

043572/EU XXIV.GP
Eingelangt am 22/12/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 21.12.2010
KOM(2010) 802 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG („Arbeitszeitrichtlinie“) in den
Mitgliedstaaten**

{SEK(2010) 1611 endgültig}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG („Arbeitszeitrichtlinie“) in den Mitgliedstaaten

1. EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht gibt gemäß Artikel 24 der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG¹ (nachstehend „die Richtlinie“) einen Überblick über deren Durchführung in den Mitgliedstaaten. Es werden darin die Ziele und die wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie aufgegriffen und die Hauptergebnisse der von der Kommission durchgeführten Überprüfung der Durchführung in den Mitgliedstaaten dargelegt; ergänzt wird der Bericht durch die beiliegende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, in der die Ergebnisse der Überprüfung im Einzelnen erläutert werden.

Der Bericht soll einen Überblick darüber geben, wie die Mitgliedstaaten die Richtlinie durchgeführt haben, und die wichtigsten mit der Durchführung verbundenen Probleme aufzeigen. Im Rahmen des Berichts ist es nicht möglich, sämtliche nationalen Durchführungsmaßnahmen erschöpfend darzustellen².

2. ZIELE UND BESTIMMUNGEN DER RICHTLINIE

Die Richtlinie wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß Artikel 137 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 153 Absatz 2 AEUV) erlassen.

Ihr Hauptzweck besteht darin, Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung festzulegen. Aus zahlreichen Studien³ geht hervor, dass sich lange Arbeitszeiten und unzureichende Ruhezeiten (insbesondere über einen längeren Zeitraum) negativ auswirken können (höhere Unfall- und Fehlerzahlen, Zunahme von Stress und Müdigkeit, kurz- und langfristige Gesundheitsrisiken).

Der Gerichtshof hat festgehalten, dass die Bestimmungen der Richtlinie in Bezug auf die Höchstdauer der Arbeit, den bezahlten Jahresurlaub und die Mindestruhezeit „*besonders wichtige Regeln des Sozialrechts der Gemeinschaft sind, die jedem Arbeitnehmer [...] zugute kommen müssen*“⁴.

¹ 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. Durch diese Richtlinie werden zwei ältere Richtlinien von 1993 bzw. 2000 konsolidiert und aufgehoben.

² Dieser Bericht sollte in keinsten Weise als Vorwegnahme des Standpunktes aufgefasst werden, den die Kommission künftig in etwaigen Gerichtsverfahren einnehmen könnte.

³ Vgl. die in Kapitel 5.2 der Arbeitsunterlage genannten Studien.

⁴ *Dellas*, Rechtssache C-14/04, Slg. 2005, I-10253, Randnrn 40-41 und 49; *FNV*, Rechtssache C-124/05, Randnr. 28.

Die Grundrechtecharta⁵ sieht in diesem Sinne in Artikel 31 Absatz 2 Folgendes vor:

„Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.“

Die Richtlinie legt gemeinsame Mindestvorschriften für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in allen Mitgliedstaaten fest, darunter

- *Begrenzung der Arbeitszeit (nicht mehr als 48 Stunden im Wochendurchschnitt, einschließlich Überstunden);*
- *tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten (tägliche Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden und wöchentliche kontinuierliche Mindestruhezeit von 35 Stunden);*
- *bezahlter Jahresurlaub (mindestens vier Wochen pro Jahr);*
- *Sonderschutz bei Nachtarbeit.*

Die Richtlinie ermöglicht auch eine flexible Ausgestaltung der Arbeitszeit. Mindestruhezeiten können bei bestimmten Tätigkeiten teilweise oder ganz aufgeschoben werden. Einzelne Arbeitnehmer können sich dafür entscheiden, mehr als 48 Stunden pro Woche zu arbeiten (sogenanntes „Opt-out“). In Tarifverträgen kann eine flexible Ausgestaltung der Arbeitszeit eingeräumt werden, indem z. B. erlaubt wird, die wöchentliche Arbeitszeit über einen Bezugszeitraum von bis zu zwölf Monaten zu mitteln.

3. ANALYSE DER ANWENDUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

2008 startete die Kommission eine umfassende Untersuchung der Durchführung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten. Grundlage dieser Untersuchung waren nationale Berichte (die auch die Standpunkte der Sozialpartner auf nationaler Ebene beinhalteten), Berichte der Sozialpartner auf europäischer Ebene sowie Informationen, die die Kommission aus anderen Quellen erhalten hat, z. B. Berichte unabhängiger Sachverständiger. Die wichtigsten Ergebnisse von allgemeiner Bedeutung sind in den nachstehenden Punkten 3.1 bis 3.9 aufgeführt. Die einzelnen Punkte sind eng miteinander verknüpft – jedwede Bewertung der Einhaltung der Richtlinie muss diesem Umstand Rechnung tragen.

