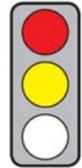


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission möchte die Arbeitszeitrichtlinie überarbeiten und fordert die europäischen Sozialpartner auf, zu einzelnen Fragen eine Stellungnahme abzugeben.

Betroffene: Alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber, alle Arbeitnehmer.



Pro: Die Kommission erörtert auch Möglichkeiten, das EU-Recht zur Arbeitszeit zu lockern.

Contra: (1) Die Kommission sollte Regelungen zur Arbeitszeit generell den Sozialpartnern und den Mitgliedstaaten überlassen. Dies gilt insbesondere für die Behandlung von Bereitschaftsdiensten.

(2) Keinesfalls sollte die Möglichkeit abgeschafft werden, dass die Mitgliedstaaten längere Arbeitszeiten vorsehen können (Opt-out).

(3) Ausnahmen für die Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit dürfen nicht auf Tarifverträge beschränkt sein, sondern müssen auch mitgliedstaatlich regelbar sein.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 106 vom 24. März 2010: **Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie**

Kurzdarstellung

► Allgemeines

- Die Kommission strebt, trotz des Scheiterns ihres letzten Änderungsvorschlags [KOM(2005) 246, s. [CEP-Analyse](#)], eine umfassende Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie (2003/88/EG) an.
- Die Kommission will durch eine Anhörung der Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) auf europäischer Ebene anhand eines Fragenkatalogs klären, ob die Sozialpartner ebenfalls eine Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie für erforderlich halten und wie diese gegebenenfalls ausgestaltet sein könnte.
- Nach Auffassung der Kommission sprechen zahlreiche Gründe für eine umfassende Überarbeitung der geltenden Richtlinie. Die zentralen Themenbereiche der Überlegungen der Kommission sind:
 - die Entwicklung der Arbeitswelt,
 - die Bestimmungen zur Höchstarbeitszeit,
 - die Behandlung von Bereitschaftsdienst,
 - die Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit und
 - die Festlegung der Ruhezeiten.

► Entwicklung der Arbeitswelt

- Nach Auffassung der Kommission hat sich in den fast 20 Jahren seit Erlass der Arbeitszeitrichtlinie die Arbeitswelt grundlegend verändert, was sich insbesondere auf die Gesamtlänge und die Verteilung der Arbeitszeiten auswirkt. Die wesentlichen Veränderungen sind:
 - Eine generelle Verringerung der wöchentlichen Gesamtarbeitszeit: Die wöchentliche Arbeitszeit ist von durchschnittlich 39 Stunden (1990) auf 37,8 Stunden (2006) gesunken.
 - Eine „Polarisierung“ der Arbeitszeiten: Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten erhöhte sich von 14% (1992) auf 18,8% (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 stehen.
 - Eine „Destandardisierung“ der Arbeitszeiten: Die Schwankungen bei der Arbeitszeit haben stark zugenommen, insbesondere durch stärkere Nutzung von Gleitzeitmodellen und Arbeitszeitkonten sowie längere Zeiträume bei der Berechnung der durchschnittlichen Arbeitszeit.
- Den Grund für diese Entwicklungen sieht die Kommission hauptsächlich in dem Wandel von der Produktions- zur Dienstleistungsgesellschaft, dem technologiebedingten Produktivitätsanstieg, der Zunahme der Frauenerwerbsquote und der Individualisierung der Lebensstile.
- Mit Blick auf die weitere technologische Entwicklung und den Wandel zur wissensbasierten Gesellschaft prognostiziert die Kommission eine weitere Umstellung der Arbeitsorganisation. Insbesondere verbesserte Informations- und Kommunikationstechnologien „dürften die Notwendigkeit der physischen Anwesenheit an einem zentralen Arbeitsort verringern sowie mobilere und autonomere Arbeitsarten (Telearbeit und nomadisches Arbeiten) begünstigen“ (S. 4).
- Auch mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen kommt die Kommission zu der Feststellung, dass das Arbeitszeitmanagement zukünftig erheblich mehr Flexibilität erfordert.

► **Bestimmungen zur Höchstarbeitszeit**

- Derzeit ist eine maximale durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 48 Stunden vorgeschrieben, wobei die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, höhere Arbeitszeiten zuzulassen (sog. „Opt-out“).
- Selbständig Erwerbstätige sind von der Arbeitszeitbegrenzung generell ausgenommen.
- In fünf Mitgliedstaaten wird das Opt-out in allen Wirtschaftszweigen und in weiteren zehn Mitgliedstaaten in einzelnen Branchen genutzt. Im Jahr 2005 arbeiteten zudem 0,6% der Arbeitnehmer mehr als 48 Wochenstunden und gleichzeitig in mehr als einem Beschäftigungsverhältnis.
- Die Opt-out-Regelung ist umstritten und wird zum Teil als nicht ausreichend empfunden.
 - Einerseits wird gefordert, aus Gründen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes das Opt-out abzuschaffen und die Höchstarbeitszeit für jedermann verbindlich zu machen.
 - Andererseits soll es Arbeitnehmern erlaubt werden, die Höchstarbeitszeit freiwillig zu überschreiten.

