

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.3.2010
KOM(2010) 106 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie

**(erste Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene
gemäß Artikel 154 AEUV)**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie

(erste Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene gemäß Artikel 154 AEUV)

1. EINLEITUNG

Diese Mitteilung dient dem Zweck, die Sozialpartner auf europäischer Ebene gemäß Artikel 154 AEUV zu der Frage anzuhören, wie eine EU-Aktion zur Arbeitszeitrichtlinie¹ ausgerichtet werden sollte.

2004 legte die Kommission nach umfassenden Konsultationen einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vor.² Im April 2009 gelangten der Rat und das Parlament jedoch zu dem Schluss, dass sie trotz zweier Lesungen und eines Vermittlungsverfahrens zu keiner Einigung über den Vorschlag finden konnten.

Durch diesen negativen Ausgang ergibt sich für mehrere Mitgliedstaaten und für die Sozialpartner auf nationaler Ebene eine schwierige Situation. Es fehlt an Rechtsklarheit darüber, wie verschiedene Punkte auszulegen sind, die wegen der ausgebliebenen Entscheidung der beiden gesetzgebenden Institutionen nach wie vor ungelöst sind. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung mancher Aspekte des Acquis. Folglich bestehen in mehreren Mitgliedstaaten ernsthafte Zweifel, wieweit die nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten mit EU-Recht vereinbar sind. Nach Auffassung der Kommission ist die gegenwärtige Situation eindeutig unbefriedigend: Weder ist sichergestellt, dass Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in der ganzen Europäischen Union im Einklang mit EU-Recht wirksam geschützt werden, noch, dass die Unternehmen und Arbeitnehmer über genügend Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung verfügen.

Verschiedene institutionelle Akteure haben sich besorgt über die Perspektive geäußert, diese Situation könnte auf unbestimmte Zeit weiterbestehen. Die Kommission hält eine Überarbeitung der Arbeitszeitbestimmungen in der EU für notwendig und sieht sich ausdrücklich in der Pflicht, dafür zu sorgen. Sie beabsichtigt, eine solche Überarbeitung auf der Grundlage einer Auswirkungsanalyse mit einer starken sozialen Dimension und einer umfassenden Anhörung der Sozialpartner vorzunehmen.

Ein zentraler Punkt ist dabei der Umfang einer solchen Überarbeitung. Eine Option bestünde darin, sich auf diejenigen Aspekte der Richtlinie zu konzentrieren, die sich während der Verhandlungen in den Jahren 2004–2009 als besonders problematisch erwiesen haben, und zu versuchen, Lösungen zu finden, auf die sich die beiden gesetzgebenden Institutionen einigen

¹ Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9).

² Ursprünglicher Vorschlag: KOM(2004) 607, geänderter Vorschlag: KOM(2005) 246.

könnten. Ginge die Kommission so vor, ließe sie sich jedoch eine Gelegenheit entgehen, die Richtlinie im Lichte des grundlegenden Wandels der Arbeitsformen, der seit ihrer ursprünglichen Konzipierung zu verzeichnen ist, und der voraussichtlichen künftigen Erfordernisse der Arbeitnehmer, Unternehmen und Verbraucher im 21. Jahrhundert einer Neubewertung zu unterziehen.

Daher plant die Kommission eine umfassende Überarbeitung der Richtlinie, die mit einer gründlichen Beurteilung ihrer Bestimmungen und der Ermittlung gegenwärtiger und für die Zukunft denkbarer Anwendungsprobleme beginnt, woran sich eine Prüfung der Optionen zur Lösung dieser Probleme anschließt. Die Kommission fordert die Sozialpartner auf, eingehend über die Auswirkungen der unten beschriebenen grundlegenden Änderungen und über die Frage nachzudenken, welche Art von Arbeitszeitregelung die EU braucht, um die – sozialen, wirtschaftlichen, technologischen und demografischen – Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen zu können.

