



## ÖFFENTLICHE KONSULTATION ZUR ÜBERARBEITUNG DER ARBEITSZEITRICHTLINIE

### HINTERGRUND

Wie die Arbeitszeit im öffentlichen und privaten Sektor organisiert und geregelt ist, hat erhebliche soziale, wirtschaftliche und politische Auswirkungen. Auf EU-Ebene zielt die Richtlinie 2003/88/EG (Arbeitszeitrichtlinie)<sup>1</sup> darauf ab, für alle Mitgliedstaaten gemeinsame Mindeststandards für den Schutz der Arbeitnehmer vor Gesundheits- und Sicherheitsrisiken festzulegen, die mit überlangen oder unangemessenen Arbeitszeiten sowie mit unzureichenden Ruhe- und Erholungszeiten einhergehen. Artikel 31 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält eine ähnliche Bestimmung: „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.“

In den vergangenen zwanzig Jahren haben sich die Arbeitswelt und die Wirtschaft wesentlich verändert; diese Veränderungen haben wiederum viele Aspekte der Arbeitszeitgestaltung deutlich beeinflusst. Angesichts dessen muss darüber nachgedacht werden, welche Art von Arbeitszeitrecht die EU braucht, um heute und morgen die sozialen, wirtschaftlichen, technologischen und demografischen Herausforderungen bewältigen zu können, die sich in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts stellen.

Die Kommission hat deshalb eine umfassende Überprüfung der Arbeitszeitrichtlinie eingeleitet. Ziel ist es, zu analysieren, welche Änderungen am geltenden Rechtsrahmen unter Umständen notwendig sein könnten, um zu einer Arbeitszeitregelung zu gelangen, die den Bedürfnissen der Arbeitnehmer, Unternehmen, öffentlichen Dienste und Verbraucher in der gesamten EU am besten gerecht wird.

#### ***Reichweite und Bedeutung der EU-Arbeitszeitregelung***

Die Richtlinie wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat aufgrund von Artikel 137 Absatz 2 des EG-Vertrages (nunmehr Artikel 153 AEUV) erlassen, wonach die Gemeinschaft Maßnahmen zur

---

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

Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer treffen konnte.

Die Richtlinie gilt für alle öffentlichen und privaten Tätigkeitsbereiche und schließt auch die Gesundheitsversorgung und Notdienste ein.

Die Richtlinie gilt jedoch nicht für Selbstständige. Ob sie für Freiwillige gilt, variiert von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, denn es kommt darauf an, ob sie als „Arbeitnehmer“ im Sinne der eigenständigen Definition des EU-Rechts<sup>2</sup> gelten und welche konkrete Arbeitszeitregelung nach den anwendbaren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten unter den tatsächlichen Umständen auf sie anwendbar ist.

Die derzeit geltende Arbeitszeitrichtlinie ist eine Kodifizierung zweier älterer Richtlinien; die wichtigste von beiden wurde 1993 auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission<sup>3 4</sup> erlassen.

Die Richtlinie legt für alle Mitgliedstaaten gemeinsame Mindestanforderungen fest. Dazu gehören

- tägliche und wöchentliche Ruhepausen für Arbeitnehmer (im Regelfall 11 zusammenhängende Stunden tägliche Ruhezeit und 24 bis 35 Stunden kontinuierliche Ruhezeit pro Woche)
- eine Ruhepause während der Arbeitszeit (wenn die tägliche Arbeitszeit sechs Stunden überschreitet)
- Beschränkung der Wochenarbeitszeit für Arbeitnehmer (durchschnittlich 48 Stunden pro Woche einschließlich Überstunden)
- bezahlter Jahresurlaub für Arbeitnehmer (mindestens 4 Wochen pro Jahr)
- besonderer Schutz von Nachtarbeitern<sup>5</sup>:

---

<sup>2</sup> Siehe Urteil des EuGH in der Rechtssache C-428/09, Slg. 2010,I-09961, *Union syndicale Solidaires Isère/Premier ministre u. a.*

<sup>3</sup> Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung – KOM(90) 317 vom 20. September 1990.

