

EU-Arbeitszeitrichtlinie unter Beschuss

Von Klaus Dräger

Europaweit trommeln die Unternehmerverbände für eine Verlängerung und weitere Flexibilisierung der Arbeitszeiten. Sie finden willige Helfer in den meisten Regierungen der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und im Europäischen Parlament. Zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft sollen bestehende soziale Mindestvorschriften der EU ausgehöhlt werden: Es geht um die EU-Arbeitszeitrichtlinie.

In all den Jahren zuvor stand bei Verhandlungen zu sozialpolitischen EU-Richtlinien (z.B. zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Mutterschutz usw.) im Mittelpunkt, dass deren Schutzniveau nur den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedstaaten verkörpert und dieses zu verbessern sei. Änderungen dieser Richtlinien brachten zwar meist nur geringfügige Verbesserungen, aber trotz Schneckentempo immerhin bescheidenen Fortschritt. Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom September 2004 zur Änderung der EU-Arbeitszeitrichtlinie zielt hingegen darauf ab, ein ohnehin schon niedriges Schutzniveau weiter abzusenken – eine wahrhaft historische Wende in der EU-Politik.

7 Jahre nach der Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie in nationales Recht der Mitgliedstaaten 1996 war eine Überprüfung vor allem der Opt-out Klausel und des Bezugszeitraums für die Messung der maximalen wöchentlichen Arbeitszeit vorgesehen. Der Ausschuss des Europäischen Parlaments für Beschäftigung und soziale Fragen hat am 20. April 2005 mit 31 Für-, 14 Gegenstimmen und 1 Enthaltung Änderungsanträge zum Vorschlag der Kommission beschlossen. Berichterstatter für den Ausschuss ist der spanische Sozialdemokrat Alejandro Cercas. Für den Bericht stimmten Sozialdemokraten (PSE) und Teile der Konservativen (PPE-DE), Liberalen (ALDE) und Grünen (V-ALE). Die Änderung der Arbeitszeitrichtlinie wird im Verfahren der Mitentscheidung vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat beschlossen. Für die erste Lesung im Europäischen Parlament im Mai in Strasbourg steht zu befürchten, dass Konservative und Liberale die vom Beschäftigungsausschuss vertretene „Kompromisslinie“ noch weiter aufweichen wollen.

Standpunkte zum Opt-out

Der Vorschlag der *Europäischen Kommission* lässt die Opt-out Regel weiter bestehen. Er sieht als Regelfall vor, dass abweichend von der Richtlinie künftig durch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen mehr als 48 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit vereinbart werden können. In Betrieben ohne bestehende Kollektivvereinbarung oder ohne anerkannte Arbeitnehmervertretung soll weiterhin das individuelle Opt-out möglich bleiben, wenn bestimmte Bedingungen eingehalten werden (maximale wöchentliche Arbeitszeit von **65** Stunden, schriftliche Einwilligung der Arbeitnehmerin gilt nur für ein Jahr usw.).

Für viele Kleinunternehmen und „gewerkschaftsfreie“ Betriebe würden die unhaltbaren Zustände wie in Großbritannien also weiter gehen. Die Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen kämen zusätzlich unter Druck, entweder „Opt-out“-Vereinbarungen zu unterzeichnen oder erst gar nicht mehr als Verhandlungspartner anerkannt zu werden. Die Kommission liefert den Arbeitgebern einen kräftigen Knüppel, um Arbeitszeitverlängerung durchzuprügeln.

Der Bericht des Beschäftigungsausschusses fordert, die Opt-out Regelung 36 Monate nach Inkrafttreten der geänderten Arbeitszeitrichtlinie gänzlich abzuschaffen. Auf Basis des Opt-

outs geschlossene Arbeitsverträge sollen danach noch maximal 1 Jahr gelten dürfen. Die Linksfraktion unterstützt voll und ganz die Abschaffung des Opt-outs.