3.1. Begrenzung der Arbeitszeit

Gemäß den Bestimmungen der Richtlinie darf die durchschnittliche Wochenarbeitszeit (einschließlich Überstunden) 48 Stunden nicht überschreiten. Im Allgemeinen wurde diese Vorgabe zufriedenstellend umgesetzt; viele Mitgliedstaaten haben in diesem Bereich gar ein höheres Schutzniveau festgelegt.

In *Österreich* kann Ärzten gemäß sektoralen Vorschriften jedoch eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 60 Stunden auferlegt werden, ohne dass sie hierzu ihr Einverständnis geben müssen. In *Frankreich* haben die unklaren Bestimmungen über die Länge der Arbeitszeit von Ärzten offenbar dazu geführt, dass die normalen Dienstpläne von in

⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 1.

öffentlichen Krankenhäusern beschäftigten Ärzten bereits eine Wochenarbeitszeit vorsehen können, die über die 48-Stunden-Grenze der Richtlinie hinausgeht. In *Ungarn* ist bei Bereitschaftsdiensten eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 60 bis 72 Stunden erlaubt, sofern die betroffenen Parteien zustimmen. Unklar ist, ob die entsprechenden Verträge unter das „Opt-out“ fallen. Was die Anwendung der Vorschriften in Bezug auf Bereitschaftsdienst, Ärzte in der Ausbildung und Beschäftigte im öffentlichen Sektor betrifft, so stellt sich zudem bei mehreren Mitgliedstaaten die Frage, ob sie im Einklang mit der Höchstarbeitszeit erfolgt.

Die Richtlinie sieht bei der Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit die Möglichkeit vor, die geleisteten Arbeitsstunden über einen „Bezugszeitraum“ zu mitteln. Dadurch kann in bestimmten Wochen länger gearbeitet werden, sofern in anderen Wochen entsprechend kürzer gearbeitet wird. Normalerweise darf der Bezugszeitraum nicht länger sein als vier Monate; er kann jedoch per Gesetz auf höchstens sechs Monate für bestimmte Tätigkeiten verlängert werden und im Wege von Tarifverhandlungen auf höchstens zwölf Monate, unabhängig von der Tätigkeit.

Im Allgemeinen ist die Bestimmung über den Bezugszeitraum in den Mitgliedstaaten zufriedenstellend angewandt worden; in einigen Mitgliedstaaten wurden jüngst bedeutende Änderungen vorgenommen, um die nationalen Bestimmungen besser in Einklang mit den einschlägigen Vorschriften der Richtlinie zu bringen. Manche Mitgliedstaaten kommen den Bestimmungen der Richtlinie jedoch immer noch nicht vollumfänglich nach. *Bulgarien* und *Deutschland* lassen für sämtliche Tätigkeiten einen sechsmonatigen Bezugszeitraum zu. *Deutschland*, *Ungarn*, *Polen* und *Spanien* lassen einen zwölfmonatigen Bezugszeitraum ohne entsprechende Tarifverträge zu.

3.2. Bereitschaftsdienst

Der Begriff „Bereitschaftsdienst“ bezieht sich auf Zeiträume, in denen ein Arbeitnehmer am Arbeitsplatz bleiben und sich bereithalten muss, bei Bedarf seine Arbeit aufzunehmen. Nach den Urteilen des Gerichtshofes⁶ muss der Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz vollständig als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie angerechnet werden.

Dieser Grundsatz gilt für Zeiten, in denen der Arbeitnehmer auf einen Abruf hin arbeitet („*aktive*“ Bereitschaft), und für Zeiten, in denen der Arbeitnehmer während des Wartens auf einen Abruf ruhen darf, („*inaktive*“ Bereitschaft), vorausgesetzt er hält sich am Arbeitsplatz auf.

Die Analyse hat gezeigt, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten signifikant geändert haben, um sie an die Entscheidungen des Gerichtshofes anzunähern: hierzu zählen insbesondere *die Tschechische Republik*, *Frankreich*, *Deutschland*, *Ungarn*, *die Niederlande*, *Polen* (für bestimmte Branchen), *die Slowakische Republik* und *das Vereinigte Königreich*. In elf Mitgliedstaaten gingen diese Änderungen mit der Einführung des „Opt-out“ einher (siehe Punkt 3.7).

Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen ergibt sich gegenwärtig folgendes Bild: Die folgenden neun Mitgliedstaaten erkennen in ihren Rechtsvorschriften den Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz vollständig als Arbeitszeit an: *Zypern*, *die Tschechische Republik*, *Estland*, *Italien*, *Lettland*, *Litauen*, *Malta*, *die Niederlande* und *das Vereinigte Königreich*.

