

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen hinsichtlich der Überprüfung der Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

KOM(2003) 843 endg.; Ratsdok. 5188/04

KEP-AE-Nr. 040170

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 15. Januar 2004 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 8. Januar 2004 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Mitteilung erscheint auf Verlangen des Landes Nordrhein-Westfalens vom 6. Februar 2004 gemäß § 45a GOBR als Drucksache des Bundesrates.

Hinweis: vgl. Drucksache 713/90 = AE-Nr. 902150 und AE-Nr. 003790

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	2
Erster Teil: Analyse und Bewertung	5
1. Die Abweichungen vom Bezugszeitraum	5
1.1. Die rechtlichen Bestimmungen	5
1.2. Die derzeitige Situation in den Mitgliedstaaten	5
1.3. Die tarifvertragliche Ausdehnung des Bezugszeitraums	6
2. Die Anwendung von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i	7
2.1. Die rechtlichen Bestimmungen	7
2.2. Die aktuelle Situation in den Mitgliedstaaten	8
2.2.1. Vereinigtes Königreich	8
2.2.1.1. Die nationalen Bestimmungen	8
2.2.1.2. Juristische Bewertung	9
2.2.1.3. Die praktische Anwendung	11
2.2.1.4. Wie viele Arbeitnehmer haben die Opt-out-Vereinbarung unterschrieben?	13
2.2.1.5. Warum wird die Opt-out-Möglichkeit angewandt?	13
2.2.1.6. Die Auswirkungen des Opt-out auf Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer... ..	15
2.2.2. Die Anwendung von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i in anderen Mitgliedstaaten	16
2.2.2.1. Luxemburg	16
2.2.2.2. Frankreich	17
2.2.2.3. Andere Mitgliedstaaten	18
2.2.2.4. Künftige Mitgliedstaaten	18
3. Definition der Arbeitszeit	18
3.1. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs	18
3.1.1. Die Rechtssache SIMAP	18
3.1.2. Die Rechtssache Jaeger	19
3.2. Die Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs	20
4. Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben	22
Zweiter Teil: Optionen	24
Dritter Teil: Die nächsten Schritte	26

EINLEITUNG

Die Richtlinie 93/104/EG¹ vom 23. November 1993 enthält Mindestvorschriften für die Arbeitszeitgestaltung, mit denen die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer besser geschützt werden sollen. Um dem Schutz der Arbeitnehmer vor den nachteiligen Auswirkungen einer übermäßigen Arbeitsdauer, unzureichender Ruhezeiten oder einer unregelmäßigen Arbeitsorganisation auf ihre Gesundheit und Sicherheit zu gewährleisten, sieht die Richtlinie im Einzelnen Folgendes vor:

- eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum;
- eine Ruhepause bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden;
- eine Mindestruhezeit von 24 Stunden pro Woche;
- eine durchschnittliche maximale Wochenarbeitszeit von 48 Stunden einschließlich der Überstunden;
- einen bezahlten Jahresurlaub von vier Wochen;
- eine durchschnittliche maximale Nachtarbeitszeit von 8 Stunden pro Tag.

Die Mitgliedstaaten waren gehalten, die Richtlinie bis spätestens 23. November 1996 umzusetzen. Die Umsetzung ist in allen Mitgliedstaaten abgeschlossen. Umfassendere Informationen über die Umsetzung der Richtlinie sind dem im Jahr 2000 veröffentlichten Bericht zu entnehmen².

Aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie 93/104/EG ausgenommen waren der Straßen-, Luft-, See- und Schienenverkehr, die Binnenschifffahrt, die Seefischerei, andere Tätigkeiten auf See sowie die Tätigkeiten der Ärzte in der Ausbildung. Am 22. Juni 2000 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2000/34/EG³ zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung hinsichtlich der Sektoren und Tätigkeitsbereiche, die von jener Richtlinie ausgeschlossen sind. Die Richtlinie 2000/34/EG musste von den Mitgliedstaaten bis spätestens 1. August 2003 umgesetzt werden (1. August 2004 für die Ärzte in der Ausbildung).

Die vorliegende Mitteilung betrifft, wenn nicht ausdrücklich anders angegeben, die Richtlinie 93/104/EG in der von der Richtlinie 2000/34/EG geänderten Fassung (nachstehend „die Richtlinie“ genannt). Sie betrifft dagegen nicht die sektorbezogenen Richtlinien⁴ zur Arbeitszeitgestaltung, da gemäß Artikel 14 der Richtlinie diese nicht gilt, „soweit andere Gemeinschaftsinstrumente spezifischere Vorschriften für bestimmte Beschäftigungen oder berufliche Tätigkeiten enthalten“.

¹ Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. L 307 vom 13.12.1993, S. 18.

² Bericht der Kommission über den Stand der Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG, KOM(2000) 787.

³ Richtlinie 2000/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung hinsichtlich der Sektoren und Tätigkeitsbereiche, die von jener Richtlinie ausgeschlossen sind, ABl. L 195 vom 01.08.2000, S. 41.

⁴ Richtlinie 1999/63/EG des Rates 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, ABl. L 167 vom 02.07.1999, S. 33.

Die Richtlinie sieht an zwei Stellen eine Überprüfung vor Ablauf von sieben Jahren ab der für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten festgesetzten Frist vor, also vor dem 23. November 2003. Es handelt sich dabei um die Abweichungen vom Bezugszeitraum für die Anwendung des Artikels 6 (wöchentliche Höchstarbeitszeit) und um die Möglichkeit, Artikel 6 nicht anzuwenden, wenn der Arbeitnehmer sich bereit erklärt hat, eine derartige Arbeit auszuführen (generell bekannt als *Opt-out* und nachstehend so bezeichnet).

Andererseits hatte die Auslegung der Richtlinie durch den Gerichtshof anlässlich mehrerer Vorabentscheidungen gemäß Artikel 234 des Vertrags tief greifende Auswirkungen auf den Begriff der „Arbeitszeit“ und damit auf wesentliche Richtlinienbestimmungen. Daher ist es notwendig und sinnvoll, die Auswirkungen dieser Rechtsprechung zu analysieren, insbesondere die Urteile in den Rechtssachen *SIMAP*⁵ und *Jaeger*⁶ hinsichtlich der Anrechnung des Bereitschaftsdienstes von Ärzten in Form persönlicher Anwesenheit im Krankenhaus als Arbeitszeit.

So wird mit der vorliegenden Mitteilung ein dreifacher Zweck verfolgt.

Erstens soll die Anwendung der beiden Bestimmungen bewertet werden, für die eine Überprüfung vorgesehen ist (Abweichungen vom Bezugszeitraum – Artikel 17 Absatz 4 – und *Opt-out* – Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i).

Zweitens sollen die Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs hinsichtlich der Definition der Arbeitszeit und der Anrechnung des Bereitschaftsdienstes sowie

Richtlinie 2000/79/EG des Rates vom 27. November 2000 über die Durchführung der von der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften (AEA), der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF), der European Cockpit Association (ECA), der European Regions Airline Association (ERA) und der International Air Carrier Association (IACA) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt, ABl. L 302 vom 01.12.2000 S. 57.
Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, ABl. L 80 vom 23.03.2002, S. 35.

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP)* gegen *Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, Sammlung der Rechtsprechung 2000, S. I-07963.

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 9. Oktober 2003 in der Rechtssache C-151/02, *Ersuchen des Landesarbeitsgerichts Schleswig-Holstein (Deutschland)* im Rahmen des bei diesem anhängigen Rechtsstreits Landeshauptstadt Kiel gegen Norbert *Jaeger*, noch nicht veröffentlicht.

die neuen Entwicklungen zur Gewährleistung einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben analysiert werden.

Schließlich sollen das Europäische Parlament und der Rat, aber auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und die Sozialpartner über eine mögliche Änderung des Textes angehört werden.

Was die Europäischen Sozialpartner angeht, so ist diese Mitteilung als erste Phase der Anhörung gemäß Artikel 138 Absatz 2 des Vertrags zu betrachten. Es versteht sich von selbst, dass die Kommission die Sozialpartner im weiteren Verlauf zum Inhalt eines jeden in Aussicht genommenen Vorschlags anhören wird (Artikel 138 Absatz 3).

ERSTER TEIL: ANALYSE UND BEWERTUNG

1. DIE ABWEICHUNGEN VOM BEZUGSZEITRAUM

1.1. Die rechtlichen Bestimmungen

Die Bezugszeiträume für die Anwendung der Artikel 5 (wöchentliche Ruhezeit) und 6 (wöchentliche Höchstarbeitszeit) sind in Artikel 16 der Richtlinie festgelegt.

Was die Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit angeht, so sieht Artikel 16 Absatz 2 einen Bezugszeitraum bis zu vier Monaten vor. Allerdings sind in den Fällen, die in den drei Absätzen des Artikels 17 vorgesehen sind, Abweichungen von Artikel 16 möglich, sodass die Bezugszeiträume verlängert werden können.

Diese Möglichkeit der Abweichung vom Bezugszeitraum wird jedoch durch Artikel 17 Absatz 4 begrenzt. Er lautet folgendermaßen:

Die in Absatz 2 Nummern 2.1 und 2.2 und in Absatz 3 vorgesehene Möglichkeit der Abweichung von Artikel 16 Nummer 2 darf nicht die Festlegung eines Bezugszeitraums zur Folge haben, der länger ist als sechs Monate.

Den Mitgliedstaaten ist es jedoch mit der Maßgabe, dass sie dabei die allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer wahren, freigestellt zuzulassen, dass in den Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern aus objektiven, technischen oder arbeitsorganisatorischen Gründen längere Bezugszeiträume festgelegt werden, die auf keinen Fall zwölf Monate überschreiten dürfen.

