

**ZWEITE PHASE DER ANHÖRUNG DER SOZIALPARTNER AUF
GEMEINSCHAFTSEBENE**
**hinsichtlich der Überarbeitung der Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der
Arbeitszeitgestaltung**

1. EINLEITUNG

Die Kommission hat am 30. Dezember 2003 die Mitteilung hinsichtlich der Überprüfung der Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung¹ genehmigt.

Für die Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene war diese Mitteilung als erste Phase der Anhörung nach Artikel 138 Absatz 2 des EG-Vertrags zu betrachten.

In der Richtlinie 93/104/EG² gibt es zwei Bestimmungen, die eine Klausel enthalten, wonach vor Ablauf einer Frist von sieben Jahren ab dem letzten Termin für ihre Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, d.h. bis zum 23. November 2003, eine Überprüfung vorzunehmen ist.

Es handelt sich um den Artikel 17 Absatz 4³ über die Abweichung vom Bezugszeitraum bei der Berechnung der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit und den Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b)(i)⁴, mit dem die

¹ Mitteilung der Kommission 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.

² Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. L 307 vom 13.12.1993, S. 18.

³ *Die im Absatz 2 Nummern 2.1 und 2.2 und im 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 beigelegt ist, die Bestimmungen dieses Absatzes und befindet über das weitere Vorgehen.*

⁴ *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;

Möglichkeit eingeräumt wird, von der wöchentlichen Höchst Arbeitszeit abzuweichen, wenn der Arbeitnehmer sich damit einverstanden erklärt hat (im Folgenden als „Opt-out“ bezeichnet).

Neben diesen beiden zur Überprüfung anstehenden Bestimmungen befasst sich die Mitteilung mit zwei weiteren Punkten, nämlich den Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Rechtssachen SIMAP⁵ und Jaeger⁶ sowie den Maßnahmen zur Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Die Kommission hat die Sozialpartner aufgefordert, sich zu äußern, ob sie eine Überarbeitung der geltenden Bestimmungen der Richtlinie oder andere Initiativen, die nicht unbedingt juristischer Art sind, für erforderlich halten.

Die Mitteilung enthielt eine ausführliche Analyse der nachfolgend genannten Punkte, auf die in dem vorliegenden Dokument nicht mehr eingegangen wird.

Die Kommission hält es für unverzichtbar, diese vier Punkte gemeinsam zu behandeln, weil nur so eine ausgewogene Lösung gefunden und die zuvor festgelegten Kriterien eingehalten werden können.

Es handelt sich um die folgenden vier Punkte:

- die Bezugszeiträume,
- die Auslegung des Begriffs Arbeitszeit durch den Gerichtshof in den Rechtssachen SIMAP und Jaeger,
- die Bedingungen für die Anwendung von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b) i) (Opt-out),
- die Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben.

- 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.

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

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-151/02, Landeshauptstadt Kiel / Norbert Jaeger, noch nicht veröffentlicht.

2. ERGEBNIS DER ANHÖRUNG

2.1. Antwort der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene im Rahmen der ersten Anhörung

Die Kommission hat die Stellungnahmen der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene, die im Rahmen der eben abgeschlossenen ersten Anhörung geäußert wurden, sorgfältig geprüft.

Eine erste Erkenntnis ist ein Konsens in der Frage, ob die Richtlinie überarbeitet werden muss. Sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerorganisationen wünschen eine Änderung der geltenden Richtlinienbestimmungen.

Beim Inhalt der möglichen Änderungen und vor allem bei den Antworten zu den fünf von der Kommission gestellten Fragen, äußerten die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber unterschiedliche Meinungen.

Es folgt eine Zusammenfassung der Standpunkte der Sozialpartner zu den fünf fraglichen Punkten.

Branchenübergreifende Organisationen, die allgemeine Interessen vertreten

Organisationen der Arbeitnehmer

Der **Europäische Gewerkschaftsbund** (EGB) ist dagegen, den Bezugszeitraum außer über Tarifverträge auf 12 Monate auszuweiten, hält das Opt-out für einen schweren Verstoß gegen die Ziele und Bestimmungen der Richtlinie sowie gegen die Grundsätze des Schutzes von Gesundheit und Sicherheit und fordert die Kommission im Hinblick auf die Auswirkung der Rechtsprechung SIMAP/Jaeger auf, eine dauerhafte und langfristige Antwort zu geben, die völlig im Einklang mit den grundlegenden Bestimmungen der Richtlinie ist. Der Gewerkschaftsbund fordert einen klarer strukturierten Rahmen für die Diskussion über die Einführung von Bestimmungen, mit denen die Flexibilität und die Wahlmöglichkeiten der Arbeitnehmer bei der Anpassung der Arbeitszeit an ihre Bedürfnisse verbessert werden sollen. Nach dem EGB sollte die Kommission den sozialen Dialog fördern, weil er das einzige Mittel ist, mit dem dauerhafte und langfristige Lösungen auf nationaler, sektoraler und sektorübergreifender Ebene erreicht werden könnten.