⁶ *SIMAP* (C-303/98), *Jaeger* (C-151/02), *Pfeiffer* (C-398/01) und *Dellas* (C-14/04).

Dies entspricht auch dem allgemeinen Sachstand in Österreich und Ungarn, abgesehen von einigen begrenzten branchenspezifischen Ausnahmen. Weiterhin erkennt das Arbeitsgesetz in *Spanien* und der *Slowakischen Republik* den Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz im privaten Sektor vollständig als Arbeitszeit an (im öffentlichen Sektor jedoch nicht überall). Außerdem wird in *Frankreich*, *Polen*, der *Slowakischen Republik* und *Spanien* der Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz im *Bereich der öffentlichen Gesundheit* nun vollständig als Arbeitszeit angesehen.

Die Analyse hat jedoch auch klar gezeigt, dass eine bedeutende Zahl der Mitgliedstaaten den Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz noch nicht vollständig als Arbeitszeit gemäß den Entscheidungen des Gerichtshofes anerkennt:

- Eine innerstaatliche Rechtsvorschrift oder Praxis, wonach der aktive Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit angesehen würde, gibt es weder in *Irland* (als allgemeine Regel) noch in *Griechenland* (für Ärzte im öffentlichen Gesundheitswesen).
- Nach den geltenden nationalen Rechtsvorschriften und Tarifverträgen in *Dänemark*, *Griechenland* und *Irland* wird ein „inaktiver“ Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz in der Regel *nicht* voll als Arbeitszeit angerechnet. dies gilt auch für Polen (außer in spezifischen Bereichen)⁷. In folgenden Mitgliedstaaten wird der inaktive Bereitschaftsdienst – nach bestimmten sektoralen Regelungen – nicht als volle Arbeitszeit anerkannt: *Griechenland* (bei den im öffentlichen Sektor beschäftigten Ärzten), *Slowenien* (Streitkräfte, Polizei, Haftanstalten, Richter, Staatsanwälte) und *Spanien* (Guardia Civil).
- Im nationalen Recht *Belgiens*, *Finnlands* und *Schwedens* gilt der inaktive Bereitschaftsdienst im Allgemeinen als Arbeitszeit, jedoch sind Abweichungen von diesem Grundsatz im Wege von Tarifverträgen möglich, die oftmals nicht mit den Entscheidungen des Gerichtshofes in Einklang stehen. In *Frankreich* ist es üblich, dass in sektoralen Tarifverträgen eine sogenannte „*équivalence*“ vorgesehen wird, was bedeutet, dass inaktive Phasen während des Bereitschaftsdienstes am Arbeitsplatz nur teilweise angerechnet werden. Die französischen Behörden haben die Sozialpartner aufgefordert, ihre Verträge anzupassen; es ist jedoch nicht klar, ob alle diesem Aufruf in vollem Umfang nachgekommen sind.
- Es ist unklar, inwiefern die Bestimmungen zum Bereitschaftsdienst in *Bulgarien* und *Rumänien* (allgemein), *Slowenien* (in anderen Bereichen als den oben erwähnten Teilen des öffentlichen Dienstes) und *Spanien* (öffentlicher Dienst, Polizei, Feuerwehr) eingehalten werden.

3.3. Ausgleichsruhezeiten

Die grundlegenden Bestimmungen der Richtlinie in Bezug auf tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten und eine Ruhepause während des Arbeitstages sind im Allgemeinen zufriedenstellend umgesetzt worden.

Die Hauptschwierigkeiten liegen eher in der Art und Weise, wie von den Abweichungsregelungen Gebrauch gemacht wird; diese sehen die Möglichkeit vor, die Mindestruhezeit zu verschieben oder zu verkürzen, aber nur wenn der betreffenden Arbeitskraft als Ausgleich für die ausgelassene Ruhezeit zu einem anderen Zeitpunkt eine

⁷ Eine Ausnahme bilden Gesundheitsdienstleistungen und Berufssoldaten.

zusätzliche Ruhephase von gleicher Länge gewährt wird („gleichwertige Ausgleichsruhezeit“). Die Regelungen erlauben nicht, dass Mindestruhezeiten ganz und gar ausgelassen werden – außer in Ausnahmefällen, in denen es objektiv unmöglich ist, eine gleichwertige Ausgleichsruhezeit einzuräumen, und in denen die Arbeitnehmer angemessenen alternativen Schutz erhalten. Außerdem sollte die Ausgleichsruhezeit – gemäß dem Urteil in der Rechtssache *Jaeger* – unmittelbar im Anschluss an den Zeitraum gewährt werden, in dem die Ruhephase ausgelassen wurde.