Standpunkte zur Regelung des Bezugszeitraums (Jahresarbeitszeit)

Die Europäische Kommission will den Mitgliedstaaten ermöglichen, per Gesetz oder Verordnung den Bezugszeitraum für die Messung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit auf 12 Monate auszudehnen. Bisher ist dies nur durch Kollektivvereinbarungen möglich. Regierungen könnten so an den Gewerkschaften vorbei erheblich größere Spielräume zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Unternehmerinteresse verschaffen.

Jahresarbeitszeitkonten nach dem Leitbild der „atmenden Fabrik“ lassen die Belegschaften nach der Pfeife der Unternehmensleitung tanzen. Bei guter Auftragslage sind überlange wöchentliche Arbeitszeiten gefordert, bei schlechter kürzere. Als Puffer für Auftragsspitzen werden überwiegend Leiharbeit und befristete Beschäftigungsverhältnisse eingesetzt. Reguläre Neueinstellungen finden kaum noch statt. Das betriebliche Geschehen wird so weitgehend vom Arbeitsmarkt abgekoppelt. Neue Arbeitsplätze gibt es überwiegend in Form prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Wie die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, gelingt selbst die den Gewerkschaften versprochene Sicherung der Beschäftigung der Stammbeslegschaften damit immer weniger. Hinzu kommt: die Unternehmen sparen Kosten, weil sie Überstundenzuschläge abschaffen können. Und rund ein Fünftel der von Arbeitnehmern aufgebauten Zeitguthaben in der Privatwirtschaft und fast zwei Fünftel im Öffentlichen Dienst in Deutschland verfallen einfach. Für die Erwerbstätigen ist es immer schwieriger, Privatleben und Beruf durch verlässliche Zeitplanung zu vereinbaren.

Auch der Bericht des Beschäftigungsausschusses will den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, durch Gesetze und Verordnungen den Bezugszeitraum auf 12 Monate für jene Bereiche auszuweiten, deren Beschäftigte keiner tarifvertraglichen Regelung oder Betriebsvereinbarung unterliegen. Auf Druck von Konservativen und Liberalen hat der Berichtstatter seine ursprünglich vorgeschlagene Liste von Bedingungen hierfür auf zwei zusammengestrichen. Erstens müssen die Beschäftigten vor der Einführung oder Änderung entsprechender Arbeitszeitregelungen informiert und angehört werden – mitbestimmen können sie also nicht. Zweitens soll der Arbeitgeber Maßnahmen ergreifen, um mögliche Risiken für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu vermeiden. Wenn diese aus Sicht der Belegschaften unzureichend sind - welche Rechte und Einflussmöglichkeiten haben diese dann? Diese schwachen Bedingungen errichten keine ernsthaften Hindernisse für die Unternehmensleitungen, ihren Willen bei der Einführung oder Veränderung der Arbeitszeitorganisation voll durchzusetzen.

Auch hier würde ein Instrument geschaffen, um die Arbeitszeitorganisation weiter zu deregulieren und zu flexibilisieren: Die Unternehmerverbände könnten bestehende Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge zu Jahresarbeitszeitkonten kündigen und dann die (wahrscheinlich schlechteren) Bedingungen nutzen, die neue Gesetze und Verordnungen als Mindeststandards verankern.

Standpunkte zu Bereitschaftszeiten

Der Europäische Gerichtshof hat in bislang drei Urteilen (SIMAP, Jäger, Pfeiffer) verfügt, dass am Arbeitsplatz verbrachte Bereitschaftszeiten voll als Arbeitszeit bewertet werden müssen. Ferner müssen Ausgleichsruhezeiten *unmittelbar* (immediately) im Anschluss an eine Arbeitsperiode mit Bereitschaftszeiten gewährt werden. Die Gerichtsurteile führten zu

aufgeregten Debatten. Frankreich, Deutschland und Spanien brachten Regelungen auf den Weg, welche die Nutzung der Opt-out Klausel für das Gesundheitswesen vorsahen. Regierungen, Krankenhaus- und Medizinerverbände malen Folgekosten in Milliardenhöhe an die Wand. Krankenkassen und Gewerkschaften wie verdi behaupten hingegen, dass durch die Umsetzung der EuGH-Urteile keine oder nur geringe Mehrkosten entstehen, wenn die Arbeitsorganisation im Gesundheitswesen entsprechend verändert wird.