Organisationen der Arbeitgeber

Die **Union der europäischen Industrie und Arbeitgeberverbände** (UNICE) tritt für einen Bezugszeitraum von generell 12 Monaten ein, der tarifvertraglich noch weiter ausgedehnt werden kann. UNICE möchte das Opt-out beibehalten und möchte die Richtlinie dahingehend geändert sehen, dass ein Opt-out auch tarifvertraglich geregelt werden kann. Zur Frage der Definition des Begriffs Arbeitszeit in der Folge der Urteile SIMAP und Jaeger, vertritt UNICE die Ansicht, dass nur effektiv während des Bereitschaftsdienstes geleistete Arbeitsstunden als Arbeitszeit gelten sollen. Die Vereinbarkeit zwischen Beruf und Familie lässt sich nach Meinung von UNICE besser mit nichtlegislativen Maßnahmen erreichen und sollte nicht im Rahmen dieser "Gesundheits- und Sicherheitsrichtlinie" behandelt werden.

Der **Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft** (CEEP)

CEEP tritt für eine gesetzlich festgeschriebene Verlängerung des Bezugszeitraums auf 12 Monate ein, wobei die Sozialpartner die Möglichkeit haben sollen, einen noch längeren Zeitraum festzulegen.

Zum Opt-out vertritt CEEP die Ansicht, dass in erster Linie ein Missbrauch verhindert werden sollte, anstatt die Klausel ganz zu streichen.

Im Hinblick auf die Definition der Arbeitszeit infolge der Urteile SIMAP/Jaeger fordert der Verband die Kommission auf, die Arbeitszeitrichtlinie dringend dahingehend abzuändern, dass das durch die Rechtsprechung SIMAP/Jaeger eingeführte zweigliedrige Konzept „Arbeit/Nicht-Arbeit“ durch das Konzept "nicht aktive Zeit" ergänzt wird.

Die Frage der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben hängt nach dem CEEP eng mit flexiblen Arbeitszeiten zusammen, sei aber streng genommen nicht bei der Prüfung der Arbeitszeitrichtlinie zu klären.

Fachverbände

Eurochambres tritt im Hinblick auf die Bedürfnisse vieler Unternehmen, die großen Nachfrage-Schwankungen unterworfen sind, für eine Verlängerung des Bezugszeitraums auf ein Jahr ein.

Bei der Definition der Arbeitszeit möchte Eurochambres im Rahmen einer Neufassung der Richtlinie für die Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden den Bereitschaftsdienst nicht berücksichtigt sehen, was den Vorteil hätte, die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht in Frage zu stellen.

Das Opt-out soll Eurochambres zufolge bestehen bleiben. Mögliche Missbräuche in einem Mitgliedstaat sollten nicht zur Aufhebung der Regelung führen.

Branchenübergreifende Organisationen, die einzelne Arbeitnehmer- oder Unternehmenskategorien vertreten

Der **Rat der europäischen Führungskräfte** (Eurocadres) wünscht keine Änderung der geltenden Bezugszeiträume. Die Folgen der Rechtsprechung SIMAP/Jaeger sollen nach Eurocadres gemeinsam mit den Sozialpartnern gründlich bewertet werden, und besondere Fälle, wie im Gesundheitswesen, seien auf Ebene der Sozialpartner zu erörtern. Das Opt-out möchte Eurocadres abgeschafft sehen. Eurocadres tritt für die Einführung eines Systems von „Zeitguthaben“ für Überstunden in der Richtlinie ein. Schließlich zeigt sich Eurocadres enttäuscht darüber, dass die Anhörung sich nicht auf die nach Artikel 17 Absatz 1 möglichen Abweichungen erstreckte, die zur Arbeitsüberlastung bei Führungskräften führe.