In mehreren Mitgliedstaaten sind die Abweichungsregelungen in einer Art und Weise genutzt worden, die über das in der Richtlinie vorgegebene Maß hinausgehen. Es lassen sich drei Hauptprobleme ausmachen:

- **Ausschluss bestimmter Arbeitnehmer vom Anspruch auf Ruhezeiten:** Dieses Problem stellt sich in spezifischen Bereichen in *Belgien* (Internete, Streitkräfte), *Griechenland* (Ärzte im öffentlichen Sektor) und *Ungarn* (Gelegenheitsarbeiter, öffentliche Schulen, Streitkräfte). In allgemeinerer Hinsicht besteht dieses Problem bei bestimmten Arbeitnehmerkategorien in *Österreich* (darunter Beschäftigte in Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen) und in *Lettland*.
- **Abweichungsregelungen ohne gleichwertige Ausgleichsruhezeiten:** *Belgien, Bulgarien, Estland, Ungarn* und *Lettland* lassen solche Abweichungen in einer großen Bandbreite an Tätigkeiten und Sektoren zu. *Deutschland* lässt sie für den Bereitschaftsdienst (nur im Wege von Tarifverträgen) und *Rumänien* für Gesundheitsdienste zu. *Portugal* lässt sie für den öffentlichen Sektor zu.
- **Verzug bei der Gewährung von Ausgleichsruhezeiten,** entgegen der *Jaeger*-Rechtsprechung: In neun Mitgliedstaaten scheint es keine allgemeine rechtsverbindliche Vorschrift darüber zu geben, wann die Ausgleichsruhezeiten zu gewähren sind. Es handelt sich um: *Österreich* (in Bezug auf die wöchentliche Ruhezeit), *Zypern, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg* und *Malta*. In *Belgien, Deutschland* und *Lettland* fehlt eine rechtsverbindliche Vorschrift für wesentliche Sektoren und Fallgestaltungen.

In *Österreich* (in Bezug auf die tägliche Ruhezeit), *Belgien* (im öffentlichen Sektor), *Dänemark* (im Rahmen einiger Tarifverträge), *Finnland, Ungarn, Polen* (in einigen Sektoren), *Portugal* (im öffentlichen Sektor), in der *Slowakischen Republik, Slowenien* und *Spanien* muss die Ausgleichsruhezeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums gewährt werden, doch kann dieser Zeitraum viel länger sein als der im *Jaeger*-Urteil vorgesehene.

3.4. Ärzte in der Ausbildung

Nach einer Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2000⁸ fallen Ärzte in der Ausbildung ebenfalls unter die Arbeitszeitrichtlinie. So konnte die durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden schrittweise bis zum 31. Juli 2009 auch für diese Arbeitnehmer eingeführt werden.

Durch diese Änderung wurde in einer Reihe von Mitgliedstaaten, in denen zuvor keine Mindestruhezeiten oder Höchstarbeitszeiten für Ärzte in der Ausbildung gegolten hatten, der

⁸ Richtlinie 2000/34/EG, ABl. L 195 vom 1.8.2000, S. 41.

Schutz der Gesundheit und Sicherheit dieser Arbeitnehmer deutlich verbessert. Die Gesamtsituation ist jedoch noch nicht zufriedenstellend.

Griechenland hat die Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen für diese Gruppe ausgesetzt: Somit kann von Ärzten in der Ausbildung weiterhin verlangt werden, auf Mindestruhezeiten zu verzichten und in sehr hoher Zahl Überstunden zu leisten (zwischen 66 und 80 Arbeitsstunden insgesamt im Wochendurchschnitt). *Irland* wendet seine Umsetzungsbestimmungen nicht an, so dass noch eine beträchtliche Zahl von Ärzten in der Ausbildung durchschnittlich 60 Stunden pro Woche arbeitet; einige arbeiten über 90 Stunden in einer Woche, ohne dass ihnen das Mindestmaß an täglichen Ruhepausen gewährt wird. *Belgien* hatte bislang die Richtlinie in Bezug auf Ärzte in der Ausbildung, die dort durchschnittlich bis zu 79 Stunden pro Woche arbeiteten, nicht umgesetzt, bereitet aber derzeit einen entsprechenden Rechtsakt vor.⁹ In *Frankreich* sehen die nationalen Rechtsvorschriften für Ärzte in der Ausbildung weiterhin keine effektive Höchstarbeitszeit vor.

3.5. Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor

Die Richtlinie gilt für den öffentlichen Sektor. Begrenzte Ausnahmeregelungen gelten für bestimmte Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, wie z. B. für die Streitkräfte, die Polizei oder einige Tätigkeiten der Katastrophenschutzdienste. Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, dass die Abweichungsregelungen auf Sonderfälle begrenzt sein müssen, wie z. B. Natur- oder Technologiekatastrophen, Attentate oder schwere Unglücksfälle, und dass die normalen Tätigkeiten solcher Arbeitnehmer in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.¹⁰

Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie im öffentlichen Sektor umgesetzt. Allerdings werden in mehreren Mitgliedstaaten bestimmte Arbeitnehmergruppen von den Umsetzungsmaßnahmen nicht erfasst.