Die Europäische Kommission schlägt vor, den Begriff der *Bereitschaftszeit* in der Richtlinie zu definieren. Sie unterscheidet zwischen einem aktiven und einem inaktiven Teil der Bereitschaftszeit. Als aktiver Teil gilt, wenn auf ausdrückliche Aufforderung durch den Arbeitgeber Arbeitstätigkeit verrichtet wird. Als inaktiver Teil gilt, wenn dies nicht der Fall ist. Der inaktive Teil soll nicht als Arbeitszeit gewertet werden. Die Gewährung von Ausgleichsruhezeit soll bis zu **72** Stunden (d.h. 7 Arbeitstage) aufgeschoben werden können. Damit werden die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs auf den Kopf gestellt.

Nicht viel besser ist der Vorschlag des Beschäftigungsausschusses. Ähnlich wie die Kommission definiert er die Bereitschaftszeit und ihren inaktiven Teil. Zwar soll auch der inaktive Teil als Arbeitszeit gelten, aber durch Kollektivverträge oder Gesetze und Verordnungen der Mitgliedstaaten kann ein besonderer Anrechnungsmodus dafür bestimmt werden. Dies könnte zum Beispiel heißen, dass 8 Stunden „inaktiver“ Bereitschaftszeit nur als 10 Minuten, als 1 Stunde oder voll als Arbeitszeit gewertet werden. Die Ausgleichsruhezeit soll „folgend“ (*following*) auf eine Arbeitsperiode mit Bereitschaftsdienst gewährt werden, in Übereinstimmung mit den entsprechenden gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Bestimmungen. „Folgend“ (10 Minuten, 1 Stunde, 2 Wochen?) ist aber eine so unbestimmte Zeitspanne, dass die 72 Stunden der Kommission demgegenüber sogar noch als konkret und handfest erscheinen.

Nach dem seit Januar 2004 geltenden deutschen Arbeitszeitgesetz sind Bereitschaftsdienste bei der Berechnung sowohl der täglichen (maximal 8 bzw. 10 Stunden) und wöchentlichen (maximal 48 Stunden) zwingend zu berücksichtigen. Geht es nach dem Bericht des Beschäftigungsausschuss, dann erhält auch die Bundesregierung ein Instrument an die Hand, die mühsam erstrittene Neuregelung wieder zu kippen oder auf dem Verordnungsweg für eine andere Interpretation (Anrechnungsmodus) zu sorgen.

Die Linksfraktion setzt sich dafür ein, das Opt-out abzuschaffen, die klaren EuGH-Urteile zur Bereitschaftszeit voll umzusetzen und jedwede Aufweichung der Arbeitszeitrichtlinie zu verhindern. Angesichts der konservativ-liberalen Mehrheit im Europäischen Parlament wird letzteres kurzfristig allerdings kaum Chancen haben. Bis eine endgültige Entscheidung über die Änderung der Richtlinie getroffen wird, können allerdings noch einige Jahre ins Land gehen. Diese Zeit gilt es zu nutzen, Abwehr und eine politische Gegenoffensive für einen neuen europäischen Arbeitszeitstandard zusammenzubringen. Wie bei der Dienstleistungsrichtlinie wird es entscheidend von einer breiten Aufklärung und Diskussion in der betroffenen Bevölkerung abhängen, ob gesellschaftspolitischer Gegenwind gegen die Deregulierung der Arbeitszeitrichtlinie aufkommt.

Revision der EU-Arbeitszeitrichtlinie: 2 Infokästen

1. Schwach und löchrig wie ein Schweizer Käse

Die Kernbestimmungen der EU-Arbeitszeitrichtlinie

Die geltende EU-Arbeitszeitrichtlinie hat das erklärte Ziel, den „Schutz der Arbeitnehmer vor den nachteiligen Auswirkungen einer übermäßigen Arbeitsdauer, unzureichender Ruhezeiten oder einer unregelmäßigen Arbeitsorganisation auf ihre Gesundheit und Sicherheit zu gewährleisten.“ Sie wurde 1993 verabschiedet und enthält folgende EU-weit geltende *Mindestvorschriften*:

- eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum;
- eine Ruhepause bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 6 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.