Der **Europäische Verband der Führungskräfte** (CEC) schlägt eine flexiblere Definition des Begriffs „Arbeitszeit“ vor, um der Vielfalt der beruflichen Verhältnisse gerecht zu werden. So werde von Führungskräften mehr und mehr verlangt, außerhalb der normalen Arbeitszeit verfügbar zu sein. Von der Möglichkeit des Opt-out solle nicht übermäßig Gebrauch gemacht werden, weil die Gefahr bestehe, dass dadurch die Richtlinienbestimmungen umgangen würden. Der CEC vertritt die Ansicht, dass ein Opt-out durch Tarifverträge auf nationaler, sektoraler oder betrieblicher Ebene zu regeln sei. Zur Vereinbarkeit zwischen Berufs- und

Familienleben sind nach Ansicht von des CEC in Tarifverträgen Lösungen zu suchen, die auf unterschiedliche Verhältnisse zugeschnitten sind. Der CEC ist der Ansicht, dass die Kommission die Sozialpartner zu Verhandlungen in dieser Frage ermutigen solle.

Die **Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe** (UEAPME) äußert sich dahingehend, dass der Bezugszeitraum generell auf 12 Monate festgelegt werden sollte, mit der Möglichkeit einer tarifvertraglich vereinbarten Verlängerung. In der Frage der Definition der Arbeitszeit weist UEAPME darauf hin, dass die Auswirkungen der Urteile SIMAP/Jaeger in vielen Sektoren zu spüren seien, nicht nur im Gesundheitswesen, und spricht sich dagegen aus, den Bereitschaftsdienst im Rahmen der Höchstgrenze von 48 Wochenstunden zu berücksichtigen. Das Opt-out möchte UEAPME beibehalten; außerdem sollen Abweichungen auch tarifvertraglich geregelt werden dürfen. Zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben vertritt UEAPME den Standpunkt, dass diese Frage nicht in einer Richtlinie zu behandeln sei, deren Rechtsgrundlage der Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Arbeitnehmer sind.

Branchenverbände der Arbeitgeber

Der **Verband der europäischen Zuckerindustrie** (CEFS) wünscht generell einen Bezugszeitraum von 12 Monaten für die Berechnung der wöchentlichen Arbeitszeit, wodurch Saison und Nebensaison optimal berücksichtigt werden könnten. Der CEFS möchte das Opt-out beibehalten und tritt dafür ein, nur die tatsächlich geleistete Arbeitszeit (ohne die möglicherweise an der Arbeitsstelle verbrachte Ruhezeit) als Arbeitszeit zu betrachten.

Der **Verband der europäischen Bauwirtschaft** (FIEC) steht auf dem Standpunkt, das punktuelle Opt-out sei für die Branche unverzichtbar. Allerdings müsse die Anwendung des Opt-out streng begrenzt werden, um weiterhin die Ausnahme von der Regel zu sein. Der Bezugszeitraum solle unabhängig von der Lösung, die für das Opt-out gefunden werde, ein Jahr betragen und durch Tarifverträge verlängerbar sein. Schließlich macht FIEC deutlich, dass neue Bestimmungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Hinblick auf ihre Rechtsgrundlage nicht in die Richtlinie gehörten.

Die **Arbeitgebergruppe der landwirtschaftlichen Berufsverbände der EU** (GEOPA) ist gegen eine Änderung der Richtlinienbestimmungen über den Bezugszeitraum, welche den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, den Sozialpartnern eine Verlängerung des Bezugszeitraums auf bis zu 12 Monate zu erlauben. Im Hinblick auf das Opt-out wäre es für GEOPA nicht normal, eine Schutzbestimmung einer europäischen Richtlinie abzuschaffen. Allerdings schein dies in einigen Fällen die einzige Möglichkeit für Arbeitgeber zu sein, in den Genuss derselben Flexibilität zu kommen. Falls das Opt-out aufgegeben werde, sei es unerlässlich, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, einen Bezugszeitraum von bis zu einem Jahr festzulegen. Bei der Definition der Arbeitszeit sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern Anwesenheitszeiten am Arbeitsplatz festzulegen, die nicht als Arbeitszeit gelten.

Die **Vereinigung europäischer Hotels und Restaurants** (HOTREC) unterstützt den Standpunkt von UNICE ohne weitere eigene Bemerkungen.

Die **Vereinigung der europäischen Theater und Orchesterverbände** (PEARLE*) ist für einen generellen Bezugszeitraum von 12 Monaten. Das Opt-out solle beibehalten werden, da seine Abschaffung schwerwiegende Auswirkungen für das Vereinigte Königreich mit sich brächte. Ein tarifvertraglich vereinbartes Opt-out würde von der Branche in den anderen Mitgliedstaaten begrüßt, für die Arbeitgeber im Vereinigten Königreich in dieser Branche sei dies aber zu restriktiv. PEARLE* schlägt eine Definition der Arbeitszeit vor, wonach als Arbeitszeit der Zeitraum gilt, in dem die körperliche Anwesenheit am Arbeitsplatz erforderlich ist. Fragen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben seien auf einzelstaatlicher Ebene zu behandeln.