In *Zypern*, *Irland* und *Italien* wurden die Bestimmungen der Richtlinie für die Streitkräfte und die Polizei nicht umgesetzt; in *Spanien* nicht für die Polizei (Guardia Civil) und offenbar auch nicht für den Großteil der anderen Beschäftigten im öffentlichen Dienst, einschließlich der Katastrophenschutzdienste; in *Italien* wurden die Bestimmungen nicht für die Notfalldienste umgesetzt, und die Abweichungsregelungen für Ärzte im öffentlichen Gesundheitsdienst, für Angestellte bei Gericht und in Haftanstalten sowie die Nichtberücksichtigung der Angestellten in Bibliotheken, Museen und staatlichen archäologischen Stätten gehen offenbar über das in der Richtlinie vorgesehene Maß hinaus; in *Griechenland* wurde die Richtlinie für im öffentlichen Sektor beschäftigte Ärzte nicht umgesetzt.

3.6. Arbeitnehmer mit mehr als einem Arbeitsvertrag

In der Richtlinie ist nicht ausdrücklich geregelt, wie die Höchstarbeitszeit bei Arbeitnehmern gehandhabt werden sollte, die gleichzeitig in zwei oder mehr Beschäftigungsverhältnissen stehen. Sollte sie „je Arbeitnehmer“ (Zusammenrechnen der für alle verschiedenen Arbeitgeber geleisteten Arbeitsstunden) oder „je Arbeitsvertrag“ gelten (Anwendung der Höchstarbeitszeit auf jedes einzelne Arbeitsverhältnis für sich genommen)?

⁹ Zum 13. Dezember 2010 war der Änderungsrechtsakt von beiden Parlamentskammern angenommen und harrete der Unterzeichnung durch das Staatsoberhaupt. Er wird voraussichtlich Anfang 2011 in Kraft treten.

¹⁰ Feuerwehr Hamburg (C-52/04) und Kommission gegen Spanien (C-132/04).

In den Mitgliedstaaten wird dies höchst unterschiedlich gehandhabt. 14 Mitgliedstaaten wenden die Richtlinie auf den einzelnen Arbeitnehmer an. Die folgenden elf Mitgliedstaaten wenden sie dagegen auf den Arbeitsvertrag an: *Tschechische Republik, Dänemark, Ungarn¹¹, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakische Republik, Spanien und Schweden. Belgien und Finnland* praktizieren eine Zwischenvariante.

Die Kommission hat bereits klargestellt, dass die Richtlinie so weit wie möglich je Arbeitnehmer anzuwenden ist¹². Da die Richtlinie dem Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer dient, sollten die Mitgliedstaaten geeignete Regelungen für Überwachung und Durchsetzung treffen, insbesondere bei Arbeitnehmern, die bei ein und demselben Arbeitgeber in mehreren Arbeitsverhältnissen stehen.

3.7. Das „Opt-out“

Bei der Nutzung des Opt-out hat sich die Lage in den letzten Jahren stark verändert. Im Jahr 2000 machte das Vereinigte Königreich als einziger Mitgliedstaat von der Opt-out-Klausel Gebrauch. Mittlerweile sind es 16 Mitgliedstaaten, von denen einer derzeit Rechtsvorschriften zur Zulassung dieser Möglichkeit erlässt.

Die folgenden elf Mitgliedstaaten geben an, dass sie den Gebrauch der Opt-out-Klausel in ihren Umsetzungsvorschriften nicht zugelassen haben: *Österreich, Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien und Schweden.*

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Opt-out sehr unterschiedlich genutzt wird. In fünf Mitgliedstaaten (*Bulgarien, Zypern, Estland, Malta und das Vereinigte Königreich*) ist das Opt-out unabhängig von der Branche zugelassen. Elf Mitgliedstaaten (*Belgien, die Tschechische Republik, Frankreich¹³, Deutschland, Ungarn, Lettland, die Niederlande, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien und Spanien*) erlauben eine eingeschränktere Nutzung des Opt-out (oder führen diese derzeit ein), die auf bestimmte Branchen oder Stellen mit einem hohen Anteil an Bereitschaftsdienst beschränkt ist.