► **Behandlung von Bereitschaftsdienst**

- Der Europäische Gerichtshof hat die Arbeitszeitrichtlinie – in Ermangelung konkreter Bestimmungen – dahingehend ausgelegt, dass Bereitschaftsdienst vollständig auf die Arbeitszeit anzurechnen ist, also auch dann, wenn Arbeitsleistung nicht erbracht wird [Rs. C-303/98 (SIMAP), C-151/02 (Jaeger) und C-14/04 (Dellas)].
- Diese Rechtsprechung stellt insbesondere Gesundheitseinrichtungen, Pflegedienste und Notfalldienste wie Feuerwehr und Polizei vor erhebliche Probleme. Die Aufrechterhaltung der 24-Stunden-Dienste kann nach Auffassung der Kommission auf unterschiedliche Weise sichergestellt werden:
 - Es könnte weiterhin der gesamte Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit gewertet werden und entsprechend mehr Personal eingestellt werden. Dieser Ansatz stößt aber laut Kommission an seine Grenzen, da er die Finanzierbarkeit einzelner Betriebe gefährdet und in einigen Branchen ein Fachkräftemangel herrscht.
 - Es könnten differenzierte Regelungen zum Bereitschaftsdienst erlassen werden, wonach dieser nur dann als Arbeitszeit zu bewerten wäre, wenn der Arbeitnehmer tatsächlich zur Arbeitsleistung herangezogen wird.
 - Die Bereitschaftsdienste könnten grundsätzlich von den Bestimmungen zur Höchstarbeitszeit ausgenommen werden.

► **Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit**

- Grundsätzlich ist für die Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit ein Bezugszeitraum von vier Monaten, für bestimmte Tätigkeiten von sechs Monaten vorgeschrieben. Der Bezugszeitraum kann durch Tarifvertrag auf zwölf Monate ausgedehnt werden.
- Durch die Beschränkung der Ausdehnung auf Tarifverträge fühlen sich kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Unternehmen aus Mitgliedstaaten und Branchen benachteiligt, in denen es kein Tarifvertragssystem gibt.
- Eine Lösung könnte darin bestehen, dass auch nationale Rechtsvorschriften eine Verlängerung auf zwölf Monate zulassen dürften. Dagegen spricht laut Kommission aber, dass „längere Bezugszeiträume zu überlangen Arbeitszeiten während eines längeren Zeitraums ermutigen“, mit entsprechend negativen Folgen für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz sowie für die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie (S. 9).

► **Festlegung der Ruhezeiten**

- Derzeit können einige oder alle Mindestruhezeiten zu einem späteren Zeitpunkt gewährt werden, soweit alle entgangenen Mindestruhezeiten vollständig ausgeglichen werden. Dabei sollten laut Rechtsprechung diese Ausgleichsruhezeiten möglichst bald gewährt werden. Eine entgangene tägliche Ruhezeit sollte möglichst unmittelbar im Anschluss an die verlängerte Arbeitszeit gewährt werden.
- Diese sehr flexiblen Bestimmungen sind laut Kommission nicht unumstritten:
 - Im Interesse von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sollten tägliche wie wöchentliche Mindestruhezeiten „immer sofort oder zumindest sobald wie möglich“, ausgeglichen werden.
 - Dagegen steht die Forderung nach mehr Flexibilität bei der Gestaltung von Arbeits- und Ausgleichsruhezeiten, insbesondere in den Branchen mit 24-Stunden-Diensten.

► **Fragenkatalog der Kommission an die Sozialpartner (S. 11)**

- Wie lässt sich eine „ausgewogene und innovative“ Arbeitszeitgestaltung entwickeln? Wie sollte die Arbeitszeitgestaltung langfristig aussehen?
- Wie hat sich der Wandel in der Arbeitswelt auf die Anwendung der Richtlinie ausgewirkt?
- Wie funktioniert die Richtlinie insgesamt gesehen? Welche Erfahrungen wurden speziell im Zusammenhang mit der Arbeitszeit, dem Bereitschaftsdienst, der Berechnung der Wochenarbeitszeit sowie den Ruhezeiten gemacht?
- Ist die vorliegende Analyse der Arbeitszeitgestaltung und Arbeitszeitregelung zutreffend? Gibt es Punkte, die ergänzt werden sollten?
- Sollte die Kommission die Initiative zur Änderung der Richtlinie ergreifen? Wenn ja, treffen die dargelegten Ziele einer Überarbeitung zu? Wie weit sollte diese Überarbeitung gehen?
- Sollte die EU, neben der Änderung der Richtlinie, auch nicht-legislative Maßnahmen ergreifen? Wenn ja, welche Art von Maßnahmen und zu welchen Themen?
- Zu welchen Themen sollte ein Dialog zwischen den Sozialpartnern (Art. 155 AEUV) eingeleitet werden?

