

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.9.2008
KOM(2008) 568 endgültig

2004/0209 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

betreffend den

vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer vorgeschlagenen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

betreffend den

vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer vorgeschlagenen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

1. VORGESCHICHTE

Übermittlung des Vorschlags an das Parlament und den Rat 22. September 2004
(Dokument KOM(2004) 607 endgültig: 2004/0209 (COD))

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen 14. April 2005

Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung 11. Mai 2005

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses 11. Mai 2005

Übermittlung des geänderten Vorschlags an das Parlament und den Rat 31. Mai 2005
(KOM(2005) 246 endgültig)

Politische Einigung über den gemeinsamen Standpunkt des Rates 9. Juni 2008
(qualifizierte Mehrheit)

Formelle Verabschiedung des gemeinsamen Standpunkts des Rates 15. September 2008

2. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION

Der Vorschlag der Kommission hat die Änderung der Arbeitszeitrichtlinie¹ zum Ziel; angestrebt wird ein ausgewogenes Paket an Änderungen, das vier Hauptkriterien entspricht:

– eine rechtliche Lösung für die Schwierigkeiten, die in den öffentlichen Anhörungen der Kommission im Jahr 2004 zur Behandlung des Bereitschaftsdienstes und der zeitlichen Gestaltung der Ausgleichsruhezeiten angesprochen wurden;

– besserer Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, insbesondere hinsichtlich der Risiken, die mit überlangen Arbeitszeiten einhergehen;

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.

- größere Flexibilität hinsichtlich des Bezugszeitraums für die Berechnung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit, auch angesichts der öffentlichen Anhörungen des Jahres 2004;
- bessere Unterstützung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben.

Die wichtigsten Änderungen des geänderten Vorschlags der Kommission waren:

Bereitschaftsdienst

Gesetzliche Definitionen hinsichtlich des Bereitschaftsdienstes und Unterscheidung zwischen verschiedenen Arten von Bereitschaftsdiensten; Hintergrund sind Entscheidungen des Gerichtshofes (*SIMAP*², *Jaeger*³ usw.) aus der jüngeren Vergangenheit, die sich erheblich auf die Arbeitszeitgestaltung im öffentlichen Dienst auswirken.

Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben

Die Mitgliedstaaten sollen die Sozialpartner ermutigen, Vereinbarungen abzuschließen, die diese Vereinbarkeit unterstützen, und die notwendigen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die Arbeitgeber die Arbeitnehmer über jegliche Änderungen bei der Organisation ihrer Arbeitszeit in Kenntnis setzen; ferner sollen sie dazu verpflichtet werden, Anträge der Arbeitnehmer auf Änderung der Arbeitszeit oder des Arbeitsrhythmus zu prüfen.

Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit

Gemäß der Richtlinie beträgt die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit einschließlich Überstunden nicht mehr als 48 Stunden. Im Vorschlag wird diese Obergrenze nicht geändert, sondern die Berechnung des Durchschnitts flexibler gestaltet, so dass aus objektiven oder technischen Gründen oder aus Gründen der Arbeitsorganisation der Bezugszeitraum mittels Rechtsvorschriften auf eine Dauer von maximal zwölf Monaten erhöht werden kann. Eine derartige Ausweitung erfolgt vorbehaltlich des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer sowie im Benehmen mit den Sozialpartnern.

Künftige Gestaltung des „Opt-out“

Aufgrund des „Opt-out“ gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten derzeit Vorkehrungen dafür treffen, dass ein Arbeitnehmer mit seinem Arbeitgeber übereinkommt, länger als die maximal erlaubten 48 Stunden zu arbeiten; dies unterliegt bestimmten Schutzbedingungen. Der geänderte Vorschlag streicht diese Abweichung zu einem bestimmten Datum und wendet in der Zwischenzeit zusätzliche Schutzbedingungen an.

Zeitliche Gestaltung der Ruhezeiten

Es geht darum, dass im Fall von Abweichungen von den in der Richtlinie vorgeschriebenen täglichen bzw. wöchentlichen Mindestruhezeiten die gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten, die darauf folgen müssen, innerhalb einer „angemessenen Frist“ gewährt werden sollen, die in der einzelstaatlichen Gesetzgebung, tarifvertraglich oder in einer Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern festzulegen ist. Somit wären Arbeitnehmer wie Arbeitgeber flexibler bei ihrer Arbeitsorganisation.

