

# ARBEITSZEITRICHTLINIE

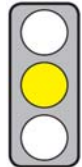
## 2. PHASE DER ANHÖRUNG DER SOZIALPARTNER

Stand: 14.03.2011

### KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Mit der Mitteilung eröffnet die Kommission die 2. Phase der Anhörung der Sozialpartner zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie.

**Betroffene:** Alle Unternehmen und Arbeitnehmer.



**Pro:** (1) Flexiblere Arbeitszeitregelungen erhöhen die volkswirtschaftliche Effizienz und schirmen den Arbeitsmarkt besser von Konjunkturschwankungen ab.

(2) Die Beibehaltung des Opt-out ermöglicht es wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten, Produktivitätsnachteile zu kompensieren.

**Contra:** (1) Welche Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit zu werten sind, sollte von den Sozialpartnern entschieden werden.

(2) EU-weite Vereinbarungen für bereitchaftsdienstgeprägte Branchen ignorieren die mitgliedstaatlichen Unterschiede in der Produktivität.

(3) Arbeitnehmern, die während eines gesamten Jahres erkrankt sind, sollte der Urlaubsanspruch vollständig gestrichen werden können.

### INHALT

#### Titel

**Mitteilung KOM(2010) 801** vom 21. Dezember 2010: **Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie (zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner** auf europäischer Ebene gemäß Art. 154 AEUV)

#### Kurzdarstellung

##### ► Allgemeines

- Zu der geplanten Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie (RL 2003/88/EG) hat die Kommission die (nach Art. 154 AEUV) vorgeschriebene zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände) eingeleitet. Die Mitteilung enthält dafür Optionen und Vorschläge der Kommission.
- Ausgehend von den Stellungnahmen der Sozialpartner in der ersten Phase der Anhörung, stellt die Kommission zwei Optionen für die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie zur Diskussion:
  - Option 1: Beschränkung auf die Regelungen zur Einstufung von Bereitschaftsdiensten als Arbeitszeit und zu den Ausgleichsruhezeiten für Bereitschaftsdienste.
  - Option 2: Umfassende Überarbeitung, unter Einschluss auch der Punkte:
    - Größere Flexibilität bei der Arbeitszeit,
    - Berücksichtigung der „Work-Life-Balance“,
    - Anwendungsbereich und branchenspezifische Probleme,
    - Opt-out und
    - bezahlter Jahresurlaub.

##### ► Behandlung von Bereitschaftsdienst

- Die Kommission strebt grundsätzlich einen Rechtsrahmen an, der lokale und branchenbezogene Regelungen ermöglicht.
- Die Kommission will den vom EuGH (Rs. C-303/98 „SIMAP“ und C-151/02 „Jaeger“) entwickelten Grundsatz, dass am Arbeitsplatz geleisteter Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit gilt, in die Richtlinie übernehmen.
- Sie teilt aber auch die Auffassung der Sozialpartner, dass tarifvertragliche Ausnahmen möglich sein sollten, wenn
  - die Anwesenheit am Arbeitsplatz zwar vorgesehen ist, die tatsächliche Inanspruchnahme des Arbeitnehmers aber Schwankungen unterliegt oder
  - der Arbeitnehmer seine Wohnung am Arbeitsplatz hat.
- Für Branchen, die EU-weit von Bereitschaftsdiensten geprägt sind, hält sie auch EU-weite Verhandlungen für denkbar.
- Bereitschaftsdienst, der nicht am Arbeitsplatz geleistet wird, soll nur dann als Arbeitszeit gelten, wenn der Arbeitnehmer tatsächlich zur Arbeitsleistung herangezogen wird.

**► Ausgleichsruhezeiten bei Bereitschaftsdienst**

- Die Kommission will die Ausgleichsruhezeiten neu regeln.
- Sie macht sich die EuGH-Rechtsprechung zu den täglichen Ruhezeiten (Rs. C-151/02 „Jaeger“) zu eigen. Danach sind, wenn die tägliche Ruhezeit von 11 Stunden wegen der Ableistung eines Bereitschaftsdienstes unterschritten wird, „gleichwertige“ Ausgleichsruhezeiten zu gewähren, die unmittelbar an die verlängerte Schicht anschließen. Bei Unterschreitung der wöchentlichen Ruhezeit ist „die Rechtslage nicht so eindeutig“ (S. 12).
- Die Kommission hält Ausnahmeregelungen für denkbar, will diese aber auf Situationen beschränken, in denen eine größere Flexibilität „aus objektiven Gründen notwendig“ ist.
- Die Entscheidung darüber, ob die wöchentliche Ruhezeit grundsätzlich sonntags oder an einem anderen Tag gewährt werden muss, will die Kommission unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten überlassen.