Vor Ablauf einer Frist von sieben Jahren ab dem in Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Zeitpunkt überprüft der Rat anhand eines Vorschlags der Kommission, dem ein Evaluierungsbericht beigefügt ist, die Bestimmungen dieses Absatzes und befindet über das weitere Vorgehen.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass der Bezugszeitraum für die Berechnung der 48 Stunden vier Monate beträgt. Er kann, wenn eine Abweichung von Artikel 16 möglich ist, auf sechs Monate festgelegt werden. Tarifvertraglich kann er bis auf zwölf Monate ausgedehnt werden.

1.2. Die derzeitige Situation in den Mitgliedstaaten

Es ist nicht immer einfach, die nationalen Rechtsvorschriften zu analysieren, mit denen die Artikel 6 und 16 umgesetzt wurden. In bestimmten Fällen begrenzen die Mitgliedstaaten nicht die durchschnittliche Arbeitszeit während eines bestimmten Bezugszeitraums, sondern sie setzen eine absolute Höchstarbeitszeit pro Tag und/oder Woche fest, erlauben dabei aber Überstunden bis zu einer täglichen, wöchentlichen, monatlichen oder jährlichen Obergrenze.

Nur die Gesetzestexte von vier Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Portugal und Vereinigtes Königreich) greifen die Bestimmungen der Richtlinie exakt auf, indem sie einen Bezugszeitraum von vier Monaten für die Berechnung der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit sowie die Möglichkeit vorsehen,

tarifvertraglich einen längeren Bezugszeitraum festzusetzen, der allerdings zwölf Monate nicht überschreiten darf.

In Dänemark sind die Bezugszeiträume nicht gesetzlich festgelegt. In den Tarifverträgen sind Bezugszeiträume zwischen vier und zwölf Monaten vorgesehen.

In Finnland gilt der Bezugszeitraum von vier Monaten nur für die maximale Überstundenzahl. In den Tarifverträgen kann ein Bezugszeitraum von einem Jahr für die normale Arbeit und für die Begrenzung der Überstunden festgelegt werden.

In Frankreich gibt es eine absolute Obergrenze von 48 Stunden und keinen anhand eines Bezugszeitraums zu berechnenden Durchschnittswert.

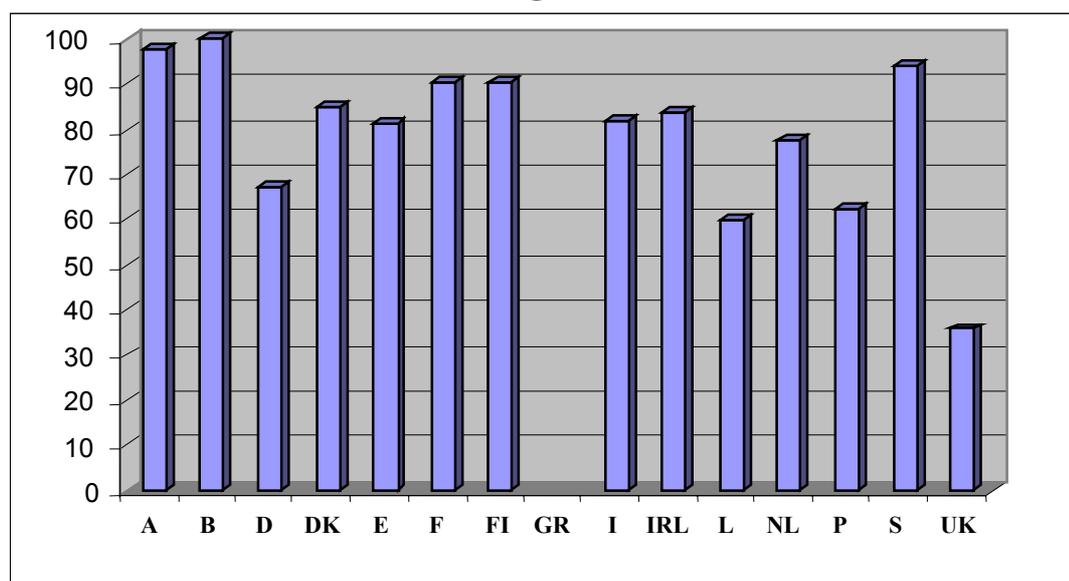
Andere Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Bezugszeiträume, häufig von einem Jahr, die aber nur für die Berechnung der normalen Arbeitszeit herangezogen werden, die deutlich unter den in der Richtlinie vorgesehenen 48 Stunden liegt.

Allgemein lässt sich die Bestätigung einer Tendenz zu einem jährlichen Bezugszeitraum feststellen.

1.3. Die tarifvertragliche Ausdehnung des Bezugszeitraums

Nach Artikel 17 Absatz 4 der Richtlinie kann der Bezugszeitraum nur durch Tarifverträge oder Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern auf zwölf Monate ausgedehnt werden. Es scheint aber so zu sein, dass in der Praxis nicht alle Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht vor der gleichen Situation stehen, was die Ausdehnung des Bezugszeitraums angeht. So variiert die Erfassung der Arbeitnehmer durch Tarifverträge – also der Anteil der Arbeitnehmer, deren Lohn- und Arbeitsbedingungen zumindest bis zu einem gewissen Grad durch Tarifverträge geregelt werden – in der Europäischen Union beträchtlich, wenn sie auch im Allgemeinen mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs relativ hoch ist, wie die nachstehende Tabelle zeigt.

Anteil der durch Tarifverträge erfassten Arbeitnehmer



Quelle: EIRO

Während dieser Anteil in bestimmten Ländern nahezu 100 % ausmacht, liegt er im Vereinigten Königreich nur bei 36 %. Würde man nur den Privatsektor berücksichtigen, dann wäre der Prozentsatz noch deutlich niedriger (22 %).

Außerdem ist zu bedenken, dass die Möglichkeit, von einigen Bestimmungen der Richtlinie durch andere Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern als Tarifverträge abzuweichen, nicht sehr stark genutzt wird. So wurden beispielsweise im Vereinigten Königreich die so genannten „workforce agreements“ bisher sehr selten angewandt⁷.

2. DIE ANWENDUNG VON ARTIKEL 18 ABSATZ 1 BUCHSTABE B ZIFFER I

2.1. Die rechtlichen Bestimmungen

Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i der Richtlinie lautet:

Es ist einem Mitgliedstaat jedoch freigestellt, Artikel 6 nicht anzuwenden, wenn er die allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer einhält und mit den erforderlichen Maßnahmen dafür sorgt, dass

- *kein Arbeitgeber von einem Arbeitnehmer verlangt, im Durchschnitt des in Artikel 16 Nummer 2 genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten, es sei denn der Arbeitnehmer hat sich hierzu bereit erklärt;*
- *keinem Arbeitnehmer Nachteile daraus entstehen, dass er nicht bereit ist, eine solche Arbeit zu leisten;*
- *der Arbeitgeber aktuelle Listen über alle Arbeitnehmer führt, die eine solche Arbeit leisten;*
- *die Listen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden, die aus Gründen der Sicherheit und/oder des Schutzes der Gesundheit der Arbeitnehmer die Möglichkeit zur Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit unterbinden oder einschränken können;*
- *der Arbeitgeber die zuständigen Behörden auf Ersuchen darüber unterrichtet, welche Arbeitnehmer sich dazu bereit erklärt haben, im Durchschnitt des in Artikel 16 Nummer 2 genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten.*

Vor Ablauf einer Frist von sieben Jahren ab dem in Buchstabe a) genannten Zeitpunkt überprüft der Rat anhand eines Vorschlags der Kommission, dem ein Evaluierungsbericht beigefügt ist, die Bestimmungen unter dieser Ziffer und befindet über das weitere Vorgehen.

Nach diesem Artikel kann also ein Mitgliedstaat in seiner nationalen Gesetzgebung die Möglichkeit vorsehen, dass ein Arbeitnehmer im Durchschnitt mehr als 48 Stunden pro Woche arbeitet, sofern die unter den verschiedenen Spiegelstrichen dieser Bestimmung festgelegten Bedingungen erfüllt sind. Diese betreffen in erster Linie die Notwendigkeit der individuellen Zustimmung des Arbeitnehmers und die Führung von Listen.

Charakteristisch für den Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i ist, dass die Entscheidung über die Nichtanwendung der maximalen Wochenarbeitszeit vom Arbeitnehmer selbst getroffen werden muss. Im Übrigen hat der Gerichtshof in der Rechtssache Simap an diesen Grundsatz erinnert, indem er feststellte, „*dass die ausdrückliche Zustimmung der gewerkschaftlichen Verhandlungspartner in einem Tarifvertrag der Zustimmung des Arbeitnehmers selbst ... nicht gleichsteht*“⁸.

⁷

Siehe Barnard-Bericht, S. 114.

⁸

Rechtssache C-303/98, *SIMAP*, siehe oben.

Der Arbeitnehmer muss aber in seiner Entscheidung frei und gut informiert sein, wenn er seine Zustimmung gibt. Er darf nicht unter Druck gesetzt werden, die Vereinbarung zu unterzeichnen, und ihm dürfen keine Nachteile entstehen, wenn er nicht dazu bereit ist. Da es sich um eine Ausnahme von den gemeinschaftlichen Regeln für die Arbeitszeitgestaltung handelt, müssen die in der Richtlinie für die Anwendung des Opt-out festgesetzten Voraussetzungen unbedingt erfüllt sein. Ein Mitgliedstaat, der die Möglichkeit nutzen will, Artikel 6 nicht anzuwenden, muss also alle erforderlichen Schritte unternehmen, um insbesondere sicherzustellen, dass die Entscheidung des Arbeitnehmers in keiner Weise zweifelhaft erscheinen kann. So erinnert der Generalanwalt Jarabo Colomer in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Pfeiffer⁹ daran, „*dass das Hauptziel der Richtlinie darin besteht, die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmer, die den anfälligsten Teil des Arbeitsverhältnisses darstellen, zu gewährleisten. Gerade um zu verhindern, dass der Arbeitgeber durch Vorwände oder Einschüchterung einen Verzicht des Arbeitnehmers auf das Recht erreicht, dass seine wöchentliche Arbeitszeit die festgelegte Höchstdauer nicht übersteigt, ist diese ausdrückliche Erteilung der Zustimmung von einer ganzen Reihe von Garantien umgeben, die dahin gehen, dass dem Betroffenen keine Nachteile daraus entstehen, dass er sich zu einer Arbeit von mehr als achtundvierzig Wochenstunden unter den genannten Bedingungen nicht bereit erklärt, dass der Arbeitgeber eine aktuelle Liste der Arbeitnehmer führt, die eine solche Arbeit, deren Arbeitszeit die wöchentliche Höchstdauer überschreitet, leisten, dass die Listen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden und dass der Arbeitgeber die zuständigen Behörden auf Ersuchen über die von den Arbeitnehmern erteilte Zustimmung unterrichtet*“.

