, in der STzV und im Handbuch zur Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften (AllgUmdr 1/500) unter Kapitel 3 und in Anlage 2 sind Regelungen zur Teilzeit vorhanden. Auch wird die Möglichkeit einer Blockzeitbildung in § 5 Abs. 2 STzV erwähnt. Anknüpfend an diese bisherige grundsätzliche Möglichkeit halten wir eine weitere konkrete Ausdifferenzierung und Regelung von einzelnen Ausgestaltungsvarianten für die Nutzung des Blockmodells für sinnvoll und möglich.

Umsetzungsempfehlung für das Teilzeitmodell 2

Da bereits jetzt eine gesetzliche Verankerung besteht, ist eine Änderung grundsätzlich nicht zwingend notwendig. Es ist jedoch über eine klarstellende Ergänzung in Form eines zusätzlichen Absatzes des § 5 STzV nachzudenken, welche die möglichen prozentualen Modelle darstellt.

Eine solche Ergänzung könnte wie folgt lauten:

„(1) […]

(2) […]

(3) Die Ausgestaltung in Form von Blockzeitbildung sollte mit einer Senkung des Grades der Beschäftigung auf 75% oder 66,6% der Vollzeitbeschäftigung pro Jahr und der Umwandlung des verbleibenden Prozentsatzes von 25% oder 33,4% in eine Freistellung in einem zusammenhängenden Zeitraum erzielt werden. Allerdings kann in Einzelfällen auch ein anderer Prozentsatz bis zu 50% als Grad der Beschäftigung gewährt werden. “

Im Falle einer solchen Ergänzung müssten auch etwaige Beteiligungsrechte berücksichtigt werden. Auch hier würden wir – entsprechend den Ausführungen zu Teilzeitmodell 1 – eine Anhörung des GVPA empfehlen.

Mögliche Herausforderungen bei der Erweiterung der Teilzeit

Vor der Umsetzung müssen die Voraussetzungen zur Erweiterung von Teilzeitmöglichkeiten vollständig abgeklärt und die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Hierunter zählen Implikationen auf das Personalmodell, auf haushälterische Regelungen, aber auch auf das Personalmanagement innerhalb der Bundeswehr. Insbesondere ist eine durchgehende Abkehr von der Ausrichtung an Kopfstärken erforderlich. Zudem müssen angesichts des existierenden Personalkörpers mögliche Engpässe für die Gewährung von Teilzeit insbesondere bei sogenannten Mangelverwendungen identifiziert und Maßnahmen zu deren Management erarbeitet werden. Hierbei müssen besonders notwendige Ausbildungszeiten berücksichtigt werden.

Kommunikation und praktische Aspekte bei der Umsetzung der Teilzeitmodelle

Gerade weil es für die beiden oben genannten Teilzeitmodelle bereits eine gesetzliche Verankerung gibt, empfehlen wir hier den Schwerpunkt auf eine systematische Kommunikationsstrategie zur Bekanntmachung der Modelle zu legen. So könnte im Rahmen von S1-Offizierstagungen und auch im Rahmen von Tagungen der Vertrauenspersonen über die Ausweitung der Teilzeit informiert werden und dabei insbesondere von Erfolgsbeispielen bei der Nutzung von Teilzeit berichtet werden. Hier wären auch, wie für die Einführung der Lebensarbeitszeitkonten, Informationsbroschüren oder ergänzende Hinweise auf Homepages im Intra- und Internet zweckmäßig.

Zudem empfehlen wir die Überprüfung der Dauer des Teilzeitbewilligungsverfahrens in den Dienststellen und im Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr. Ggf. sollte ein neuer Prozess („Teilzeit im Eilverfahren“) für Fälle kritischer Lebensereignisse definiert werden. Da bei Eintritt solcher kritischer Lebensereignisse schnelle Handlungsmaßnahmen erforderlich sind, sollte es in diesen Fällen auch möglich sein, so schnell wie möglich Teilzeit in Anspruch nehmen zu können und nicht noch lange auf eine Bewilligung warten zu müssen.

Weitere Analysen zur Erweiterung der Teilzeit

KPMG hat zudem geprüft, ob eine Erweiterung der Teilzeit auch für Soldaten realisiert werden sollte, die noch *nicht vier Jahre Dienstzeit* abgeleistet haben und daher aktuell keinen Anspruch auf Teilzeit haben, außer sie befinden sich in Elternzeit. Wir haben geprüft, ob der Anspruch auf Teilzeit jeweils ein Jahr nach Abschluss der jeweiligen Grundausbildungsphase des Soldaten gewährt werden sollte. Wir können jedoch auf Basis der vorhandenen Datengrundlage trotz durchgeführter zahlreicher Validierungsgespräche noch keine Aussagen darüber treffen, welche tatsächlichen Effekte diese Ausweitung auf die Teilzeitquote hätte und welche Änderungen des Personalmodells erforderlich wären. Um die Effekte einer solchen Ausweitung abschätzen zu können, sind weitere Prüfungen inklusive einer Datenerhebung notwendig, die nicht im Umfang dieser Studie enthalten sind. So müsste z.B. erhoben werden, wie viele Soldaten sich vorstellen könnten, von einer Teilzeitlösung innerhalb der ersten vier Dienstjahre Gebrauch zu machen. Bei einer Ausweitung der Teilzeit auf Soldaten, die noch nicht vier Dienstjahre abgeleistet haben, müsste auch das Verhältnis der „Nutzungsdauer“ zur Ausbildungsdauer sichergestellt bleiben. Hier müssten ggf. auch spezifische neue Regelungen getroffen werden.

In diesem Zusammenhang sollte dann auch geprüft werden, ob die Bildung von *Teilzeitstellen bei der Bundeswehr* sinnvoll im Personalmodell abzubilden ist, sodass sich ein potenzieller Bewerber auch direkt bei der Bundeswehr für eine Teilzeitstelle bewerben kann. Solche Teilzeitstellen halten wir grundsätzlich für sehr empfehlenswert, da diese wirkungsvoll in Hinblick auf die Steigerung der Attraktivität des Dienstes, insbesondere für Frauen mit Kindern, sein könnten.

Darüber hinaus haben wir eine Erweiterung der Teilzeit für *Führungsverwendungen* analysiert. Aufgrund der durchgeführten Validierungsgespräche empfehlen wir, dass Teilzeit für Führungsverwendungen nicht

kurzfristig, ggf. aber langfristig eingeführt werden sollte. Aktuell passt das Teilzeitmodell für Führungsverwendungen nach unserer Einschätzung (noch) nicht in die Kultur der Bundeswehr und dem Selbstverständnis des Führungspersonals. Hierfür müsste sich das Bewusstsein für Teilzeit noch stärker etablieren und sich das Führungsverständnis der Bundeswehr noch offener gestalten. Sofern sich dies langfristig ändert, ist eine Einführung von Teilzeit zumindest teilweise auch für Führungsverwendungen vorstellbar.

Zuletzt haben wir untersucht, ob Teilzeit für ausscheidende Soldaten eine Option im Falle einer von beiden Seiten gewünschten Weiterbeschäftigung sein kann. Hierfür bestehen aber über die sehr differenzierten Weiterverpflichtungsoptionen oder den Reservistenstatus bereits hinreichend nutzbare Modelle, so dass hier kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

Weitere Analysen zu Dienstzeitmodellen für Soldaten auf Zeit

Weiterhin haben wir neben den Teilzeitmöglichkeiten eine noch flexiblere Gestaltung des Dienstzeit*endes* von Soldaten auf Zeit geprüft. Im Ergebnis bestehen hier aber hinreichend viele Ansätze zur Flexibilisierung. Viele Modifizierungen wie beispielsweise die Abschaffung der Regelverpflichtungszeit wurden bereits vorgenommen. Ebenso ist es derzeit schon möglich, sich für jeden Zeitraum zwischen vier und 25 Jahren (auch monatsweise) zu verpflichten, ohne dass es beschränkende Vorgaben gibt. So kann die Verpflichtungszeit ohne Laufbahnwechsel in Ausnahmefällen bei bestehendem Bedarf der Dienststelle verlängert werden. Auch die Vorschriften zur Pensionierung der Berufssoldaten wurden geändert, so dass diese über die besondere Altersgrenze hinaus noch Dienst leisten können.

Auf Antrag unter Einhaltung der Rahmenbedingungen (z.B. Einhaltung der minimalen Dienstdauer von zwei Jahren bzw. bei Feldwebeln minimale Dienstdauer von vier Jahren) ist es bereits heute möglich, die individuelle Dienstzeit zu verkürzen. Auch die aktuellste Änderung zur Nutzung der umfangreichen, bereits vorhandenen BfD-Maßnahmen gelten als Zeichen für mehr Flexibilität[229]. Eine noch weitergehende Flexibilisierung würde zudem den Prozess der Dienstpostennachbesetzung deutlich erschweren. Wir empfehlen daher, die bestehenden Regularien beizubehalten.

6.3 Kommunikationslinie neuer Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle

Für die Umsetzung von Veränderungsprozessen, wie dies bei der Einführung neuer Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle oder auch den Implikationen aus der EU-AZR der Fall ist, ist eine sorgfältige und umfassende Kommunikationslinie entscheidend. Dabei müssen Verständnis geweckt und etwaige Widerstände überwunden werden.

[229] Vgl. § 10 BwRefBeglG i.V.m. §§ 5, 11, 12 SVG.

Strategische und operative Kommunikation

Eine umfassende Kommunikation erfolgt auf der strategischen und der operativen Ebene.

Auf der *strategischen* Ebene stehen die politischen und militärischen Zielsetzungen und die wesentlichen Vorgaben für die Organisation im Vordergrund. Diese Kommunikation sollte stark „top down" geprägt sein, d.h. durch die politische und militärische Führung erfolgen. Die strategische Kommunikation sollte notwendige Veränderungsprozesse im Denken und Handeln adressieren. Da wir hinsichtlich der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zumindest in Teilen Zurückhaltung erwarten, ist diese Kommunikationsebene von besonderer Bedeutung. Es muss unmissverständlich klar werden, dass die Veränderungen wirklich gewollt sind. Dabei gilt es, das Verständnis für die Notwendigkeit und Wichtigkeit der neuen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle mit Blick auf die Sicherung der Personalsituation zu schaffen und die Bereitschaft zu wecken, hierfür auch Veränderungen zu akzeptieren und Kompromisse einzugehen, wie dies beispielsweise bei der Erweiterung der Teilzeitoptionen der Fall sein wird.

Die *operative* Kommunikation unterstützt begleitend die Umsetzung der neuen Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle. Hier ist die Nutzung von verschiedenen, praktisch nutzbaren Kommunikationsmaterialien wie Leitfäden, Handreichungen, Q&As etc. sinnvoll. Zudem könnten Informationsveranstaltungen angeboten werden. Zu diesen könnten u.a. z.B. S1-Offiziere oder Vertrauenspersonen aller militärischen Organisationsbereiche sowie deren nicht-militärische Dependancen eingeladen werden. So können einheitliche Informationen über die Sinnhaftigkeit der Maßnahmen sowie zur Nutzung gegeben werden. Insbesondere einfach verständliche Leitfäden mit einigen wenigen, aber eingängigen Leitsätzen zu den wesentlichen Prinzipien z.B. eines Lebensarbeitszeitkontos haben sich dabei in der Praxis sehr bewährt.