Der **Dachverband des europäischen Groß-, Einzel- und Außenhandels bei der EU** (EUROCOMMERCE) vertritt den Standpunkt, dass bei der Überarbeitung der Richtlinie die Anpassung an die Realitäten und die tatsächlichen Bedürfnisse ins Auge gefasst werden sollte. Deshalb sollte der Bezugszeitraum auf ein Jahr festgelegt werden und die Möglichkeit eröffnet werden, diesen über Tarifverträge bis auf zwei Jahre auszuweiten. Weiter sollte das punktuelle Opt-out beibehalten, eine Lösung für die Folgen des Urteils SIMAP/Jaeger auch außerhalb des Gesundheitswesens gefunden, sowie auf eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Fragen wie Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, die auf einzelstaatlicher Ebene zu behandeln seien, verzichtet werden.

Europäische Gewerkschaftsverbände

Die **Europäische Föderation der Bergbau-, Chemie- und Energiegewerkschaften** (EMCEF) fordert die Kommission auf, einen eindeutigen Vorschlag für die in Artikel 17 Absatz 1 vorgesehene Abweichung zu präsentieren, die de facto ein Opt-out für mittlere Führungskräfte und Experten sei, und damit eine generelle Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie verhindere.

Die **Europäische Transportarbeiter-Föderation** (ETF) unterstützt den Standpunkt des EGB, vor allem hinsichtlich der Abschaffung des Opt-out und wiederholt ihre Forderung, einen sektoralen sozialen Dialog für die Binnenschifffahrt einzuleiten.

Der **Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst** (FSESP) möchte, dass die geltenden Bezugszeiträume weiterhin gelten und dass eine Abweichung nur durch Tarifvertrag möglich sein solle. FSESP empfiehlt die Abschaffung des Opt-out. Bei der Definition der Arbeitszeit verwahrt sich FSESP gegen jede Änderung auf Grund wirtschaftlicher oder kapazitätsbezogener Erwägungen. Der Verband ist der Meinung, dass alle Parteien die Rechtsprechung des Gerichtshofs akzeptieren und in angemessener Weise umsetzen sollten. Er verweist darauf, dass das Opt-out und die in Artikel 17 vorgesehenen Abweichungen die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben massiv behinderten. Der Verband fordert die Kommission auf, den sektoralen sozialen Dialog im Krankenhauswesen zu fördern.

Union Network International (UNI-Europa) tritt für eine Reduzierung langer Arbeitszeiten, die Abschaffung des Opt-out und die Anerkennung des

Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit ein. UNI-Europa plädiert dafür, flexiblere Regelungen nur über Tarifverträge einzuführen.

Der **Europäische Metallgewerkschaftsbund** (FEM) fordert die sofortige Abschaffung des Opt-out, angemessene und ausgewogene Lösungen im Hinblick auf die Folgen der Urteile SIMAP/Jaeger, sowie einen wirksameren Rahmen für die Diskussion über die Einführung von Maßnahmen für eine bessere Anpassung der Arbeitszeit an die Bedürfnisse der Arbeitnehmer. Schließlich tritt der FEM dafür ein, dass flexible Arbeitszeitregelungen tarifvertraglich vereinbart werden und dass geprüft wird, ob die Abweichungen nach Artikel 17 Absatz 1 angebracht und erforderlich sind.

2.2. Reaktionen der Europäischen Institutionen auf die Mitteilung

2.2.1. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament hat am 11. Februar 2004 mit großer Mehrheit eine Entschließung über die Arbeitszeitgestaltung⁷ angenommen.