Auch bei den Schutzbestimmungen im Zusammenhang mit dem Opt-out bestehen große Unterschiede. So beschränken einige Mitgliedstaaten beispielsweise die durchschnittliche Wochenarbeitszeit für Arbeitnehmer, die dem Opt-out zugestimmt haben (die Spanne reicht von 51 Stunden in *Spanien* bis zu 72 Stunden einschließlich Bereitschaftsdienstzeiten in *Ungarn*); in sieben anderen Mitgliedstaaten wurde eine Höchstarbeitszeit für diese Arbeitnehmer nicht ausdrücklich festgelegt. In zwei Mitgliedstaaten (*Deutschland und die Niederlande*) ist die Nutzung des Opt-out an einen Tarifvertrag und die Zustimmung des betreffenden Arbeitnehmers gebunden. Nur drei Mitgliedstaaten (*Deutschland, Lettland und Malta*) geben an, dass der Arbeitgeber ausdrücklich dazu verpflichtet ist, die Arbeitszeit von Arbeitnehmern, für die das Opt-out gilt, zu erfassen, und lediglich zwei Mitgliedstaaten (*die Tschechische Republik und die Slowakische Republik*) geben an, dass der Arbeitgeber der Arbeitsaufsichtsbehörde melden muss, wenn das Opt-out in Anspruch genommen wird. *Deutschland* schreibt ferner besondere Maßnahmen im Interesse von Gesundheit und Sicherheit vor, und in den *Niederlanden* sind die Sozialpartner dazu verpflichtet, zunächst zu

¹¹ Hiervon ausgenommen sind Tätigkeiten im Gesundheitsbereich.

¹² Bericht der Kommission über die Arbeitszeitrichtlinie – KOM(2000) 787, Nr. 14.2.

¹³ In Frankreich herrscht bezüglich der während des Bereitschaftsdienstes geleisteten Mehrstunden eine besondere Rechtslage, die in der beigefügten Arbeitsunterlage dargelegt wird.

prüfen, ob die Inanspruchnahme des Opt-out durch eine andere Gestaltung der Arbeit vermieden werden könnte.

In vielen Mitgliedstaaten wurde das Opt-out erst kürzlich eingeführt. Allerdings ist die Kommission nicht in der Lage, seine Nutzung in vollem Umfang zu bewerten, da in den Berichten der Mitgliedstaaten nicht ausreichend dokumentiert ist, wie viele Stunden Arbeitnehmer, für die das Opt-out gilt, tatsächlich arbeiten und über welchen Zeitraum. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Überwachung bzw. Erfassung der Arbeitszeit von Arbeitnehmern, die unter das Opt-out fallen, offenbar nicht geregelt. Angesichts dieser Situation fehlen den politisch Verantwortlichen, den Mitgliedstaaten, die in erster Linie für die Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften verantwortlich sind, und der Kommission als Hüterin der Verträge, die grundlegenden Informationen, die sie bräuchten, um prüfen zu können, inwiefern Arbeitnehmer, auf die das Opt-out Anwendung findet (sowie deren Kollegen bzw. Kunden) infolge der Überschreitung der Höchstarbeitszeit möglicherweise gefährdet sind.

Weiterhin bestehen Bedenken, dass einige Mitgliedstaaten die Zielvorgaben der Richtlinie für Gesundheitsschutz und Sicherheit möglicherweise nicht einhalten und sich nicht ordnungsgemäß an die Bestimmung halten, wonach der Arbeitnehmer dem Opt-out im Vorfeld auf freiwilliger Basis zugestimmt haben muss.

3.8. Jahresurlaub

Die Umsetzung des Anspruchs auf bezahlten Jahresurlaub gemäß Artikel 7 entspricht im Allgemeinen offenbar den Anforderungen. Die Hauptprobleme lassen sich zurückführen auf Verzögerungen und das Erlöschen des Anspruchs auf bezahlten Jahresurlaub.

In einigen Mitgliedstaaten ist es nach einzelstaatlichem Recht zulässig, dass ein Arbeitnehmer erst nach Ablauf von bis zu einem Jahr bezahlten Jahresurlaub nehmen darf. Auch erlischt in einigen Mitgliedstaaten der in der Richtlinie verbriefte Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub bei Ablauf des Bezugszeitraums bzw. des Übertragungszeitraums selbst dann, wenn der Arbeitnehmer aus nicht selbst verschuldeten Gründen (z. B. wegen Krankheit) keine Möglichkeit hatte, seinen Anspruch geltend zu machen. Dies verstößt gegen die Richtlinie¹⁴.

3.9. Nachtarbeit

Da der menschliche Organismus nachts empfindlicher auf Umweltstörungen und auf bestimmte besonders belastende Arbeiten reagiert, können lange Nachtarbeitszeiträume die Gesundheit und die Sicherheit des Arbeitnehmers besonders stark beeinträchtigen. Daher enthält die Richtlinie zusätzliche Schutzbestimmungen für Nachtarbeiter: Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 8 Stunden pro Tag bzw. generell 8 Stunden pro Tag bei Nachtarbeit, die mit besonderen Gefahren oder besonderer Anspannung verbunden ist. Ausnahmeregelungen sind möglich, entweder im Wege der Gesetzgebung oder eines Tarifvertrags; Voraussetzung hierfür ist, dass dem Nachtarbeiter gleichwertige Ausgleichsruhezeiten gewährt werden.