2. ARBEITSZEIT: TRENDS UND PERSPEKTIVEN

Bei der derzeitigen Richtlinie handelt es sich um die Kodifizierung zweier vorangegangener Richtlinien, deren wichtigere 1993 auf der Grundlage eines von der Kommission 1990 vorgelegten Vorschlags verabschiedet wurde.³

Im Verlauf der letzten zwanzig Jahre sind in der Arbeitswelt grundlegende Veränderungen eingetreten, die sich eindeutig auf die Gesamtlänge und Verteilung der Arbeitszeit ausgewirkt haben. Die wichtigsten Trends sind dabei:

- eine generelle Verringerung der Gesamtarbeitszeit: die durchschnittliche Wochenarbeitszeit ging in der EU von 39 Stunden im Jahr 1990 auf 37,8 Stunden im Jahr 2006 zurück⁴;
- eine Polarisierung der Arbeitszeit zwischen Arbeitnehmergruppen: Der Anteil der – größtenteils freiwillig – Teilzeitbeschäftigten an den Arbeitskräften erhöhte sich von 14 % im Jahr 1992 auf 18,8 % im Jahr 2009, während andererseits 10 % aller Beschäftigten immer noch mehr als 48 Stunden pro Woche arbeiten und nahezu 7 % aller Beschäftigten in mehr als einem Beschäftigungsverhältnis stehen⁵;
- eine voranschreitende Destandardisierung der Arbeitszeit mit zunehmenden Schwankungen im Verlauf des Jahres oder des Arbeitslebens und parallel dazu größere Flexibilität in den Unternehmen (Gleitzeit, jährliche Arbeitszeitberechnung, Arbeitszeitkonten, Zeitguthaben usw.).

Diese Entwicklungen spiegeln den Einfluss vielfältiger struktureller Veränderungen wider, etwa den Übergang von der Produktion zur Dienstleistung, sowie den technologiebedingten

³ Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung – KOM(1990) 317 vom 20.9.1990.

⁴ Beziehungsweise auf 37,2 Stunden, wenn man die 10 im Jahr 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten außer Acht lässt. Den konjunkturellen Einflüssen zum Trotz zeigte die Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten im Verlauf des gleichen Zeitraums ebenfalls eine leicht rückläufige Tendenz (Quelle: Eurostat).

⁵ 4. Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Anstieg der Produktivität und das zunehmend wettbewerbsorientierte Geschäftsumfeld. Auch die Zunahme der Frauenerwerbsquote und die wachsende Individualisierung der Lebensstile (mit immer vielfältigeren Präferenzen, was die Aufteilung von Arbeit und Freizeit betrifft) haben sich auf diese Entwicklungen ausgewirkt. In Zukunft wird sich dieser Wandel vermutlich noch beschleunigen, während die Weltwirtschaft den Übergang von der industriebasierten zur wissensbasierten Wirtschaft vollendet. Neue Arbeitsplätze entstehen in analytischen, wissenschaftlichen und technischen Berufszweigen, d. h. die Beschäftigten werden aktiv in die Wissenserzeugung und -verbreitung eingebunden. Dieser Übergang beeinflusst nicht nur Art und Qualität der von der Wirtschaft bereitgestellten Arbeitsplätze und die dafür erforderlichen Qualifikationen; er wirkt sich auch auf die Art und Weise aus, wie Arbeit organisiert wird. Verbesserte Informations- und Kommunikationstechnologien dürften die Notwendigkeit der physischen Anwesenheit an einem zentralen Arbeitsort verringern sowie mobilere und autonomere Arbeitsarten begünstigen (Telearbeit, nomadisches Arbeiten).

Für eine wachsende Zahl von „Wissensarbeitern“ lässt sich die Arbeit nicht anhand der geleisteten Stunden bewerten, sondern anhand der Originalität und Qualität des gelieferten Produkts. Solchen Beschäftigten kann, was Organisation und Ort ihrer Arbeitserbringung betrifft, weitgehende Autonomie zugestanden werden, womit sich aber Fragen hinsichtlich der Anwendung normaler Arbeitszeitregelungen stellen. Allerdings bringt die neue wissensbasierte Wirtschaft auch eine Vielzahl von Routine-Dienstleistungsjobs hervor (Callcenter, Datenaufbereitung), mit repetitiven, einer genauen Kontrolle unterliegenden Arbeitsaufgaben. In diesen Fällen kann es zu hoher Arbeitsintensität und viel Stress kommen, so dass hier die Arbeitszeit im Interesse von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer genauso einer Regelung bedarf wie bei traditionellen Industrietätigkeiten.