**► Größere Flexibilität bei der Arbeitszeit**

- Die Kommission strebt mehr Flexibilität bei der Arbeitszeit an. Dies soll
  - sowohl die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit steigern
  - als auch einen wirksameren Schutz vor Gesundheits- und Sicherheitsrisiken gewährleisten.
- Sie erwägt folgende Änderungen der Arbeitszeitrichtlinie, „vorausgesetzt, es wird gegebenenfalls“ für einen angemessenen Schutz von Gesundheit und Sicherheit gesorgt:
  - zusätzlicher Spielraum für tarifvertragliche Arbeitszeitregelungen;
  - flexiblere Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit; grundsätzlich soll zwar für die Berechnung ein Bezugszeitraum von vier Monaten, für bestimmte Tätigkeiten von sechs Monaten vorgeschrieben bleiben und dieser Bezugszeitraum durch Tarifvertrag auf zwölf Monate ausgedehnt werden können; die Kommission will aber ermöglichen:
    - tarifvertragliche Ausdehnungen des Bezugszeitraumes über zwölf Monate hinaus und
    - gesetzliche Ausdehnungen des Bezugszeitraumes auf zwölf Monate in Branchen oder Mitgliedstaaten, die von der Möglichkeit, längere Arbeitszeiten zuzulassen („Opt-out“), keinen Gebrauch machen.

**► Berücksichtigung der „Work-Life-Balance“**

- Die Kommission tritt für flexiblere Arbeitszeitregelungen ein, solange dadurch keine „schwerwiegenden Probleme“ für die Arbeitnehmer entstehen.
- Die Kommission regt deshalb folgende Ergänzungen der Arbeitszeitrichtlinie an:
  - „Ermutung“ (S. 14) der Sozialpartner, für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu sorgen,
  - Pflicht der Arbeitgeber, Anträge einzelner Arbeitnehmer auf Änderung von Arbeitsrhythmus oder -zeit zu prüfen und bei Ablehnung zu begründen, und
  - Pflicht der Arbeitgeber, die Arbeitnehmer frühzeitig über geplante Änderungen der Arbeitszeiten zu informieren.

**► Anwendungsbereich und branchenspezifische Probleme**

- Die Kommission lehnt es ab, einzelne Berufsgruppen (z.B. Soldaten, Feuerwehrleute) pauschal vom Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie auszunehmen. Sie begründet dies mit dem einheitlichen Begriff „Arbeitnehmer“ in der Charta der Grundrechte und der Rechtsprechung des EuGH.
- Die Kommission stellt zur Diskussion, ob die Arbeitszeitregelung „für alle im Straßentransport Beschäftigten unabhängig von der Art des von ihnen geführten Fahrzeugs“ (S. 15) stärker harmonisiert werden sollte.

**► Opt-out**

- Derzeit ist eine maximale durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 48 Stunden vorgeschrieben. Die Mitgliedstaaten dürfen aber höhere Arbeitszeiten zulassen („Opt-out“).
- Die Kommission hält die von den Gewerkschaften geforderte Abschaffung des Opt-out für nicht durchsetzbar, weil die Mehrzahl der Mitgliedstaaten diese Möglichkeit nutzt. Sie schlägt deshalb vor:
  - das Opt-out beizubehalten,
  - den Schutz der Arbeitnehmer, die dem Opt-out unterliegen, zu verbessern und
  - die Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie insgesamt zu flexibilisieren, um die Nutzung des Opt-out zu verringern.

**► Bezahlter Jahresurlaub**

- Die Kommission teilt die Kritik der Sozialpartner an der Rechtsprechung des EuGH (Rs. C-350/06 „Schultz-Hoff“ und Rs. C-520/06 „Stringer“), der zufolge ein Arbeitnehmer auch dann Anspruch auf den vollen Jahresurlaub hat, wenn er während des gesamten Jahres oder Teilen davon krankgeschrieben war und deshalb seinen Urlaub nicht nehmen konnte.
- Die Kommission will es den Mitgliedstaaten erlauben, die Urlaubsansprüche von Langzeiterkrankten auf den gesetzlichen Mindesturlaubsanspruch von 4 Wochen pro Jahr zu begrenzen.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht weiter ein, als dargestellt.