Das Parlament

- fordert den Rat und die Kommission auf, so bald wie möglich eine geänderte Richtlinie auszuarbeiten;
- fordert die Kommission auf, das eingeleitete Verfahren der Anhörung der Sozialpartner zu beschleunigen und in der Folge der ersten Phase des Anhörungsprozesses den im Artikel 139 des Vertrags vorgesehenen Legislativprozess in Betracht zu ziehen;
- erwartet, dass jede Initiative in diesem Bereich der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer grundsätzlich Vorrang einräumt, dass in diese Initiativen aber auch der Aspekt der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben einzufließen hat und dass wirtschaftliche Erwägungen berücksichtigt werden;
- hebt hervor, dass in derart sensiblen Bereichen Normen und Schutzvorschriften unverzichtbar sind, solange keine allgemeinverbindlichen Regelungen für die Sozialpartner diesbezüglich bestehen;
- verlangt im Hinblick auf das Auslaufen der Übergangszeit so schnell wie möglich die Ausnahmeregelung in Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b) i) der Richtlinie 93/104/EG zu revidieren und fordert die Kommission auf, in der Zwischenzeit nach praktischen Maßnahmen zu suchen, mit denen ein tatsächlicher oder möglicher Missbrauch dieser Bestimmung verhindert werden kann, und der tatsächlich freiwillige Charakter eines Opt-outs garantiert wird.

⁷

Entschließung des Europäischen Parlaments über die Arbeitszeitgestaltung (Überprüfung der Richtlinie 93/104/EG) (2003/2165(INI)) – Dokument A5-0026/2004.

2.2.2. *Rat*

Im Rat kam es am 4. März 2004 zu einem informellen Meinungsaustausch über die Revision der Richtlinie 93/104/EG.

2.2.3. *Wirtschafts- und Sozialausschuss*

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss wird im Juni 2004 seine Stellungnahme abgeben.

3. **ANALYSE DER KOMMISSION**

Das Dokument über die erste Anhörung enthielt eine ausführliche Analyse sowohl hinsichtlich der beiden zur Überprüfung anstehenden Bestimmungen, vor allem was deren Anwendung in den Mitgliedstaaten betrifft, sowie bezüglich der beiden Themen, welche die Kommission im Rahmen dieses Prozesses behandeln möchte.

Die Kommission teilt den von den meisten Sozialpartnern vertretenen Standpunkt, dass die geltenden Bestimmungen der Richtlinie geändert werden müssen.

Die Überprüfung sollte darauf gerichtet sein, die grundlegenden Ziele der Richtlinie, den Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, zu fördern. Jeder Schritt in diese Richtung sollte zudem sowohl in Übereinstimmung sein mit der Sozialpolitischen Agenda und der Lissabon-Strategie als auch mit den Schlussfolgerungen des Wim Kok-Reports bezüglich der Notwendigkeit einer Förderung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Kommission tritt für eine umfassende und zusammenhängende Vorgehensweise ein, die für jeden Einzelpunkt eine Lösung ergibt, welche die Gesamtheit der vorgesehenen Änderungen berücksichtigt. Sie geht davon aus, dass nur auf diese Weise ein neues Gleichgewicht zwischen Gesundheitsschutz und Sicherheit auf der einen Seite und einer notwendigen Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung auf der anderen Seite zu erzielen ist. In diesem Sinn verweist die Kommission darauf, dass die vertretenen Änderungen umfassend sind und wechselseitige Wirkung haben, und dass sie in diesem Zusammenhang zu verstehen sind.

3.1. **Abweichungen vom Bezugszeitraum**

In der Richtlinie 93/104/EG ist keine absolute Höchstgrenze für die wöchentliche Arbeitszeit festgelegt, sondern ein maximaler Durchschnittswert, der über einen Zeitraum von vier Monaten zu berechnen ist.

Um eine zusätzliche Flexibilität zu gewährleisten, darf von diesem Bezugszeitraum abgewichen werden. In Fällen nach den Absätzen 1 und 2 des Artikels 17 dürfen die Mitgliedstaaten den Bezugszeitraum auf sechs Monate verlängern. Durch Tarifverträge oder durch Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern darf der Bezugszeitraum außerdem auf ein Jahr verlängert werden.

Mit dem Bezugszeitraum und der Möglichkeit seiner Verlängerung soll den Unternehmen mehr Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung gegeben werden. So heißt es im Erwägungsgrund 17 der Richtlinie: „In Anbetracht der Fragen, die sich

aufgrund der Arbeitszeitgestaltung im Unternehmen stellen können, ist eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung einzelner Bestimmungen dieser Richtlinie vorzusehen, wobei jedoch die Grundsätze des Schutzes der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer zu beachten sind“.

Hier wird die Spannung zwischen den beiden Hauptanliegen (Flexibilität und Sicherheit) und das Bewusstsein des Gesetzgebers deutlich, dass Flexibilität nicht auf Kosten des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer gehen darf. Der Bezugszeitraum ist lediglich eine Seite der Medaille und soll im Interesse sowohl des Arbeitgebers als auch des Arbeitnehmers für mehr Flexibilität sorgen.

