



## Arbeitszeitrichtlinie – Stand der Diskussion

*Im September 2004 legte die EU-Kommission einen „Vorschlag für eine Richtlinie (...) zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung“ vor. Die geltende Richtlinie (RL) 2003/88/EG enthält Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung: sie regelt u.a. die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten sowie die wöchentliche Höchstarbeitszeit. Die Kommission sieht sich aus zwei Gründen zur Vorlage ihres Änderungsvorschlags veranlasst. Zum einen sehen zwei Bestimmungen der RL 2003/88/EG selbst eine Überprüfung vor – sie betreffen die Abweichungen vom Bezugszeitraum der wöchentlichen Höchstarbeitszeit und die Möglichkeit, die Regelung zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit nicht anzuwenden, wenn der Arbeitnehmer sich hierzu bereit erklärt (sog. Opt-out). Zum anderen haben die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den Rechtssachen SIMAP und Jaeger tief greifende Auswirkungen auf den Begriff „Arbeitszeit“ – in beiden Urteilen geht es um die Frage, inwieweit die persönliche Anwesenheit von Ärzten in Gesundheitseinrichtungen im Rahmen eines Bereitschaftsdienstes per se als Arbeitszeit zu bewerten ist.*

Titel	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM(2004) 607
Datum des Dokuments	22.9.2004
Bereich	Binnenmarkt/Sozialvorschriften
Rechtsgrundlage	Art. 137 Abs. 2 EGV
Verfahren	Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV
Weitere Dokumente	- Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie (...), P6_TA(2005)0175, 11.5.2005 - <u>Geänderter</u> Vorschlag für eine Richtlinie (...), KOM(2005) 246, 31.5.2005
Stand des Verfahrens	Befassung im Rat

### 1. Verfahren

Der Vorlage des Richtlinienvorschlags war ein umfangreiches Konsultationsverfahren der Kommission vorausgegangen. Dieses bezog sich noch auf die RL 93/104/EG, die zwischenzeitlich zusammen mit der RL 2000/34/EG in der RL 2003/88/EG neu kodifiziert wurde.

Zum Richtlinienvorschlag selbst haben der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen Stellungnahmen abgegeben. Das Europäische Parla-

ment (EP) hat im Mai 2005 in erster Lesung seinen Standpunkt festgelegt; dabei folgte es weitgehend dem Bericht des federführenden Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Als Reaktion auf diesen Standpunkt hat die Kommission mittlerweile einen geänderten Richtlinienvorschlag vorgelegt, in dem sie teilweise die Änderungswünsche des Parlaments übernahm. Der Richtlinienvorschlag wurde bereits mehrfach im Rat ("Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und

Verbraucherschutz“) diskutiert, ohne dass bisher eine politische Einigung erzielt werden konnte. Der Bundesrat hat zu dem Richtlinienvorschlag im November 2004 eine Stellungnahme beschlossen. Der dem 16. Deutschen Bundestag förmlich zugeleitete geänderte Richtlinienvorschlag wird federführend im Ausschuss für Arbeit und Soziales beraten.

## 2. Regelungen des Richtlinienvorschlags

### a) Bereitschaftsdienst

Die Richtlinie 2003/88/EG enthält bisher keine Regelung zum Bereitschaftsdienst. Unterschieden wird in Art. 2 Nrn. 1 und 2 lediglich zwischen Arbeitszeit und Ruhezeit. In der Rechtssache *SIMAP* entschied der EuGH, dass der Bereitschaftsdienst, den die Ärzte der Teams zur medizinischen Grundversorgung in Form persönlicher Anwesenheit in einer Gesundheitseinrichtung leisten, insgesamt als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 93/104/EG anzusehen sei. Beim Bereitschaftsdienst in Form ständiger Erreichbarkeit sei dagegen nur die Zeit, die für die tatsächliche Erbringung von Leistungen der medizinischen Grundversorgung aufgewandt wird, als Arbeitszeit anzusehen (vgl. Nr. 3 Urteilstenor). In den Rechtssachen *Jaeger* und *Pfeiffer u.a.* bestätigte der EuGH diese Rechtsprechung und konkretisierte, dass eine – nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässige – Kürzung der täglichen Ruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden durch Ableistung eines Bereitschaftsdienstes, der zur regelmäßigen Arbeitszeit hinzukommt, keinesfalls zu einer Überschreitung der in Art. 6 der RL 93/104/EG festgesetzten Höchstdauer der wöchentlichen Arbeitszeit von 48 Stunden führen dürfe (vgl. Nr. 2 respektive Nr. 3 Urteilstenor). In seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen *Dellas u.a.* stellte der EuGH schließlich klar, dass die RL 93/104/EG keine Anwendung auf die Vergütung der Arbeitnehmer finde; zu einer solchen Regelung fehle der EU auch die Kompetenz (vgl. Rn. 37 ff.).