2.2. Die aktuelle Situation in den Mitgliedstaaten

2.2.1. Vereinigtes Königreich

2.2.1.1. Die nationalen Bestimmungen

Bei der Umsetzung der Richtlinie hat nur das Vereinigte Königreich diese Möglichkeit, Artikel 6 nicht anzuwenden, genutzt. Artikel 4 Absatz 1 der *Working Time Regulations*¹⁰ (Arbeitszeitverordnung) enthielt die 48-Stunden-Obergrenze, allerdings mit der Ausnahme in Artikel 5(1), der Folgendes vorsah:

Die in Artikel 4 Absatz 1 festgelegte Obergrenze gilt nicht für einen Arbeitnehmer, der seinem Arbeitgeber gegenüber schriftlich erklärt, auf die Anwendung dieser Bestimmung zu verzichten, sofern sich der Arbeitgeber an die Anforderungen in Absatz 4 hält.

Die in den einzelnen Spiegelstrichen des Artikels 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i vorgesehenen Bedingungen wurden mit Artikel 5 Absatz 4 umgesetzt, der folgendermaßen lautete:

Nach den in Absatz 1 genannten Anforderungen muss der Arbeitgeber:

(a) *aktuelle Listen führen,*

(i) *in denen jeder von ihm beschäftigte Arbeitnehmer aufgeführt ist, der der Nichtanwendung der in Artikel 4 Absatz 1 genannten Obergrenze zugestimmt hat;*

⁹ Schlussanträge des Generalanwalts Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer vom 6. Mai 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-397/01 bis C-403/01, Bernhard Pfeiffer u. a. gegen Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut e.V.

¹⁰ *Working Time Regulations* (WTR) 1998, SI 1998/1833.

- (ii) *in denen eventuelle Bedingungen aufgeführt sind, unter denen der Arbeitnehmer der Nichtanwendung der Obergrenze zugestimmt hat;*
- (iii) *in denen die vom Arbeitnehmer in jedem Bezugszeitraum ab Inkrafttreten der Vereinbarung für den Arbeitgeber geleisteten Arbeitsstunden angegeben sind (mit Ausnahme jeglichen Zeitraums, der mehr als zwei Jahre vor der jüngsten Eintragung in die Liste geendet hat);*
- (b) *den von der Health and Safety Executive oder einer anderen nach Artikel 28 für den Vollzug dieser Verordnung verantwortlichen Behörde beauftragten Aufsichtsbeamten auf Anfrage die Einsichtnahme in dieser Listen ermöglichen;*
- (c) *diesen Aufsichtsbeamten alle von diesen verlangten Informationen über diejenigen Fälle zur Verfügung stellen, in denen ein Arbeitnehmer der Nichtanwendung in Artikel 4 Absatz 1 genannten Obergrenze zugestimmt hat.*

Außerdem sieht Artikel 4 Folgendes vor:

- (2) *Eine Vereinbarung im Sinne von Absatz 1*
 - (a) *kann sich auf einen bestimmten Zeitraum beziehen oder unbefristet gelten;*
 - (b) *kann vom Arbeitnehmer durch eine schriftliche Mitteilung an den Arbeitgeber mindestens sieben Tage im Voraus für beendet erklärt werden, sofern in der Vereinbarung keine andere Frist festgelegt wurde.*
- (3) *Wird in einer Vereinbarung im Sinne von Absatz 1 eine Mitteilungsfrist für die Beendigung der Vereinbarung festgelegt, dann darf diese Frist drei Monate nicht überschreiten.*

1999 wurden die *Working Time Regulations*¹¹ geändert, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung dieser Richtlinienbestimmung. Artikel 4 Absatz 1 betreffend die wöchentliche Höchstarbeitszeit lautet jetzt:

Die Arbeitszeit eines Arbeitnehmers darf einschließlich der Überstunden in dem auf den jeweiligen Fall anwendbaren Bezugszeitraum durchschnittlich 48 Stunden je Siebentageszeitraum nicht überschreiten, es sei denn, der Arbeitgeber hat zuvor eine schriftliche Zustimmung des Arbeitnehmers zur Durchführung derartiger Arbeit erhalten.

Die bisherigen Vorschriften über das Führen von Listen wurden gestrichen, und der Arbeitgeber ist jetzt stattdessen verpflichtet, *aktuelle Listen aller Arbeitnehmer zu führen, die Arbeit leisten, für die [die Obergrenze] nicht gilt, weil der Arbeitgeber die Zustimmung des Arbeitnehmers gemäß Absatz 1 erhalten hat (Artikel 4(2)).*

2.2.1.2. Juristische Bewertung

Die Kommission stellt fest, dass die Gesetzgebung und Praxis nicht alle von der Richtlinie vorgesehenen Garantien zu bieten scheinen. Erstens lassen mehrere Informationsquellen erkennen, dass es zu einer verbreiteten Übung geworden ist, die Opt-out-Vereinbarung bei der Unterzeichnung des Arbeitsvertrags vorzulegen. Diese Praxis scheint den zweiten Spiegelstrich des Artikels 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i zunichte zu machen, mit dem die freie Zustimmung des Arbeitnehmers garantiert werden soll, indem festgelegt wird, dass keinem Arbeitnehmer Nachteile entstehen dürfen, wenn er nicht bereit ist, seine Zustimmung zu geben. Man kann aber mit Fug und Recht annehmen, dass dann, wenn eine Opt-out-Vereinbarung gleichzeitig mit dem Arbeitsvertrag unterzeichnet werden muss, die Wahlfreiheit des

¹¹ *Working Time Regulations (WTR) 1998, SI 1998/1833.*

Arbeitnehmers durch die Situation, in der sich in diesem Augenblick befindet, beeinträchtigt ist.

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten, wenn sie die Opt-out-Möglichkeit nutzen wollen, gemäß dem dritten und vierten Spiegelstrich sicherstellen, dass

der Arbeitgeber aktuelle Listen über alle Arbeitnehmer führt, die eine solche Arbeit leisten;

die Listen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden, die aus Gründen der Sicherheit und/oder des Schutzes der Gesundheit der Arbeitnehmer die Möglichkeit zur Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit unterbinden oder einschränken können.

Aus diesen beiden Spiegelstrichen geht eindeutig hervor, dass es die Intention des Gemeinschaftsgesetzgebers war, den Arbeitgeber zu verpflichten, eine Liste der von den Arbeitnehmern, die die Opt-out-Vereinbarung unterzeichnet haben, tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden zu führen. Dies geht eindeutig aus dem Wortlaut des dritten Spiegelstrichs hervor. Hier ist das Führen von Listen vorgesehen „über alle Arbeitnehmer..., die eine solche Arbeit leisten“ (d. h. die mehr als 48 Stunden während des betreffenden Bezugszeitraums arbeiten), und nicht über die Arbeitnehmer, die eine Erklärung unterzeichnet haben. Um zu wissen, welche Arbeitnehmer „eine solche Arbeit leisten“, ist es natürlich notwendig, die Zahl der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden zu verzeichnen.

Dies ergibt sich auch aus dem Ziel, das dem vierten Spiegelstrich zugrunde liegt. Er zielt darauf ab, die zuständigen Behörden in die Lage zu versetzen, die Möglichkeit, mehr als 48 Stunden zu arbeiten, zu unterbinden oder *einzuschränken*, um die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen. Es ist aber nicht möglich, ein Verbot oder eine Einschränkung der Möglichkeit, mehr als 48 Stunden zu arbeiten, mit den entsprechenden Gründen auszusprechen, wenn man keinen Zugang zum Verzeichnis der von den Personen, die die Opt-out-Vereinbarung unterschrieben haben, tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden hat.

Mit den 1999 an den *Working Time Regulations* vorgenommenen Änderungen wird die Pflicht, Listen zu führen, auf ein Minimum reduziert: nur die Zustimmung selbst muss aufbewahrt werden.

Diese nationalen Rechtsvorschriften haben im Übrigen zu der paradoxen Situation geführt, dass für die der 48-Stunden-Obergrenze unterliegenden Arbeitnehmer Listen der von ihnen tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden vorliegen, nicht aber für die Arbeitnehmer, die sich dafür entschieden haben, mehr zu arbeiten, obwohl diese doch in viel stärkerem Maße Gesundheits- und Sicherheitsrisiken ausgesetzt sind.

Außerdem stellt sich das zusätzliche Problem, dass es unmöglich ist, die Einhaltung anderer Richtlinienbestimmungen zu kontrollieren. Wie sollte man nämlich die Einhaltung der täglichen Ruhezeit (Artikel 3), der Ruhepausen (Artikel 4) oder der wöchentlichen Ruhezeit (Artikel 5) kontrollieren, wenn es keinerlei Verzeichnisse über die tatsächliche Arbeitszeit dieser Arbeitnehmer gibt? So, wie die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde, ist es in der Praxis möglich, dass die betreffenden Arbeitnehmer bestimmte in der Richtlinie vorgesehene Rechte nicht wahrnehmen können, was natürlich nicht die Intention des Gemeinschaftsgesetzgebers war.