Nach Auffassung der Kommission sollte die Richtlinie stärker die aktuelle Tendenz wiedergeben, die sich in den Mitgliedstaaten (siehe Kapitel 1 der Mitteilung vom 30. Dezember 2003) auf gesetzgeberischer und tarifvertraglicher Seite abzeichnet, für die Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit den Bezugszeitraum zu verlängern.

3.2. Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b) i) – Opt-out

Dieser Artikel stellt es den Mitgliedstaaten frei, unter bestimmten Bedingungen in individuellen Fällen von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit abzuweichen. Es handelt sich also um eine Ausnahme von einer Grundregeln der Richtlinie, die vor Ablauf einer Frist von sieben Jahren ab dem letzten Termin für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, d. h. dem 23. November 2003, überprüft werden soll.

Die Mitteilung der Kommission enthält eine gründliche Analyse bezüglich der Anwendung dieses Artikels in dem einzigen Mitgliedstaat, der von seiner allgemein Gebrauch gemacht hat.

Im vorliegenden Dokument beschränkt sich die Kommission auf allgemeinere Erwägungen und verweist ansonsten auf die Mitteilung.

Es ist angebracht, zu unterscheiden zwischen der Analyse dieser Bestimmung selbst und der Bewertung der bisher einzigen konkreten Erfahrung mit ihrer Anwendung.

Hinsichtlich des ersten Punktes ist zu beachten, dass der Gemeinschafts-Gesetzgeber diese Ausnahme mit mehreren Bedingungen für ihre Anwendung ausgestattet hat, die einerseits die freie Wahl der Arbeitnehmer gewährleisten und andererseits garantieren sollen, dass ein Überschreiten der durchschnittlichen Höchstarbeitszeit verboten oder beschränkt ist.

Nach Ansicht der Kommission ist es zwingend, diese Bedingungen bei der Anwendung dieser dieser Ausnahmemöglichkeit zu erfüllen. Die Kommission legt Wert auf die Feststellung, dass sie in Bezug auf die konkrete Erfahrung mit der Anwendung des Opt-out gewisse Vorbehalte hat, sowohl was die innerstaatlichen Bestimmungen zur Umsetzung des Artikels als auch deren derzeitige praktische Anwendung angeht.

Die Kommission hält daher eine Änderung der Richtlinie für angebracht. Sie stellt sich verschiedene Lösungen vor, deren Ziel es ist, auf die Kritik an dem bestehenden System und dessen Ungereimtheiten vor dem Hintergrund der bereits gemachten Erfahrungen zu antworten und damit das Niveau des Arbeitnehmerschutzes zu erhöhen.

Die Kommission ermutigt die Sozialpartner, in Verhandlungen einzutreten. Wenn sie dieses ablehnen sollten, beabsichtigt die Kommission, Änderungen auf der Grundlage einer oder mehrerer der folgenden Lösungen vorzuschlagen:

- eine Verschärfung der Bedingungen für die Anwendung des im Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b) i) vorgesehenen Opt-out, um einem Missbrauch künftig vorzubeugen. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass die individuelle Opt-out-Vereinbarung und die Unterzeichnung des Arbeitsvertrags zeitlich getrennt stattfinden bzw. dass die individuelle Bereitschaft, am Opt-out festzuhalten, regelmäßig geprüft werden muss. Außerdem könnte man überlegen, eine Arbeitszeithöchstgrenze einzuführen.

- Abweichungen von der Höchstarbeitszeit nur über Tarifverträge oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern zuzulassen.

- Abweichungen von Artikel 6 Absatz 2 nur auf der Grundlage von Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern zuzulassen. In Unternehmen, für die keine derartige Vereinbarung gilt und in denen keine Arbeitnehmervertretung vorhanden ist, würde das individuelle Opt-out unter strengen Voraussetzungen weiterhin Anwendung finden.

- die Entschließung des Europäischen Parlaments über die Arbeitszeitgestaltung aufzugreifen und eine Auslaufregelung für den Opt-out schnellstmöglich zu entwerfen und in der Zwischenzeit Maßnahmen zu erörtern, um gegen den Missbrauch vorzugehen.

3.3. Die Definition der Arbeitszeit

Die Richtlinie enthält zwei Definitionen, die sich gegenseitig ausschließen, nämlich die der „Arbeitszeit“ und die der „Ruhezeit“. Im Sinne der Richtlinie gibt es also nichts dazwischen und auch keine Kombinationen. Jeder Zeitraum ist entweder Arbeitszeit oder Ruhezeit.