<sup>4</sup> Für Ärzte in der Ausbildung galt die Richtlinie von 1993 nicht, sie wurden jedoch durch die Änderungsrichtlinie 2000/34/EG einbezogen. Die Mitgliedstaaten mussten daher dafür sorgen, dass die Bestimmungen der Richtlinie ab dem 1. August 2004 auch für Ärzte in der Ausbildung galten. Ausgenommen von dieser Frist war nur die in der Richtlinie vorgesehene Begrenzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden: Da lange Arbeitszeiten damals in vielen Mitgliedstaaten fester Bestandteil der Ausbildung von Ärzten waren, erlaubte die Richtlinie von 2000 längere Übergangsregelungen für die stufenweise Anwendung der Arbeitszeitbegrenzungen auf Ärzte in der Ausbildung in der Zeit vom August 2004 bis zum 31. Juli 2009. Eine weitere Möglichkeit, leicht verlängerte Arbeitszeiten (höchstens 52 pro Woche) bis zum 31. Juli 2011 zu erlauben, wurde nur von drei Mitgliedstaaten genutzt (UK, NL, HU). Seit dem 1. August 2011 gilt die Beschränkung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden für Ärzte in der Ausbildung in allen Mitgliedstaaten.

<sup>5</sup> Als „Nachtarbeiter“ gilt, wer normalerweise zur „Nachtzeit“ im Sinne der Definition des einzelnen Mitgliedstaats arbeitet. Zudem gibt es verschiedene Ausnahmen. Siehe SEC(2010) 1611, Kapitel „night work“.

- *die normale Arbeitszeit darf (durchschnittlich) 8 Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum nicht überschreiten,*
- *die Arbeit darf 8 Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum nicht überschreiten, wenn sie mit besonderen Gefahren oder einer erheblichen körperlichen oder geistigen Anspannung verbunden ist,*
- *alle Nachtarbeiter haben Anspruch auf eine unentgeltliche Untersuchung des Gesundheitszustands vor der erstmaligen Aufnahme der Arbeit und danach in regelmäßigen Abständen,*
- *Versetzung auf eine Arbeitsstelle mit Tagarbeit „soweit jeweils möglich“, wenn gesundheitliche Probleme mit der Nachtarbeit verbunden sind,*
- *Maßnahmen, mit denen Arbeitgeber verpflichtet werden, bei regelmäßiger Inanspruchnahme von Nachtarbeitern die zuständigen Behörden auf Ersuchen davon in Kenntnis zu setzen.*

Die Richtlinie enthält keine Bestimmungen zum Entgelt (außer dem Anspruch auf 4 Wochen bezahlten Jahresurlaub).

Die Bestimmungen der Richtlinie sind recht detailliert, womit sie ihrem Ziel (Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer) gerecht wird. Allerdings lässt sie auch einigen Spielraum, damit unterschiedlichen Arbeitszeitregelungen der Mitgliedstaaten für bestimmte Tätigkeiten und Berufe Rechnung getragen werden kann:

- Die Mitgliedstaaten können die EU-Vorschriften den innerstaatlichen Gegebenheiten anpassen (so haben viele Länder eine niedrigere Höchstarbeitszeit als 48 Stunden pro Woche festgelegt).
- Es bleibt viel Spielraum für die Festlegung flexibler Arbeitszeitregelungen per Tarifvertrag (beispielsweise über eine jährliche Arbeitszeitberechnung).
- Es gibt viele Abweichungen und Ausnahmen von der allgemeinen Regelung (sie betreffen beispielsweise die Bestimmung des Zeitpunkts der Ausgleichsruhezeiten oder die individuelle Zustimmung zur Abweichung von der 48-Stunden-Regel).

