

## Die Arbeitszeitrichtlinie – wie sollte sich der EGÖD im weiteren Verfahren positionieren?

- 1) Die Revision der Arbeitszeitrichtlinie (*Working Time Directive; WTD*)<sup>1</sup> bleibt auf der Agenda der Europäischen Kommission. Sie wird, nachdem die Sozialpartner 2012/13 mit ihren Verhandlungen über die WTD gescheitert sind voraussichtlich 2015 einen neuen Vorschlag auf den Tisch legen. Derzeit läuft eine auf den Gesundheitssektor bezogene Studie zur WTD, die die Kommission in Auftrag gegeben hat und die jetzt veröffentlicht werden soll. Laut einem Artikel des nationalen Gesundheitsdienstes in Brüssel (*National Health Service; NHS*) wird von der Neufassung der Arbeitszeitrichtlinie mehr „Flexibilität“ erwartet.<sup>2</sup>
- 2) Der Direktor für Beschäftigung und soziale Gesetzgebung, sozialer Dialog, Armindo Silva, wendete sich am 21. Mai mit einem Brief an den EGÖD-Generalsekretär und den HOSPEEM-Generalsekretär. In diesem Brief informiert er beide Organisationen darüber, dass die Generaldirektion für Beschäftigung der Europäischen Kommission zwei Beratungsunternehmen (ICF-GHK und die Fondazione Giacomo Brodolini) mit Studien zur Bewertung folgender Aspekte beauftragt hat:
  - „Die wirtschaftlichen Auswirkungen verschiedener möglicher Änderungen der EU-Arbeitszeitvorschriften, einschließlich der Abschätzung der Kosten und des Aufwands für Verwaltung und Behörden sowie einer Überprüfung der Hinweise und Analysen der weitreichenderen wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitszeitregelung und
  - die wirtschaftlichen/finanziellen/organisatorischen Auswirkungen der diversen möglichen Änderungen der EU-Arbeitszeitvorschriften auf die öffentlichen Gesundheitsdienste“

Das EGÖD-Sekretariat wurde von dem dänischen Beratungsunternehmen COWI (Auftragnehmer der Fondazione Giacomo Brodolini) wegen eines Gesprächs über die Erfahrungen mit der Umsetzung der WTD kontaktiert.

Die Arbeitgeberplattform RGRE hat der EGÖD den Vorschlag unterbreitet, die Arbeitszeitrichtlinie als Teil des sozialen Dialogs in der Kommunal- und Regionalverwaltung zu behandeln. Der RGRE hat keine Aussagen über die möglichen Formen dieses Vorschlags getroffen und das EGÖD-Sekretariat hat bislang alle Diskussionen über derartige Vorschläge mit dem Verweis auf mangelnde Befugnis abgelehnt.

Diese Entwicklungen unterstreichen jedoch die Notwendigkeit, dass der EGÖD seine Position in Bezug auf neue Versuche die Arbeitszeitrichtlinie zu überarbeiten oder zu verhandeln, klar stellt. Insbesondere ein Szenario mit weiteren Verhandlungen

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0088:EN:HTML>

<sup>2</sup> <http://www.nhsemployers.org/about-us/nhs-european-office/working-time-directive>

müsste dementsprechend hinsichtlich der Verhandlungspartner und Befugnisse sehr sorgfältig geprüft werden. Es ist außerdem deutlich zu machen, dass die Revision einer bestehenden Richtlinie im Rahmen von Verhandlungen zwingend zu einem gesetzlich verbindlichen Instrument führen muss. Seit den Schwierigkeiten mit der Umsetzung der Rahmenvereinbarung über Gesundheit und Sicherheit im Friseurgewerbe, scheint dies nicht mehr automatisch der Fall zu sein.