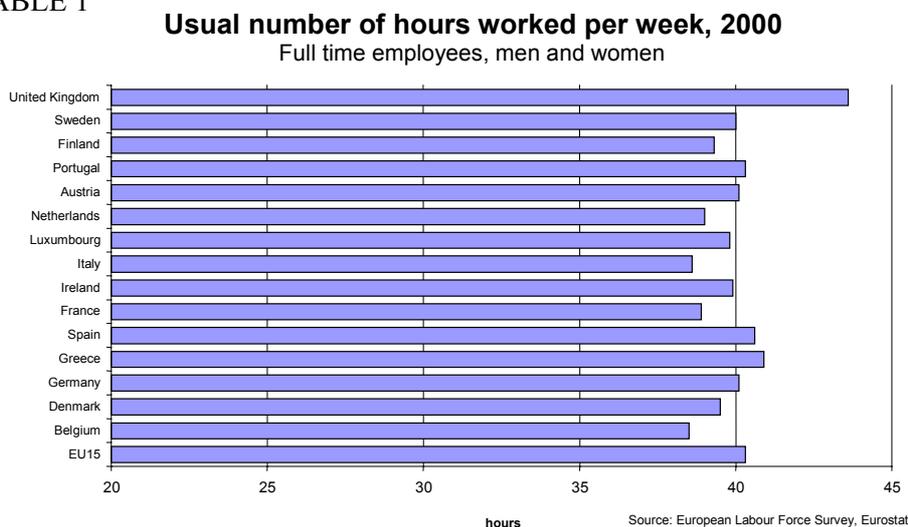
2.2.1.3. Die praktische Anwendung

Es lässt sich feststellen, dass die wichtigsten Merkmale des britischen Systems der Arbeitszeitgestaltung trotz des Inkrafttretens der Richtlinie unverändert geblieben sind, und zwar hauptsächlich wegen der Anwendung des Opt-out.

Nach den verfügbaren Daten arbeiten derzeit rund **4 Millionen** Menschen, also **16 %** der Arbeitskräfte, mehr als 48 Stunden pro Woche, während es Anfang der 90er Jahre nur 3,3 Millionen waren (also 15 %). Es sieht auch so aus, als sei die Zahl der Personen gestiegen, die mehr als 55 Stunden in der Woche arbeiten, auf inzwischen 1,5 Millionen. Das Vereinigte Königreich ist der einzige Mitgliedstaat, in dem die Wochenarbeitszeit im letzten Jahrzehnt angestiegen ist¹².

Diese Zahlen werden durch die Daten bestätigt, die die britische Regierung den Kommissionsstellen vorgelegt hat. Nach einem vom April 2003 datierten Dokument ist die Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit, wenn man nur die Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt, im Vereinigten Königreich deutlich höher als in den anderen Mitgliedstaaten (siehe Tabelle 1).

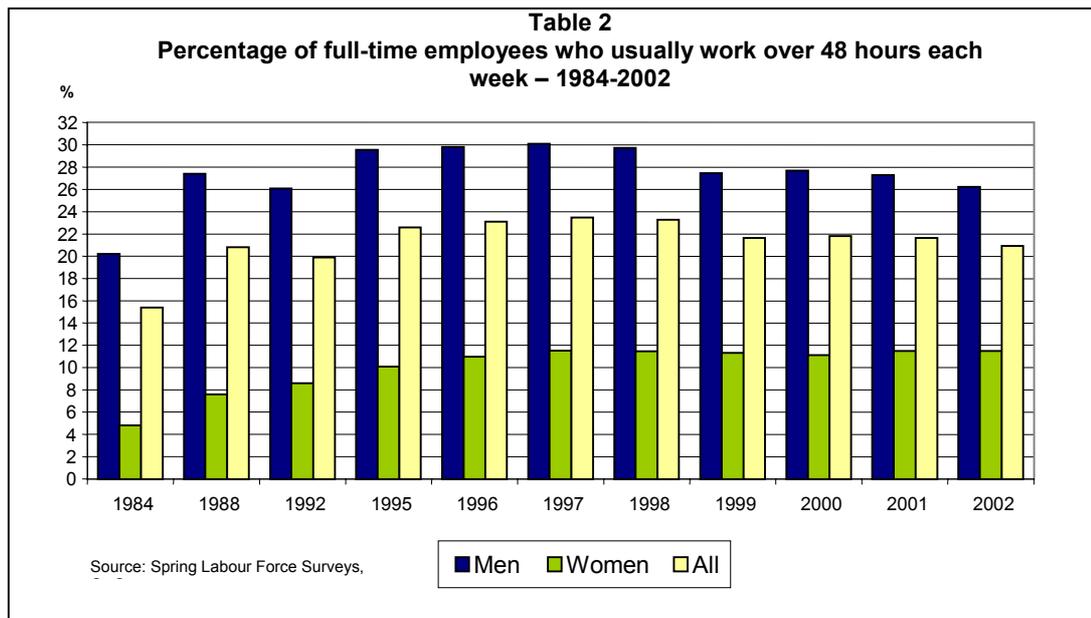
TABLE 1



Allerdings geht nach dem gleichen Dokument der Prozentsatz derjenigen Personen, die erklären, normalerweise mehr als 48 Stunden zu arbeiten, seit 1999 laufend, wenn auch langsam, zurück, während im davor liegenden Zeitraum eine ansteigende Tendenz festzustellen war (siehe Tabelle 2).

¹²

Beswick, J. et al., Working Long Hours, HSL/2003/02, S. 4.



Das Dokument der britischen Behörden bestätigt die aus anderen Quellen stammenden Zahlen über den Prozentsatz der normalerweise wöchentlich mehr als 48 Stunden arbeitenden Personen (ungefähr 4 Millionen, das sind 16 % der Arbeitnehmer).

Unter denen, die erklären, dass sie mehr als 48 Stunden arbeiten, geben 65 % an, mehr als 50 Stunden zu arbeiten, 54 % mehr als 52 Stunden und 38 % mehr als 55 Stunden.

8 % sämtlicher Arbeitskräfte geben an, wöchentlich mehr als 55 Stunden zu arbeiten und 3,2 % mehr als 60 Stunden (siehe Tabelle 3). Immer noch 1 % erklären, wöchentlich mehr als 70 Stunden zu arbeiten.

TABLE 3 – Number and proportion of full time employees usually working over certain hours

	Men		Wome		All	
	000's	%	000's	%	000's	%
> 48	3,07	26.2	763	11.5	3,83	20.9
> 50	2,01	17.2	483	7.3	2,49	13.6
> 52	1,68	14.4	379	5.7	2,06	11.3
> 55	1,19	10.2	252	3.8	1,44	7.9
> 60	490	4.2	98	1.5	588	3.2
> 65	315	2.7	58	0.9	374	2.0
> 70	157	1.3	35	0.5	192	1.0

Source: Spring 2002 Labour Force Survey

Der Prozentsatz der Personen, die angeben, mehr als 48 Stunden zu arbeiten, ist unterschiedlich, je nachdem, ob die Schätzung auf der Grundlage sämtlicher Vollzeitbeschäftigter (20,9 %) oder sämtlicher Arbeitnehmer (16 %) erfolgt.

Zu beachten ist, dass dabei diejenigen Personen nicht berücksichtigt werden, die mehr als einen Arbeitsvertrag haben. Nach den britischen Behörden würde eine Million Menschen eine Zweitbeschäftigung ausüben. Die Daten der "Labour Force Survey" berücksichtigen lediglich die Hauptbeschäftigung. Damit wäre der Anteil der Personen, die mehr als 48 Stunden pro Woche arbeiten tatsächlich noch höher.

Außerdem erklären von den Arbeitnehmern, die angeben, mehr als 48 Stunden über einen bestimmten Zeitraum zu arbeiten, einige (46 % laut Dokument des Department of Trade and Industry - DTI), sie seien leitende Angestellte („Manager“), weshalb sie unter Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie fallen könnten, nach dem Abweichungen von Artikel 6 für diese Beschäftigtenkategorie möglich sind.

2.2.1.4. Wie viele Arbeitnehmer haben die Opt-out-Vereinbarung unterschrieben?

Die obigen Zahlen betreffen die Arbeitnehmer, die angeben, normalerweise tatsächlich mehr als 48 Stunden zu arbeiten. Die Zahl der Arbeitnehmer jedoch, die eine Opt-out-Vereinbarung unterzeichnet haben, ist wesentlich höher. Es gibt keine zuverlässige Statistik über die Zahl der Arbeitnehmer, die bereit waren (oder es abgelehnt haben), die Opt-out-Vereinbarung zu unterzeichnen. Alle Akteure räumen jedoch einhellig ein, dass diese Zahl wesentlich höher ist als die Zahl der Arbeitnehmer, bei denen echter Bedarf dafür besteht.

Als Beispiel sei eine bei den britischen Arbeitgebern durchgeführte Erhebung erwähnt¹³: 65 % der 759 Unternehmen, die den Fragebogen ausfüllten, haben ihre Arbeitnehmer aufgefordert, eine Opt-out-Vereinbarung zu unterzeichnen. In 61 % dieser Unternehmen hat mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer die Vereinbarung unterschrieben. In 28 % dieser Unternehmen haben alle Arbeitnehmer die Opt-out-Vereinbarung unterschrieben.

Nach der 2003 *CBI/Pertemps Employment Trends Survey*¹⁴ sollen 33 % der britischen Arbeitnehmer eine Opt-out-Vereinbarung unterschrieben haben, d. h. also mehr als doppelt so viele, wie tatsächlich über einen längeren Zeitraum mehr als 48 Stunden arbeiten.