Erfahrungsgemäß ist in Veränderungsprozessen die Management- und Vorgesetztenebene von besonderer Bedeutung. Sie ist neu gefordert mit der Veränderung umzugehen und zugleich als Multiplikator positiv agieren zu können. Sie trägt damit eine „doppelte Last". In der Bundeswehr sind hier auch die größten, teilweise stark auf persönlichen Erfahrungen basierende Widerstände zu erwarten.

Bei den Vorschlägen zur Reduzierung der Einsatzbelastung sollten daher z.B. nicht nur die betroffenen Soldaten über die Maßnahmen informiert und verstärkt über die Sinnhaftigkeit der persönlichen Vorbereitungszeit u.a. zum Gesundheitsschutz und zur Regelung privater Angelegenheiten aufgeklärt werden. Ganz wesentlich für die erfolgreiche Umsetzung wird es sein, die Vorgesetzten zu überzeugen, auf die Inanspruchnahme der PVZ zu achten und zu drängen, auch wenn dies in der wichtigen Einsatzvorbereitungszeit eine zusätzliche Anspannung bedeuten sollte. Es sollte erreicht werden, dass die betroffenen Soldaten intrinsisch und auch über die Vorgesetzten motiviert werden, die PVZ für sich in Anspruch zu nehmen.

Um diesen Umsetzungsprozess nachhaltig zu unterstützen und angesichts der bestehenden Informationsdefizite bezüglich aktueller Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle empfehlen wir die

Umsetzung der Handlungsempfehlungen in eine übergreifende, länger laufende Informationskampagne einzubetten. Diese Informationskampagne sollte die strategischen Ziele mit Informationen zu aktuell bestehenden Regelungen (wie z.B. die Nutzung von „unterhälftiger Teilzeit“ bei Anspruch auf Elternzeit oder ein besseres Verständnis der AVZ-Regelung) verbinden und zugleich die neuen Vorschläge anschaulich integrieren.

Best Practices

Eine erfolgreiche Kommunikation in Großorganisationen und insbesondere in komplexen Veränderungsprozessen macht besondere Anforderungen erforderlich. Dies gilt in besonderem Maße für die Bundeswehr, da wiederholte und sich überholende Reformen eher Zurückhaltung bis hin zu Skepsis gegenüber neuen Ansätzen geschaffen haben. Bei der Ausgestaltung eines passenden und effektiven Kommunikationskonzeptes sollte daher besonders auf einige positive Erfahrungen und Best Practices aus Industrie und Wirtschaft zurückgegriffen werden.

- Zielgruppenspezifische Kommunikation: Kommunikation muss immer zielgruppenspezifisch ausgestaltet werden, da Empfängersituation und -wahrnehmung immer interindividuell verschieden sind. Es gilt die Empfänger in ihrer spezifischen beruflichen und ggf. auch persönlichen Situation bestmöglich anzusprechen, Sinnhaftigkeit und Nutzen zu erklären. Um Hemmnisse zu überwinden und den Zugang zu vereinfachen sollten die eingesetzten Kommunikationsmaterialien dabei der Zielgruppe entsprechen und dem Kriterium der Anschaulichkeit genügen.

- Berücksichtigung von „Verlierern“: Bei jeder Veränderung von komplexen Personalprozessen kommt es zu „Verlierern“ oder Gruppen, die sich als solche empfinden. Auch bei den hier gegebenen Handlungsempfehlungen sind solche „Verlierer“ besonders zu berücksichtigen. So könnten sich beispielsweise Nicht-Pendler bei Einführung einer 4-Tage-Woche pro Monat für Pendler benachteiligt fühlen. Mit solchem etwaigen potenziellen Ungerechtigkeitsempfinden sollte von Beginn an transparent und offen umgegangen werden, um diese bestmöglich vorwegzunehmen und proaktiv anzugehen. Ein Ansatz könnte in diesem Fall sein, die Notwendigkeit der Reduzierung der besonderen Belastung der Pendler durch Trennung von Familie/privatem Umfeld im Vergleich zu Nicht-Pendlern zu unterstreichen.

- Konsistenz der Kommunikation: Die Kommunikation sollte hinsichtlich Messaging und Medien zielspezifisch ausgestaltet werden, aber sowohl übergreifend konsistent sein. Dies gilt intern über alle Ebenen und Kommunikationsmedien, aber auch hinsichtlich der externen Kommunikation. Nur diese Konsistenz sichert ein möglichst einheitliches Verständnis über alle Ebenen hinweg und trägt zudem zu einem glaubwürdigen Arbeitgeberversprechen bei.

- Glaubwürdigkeit: Insbesondere jede langfristig angelegte Kommunikation in großen Organisationen muss glaubwürdig sein und bleiben. Dies gilt vor allem, aber nicht für die jeweilige Führung. Hierzu

gehört Realismus und das Bemühen falsche Erwartungen nicht zu wecken. Auch Probleme und Herausforderungen gilt es offen anzusprechen. Häufig hat es sich dabei bewährt, die Mitarbeiter vielmehr in die Problemlösung mit einzubeziehen und sie so zum Teil des Veränderungsprozesses zu machen.

- Medienvielfalt: Der differenzierte Einsatz verschiedener Medien hat sich mit Blick auf die jeweilige Zielgruppe und hinsichtlich der zu kommunizierenden Inhalte bewährt (intelligenter Match von Message und Medium). Insbesondere mit Blick auf die Kommunikationsgewohnheiten unterschiedlicher Altersgruppen hat sich dies als eindeutig effizienter und nachhaltiger erwiesen. So sind Social Media heute unverzichtbar. Zudem sollten potenzielle Bewerber z.B. im Internet und in den Karrierecentern der Bundeswehr auf die neuen Dienstzeitmodelle aufmerksam gemacht werden.

7 Schlussbemerkung

Die Bundeswehr muss sich angesichts des demografischen Wandels, der Veränderung der gesellschaftlichen Werte, des zunehmenden Wettbewerbs um die besten Talente und des Wegfalls der Wehrpflicht als wichtigstem Rekrutierungskanal als Arbeitgeber möglichst optimal und zum Teil auch anders auf dem Personalmarkt als Arbeitgeber positionieren. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen können dies wirksam unterstützen. Daher empfehlen wir diese konsequent parallel anzugehen und rasch umzusetzen.

Dies sollte durch ein übergreifendes Veränderungsmanagement unterstützt werden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erfordern eine Veränderung im Denken und Handeln nicht zuletzt der Vorgesetzte. Auch sind bei deren Umsetzung und hinsichtlich der beschriebenen Implikationen der EU-Arbeitszeitrichtlinie einige Prozesse und Organisationen anzupassen. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass aktuell die Neuausrichtung der Bundeswehr und die damit verbundenen Veränderungen und Unsicherheiten ein weiterer wichtiger Faktor für die Attraktivität des Dienstes sind.

Im Rahmen der Studienerarbeitung sind weitere Themen identifiziert worden, die einer vertieften Untersuchung bedürfen. Hierzu zählt das bestehende System der Zulagen, das als intransparent und teilweise ungerecht empfunden wird, aber auch das Ausbildungssystem, das noch stärker einsatzorientiert und auf die tatsächlichen und persönlichen Bedürfnisse noch effizienter zugeschnitten sein könnte und sollte.

Damit die Bundeswehr ihre unstreitig auch vorhandenen beruflichen Vorteile und Attraktivitätspunkte wie die Möglichkeit, frühzeitig auf dem Karriereweg Verantwortung für Menschen und Material zu übernehmen, effektiv positionieren kann, regen wir zudem eine Überprüfung der Nachwuchsgewinnungsstrategie und eine weitere Optimierung des Personalmanagements an (beispielsweise hinsichtlich einer durchgehenden stärkeren Nutzung von Segmentierungsansätzen, Retentionsprogrammen etc.). So sollte das Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr gebeten werden, im Rahmen seiner Neuaufstellung seine Prozesse mit Blick auf die Handlungsempfehlungen modern und effizient aufzustellen und dabei Best Practices aus der Wirtschaft und anderen öffentlichen Institutionen aktiv zu nutzen. Hierauf ist insbesondere im Kontext der Erweiterung der Teilzeitoptionen bereits hingewiesen worden.

8 Anhang

1 Projektplan 114

2 Liste der befragten Dienststellen 116

2.1 Quote der Soldaten auf Zeit und der Berufssoldaten 121

2.2 Schwankungen der Dienstzeitpläne und Überstunden innerhalb der MilOrgBer 122

2.3 Schwankungen der Dienstzeitpläne und Überstunden über die drei Monate hinweg 123

2.4 Vergleich des Überstundenaufkommens zwischen Wochentagen und Wochenenden 124

2.5 Überstunden nach Militärischen Organisationsbereichen und Dienstgraden 125

2.6 Geführte Einsatzinterviews 126

3 Liste über die geführten Validierungsinterviews mit Vertretern ausgewählter Dienststellen/zentralen Einrichtungen 127

3.1 Genutzte Folien zur Durchführung der Validierungsgespräche 128

3.2 Fotos zu den Validierungsworkshops 132

4 Rechtliche Ausgangssituation 133

4.1 Regelungen von Dienstzeit 134

4.2 Regelungen zur Dienstzeitgestaltung / Dienstzeitausgleichsgestaltung 135

4.2.1 Personalratsfähige Dienststellen 136

4.2.1.1 Arbeitszeitverordnung 137

4.2.1.2 Rahmendienstvereinbarung über die Arbeitszeit, die automatisierte Arbeitszeiterfassung und die Kernarbeitszeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung 138

4.2.1.3 Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit und die automatisierte Arbeitszeiterfassung im Bundesministerium der Verteidigung 139

4.3 Nicht personalratsfähige Dienststellen 140

4.3.1 Erlass über den Ausgleich besonderer zeitlicher Belastungen der Soldatinnen und Soldaten 141

4.3.2 Verordnung über die Vergütung für Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung (SzBelVergV) / Verordnung über den erhöhten Wehrsold für Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung (WSzBelErhV) 142

4.3.3 Weisung für den Bereitschaftsdienst in den Streitkräften 143

4.3.4 Amtsbefehl 04/2006: Befehl für die Regelung der Dienstzeit der Soldatinnen und Soldaten im Streitkräfteamt 144

1 Projektplan

Studieneinrichtung Zentrum für Transformation der Bundes-wehr (ZTransfBw)	Abteilung BMVg FÜ S I 1	Projektleiter(in): Oberst i.G. Oestermann, BMVg FÜ S I 1	Angebots-Nr. SKZ:UM 20U C 022

Studienkennziffer 022	Aufgabensteller(in): Oberst i.G. Oestermann, BMVg FÜ S I 1	Geplanter Beginn 01.03.2012	Geplantes Ende 31.05.2013	Bearbeitungsstand 02.09.2011