- 3) Hintergrundinformationen: Das neu gewählte Europäische Parlament trat am 1. Juli zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Die Frist für die Formierung der unterschiedlichen politischen Gruppen lief am 24. Juni ab. Die Debatten über die Bildung einer neuen Kommission haben auf Grund der derzeitigen Diskussionen zur Wahl des neuen Präsidenten der Kommission noch nicht begonnen. Daher ist es zu diesem Zeitpunkt schwer, Aussagen darüber zu treffen, wie die Politik der künftigen Kommission zu diesem Thema aussehen könnte oder darüber, wie sich das Europäische Parlament positionieren wird. Zur Erinnerung: In ihrer Mitteilung (2013) 685 vom 2. Oktober 2013 über die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung (*Regulatory Fitness and Performance; REFIT*)<sup>3</sup> erklärt die scheidende Kommission, dass die Verringerung der Verwaltungslasten für KMU im Zentrum von REFIT stünde. Die in diesem Sinne am stärksten belastende EU-Gesetzgebung sei u. a. die Gesetzgebung zum Thema Gesundheit und Sicherheit. Der gesamte Besitzstand über Arbeits- und Gesundheitsschutz (Richtlinie 89/391/EWG und die 23 dazugehörigen Richtlinien) wird derzeit einer Gesamtüberprüfung unterzogen, die konkrete Konsultationen von Sozialpartnern beinhaltet. Das Ergebnis dieses Gutachtens wird vor Ende 2015 vorgelegt. In ihrer jüngsten Presseerklärung vom Juni 2014 hält es die Kommission für eine gute Praxis der legislativen Verwaltung, Vorschläge zurückzuziehen, die im Gesetzgebungsprozess nicht vorankommen, um somit einen Neuanfang oder alternative Wege zu ermöglichen, den damit beabsichtigten legislativen Zweck zu erreichen.
- 4) Dieser insgesamt deregulierende Ansatz könnte möglicherweise auch Auswirkungen auf die Arbeitszeitrichtlinie als integraler Bestandteil des EU-Gesundheits- und Sicherheitspaketes haben. Wie aus der Formulierung der Fragen unter 1) ersichtlich, scheint der Fokus auf den „Verwaltungskosten und -belastungen sowie den finanziellen/organisatorischen Auswirkungen“ zu liegen und nicht auf den Vorteilen von Gesundheit und Sicherheit für Arbeitnehmer und die Öffentlichkeit. Dieser Ansatz steht bspw. im Gegensatz zu dem der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (*The European Agency for Safety and Health at Work; EU-OSHA*), die für Investitionen in Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz eintritt; unter anderem aus Gründen wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit.
- 5) Es ist auch erwähnenswert, dass die Europäische Kommission eine Vielzahl an Verfahren wegen nicht korrekter Anwendung der Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie gegen Mitgliedsstaaten angestrengt hat. Mit zwei Ausnahmen betreffen alle diese Fälle Ärzte (siehe Verzeichnis der Fälle im Anhang).
- 6) Die im Mai 2014 beim Kongress in Toulouse verabschiedete EGÖD-Entscheidung zur „Stärkung der Rechte von Arbeitnehmern und Beschäftigung in Europa durch

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/finland/pdf/20131002-refit\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finland/pdf/20131002-refit_en.pdf)

Tarifverhandlungen, sozialen Dialog und Arbeitsbeziehungen“ sieht unter Punkt 20 vor, dass „*der EGÖD seine Politik in Bezug auf die Verkürzung und Neugliederung der Arbeitszeit überprüfen wird und weiterhin gegen alle Änderungen an der Definition von Arbeitszeit sowie für die Abschaffung der Opt-Out-Möglichkeit in der Arbeitszeitrichtlinie kämpfen wird*“.

7) Diese Position spiegelt deutlich den Kurs wider, der 2012 bei dem Versuch, eine Revision der Arbeitszeitrichtlinie zu verhandeln, eingeschlagen wurde und der sich auch in dem Verhandlungsauftrag des EGB vom 20. September niederschlägt, in dem er fordert:

- die Beendigung bzw. das Auslaufen der individuellen Opt-Out-Möglichkeit in naher Zukunft mit aufzunehmen;
- hinsichtlich der Bezugszeiträume den Status quo beizubehalten;
- die Konformität mit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs zu Rufbereitschaft und Ausgleichsruhezahlungen sicherzustellen.

Weitere Punkte zielten darauf ab, die Ausnahmeregelung für Selbstständige und die Arbeitszeitbeschränkung auf einer „pro-Arbeitnehmer-Basis“ zu begrenzen.

Nach Beschlussfassung würden die europäischen Sozialpartner gemeinsam den Antrag stellen, die Vereinbarung per Ratsbeschluss auf Vorschlag der Kommission als Richtlinie umzusetzen.