² Urteil des Gerichtshofs vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-303/98 *SIMAP*, [2000] Slg. I-07963.

³ Urteil des Gerichtshofs vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-151/02, *Jaeger*, [2003] Slg. I-8389.

3. BEMERKUNGEN ZU DEM GEMEINSAMEN STANDPUNKT

1.1. Kurze allgemeine Anmerkungen zum gemeinsamen Standpunkt

Der gemeinsame Standpunkt beinhaltet einige Aspekte, die vom geänderten Vorschlag der Kommission abweichen. Insbesondere wurden einige vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen nicht übernommen, obwohl der geänderte Vorschlag der Kommission viele der Vorschläge des Parlaments aufgegriffen hatte.

Der gemeinsame Standpunkt wurde im Anschluss an die besonders langwierige und schwierige erste Lesung im Rat angenommen; dabei vertraten trotz der Bemühungen der jeweiligen Präsidentschaft (unterstützt durch die Kommission), zu einem annehmbaren Kompromiss zu gelangen, viele Mitgliedstaaten äußerst unterschiedliche Meinungen.

Einige vom Rat vorgeschlagenen Änderungen – wie zusätzliche Bedingungen zum Schutz vor Missbrauch des „Opt-out“ – können von der Kommission mitgetragen werden, da sie Arbeitnehmer, die besonders von überlangen Arbeitszeiten betroffen sind, besser schützen würden.

Weitere Änderungen hinsichtlich der künftigen Gestaltung des „Opt-out“ wurden letztendlich aufgrund umfassender Neuerungen bei der Nutzung dieser Option durch die Mitgliedstaaten von der Kommission akzeptiert (nachstehend nähere Erläuterungen).

Die Kommission unterstützte die allgemeine Einigung angesichts des dringenden Bedarfs, die rechtliche Situation zu klären und dadurch eine kohärentere Anwendung der Arbeitszeitrichtlinie in allen Mitgliedstaaten zu erreichen.

1.2. Behandlung der Änderungen des Europäischen Parlaments in erster Lesung

1.2.1. Änderungen des Europäischen Parlaments, die (vollständig, teilweise oder sinngemäß) sowohl im geänderten Vorschlag der Kommission als auch im gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden

Die Erwägungsgründe:

- Änderung Nr. 1 (Zitat der Schlussfolgerungen des Rates von Lissabon): siehe Erwägungsgrund Nr. 4 im gemeinsamen Standpunkt;
- Änderung Nr. 2 (genauer Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates von Lissabon): siehe Erwägungsgrund Nr. 4 im gemeinsamen Standpunkt;
- Änderung Nr. 3 (Hinweis auf die Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote): siehe Erwägungsgrund Nr. 5 im gemeinsamen Standpunkt;
- Änderung Nr. 4 (stärkerer Hinweis auf den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer und Hinzufügung eines Hinweises zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben): siehe Erwägungsgrund Nr. 7 im gemeinsamen Standpunkt;
- Änderung Nr. 8 (Zitat Artikel 31 Absatz 2 der Charta der Grundrechte): siehe Erwägungsgrund Nr. 19 im gemeinsamen Standpunkt;

Die Artikel:

- Änderung Nr. 10 (inaktive Zeit während des Bereitschaftsdienstes darf als Anteil berechnet werden): siehe Artikel 1 Absatz 2 des gemeinsamen Standpunkts (vorgeschlagener neuer Artikel 2 a);
- Änderung Nr. 12 (Hinzufügung einer Bestimmung über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie): siehe Artikel 1 Absatz 2 des gemeinsamen Standpunkts (vorgeschlagener neuer Artikel 2 b);
- Änderung Nr. 13 (Streichung des vorgeschlagenen neuen Wortlauts des Artikels 16 Buchstabe b): der gestrichene Text ist nicht mehr im gemeinsamen Standpunkt enthalten;
- Änderungen Nr. 16 und 18 (Ausgleichsruhezeiten): siehe Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b des gemeinsamen Standpunkts (zur Änderung von Artikel 17 Absatz 2) und Artikel 1 Absatz 4 des gemeinsamen Standpunkts (zur Änderung von Artikel 18);
- Änderung Nr. 17 (Korrektur eines Fehlers): siehe Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe d Ziffer i des gemeinsamen Standpunkts, zur Änderung von Artikel 17 Absatz 5;
- Änderung Nr. 19 (Bezugszeitraum): siehe Artikel 1 Absatz 5 des gemeinsamen Standpunkts, zur Änderung von Artikel 19.