Studienkurztitel
Dienstzeit-/Dienstzeitausgleichsmodelle für Soldaten

Arbeitspakete eingeteilt in Arbeitsschritte	2012										2013												20__											
	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt
1. Erhebung der Fakten– und Datenlage																																		
1.1 Analyse der rechtlichen Grundlagen																																		
- Analyse Rechtslage Bw			■																															
- Analyse der Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie bei Soldaten			■																															
1.2 Aufarbeitung der existierenden Dienstzeit-/Dienstzeitausgleichsmodelle																																		
- Aufarbeitung Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle Bw			■	■																														
- Identifikation der Ziele und Motivation der Soldat(inn)en				■	■																													
1.3 Ausarbeitung Analysemodell für die Datenerhebung																																		
- Besprechung des geplanten Analysemodells mit Fü S I 1			■																															
- Ggf. Anpassung des Modells			■																															
1.4 Erhebung der Daten																																		
- Interviewdurchführung in ausgewählten zentralen Dienststellen/ Ämtern				■	■																													
- Entwicklung IT-gestützter Lösung zur Datenerhebung			■																															
- Durchführung der Voranalyse				■																														
- Durchführung der Datenerhebung				■	■	■																												
- Auswertung der Daten						■	■																											
2. Entwicklung Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsmodelle für die Bw																																		
2.1 Identifikation möglicher Modelle																																		
- Analyse der wissenschaftlichen Literatur und Projekterfahrung				■																														
- Analyse vergleichbarer Berufsbilder und deren DZ(A)Ms				■																														

Arbeitspakete eingeteilt in Arbeitsschritte	2012										2013												20__											
	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt
2.2 Priorisierung der Modelle nach Anwendbarkeit bei der Bundeswehr																																		
- Rechtliche Prüfung der priorisierten Modelle								■																										
- Analyse des Entlastungseffekts								■																										
- Prüfung der Kompatibilität der Modelle mit der Bundeswehr								■																										
- Untersuchung der Praktikabilität								■																										
2.3 Detaillierte Beschreibung der Modelle																																		
- Beschreibung der Modelle									■																									
- Erstellung von einheitlichen Steckbriefen der priorisierten Modelle									■																									
3. Validierung der Modelle																																		
3.1 Gezielte Durchführung von Workshops																																		
- Vorbereitung und Terminierung der Workshops										■																								
- Durchführung von regionalen Workshops mit Vertrauensleuten/Personalverantwortlichen											■																							
3.2 Anpassung der priorisierten Modelle																																		
- Anpassung der erstellten Steckbriefe unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den Workshops											■																							
4.1 Finalisierung und Erarbeitung der Modelle																																		
- Entwicklung von Entscheidungsvorschlägen für die Bundeswehr														■																				
- Identifikation erforderlicher rechtlicher Anpassungen														■																				
4.2 Abfassung des Abschlussberichts																																		
- Abfassen des Abschlussberichts															■	■																		
Sonstige Aufgaben (Workshops und Sachstandspräsentationen)																																		
Kick-Off-Veranstaltung*			■																															
Sachstandsbericht bei der Bundeswehr								■																										
Präsentation der Ergebnisse und Übergabe des Berichts*																	■																	

2 Voraussichtlich bis zum 31.Oktober des Jahres in Rechnung gestellte Kosten (inklusive USt)			

3 Bemerkungen

Die blau gekennzeichneten Kästchen sind als Bearbeitungszeitpunkte der jeweiligen Teilschritte zu verstehen, z.T. werden nicht alle Tage eines Monats dafür ausgenutzt.

* = Wir empfehlen vor Projektbeginn eine Kick-Off-Veranstaltung durchzuführen. Zum Abschluss des Projekts schlagen wir eine Präsentation der Ergebnisse und gleichzeitig die Übergabe des Abschlussberichts vor. **= Wir orientieren uns nicht ausschließlich an den geleisteten Personentagen, sondern den vorgelegten Endprodukten der jeweiligen Arbeitsschritte. Der Rechnungsbetrag ist daher geringer als die Multiplikation der Tagessätze mit den geleisteten Personentagen.

2 Liste der befragten Dienststellen

Militärische Organisationsbereiche	Heer	Heer
Dienststelle	Stab 10. PzDiv Stab 1. Panzerdivision ABCAbwBtl 7 ABC Abwehrregiment 750 ArtLehrRgt 345 Artillerieregiment 100 AufklBtl 8 Aufklärungslehrbataillon 3 AusbZ MUNSTER Beobachtungspanzerartilleriebataillon 131 Deutscher Anteil Stab DEU/FRA Brigade Stab Division Luftbewegliche Operationen Division Spezielle Operationen FmBtl DLO Fm Rgt 1 Fallschirmjägerbataillon 261 Fallschirmjägerbataillon 263 Fallschirmjägerbataillon 313	Stab Heerestruppenbrigade Jägerbataillon 291 JgBtl 292 Jägerregiment 1 Kampfhubschrauberregiment 36 Stab Luftbewegliche Brigade 1 (LBwglBrig 1) Stab Luftlandebrigade 26 Stab / StKp Luftlandebrigade 31 Luftlandefernmeldebataillon DSO LLUstgBtl 272 Logistikbataillon 3 mTrspHubschrRgt 15 Stab Pionierregiment 100 Stab PzBrig 12 Panzerbrigade 21 Panzerbataillon 104 Panzerbataillon 203 Panzergrenadierbataillon 112

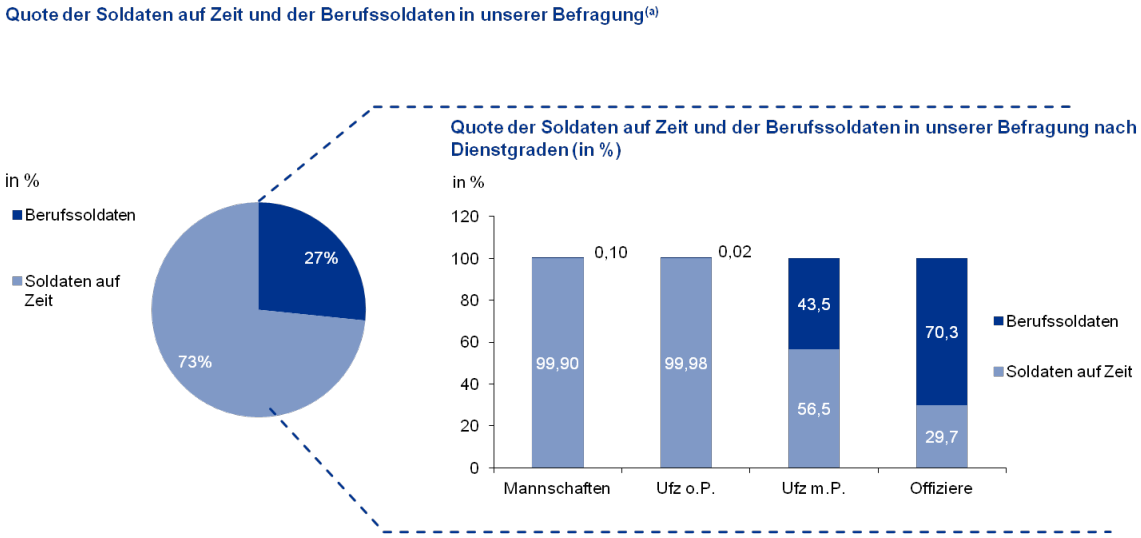
	GebFmBtl 210 Gebirgsjägerbrigade 23 Gebirgsjägerbataillon 231 Gebirgspionierbataillon 8 Gefechtsübungszentrum Heer Heeresamt HFlgWaS HFüKdo St/StQ	Panzergrenadierbataillon 212 PzGrenLehrBtl 92 PzLehrBrig 9 PzLehrBtl 93 Panzerpionierbataillon 1 1./-, 2./-, 5./Raketenartilleriebataillon 132 schweres Pionierbataillon 130 Transporthubschrauberregiment 30
Militärische Organisationsbereiche	Streitkräftebasis	Streitkräftebasis
Dienststelle	EloKaBtl 912 Nienburg/Weser EloKaBtl 922 EloKaBtl 932 FJgBtl 151 Feldjägerbataillon 252 Feldjägerbataillon 350 FJgBtl 351 FJgBtl 451 FJgBtl 452 FmAufklAbschn 931 Führungsunterstützungsbataillon 281 FüUstgBtl 282	Instandsetzungsbataillon 466 KdoOpFüEingrKr Kommando Strategische Aufklärung Stab LogBrig 1 Stabskompanie Logistikbrigade 1 Logistikbataillon 161 Logistikbataillon 171 Log Btl 172 Nachschubbataillon 462 Bataillon für Operative Information 950 SFJg/StDstBw Streitkräfteamt (Kernstab)

	Führungsunterstützungsbataillon 283 FüUstgBtl 292 Führungsunterstützungsbataillon 381 FüUstgBtl 382 Führungsunterstützungsbataillon 383 Führungsunterstützungsschule der Bundeswehr Instandsetzungsbataillon 166	Streitkräfteunterstützungskommando (SKUKdo) Spezialpionierbataillon 164 Spezialpionierbataillon 464 Transportbataillon 165 Transportbataillon 465 UstgBtl KdoOpFueEK Zentrum Operative Information
Militärische Organisationsbereiche	Luftwaffe	Marine
Dienststelle	AufklG 51 "I" Einsatzführungsbereich 2 FlaRakG 2 FlBschft (Stab, 1. LTStff , 1. TStff) Hubschraubergeschwader 64 Sektor für Informationstechnik 1 IT-Skt 3 1./JaboG 33 Instandsetzungsstaffel JaboG 33 Luftwaffensicherheitsstaffel JaboG 33 Jagdbombergeschwader 33 Jagdgeschwader 74 Kommando Operative Führung Luftstreitkräfte	Fregatte Brandenburg Fregatte Emden 7.SG S78 OZELOT Flugkörperschnellboot S72 PUMA S75 ZOBEL Marineamt, Abt. Marinerüstung/Marinelogistik5 Marinefliegergeschwader 3 F2 MFG 3 "Graf Zeppelin" T-P3C Marineoperationsschule Lehrgruppe A/4 1.Kompanie Marineschutzkräfte Marineschule Mürwik 3. Inspektion Marinestützpunktkommando Kiel Marinestützpunkt Wilhelmshaven

	Lufttransportgeschwader 62 LwInsthGrp 25 II./Objektschutzregiment der Luftwaffe Systemzentrum Flugabwehrraketen	MTS LehrGrp C / 11. Marineunteroffizierschule Lehrgruppe A 1./
Militärische Organisationsbereiche	Zentraler Sanitätsdienst	Zentraler Sanitätsdienst
Dienststelle	Bundeswehrkrankenhaus Berlin Bundeswehrkrankenhaus Berlin BwZKrhs Koblenz Fachsanitätszentrum AUGUSTDORF Fachsanitätszentrum Erfurt Fachsanitätszentrum Köln-Wahn FachSanZ München Fachsanitätszentrum Munster Fachsanitätszentrum Wilhelmshaven Institut für Radiobiologie der Bundeswehr Kdo SES KdoBer IEF, Standort Leer Lazarettregiment 21 "Westerwald" Lazarettregiment 31 Berlin Sanitätszentrum Hagenow Sanitätsakademie der Bundeswehr	Sanitätszentrum Faßberg SanZ Frankenberg Sanitätszentrum Fürstenfeldbruck Sanitätszentrum Füssen Sanitätszentrum Germersheim SanZ Hardheim Sanitätszentrum Höxter Sanitätszentrum Kaufbeuren Sanitätszentrum Kerpen Sanitätszentrum Köln Sanitätszentrum Kropp Sanitätszentrum Lahnstein Sanitätszentrum Lüneburg Sanitätszentrum Merzig mit Sanitätsstaffel Lebach Sanitätszentrum Münster

	Sanitätskommando II /Stabsquartier	SanZ Neubiberg
	Sanitätskommando III Weißenfels	SanZ Nordholz
	Sanitätslehrregiment	Sanitätszentrum Osterholz Scharmbeck
	Sanitätsregiment 22 "Westfalen"	Sanitätszentrum Penzing
	SanRgt 32	Sanitätszentrum Rheine
	Sanitätszentrum Aachen	Sanitätszentrum Rotenburg/Wümme
	SanZ Ahlen	SanZ Roth
	Sanitätszentrum Alt Duvenstedt	Sanitätszentrum Stadtallendorf
	Sanitätszentrum Bad Frankenhausen	SanZ Veitshöchheim/SanStff Volkach
	Sanitätszentrum Berlin inkl. Außenstellen	Sanitätszentrum Weißenfels
	SanZentrum Boostedt	Sanitätszentrum Wunstorf
	Sanitätszentrum Bruchsal	VersInstZ SanMat PFUNGSTADT
	Sanitätszentrum Burg	VersInstZ SanMat Quakenbrück
	SanZ Cochem	Zentrales Institut des Sanitätsdienstes der Bundeswehr M.