8) Die Verhandlungen laufen seit Dezember 2011. Insgesamt gab es 9 offizielle Treffen zwischen der Arbeitgeberseite, vertreten durch die UAPME (*Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises; Europäischer Verband für Handwerker und KMU*) und die CEEP (*Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général; Europäischer Verband der öffentlichen Arbeitgeber und Unternehmen*) und dem EGB mit Vertretern der nationalen Verbände (1/Land) sowie 3 Vertretern des Europäischen Gewerkschaftsverbandes, jeweils 1 Vertreter des Frauenausschusses und des Jugendausschusses des EGB, 1 Vertreter von Eurocadres sowie des CEC (*Confédération Européenne des Cadres; Europäischer Führungskräfteverband*). Der EGÖD war Teil bei der Entwurfsgruppe. Bei einem zweitägigen Treffen im Mai 2012 wurde ein Tatsachenfindungsseminar eingerichtet, das eine Reihe von Fällen untersuchte, die von Gewerkschaften oder von Arbeitgebern eingereicht wurden. Im September 2012 lief die offizielle neunmonatige Verhandlungsfrist aus, tatsächlich aber haben beide Parteien erst im September die wesentlichen Punkte angesprochen. Die Arbeitgeberseite brachte die folgenden Punkte ein:

- Umfang/Definition des Begriffs Arbeitszeit: Arbeitgeber wollen die „Rufbereitschaft“ in der Richtlinie geregelt haben; bei der Definition soll zwischen aktiver und inaktiver Arbeitszeit unterschieden werden und nur der aktive Teil des Bereitschaftsdienstes soll als Arbeitszeit gewertet werden;
- Jahresurlaub: In die Formulierung des Art. 7.1 soll eine Mindestbeschäftigungsdauer für das Anrecht auf bezahlten Urlaub aufgenommen werden. Es wird auch eine Verbindung zu anderen Urlaubsformen hergestellt.

- Verlängerung des Bezugszeitraums auf 12 Monate durch nationale Gesetzgebung, Verwaltungsvorschriften oder Tarifverträge in der Branche.
- Art. 17.2 und 18 Ausgleichsruhezeiten „von angemessener Dauer“ sind von der nationalen Gesetzgebung, Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern zu regeln.

9) EGB-Vorschläge:

- Überarbeitung der Präambel, um verschiedenen Vertragsbestimmungen und Artikeln der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Art. 31 und 33) Rechnung zu tragen, auf die EG-Richtlinie 2002/14/EG und die Definition der WHO von Gesundheit zu verweisen sowie an die Verknüpfung von Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern und möglichen Auswirkungen für die breitere Öffentlichkeit zu erinnern, insbesondere im Hinblick auf das Transportwesen und große industrielle Anlagen wie Kraftwerke, die Notwendigkeit der Einführung von Arbeitszeitmodellen, die ein besseres Gleichgewicht für die Vereinbarkeit von Arbeit, Familie und Privatleben ermöglichen, sowie die Notwendigkeit für Arbeitnehmer, die Kontrolle über ihre Arbeitszeit zu haben;
- Neuer Art. 13 – Vereinbarkeit von Arbeit, Familie und Privatleben; Aufnahme der im Vorschlag für die Präambel unter a) gemachten Punkte.
- Engere Definition in Art. 17 (a) bei der Bezugnahme auf „Personen mit direkter und letztllicher Verantwortung für das Tagesgeschäft eines Betriebs, die befugt sind, im Namen des Unternehmens zu handeln und betriebliche Entscheidungen zu fällen, d. h. Vorstandsvorsitzende (oder Personen in vergleichbarer Position) und leitende Angestellte, die letzteren direkt unterstellt sind, sowie Personen, die direkt von einem Leitungsgremium im öffentlichen oder privaten Sektor ernannt wurden.“
- Schlussbestimmungen: Der EGB fordert eine Engerfassung der Bedingungen für die individuelle Opt-Out-Möglichkeit dahingehend, dass beispielsweise festgeschrieben wird, dass kein Arbeitgeber von einem Arbeitnehmer ohne dessen Einwilligung eine Arbeitszeit von mehr als 48 Stunden über einen Zeitraum von sieben Tagen verlangt (als Durchschnitt für einen viermonatigen Referenzzeitraum). Und eine derartige Vereinbarung gilt nur für einen Zeitraum von vier Monaten. Keine individuelle Opt-Out-Möglichkeit in den ersten 4 Wochen eines Beschäftigungsverhältnisses oder in der Probezeit. Arbeitnehmer können ihre Einwilligung schriftlich zurückziehen. Arbeitnehmer dürfen nicht benachteiligt werden, wenn sie nicht bereit sind, diese Arbeit zu leisten. Informations- und Konsultationsprozesse müssen von den Arbeitgebern, die von der Opt-Out-Möglichkeit Gebrauch machen wollen, eingehalten werden. Arbeitgeber müssen kostenlose und freiwillige Gesundheitskontrollen für die betreffenden Arbeitnehmer anbieten und aktuelle Aufzeichnungen führen. Diese Aufzeichnungen müssen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden. Sollten diese Bedingungen nicht eingehalten werden, müssen die Mitgliedsstaaten wirksame Maßnahmen ergreifen. Abschließend würde die EGB-Delegation ein Auslaufen der Opt-Out-Möglichkeit begrüßen.