1.2.2. Änderungen des Europäischen Parlaments, die im geänderten Vorschlag, jedoch nicht im gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden

- Änderung Nr. 11 (Höchstarbeitszeit soll pro Arbeitnehmer und nicht pro Vertrag gelten)

Siehe Erwägungsgrund Nr. 2 des geänderten Vorschlags, der diese Änderung teilweise berücksichtigt.

- Änderung Nr. 20 (zur Aufhebung des „Opt-out“ gemäß Artikel 22 Absatz 1, drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie)

Siehe Artikel 22 Absatz 1 des geänderten Vorschlags.

- Änderung Nr. 24 (nach vorgeschlagener Aufhebung des „Opt-out“ würden noch gültige individuelle Vereinbarungen binnen eines Jahres auslaufen)

Siehe Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe c des geänderten Vorschlags.

1.2.3. Hauptabweichungen zwischen dem geänderten Vorschlag der Kommission und dem gemeinsamen Standpunkt des Rates

Anwendung der von der Richtlinie vorgeschriebenen Höchstarbeitszeiten und Ruhezeiten pro Arbeitnehmer

Da es notwendig ist, sicherzustellen, dass das mit der Arbeitszeitrichtlinie verfolgte Ziel der Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit in vollem Umfang umgesetzt wird, sollten die von den Mitgliedstaaten erlassenen Rechtsvorschriften nach Auffassung der Kommission bereits geeignete Maßnahmen vorsehen, die gewährleisten, dass die durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit und die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten bei Arbeitnehmern mit zwei oder mehr parallelen Beschäftigungsverhältnissen, die in den

Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, so weit wie möglich pro Arbeitnehmer respektiert werden. Diese Ansicht vertrat die Kommission bereits in ihrem Bericht über die Arbeitszeitlinie aus dem Jahr 2000⁴.

Dieser Punkt führte während einer frühen Phase der ersten Lesung im Rat zu umfangreichen Diskussionen. Nach Auffassung der Kommission wenden derzeit mindestens zwölf Mitgliedstaaten diese Vorkehrungen pro Arbeitnehmer, mindestens weitere zwölf hingegen pro Vertrag an. Bei der Diskussion im Rat trat dieses Szenario in den Vordergrund. Trotz der vom Parlament vorgeschlagenen Änderung war es nicht möglich, zu einer Einigung über die Aufnahme etwaiger spezifischer Bestimmungen zu gelangen, wonach diese Regelungen pro Arbeitnehmer angewendet werden sollten. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieser Punkt unabhängig vom vorliegenden Legislativvorschlag weiterverfolgt werden sollte.

Bereitschaftsdienst

Im geänderten Vorschlag wird zwischen „aktiven“ und „inaktiven“ Zeiten⁵ während des Bereitschaftsdienstes am Arbeitsplatz unterschieden. Die Kommission schlug vor, aktive Zeiten während des Bereitschaftsdienstes (Zeiten, in denen der Arbeitnehmer auf Aufforderung seine Aufgaben tatsächlich wahrnimmt) stets als Arbeitszeit anzusehen. Umgekehrt würden inaktive Zeiten nicht als Arbeitszeit gelten, es sei denn, das nationale Recht oder Tarifverträge sehen dies vor. Inaktive Zeiten dürften jedoch niemals als Ruhezeiten gelten.

Der gemeinsame Standpunkt nimmt zwar keine Veränderung beim „aktiven“ Bereitschaftsdienst vor, würde jedoch zulassen, dass entsprechend dem nationalen Recht oder den Tarifverträgen „inaktive“ Zeiten entweder als Arbeits- oder als Ruhezeit behandelt werden.

Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben

Gemäß dem geänderten Vorschlag würden die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um „sicherzustellen“, dass die Arbeitgeber verpflichtet werden, die Anträge der Arbeitnehmer auf Änderung ihrer Arbeitszeit zu prüfen und dabei dem Flexibilitätsbedarf beider Seiten Rechnung zu tragen. Der gemeinsame Standpunkt sieht dagegen vor, dass die Mitgliedstaaten die Arbeitgeber „bestärken“, derartige Anträge unter Beachtung zusätzlicher Kriterien zu prüfen.

Dennoch würde der vorgeschlagene Wortlaut die Arbeitsbedingungen insgesamt verbessern, da die Richtlinie keinerlei spezifische Bestimmungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie enthält und er nun die Mitgliedstaaten verpflichten würde, sicherzustellen, dass Arbeitgeber die Arbeitnehmer rechtzeitig von grundlegenden Änderungen der Arbeitszeitgestaltung in Kenntnis setzen.

Künftige Gestaltung des „Opt-out“

Die künftige Gestaltung des „Opt-out“ war der umstrittenste Punkt bei den langen und schwierigen Diskussionen im Rat während der ersten Lesung.

⁴ KOM(2000) 787, Ziffer 14.2.

⁵ „Bereitschaftsdienst“ ist die Zeit, in der der Arbeitnehmer an seinem Arbeitsplatz zur Verfügung stehen muss, um auf Aufforderung seine Arbeit zu verrichten. „Aktive“ Zeiten sind definiert als Zeiten während des Bereitschaftsdienstes, in denen der Arbeitnehmer auf Aufforderung seine Aufgaben tatsächlich wahrnimmt. Als „inaktiv“ gelten Zeiten, in denen der Arbeitnehmer in Bereitschaft am Arbeitsplatz bleibt, jedoch seine Aufgaben nicht wahrnimmt.

Der geänderte Vorschlag sah vor, dass das „Opt-out“ drei Jahre nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Richtlinie aufgehoben würde; in der Zwischenzeit würden für Arbeitnehmer, die dem „Opt-out“ zugestimmt haben, stärkere Schutzbedingungen gelten.

Der gemeinsame Standpunkt sieht keine Aufhebung des „Opt-out“ vor. Stattdessen wird darin der von der Kommission bereits vorgeschlagene höhere Schutz noch ausgeweitet und für das „Opt-out“ ein neuer Vier-Punkte-Rahmen vorgegeben: explizitere Höchst- und Mindeststundenzahlen; stringenter praktische Bedingungen zum Schutz der Arbeitnehmer; künftige Überprüfung des „Opt-out“, basierend auf detaillierten Berichten der Mitgliedstaaten; eine Bestimmung, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, zwischen der Nutzung des „Opt-out“ und der Möglichkeit, mittels Rechtsvorschriften den Bezugszeitraum zur Ermittlung der durchschnittlichen Arbeitszeit heraufzusetzen (bis zwölf Monate), zu wählen. Einzelheiten zu diesem Rahmen folgen weiter unten.

Die Kommission ist auch nach wie vor der Ansicht, dass das „Opt-out“ eine Abweichung vom Grundprinzip einer Arbeitswoche mit höchstens 48 Stunden darstellt, die kurz- wie langfristig Risiken für die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmer birgt. Aus diesem Grund hat die Kommission immer wieder vorgeschlagen, die Schutzmaßnahmen für Arbeitnehmer, die dem „Opt-out“ zustimmen, beträchtlich zu stärken.

Nach Auffassung der Kommission hat sich das Anwendungsschema des „Opt-out“ in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Im Jahr 2000 machte nur ein Mitgliedstaat Gebrauch von dieser Abweichung. 2008 sehen ca. 14 Mitgliedstaaten die Nutzung des „Opt-out“ explizit vor, auch wenn die Ausprägungen des nationalen Rechts sehr unterschiedlich sind⁶. Abgesehen von den Mitgliedstaaten, die das „Opt-out“ bereits nutzen, möchten auch andere die Möglichkeit beibehalten, künftig davon Gebrauch zu machen, um auf einen möglichen branchenspezifischen oder allgemeinen Arbeitskräftemangel zu reagieren.