Der Gerichtshof hat in einer Reihe von Urteilen festgestellt, dass die Anforderungen der Richtlinie in Bezug auf Höchstarbeitszeit, bezahlten Jahresurlaub und Mindestruhezeiten „besonders wichtige

Regeln des Sozialrechts der Gemeinschaft sind, die jedem Arbeitnehmer als ein zum Schutz seiner Sicherheit und seiner Gesundheit bestimmter Mindestanspruch zugute kommen müssen“.<sup>6</sup>

Mehrere Urteile des Gerichtshofes sind von besonderer Bedeutung für die Arbeitszeitgestaltung im öffentlichen Gesundheitswesen:

- (i) Zum „*Bereitschaftsdienst*“: In den Urteilen *SIMAP* (3. Oktober 2000), *Jaeger* (9. September 2003) und *Dellas* (1. Dezember 2005) hat der Gerichtshof entschieden, dass jeder Bereitschaftsdienst, bei dem sich der Arbeitnehmer an einem vom Arbeitgeber bezeichneten Ort aufhalten muss, in die Berechnung der Arbeitszeit nach der Richtlinie einfließen muss und nicht auf Mindestruhezeiten angerechnet werden darf. Für die Arbeitnehmer bedeutet dies, dass ihr Bereitschaftsdienst in vollem Umfang in die Berechnung ihres Anspruchs auf Ruhezeiten und der wöchentlichen Höchstarbeitszeit einfließen muss. Für die Arbeitgeber bedeutet es, dass sie bei der Gestaltung und Planung der Arbeitszeit die Beschränkungen der Richtlinie beachten und den Bereitschaftsdienst ihrer Mitarbeiter in vollem Umfang als Arbeitszeit berechnen müssen.
- (ii) Zur „*Rufbereitschaft*“: Der Gerichtshof hat im Urteil *SIMAP* auch entschieden, dass eine Rufbereitschaft, bei der ein Arbeitnehmer Leistungen erbringen muss, wenn er dazu aufgefordert wird, bei der er sich aber nicht am Arbeitsplatz aufhalten muss, sondern auch (beispielsweise) zu Hause oder an einem anderen Ort seiner Wahl bleiben kann, nicht in vollem Umfang als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie berechnet werden muss: In solchen Fällen wird nur diejenige Zeit als Arbeitszeit gezählt, in der Arbeitnehmer auf einen entsprechenden Anruf hin arbeiten.
- (iii) Zum Zeitpunkt von „*Ausgleichsruhezeiten*“: Nach der Richtlinie können tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten ganz oder teilweise hinausgeschoben werden, allerdings nur unter der Bedingung, dass die nicht in Anspruch genommenen Ruhezeiten später vollständig nachgeholt werden. Die Richtlinie schreibt jedoch nicht vor, innerhalb welcher Zeitspanne dies geschehen muss. Der EuGH hat in seinem Urteil *Jaeger* entschieden, dass sich die „gleichwertige Ausgleichsruhezeit“ unmittelbar an die betreffende verlängerte Schicht anschließen muss. Für die Arbeitnehmer bedeutet dies, dass sie unmittelbar nach Ableistung der verlängerten Arbeitszeit Anspruch auf eine Ruhezeit haben, damit sie sich von der geleisteten Arbeit erholen und wieder fit für die nächste Arbeitsschicht werden können. Für die Arbeitgeber bedeutet es, dass sie denjenigen Mitarbeitern, die überlange Arbeitszeiten

---

<sup>6</sup> Siehe Rechtssache C-14/04, *Dellas*, Slg. 2005, I-10253, Randnrn. 40-41 und 49 sowie die dort zitierte Rechtsprechung; ähnlich zum bezahlten Jahresurlaub Rechtssache C-124/05, *FNV*, Randnr. 28.

abgeleistet haben, unmittelbar anschließend die gleichwertige Ausgleichsruhezeit gewähren müssen, was sich auf die Gestaltung und Planung des Einsatzes ihres Personals auswirkt.

Mehrere Mitgliedstaaten haben nach Erlass der Urteile in den Rechtssachen *SIMAP* und *Jaeger* Rechtsvorschriften eingeführt, die den Rückgriff auf die „Opt-out“-Ausnahme<sup>7</sup> in Bereichen erlauben, in denen ein 24-Stunden-Dienst erforderlich ist und wo Bereitschaftsdienste eine besondere Rolle spielten – oft ging es im konkreten Fall um das öffentliche Gesundheitswesen. Jede Abweichung sollte der Charta der Grundrechte<sup>8</sup> entsprechen und im Einklang mit ihr durchgeführt werden.