Änderung zum Status quo

Derzeit nicht absehbar.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Mit der jetzigen Initiative unternimmt die Kommission einen erneuten Versuch zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie. Sie hatte bereits 2004 einen Änderungsvorschlag vorgelegt [KOM(2004) 607], der aber auf erheblichen Widerstand stieß. Deshalb unterbreitete sie 2005 einen geänderten Vorschlag [KOM(2005) 246, s. [CEP-Analyse](#)]. Dieser Vorschlag scheiterte im Vermittlungsausschuss an unüberwindbaren Differenzen zwischen Europäischem Parlament und Rat, insbesondere hinsichtlich der Berechnung der durchschnittlichen Arbeitszeit sowie der vom Parlament geforderten Streichung des „Opt-out“ bei der Festlegung der Höchstarbeitszeit.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Konsultationsverfahren:

Entfällt.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Auch wenn **Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz** – die Leitgedanken der Arbeitszeitrichtlinie – wichtige politische Anliegen sind, **rechtfertigen sie keine europaweite Harmonisierung der Arbeitszeit**. Gesetzliche Höchstgrenzen der Arbeitszeit sind zwar nicht per se schädlich. Rechtfertigbar sind sie jedoch nur dann, wenn Arbeitnehmer, beispielsweise aufgrund einer geringen Verbreitung von Tarifverträgen, gegenüber Arbeitgebern in der schwächeren Verhandlungsposition sind. **Da die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten, ja sogar innerhalb einzelner Branchen, stark variiert, sollten die Mitgliedstaaten entscheiden, ob und welche gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeit erlassen werden.**

Hierfür spricht auch die Tatsache, dass gegenwärtig mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Opt-out auf verschiedene Weise nutzen. Nicht nur deshalb sind die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen sehr heterogen. So beträgt die maximale durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in Finnland 40 Stunden, während es in Frankreich 44 Stunden sind. In Portugal ist gar eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 50 Stunden möglich. (Quelle: EURES) Diese Unterschiede sind nicht überraschend, bedenkt man, dass die Arbeitszeit eine Möglichkeit bietet, Produktivitätsnachteile zu kompensieren, ohne gleichzeitig auf Einkommen und mithin Konsum verzichten zu müssen.

Die in der Mitteilung genannte Möglichkeit, das Opt-out abzuschaffen und eine unabdingbare Höchstarbeitszeit für alle Mitgliedstaaten einzuführen, würde somit insbesondere die wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten oder weniger produktive Arbeitnehmer benachteiligen. **Auch zukünftig sollte daher die Möglichkeit bestehen, dass mitgliedstaatliche Vorschriften längere Arbeitszeiten vorsehen können.** Falls in einzelnen Branchen oder Mitgliedstaaten die Gefahr besteht, dass die Verhandlungsmacht zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ungleich verteilt ist, können die Mitgliedstaaten ursachenadäquate Maßnahmen ergreifen. **Solche bindenden Grenzen würden dann gezielt auf die Bedürfnisse einzelner Branchen abgestimmt und somit den lokalen Gegebenheiten besser Rechnung tragen als eine europaweite Vereinheitlichung.**

Ähnliches gilt auch für den Umgang mit Bereitschaftsdiensten. Ob und **in welchem Umfang Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit gewertet werden, sollte zwischen den Sozialpartnern oder individualvertraglich verhandelt werden.** Die Tatsache, dass es sich hierbei überwiegend um hoheitliche Aufgaben wie Polizei und Feuerwehr sowie akademische Berufe handelt, mindert die Gefahr, dass die Interessen der Arbeitnehmer nicht berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass Arbeitnehmern im Allgemeinen noch vor der Wahl des Berufes bekannt ist, dass bestimmte Tätigkeiten in starkem Maß Bereitschaftsdienste erfordern. Ein Arbeitnehmer wird dies also im Vorfeld gegen den Arbeitslohn aufwiegen. Es ist daher sinnvoll, den Bereitschaftsdienst aus der Arbeitszeitrichtlinie herauszunehmen.