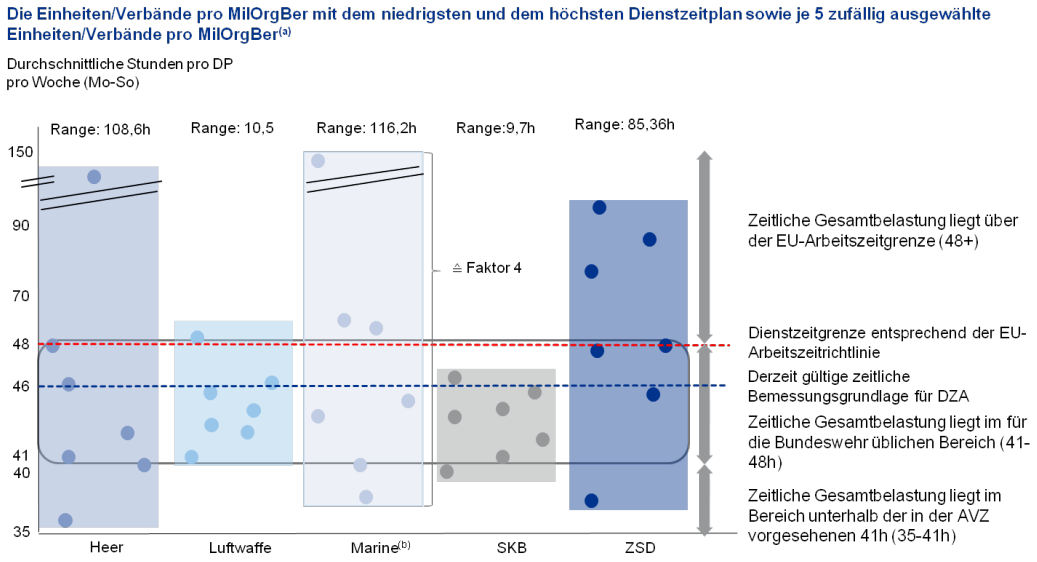
2.1 Quote der Soldaten auf Zeit und der Berufssoldaten



Anm.: (a) Angaben des BMVg, Mai 2012.

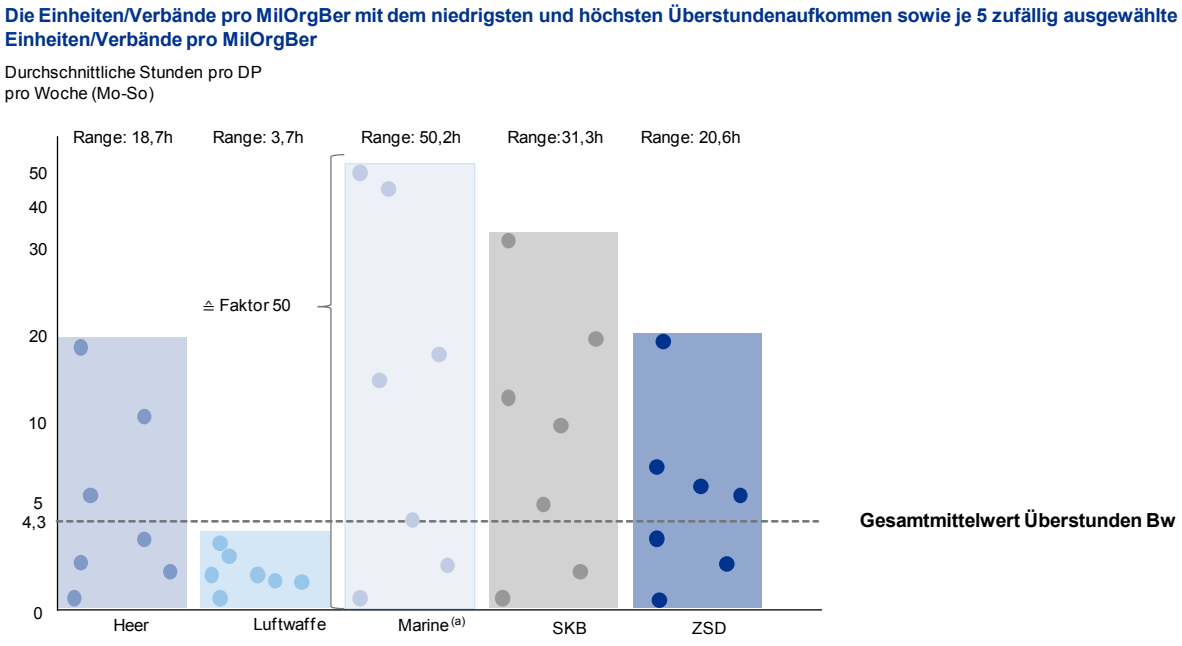
Abbildung 25 Quote der Soldaten auf Zeit und der Berufssoldaten

2.2 Schwankungen der Dienstzeitpläne und Überstunden innerhalb der MilOrgBer



Anm.: (a) Die Standardabweichung innerhalb des Heeres liegt bei 15,4; Luftwaffe: 3,5; Marine: 28,3; SKB: 2,4; ZSD: 16,4. D.h., dass bei der Luftwaffe und der SKB die Dienstzeitpläne nur geringfügig um den Mittelwert schwanken.
(b) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind mit einbezogen.

Abbildung 26 Schwankungen der Dienstzeitpläne innerhalb der Militärischen Organisationsbereiche

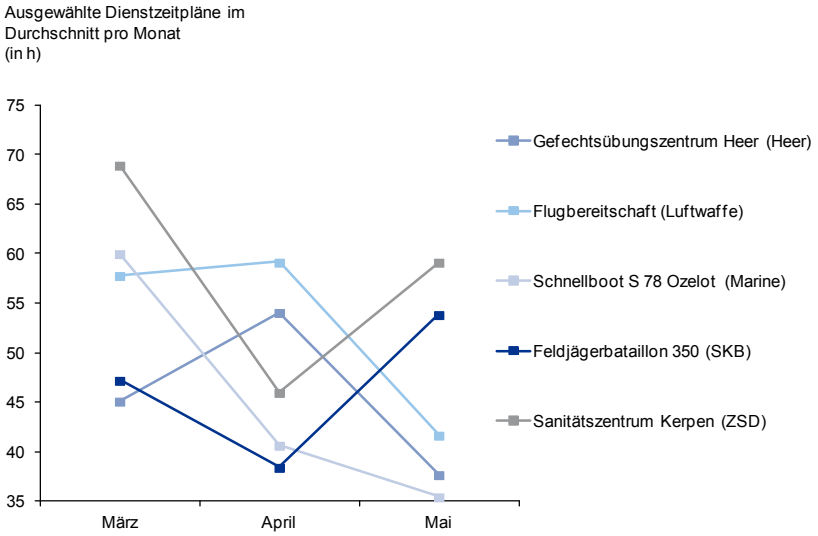


Anm.: (a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind mit einbezogen.

Abbildung 27 Schwankungen der Überstunden innerhalb der Militärischen Organisationsbereiche

2.3 Schwankungen der Dienstzeitpläne und Überstunden über die drei Monate hinweg

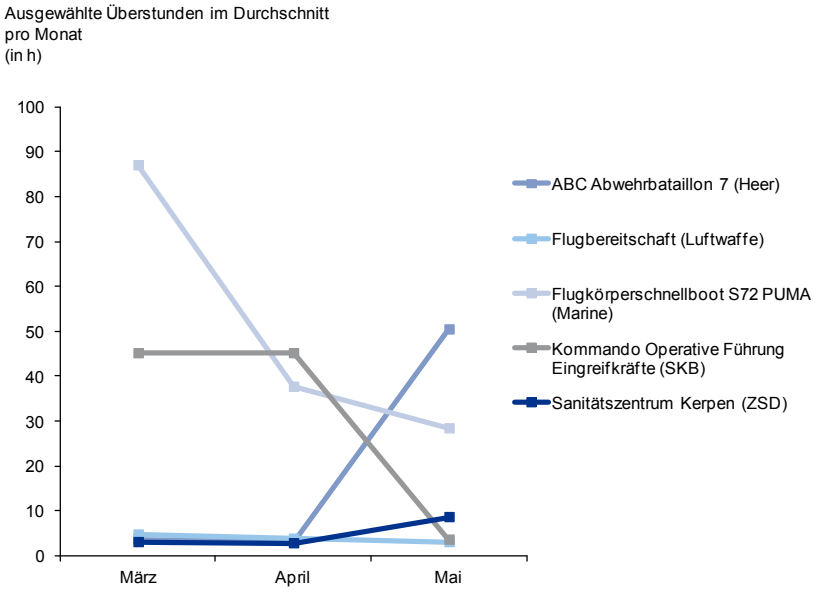
Die Einheiten/Verbände der jeweiligen MilOrgBer[(a)] mit der höchsten Schwankung im Dienstzeitplan in den Monaten März, April und Mai 2012



Anm.: (a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind mit einbezogen.

Abbildung 28 Schwankungen der Dienstzeitpläne über die drei Monate hinweg

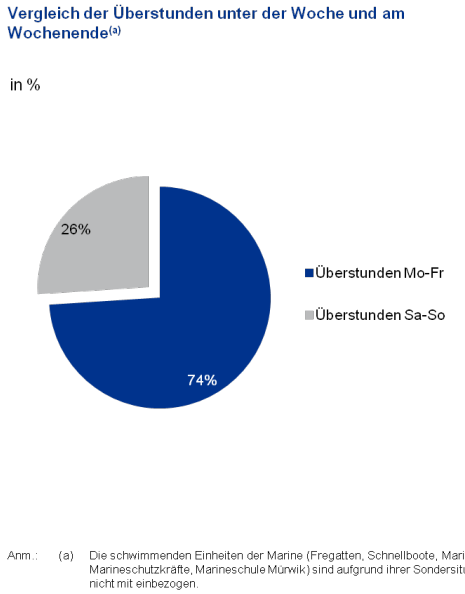
Die Einheiten/Verbände der jeweiligen MilOrgBer[(a)] mit der höchsten Schwankung in den Überstunden in den Monaten März, April und Mai 2012



Anm.: (a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind mit einbezogen.