Nach Ansicht der Kommission trat bei der Diskussion im Rat dieses Szenario in den Vordergrund. Zudem war das Erfordernis, alle Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit zu behandeln, ein wichtiger Faktor beim seit dem Jahr 2000 gemessenen schnellen Anstieg der Nutzung der „Opt-out“-Option, die insbesondere auf Branchen mit Bereitschaftsdiensten zugeschnitten ist.

Einige der vorgeschlagenen Änderungen bei der Behandlung inaktiver Zeiten während des Bereitschaftsdienstes sollen die Schwierigkeiten abbauen, die manche Mitgliedstaaten kurz- oder mittelfristig (aufgrund struktureller Faktoren oder Arbeitskräfteströmen zwischen den Mitgliedstaaten und nach Drittstaaten) bei der Bereitstellung des notwendigen geschulten Personals hatten. Aufgrund der Überprüfung, die im neuen Artikel 24 a vorgesehen ist, kann die Kommission die Auswirkungen dieser Änderungen auf die tatsächliche Nutzung des „Opt-out“ durch die Mitgliedstaaten analysieren und auch genauere Informationen zur tatsächlichen Nutzung des „Opt-out“ als derzeit verfügbar vorlegen. Infolgedessen kann die Kommission besser allgemeine Schlussfolgerungen (und gegebenenfalls Vorschläge) zur künftigen Gestaltung des „Opt-out“ ausarbeiten.

Die Kommission hat lange und ausgiebig diskutiert, was angesichts all dieser Faktoren die beste Lösung wäre, und kam zu dem Schluss, dass ein Vorschlag, der in die zweite Lesung gehen soll, die im gemeinsamen Standpunkt enthaltenen Vorschläge zum „Opt-out“ im Rahmen einer allgemeinen Vereinbarung unterstützen müsste.

⁶ Einige Mitgliedstaaten nutzen z. B. ein verallgemeinertes „Opt-out“, das für jedwede Branche zur Verfügung steht, andere erlauben das „Opt-out“ nur in einer bestimmten Branche oder in Branchen mit häufigen Bereitschaftsdiensten.

Höchst Arbeitszeit für Arbeitnehmer, die die 48-Stunden-Grenze überschreiten („Opt-out“)

Die Arbeitszeitrichtlinie sieht bereits eine Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden pro Woche, einschließlich Überstunden, vor. Beim „Opt-out“ kann ein Arbeitnehmer jedoch mit Einverständnis des Arbeitgebers länger arbeiten. In diesem Fall setzt die Richtlinie keine expliziten Höchstwerte für die Arbeitszeit fest.

Die Richtlinie beinhaltet zwei implizite Höchstwerte. Zum einen dürfen die Arbeitsstunden nicht die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten beeinträchtigen, die die Richtlinie vorschreibt; diese Vorkehrungen sind nicht vom „Opt-out“ betroffen. Zum anderen legt Artikel 22 Absatz 1 fest, dass beim „Opt-out“ die allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer eingehalten werden müssen; ferner hat der Gerichtshof wiederholt festgestellt, dass Abweichungen vom Gemeinschaftsrecht eng auszulegen sind. Gemäß Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 2003/88/EG dürfen die zuständigen nationalen Behörden „aus Gründen der Sicherheit und/oder des Schutzes der Gesundheit der Arbeitnehmer“ eingreifen, um die Möglichkeit, dass Arbeitnehmer die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden überschreiten, „unterbinden oder einschränken“ zu können, selbst wenn diese zugestimmt haben. Daher muss davon ausgegangen werden, dass, selbst wenn ein Arbeitnehmer dem „Opt-out“ zustimmt, die gegebenenfalls anfallenden Überstunden stets implizit durch die tatsächlichen Risiken für die Gesundheit und Sicherheit, die sie darstellen, nach oben begrenzt werden.

Die Kommission war jedoch der Auffassung, dass der Mangel an spezifischen Obergrenzen für Arbeitnehmer, die dem „Opt-out“ zugestimmt haben, ein besonderes Missbrauchsrisiko birgt. Der geänderte Vorschlag würde für diese Arbeitnehmer einen expliziten Höchstwert festsetzen – 55 Stunden in jeder Woche, es sei denn, im Tarifvertrag oder in der zwischen den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarung ist etwas anderes vorgesehen.