Es ist diese Zweiteilung, welche die Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Rechtssachen SIMAP und Jaeger bestimmt, mit der sich das erste Konsultationspapier befasst.

Für die Kommission stellt sich somit die Frage, ob nicht diese Zweiteilung die Probleme verursacht, und ob es nicht wünschenswert wäre, eine neue Kategorie einzuführen, die Merkmale der beiden bestehenden Kategorien enthält.

Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, der Bereitschaft, die Sozialpartner aktiver in diesen Bereich einzubeziehen, aber auch der Komplexität und Vielfalt der konkreten praktischen Verhältnisse ist es angebracht, den Mitgliedstaaten und/oder den Sozialpartnern einen größeren Spielraum bei der Bewertung und Einordnung einer dritten Kategorie und der Aspekte im Zusammenhang mit den Ausgleichsruhezeiten einzuräumen.

3.4. Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben

Das Thema Vereinbarkeit von Berufs- oder Familienleben ist eindeutig ein Querschnittsthema und lässt sich nicht dem Aspekt „Arbeitsrecht“ und noch weniger dem Bereich „Arbeitszeit“ zuordnen.

Es lässt sich jedoch nicht leugnen, dass ein persönlicher Handlungsspielraum bei den Arbeitsbedingungen, vor allem der Arbeitszeit, für ein günstigeres Arbeitsklima sorgt, aber auch eine bessere Anpassung an die Bedürfnisse der Arbeitnehmer, vor allem der mit familiären Verpflichtungen, ermöglicht.

Auch wenn die Richtlinie 93/104/EG also nicht das geeignete Instrument für die Behandlung der Frage der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in ihrer Gesamtheit ist, wäre es zweifellos möglich, in diesem Rechtsakt eine stärkere Berücksichtigung dieses Ziels zu fordern.

3.5. Schlussfolgerungen

Die erste Schlussfolgerung aus dem noch laufenden Anhörungsverfahren lautet, dass die Richtlinie geändert werden muss. In allen Beiträgen der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene wird der Wunsch nach einer solchen Änderung deutlich, und die Kommission schließt sich dem an.

Hauptaufgabe dieser Überprüfung wird es sein, ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem grundlegenden Ziel des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitnehmer und der Notwendigkeit, den europäischen Unternehmen die erforderliche Flexibilität zu geben, um auf die Entwicklung des wirtschaftlichen Umfelds reagieren zu können.

Ein solches Gleichgewicht lässt sich nur erreichen, wenn eine umfassende Sicht der Richtlinie vorhanden ist und Maßnahmen zu den fraglichen Punkten vorgeschlagen werden, die zusammenhängend und ausgewogen sind.

In der derzeitigen Fassung der Richtlinie besitzen die Sozialpartner bereits einen gewissen Handlungsspielraum. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Sozialpartner eine noch gewichtigere Rolle spielen sollten.

4. ZIELE, GRUNDSÄTZE UND INHALT DER GEPLANTEN GEMEINSCHAFTSINITIATIVE

4.1. Ziele

Die Kommission hatte in ihrem ersten Konsultationspapier deutlich gemacht, welche Kriterien die Vorschläge für Änderungen in diesem Bereich erfüllen müssten. Dies soll hier nicht noch einmal aufgegriffen werden. In dem Dokument heißt es, der gewählte Ansatz müsse

- im Zusammenhang mit der Arbeitszeit größeren Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer gewährleisten,
- den Unternehmen und den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung einräumen,

- eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ermöglichen,
- eine unverhältnismäßige Belastung der Unternehmen, insbesondere der KMU, vermeiden.

Diese oft kontroversen Ziele lassen sich nach Ansicht der Kommission nur mit einem Bündel von zusammenhängenden und ausgewogenen Maßnahmen erreichen. Das erforderliche neue Gleichgewicht wird sich nicht mit sparsamen Änderungen, die nur einen Einzelaspekt der Richtlinie berücksichtigen, herstellen lassen. Nur mit einer Gesamtsicht und umfassenden und zusammenhängenden Maßnahmen ist ein neues Gleichgewicht zwischen Schutz und Flexibilität möglich.

Die Kommission hält mehr als zehn Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie 93/104/EG eine Modernisierung der Gemeinschaftsvorschriften zur Arbeitszeitgestaltung für erforderlich, um besser auf die neuen konkreten Verhältnisse und Bedürfnisse sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer eingehen zu können. Nach Ansicht der Kommission sollten die Sozialpartner auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene eine wesentliche Rolle bei dieser Modernisierung der Gemeinschaftsvorschriften zur Arbeitszeitgestaltung spielen.