Diese Rechtsprechung des EuGH hat weit reichende Konsequenzen auf das (staatliche) Gesundheitswesen und auf die Einkommensverhältnisse des betroffenen Personals. Unter den gegebenen Umständen wurde für die Bundesrepublik Deutschland ein Personalmehrbedarf von 18.700 Ärzten und 10.900 Vollkräften im Funktionsdienst bzw. Medizinisch-technischen Dienst ermittelt.

Das deutsche Arbeitszeitgesetz (ArbZG) wurde zum 1. Januar 2004 an die Rechtsprechung des EuGH dahingehend angepasst, dass Bereitschaftsdienstzeiten in vollem Umfang als Arbeitszeit zu werten sind. § 25 ArbZG enthält allerdings eine Übergangsregelung, wonach abweichende Bestimmungen in bestehenden Tarifverträgen unberührt bleiben. Diese Übergangsregelung – ursprünglich bis Ende 2005 befristet

– gilt bis Ende 2006. Dabei ist die Vereinbarkeit von § 25 ArbZG mit dem Gemeinschaftsrecht in der Literatur nicht unumstritten.

Der von der Kommission vorgelegte Richtlinienvorschlag führte zwei neue Begriffe ein (Art. 2 Nrn. 1a und 1b): „Bereitschaftsdienst“ wird definiert als die „Zeit, in der der Arbeitnehmer an seinem Arbeitsplatz zur Verfügung stehen muss, um auf Aufforderung des Arbeitgebers seine Tätigkeit ausüben oder seine Aufgaben wahrnehmen zu können.“ „Inaktive Zeit während des Bereitschaftsdienstes“ ist die „Zeit, in der der Arbeitnehmer Bereitschaftsdienst (...) hat, aber von seinem Arbeitgeber nicht zur Ausübung seiner Tätigkeit oder Wahrnehmung seiner Aufgaben aufgefordert wird.“ Gemäß dem neu einzufügenden Art. 2a wird die inaktive Zeit während des Bereitschaftsdienstes „nicht als Arbeitszeit angesehen, sofern nicht in der einzelstaatlichen Gesetzgebung oder tarifvertraglich (...) etwas anderes vorgesehen ist. Die Zeit, in der der Arbeitnehmer während des Bereitschaftsdienstes effektiv seine Tätigkeit ausübt oder seine Aufgaben wahrnimmt, wird immer als Arbeitszeit angesehen.“

In seinem Standpunkt vom Mai 2005 bezieht das EP eine konträre Position. Art. 2a lautet hier: „Der gesamte Bereitschaftsdienst, einschließlich der inaktiven Zeit, wird als Arbeitszeit angesehen. Inaktive Zeiten während des Bereitschaftsdienstes können jedoch durch Tarifverträge (...) oder Gesetze oder Verordnungen bei der Berechnung der in Artikel 6 vorgesehenen durchschnittlichen wöchentlichen Höchst-arbeitszeit besonders gewichtet werden (...).“

In ihrem geänderten Richtlinienvorschlag beharrt die Kommission grundsätzlich auf ihrer Position und nähert sich dem EP nur leicht an, indem in Art. 2a der Absatz eingefügt werden soll: „Die inaktive Zeit während des Bereitschaftsdienstes kann nicht auf die in Artikel 3 (tägliche Ruhezeit) und Artikel 5 (wöchentliche Ruhezeit) vorgesehenen Ruhezeiten angerechnet werden.“

Im Rat besteht ein gewisser Konsens, hinsichtlich der Bereitschaftszeit den geänderten Richtlinienvorschlag der Kommission zu akzeptieren. Umstritten ist hier jedoch, ob es möglich sein sollte, von der Nichtanrechenbarkeit der inaktiven Zeit auf tägliche und wöchentliche Arbeitszeit durch tarifvertragliche Regelungen oder innerstaatliche Rechtsvorschriften abzuweichen.