Die Mitgliedstaaten haben die Richtlinie sehr unterschiedlich umgesetzt. In einigen Mitgliedstaaten werden die Arbeitszeitregelungen für die gesamte Wirtschaft tarifvertraglich festgelegt, wobei je nach Branche verschiedene Tarifverträge zur Anwendung kommen. In anderen Mitgliedstaaten gibt es eine gesetzliche Grundregelung, die jedoch in vielen Branchen tarifvertraglich ausgestaltet wird. In einigen Mitgliedstaaten gibt es spezielle Arbeitszeitregelungen, die in sektoralen Rechtsvorschriften festgelegt sind – insbesondere für das öffentliche Gesundheitswesen. Dies gilt namentlich für den öffentlichen Sektor, wo das sektorale oder subsektorale Recht sehr umfangreich und komplex sein kann.

### ***Der Vorschlag für Rechtsänderungen 2004-2009***

Im Zeitraum 2004-2009 diskutierten Rat und Parlament umfassend über einen Legislativvorschlag der Kommission, der eine Reihe von Änderungen an der Arbeitszeitrichtlinie vorsah.

Der Vorschlag der Kommission basierte auf einer Überprüfung und Konsultationen, in denen es um vier konkrete Probleme ging, für die das geltende Recht bzw. die Rechtsprechung keine Lösung bot. Zwei davon (die „Opt-out“-Möglichkeit und der Bezugszeitraum für die Berechnung der Arbeitszeitbegrenzungen) sollten nach den Vorgaben der Richtlinie selbst innerhalb von zehn Jahren nach ihrem Erlass überprüft werden. Zu den anderen beiden (die Behandlung des Bereitschaftsdienstes und der Zeitpunkt von Ausgleichsruhezeiten) waren zahlreiche Forderungen an

---

<sup>7</sup> Das „Opt-out“ ist eine in Artikel 22 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie vorgesehene Möglichkeit für Mitgliedstaaten, die Arbeitgebern erlauben können, mit einzelnen Arbeitnehmern eine Vereinbarung darüber zu treffen, dass sie freiwillig länger arbeiten als in der Richtlinie vorgesehen (also durchschnittlich mehr als 48 Stunden pro Woche). Weitere Informationen hierzu: SEC(2010) 1611, Kapitel 5.

<sup>8</sup> Artikel 52 der Charta bestimmt, dass jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta vorgesehenen Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss, und dass Einschränkungen nur vorgenommen werden dürfen, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

die Kommission herangetragen worden, die Anwendbarkeit der Richtlinie nach den Urteilen des Gerichtshofes in den Rechtssachen *SIMAP* und *Jaeger* klarzustellen.

Der ursprüngliche Vorschlag sah insbesondere vor,

- (i) die Möglichkeit des individuellen Opt-out von der 48-Stunden-Regel entweder ganz abzuschaffen oder einer strengen Überprüfungs Klausel zu unterwerfen;
- (ii) den Bereitschaftsdienst durch Unterscheidung zwischen aktiven und inaktiven Zeiten am Arbeitsplatz anders zu behandeln als die normale Arbeitszeit;
- (iii) den Spielraum bei der Festlegung des Zeitpunkts der Ausgleichsruhezeiten (innerhalb einer „angemessenen Frist“) zu erweitern;
- (iv) die Verlängerung des Bezugszeitraums für die Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf höchstens 12 Monate durch Gesetz (und nicht nur durch Tarifvertrag, wie in der geltenden Richtlinie vorgesehen) zuzulassen.

Die Diskussionen zwischen den beiden Organen über diesen Vorschlag scheiterten 2009 im Vermittlungsstadium.

### ***Aktuelle Überarbeitung der Richtlinie***

Im Jahr 2009 kündigte der Präsident der Europäischen Kommission an, die Kommission werde im Anschluss an eine Zweiphasen-Konsultation der Sozialpartner nach Artikel 154 AEUV einen neuen Vorschlag zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie sowie eine umfassende Folgenabschätzung vorlegen.