Um Arbeitgebern die *Flexibilisierung* der Arbeitszeiten zu ermöglichen, legt die Richtlinie fest, dass die Wochenarbeitszeit über einen Bezugszeitraum von 4 Monaten gemessen wird. Im *Durchschnitt* dieser 4 Monate darf die Wochenarbeitszeit demnach 48 Stunden nicht überschreiten. In einer *einzelnen* Woche kann die wöchentliche Arbeitszeit aber bis auf **78** oder sogar **89** Stunden ausgedehnt werden! Sofern Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretungen eine kollektivvertragliche Vereinbarung treffen, darf der Bezugszeitraum sogar auf 6 oder 12 Monate ausgedehnt werden. Damit hat die bestehende Richtlinie das Tor für betriebliche oder branchenspezifische Arbeitszeitflexibilisierung weit geöffnet. Es kann wochen- oder monatsweise erheblich länger als 48 Stunden gearbeitet werden, wenn später Phasen mit kürzerer Wochenarbeitszeit eingeschoben werden.

Die 48 Stunden-Woche und der 8-Studentag als Norm wurden bereits durch die ILO-Konvention C1 von 1919 eingeführt - also vor 86 Jahren! Die tatsächlichen Arbeitszeiten (einschließlich Überstunden) liegen in der EU deutlich darunter (Vollzeitbeschäftigte EU-15-Durchschnitt: 39,9 Stunden; alle abhängig Beschäftigten EU-15-Durchschnitt: 35,5 Stunden; alle abhängig Beschäftigten neue Mitgliedstaaten EU-10-Durchschnitt: 41,25 Stunden; Stand jeweils 2002). Die geltende EU-Arbeitszeitrichtlinie bietet ein schwaches Schutzniveau und ist bezüglich der Höchstarbeitszeiten ziemlich archaisch.

2. Was steckt hinter dem Opt-out?

Artikel 22 der Arbeitszeitrichtlinie enthält eine Bestimmung über das so genannte *individuelle Opt-out*. Demnach kann ein Arbeitnehmer/in durch „freiwillige“ schriftliche Versicherung gegenüber dem Arbeitgeber erklären, dass sie oder er auf die Begrenzung der maximalen Wochenarbeitszeit auf durchschnittlich 48 Stunden verzichtet und zustimmt, eine Arbeit zu den davon abweichenden Bedingungen des Arbeitgebers auszuführen.

Die Opt-out Regelung wird vor allem von Großbritannien flächendeckend genutzt. Vier Millionen Erwerbstätige arbeiten dort im Durchschnitt länger als 48 Stunden pro Woche. Dies sind 700 000 mehr als im Jahr 1992, bevor die EG-Richtlinie verabschiedet wurde. Rund 1 Million arbeiten wöchentlich sogar länger als 60 Stunden. Hinzu kommt ein weit verbreiteter Missbrauch des Opt-outs. Ein Drittel aller Erwerbstätigen, die eine entsprechende Erklärung unterschrieben hatten, bestreiten, dass dies freiwillig geschah. Und zwei Drittel aller

Beschäftigten, welche im Durchschnitt länger als 48 Wochenstunden arbeiten, behaupten, ihnen sei von ihrem Arbeitgeber erst gar keine entsprechende Erklärung zur Unterschrift vorgelegt worden.

Außer Großbritannien nutzen Malta und Zypern das Opt-out branchenübergreifend. Luxemburg ermöglicht die Nutzung des Opt-outs branchenbezogen für das Hotel- und Gaststättengewerbe. Für die Gesundheitsberufe tun dies Spanien, Frankreich und Deutschland. Nach dem seit Januar 2004 geltenden deutschen Arbeitszeitgesetz sind Bereitschaftsdienste bei der Berechnung sowohl der täglichen (maximal 8 bzw. 10 Stunden) und wöchentlichen (maximal 48 Stunden) zwingend zu berücksichtigen. Es sieht aber auch vor, dass bis zum 31.12.2005 Tarifverträge auf Basis des opt-outs geschlossen werden können.