- 10) Die Hauptstreitpunkte bei den Verhandlungen waren die Definition von Arbeitszeit und die Weigerung der Arbeitgeber, einem allmählichen Auslaufen der Opt-Out-Möglichkeit zuzustimmen.

Die Arbeitgeber betonten den sektorübergreifenden Charakter der Richtlinie, da es in allen Sektoren Schwierigkeiten gebe. Von der Opt-Out-Möglichkeit würde in vielen Branchen Gebrauch gemacht und sie sei nicht auf Bereiche beschränkt, bei denen es Rufbereitschaft gebe. Egal ob private, öffentliche, große oder kleine Unternehmen, sie alle bräuchten die Opt-Out-Möglichkeit als „allgemeine Option“. Die weiteren Vorschläge des EGB zur Kontrolle der Opt-Out-Möglichkeit wurden als zu restriktiv angesehen. Der Arbeitgebersprecher wies darauf hin, dass der aktuelle Art. 22 bereits eine Regelung enthielte, die nur in die Praxis umgesetzt werden müsste.

Die Arbeitgeber brachten häufig das Argument, dass alle finalen Vereinbarungen erst einmal der Untersuchung des Rates standhalten müssten und deuteten damit an, dass die Sozialpartner nicht autonom entscheiden könnten. Sie verwiesen immer wieder auf die Notwendigkeit von „Rechtssicherheit“ und dass eine überarbeitete Richtlinie keinen Anlass für neue Herausforderungen geben dürfte. Es sei daher erforderlich, eine Definition für die inaktive Bereitschaftszeit einzuführen. Es sei unerlässlich, „absurden Situationen, bei denen Arbeitnehmer mit Rufbereitschaft 10 Stunden schlafen könnten“, ein Ende zu bereiten.

Diesem letzten Punkt trat der EGB mit dem Argument entgegen, sich doch einmal die besonderen Umstände in Bereichen, in denen aus objektiver Sicht ein 24-Stunden-Dienst erforderlich ist, wie beispielsweise der öffentlichen Sicherheit oder dem Gesundheitssektor (wie im Tatsachenfindungsseminar dargelegt) anzusehen. Der EGB-Sprecher betonte auch die Notwendigkeit zur Rechtssicherheit, insbesondere in Bezug auf den rechtlichen EU-Besitzstand des Art. 31 CFR, demgemäß die EU und ihre Mitgliedsstaaten sicherstellen müssen, dass „jeder Arbeitnehmer ein Recht auf die Begrenzung seiner Arbeitszeit hat“ und „darauf, seine Arbeitszeit schrittweise und unter Beibehaltung der Verbesserungen, zu verkürzen“ (Art. 151 TFEU). Außerdem besagt die WTD: „Die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz stellen Zielsetzungen dar, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen“. Der EGB drückte seine Bereitschaft aus, einen Vorschlag zu unterbreiten, bei dem die Opt-Out-Möglichkeit „auf natürliche Weise verschwindet“. Dementsprechend deutete der EGB-Sprecher auch an, dass man offen sei, Bezugszeiträume zu diskutieren und verhandelten Lösungen den Vorzug einzuräumen. Die Notwendigkeit einer ausgeglichenen Vereinbarung wurde unterstrichen. Es wurde jedoch sehr deutlich gemacht, dass der EGB nicht bereit ist, die Definitionen für Arbeitszeiten wie in Art. 1 und 2 der WTD niedergelegt, zu diskutieren. Der EGB erachtete es auch als notwendig, die Definition für den Begriff „Selbstständige“ zu straffen; eine weitere mögliche Auslassung bei der Anwendung der Richtlinie.