Diese Zahlen bestätigen, dass die Zahl der Personen, die die Opt-out-Vereinbarung unterschrieben haben, wesentlich höher ist als die Zahl der Arbeitnehmer, die tatsächlich im Schnitt mehr als 48 Stunden wöchentlich arbeiten.

Allerdings können die Zahlen auch je nach Wirtschaftszweig stark variieren. So ergab beispielsweise eine Erhebung bei den Arbeitgebern im Bauwesen¹⁵, dass 48 % der Beschäftigten mehr als 48 Stunden wöchentlich arbeiten sollen, während die Opt-out-Vereinbarung 43 % dieser Arbeitnehmer systematisch und 14 % der Arbeitnehmer entsprechend dem Bedarf vorgelegt worden sein soll.

2.2.1.5. Warum wird die Opt-out-Möglichkeit angewandt?

Wenn die Zahl der Arbeitnehmer, die die Opt-out-Vereinbarung unterschrieben haben, weit höher ist als diejenige der Arbeitnehmer, die über einen Zeitraum von

¹³ Von der „Employment Lawyers Association“ in Zusammenarbeit mit „Personnel Today“ durchgeführte Erhebung.

¹⁴ Insérer références complètes.

¹⁵ UK Construction Industry, *Working Time Directive – Review of the Opt-out facility*, Oktober 2003.

17 Wochen durchschnittlich mehr als 48 Stunden wöchentlich arbeiten, dann kann man sich die Frage stellen, warum dies so ist. Nach den verfügbaren Information gibt es mehrere Gründe, auf die Opt-out-Regelung zurückzugreifen:

Weil man üblicherweise mehr als 48 Stunden arbeitet und dies auch weiterhin tun möchte

Es sei daran erinnert, dass 16 % der britischen Arbeitnehmer angeben, üblicherweise wöchentlich mehr als 48 Stunden zu arbeiten. 46 % von ihnen geben außerdem an, „Management“-Aufgaben zu haben, und könnten daher unter Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie fallen, die Abweichungen von mehreren Bestimmungen der Richtlinie ermöglicht, insbesondere von Artikel 6. Letztlich scheint es so zu sein, dass nur ein Teil dieser Arbeitnehmer wirklich die Opt-out-Möglichkeit in Anspruch nehmen müsste, weil sie die Obergrenze von 48 Wochenstunden überschreiten und nicht durch andere Abweichungen gedeckt zu sein scheinen.

Weil der Bezugszeitraum für die Berechnung der 48 Stunden nicht dem Flexibilitätsbedarf der Unternehmen entspricht und er nicht tarifvertraglich auf ein Jahr ausgedehnt werden kann

Der Bezugszeitraum für die Berechnung der maximalen Wochenarbeitszeit wird in Artikel 16 Absatz 2 auf vier Monate festgelegt. Allerdings lassen die verschiedenen Absätze des Artikels 17 diverse Abweichungen von Artikel 16 und damit die Festlegung eines anderen Bezugszeitraums zu. Gemäß Artikel 17 Absatz 4 darf der Bezugszeitraum sechs Monate nicht überschreiten. Allerdings haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, vorausgesetzt, dass die allgemeinen Grundsätze des Schutzes von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer eingehalten werden, zuzulassen, dass aus objektiven technischen oder arbeitsorganisatorischen Gründen im Wege von Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern andere Bezugszeiträume festgelegt werden, die aber auf keinen Fall zwölf Monate überschreiten dürfen.

Das Vereinigten Königreich stellt, was die Erfassung der Arbeitnehmer durch Tarifverträge angeht, eindeutig einen Sonderfall dar (siehe Nummer 1.3.). So sind im Privatsektor nur 22 % der Arbeitnehmer tarifvertraglich erfasst.

Auf diese Besonderheit wird im kürzlich veröffentlichten CBI-Bericht¹⁶ mit Nachdruck hingewiesen. Laut britischem Industrieverband *ist die individuelle Opt-out-Vereinbarung angesichts der Bedeutung, die individuell abgeschlossenen Verträgen beigemessen wird, für das Vereinigten Königreich besonders wichtig. Welche Flexibilitätsmöglichkeiten ein Mitgliedstaat am meisten zu nutzen beschließt, hängt sehr stark von seinem System der Arbeitsbeziehungen ab. Einige Mitgliedstaaten benutzen Tarifverträge und Personalvereinbarungen dazu, um die durchschnittliche Arbeitszeit über 52 Wochen festzulegen, einige nutzen dagegen Abweichungen für die einzelnen Arbeitnehmer, wodurch es möglich wird, die höher bezahlten Beschäftigten oder Fachkräfte aus den Arbeitszeitbegrenzungen auszunehmen.*

¹⁶

CBI, *The Working Time Directive and the individual Opt-out*, S. 4.

Weil die potenziell anwendbaren Abweichungen unklar sind

Aus allen eingegangenen Beiträgen geht hervor, dass die Unsicherheit über den Anwendungsbereich der Abweichung in Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie (wenn die Arbeitszeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann) ein anderer Grund dafür ist, weshalb sich Personen, die unter diese Abweichung fallen können, für die Opt-out-Lösung entschieden haben.

Weil dadurch der bürokratische Aufwand auf ein Minimum reduziert wird

Durch die Änderung der *Working Time Regulations* von 1999 wurden die Anforderungen hinsichtlich des Führens von Listen betreffend Arbeitnehmer, die eine Opt-out-Vereinbarung unterzeichnet haben, beträchtlich gesenkt. Diese Vereinfachung ist wohl ein wesentlicher Grund dafür, dass die Opt-out-Lösung selbst dann gewählt wird, wenn der Arbeitnehmer im Allgemeinen die 48-Stunden-Obergrenze nicht überschreitet.

2.2.1.6. Die Auswirkungen des Opt-out auf Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer

Mit der Richtlinie soll die Verbesserung der Arbeitsumwelt gefördert und damit ein besserer Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer gewährleistet werden. Um dieses Ziel zu erreichen, werden in der Richtlinie Mindestvorschriften insbesondere für die wöchentliche Höchstarbeitszeit festgelegt.

Dass zwischen langer Arbeitsdauer einerseits und Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer andererseits ein Zusammenhang besteht, braucht nicht mehr nachgewiesen zu werden. Zahlreiche Studien¹⁷ haben gezeigt, dass die arbeitsbedingte Ermüdung mit der Zahl der Arbeitsstunden zunimmt. Die Erfahrung zeigt, dass Ermüdung und Nachlassen der Konzentration nach einer bestimmten Zeit nicht mehr zu vermeiden sind und dass das Risiko von Arbeitsunfällen während der letzten Arbeitsstunden zunimmt. Mehrere Studien führen zu der Schlussfolgerung, dass eine wöchentliche Arbeitszeit von mehr als 50 Stunden auf lange Sicht schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer haben kann.

In diesem Kontext wäre es nützlich, bewerten zu können, wieweit die Anwendung des Opt-out oder, genauer gesagt, eine Arbeitszeit über der in der Richtlinie festgelegten Obergrenze negative Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer hatte.

Diese Analyse scheint aber nicht möglich zu sein, weil es an zuverlässigen Daten fehlt. Nach der Änderung der *Working Time Regulations* von 1999 wurden die Pflichten im Zusammenhang mit dem Führen von Listen auf ein absolutes Minimum reduziert (nur die Zustimmung selbst wird registriert), weshalb es nicht möglich ist, festzustellen, wer das Opt-out genutzt hat, wie viele Arbeitsstunden über die Obergrenze hinaus geleistet wurden und natürlich welche Folgen dies für Gesundheit und Sicherheit hatte.

¹⁷

Siehe die im Dokument KOM (90) 317 endg. dargestellte Lehrmeinung.

Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass die einschlägigen Forschungsergebnisse, die deutliche Auswirkungen langer Arbeitsstunden auf Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer erkennen lassen, im vorliegenden Fall Lügen gestraft würden.

In einer neueren Studie¹⁸, die einen Überblick über die vorliegenden Forschungsarbeiten zum Zusammenhang zwischen langer Arbeitszeit einerseits und Gesundheitsschutz und Sicherheit andererseits enthält, heißt es: *die verfügbaren Belege weisen auf einen Zusammenhang zwischen langer Arbeitszeit und Ermüdung hin. Außerdem: Die Belege zeigen, dass eine Verbindung zwischen langer Arbeitszeit und Stress sowie anderen negativen Auswirkungen auf die psychische Gesundheit besteht. Es gibt ausreichende Gründe zur Sorge hinsichtlich eines möglichen Zusammenhangs zwischen langer Arbeitszeit und Auswirkungen auf die körperliche Gesundheit einschließlich der Herz-Kreislaufkrankungen, insbesondere für diejenigen, die wöchentlich mehr als 48-50 Stunden arbeiten.*

Was schließlich den Zusammenhang zwischen langer Arbeitszeit und Sicherheit angeht, so wird in der Studie unterstrichen, *dass es Anlass zur Sorge hinsichtlich der Beziehung zwischen langer Arbeitszeit und Sicherheit/Unfällen zu geben scheint.*

Es sei darauf hingewiesen, dass Faktoren wie die freie Entscheidung des Arbeitnehmers die Auswirkungen langer Arbeitszeit auf Gesundheit und Sicherheit abmildern können. So vertreten die Autoren einer Studie aus dem Jahre 1996¹⁹ die Ansicht, *dass eine Person, die selbst entscheidet, 13 Stunden zu arbeiten, weil ihr die Arbeit Freude macht, ihr Wohlbefinden höher einstufen dürfte als eine Person, die wegen hoher Arbeitsbelastung gezwungen ist, 13 Stunden zu arbeiten.*

2.2.2. Die Anwendung von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i in anderen Mitgliedstaaten

Ursprünglich wurde die Möglichkeit, Artikel 6 nicht anzuwenden, nur vom Vereinigten Königreich genutzt. Doch nachdem das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *SIMAP* ergangen war, sahen einige Mitgliedstaaten das Opt-out als eine Möglichkeit, bestimmte durch diese Rechtsprechung entstandene Probleme abzumildern und so den Ärzten, die dies wünschen, eine wöchentliche Arbeitszeit von mehr als 48 Stunden (einschließlich des gesamten Bereitschaftsdienstes) zu ermöglichen. Alle Mitgliedstaaten, die das Opt-out in ihre Gesetzgebung übernommen haben, taten dies ausschließlich für den Gesundheitssektor (mit Ausnahme Luxemburgs).