Abbildung 29 Schwankungen der Überstunden über die drei Monate hinweg

2.4 Vergleich des Überstundenaufkommens zwischen Wochentagen und Wochenenden



Anm.: (a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 30 Vergleich des Überstundenaufkommens zwischen Wochentagen und Wochenenden

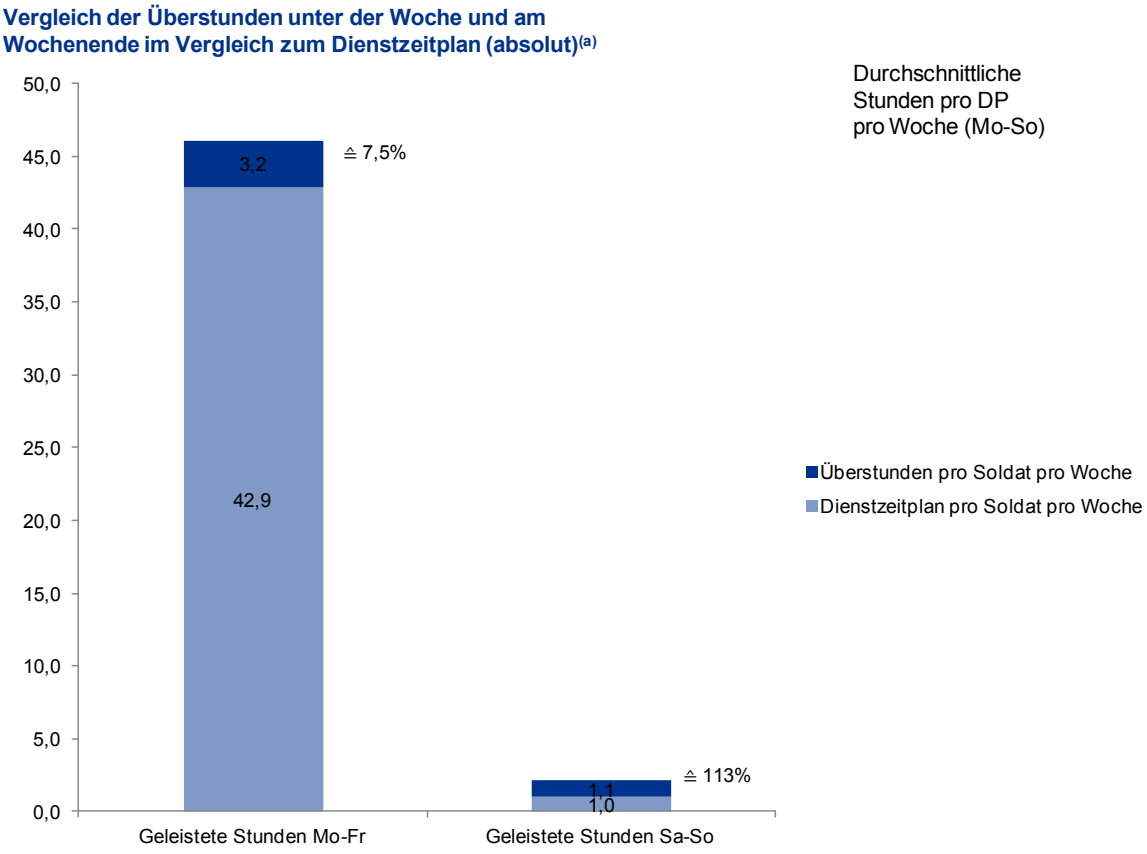
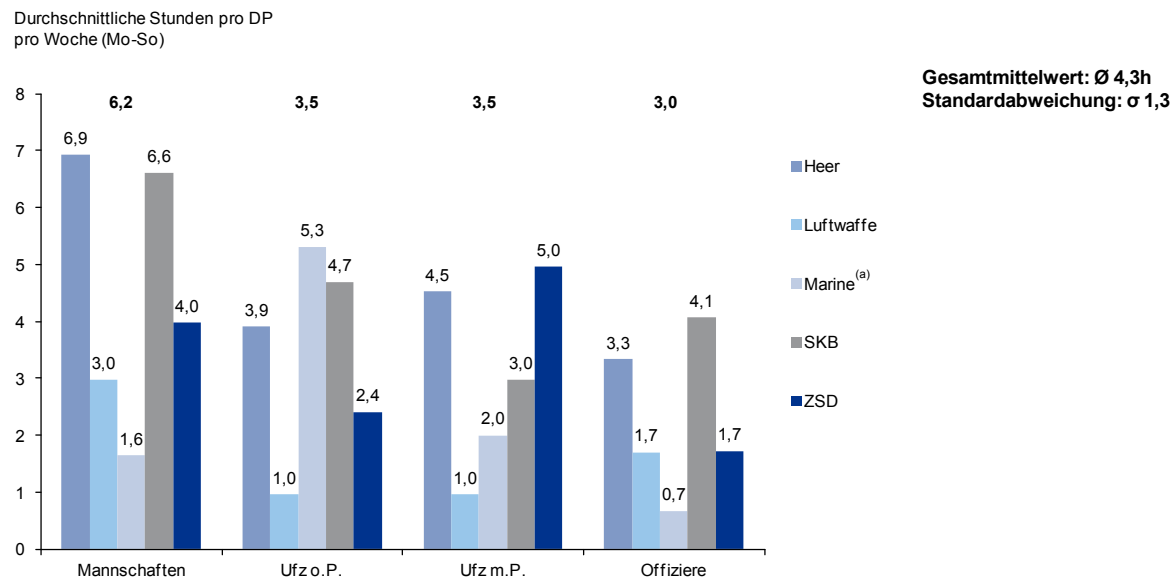


Abbildung 31 Vergleich des Überstundenaufkommens zwischen Wochentagen und Wochenenden im Vergleich zum Dienstzeitplan

2.5 Überstunden nach Militärischen Organisationsbereichen und Dienstgraden

Überstunden eingeteilt nach Dienstgraden und MilOrgBer



Anm.: Bei den Angaben sind die Mittelwerte um die jeweiligen Gruppengrößen gewichtet.
(a) Die schwimmenden Einheiten der Marine (Fregatten, Schnellboote, Marineflieger, Marineschutzkräfte, Marineschule Mürwik) sind aufgrund ihrer Sondersituation nicht mit einbezogen.

Abbildung 32 Überstunden nach Militärischen Organisationsbereichen und Dienstgraden

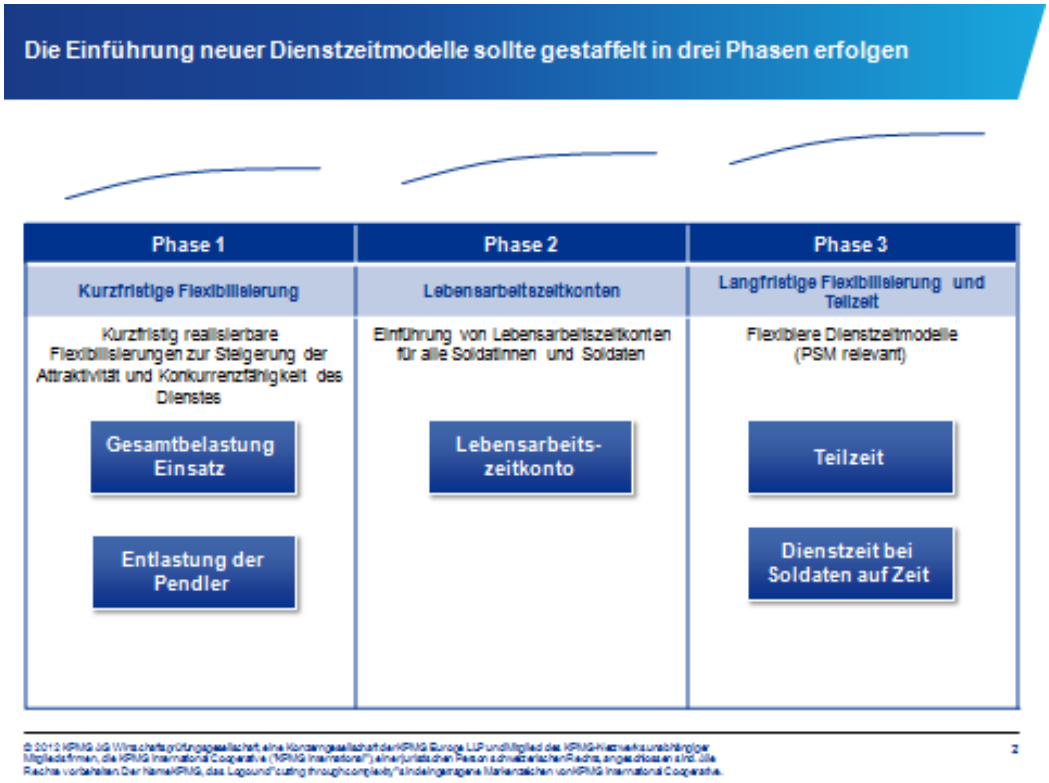
2.6 Geführte Einsatzinterviews

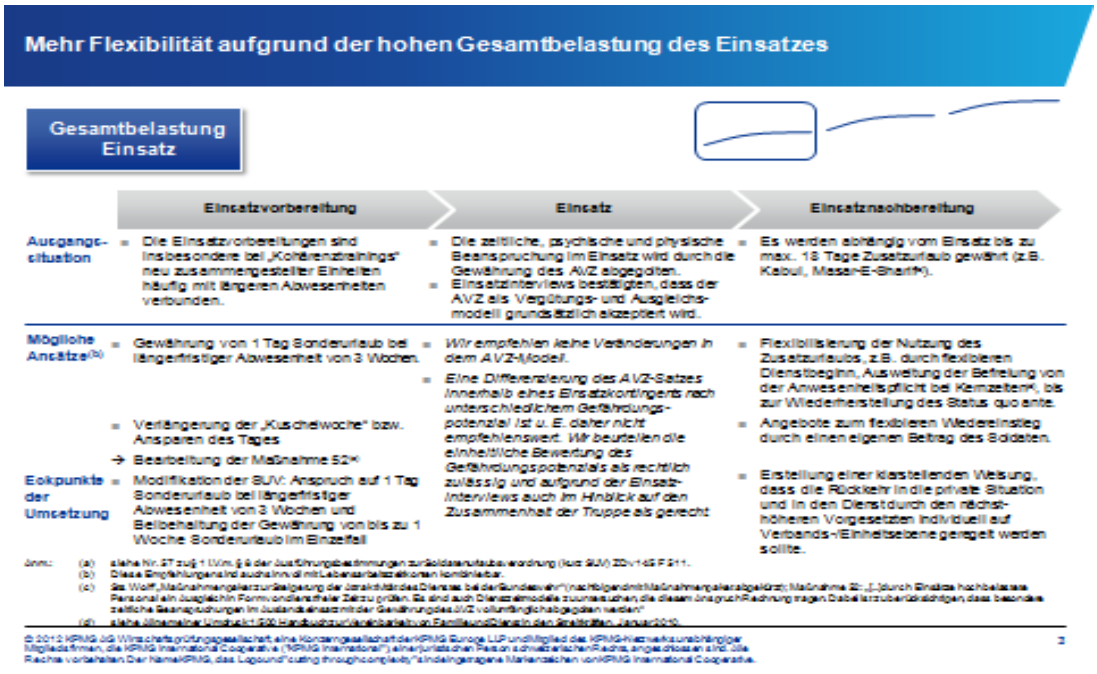
Einsatz	Datum des Telefoninterviews
UNIFIL	16.08.2012
EU NAVFOR	20.08.2012
KFOR	20.08.2012
ISAF	22.08.2012