Die Verhandlungen kamen schließlich zum Erliegen. Die gegensätzlichen Positionen der beiden Parteien blieben verhärtet. Verständlicherweise kam es innerhalb des EGB zu schwierigen Diskussionen darüber, wo ein Strich zu machen sei; es gab jedoch im Dezember 2002 einen klaren Standpunkt im EGB-Exekutiv Ausschuss, die Verhandlungen nicht fortzusetzen.

- 11) Als man sich im November 2011 über das Verhandlungsmandat verständigt hatte, stimmte der EGÖD-Exekutivausschuss auch der Formierung einer Beratergruppe zum Thema Arbeitszeit zu (*Working Time Advisory Group; WTAG*), die sich während der Verhandlungen treffen und den EGÖD-Mitgliedsorganisationen die Gelegenheit geben würde, Fortschritte in den Hauptverhandlungen zu erörtern, diese in die Diskussionen der EGB-Entwurfsgruppe einzubringen und darauf zu reagieren. Diese Gruppe bot ein wertvolles Diskussionsforum. Die EGB-Entwurfsgruppe griff eine Reihe von Vorschlägen für Zusätze zu den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie auf.
- 12) Die WTAG diskutierte ausführlich Möglichkeiten zur Lösung der zentralen Probleme von Bereitschaftszeiten und Opt-Out. Unter anderem wurden folgende Ideen erörtert:
- Änderungen an Art. 22 (die Opt-Out-Möglichkeit), die eine längere Arbeitszeit unter sehr speziellen Umständen ermöglichen
  - Abweichung von der 48-Stunden-Woche nur, wenn weitreichender Gebrauch von Rufbereitschaft bei der Arbeit gemacht wird – die Möglichkeit, sie auf die Fälle zu begrenzen, bei denen mindestens 50 % der Arbeitszeit aus Rufbereitschaft bestehen; Zweifel darüber, ob damit alle Fälle bzw. in angemessener Weise alle Wirtschaftssektoren, bei denen Rufbereitschaft ein Thema ist, abgedeckt sind
  - Notwendigkeit sektor- und berufsgruppenübergreifend (aus gesundheitlichen und sicherheitsrelevanten Gründen) eine Obergrenze festzulegen – z. B. 56 Stunden, wie derzeit in einigen Tarifverträgen verankert – und möglicherweise auch zu regeln, dass alle Stunden, die über 48 hinausgehen lediglich Bereitschaftszeiten sind. Dazu bestand jedoch noch weiterer Diskussionsbedarf und auch darüber, ob es möglich wäre, eine allgemeine Bestimmung zu formulieren, die sektorübergreifend funktionieren würde
  - Bindung an konkrete Sektoren
  - Für die Opt-Out-Möglichkeit bedürfe es auch bei einer Regelung durch Tarifvertrag oder Vereinbarung der Sozialpartner einer individuellen Vereinbarung mit einem klaren Widerrufsrecht
  - Notwendigkeit, auf dem viermonatigen Bezugszeitraum zu beharren
  - Die Anwendung einer Sonderregelung würde auch bedeuten, dass Arbeitgeber Gesundheitskontrollen für das betroffene Personal durchführen müssten, und zwar so, bzw. ähnlich, wie es derzeit für Arbeitnehmer in Nachtschichten erforderlich ist
  - Neue Regelungen zu Kontrollen und insbesondere Maßnahmen bei Missbrauch oder Unterlassung der Kontrollen und Informationserbringung
  - Zeitliche Begrenzung für das Auslaufen sowie die Knüpfung einer längeren Auslaufphase der Opt-Out-Möglichkeit an einen Bereitschaftsdienst

Die Diskussionen in der WTAG blieben bis auf eine allgemeine Bestätigung der Behandlung von Bereitschaftsdiensten als Arbeitszeit und dem Ziel, den Gebrauch von Opt-Out-Möglichkeiten auf eine begrenzte Anzahl von Branchen zu beschränken, ergebnislos. Themen hinsichtlich eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Berufs- und Privatleben sind umso wichtiger in Situationen, in denen mehr von zuhause aus gearbeitet wird und die Grenze zwischen Arbeitsplatz und Zuhause verschwimmt. Die Rufbereitschaftsproblematik wurde als Beispiel hierfür vorgebracht.