Es ist nicht möglich, die Anwendung des Opt-out in diesen Ländern in irgendeiner Form zu bewerten, da es noch am ausreichenden Abstand fehlt. Im Augenblick ist nur ein Überblick über die Rechtsvorschriften möglich, die die Opt-out-Möglichkeit enthalten.

2.2.2.1. Luxemburg

Luxemburg hat das Opt-out für einen bestimmten Wirtschaftszweig eingeführt, nämlich für das Hotel- und Gaststättengewerbe.

¹⁸ Beswick, J. et al., *Working Long Hours*, HSL/2003/02, zugänglich unter: http://www.hse.gov.uk/research/hsl_pdf/2003/hsl03-02.pdf.

¹⁹ Bliese, P. D., Halverson, R. R., *Individual and nomothetic models of job stress: An examination of work hours, cohesion and well-being*, zitiert bei Beswick, J., *Working Long Hours*, S. 10

Das Gesetz vom 20. Dezember 2002 über die Arbeitszeitregelung der Arbeitnehmer, Lehrlinge und Praktikanten im Hotel- und Gaststättengewerbe sieht im Artikel 4 Absatz 4 vor, *dass der Arbeitgeber, der einen Beschäftigten mehr als 48 Stunden im Laufe eines Sieben-Tage-Zeitraums, berechnet als Mittelwert des Bezugszeitraums, arbeiten lässt, zuvor die ausdrückliche Zustimmung des Beschäftigten erhalten muss.*

Die Zustimmung muss schriftlich zu Beginn eines jeden Bezugszeitraums gegeben werden.

Der Arbeitgeber muss eine aktuelle Liste über alle Arbeitnehmer führen, die eine solche Arbeit leisten. Im Falle von Unternehmen, die nicht verpflichtet sind, einen Arbeitsorganisationsplan gemäß Artikel 6 des vorliegenden Gesetzes zu erstellen, muss der Arbeitgeber eine aktuelle Liste führen, der die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit sämtlicher Beschäftigten zu entnehmen ist.

Es sei darauf hingewiesen, dass die durch dieses Gesetz festgelegten Bezugszeiträume je nach Größe des Unternehmens vier Wochen, acht Wochen oder sechs Monate betragen, d. h. dass sie im Allgemeinen restriktiver sind als in der Richtlinie vorgeschrieben (4 Monate, 6 Monaten oder 1 Jahr).

Dieses Gesetz tritt in Kraft:

- am 1. Januar 2003 für die Unternehmen, die regelmäßig mindestens 50 Arbeitnehmer beschäftigen, und die Unternehmen, die die Restauration auf Flussschiffen betreiben;
- am 1. Januar 2004 für die Unternehmen, die regelmäßig zwischen 15 und 49 Arbeitnehmer beschäftigen;
- am 1. Januar 2005 für die Unternehmen, die regelmäßig weniger als 15 Arbeitnehmer beschäftigen, und die Saisonbetriebe.

2.2.2.2. Frankreich

Auch in Frankreich wurde die Opt-out-Möglichkeit nur begrenzt und im Rahmen einer Gesetzgebung durchgeführt, die ein gegenüber der Richtlinie höheres Schutzniveau vorsieht.

Durch die Dekrete Nr. 2002-1421, 1422, 1423, 1424 und 1425 vom 6. Dezember 2002 werden die Rechtsvorschriften geändert, die für Krankenhausfachpersonal, Fachpersonal, das in öffentlichen Krankenhäusern Teilzeitarbeit leistet, Krankenhausassistenten, Vertragsfachpersonal in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen sowie Ärzte und Apotheker, die von öffentlichen Gesundheitseinrichtungen eingestellt werden, gelten.

Alle diese Dekrete enthalten eine Bestimmung, dass diese Personen auf freiwilliger Basis über ihre wöchentliche Dienstpflicht hinaus zusätzliche Arbeitszeit ableisten können, für die entweder Zeitausgleich oder Vergütung gewährt wird.

Diese Dekrete traten am 1. Januar 2003 in Kraft.

2.2.2.3. Andere Mitgliedstaaten

Andere Mitgliedstaaten bereiten derzeit neue Rechtstexte vor, die eine Opt-out-Möglichkeit für den Gesundheitssektor oder für Fälle vorsehen, in denen die Arbeitszeit regelmäßigen Bereitschaftsdienst umfasst. Dies gilt insbesondere für Deutschland, die Niederlande und Spanien.

2.2.2.4. Künftige Mitgliedstaaten

Nach den der Kommission vorliegenden Informationen, haben unter den künftigen Mitgliedstaaten zwei (Malta und Zypern) Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i in ihr nationales Arbeitsrecht übernommen. Slowenien wendet das Opt-out nur auf die Ärzte an. Andere künftige Mitgliedstaaten (Estland, Ungarn, Lettland, Litauen) könnten diese Bestimmung anwenden, um die durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgeworfenen Probleme zu bewältigen.

3. DEFINITION DER ARBEITSZEIT

In Artikel 2 der Richtlinie wird die Arbeitszeit definiert als *„jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausgeübt oder Aufgaben wahrnimmt“*. Der Logik der Richtlinie folgend gibt es keine Zwischenkategorie: eine Zeitspanne ist entweder Arbeitszeit oder Ruhezeit, und diese Begriffe schließen sich wechselseitig aus.

3.1. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs

3.1.1. Die Rechtssache SIMAP²⁰

Der Gerichtshof musste sich zur Einstufung des Bereitschaftsdienstes, mit oder ohne persönliche Anwesenheit des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz, im Sinne der Richtlinie äußern. In der Rechtssache SIMAP hatte das Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana gemäß Artikel 234 EG-Vertrag fünf Fragen nach der Auslegung der Richtlinien 89/391/EWG und 93/104/EG zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Was die Definition von „Arbeitszeit“ angeht, möchte das spanische Gericht im Kern wissen, ob der Bereitschaftsdienst, den die Ärzte der Teams zur medizinischen Grundversorgung in Form persönlicher Anwesenheit in den Gesundheitseinrichtungen oder in Form der Rufbereitschaft leisten, als Arbeitszeit oder als Überstunden im Sinne der Richtlinie anzusehen ist. Der Gerichtshof antwortete auf diese Frage, *„dass der Bereitschaftsdienst, den die Ärzte der Teams zur medizinischen Grundversorgung in Form persönlicher Anwesenheit in der Gesundheitseinrichtung leisten, insgesamt als Arbeitszeit und gegebenenfalls als Überstunden im Sinne der Richtlinie 93/104 anzusehen ist. Beim Bereitschaftsdienst in Form von Rufbereitschaft ist nur die Zeit, die für die tatsächliche Erbringung von Leistungen der medizinischen Grundversorgung aufgewandt wird, als Arbeitszeit*

²⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-303/98, Ersuchen des Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Spanien) in der Rechtssache Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) gegen Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, Sammlung der Rechtsprechung 2000, S. I-07963.

anzusehen“. Nach Ansicht des Gerichtshofs steht diese Auslegung im Einklang mit dem Ziel der Richtlinie, das darin besteht, die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Der Gerichtshof stellt – ebenso wie zuvor der Generalanwalt – fest, dass ein Ausschluss des Bereitschaftsdienstes in Form persönlicher Anwesenheit vom Begriff der Arbeitszeit dieses Ziel ernsthaft gefährden würde²¹.

Unausgesprochen schloss sich der Gerichtshof damit der Auffassung an, dass die drei Elemente der Definition von Arbeitszeit kumulativ sind. Unter der Randnummer 48 erklärt der Gerichtshof in seinem Urteil, dass *„der Bereitschaftsdienst der Ärzte der Teams zur medizinischen Grundversorgung in Form persönlicher Anwesenheit in der Gesundheitseinrichtung die charakteristischen Merkmale des Begriffes der Arbeitszeit auf(weist). Bei dieser Art Bereitschaftsdienst sind unstreitig die beiden ersten Voraussetzungen erfüllt. Zudem ist die Verpflichtung der Ärzte, sich zur Erbringung ihrer beruflichen Leistungen am Arbeitsplatz aufzuhalten und verfügbar zu sein, als Bestandteil der Wahrnehmung ihrer Aufgaben anzusehen, auch wenn die tatsächlich geleistete Arbeit von den Umständen abhängt“*.

Mit anderen Worten: der Gerichtshof bestätigt, dass die drei Kriterien der Definition von Arbeitszeit im vorliegenden Fall erfüllt sind. Die Tatsache, dass sich der Gerichtshof ausdrücklich bemüht, das Vorhandensein des dritten Kriteriums zu begründen, veranlasst zu der Schlussfolgerung, dass er sich der These von der Eigenständigkeit der Kriterien für die Definition von Arbeitszeit nicht anschließt.