Zunehmend wird das Arbeitszeitmanagement zu einem wichtigen Element der Wettbewerbsstrategien von Unternehmen. Sowohl die Senkung der Durchschnittskosten im herstellenden Gewerbe als auch die Ausdehnung der Öffnungszeiten bei Dienstleistungen setzt längere Gesamtbetriebszeiten voraus. Die Anpassung an die Veränderungen der Verbrauchernachfrage und an saisonale Zyklen verlangt eine variantenreichere Aufteilung der Betriebszeit. Neue Formen flexibler Arbeitszeitregelungen mussten daher bereits eingeführt werden – und dies wird auch weiterhin der Fall sein –, etwa die Gestaltung von Dienstplänen und Schichten, um organisatorische Flexibilität zu ermöglichen, und die Einführung flexibler Arbeitszeiten.⁶

In letzter Zeit, also in der gegenwärtigen Krise, wurde die flexible Arbeitszeitgestaltung für viele Unternehmen zu einem zentralen Instrument, mit dem sie sich einer jäh sinkenden Nachfrage anpassen konnten. Es wurde Kurzarbeit eingeführt, oft mit partiellem Lohnausgleich oder in Kombination mit Schulungsmaßnahmen, und einige Mitgliedstaaten griffen zu staatlichen Maßnahmen, um solches Vorgehen finanziell zu unterstützen.

Parallel zu diesen wirtschaftlich bedingten Veränderungen wächst das Bewusstsein, dass eine flexible Arbeitszeitgestaltung den Beschäftigten helfen kann, Beruf und Privatleben besser zu vereinbaren. Mit den heutigen stärker diversifizierten Arbeitskräften in der EU kann eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung den Beschäftigten mehr Möglichkeiten geben, ihre Arbeitszeit

⁶ „Working time in the EU and other global economies“, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2008.

an ihre persönlichen Bedürfnisse anzupassen. Unter bestimmten Umständen kann dadurch auch die Chancengleichheit bei Beschäftigung und beruflichem Aufstieg verbessert und der Zugang zur Beschäftigung für benachteiligte Kategorien von Arbeitssuchenden erleichtert werden.⁷

Wir müssen aber auch anerkennen, dass einige Formen flexibler Arbeitszeitgestaltung zu einer Intensivierung der Arbeit mit den entsprechenden Auswirkungen auf Gesundheit und Sicherheit, Arbeitszufriedenheit, organisationsbedingte Produktivität und Weiterbildungsmöglichkeiten führen. Es kann zu einer personellen Unterbesetzung kommen, insbesondere in hochqualifizierten Berufen, wodurch Arbeit für diejenigen attraktiver wird, die in der Lage sind, höheres Arbeitsentgelt zu erzielen, und sich die Arbeitszeit für die Geringqualifizierten eher verlängert.

Auch unsere älter werdenden Gesellschaften können die Art und Weise beeinflussen, wie die Beschäftigten ihre Zeit zwischen Beruf und Freizeit aufteilen möchten, und den Wunsch nach einer besseren Work-Life-Balance erhöhen, was der Kultur überlanger Arbeitszeiten („long-hours culture“) entgegenwirken würde.

3. REGELUNG DER ARBEITSZEIT

In allen Mitgliedstaaten sind die Arbeitszeitvorschriften ein komplexer Mix aus allgemeinen und branchenbezogenen, gesetzlich oder tarifvertraglich festgelegten Vorschriften. In diesem Bereich gibt es umfassende internationale Regeln, die geschichtlich gesehen einen entscheidenden Einfluss auf die allmähliche Reduzierung der Arbeitszeiten von Arbeitnehmern ausgeübt haben.⁸ Die ILO-Arbeitsnormen (es gibt 39 unterschiedliche) spielen nach wie vor weltweit eine sehr wichtige Rolle, insbesondere in Ländern mit weniger guten Arbeitsbedingungen. Die Grundprinzipien, auf denen die Arbeitszeitregelung beruht, sind in Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁹ verankert.

Die Richtlinie 2003/88/EG enthält Mindestvorschriften für die wöchentliche Höchstarbeitszeit, die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten, die Ruhepausen und den bezahlten Jahresurlaub sowie für die Nacharbeit und die Bezugszeiträume für die Berechnung der wöchentlichen Ruhezeit und der wöchentlichen Höchstarbeitszeit. Die Bestimmungen der Richtlinie sind recht detailliert, wie es dem anvisierten Ziel, Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen, entspricht. Dennoch ermöglicht sie auch Flexibilität in der konkreten Ausgestaltung der Arbeitszeit:

- Die Mitgliedstaaten können die EU-Bestimmungen an ihre nationalen Gegebenheiten anpassen (beispielsweise wurde die wöchentliche Höchstarbeitszeit in vielen Ländern auf weniger als 48 Stunden festgesetzt).

⁷ a. a. O.

⁸ Mit dem ersten ILO-Übereinkommen – dem Übereinkommen über die Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben von 1919 – wird die Arbeitszeitnorm von acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich festgesetzt.

⁹ „Artikel 31 – Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen
(1) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.
(2) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.“

- Es gibt erheblichen Spielraum für flexible Arbeitszeitgestaltung im Wege von Tarifverträgen (beispielsweise über die jährliche Arbeitszeitberechnung).
- Es gibt zahlreiche Abweichungen und Ausnahmen (beispielsweise für den Zeitpunkt der Ausgleichsruhezeiten oder die individuelle „Opt-out“-Möglichkeit bei der 48-Stunden-Regel).

Mit der Regelung der Arbeitszeit wurden traditionellerweise Gesundheits- und Sicherheitsziele verfolgt, und bei den Reformen wurde oft davon ausgegangen, dass der technische Fortschritt auf jeden Fall zu mehr Freizeit führen würde. Die übliche Rechtfertigung einer Arbeitszeitregelung bestand in der Notwendigkeit, die negativen Wirkungen einer Überarbeitung auszugleichen, zu der es bei unreguliertem individuellem Handeln kommen kann.

In jüngerer Zeit rückte jedoch anderes in den Mittelpunkt der Debatte, und die Organisation der Arbeitszeit wurde zunehmend als entscheidend für die Steigerung der Produktivität, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Förderung der Work-Life-Balance und die Bewältigung der steigenden Vielfalt der individuellen Wünsche und der Arbeitsformen wahrgenommen. Damit erhebt sich die Frage: Hat die Arbeitszeitregelung mit diesen Entwicklungen Schritt gehalten? Oder sind Reformen nötig, um die geltenden Vorschriften an die Erfordernisse von Unternehmen, Arbeitnehmern und Verbrauchern im 21. Jahrhundert anzupassen?

2004 schlug die Kommission eine Änderung der Richtlinie 2003/88/EG vor und verfolgte dabei drei präzise Ziele¹⁰:

- Klärung der Anwendung der Richtlinie auf den Bereitschaftsdienst, vor allem im Anschluss an ihre Auslegung in den Gerichtshofsurteilen zu den Rechtssachen *SIMAP*, *Jaeger* und *Dellas*.
- Möglichkeit der Verlängerung des Bezugszeitraums für die durchschnittliche Wochenarbeitszeit durch innerstaatliche Vorschriften auf maximal zwölf Monate.
- Überprüfung des individuellen Opt-out aus der Begrenzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden (was in Artikel 22 der Richtlinie ausdrücklich vorgesehen ist).

Dieser Ansatz spiegelte weitgehend die von den geltenden Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung nicht gelösten Probleme wider. Während der Debatte in den Jahren 2004–2009 kamen jedoch weitere Fragen hinzu, entweder vonseiten des Parlaments oder vonseiten des Rats, etwa die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben und die Behandlung von „Personen mit selbständiger Entscheidungsbefugnis“ und von Arbeitnehmern mit mehr als einem Beschäftigungsverhältnis. Diese letztgenannten Punkte hängen mit den oben dargelegten strukturellen Entwicklungen zusammen.