Im gemeinsamen Standpunkt wird hinsichtlich des vorgeschlagenen Artikels 22 Absatz 2 Buchstabe d ein anderer Ansatz verfolgt. Der Höchstwert für Arbeitnehmer, die dem „Opt-out“ zugestimmt haben, würde 60 Stunden (Durchschnitt für drei Monate) betragen, sofern nicht in Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern etwas anderes vorgesehen ist, bzw. 65 Stunden (Durchschnitt für drei Monate), wenn inaktive Zeiten während des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit angesehen werden und kein Tarifvertrag gilt.

Die Kommission erkennt an, dass die im gemeinsamen Standpunkt vorgeschlagenen Höchstwerte in der Tat einen Fortschritt hinsichtlich des derzeitigen Mangels an jedweder spezifischen Obergrenze für Arbeitnehmer, die dem „Opt-out“ zugestimmt haben, darstellen. Sie sieht es ferner als gerechtfertigt an, eine etwas höhere Grenze vorzusehen, wenn inaktive Zeiten während des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit anerkannt werden, da damit die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer im Allgemeinen besser geschützt werden.

1.3. Vom Rat neu eingeführte Bestimmungen und Sichtweise der Kommission

Der neue Schutzrahmen für das „Opt-out“

Im gemeinsamen Standpunkt wird der von der Kommission bereits vorgeschlagene höhere Schutz noch ausgeweitet und für das „Opt-out“ der folgende Vier-Punkte-Rahmen vorgegeben:

– Explizitere Höchstarbeitszeiten: Das „Opt-out“ ist in diesem Zusammenhang eine Abweichung, die dem wirksamen Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer sowie der ausdrücklichen, freien und auf Kenntnis der Sachlage gegründeten Zustimmung des

Arbeitnehmers unterliegt. Für die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit müssen angemessene Garantien zum Schutz dieser Bedingungen und genaue Kontrollen vorgesehen werden; auch die Sozialpartner sind zu konsultieren (Erwägungsgrund 12, vorgeschlagener Artikel 22 Absatz 1).

– Besserer praktischer Schutz für Arbeitnehmer: Mehr und enger gefasste praktische Bedingungen für ein „Opt-out“. Ziel ist: besserer Schutz der Arbeitnehmer vor einer Erzwingung des „Opt-out“; Gewährleistung, dass die Arbeitnehmer, falls sie das wünschen, schnell und ohne dass ihnen Nachteile entstehen, zur maximalen Stundenzahl von 48 Stunden zurückkehren können; Verpflichtung des Arbeitgebers, für die nationalen Behörden vollständig zu dokumentieren, wie das „Opt-out“ in der Praxis genutzt wird; Sicherstellung, dass die nationalen Behörden bei Risiken für die Gesundheit und Sicherheit effektiver überwachen und eingreifen dürfen (vorgeschlagener Artikel 22 Absatz 2).

– Weitere Überprüfungen: Die Kommission berichtet dem Rat über die Anwendung des „Opt-out“ (sowie andere Faktoren, die lange Arbeitszeiten bedingen können)⁷. Grundlage sind die detaillierten Berichte der Mitgliedstaaten, die auch Konsultationen der Sozialpartner auf nationaler Ebene beinhalten; dabei können auch geeignete Vorschläge zur Reduzierung von überlangen Arbeitszeiten, auch hinsichtlich des „Opt-out“, formuliert werden. Der Rat wird die Punkte anschließend auswerten (vorgeschlagener Artikel 24 a).

– Verpflichtende Wahl: Mitgliedstaaten dürften entweder das „Opt-out“ (in jeder Branche) erlauben oder aber die neue Möglichkeit nutzen, mittels Rechtsvorschriften den Bezugszeitraum für die wöchentliche Arbeitszeit auf zwölf Monate heraufzusetzen. Sieht ein Mitgliedstaat das „Opt-out“ vor, so darf der Bezugszeitraum im Allgemeinen sechs Monate nicht überschreiten, es sei denn, ein Tarifvertrag oder eine Vereinbarung zwischen Sozialpartnern sehen dies vor. Sieht ein Mitgliedstaat das „Opt-out“ nicht vor, so darf der Bezugszeitraum mittels Tarifverträgen oder Rechtsvorschriften auf höchstens zwölf Monate ausgeweitet werden. Diese Bestimmung sollte für die Mitgliedstaaten einen strukturellen Anreiz darstellen, das „Opt-out“ nicht mehr anzuwenden (vorgeschlagener Artikel 22 a).