3 Liste über die geführten Validierungsinterviews mit Vertretern ausgewählter Dienststellen/zentralen Einrichtungen

Dienststellen/zentrale Einrichtung und Standort der Dienststelle	Militärische Organisationsbereiche der Dienststelle	Datum des Interviews
Feldjägerbataillon 350, Berlin	SKB	18.09.2012, persönlich
Marineschule Mürwik, Flensburg-Mürwik	Marine	26.09.2012, telefonisch
Jägerregiment 1, Schwarzenborn	Heer	09.10.2012, telefonisch
Lufttransportgeschwader 62	Luftwaffe	10.10.2012, telefonisch
Logistikbataillon 172, Beelitz	SKB	12.10.2012, persönlich
Bundeswehrkrankenhaus Berlin, Berlin	ZSD	22.10.2012, persönlich
Jagdbombergeschwader 33, Cochem-Büchel	Luftwaffe	23.10.2012, persönlich
ABC Abwehrbataillon 7, Höxter	Heer	29.10.2012, persönlich
Panzerbrigade 21, Augustdorf	Heer	29.10.2012, persönlich
Zentrum für Nachwuchsgewinnung Ost, Berlin	SKB	08.11.2012, persönlich
Sanitätsakademie der Bundeswehr, München	ZSD	13.11.2012, persönlich
Stammdienststelle der Bundeswehr, Köln	SKB	21.11.2012, persönlich
Gesamtvertrauenspersonenausschuss beim BMVg, Bonn	Vertreter aller Militärischen Organisationsbereiche	21.11.2012, persönlich
Zentrum für Innere Führung, Koblenz	SKB	13.12.2012, persönlich

3.1 Genutzte Folien zur Durchführung der Validierungsgespräche





Anpassung des Dienstzeitmodells für Pendler

Entlastung der Pendler

Aktuelle Probleme und Herausforderungen

- Ca. 70% der Soldaten pendeln bereits heute.
- Aufgrund der Neuausrichtung der Bundeswehr wird die Zahl der Pendler tendenziell eher noch weiter ansteigen.
- Entstehung einer zunehmenden Lücke zum wachsendem Wunsch nach Vereinbarkeit von Familie und Dienst.

Mögliche Ansätze

- Einrichtung einer 4 -Tageswoche für jeden Pendler einmal im Monat:
  - z.B. tägliche Dienstzeit von Mo bis Do: 10h (à 40 Stunden pro Woche)[a]
  Vorteil: „Puffer" zur Höchstarbeitszeit von 48 Stunden nach EU-Recht
  - Optional: Diensterbringung ist durch „Heimarbeit" oder „Telearbeit" außerhalb der Kaserne möglich (soweit mit der konkreten Tätigkeit vereinbar).

Weitere Idee: Veränderung der Dienstzeiten in Lehrgängen

Beginn Montag Mittag, damit Anreise erst am Montag möglich ist (allerdings nur, soweit hierfür keine zusätzliche Anwesenheit bzw. übermäßige zusätzliche Belastung an anderen Werktagen notwendig ist)

Eckpunkte zur Umsetzung

- Definition für Pendler[b] bei Soldatinnen und Soldaten
  - Wohnort 150 km von der Dienststelle entfernt oder
  - einen täglichen Zeitaufwand von insgesamt mehr als 3h Fahrtzeit zwischen Wohnort und Dienststelle bei Benutzung regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel[a,c]
- Modifikation des DZAE/Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit und die automatisierte Arbeitszeiterfassung im BMVg sowie
- Ggf. Einführung einer separaten Verordnung (zudem – ggf. zeitlich später – Implementierung in eine etwaige Realisierungslösung im Rahmen der vollständigen Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie für Soldatinnen und Soldaten).
- Klare Kommunikation über Zielsetzung als „politisch" gewünscht, wo immer möglich.

Anm: (a) Rechtlich zulässig, sofern Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum gewährt wird.
(b) Eine nähere Prüfung der Übertragung auch auf Gesamtstarfliche Arbeitnehmer ist zu empfehlen.
(c) vgl. auch § 11 Abs. 1 S. 2 SU V zur 150km-Grenze, § 9 Abs. 1 S. 2 TG V zur 3h-Grenze. Diese Regelung soll unabhängig von der Umkunftsgflichtgelten.

© 2012 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Konzerngesellschaft der KPMG Europe LLP und Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative ("KPMG International") einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG, das Logo und "cutting through complexity" sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International Cooperative.

Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Lebensarbeitszeitkontos bei der Bundeswehr

Lebensarbeitszeitkonto

	Einzahlungsmodalität	Auszahlungsmodalität
Was wird bzw. kann eingezahlt werden?	▪ Überstunden ▪ Zeit im Einsatz ▪ Überstunden durch Sondersituationen ▪ Urlaubsanspruch ▪ Zulagen	
Was wird ausgezahlt?		▪ Zeit (tageweise) ▪ Kein Verfallsdatum von angesparter Zeit bis Austritt aus der Bundeswehr ▪ Umwandlung in Leistungsansprüche für Weiterbildungsmaßnahmen/ Gesundheitsmaßnahmen
Wie wird eingezahlt?	▪ Einführung eines differenzierten Bonus-/Malussystems ▪ tageweise Einzahlung von Stunden	
Wie funktioniert das Verfahren zur Auszahlung?		▪ Antragsstellung beim Disziplinarbefugten

- Differenzierung nach unterschiedlichen Gruppen innerhalb der Bundeswehr ist rechtlich möglich und u.E. sehr sinnvoll
- Auszahlung in Geld ist rechtlich möglich, aber u.E. nicht empfehlenswert; Auszahlung in Zeit ist rechtlich zulässig

© 2012 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Konzerngesellschaft der KPMG Europe LLP und Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative ("KPMG International") einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG, das Logo und "cutting through complexity" sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International Cooperative.

Teilzeit bei der Bundeswehr heute

Teilzeit

Ergebnis der Datenerhebung	▪ **Teilzeitquote** liegt in der Bundeswehr insgesamt **bei ca. 0,43%**.
Gründe und Anspruchsberechtigte	▪ Teilzeit kann grundsätzlich nur bewilligt werden, – **soweit wichtige dienstliche Gründe nicht entgegenstehen** und – wenn **mindestens ein Kind unter 18 Jahren** oder ein nach ärztlichem Gutachten **pflegebedürftiger sonstiger Angehöriger** tatsächlich betreut oder gepflegt wird. ▪ **Teilzeitbeschäftigung ist grundsätzlich nicht möglich bei** (vgl. § 6 STzV): Führungsverwendungen mit Disziplinarbefugnis, besondere Auslandsverwendungen, Kompaniefeldwebel, auf Schiffen und Booten der Marine, Luftfahrzeugführerinnen und -führer, KSK, Kommando Schnelle Einsatzkräfte Sanitätsdienst, Verwendungen mit regelmäßigem Nachweis eines Einsatzbereitschaftsstatus, während bestimmter Ausbildungsgänge, Studium.
Ausgestaltung	Teilzeit kann grundsätzlich erst ▪ **nach vier Jahren** Dienstzeit, ▪ im Umfang von **mindestens der Hälfte der Rahmendienstzeit**[a] und ▪ **längstens für zwölf Jahre** bewilligt werden.

Anm: (a) Soweit Anspruch auf Elternzeit nach § 28 Abs. 7 SG besteht, kann anstelle von Elternzeit eine Teilzeitbeschäftigung auch im Umfang von weniger als der Hälfte der Rahmendienstzeit bewilligt werden.

Quelle: § 30a Soldatengesetz (SG) und Soldatinnen- und Soldaten teilzeitbeschäftigungsverordnung (STzV) vom 9. November 2005.

© 2012 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Konzerngesellschaft der KPMG Europe LLP und Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative ("KPMG International") einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG, das Logo und "cutting through complexity" sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International Cooperative.

Mögliche Modelle zur Erweiterung der Teilzeit bei der Bundeswehr (1/2)

Teilzeit

1 Soldaten mit Führungsverwendung und Disziplinarbefugnis	▪ Soldaten mit Führungsverwendung und Disziplinarbefugnis sollen grundsätzlich Teilzeit im Blockmodell nehmen können (z.B. 6 Monate Dienst, dann 6 Monate frei).
2 Ausscheidende Soldaten	▪ Ausscheidende Soldaten (ggf. auch bereits ausgeschiedene Soldaten), insbesondere in „Spezialistenverwendungen" sollten in Teilzeit auch nach Dienstende weiterarbeiten dürfen, soweit rechtlich zulässig. ▪ Beispiel: Marine: Soldaten in technischer Verwendung wie z.B. Wartung alter Geräte, sowie Fluglotsen.

▪ Maßgeblich für die Gewährung der Teilzeit ist die Sicherstellung der Einsatzbereitschaft.

© 2012 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Konzerngesellschaft der KPMG Europe LLP und Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative ("KPMG International") einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG, das Logo und "cutting through complexity" sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International Cooperative.

Mögliche Modelle zur Erweiterung der Teilzeit bei der Bundeswehr (2/2)

Teilzeit

3 Individuelle Gründe wie z.B. kritische Lebensereignisse	■ Individuelle Gründe, insbesondere kritische Lebensereignisse[(a)], sollten als Anspruchsgrund für Teilzeit zugelassen werden. ■ Unter kritischen Lebensereignissen sind hier besonders nicht-normative Einschnitte in den Lebenslauf gemeint.
4 Mannschaften	■ Anspruch auf Teilzeit sollte jeweils 1 Jahr nach Abschluss der jeweiligen Ausbildungsphase der Soldatin/des Soldaten gewährt werden, damit auch Mannschaften in Teilzeit gehen dürfen und die aufnehmende Dienststelle über Gewährung der Teilzeit entscheiden kann.

■ Maßgeblich für die Gewährung der Teilzeit ist die Sicherstellung der Einsatzbereitschaft.

Anm.: (a) Beispiele für nicht-normative Lebensereignisse sind: Scheidung, Orts- und Schulwechsel, schwerwiegende Erkrankungen und Behinderungen, Viktimisierungen durch Verbrechen, Tod nahestehender Personen, Geburt eines Kindes. Quelle: Oerter, R., & Montada, L.(2002). *Entwicklungspsychologie*. Weinheim: Beltz. Wrzus, C., Hänel, M., Wagner, J., & Neyer, F. J. (2012). Social Network Changes and Life Events Across the Life Span: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*. Advance online publication.

© 2012 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Konzerngesellschaft der KPMG Europe LLP und Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative ("KPMG International"), einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG, das Logo und "cutting through complexity" sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International Cooperative.

Dienstzeit bei Soldaten auf Zeit: Ansätze und Herausforderungen

Dienstzeit bei Soldaten auf Zeit

Starker Fokus auf die Attraktivität des Dienstes für SaZ...	...aber weiterhin große Herausforderungen	...mögliche Ansätze
■ Umfangreiches berufliches Aus- und Weiterbildungsangebot für SaZ durch vorhandene Möglichkeiten zum Studium und zur zivilberuflichen Aus- und Weiterbildung im Rahmen der militärfachlichen Ausbildung ■ BfD-Maßnahmen zur Unterstützung des Übergangs in den Zivilberuf ■ Notwendigkeit der Balance zwischen Ausbildungszeit und restlicher Dienstzeit	■ Fokus der Maßnahmen auf Qualifizierung und weniger auf Dienstzeitgestaltung ■ Unterschiedliche Wahrnehmung der strikten zeitlichen Reglementierung ■ Nachwuchsgewinnung und Retention bleibt trotz Verkleinerung der Bundeswehr eine zunehmende Herausforderung, insb. bei Spezialisten oder Fachverwendungen	■ Flexibilisierung der Laufzeitendphase [(a)], durch: 1. Möglichkeit zur Verkürzung und 2. Möglichkeit zur Verlängerung der individuellen Dienstzeit 3. Möglichkeit zur Nutzung von Teilzeit zum Ende der Dienstzeit ■ Flexiblere Ausgestaltung der Gesamtdienstzeit

Anm.: (a) Die Flexibilisierung ist rechtlich zulässig.