¹⁰ Ursprünglicher Vorschlag: KOM(2004) 607, geänderter Vorschlag: KOM(2005) 246.

4. ZIELE EINER UMFASSENDEN ÜBERARBEITUNG

Die grundlegenden Veränderungen, die in der Arbeitswelt vonstatten gehen, verlangen eine Anpassung des Rechtsrahmens auf EU- wie auf nationaler Ebene. Eine solche umfassende Überarbeitung sollte sich an einer Reihe politischer Ziele orientieren, die unter den Interessenträgern auf einen breiten Konsens stoßen können.

Der Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer muss auch weiterhin als zentrales Ziel jeder Arbeitszeitregelung gesehen werden, da die Rechtsgrundlage für die Richtlinie der Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a ist, also die „Verbesserung [...] der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer“.

Jedoch sollten auch andere Ziele in die Überlegungen eingehen. EU-Arbeitszeitregelungen spielen eine sehr wichtige Rolle bei der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben, da sie den Arbeitnehmern die Zeit verschaffen, die sie benötigen, um ihren familiären Pflichten nachzukommen, und es ihnen ermöglichen, Einfluss auf die Gestaltung ihrer Arbeitszeit zu nehmen. Mitberücksichtigt werden sollten andere EU-Rechtsvorschriften, die zur Erreichung des gleichen Ziels beitragen, etwa die Richtlinien über den Mutterschaftsurlaub, den Elternurlaub und die Teilzeitarbeit.

Eine Arbeitszeitregelung kann sich auch spürbar auf die Fähigkeit eines Unternehmens auswirken, flexibler auf sich verändernde äußere Umstände zu reagieren. Flexiblere Betriebs- oder Öffnungszeiten können einem Unternehmen wettbewerbsrelevante Kostenvorteile verschaffen. Eine flexible Arbeitszeitregelung ist auch für die einzelnen Beschäftigten wichtig, da sie ihre Zeitplanung besser an ihre jeweilige Lebensphase und an ihre persönlichen Präferenzen anpassen können.

Schließlich ist es im Einklang mit der EU-Agenda für bessere Rechtsetzung wichtig, dass die Arbeitszeitregelung auf EU- und auf nationaler Ebene ihre Ziele erreichen kann, ohne den Unternehmen, insbesondere den KMU, unnötige Verwaltungslasten aufzubürden.

5. KERNFRAGEN BEI DER ANWENDUNG DER RICHTLINIE

Eine umfassende Überprüfung der Richtlinie sollte mit einer Analyse beginnen, wie sich die neu auftretenden Veränderungen der Arbeitsformen auf die Anwendung der derzeitigen Richtlinie auswirken; so kann festgestellt werden, welche ihrer Bestimmungen angepasst, vereinfacht oder geklärt werden müssen. Die bei der Anwendung der Richtlinie aufgetretenen Schwierigkeiten könnten die Notwendigkeit einer tiefgreifenderen Anpassung der geltenden Vorschriften deutlich erkennen lassen.

(a) Arbeitszeit

Die durchschnittliche Arbeitszeit liegt in der EU unter der 48-Stunden-Grenze und geht laufend weiter zurück. Tatsache ist aber auch, dass einige Arbeitnehmergruppen weiterhin im Durchschnitt länger arbeiten, mit einer großen Spanne von 49 bis 80 Stunden pro Woche.

Neue Arbeitsformen können die Autonomie und Mobilität von Arbeitnehmern erhöhen, was Fragen nach der Anwendbarkeit oder Angemessenheit von Arbeitszeitbegrenzungen aufwirft. Außerdem könnten in einigen Branchen oder Berufen längere Arbeitszeiten (kurzfristig oder sogar auf längere Sicht) als notwendig angesehen werden, um Wettbewerbsfähigkeit

sicherzustellen, auf saisonale Schwankungen oder Fachkräftemangel zu reagieren oder Leistungen der Daseinsvorsorge rund um die Uhr zu gewährleisten.