Insgesamt gesehen wurden die Vorschriften für die Nachtarbeit hinreichend umgesetzt. Die Hauptmängel bei der Umsetzung, die die Kommission in ihrem letzten Bericht über die Durchführung der Richtlinie aufgeführt hatte, wurden beseitigt. Allerdings wurde in *Ungarn* offenbar die für die Nachtarbeit geltende Arbeitszeitbegrenzung nicht umgesetzt. In *Estland*

¹⁴ *BECTU* (C-173/99); *Schultz-Hoff* und *Stringer* (C-350/06 und C-520/06).

wurde die besondere Arbeitszeitbegrenzung für Nacharbeit, die mit besonderen Gefahren oder besonderer Anspannung verbunden ist, offenbar nicht in vollem Umfang umgesetzt, in *Italien* offenbar überhaupt nicht, und in *Spanien* darf die Höchstarbeitszeit überschritten werden. In *Estland, Lettland, Rumänien, Irland* und *Italien* ist diese Art der Arbeit offenbar nicht eindeutig definiert, wodurch die Gefahr besteht, dass eventuelle Höchstarbeitszeiten nicht greifen.

4. BEWERTUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN UND DIE SOZIALPARTNER

16 Mitgliedstaaten kamen in ihren Berichten über die Durchführung der Richtlinie zu dem Schluss, dass die Umsetzung der Richtlinie insgesamt positive Ergebnisse hervorgebracht habe, und zwar in folgender Hinsicht: besserer Schutz der Arbeitnehmer, vereinfachte und wirkungsvollere einzelstaatliche Rechtsvorschriften bzw. Rechtsschutz für Gruppen, die bisher hiervon ausgeschlossen waren.

Elf Mitgliedstaaten vertraten dagegen die Auffassung, dass sich der Acquis in Bezug auf Bereitschaftsdienstzeiten und unverzüglich zu gewährende Ausgleichsruhezeiten sehr negativ auswirke bzw. auswirken würde, da die Arbeitszeitgestaltung konkret beeinträchtigt würde, insbesondere bei 24-Stunden-Diensten wie im Gesundheitsbereich und bei der Feuerwehr. 14 Mitgliedstaaten forderten, dass die Richtlinie im Hinblick auf die Bereitschaftsdienstzeiten, eine flexiblere Gestaltung der Bezugszeiträume und die Bestimmung des Zeitpunkts der Ausgleichsruhezeiten dringend geändert werden sollte.

Die Gewerkschaften betonten, wie wichtig die Richtlinie für die europäische Sozialpolitik sei und dass gemeinsame Mindeststandards auf europäischer Ebene in diesem Bereich weiterhin benötigt würden. Der Schutz gegen übermäßig lange Arbeitszeiten sollte nicht gelockert werden; die Abweichungsregelungen sollten eingeschränkt, die Opt-out-Regelung sollte nicht weitergeführt, die Schutzbestimmungen sollten strenger angewandt und die Durchsetzung sollte insgesamt verbessert werden.

Die Arbeitgeber in der EU betrachteten die Arbeitszeit als wichtige Voraussetzung für Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit. Allgemein vertraten sie jedoch die Auffassung, dass die Richtlinie über das für den Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer erforderliche Maß hinausgehe. Sie forderten eine stärkere Vereinfachung und Flexibilisierung bei der Umsetzung in nationales Recht und forderten dringend eine Änderung der Richtlinie zur Zulassung längerer Bezugszeiträume sowie betreffend die Bereitschaftsdienstzeiten und die Bestimmung des Zeitpunkts der Ausgleichsruhezeiten.

In den Berichten von elf Mitgliedstaaten sowie im Bericht der europäischen Gewerkschaften wurden starke Zweifel an der Wirksamkeit der Überwachung und der Durchsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene geäußert, insbesondere im Hinblick auf bestimmte Branchen. Am häufigsten wurden folgende Punkte genannt:

- Überschreitung der Höchstarbeitszeit und Nichteinhaltung der Mindestruhezeiten in öffentlichen Krankenhäusern, insbesondere im ärztlichen Bereitschaftsdienst
- Nichteinhaltung von Höchstarbeitszeit, Bezugszeiträumen bzw. täglichen Mindestruhezeiten durch die Arbeitgeber oder nicht ordnungsgemäße Erfassung der über die Höchstarbeitszeit hinausgehenden Arbeitszeit
- Umsetzung der Richtlinie durch unklare oder unzweckmäßige nationale Rechtsvorschriften