© 2012 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Konzerngesellschaft der KPMG Europe LLP und Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative ("KPMG International"), einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG, das Logo und "cutting through complexity" sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International Cooperative.

3.2 Fotos zu den Validierungsworkshops

Tag: (v. l. n. r.) Nikolai Fritsche und Katharina Goerdeler mit Mannschaften und Unteroffizieren o. P.

Tag: (v. l. n. r.) Dr. Alexander Insam, Katharina Goerdeler, Nikolai Fritsche, Heinrich Rentmeister mit Unteroffizieren m. P. und Offizieren

4 Rechtliche Ausgangssituation

Rechtliche Ausgangssituation auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der Auswirkungen einer Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie

Der deutsche Gesetzgeber hat für Soldaten keine einheitliche gesetzliche Dienstzeitregelung geschaffen und nach der überwiegenden Auffassung in der Literatur haben Soldaten keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf eine allgemeine Regelung, die für den von ihnen zu leistenden Dienst bestimmte zeitliche Grenzen festlegt.[230] Die Dauer der täglichen und wöchentlichen Dienstleistungen regelt sich in der Rechtspraxis (bisher) in der Regel nach den Erfordernissen des militärischen Dienstes[231] und den darauf basierenden rechtlichen Rahmenbedingungen auf untergesetzlicher Ebene (z.B. Verordnungen) zur Gestaltung der Dienstzeit und des Dienstzeitausgleichs.

Im Folgenden werden daher die wesentlichen Grundlagen für die Dienstzeit- und Dienstzeitausgleichsregelung der Soldaten dargestellt. Hierbei wird insbesondere darauf eingegangen, ob und in welchem Ausmaß diese Anwendung finden.

Zugrundezulegen ist dieser Beurteilung, dass bei unterstellter Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht sämtliche nationalen Regelungen zwangsläufig obsolet werden. Das Rangverhältnis zwischen EU-Recht und nationalem Recht ist klar definiert. Hierarchisch steht das EU-Recht zwar über dem nationalen Recht, allerdings besteht insoweit kein Geltungsvorrang, sondern lediglich ein Anwendungsvorrang. Dies bedeutet, dass bei grundsätzlicher Anwendbarkeit der EU-Arbeitszeitrichtlinie die nationalen Regelungen nicht per se ungültig, also von vornherein vollumfänglich unanwendbar werden, sondern lediglich in dem Umfang nicht angewendet werden dürfen, sofern und soweit sie im Widerspruch zum Inhalt der EU-Arbeitszeitrichtlinie stehen.

Anschaulich wird dies weitgehend bei Betrachtung der Zielrichtung der EU-Arbeitszeitrichtlinie: Sie soll das im Voranstehenden erläuterte Mindestschutzniveau garantieren, nicht aber die Gestaltung der Ausübung der Dienstzeit und insbesondere auch nicht die Dienstzeitausgleichsregelungen im Einzelfall definieren. Insoweit bedarf es demnach weiterhin des Rückgriffs auf die bestehenden nationalen Regelungssysteme.

230 Vgl. auch Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.
231 Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.

4.1 Regelungen von Dienstzeit

Zunächst sind die bestehenden Grundlagen der Dienstzeit zu betrachten, d.h. die Frage des „Ob“ einer Diensttätigkeit zu klären.

Da es keine gesetzliche Arbeitszeitregelung für Soldaten gibt, ist nationale gesetzliche Grundlage für die Dauer des täglichen bzw. wöchentlichen Dienstes die im Soldatengesetz geregelte Befehlsbefugnis von militärischen Vorgesetzten[232].

Ein sogenanntes besonderes Gewaltverhältnis scheidet als Grundlage für solch einschneidende Regelungen aus[233]. Auch eine privatrechtliche Vertragsgestaltung einschließlich Tarifverträgen wie bei Arbeitnehmern ist nicht vorhanden.[234] Eine spezielle gesetzliche Grundlage wie bei Beamten (vgl. § 72 BBG) gibt es ebenso nicht.
Im Soldatengesetz ist im Hinblick auf die Dienstzeit in § 7 SG geregelt, dass der Soldat die Pflicht hat, der Bundesrepublik Deutschland treu zu dienen und das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen. Dies beinhaltet, jederzeit bis an die Grenze der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit Dienst zu leisten[235]. Die Dauer der täglichen / wöchentlichen Dienstleistung des Soldaten richtet sich daher grundsätzlich nach den Erfordernissen des militärischen Dienstes. Der Vorgesetzte kann durch Befehl Beginn und Ende der Dienstzeit festlegen[236]. Die gesetzliche Grundlage hierfür stellt die Befehlsbefugnis der militärischen Vorgesetzen dar[237]. Diese in § 7 SG geregelte Pflicht bringt mit sich, dass der Soldat während seiner Freizeit jederzeit bereit sein muss, auf Verlangen seines Vorgesetzten Dienst zu leisten[238].

Die Entscheidung ob und wann der Soldat Dienst zu leisten hat, obliegt seinem Dienstvorgesetzten. Dies ändert sich im Grundsatz auch nicht bei Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie. Allerdings gilt hier die Einschränkung, dass der Dienstvorgesetzte bei seinen Anordnungen die Vorgaben der Richtlinie zu beachten hat, d.h. z.B. hinsichtlich Höchstarbeitszeit und Mindestruhezeiten.

232 Vgl. auch Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.
233 Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 6 Rn. 6, § 7 Rn. 12.
234 Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.
235 Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.
236 Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.
237 Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.
238 Scherer/Alff/Poretschkin, Soldatengesetz, 8. Aufl., § 7 Rn. 12.

4.2 Regelungen zur Dienstzeitgestaltung / Dienstzeitausgleichsgestaltung

Von der Frage der Dienstausübung – des „Ob“ – ist die Frage der Dienstzeitgestaltung und insbesondere auch der Dienstzeitausgleichsgestaltung – die Frage des „Wie“ – zu unterscheiden.

Hier kommen derzeit eine Vielzahl von untergesetzlichen Regelungen (Verordnungen) und Verwaltungsinterna (Dienstvereinbarungen, Weisungen, Erlasse, Befehle etc.) zur Anwendung, von denen die im fraglichen Kontext relevanten im Folgenden dargestellt werden.

Grundlegend voranzustellen ist hierbei die Unterscheidung zwischen personalratsfähigen und nicht personalratsfähigen Dienststellen.

Die nicht personalratsfähigen Dienststellen nennt § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 SBG. Unter den in § 2 Abs. 1 S. 1 SBG genannten Einheiten sind i.d.R. mobile Verbände zu verstehen (Einheiten, Schiffe und Boote der Marine, Stäbe der Verbände, integrierte / multinationale Dienststellen / Einrichtungen, etc.)[239].

Hierauf basierend gelangen derzeit zwei unterschiedliche Systeme für Dienstzeit und Dienstzeitausgleich zur Anwendung.

[239] Koch, in: Schaub, Arbeitsrechtshandbuch, 14. Aufl. 2011, § 263 Rn. 2.

4.2.1 Personalratsfähige Dienststellen

Soldaten in personalratsfähigen Dienststellen können derzeit gemäß der Entscheidung der zuständigen Dienststellenleiter und in Abstimmung mit der örtlichen Personalvertretung sowie unter Berücksichtigung der dienstlichen Erfordernisse durch deren Befehl / Vereinbarung an den zeitlichen Ausgleichsregelungen der automatisierten Arbeitszeiterfassung und der AZV teilnehmen[240]. Hierbei müssen Überstunden angeordnet oder nachträglich genehmigt werden. Sammelt ein Soldat durch das Gleitzeitsystem ein Zeitguthaben an, soll dieses im jeweiligen Gleitzeitrahmen entsprechend der jeweiligen Dienstvereinbarung abgebaut werden.

Darüber hinaus finden in diesem Fall insoweit auch die Rahmendienstvereinbarung sowie die Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit, die automatisierte Arbeitszeiterfassung und die Kernarbeitszeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung Anwendung.

[240] Die AZV gilt zunächst für Beamte in personalratsfähigen Dienststellen der Bundeswehr (wesentlicher Inhalt: vorgegebene Mindestnettoarbeitszeit; Mehrarbeit über den jeweiligen Gleitzeitrahmen hinaus muss in diesem System schriftlich angeordnet oder nachträglich genehmigt werden; Pausenzeiten werden je nach Dauer der täglichen Arbeitszeit entsprechend der AZV automatisch abgezogen).

4.2.1.1 Arbeitszeitverordnung

Relevante Inhalte der AZV sind insoweit:
Die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit darf 41 Stunden nicht überschreiten (vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 AZV). Die durchschnittliche Arbeitszeit von 48 Stunden im Siebentageszeitraum darf nicht überschritten werden, wenn ein Ausgleich innerhalb von 12 Monaten aufgrund zwingender dienstlicher Erfordernisse nicht möglich ist (vgl. § 3 Abs. 5 AZV). Soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen, kann die oberste Dienstbehörde gleitende Arbeitszeiten ermöglichen, § 7 AZV. Die zur Erfüllung der Aufgaben jeweils erforderliche dienstliche Anwesenheit der Beamtinnen und Beamten ist durch diese und ihre Vorgesetzten sicherzustellen. Hierbei sind Kernarbeitszeiten oder Funktionszeiten festzulegen, außer dienstliche Gründe lassen es zu, dass auf eine solche Festlegung verzichtet wird (vgl. § 7 Abs. 3 AZV).

Unter Berücksichtigung der Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie werden die Regelungen der AZV teilweise überlagert werden, so wird beispielsweise die Regelung des § 3 Abs. 5 AZV insofern unanwendbar, als das die Höchstarbeitszeit von 48 Stunden pro Woche im Sinne der Richtlinie generell nur überschritten werden darf, wenn der Bezugszeitraum gem. Art. 16 EU-AZR insofern im Rahmen einer Umsetzung abweichend festgelegt wurde.

4.2.1.2 Rahmendienstvereinbarung über die Arbeitszeit, die automatisierte Arbeitszeiterfassung und die Kernarbeitszeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung[241]

Relevante Inhalte der Rahmendienstvereinbarung sind insoweit:

Es soll grundsätzlich Gleitzeit ermöglicht werden, wobei Kernarbeitszeiten festzulegen sind.

Die Erfassung der Arbeitszeiten soll in jeder Dienststelle, in der Gleitzeit vereinbart wurde, durch eine automatisierte Arbeitszeiterfassung erfolgen, durch die – bei Betreten und Verlassen des Dienstgebäudes – Dienstbeginn, Dienstende und Beginn und Ende von Dienstunterbrechungen aufgezeichnet werden.[242]

Geregelt sind die Behandlung dienstfreier Tage (z.B. Urlaub, Krankheit, Dienstreise) und der höchstzulässigen Über- und Unterschreitungen der Arbeitszeit in einem bestimmten Zeitraum sowie die jeweiligen Ausgleichszeiträume[243].