Die Begrenzung auf 48 Stunden wurde, im Rahmen der von der Richtlinie gebotenen Möglichkeiten, bereits für einige Fälle aufgeweicht, nämlich insbesondere durch die Abweichung für die sogenannten Personen mit selbständiger Entscheidungsbefugnis und durch das individuelle „Opt-out“. Die Nutzung des Opt-out hat in den letzten Jahren in der gesamten EU erheblich zugenommen. Derzeit nutzen es fünf Mitgliedstaaten in allen Wirtschaftszweigen, weitere zehn in bestimmten Branchen, hauptsächlich in denjenigen mit einem hohen Anteil von Bereitschaftsdienst.

Dazu kommt das besondere Problem der Arbeitnehmer mit mehr als einem Beschäftigungsverhältnis, die unter Umständen für den gleichen oder mehrere Arbeitgeber mehr als 48 Stunden arbeiten.¹¹

Mehrere Interessenträger sind der Auffassung, dass die Arbeitnehmer nicht daran gehindert werden sollten, mehr als durchschnittlich 48 Stunden zu arbeiten, wenn sie mehr verdienen oder ihren beruflichen Aufstieg beschleunigen wollen. Umgekehrt wurde argumentiert, dass eine gesetzliche Begrenzung notwendig ist, um Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen, da der Einzelne wegen seiner schwächeren Verhandlungsposition gegenüber dem Arbeitgeber nicht immer völlig frei ist in seiner Entscheidung hinsichtlich der Arbeitszeitbegrenzung. Außerdem können sich lange Arbeitszeiten negativ auf Produktivität und Kreativität, auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben auswirken.

(b) Bereitschaftsdienst

In einigen Branchen oder Berufen umfasst die Arbeitszeit auch Bereitschaftsdienstzeiten, in denen der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz anwesend sein und bereit sein muss, anfallende Arbeit zu erledigen, aber seine Aufmerksamkeit nicht dauernd gefordert ist und er, wenn er nicht gebraucht wird, schlafen oder sich ausruhen kann.

Besonders verbreitet ist Bereitschaftsdienst in Gesundheitseinrichtungen mit 24-Stunden-Dienst, im Pflegedienst und in Notfalldiensten wie Polizei und Feuerwehr. Wie viel während des Bereitschaftsdienstes tatsächlich gearbeitet wird, ist je nach Branche und Mitgliedstaat höchst unterschiedlich. In einigen Fällen sind die Arbeitnehmer über lange Zeiträume intensiv beschäftigt und haben wenig oder gar keine Gelegenheit zum Ausruhen. In anderen Fällen müssen sie nur sehr selten tatsächlich arbeiten, unterliegen aber dennoch dem Zwang, am Arbeitsplatz anwesend zu sein.

Durch diese besondere Art flexibler Arbeitszeit, die zur Aufrechterhaltung eines durchgehenden Dienstbetriebs unerlässlich ist, ergibt sich die heikle Frage, wie Arbeitszeiten und Ruhezeiten im Rahmen des Bereitschaftsdienstes für die Zwecke der Richtlinie zu berechnen sind. Längere am Arbeitsplatz zu verbringende Zeiten können sich negativ auf die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern auswirken und die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben beeinträchtigen. Daher wird oft argumentiert, dass Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz immer als Arbeitszeit angesehen werden muss und dass er nicht, auch nicht

¹¹ 0,6 % der Arbeitnehmer in der EU arbeiten *sowohl* mehr als 48 Stunden wöchentlich *als auch* in mehreren Beschäftigungsverhältnissen (4. Europäische Arbeitskräfteerhebung, 2005).

teilweise auf die Mindestruhezeiten angerechnet werden darf. Nach dem Urteil des Gerichtshofs in den Rechtssachen SIMAP, Jaeger und Dellas sollte die Richtlinie so ausgelegt werden, dass Bereitschaftsdienst vollständig auf die Arbeitszeit angerechnet werden muss.