### b) Berechnung der Arbeitszeit

Das EP fügte in seinem Standpunkt vom Mai 2005 einen Art. 2b („Berechnung der Arbeitszeit“) ein: „Falls Arbeitnehmer in mehr als einen Arbeitsvertrag eingewilligt haben, entspricht für die Anwendung dieser Richtlinie die Arbeitszeit des Arbeitnehmers der Summe der für jeden einzelnen Vertrag geleisteten Arbeitszeit.“

In der Begründung des geänderten Richtlinien-vorschlags der Kommission heißt es, dass sie die Änderung übernehmen könne; verwiesen wird auf den Erwägungsgrund Nr. 2, der ergänzt wurde um den Satz: „Diese Mindestvorschriften gelten für alle Arbeitnehmer gemäß der Definition in Artikel 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391/EWG.“ Dort wird als „Arbeitnehmer“ definiert: „jede Person, die von einem Arbeitgeber beschäftigt wird (...).“ Ob dieser Definition wirklich zu entnehmen ist, dass die Berechnung der Arbeitszeit pro Arbeitnehmer (und nicht pro Vertrag) zu erfolgen hat, ist umstritten.

Diese Frage wird auch im Rat kontrovers diskutiert, und zwar insbesondere in Bezug auf die wöchentliche Höchstarbeitszeit.

### **c) Bezugszeiträume für die wöchentliche Höchstarbeitszeit**

Art. 16 lit. b RL 2003/88/EG regelt, dass die Mitgliedstaaten für die wöchentliche Höchstarbeitszeit einen Bezugszeitraum bis zu vier Monaten vorsehen können. Für die wöchentliche Höchstarbeitszeit wird damit keine absolute Grenze, sondern ein über den Bezugszeitraum zu berechnender Durchschnittswert festgelegt. Unter gewissen Bedingungen kann der Bezugszeitraum sechs Monate oder durch entsprechenden Tarifvertrag ein Jahr betragen (Art. 17 ff.).

Der Richtlinienvorschlag der Kommission sah eine weitergehende Flexibilisierung vor: Die Mitgliedstaaten sollten unter bestimmten Bedingungen „mittels Rechts- oder Verwaltungsvorschriften aus objektiven oder technischen Gründen oder aus Gründen der Arbeitsorganisation diesen Bezugszeitraum auf zwölf Monate ausdehnen“ können.

Das EP will eine solche Ausdehnung auf bis zu zwölf Monate in Fällen, in denen Arbeitnehmer Tarifverträgen oder sonstigen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern unterliegen, durch eben solche zulassen. In Fällen, in denen Arbeitnehmer keinen Tarifverträgen oder sonstigen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern unterliegen, soll die Ausdehnung unter bestimmten Bedingungen durch Gesetz oder Verordnung zulässig sein (vgl. Art. 16 und 19 in der Fassung des Standpunktes des EP).

Die Kommission hat die Position des EP in ihrem geänderten Richtlinienvorschlag in diesem Punkt inhaltlich übernommen (vgl. Art. 16, 19).

Der Rat hat sich bereits 2004 vorläufig auf eine mit dem geänderten Richtlinienvorschlag weitgehend übereinstimmende Fassung verständigt.

### **d) Ausgleich bei verkürzter Ruhezeit**

In der RL 2003/88/EG sind Abweichungsmöglichkeiten von der täglichen und der wöchentlichen Mindestruhezeit vorgesehen (Art. 17 f.).

Die im Falle einer verkürzten Ruhezeit zu gewährenden gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten wollte die Kommission präzisieren: Sie

sollten „innerhalb einer angemessenen Frist, die 72 Stunden nicht überschreiten darf“, gewährt werden (vgl. Art. 17 f. in der Fassung des Richtlinienvorschlags).