3.1.2. Die Rechtssache Jaeger²²

Auch in dieser Rechtssache musste sich der Gerichtshof zur Einstufung des Bereitschaftsdienstes äußern, den ein Arzt in Form persönlicher Anwesenheit im Krankenhaus leistet. Die grundlegenden Fakten waren denjenigen in der Rechtssache SIMAP vergleichbar, aber der Gerichtshof hatte sich in diesem Fall dazu zu äußern, ob Bereitschaftsdienste in vollem Umfang als Arbeitszeit zu werten sind, auch wenn der Betroffene tatsächlich nicht seinen beruflichen Aufgaben nachgeht, sondern es ihm gestattet ist, während dieser Dienste zu schlafen. Laut vorlegendem Gericht war diese Frage in der Rechtssache SIMAP nicht gestellt und daher vom Gerichtshof auch nicht beantwortet worden.

Für den Gerichtshof (Randnummern 60 und 61 des Urteils) ist der Umstand, dass sich der Gerichtshof im Urteil Simap nicht ausdrücklich zu der den Ärzten, die einen Bereitschaftsdienst in Form persönlicher Anwesenheit im Krankenhaus leisten, gegebenen Möglichkeit geäußert hat, sich während der Zeiten, in denen sie nicht zur Arbeitsleistung herangezogen werden, auszuruhen oder zu schlafen, ohne Bedeutung. Solche Zeiten beruflicher Untätigkeit sind Teil des Bereitschaftsdienstes. Damit bestätigt der Gerichtshof, dass *„die Richtlinie 93/104 dahin auszulegen ist, dass der Bereitschaftsdienst, den ein Arzt in Form persönlicher Anwesenheit im Krankenhaus leistet, in vollem Umfang Arbeitszeit im Sinne dieser Richtlinie darstellt, auch wenn es dem Betroffenen in Zeiten, in denen er nicht in Anspruch genommen wird, gestattet ist, sich an seiner Arbeitsstelle auszuruhen, so dass die Richtlinie der*

²¹ Urteil des Gerichtshofs vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-303/98, Randnummer 49

²² Urteil des Gerichtshofs vom 9. Oktober 2003 in der Rechtssache C-151/02, Ersuchen des Landesarbeitsgerichts Schleswig-Holstein (Deutschland) im Rahmen des bei diesem anhängigen Rechtsstreits Landeshauptstadt Kiel gegen Norbert Jaeger, noch nicht veröffentlicht.

Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der Zeiten, in denen ein Arbeitnehmer während eines Bereitschaftsdienstes untätig ist, als Ruhezeit eingestuft werden“.

Hervorzuheben ist, dass sich der Gerichtshof auch in diesem Fall der Auffassung des Generalanwalts hinsichtlich der Eigenständigkeit der drei Kriterien für die Definition der Arbeitszeit nicht angeschlossen hat. Aus dem Urteil geht eindeutig hervor, dass die drei Kriterien kumulativ sind. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist entscheidend *„für die Annahme, dass der von den Ärzten im Krankenhaus geleistete Bereitschaftsdienst die charakteristischen Merkmale des Begriffes Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 93/104 aufweist, (...) dass sie sich an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort aufhalten und diesem zur Verfügung stehen müssen, um gegebenenfalls sofort ihre Leistungen erbringen zu können. Wie sich nämlich aus Randnummer 48 des Urteils SIMAP ergibt, sind diese Verpflichtungen, aufgrund deren die betroffenen Ärzte ihren Aufenthaltsort während der Wartezeiten nicht frei bestimmen können, als Bestandteil der Wahrnehmung ihrer Aufgaben anzusehen“.*

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Auslegung der Definition der „Arbeitszeit“ deutlich begrenzt hat. Nach Auffassung des Gerichtshofs (Randnummern 58 und 59) stellen die Begriffe „Arbeitszeit“ und „Ruhezeit“ *„gemeinschaftsrechtliche Begriffe dar, die anhand objektiver Merkmale unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des Zweckes dieser Richtlinie zu bestimmen sind (...). Nur eine solche autonome Auslegung kann die volle Wirksamkeit dieser Richtlinie und eine einheitliche Anwendung der genannten Begriffe in sämtlichen Mitgliedstaaten sicherstellen. Der Umstand, dass die Definition des Begriffes Arbeitszeit auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten verweist, bedeutet daher nicht, dass die Mitgliedstaaten den Inhalt dieses Begriffes einseitig festlegen können. Die Mitgliedstaaten dürfen den Anspruch des Arbeitnehmers auf ordnungsgemäße Berücksichtigung der Arbeitszeiten und dementsprechend der Ruhezeiten somit keinerlei Bedingungen unterwerfen, da dieser Anspruch sich unmittelbar aus den Vorschriften dieser Richtlinie ergibt“.*

3.2. Die Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs

Vor dem SIMAP-Urteil wurde der Begriff der Arbeitszeit im Allgemeinen so ausgelegt, dass die Zeiten der Untätigkeit während des Bereitschaftsdienstes nicht als Arbeitszeit angesehen wurden. So machten die Kommission und die Mitgliedstaaten in der Rechtssache SIMAP vor dem Gerichtshof geltend, dass die Zeiten ständiger Bereitschaft selbst dann, wenn sich der Arzt innerhalb des Gesundheitszentrums befindet, nicht zur Arbeitszeit im Sinne von Artikel 2 der Richtlinie gerechnet werden könnten.

Wie bereits aus dem Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie²³ hervorgeht, ist zumindest in Bezug auf die Begriffe ‚Arbeitszeit‘ bzw. ‚Ruhezeit‘ allgemein festzustellen, dass sich die auf nationaler Ebene getroffenen Durchführungsmaßnahmen in aller Regel an die in der Richtlinie vorgegebene Definition halten. In einigen Fällen werden Arbeitszeit und Ruhezeit in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich definiert, da dies dort traditionsgemäß im Rahmen von Tarifverträgen und/oder durch die geltende Rechtsprechung geschieht.

Einige Mitgliedstaaten verfügen über Rechtsvorschriften für Zwischenkategorien (Mischformen zwischen Arbeitszeit und Ruhezeiten), etwa Rufbereitschaft, Bereitschaftsdienst, Fahrtzeiten usw.

In den meisten Mitgliedstaaten wurden während Bereitschaften die tätigkeitsfreien Zeiten nicht als Arbeitszeit angesehen, entweder weil der Begriff der Arbeitszeit wie oben dargestellt ausgelegt wurde, oder weil in den Rechtsvorschriften Zwischenzeiten vorgesehen waren, in denen der Arbeitnehmer keine Arbeitsleistung erbringen, aber erforderlichenfalls zur Verfügung stehen muss.

Also hat die Rechtsprechung des Gerichtshofs tief greifende Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, die den Bereitschaftsdienst in Form persönlicher Anwesenheit am Arbeitsplatz nicht in vollem Umfang als Arbeitszeit einstufen. Auch wenn sich diese Auswirkungen nicht auf den Gesundheitssektor begrenzen können, so sind sie hier doch am größten, da in diesem Sektor die Arbeitsorganisation (vor allem der Ärzte) im Allgemeinen regelmäßige Bereitschaften vorsieht.

Diese Auswirkungen werden noch an Bedeutung gewinnen, wenn die Richtlinie 2000/34/EG für die „Ärzte in der Ausbildung“ anzuwenden ist, also ab 1. August 2004, und vor allem nach Ablauf der Übergangszeit²⁴ (5 Jahre, verlängerbar auf maximal 8 Jahre). In vielen Ländern leisten nämlich die Ärzte in der Ausbildung den größten Teil der Bereitschaften in Form persönlicher Anwesenheit am Arbeitsplatz. Im Weißbuch zu den Sektoren und Tätigkeitsbereichen, die von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossen sind, heißt es unter Hinweis auf eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie, „dass ... die wöchentliche Arbeitszeit von Ärzten in der Ausbildung ... in vielen Ländern häufig 55 Stunden übersteigt“.

²³ Bericht der Kommission – Stand der Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung („Arbeitszeitrichtlinie“), Dokument KOM(2000) 787 endg., S. 9.

²⁴ Nach dem neuen Artikel 17 Absatz 2 Nummer 2.4 Buchstabe a Ziffer iii "stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Zahl der Wochenarbeitsstunden keinesfalls einen Durchschnitt von 58 während der ersten drei Jahre der Übergangszeit, von 56 während der folgenden zwei Jahre und von 52 während des gegebenenfalls verbleibenden Zeitraums übersteigt".

Um die maximale Wochenarbeitszeit von 48 Stunden einschließlich des vollständigen Bereitschaftsdienstes einhalten zu können, müssen die meisten Mitgliedstaaten zusätzliche Ärzte einstellen, wenn sie das Qualitätsniveau der ärztlichen Versorgung halten wollen. Die Impact-Studie muss sowohl auf nationaler wie auf Gemeinschaftsebene erst noch gemacht werden²⁵. Als Beispiel sei aber erwähnt, dass der Vertreter der deutschen Regierung während der Verhandlung in der Rechtssache *Jaeger* erklärt hat, falls der Gerichtshof die Rechtsprechung SIMAP bestätige, würde sich der Personalbedarf um rund 24 % erhöhen und müssten 15 000 bis 27 000 zusätzliche Ärzte eingestellt werden, während es aber deutlich weniger arbeitslose Ärzte in Deutschland gebe. Deutschland vertrat bei dieser Gelegenheit die Ansicht, dass sich die zusätzlichen Kosten auf 1,75 Milliarden € belaufen würden²⁶. Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs müssten zwischen 6 250 und 12 550 Ärzte sowie 1 250 nichtärztliche Beschäftigte eingestellt werden. Die zusätzlichen Kosten würden zwischen 380 und 780 Millionen Pfund betragen. In den Niederlanden schließlich geht man davon aus, dass 10 000 neue Pflegekräfte eingestellt werden müssten, was zusätzlichen Kosten in Höhe von 400 Millionen € entspricht. Alle Mitgliedstaaten sind sich einig, dass es, selbst wenn es finanziell möglich wäre, das erforderliche Personal einzustellen, um das gleiche Pflegeniveau zu halten, in der Praxis doch unmöglich wäre, weil nicht genügend Bewerber mit der erforderlichen Ausbildung für die zu besetzenden Stellen zur Verfügung stehen.