Auf der anderen Seite wurde hervorgehoben, dass die 100%ige Anrechnung des Bereitschaftsdienstes auf die Arbeitszeit bei gleichzeitiger Begrenzung der Arbeitszeit auf 48 Stunden äußerst negative Folgen für den Betrieb und die Finanzierung von Einrichtungen haben kann, die in besonderem Maße auf Flexibilität angewiesen sind, um einen 24-Stunden-Dienst gewährleisten zu können. Beispielsweise wurde argumentiert, dass in bestimmten Mitgliedstaaten die Gesundheitskosten dramatisch in die Höhe schnellen würden, was zu den durch die steigenden Kosten von Medizinprodukten und die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung verursachten Problemen noch hinzukäme. Der Mangel an medizinischem Personal mit bestimmten Qualifikationen macht es bereits jetzt in manchen Mitgliedstaaten extrem schwierig, genug Fachkräfte einzustellen oder zu halten.

Um diese Folgen zu vermeiden, wurden diverse Alternativen untersucht. Für einige der in Betracht gezogenen Möglichkeiten wären Änderungen des Acquis erforderlich. Beispielsweise könnten inaktive Zeiten während des Bereitschaftsdienstes bei der Berechnung der Arbeitszeit unberücksichtigt bleiben. Oder die inaktiven Zeiten könnten entsprechend dem geforderten Aufmerksamkeitsniveau zu weniger als 100 % als Arbeitszeit angerechnet werden (sogenanntes Äquivalenzsystem).

(c) Flexibilität bei der Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit

Flexibilität bei der zeitlichen Verteilung der zu leistenden Arbeitsstunden ist ein wichtiger Wettbewerbsfaktor vor allem in den Branchen, die Auslastungsschwankungen unterliegen.

Eine gewisse Flexibilität ist bereits in der Richtlinie vorgesehen – bei der Berechnung der Höchstarbeitszeit von 48 Stunden werden die wöchentlich geleisteten Arbeitsstunden über einen „Bezugszeitraum“ gemittelt. Normalerweise darf der Bezugszeitraum vier Monate nicht überschreiten, für bestimmte Tätigkeiten sind aber sechs Monate möglich oder (im Wege von Tarifverträgen) zwölf Monate für alle Tätigkeiten.

Hinsichtlich der Einschränkungen für die Verlängerung des normalen Bezugszeitraums von vier Monaten wurden aber Bedenken von Unternehmen geäußert, die in Branchen oder Ländern ohne verwurzeltes Tarifvertragswesen tätig sind, und ganz allgemein von den KMU. Sie sind der Auffassung, dass sie durch diese Einschränkungen benachteiligt werden und dass die Notwendigkeit flexibler Arbeitszeiten nicht vom Modell der Arbeitsbeziehungen oder der Unternehmensgröße abhängt.

Diese Regeln ließen sich flexibler gestalten, indem die Möglichkeit eingeräumt wird, durch innerstaatliche Rechtsvorschriften einen Bezugszeitraum bis zu maximal 12 Monaten festzulegen. Dadurch würde es den Unternehmen sicher leichter gemacht, Öffnungs- oder Produktionszeiten an saisonale oder konjunkturelle Schwankungen anzupassen.

Andererseits könnte angeführt werden, dass längere Bezugszeiträume zu überlangen Arbeitszeiten während eines längeren Zeitraums ermutigen, was wiederum unerwünschte Auswirkungen auf Gesundheit und Sicherheit und auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben hätte. Irgendeine Art von Bestimmung, die dem Schutz der Arbeitnehmer dient, könnte notwendig sein, um diese Folgen zu vermeiden.

(d) Flexibilität bei der Bestimmung des Zeitpunkts der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die den Unternehmen gewährte Flexibilität bei der Festlegung des Zeitpunkts der von der Richtlinie verlangten täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten.

Die geltende Richtlinie lässt zu, dass einige oder alle Mindestruhezeiten zu einem späteren Zeitpunkt gewährt werden, unter der Voraussetzung, dass alle entgangenen Mindestruhezeiten anschließend vollständig ausgeglichen werden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sollten diese Ausgleichsruhezeiten möglichst bald gewährt werden, wobei in jedem Fall eine entgangene tägliche Ruhezeit unmittelbar an eine verlängerte Schicht anschließen sollte.