## Politischer Kontext

Die Kommission hatte im Jahr 2004, vor allem als Reaktion auf die EuGH-Rechtsprechung zur Behandlung von Bereitschaftszeit, einen Vorschlag [KOM(2004) 607] zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie (RL 2003/88/EG) vorgelegt. Als dieser Vorschlag auf erheblichen Widerstand sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat stieß, legte die Kommission einen überarbeiteten Vorschlag [KOM(2005) 246; s. [CEP-Analyse](#)] vor. Über diesen konnten sich Europäisches Parlament und Rat ebenfalls nicht verständigen. 2009 verkündete Kommissar Andor (Beschäftigung, Soziales und Integration), dass er die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie erneut auf die Agenda setzen werde. In der Folge wurde die erste Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene eingeleitet [KOM(2010) 106; s. [CEP-Analyse](#)]. Gefragt wurde nach den Erfahrungen mit der bestehenden Arbeitszeitrichtlinie und welche Änderungen für sinnvoll erachtet werden.

Unter Einbeziehung der Ergebnisse dieser Konsultation hat die Kommission nunmehr die (gemäß Art. 154 Abs. 3 AEUV vorgeschriebene) zweite Phase der Anhörung eingeleitet. In dieser muss die Kommission die Sozialpartner zu nach der ersten Anhörung in Aussicht genommenen Maßnahmen hören und ihnen die Möglichkeit einräumen, Vereinbarungen auszuhandeln, die dann in einem gesonderten Rechtsakt für verbindlich erklärt werden (Art. 154 Abs. 4 AEUV). Wenn sich die Sozialpartner nicht einigen, kann die Kommission einen Rechtsakt vorschlagen, der ihren Vorstellungen entspricht.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Die vorgeschlagene Flexibilisierung bei den Arbeitszeiten, insbesondere Ausweitung der Möglichkeiten für die Sozialpartner, von den gesetzlichen Bestimmungen abzuweichen, entspricht dem einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung inhärenten Grundsatz, hoheitliche Vorgaben, wann immer sachlich rechtfertigbar, hinter tarifvertragliche oder individuelle Vereinbarungen zurücktreten zu lassen.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Erwägungen der Kommission, **flexiblere Arbeitszeiten** zuzulassen, **sind sachgerecht**. Dies hat auch die Wirtschafts- und Währungskrise gezeigt: **Je flexibler die Arbeitsmarktregelungen, desto weniger gravierend schlagen Konjunkturschwankungen auf den Arbeitsmarkt durch.**

Freilich übergeht sie die grundlegende Frage, warum es überhaupt EU-weit einheitlicher Regelungen bedarf. **Die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten, so dass diese besser entscheiden können, ob und welche gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeit erlassen werden.**

Der umfassenden Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie (Option 2) ist der Vorzug zu geben. Denn mit Option 1 lässt sich die angestrebte Erhöhung der Flexibilität nicht erreichen.

Die vorgeschlagene Möglichkeit, Ausnahmen von dem Grundsatz zuzulassen, dass Bereitschaftszeit immer Arbeitszeit ist, wenn der Arbeitnehmer sich am Arbeitsplatz aufhalten muss, wird all jenen Fällen gerecht, in denen die vollständige Anrechnung des Aufenthalts am Arbeitsplatz als Arbeitszeit zu keinem sachgerechten Ergebnis führt (z.B. bei Betreuern in Internaten). Noch besser wäre es freilich, die Regelungen zum Bereitschaftsdienst gänzlich aus der Arbeitszeitrichtlinie herauszunehmen. **Welche Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit gewertet werden, sollte vielmehr zwischen den Sozialpartnern oder individualvertraglich verhandelt werden können.** Bereitschaftsdienste werden überwiegend in öffentlichen Einrichtungen wie Polizei, Feuerwehr und Krankenhäusern verrichtet. In diesen Bereichen gelten in aller Regel gesetzliche Regelungen (nach Anhörung der Arbeitnehmervertreter) oder Tarifverträge, weshalb die Gefahr, dass die Arbeitnehmerinteressen nicht ausreichend berücksichtigt werden, eher gering ist. Und in Bereichen ohne Tarifvertrag werden Arbeitnehmer die Belastungen durch Bereitschaftsdienste im geforderten Arbeitslohn berücksichtigen.

**EU-weite Branchenverhandlungen über die Behandlung von Bereitschaftsdiensten würden die Möglichkeit, bestehende Produktivitätsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten durch Mehrarbeit auszugleichen, konterkarieren und damit die realwirtschaftlichen Verwerfungen in der EU weiter verschärfen.**

Die Möglichkeit, **den Bezugszeitraum für die Berechnung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit tarifvertraglich auf über zwölf Monate zu verlängern, erhöht die Flexibilität der Unternehmen und der Arbeitnehmer. Allerdings werden nichttarifgebundene Unternehmen – dies sind insbesondere KMU – sowie Unternehmen in Ländern ohne Tarifsystem benachteiligt**, da diese in ihrer Flexibilität eingeschränkt bleiben. Dies verzerrt den Wettbewerb zugunsten tarifgebundener Unternehmen. Die Verlängerung des Bezugszeitraumes sollte daher auch nichttarifgebundenen Unternehmen ermöglicht werden.