Es sei hier daran erinnert, dass in der Strategie von Lissabon die Rolle der Sozialpartner bei der Bewältigung der Aufgaben hervorgehoben wird, vor denen Europa steht, vor allem bei der Modernisierung der Arbeitsorganisation. Eines der am besten geeigneten Instrumente zur Erzielung von Fortschritten bei der Modernisierung und der Bewältigung des Wandels sind die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern.

In ihrer Mitteilung „Sozialer Dialog in Europa, Motor der Modernisierung und des Fortschritts“⁸ hat die Kommission betont, dass bessere Regierungsstrukturen in einer erweiterten Union von der Beteiligung aller Akteure am Entscheidungs- und Umsetzungsprozess abhängen und ist dafür eingetreten, den sozialen Dialog stärker in das Regieren auf europäischer Ebene einzubeziehen.

In diesem Zusammenhang fordert die Kommission die Sozialpartner auf, den im Artikel 139 des EG-Vertrags vorgesehenen Prozess einzuleiten.

4.2. Mittel

Nach Überzeugung der Kommission kann nur mit einem umfassenden Ansatz zur Behandlung der verschiedenen, in der Mitteilung angesprochenen Probleme eine Lösung gefunden werden, die den festgelegten und vorstehend wiederholten Kriterien entspricht.

Nach Überzeugung der Kommission böte dieser Ansatz die Möglichkeit, die erforderliche Flexibilität bei gleichzeitiger angemessener Berücksichtigung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitnehmer zu erzielen. Der Ansatz hätte auch den Vorteil, mehr Anpassungsspielraum an die tatsächliche Situation zu haben, die zwischen Branchen oder gar Unternehmen sehr unterschiedlich sein kann.

⁸ KOM(2002) 341 endg.

Falls die Sozialpartner nicht den im Artikel 139 des EG-Vertrags vorgesehenen Prozess einleitet, wird die Kommission Änderungen auf der Grundlage einer oder mehrerer der folgenden Lösungen vorschlagen:

Opt-out nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b) i)

- Verschärfung der Bedingungen für die Anwendung des individuellen Opt-out nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b) i), um.
- Einführung der Möglichkeit über Tarifverträge oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern die wöchentliche Höchstarbeitszeit zu verlängern.
- Abweichungen von Artikel 6 Absatz 2 nur auf der Grundlage von Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern zuzulassen. In Unternehmen, für die keine derartige Vereinbarung gilt und in denen keine Arbeitnehmervertretung vorhanden ist, würde das individuelle Opt-out unter strengen Voraussetzungen weiterhin Anwendung finden.
- - bezüglich des individuellen Opt-out sein schnellstmögliches Auslaufen festzulegen und in der Zwischenzeit seine Voraussetzungen nach Art. 18 Absatz 1 Buchstabe b) i), um die Freiwilligkeit seiner Vereinbarung zu sichern und Mißbrauch zu verhindern.

• **Definition der Arbeitszeit**

In die Richtlinie soll die Definition einer dritten Zeitkategorie, im Sinne eines "inaktiven Teils der Bereitschaftszeit", zusammen mit Regelungen damit verbundener zusätzlicher Ruhezeiten aufgenommen werden.

• **Abweichungen vom Bezugszeitraum (Artikel 17 Absatz 4)**

Verlängerung des Bezugszeitraums für die Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit durch Gesetze oder Vorschriften.

• **Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben**

Aufforderung an die Sozialpartner, die Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben auszuhandeln.

5. FRAGEN AN DIE SOZIALPARTNER

Die Kommission fordert die Sozialpartner auf:

- ihr gemäß Artikel 138 Absatz 3 des EG-Vertrags eine Stellungnahme oder gegebenenfalls eine Empfehlung zu Zielen und Inhalt des geplanten Vorschlags zu übermitteln;

- die Kommission gegebenenfalls über ihre Bereitschaft zu unterrichten, das Verfahren zur Verhandlung über die in diesem Dokument aufgeführten Vorschläge gemäß Artikel 138 Absatz 4 und Artikel 139 des EG-Vertrags einzuleiten.

Die Kommission bittet darum, gegebenenfalls den Stellungnahmen oder Empfehlungen der Sozialpartner eine Einschätzung der Folgen der hier vorgeschlagenen Maßnahmen sowie mögliche Alternativvorschläge beizufügen.