Einige Interessenträger argumentieren, dass Mindestruhezeiten (sowohl tägliche als auch wöchentliche) immer sofort oder zumindest so bald wie möglich gewährt und vollständig ausgeglichen werden sollten. Sie verweisen darauf, dass übermüdete Beschäftigte ihre eigene Gesundheit und Sicherheit oder die anderer gefährden könnten, und führen die Beeinträchtigung von Leistungsfähigkeit und Produktivität an, die aus nicht gewährten Ruhezeiten folgen könnte.

Andererseits kann mehr Flexibilität bei Zeitpunkt und Gestaltung von Ausgleichsruhezeiten den Unternehmen die Arbeitsorganisation erleichtern, vor allem im Falle von 24-Stunden-Dienstleistungen in entlegenen Gebieten oder bei Fachkräftemangel. Auch kann eine flexible Regelung in bestimmten Fällen für die Beschäftigten die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben verbessern oder ihren persönlichen Präferenzen entgegenkommen.

6. NÄCHSTE SCHRITTTE

Diese Mitteilung ist die erste Phase der Anhörung gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV. In dieser Phase holt die Kommission die Meinung der Sozialpartner darüber ein, ob hinsichtlich der Arbeitszeitrichtlinie eine Aktion auf Ebene der Europäischen Union erforderlich ist und worauf sich eine solche Initiative beziehen sollte.

Die Kommission wird die in dieser ersten Phase geäußerten Meinungen prüfen und dann entscheiden, ob eine EU-Aktion ratsam ist. Sollte die Kommission aufgrund dieser Prüfung eine EU-Aktion für zweckmäßig halten, leitet sie die zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner auf EU-Ebene ein. Diese Phase wird gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV den Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags betreffen.

Parallel zu diesen Anhörungen nimmt die Kommission eine gründliche Auswirkungsanalyse vor, die auch eine Prüfung der rechtlichen Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und eine Untersuchung der sozialen und wirtschaftlichen Aspekte umfasst, die für eine umfassende Überprüfung der Richtlinie relevant sind. Das Ergebnis der Anhörungen wird selbstverständlich nicht von der Auswirkungsanalyse beeinflusst. Die Kommission beabsichtigt die Ergebnisse dieser Analyse rechtzeitig zu veröffentlichen, so dass sie in die institutionellen Debatten über einen eventuellen Legislativvorschlag einfließen können.

Die Kommission legt den Sozialpartnern im Rahmen der Anhörung folgende Fragen vor:

- (a) Wie ließen sich, nachdem die Debatten während des letzten Vermittlungsverfahrens fruchtlos geblieben sind, ausgewogene und innovative Vorschläge zur Arbeitszeitgestaltung entwickeln? Wie sehen Sie auf lange Sicht die Arbeitszeitgestaltung in einem modernen Umfeld?
- (b) Wie hat sich Ihrer Ansicht nach der Wandel der Arbeitsformen und der praktischen Gegebenheiten in der Arbeitswelt auf die Anwendung der Richtlinie ausgewirkt? Sind einzelne Bestimmungen inzwischen überholt oder heute schwieriger anzuwenden?
- (c) Wie funktioniert die Arbeitszeitrichtlinie Ihrer Erfahrung nach bisher insgesamt gesehen? Welche Erfahrungen haben Sie speziell im Zusammenhang mit den in Abschnitt 5 dieses Papiers dargelegten Kernfragen gemacht?
- (d) Stimmen Sie der Analyse der Arbeitszeitgestaltung und Arbeitszeitregelung in der EU im vorliegenden Papier zu? Gibt es weitere Punkte, die Ihrer Ansicht nach ergänzt werden sollten?
- (e) Sollte die Kommission Ihrer Ansicht nach die Initiative zur Änderung der Richtlinie ergreifen? Wenn ja, stimmen Sie den im vorliegenden Papier dargelegten Zielen einer Überarbeitung zu? Wie weit sollte diese Überarbeitung gehen?
- (f) Würden Ihrer Ansicht nach neben gesetzgeberischen Schritten auch andere Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union Beachtung verdienen? Wenn ja, welche Art von Maßnahmen und zu welchen Themen?
- (g) Würden Sie die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV zu Themen befürworten, die in dieser Anhörung behandelt werden? Wenn ja, welche?