Das EP hat diese starre Frist verworfen: gleichwertige Ausgleichsruhezeiten müssen „nach der Arbeitszeit im Einklang mit den maßgeblichen Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder sonstigen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern“ gewährt werden (vgl. Art. 17 f. in der Fassung des Standpunktes des EP).

Auch in diesem Punkt hat die Kommission die Position des EP in ihrem geänderten Richtlinienvorschlag inhaltlich übernommen (Art. 17 f.). Zwischen Rat und EP besteht hier Übereinstimmung.

### **e) Opt-out**

Art. 22 Abs. 1 RL 2003/88/EG stellt es den Mitgliedstaaten frei, Art. 6 (Wöchentliche Höchstarbeitszeit) unter bestimmten Bedingungen nicht anzuwenden.

Diese Bedingungen sollen durch den Richtlinienvorschlag verschärft werden: Die Inanspruchnahme des Verzichts auf Art. 6 setzt nun grundsätzlich eine tarifvertragliche Regelung voraus; eine jetzt schriftliche Zustimmung des Arbeitnehmers ist erforderlich; diese Zustimmung gilt höchstens ein Jahr, kann aber verlängert werden; sie kann nicht bei der Unterzeichnung des individuellen Arbeitsvertrags gegeben werden; eine absolute wöchentliche Höchstarbeitszeit von 65 Stunden ist einzuhalten, kann aber tarifvertraglich abbedungen werden; etc.

Das EP forderte in seinem Standpunkt noch weitere Verschärfungen: So muss die – höchstens sechs Monate geltende – Zustimmung des Arbeitnehmers aufgrund einer veränderten Auftragslage gegeben werden. Die Möglichkeit, Art. 6 nicht anzuwenden, soll drei Jahre nach Inkraft-Treten der Änderungsrichtlinie entfallen.

Die Kommission hat den Standpunkt des EP in ihrem geänderten Richtlinienvorschlag nur z.T. berücksichtigt. Insbesondere ist zwar die Möglichkeit des Opt-out auf drei Jahre begrenzt, die Mitgliedstaaten können aber „aus Gründen, die mit den Modalitäten ihres Arbeitsmarktes zusammenhängen“, bei der Kommission die Verlängerung der Opt-out-Möglichkeit beantragen (vgl. Art. 22 Abs. 1b). Hinter ihren eigenen Richtlinienvorschlag zurück geht die Kommission mit der Regelung, dass die Inanspruchnahme des Verzichts auf Art. 6 auch im einzelstaatlichen Gesetz vorgesehen werden kann. Allerdings ist die absolute wöchentliche Höchstarbeitszeit auf 55 Stunden reduziert, wobei tarifvertraglich (weiterhin) abgewichen werden kann. Im Rat ist das Opt-out der wichtigste strittige Punkt. Auf der einen Seite wird unter Hinweis auf das notwendige Wirtschaftswachstum die Beibehaltung des Opt-out verlangt. Auf der anderen Seite wird vertreten, dass ein Auslaufen

des Opt-out vorgesehen werden könne, da durch die Ausdehnung des Bezugeszeitraums für die Berechnung der wöchentlichen Höchst-arbeitszeit auf ein Jahr genug Flexibilität geschaffen werde. Zwischen diesen extremen Standpunkten werden zahlreiche nuancierte Positionen vertreten.

### 3. Ausblick

Nach dem das EP in 1. Lesung seinen Standpunkt verabschiedet und die Kommission einen

geänderten Richtlinienvorschlag vorgelegt hat, ist der Rat am Zug. Die österreichische Ratspräsidentenschaft hat angekündigt, dass sie im Bereich Beschäftigung der Arbeitszeitrichtlinie (eine) Priorität einräumt und eine politische Einigung auf der Ratstagung am 10. März 2006 anstrebt. Ob das gelingen wird, ist aufgrund der großen Divergenzen in der Frage des Opt-out und der Frage, ob die wöchentliche Höchst-arbeitszeit pro Vertrag oder pro Arbeitnehmer zu berechnen ist, ungewiss.

#### Quellen:

Allgemeine Vorbemerkung: Die mit \* gekennzeichneten Quellen stehen im Internet zum Download bereit unter: <[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=191740#371350](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=191740#371350)> [Stand: 3.2.2006].