Unter Berücksichtigung der Anwendung der EU-Arbeitszeitrichtlinie werden diese Regelungen lediglich im Kontext der Höchstarbeitszeit überlagert werden. Die eigentlichen Regelungen zur Gleitzeit etc., sowie Ausgleichsregelungen sind gerade nicht vom Regelungsgehalt der EU-Arbeitszeitrichtlinie umfasst und daher auch künftig anwendbar.

[241] Rahmendienstvereinbarung über die Arbeitszeit, die automatisierte Arbeitszeiterfassung und die Kernarbeitszeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung vom 21.07.2006.

[242] Rahmendienstvereinbarung über die Arbeitszeit, die automatisierte Arbeitszeiterfassung und die Kernarbeitszeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung, Ziff. II. 1.-5.

[243] Rahmendienstvereinbarung über die Arbeitszeit, die automatisierte Arbeitszeiterfassung und die Kernarbeitszeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung, Ziff. II. 7.-8.

4.2.1.3 Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit und die automatisierte Arbeitszeiterfassung im Bundesministerium der Verteidigung[244]

Die Dienstvereinbarung konkretisiert und ergänzt die Rahmenvereinbarung und wiederholt die Festlegung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit (Beamte: 41 Stunden, Angestellte: 39 Stunden), die Obliegenheit zur Installation geeigneter Arbeitszeiterfassungsgeräte in den einzelnen Dienststellen sowie zum Umfang der Zeiterfassung.

Umfasst ist eine ausdrückliche Regelung, dass bestimmte Dienstbereiche zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Dienstbetriebes von den Regelungen zur Gleitzeit ausgeschlossen oder nur eingeschränkt zugelassen sind (z.B. Absicherungsdienst, Telekommunikationsdienst, Stabsmeldezentrale, Postdienst, Zahlstelle, Bibliothek)[245].

Festgelegt ist ein fester Abrechnungszeitraum für das im Rahmen der Gleitzeit aufgebaute Arbeitszeitguthaben (12 Kalendermonate, beginnend am 01.01. eines Kalenderjahres). Das Zeitguthaben darf 40 Stunden während dieses Zeitraums nicht unterschreiten, ein Überschreiten ist zulässig, jedoch verfällt am Ende des Abrechnungszeitraums das nicht durch Zeitausgleich abgegoltene Zeitguthaben, soweit es 40 Stunden überschreitet[246].

Geregelt sind darüber hinaus die Kernarbeitszeiten für Angestellte und für Beamte sowie die Möglichkeit zur Abweichung von Kernarbeitszeiten in Ausnahmefällen und für Pendler durch Genehmigung des Dienstvorgesetzten.

Regelungen zur Gleitzeit, etc., sowie Ausgleichsregelungen sind gerade nicht vom Regelungsgehalt der EU-Arbeitszeitrichtlinie umfasst und daher auch künftig anwendbar.

---

244 Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit und die automatisierte Arbeitszeiterfassung im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) vom 11.05.2007.

245 Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit und die automatisierte Arbeitszeiterfassung im Bundesministerium der Verteidigung, Ziff. 1, 1.2-1.3.

246 Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit und die automatisierte Arbeitszeiterfassung im Bundesministerium der Verteidigung, Ziff. 4, 4.1-4.3.

4.3 Nicht personalratsfähige Dienststellen

In den nicht personalratsfähigen Dienststellen ohne Gleitzeitsystem oder ohne Übertragung der Gleitzeitregelung auf Soldaten - hierbei handelt es sich auskunftsgemäß um den Großteil der Dienststellen - gelten die Bestimmungen des Dienstzeitausgleichserlasses.

Auch dann, wenn der Dienststellenleiter eine gleitende Arbeitszeit und die Nutzung einer automatisierten Zeiterfassung befohlen hat, gelten für besondere militärische Sonderdienstverrichtungen die Ausgleichsregelungen des Erlasses.

4.3.1 Erlass über den Ausgleich besonderer zeitlicher Belastungen der Soldatinnen und Soldaten

Dreh- und Angelpunkt ist im Rahmen dieses Ausgleichssystems der DZAE, der dann bezüglich bestimmter Einzelaspekte und teilweise auch nur für bestimmte räumliche Bereiche andere Regelungen (Verordnungen, Weisungen etc.) mit einbezieht.

Regelungsgegenstand des Erlasses ist nicht die Dienstzeit, sondern die Bemessungsgrundlage für den Ausgleich besonderer zeitlicher Belastungen – d.h. der Ausgleich von mehr geleistetem Dienst der Soldaten mit Dienstbezügen aus der Bundesbesoldungsordnung A sowie Wehrsoldempfänger bei Überschreiten der Rahmendienstzeit und die Ausgleichsregelung durch Freistellung vom Dienst bzw. Leistung von Vergütung / erhöhtem Wehrsold.

Die Rahmendienstzeit wurde vom BMVg im Dienstzeitausgleichserlass auf 46 Wochenstunden (Brutto-Arbeitszeit einschließlich Pausen) festgelegt[247]. Hierbei wird den Besonderheiten des Soldatenberufs dergestalt Rechnung getragen, dass die Disziplinarvorgesetzten abhängig vom Ausbildungsstand ihrer Einheiten die zur Erledigung des jeweiligen Auftrags notwendige Dienstzeit generell und / oder für den Einzelfall festlegen. Voraussetzung für einen Ausgleich des über die Rahmendienstzeit hinaus geleisteten Dienstes ist stets, dass die Überschreitung der Rahmendienstzeit angeordnet oder genehmigt wurde und es sich um auf die Dienstzeit „anrechenbare“ Zeiten[248] handelt.

Besondere zeitliche Belastungen werden grundsätzlich durch Freistellung vom Dienst ausgeglichen. Nur dann, wenn dies aus dienstlichen Gründen nicht in vollem Umfang möglich ist, ist finanzieller Ausgleich zu gewähren. Hinsichtlich der Höhe des finanziellen Ausgleichs sowie etwaiger Ausschlusstatbestände wird dann Bezug auf die Verordnung über die Vergütung für Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung („SzBelVergV“) sowie die Verordnung über den erhöhten Wehrsold für Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung („WSzBelErhV“) genommen.

Da das Regelungsziel des DZAE und der in Bezug genommenen übrigen Regelungen der Dienstzeitausgleich ist und die EU-Arbeitszeitrichtlinie hierzu gerade keine Regelung trifft, bleiben die Inhalte des DZAE grundsätzlich anwendbar. Die Mindestvorgaben der Richtlinie müssen dabei Berücksichtigung finden. Einzelne Teile der in Bezug genommenen Regelungen enthalten Konkretisierungen zu Dienstzeiten (z.B. drei Monate Probezeit ohne Dienstzeitausgleichsanspruch), die, sofern sie im Widerspruch zu den Vorgaben der Richtlinie stehen, unanwendbar wären.

---

247 Vgl. Erlass Fü S I 1 vom 20.10.1998, in der Fassung vom 01.07.2012, Ziff. I.3, S. 1.

248 Vgl. im Einzelnen Erlass Fü S I 1 vom 20.10.1998, in der Fassung mit Wirkung vom 01.07.2012 , Ziff. II.2..A.10.

4.3.2 Verordnung über die Vergütung für Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung (SzBelVergV) / Verordnung über den erhöhten Wehrsold für Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung (WSzBelErhV)

Relevante Inhalte der SzBelVergV/ WSzBelErhV sind insoweit:

Soldaten mit Dienstbezügen aus der Bundesbesoldungsordnung A Soldaten mit Anspruch auf Vergütung / Wehrsold, die (1.) mehr als 12 und höchstens 16 Stunden oder (2.) mehr als 16 und höchstens 24 Stunden zusammenhängenden Dienst leisten, erhalten eine erhöhte Vergütung / einen erhöhten Wehrsold in der jeweils festgelegten Höhe.
Diese(r) wird nur gewährt, wenn der Dienst angeordnet oder genehmigt wurde, eine Freistellung vom Dienst nicht gewährt werden kann und die wöchentliche Rahmendienstzeit oder bei Schichtdienst eine entsprechende Dienstzeit überschritten wurde.

4.3.3 Weisung für den Bereitschaftsdienst in den Streitkräften

Der Ausgleich für Inanspruchnahme von Rufbereitschaft und von Bereitschaftsdienst richtet sich ebenfalls nach dem Dienstzeitausgleichserlass. Die Grundlagen für den Bereitschaftsdienst regelt die am 01.01.2006 in Kraft getretene Weisung für den Bereitschaftsdienst in den Streitkräften. Unter dem Begriff des Bereitschaftsdienstes i.S.d. Weisung werden Dienste zusammengefasst, die außerhalb der Regeldienstzeit auf Befehl zu leisten sind, um den Anforderungen an die Reaktionsfähigkeit der Streitkräfte zum Schutz Deutschlands gerecht zu werden. In dieser Weisung wird ebenfalls festgelegt, wie der Bereitschaftsdienst durchzuführen ist. Ständig zu erfüllen sind bspw. Maßnahmen des Innendienstes innerhalb militärischer Unterkünfte und Einrichtungen oder Maßnahmen im Rahmen von Flugunfalluntersuchungen sowie die Grundsätze und die Maßnahmen zur Erhöhung der Bereitschaft / Einsatzbereitschaft.

4.3.4 Amtsbefehl 04/2006: Befehl für die Regelung der Dienstzeit der Soldatinnen und Soldaten im Streitkräfteamt

Unter den Voraussetzungen des Kapitels III dieses Befehls können Soldaten des SKA Ausgleichsansprüche für besondere zeitliche Belastungen nach dem DZAE erwerben. Insofern ist hier wieder auf dessen Regelungen zurückzugreifen.

Im Übrigen regelt dieser Befehl die Einzelheiten der Dienstzeit der Soldaten im Streitkräfteamt.
Die Regelarbeitszeit beläuft sich auf 41 Wochenstunden (vgl. Kapitel I Nr. 2), wobei unter Einhaltung der Kerndienstzeit auch Gleitzeit, eine flexible Gestaltung des Beginns und Endes der Dienstzeiten, grundsätzlich gestattet ist (vgl. Kapitel I Nr. 1a). Als Kerndienstzeit wird festgesetzt: Montag bis Donnerstag 09:00 bis 15:00 Uhr und Freitag 09:00 bis 12:00 Uhr. Für Soldaten, die lediglich in Teilzeit arbeiten, sollen die Dienstzeiten zwischen den Leiterinnen oder Leitern der Abteilungen und den Soldaten mit Teilzeit vereinbart und schriftlich niedergelegt werden; wahlweise mit festen Dienstzeiten oder Kerndienst- und Gleitzeiten (vgl. Kapitel I Nr 7).

Kontakt

KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin

Heinrich Rentmeister
T +49 30 2068-4747
F +49 1802 11991-0630
hrentmeister@kpmg.com

Katharina Julia Goerdeler
T +49 30 2068-1250
F +49 1802 11991-4873
kgoerdeler@kpmg.com

www.kpmg.de

© 2013 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Konzerngesellschaft der KPMG Europe LLP und Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International, einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany. Der Name KPMG, das Logo und „cutting through complexity" sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International.