Die Kommission begrüßt diese Entwicklungen, die besseren gesetzlichen Schutz für die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmer mit sich bringen würden.

Ausschluss von Kurzarbeitern aus bestimmten Schutzbedingungen

Im vorgeschlagenen Artikel 22 Absatz 3 sieht der gemeinsame Standpunkt vor, dass bei Arbeitnehmern, die höchstens zehn Wochen im Jahr beim selben Arbeitgeber beschäftigt sind, zwei der Schutzbedingungen für Arbeitnehmer, die dem „Opt-out“ zugestimmt haben, nicht gelten.

Tatsächlich können diese Arbeitnehmer während der ersten vier Wochen der Beschäftigung (jedoch nicht bei Unterzeichnung des Arbeitsvertrags) dem „Opt-out“ zustimmen und sie können länger arbeiten als die Höchststundenzahl für Arbeitnehmer, die diese Option wählen (durchschnittlich 60 Stunden pro Woche, sofern kein Tarifvertrag oder eine Vereinbarung der Sozialpartner etwas anderes vorsieht, 65 Stunden pro Woche, falls inaktive Zeiten während des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit gelten), vorbehaltlich der allgemeinen Grundsätze zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer.

⁷ Der Bericht ist spätestens vier Jahre nach dem Datum, an dem der Vorschlag in nationales Recht umgesetzt wurde, zu erstellen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission möchte den gemeinsamen Standpunkt unterstützen, der mit qualifizierter Mehrheit angenommen wurde.

Sie ist sich bewusst, dass der gemeinsame Standpunkt in manchen Punkten von ihrem geänderten Vorschlag abweicht. In einigen Fällen bieten die Veränderungen mehr Schutz für die Arbeitnehmer.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die gegenwärtige Situation beim Bereitschaftsdienst und bei Ausgleichsruhezeiten immer noch der dringenden Klärung durch Änderung der rechtlichen Lage bedarf. Diese Ansicht basiert auf den umfangreichen Konsultationen, die durchgeführt wurden, bevor die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag im Jahr 2004 vorstellte, und wurde durch die nachfolgenden Entwicklungen untermauert.

Diese Überzeugung beruht vor allem auf zwei Gründen: Erstens auf den praktischen Auswirkungen der Urteile des EuGH zu der Organisation von wichtigen öffentlichen Dienstleistungen (darunter Notfallleistungen, Intensiv- und Unfallstationen in Krankenhäusern, Anstaltspflege für verschiedene Gruppen und unterstützende Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung), die sich bereits einigen strukturellen Veränderungen aus demografischen oder anderen Gründen stellen müssen. Dies ist insbesondere bei Mitgliedstaaten der Fall, die erhebliche Wanderungsverluste bei qualifizierten Arbeitnehmern erleben.

Und zweitens auf der Verbindung zwischen den Urteilen *SIMAP* und *Jaeger* und dem schnellen Anstieg der Opt-out-Fälle seit 2000. Viele Mitgliedstaaten, die das Opt-out während dieses Zeitraums einführten, taten dies lediglich – oder hauptsächlich – in Branchen mit häufigen Bereitschaftsdiensten.

Die Kommission ist sich auch sehr wohl der Vorteile für den allgemeinen Schutz der Arbeitnehmer bewusst, die sich aus der Entscheidung des Rates ergeben, eine politische Einigung zu diesem Änderungsvorschlag mit einer politischen Einigung zu der vorgeschlagenen neuen Richtlinie über Leiharbeit zu verknüpfen. Dank dieses Ansatzes können zwei wichtige Vorschläge letztlich nach einer langen Zeit politischer Blockade in die zweite Lesung gehen.

Angesichts der sehr unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten im Rat während der äußerst langwierigen und schwierigen ersten Lesung zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie (knapp vier Jahre) ist die Kommission insgesamt der Auffassung, dass die Unterstützung des gemeinsamen Standpunktes die beste Lösung ist, um das Gesetzgebungsverfahren bei diesem wichtigen Änderungsvorschlag fortzusetzen.