Die Kommission leitete [im März 2010 eine erste Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene](#)<sup>9</sup> ein, die einen klaren Überblick über die für die Überarbeitung wesentlichen Bestimmungen und deren rechtliche Auswirkungen ergab (z. B. Bereitschaftsdienst, Rufbereitschaft, Ausgleichsruhezeiten, autonome Arbeitnehmer, Anwendung pro Vertrag oder pro Arbeitnehmer, Opt-out). In diesem Papier wurden die Sozialpartner gefragt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie Änderungen für notwendig erachten.

In der [Mitteilung zur Einleitung der zweiten Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene im Dezember 2010](#)<sup>10</sup> wurden die Antworten der Sozialpartner auf europäischer Ebene zusammengefasst und die Schlussfolgerung gezogen, dass tatsächlich Änderungsbedarf bestand. Die verschiedenen Themen, bei denen alle Sozialpartner Änderungen wünschten, wurden abgegrenzt und zu jedem dieser Themen verschiedene Optionen dargelegt.

---

<sup>9</sup> KOM(2010) 106 vom 24.3.2010.

<sup>10</sup> KOM(2010) 801 und SEC(2010) 1610 vom 21.12.2010.

Parallel zu der Anhörung nahm die Kommission auch die Arbeit an einer Folgenabschätzung der geltenden Regelung sowie möglicher Änderungen in Angriff. Eine Reihe von Evaluierungsstudien und Berichten, in deren Mittelpunkt sowohl rechtliche als auch sozioökonomische Aspekte standen, wurden von der Kommission veröffentlicht und den Sozialpartnern auf europäischer Ebene im Rahmen der zweiten Anhörungsphase zugänglich gemacht:

- ein *detaillierter Bericht der Kommissionsdienststellen über die Durchführung der geltenden Richtlinie<sup>11</sup>*, der im Jahr 2010 veröffentlicht wurde und in dem für alle Schlüsselbereiche der Richtlinie dargelegt wurde, wie ihre Anforderungen bis Ende 2010 vom Gerichtshof ausgelegt worden waren; außerdem enthielt er eine ausführliche Beschreibung der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten,
- eine *Studie externer Sachverständiger zu den sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der geltenden Arbeitszeitregelung (mit speziellen Kapiteln zu den praktischen Auswirkungen der Urteile SIMAP und Jaeger sowie der Nutzung der „Opt-out“-Möglichkeit auf das öffentliche Gesundheitswesen)*,<sup>12</sup>
- *mehrere von der Kommission, Eurofound und anderen Organisationen veröffentlichte Studien zu verschiedenen Aspekten der Arbeitszeitgestaltung in der EU.*

Im Anschluss an die zweite Anhörung teilten die wichtigsten branchenübergreifenden Sozialpartner (BusinessEurope, EGB, CEEP und UEAPME) im Mai 2011 mit, dass sie eine Überarbeitung der Richtlinie unter sich aushandeln wollten mit dem Ziel, eine Vereinbarung zu schließen, die durch eine Richtlinie des Rates gemäß Artikel 155 AEUV durchgeführt werden könnte. Die Verhandlungen wurden durch ein gemeinsames Schreiben vom 14. November 2011 an Kommissar László Andor förmlich eingeleitet. Die Kommission achtete die Verhandlungsautonomie der Sozialpartner und unterbrach deshalb ihre Arbeiten im Bereich der Folgenabschätzung.

Nach einer Reihe von Treffen ab Dezember 2011 erklärten die Sozialpartner jedoch im Dezember 2012, dass ihre Gespräche blockiert seien. Nach Sondierungsgesprächen und Treffen mit den Hauptverhandlungsführern kam Kommissar László Andor im Februar 2013 zu dem Schluss, dass die Verhandlungen definitiv gescheitert waren.

Es ist deshalb Aufgabe der Kommission, die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie wieder aufzunehmen. Die Kommission möchte nun ihre vorbereitenden Arbeiten mit einer eingehenden Abschätzung der Folgen eines Spektrums denkbarer Optionen für die Überarbeitung abschließen.

---

<sup>11</sup> KOM(2010) 802 und SEC(2010) 1611 vom 21.12.2010.

<sup>12</sup> Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation, Deloitte, 2010.

Diese öffentliche Konsultation soll einen Beitrag zu der laufenden Überprüfung und zur Folgenabschätzung leisten.