- Unklarheit über den Anwendungsbereich der Abweichungsregelung gemäß Artikel 17 Absatz 1 („Arbeitnehmer mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis“)¹⁵
- Arbeitgeber, die in einem 1-Jahreszeitraum keinen Anspruch auf Jahresurlaub gewährten

Die Arbeitgeberverbände bezeichneten Durchsetzung und Überwachung im Allgemeinen als hinreichend. In bestimmten Mitgliedstaaten vertraten sie die Auffassung, dass die mit der Überwachung verbundenen Auflagen KMU und die sich an die Richtlinie haltenden Betriebe zu stark belasteten.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission würdigt die ansehnliche Arbeit, die in vielen Mitgliedstaaten geleistet wurde, um die Umsetzung der Richtlinie zu bewerkstelligen bzw. um infolge von Entscheidungen des Gerichtshofs oder nationaler Gerichte bzw. von Mahnungen seitens der Kommission für eine bessere Einhaltung der Richtlinie zu sorgen.

Insgesamt gesehen arbeitet die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer in der EU nach Arbeitszeitregelungen, die mit dem EU-Recht konform sind. In vielen Fällen geht das mit den einzelstaatlichen Vorschriften gewährte Schutzniveau über die Erfordernisse der Richtlinie hinaus.

Aus der Analyse der Kommission geht hervor, dass seit dem Jahr 2000 viele Mitgliedstaaten die Opt-out-Regelung zulassen, darunter elf Länder, um die mit Bereitschaftsdienstzeiten und Ausgleichsruhezeiten in 24-Stunden-Diensten verbundenen Probleme zu lösen.

Die Analyse verdeutlicht ferner, dass die Durchführung wesentlicher Elemente der Richtlinie gemäß der Auslegung durch den Gerichtshof nach wie vor mit Problemen verbunden ist, und zwar in folgender Hinsicht:

- Bestimmung des Begriffs „Arbeitszeit“ (einschließlich „Bereitschaftsdienstzeit“) sowie der Vorschriften für gleichwertige Ausgleichsruhezeiten (in den Fällen, in denen Mindestruhezeiten aufgeschoben werden), insbesondere in Diensten, die 7 Tage die Woche rund um die Uhr besetzt sind
- Regelung für Arbeitnehmer mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen
- Regelung für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern (insbesondere in der Landesverteidigung und in Sicherheitsdiensten sowie für „Arbeitnehmer mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis“)
- in vielen Mitgliedstaaten, die das Opt-out zulassen, werden die hierfür geltenden Bestimmungen nicht ordnungsgemäß überwacht bzw. durchgesetzt

Die Kommission wird Folgendes unternehmen:

- Bewertung der globalen Auswirkung der Richtlinie auf Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor dem Hintergrund sich wandelnder Beschäftigungsmuster und neuer Arten der Arbeitsorganisation

¹⁵ Siehe Abschnitte 4.2, 9.1 und 9.2. der beigelegten Arbeitsunterlage.

- eindeutige Auslegung einiger Vorschriften unter Berücksichtigung der Rechtsprechung, der Erfahrung der Mitgliedstaaten mit der Anwendung sowie der Stellungnahmen der Sozialpartner¹⁶
- Angehen der sich aus den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Verfahren ergebenden Situation unter besonderer Berücksichtigung der Vorschriften und Verfahren, die dazu führen, dass Arbeitnehmer gezwungen sind, die Höchstarbeitszeit zu überschreiten oder ohne angemessene Ruhezeiten zu arbeiten

Unbeschadet ihrer Rolle als Hüterin der Verträge wird die Kommission die Mitgliedstaaten weiter dabei unterstützen, die Richtlinie besser durchzuführen, und sie ist bereit, den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, wo immer dies zweckdienlich ist.

Aufbauend auf der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV hat die Kommission im März 2010 die Überarbeitung der Richtlinie¹⁷ eingeleitet.

Weiterhin hat sie eine umfassende Studie zu den ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Richtlinie auf den Weg gebracht, die die im vorliegenden Bericht enthaltene rechtliche Bewertung der Auswirkungen ergänzen wird.

Die Kommission ist entschlossen, die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Zur Erreichung dieses Ziels erlässt die Kommission parallel zum vorliegenden Bericht eine Mitteilung zur Einleitung der zweiten Phase der Anhörung der Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV.

¹⁶ Die Einzelheiten sind KOM(2010) 801 zu entnehmen (siehe nachstehende Fußnote).

¹⁷ KOM(2010) 106 vom 24.3.2010; KOM(2010) 801 vom 21.12.2010.