Die zur Diskussion gestellte „Ermutigung“, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, setzt mit den Sozialpartnern auf der falschen Ebene an. Entsprechende Arbeitszeitmodelle können nur erfolgreich sein,

wenn sie für die betrieblichen Erfordernisse maßgeschneidert werden. Sie müssen daher auf betrieblicher Ebene vereinbart werden. Insbesondere Unternehmen mit wenigen Arbeitnehmern können von zentral getroffenen Vereinbarungen überfordert werden.

**Die Beibehaltung des Opt-out ermöglicht es wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten und insbesondere den Arbeitnehmern, Produktivitätsnachteile zu kompensieren**, ohne gleichzeitig auf Einkommen und mithin Konsum verzichten zu müssen. Diese Möglichkeit verliert allerdings in dem Maße an Attraktivität, wie die Flexibilität durch Arbeitnehmerschutzrechte wieder eingeschränkt wird.

**Die als Reaktion auf die ausufernde EuGH-Rechtsprechung erwogene Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Urlaubsansprüche von Langzeiterkrankten zu begrenzen, geht nicht weit genug.** Wenn der Arbeitnehmer das gesamte Jahr erkrankt war, ist eine Erholung von beruflicher Tätigkeit nicht erforderlich.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Beibehaltung des Opt-out kann helfen, die makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten der Euro-Zone zu verringern. Denn längere Arbeitszeiten in wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten wirken sich positiv auf deren Wirtschaftswachstum und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) aus.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Mit jeder zusätzlichen Regulierung zur Arbeitszeit verliert die EU an Attraktivität für Investoren. Umgekehrt steigt die Standortqualität umso stärker, je mehr die Richtlinie auf eine Rahmengesetzgebung beschränkt wird und sowohl individual- als auch tarifvertragliche Einzelregelungen in möglichst großem Ausmaß zugelassen werden.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die vorgeschlagenen Maßnahmen bewegen sich im Rahmen von Art. 153 Abs. 1 AEUV.

### Subsidiarität

Die Kommission lehnt es zu Recht ab, den Sonntag als arbeitsfreien Tag verbindlich vorzuschreiben. Eine solche Regelung wäre, wegen Fehlens eines grenzüberschreitenden Bezugs, mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar. Allerdings unterlässt es die Kommission, die Vereinbarkeit der bestehenden Arbeitszeitrichtlinie generell mit dem Subsidiaritätsprinzip zu hinterfragen. Aus dem bloßen Bestehen unterschiedlicher nationaler Regelungen zur Arbeitszeit – die selbst unter der Arbeitszeitrichtlinie zulässig bleiben – bereits eine grenzüberschreitende Problematik abzuleiten, die eine EU-weit einheitliche Regelung begründet, ist unhaltbar. Mit diesem Argument ließe sich eine Vollharmonisierung der gesamten Rechtsordnung rechtfertigen.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

## Alternatives Vorgehen

Es wäre sachgerechter, individual- und tarifvertragliche Lösungen zu stärken und die Festlegung gesetzlicher Standards ausschließlich den Mitgliedstaaten zu überlassen.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission wird voraussichtlich einen Legislativvorschlag vorlegen. Denn die Positionen der Sozialpartner weichen zum Teil so erheblich voneinander ab, das eine Vereinbarung unwahrscheinlich ist.

## Zusammenfassung der Bewertung

Flexiblere Arbeitszeitregelungen erhöhen die volkswirtschaftliche Effizienz und schirmen den Arbeitsmarkt besser von Konjunkturschwankungen ab. Allerdings bedürfte es eigentlich gar keiner EU-weit einheitlichen Regelung zur Arbeitszeit. Auch die Frage, welche Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit zu werten sind, könnte von den Sozialpartnern entschieden werden. EU-weite Vereinbarungen für von Bereitschaftsdienst geprägte Branchen ignorieren die mitgliedstaatlichen Unterschiede in der Produktivität. Die Möglichkeit, den Bezugszeitraum für die Berechnung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit tarifvertraglich auf über zwölf Monate zu verlängern, verbessert die Flexibilität sowohl der Unternehmen als auch der Arbeitnehmer, benachteiligt allerdings nichttarifgebundene Unternehmen, in der Regel KMU, und deren Mitarbeiter. Die Beibehaltung des Opt-out ermöglicht es wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten, Produktivitätsnachteile zu kompensieren. Die Begrenzung des Erwerbs von Urlaubsansprüchen von Langzeiterkrankten geht nicht weit genug; wenn ein Arbeitnehmer während des gesamten Jahres erkrankt war, sollte auch die vollständige Streichung von Urlaubsansprüchen vorgesehen werden können.