Die Ausnahmeregelung zur Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit bedarf einer dringenden Reform. Sie **benachteiligt nichttarifgebundene Unternehmen** – dies sind insbesondere **KMU** – **sowie Unternehmen in Ländern ohne Tarifsystem**, da diese in ihrer Flexibilität eingeschränkt werden. Die damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen zugunsten tarifgebundener Unternehmen sollten schnellstmöglich beseitigt werden. Zukünftig sollte daher die Möglichkeit bestehen, den Bezugszeitraum auch durch nationale Rechtsvorschriften zu verlängern. Das Gegenargument der Kommission, dass längere Bezugszeiträume negative Folgen für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz haben, ist nicht nachvollziehbar, da tarifgebundenen Unternehmen diese Möglichkeit der Verlängerung bereits gewährt wird.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine Verschärfung der Arbeitszeitrichtlinie würde dazu führen, dass viele Beschäftigte weniger arbeiten müssten und mithin ein geringeres Einkommen erzielen als gewünscht. Arbeitnehmer würden damit in ihren Wahlmöglichkeiten eingeschränkt. Besser wäre es, auf das bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis von Höchstarbeitszeit und Opt-out zu verzichten und stattdessen dezentrale Lösungen anzustreben.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitszeit wirkt sich negativ auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) aus. Eine weitere Beschränkung der Arbeitszeit mindert somit das Wirtschaftswachstum. Eine Lockerung der Vorschriften hat umgekehrt positive Wachstumsimpulse zu Folge.

Die Arbeitszeit steht ferner mit anderen makroökonomischen Größen wie der Arbeitslosenquote in enger Wechselwirkung. So führt eine Verkürzung der Arbeitszeit bei gleichem Lohn zu steigenden Arbeitskosten, was im schlimmsten Fall Entlassungen nach sich ziehen kann. Wie stark dieser Zusammenhang ist, variiert zwischen den Mitgliedstaaten. **Es besteht somit die Gefahr, dass eine europaweite Harmonisierung der Arbeitszeitvorschriften in einigen Mitgliedstaaten zu beschäftigungsfeindlichen Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt führt.** Diesem Aspekt wird in der vorliegenden Mitteilung nicht einmal ansatzweise Rechnung getragen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Regulierungen zur Arbeitszeit machen Europa für Investoren weniger attraktiv. Eine Verbesserung der Standortqualität Europas ist möglich, wenn die bestehenden Regelungen zu Arbeitszeit hinter individual- und tarifvertragliche Bestimmungen zurücktreten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Inhaltlich bewegen sich die Anregungen der Kommission im Rahmen von Art. 153 Abs. 1 AEUV. Die Anhörung der Sozialpartner ist die erste Phase des Verfahrens nach Art. 154 AEUV.

Subsidiarität

Die zu ändernden Bestimmungen zur Arbeitszeitregulierung sind europäischer Herkunft. Insoweit kommt nur EU-Handeln in Betracht. Allerdings verstößt bereits die bestehende Richtlinie gegen das Subsidiaritätsprinzip: **Weder eine grenzüberschreitende Problematik noch eine Behinderung des Binnenmarktes bei unterschiedlichen nationalen Regelungen sind erkennbar.**

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Es wäre sachgerechter, individualvertragliche Regelungen und Vereinbarungen der nationalen Sozialpartner zu stärken und staatliche Regulierung auf die Ebene der Mitgliedstaaten zu beschränken.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Es ist damit zu rechnen, dass die Kommission, ungeachtet der Antworten der Sozialpartner, einen Legislativvorschlag unterbreiten wird. Dies hat der für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten zuständige Kommissar László Andor bereits bei seiner Anhörung vor dem Europäischen Parlament angekündigt. Ob die angestrebte Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie aber überhaupt realisiert werden kann, ist fraglich. Am Für und Wider der Überarbeitung, insbesondere des Opt-out und der Behandlung des Bereitschaftsdienstes, scheiterten bereits die Verhandlungen über den ersten Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine Harmonisierung der Vorschriften zur Arbeitszeit ist generell nicht gerechtfertigt, verstößt insbesondere gegen das Subsidiaritätsprinzip. Keinesfalls sollte den Mitgliedstaaten und Sozialpartnern die Möglichkeit genommen werden, längere Arbeitszeiten vorzusehen (Opt-out). In welchem Umfang Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit gewertet werden, sollte zwischen den Sozialpartnern oder individualvertraglich verhandelt werden. Die Vorschrift, dass Ausnahmen bei der Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit nur tarifvertraglich zulässig sind, benachteiligt nichttarifgebundene Unternehmen, insbesondere KMU, sowie Unternehmen in Ländern ohne Tarifsystem; mitgliedstaatliche Ausnahmeregelungen müssen ermöglicht werden.