Es steht zu befürchten, dass einige Mitgliedstaaten, um die Auswirkungen zu begrenzen, vor allem solange die neuen Organisationsmodelle noch nicht eingeführt sind oder die Zahl der Einstellungen den Bedarf noch nicht deckt, auf Abweichungen oder Ausnahmeregelungen zurückgreifen, im wesentlichen auf die von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i gebotene Möglichkeit, Artikel 6 nicht anzuwenden, wenn sich der einzelne Arbeitnehmer dazu bereit erklärt. Dies ist in einigen Mitgliedstaaten bereits der Fall oder wird es demnächst sein. Es besteht auch die Gefahr, dass angesichts dieser Schwierigkeiten einige Staaten versucht sein könnten, zu Lösungen zu greifen, die wesentlich weniger Schutz gewähren, insbesondere den Einsatz selbstständiger, also nicht unter die Richtlinienbestimmungen fallender Ärzte.

4. VEREINBARKEIT VON BERUFS- UND FAMILIENLEBEN

Wenn von Flexibilität der Arbeitszeit die Rede ist, geht man im Allgemeinen davon aus, dass sie vor allem im Interesse der Arbeitgeber ist, oft zum Nachteil der Arbeitnehmer. Eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung entspricht jedoch auch den steigenden Bedürfnissen der Arbeitnehmer, insbesondere derjenigen, die Kleinkinder oder ältere Menschen betreuen, und kommt nicht nur den Unternehmen entgegen, die sich auf die Nachfrage der Verbraucher und Kunden nach verlängerten Betriebszeiten anpassen oder rasch auf ausgeprägte Nachfrageschwankungen reagieren müssen.

²⁵ Die Kommission hat zwei Ausschreibungen für die Untersuchung der Auswirkungen des Simap-Urteils in den Mitgliedstaaten veröffentlicht. Auf die erste Ausschreibung ging innerhalb der vorgesehenen Frist kein Angebot ein, das einzige auf die zweite Ausschreibung eingegangene Angebot wurde vom Bewertungsausschuss abgelehnt. Im Anschluss an das *Jaeger*-Urteil wird eine weitere Ausschreibung veröffentlicht.

²⁶ Siehe die Randnummer 44 der Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache *Jaeger* (C-151/02).

Die Notwendigkeit einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ergibt sich vor allem aus den soziologischen Veränderungen in der europäischen Gesellschaft, insbesondere dem massiven Zustrom von Frauen auf den Arbeitsmarkt, der Zunahme der Scheidungsrate, der Instabilität und Heterogenität der Familienstrukturen oder auch der demografischen Entwicklung.

Durch Schritte hin zu einer besseren Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben und zu mehr Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern wird die kollektive Arbeitsqualität verbessert und eine möglichst große Erwerbsbeteiligung gefördert. Verbessert wird auch die Produktivität durch mehr Motivation und Einsatzbereitschaft oder durch größere Möglichkeiten beruflicher oder persönlicher Bildung.

In allen Mitgliedstaaten wurden – oder werden demnächst – vom Gesetzgeber oder durch Vereinbarungen der Sozialpartner Maßnahmen getroffen, durch die die Arbeitszeit flexibilisiert und dadurch eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ermöglicht werden soll. Wie aus einer neueren Studie hervorgeht²⁷, sind die getroffenen Maßnahmen höchst unterschiedlich, sowohl was ihren Inhalt als auch was den persönlichen Anwendungsbereich angeht, wobei sie oft folgende Elemente umfassen:

- Möglichkeit der Kürzung oder Anpassung der Arbeitszeit für die Betreuung von Kleinkindern, kranken Kindern oder pflegebedürftigen Familienangehörigen
- Erleichterung und Förderung der Teilzeitarbeit
- mehr Möglichkeiten zur Anpassung der individuellen Arbeitszeit entsprechend der beruflichen Situation des Ehepartners
- Einführung von Arbeitszeit-Sparsystemen (Arbeitszeitkonten)
- schrittweise Reduzierung der Arbeitszeit älterer Arbeitnehmer (Phasing-out)

Die Kommission ist überzeugt, dass die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie genutzt werden könnte, um die Mitgliedstaaten zu ermutigen, Maßnahmen zu treffen, die auf eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben abzielen.

²⁷

Recent developments in the European Union and EFTA countries in the areas of working time, flexible working hours and reconciliation of work and family, Juni 2003.

ZWEITER TEIL: OPTIONEN

Die obige Analyse zeigt, dass über die zwei wichtigen Probleme hinaus, die nach den Bestimmungen der Richtlinie überprüft werden müssen, auch die Entscheidungen des Gerichtshofs in den Rechtssachen *SIMAP* und *Jaeger* behandelt werden müssen.

Es gibt mehrere Lösungsmöglichkeiten. Aus diesem Grund ist es notwendig, die Kriterien zu definieren, denen nach Auffassung der Kommission die gewählte Lösung entsprechen muss.

Erstens und vor allem müsste die Lösung geeignet sein,

- im Zusammenhang mit der Arbeitszeit größeren Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten;
- den Unternehmen und den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung einzuräumen;
- eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben zu ermöglichen;
- unverhältnismäßige Belastungen der Unternehmen, insbesondere der KMU, zu vermeiden.

Die Entwicklung hin zu größerer Flexibilität der Arbeitszeit entspricht den Vorgaben der sozialpolitischen Agenda, in der ein globaleres Konzept der Thematik der Arbeitsqualität präsentiert wird, angefangen von der Hygiene und Sicherheit bis hin zur Vereinbarung von Familien- und Berufsleben und zum notwendigen Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit.

Eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung entspricht den Bedürfnissen sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer. Für den Arbeitgeber geht es im Wesentlichen darum, die tatsächliche Arbeitszeit an – saisonale oder unregelmäßige – Nachfrageschwankungen anzupassen. Für die Arbeitnehmer bedeutet eine größere Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung, dass sie das Berufsleben besser mit dem Familienleben vereinbaren können.

In Artikel 18.1 b) i) enthaltene Bestimmungen, die die Möglichkeit schaffen, auf freiwilliger und individueller Basis im Durchschnitt eines Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden in der Woche zu arbeiten, könnte das Ziel der Richtlinie des Schutzes von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in Frage gestellt werden. Dies ist auch der Grund, weshalb in der Richtlinie eine Überprüfung dieser Bestimmung nach sieben Jahren der Anwendung vorgesehen ist.

Die einzige Erfahrung, auf die man in diesem Bereich zurückgreifen kann (im Vereinigten Königreich, siehe Teil 1, Nummer 2), hat die Schwierigkeiten gezeigt sicherzustellen, dass Geist und Inhalt der Richtlinie eingehalten und echte Garantien für Arbeitnehmer vorgesehen werden. Außerdem ist eine nicht beabsichtigte Wirkung zu erkennen: es ist schwierig, bei den Arbeitnehmern, die eine Opt-out-Vereinbarung unterschrieben haben, die Einhaltung der anderen Richtlinienbestimmungen zu gewährleisten (oder wenigstens zu kontrollieren).

Die Kommission bittet die Adressaten dieser Mitteilung, sich zur Notwendigkeit einer Überarbeitung des derzeitigen Textes oder anderer, nicht notwendigerweise gesetzgeberischer Initiativen zu äußern. Fünf wesentliche Punkte treten in den Vordergrund und müssten behandelt werden:

- der erste bezieht sich auf die Bezugszeiträume;
- der zweite bezieht sich auf die Auslegung des Arbeitszeitkonzepts durch den Gerichtshof in den Rechtssachen SIMAP und Jaeger;
- der dritte betrifft die Anwendungsbedingungen von Artikel 18.1 b) i) (opt out);
- der vierte behandelt Maßnahmen zur Ermöglichung einer bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben;
- der fünfte betrifft die Frage, inwieweit mithilfe eines umfassenden Ansatzes bei der Behandlung dieser Fragen eine ausgeglichene Lösung erzielt werden könnte, die den obengenannten Kriterien Rechnung tragen könnte.

DRITTER TEIL: DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Mit der vorliegenden Mitteilung soll ein umfassendes Konsultationsverfahren eingeleitet werden, das möglicherweise zur Änderung der Richtlinie führen kann.

Daher richtet sich die vorliegende Mitteilung an das Europäische Parlament, an den Rat, an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, an den Ausschuss der Regionen und an die Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene. Hauptzweck der Mitteilung ist es, die Meinungen dieser Institutionen und Organisationen zu den im vorliegenden Text behandelten Fragen einzuholen.

Soweit die europäischen Sozialpartner betroffen sind, stellt die vorliegende Mitteilung die Anhörung gemäß Artikel 138 Absatz 2 des Vertrags dar (erste Phase der Anhörung). Sie werden daher eingeladen, sich über die Notwendigkeit einer Änderung dieser Richtlinie im Hinblick auf die im zweiten Teil dargestellten Punkte zu äußern. Im weiteren Verlauf werden die Sozialpartner gegebenenfalls gemäß Artikel 138 Absatz 3 zum Inhalt eines in Aussicht genommenen Vorschlags angehört.

Um auch die interessierten Organisationen auf nationaler Ebene einzubeziehen, wird die Mitteilung über die Website der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales zugänglich gemacht

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_fr.html). Alle interessierten Organisationen können ihre Anmerkungen und Vorschläge ausschließlich per E-Mail an folgende Anschrift richten: empl-labour-law@cec.eu.int. Die Reaktionen müssen bis spätestens 31. März 2004 eingehen.

Die Kommissionsstellen werden die eingegangenen Beiträge sorgfältig prüfen.

Im Anschluss an diese Prüfung wird die Kommission die gebotenen Schlussfolgerungen ziehen, denen natürlich nicht vorgegriffen werden kann.