- **Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen und die Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene hinsichtlich der Überprüfung der Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM(2003) 843 endgültig/2, 15.1.2004 (= Ratsdok. 5188/04).
- \* Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM(2004) 607, 22.9.2004 (= Ratsdok. 12683/04).
- \* Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie (...), KOM(2005) 246, 31.5.2005 (= Ratsdok. 9554/05).
- \* **Europäisches Parlament**, Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie (...), A6-0105/2005, 25.4.2005.
- Europäisches Parlament, Legislative Entschließung (...) zu dem Vorschlag für eine Richtlinie (...), P6\_TA(2005)0175, 11.5.2005 (= Anlage zu Ratsdok. 8725/05).
- \* **Rat der EU**, Mitteilung an die Presse, 2606. Tagung des Rates („Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“), 12400/04 (Presse 264), 4.10.2004, S 13.
- \* Rat der EU, Mitteilung an die Presse, 2627. Tagung (...), 15140/04 (Presse 338), 6./7.12.2004, S 13.
- \* Rat der EU, Mitteilung an die Presse, 2644. Tagung (...), 6479/05 (Presse 38), 3.3.2005, S 13.
- \* Rat der EU, Mitteilung an die Presse, 2663. Tagung (...), 8980/05 (Presse 117), 2./3.6.2005, S 9 f.
- Rat der EU, Mitteilung an die Presse, 2699. Tagung (...), 15201/1/05 REV 1 (Presse 336), 8./9.12.2005, S 11.
- \* **Ausschuss der Regionen**, Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie (...)“, 14.4.2005, Abl. Nr. C 231 vom 20.9.2005, S. 69 ff.
- \* **Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**, Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie (...)“, 11.5.2005, Abl. Nr. C 267 vom 27.10.2005, S. 16 ff.
- **EuGH**, Urteil vom 3.10.2000, Rs. C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP)*, Slg. 2000, I-7963.
- EuGH, Urteil vom 9.10.2003, Rs. C-151/02, *Jaeger*, Slg. 2003, I-8389.
- EuGH, Urteil vom 5.10.2004, verbundene Rs. C-397/01 bis C-403/01, *Pfeiffer u.a.*, Slg. 2004, I-8835.
- EuGH, Urteil vom 1.12.2005, Rs. C-14/04, *Dellas u.a.*, noch nicht veröffentlicht, <<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de&lango=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docjo=docjo&docop=docop&docor=docor&docj=docj&docrequire=&numaff=C-14/04%20&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>> [Stand: 2.2.2006].
- **Bundesrat**, Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission (...), KOM(2003) 843, Drs. 105/04 (Beschluss) vom 02.04.04.
- Bundesrat, Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie (...), Drs. 737/04 (Beschluss) vom 26.11.04.
- Bundesrat, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes (...), Drs. 778/05 (Beschluss) vom 25.11.05.
- **Baddenhausen-Lange**: EuGH: Zeiten der Arbeitsbereitschaft von Klinikärzten sind in vollem Umfang als Arbeitszeit zu werten, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 11.09.03, <[http://www.bundestag.de/bic/analysen/2003/2003\\_09\\_11.pdf](http://www.bundestag.de/bic/analysen/2003/2003_09_11.pdf)> [Stand: 6.2.2006].
- **Bulletin Quotidien Europe**, No. 9119, 28 January 2006, S. 11 f.
- **Deutsches Krankenhausinstitut e.V. (Hrsg.)**: Auswirkungen alternativer Arbeitszeitmodelle, 2004, <[http://www.bmg.bund.de/cln\\_040/nn\\_600110/SharedDocs/Publikationen/Forschungsberichte/f313-10141,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/f313-10141.pdf](http://www.bmg.bund.de/cln_040/nn_600110/SharedDocs/Publikationen/Forschungsberichte/f313-10141,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/f313-10141.pdf)> [Stand: 6.2.2006].
- **Wahlers, Wilhelm**: Die Arbeitszeitrichtlinie (Richtlinie 2003/88/EG) im Meinungsstreit zwischen Kommission und Parlament – Eine Zwischenbilanz, in: ZTR, 10/2005, S. 515 ff.

Heike Baddenhausen, Valentin Wasilew, Marina Pauli; Fachbereich XII – Europa, Tel.: 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de