

Revision der EU-Arbeitszeitrichtlinie: Die Stunde der Wahrheit rückt näher

Nach jahrelangem vergeblichem Tauziehen über die Neufassung der EU-Arbeitszeitrichtlinie hat der Rat der EU-Arbeits- und Sozialminister am 9. Juni 2008 eine politische Einigung erzielt. Das Europäische Parlament hat voraussichtlich bis Mitte Dezember 2008 Zeit, in zweiter Lesung eine Stellungnahme zur Position des Rates zu verabschieden. Die Gretchenfrage lautet nun: Wird das Europäische Parlament die beabsichtigte Deregulierung der Arbeitszeitrichtlinie verhindern - oder wird es wieder einknicken?

Vier Jahre vergingen nach der Veröffentlichung des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Revision der EU-Arbeitszeitrichtlinie (Mai 2004), ohne dass die EU-Arbeitsminister eine Gesamteinigung erzielen konnten. Der Hauptstreitpunkt: soll man das so genannte *Opt-out* beibehalten oder abschaffen? Das Europäische Parlament hatte in seiner ersten Lesung zur Neufassung der Richtlinie verlangt, dass das Opt-out nach einer Übergangszeit von vier Jahren gänzlich abzuschaffen sei. Auch im Rat der EU-Arbeits- und Sozialminister forderte eine Sperrminorität um Spanien, Italien, Frankreich, Belgien, Griechenland und Zypern, das Opt out auslaufen zu lassen.

Die britische New Labour Regierung und die Große Koalition in Deutschland führten hingegen das Lager der Hardliner im Rat an, welche das Opt-out mit Zähnen und Klauen verteidigte. Weil die Mehrheit im Rat sich nicht auf ein Auslaufen des Opt-outs festlegen wollte, blockierte die Minderheit über Jahre eine Gesamteinigung.

Was ist das Opt-out?

Das Opt-out erlaubt ein allgemeines Ausscheren aus der Kernnorm der EU-Arbeitszeitrichtlinie – der Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 48 Stunden.

Zwei Optionen sieht die Richtlinie hierfür vor:

- das "*individuelle Opt-out*": ein Arbeitnehmer kann durch eine "freiwillige" schriftliche Versicherung gegenüber dem Arbeitgeber erklären, dass er oder sie auf den Schutz durch die EU-Richtlinie (maximale Wochenarbeitszeit von 48 Stunden) verzichtet und bereit ist, eine Arbeit zu den davon abweichenden Bedingungen des Arbeitgebers auszuführen.
- das Opt-out per Tarifvertrag oder Branchenvereinbarung.

Das individuelle Opt-out wird vor allem in Großbritannien und Malta flächendeckend und branchenübergreifend genutzt. Luxemburg hat ein branchenbezogenes Opt-out für das Hotel- und Gaststättengewerbe. In Deutschland gibt es ein Opt-out per Tarifvertrag für Krankenhäuser, Pflege- und Rettungsdienste. Daneben wird aber auch das individuelle Opt-out genutzt, vor allem bei der Feuerwehr.

Der im Juni 2008 unter der slowenischen EU-Präsidentschaft erzielte „Kompromiss“ sieht nach dem Umfallen von Frankreich und Italien vor, dass das Opt-out in einigen Punkten beschränkt, aber grundsätzlich beibehalten wird. Spaniens sozialdemokratischer Arbeitsminister Celestino Corbacho prangerte die Einigung öffentlich zwar als "soziale Regression" an, hat sich bei der Abstimmung im Rat aber enthalten. So brach die frühere Blockademinderheit in sich zusammen.

Wird von der vorgeschlagenen Neuregelung des Opt-outs Gebrauch gemacht, soll die wöchentliche Arbeitszeit während eines 3-monatigen Bemessungszeitraums *im Durchschnitt* 60 Stunden nicht überschreiten dürfen. Kommen „inaktive“ Bereitschaftszeiten hinzu, die als Arbeitszeit gewertet werden, liegt die Höchstgrenze sogar bei 65 Stunden. Dies bedeutet: In einigen Wochen innerhalb des Bemessungszeitraums von 3 Monaten kann sogar mehr als 65 Stunden gearbeitet werden, wenn die Arbeitszeit in anderen Wochen niedriger liegt.

Darüber hinaus soll das Opt-out per Tarifvertrag geregelt werden können. Dann kann eine *wöchentliche Arbeitszeit von 78 Stunden* und eine *tägliche Arbeitszeit von 13 Stunden* die Höchstgrenze bilden.

Kommen bei all diesen Optionen noch „inaktive“ Bereitschaftszeiten hinzu, die nicht als Arbeitszeiten gewertet werden, ist die tatsächliche Arbeitszeitbelastung sogar noch höher. Für Arbeitsverhältnisse mit einer Laufzeit von weniger als zehn Wochen pro Jahr (Saisonarbeit) soll es sogar *überhaupt keine* Beschränkung der zulässigen Arbeitszeit geben.

Zu zwei Kernpunkten der Revision hatten die Arbeitsminister sich schon früher einstimmig verständigt: mehr Arbeitszeitflexibilisierung über Jahresarbeitszeitregelungen und neue Bestimmungen zu Bereitschaftszeiten. Die Position der Mehrheit des Europäischen Parlaments aus erster Lesung (11.5.2005) - gestützt von Konservativen, Liberalen, Sozialdemokraten und Grünen – geht hierbei zwar im Einzelnen nicht ganz so weit, jedoch in die gleiche Richtung wie jene des Ministerrats.

Flexible Jahresarbeitszeiten

Die EU-Arbeitsminister wollen den Mitgliedstaaten ermöglichen, per *Gesetz oder einfache Verwaltungsvorschriften* den Bezugszeitraum für die Messung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit *generell* auf 12 Monate auszudehnen. Damit würde die bestehende Regel beiseite gefegt, dass dies nur durch Kollektivvereinbarungen möglich ist. Das Europäische Parlament will zwar die alte Regelung zu Kollektivvereinbarungen erhalten. Wo keine Kollektivvereinbarungen existieren, soll aber auch durch Gesetze oder Verwaltungsvorschriften ein Bezugszeitraum von 12 Monaten festgelegt werden können.

Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten könnten so erheblich größere Spielräume zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Interesse der Unternehmen schaffen – ohne auf die Gewerkschaften Rücksicht nehmen zu müssen. Die Unternehmerverbände könnten bestehende Tarifverträge zu Jahresarbeitszeitkonten kündigen und dann die (wahrscheinlich schlechteren) Bedingungen nutzen, die neue Gesetze oder Verwaltungsvorschriften als Mindeststandards vorsehen.

Welche Flexibilisierungsspielräume eröffnet der Ratsvorschlag?

Die revidierte Arbeitszeitrichtlinie würde es ermöglichen, in *einer einzigen Woche* bis zu **78 Stunden** arbeiten zu lassen, ohne eine ihrer zahlreichen Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen zu müssen.

Das geht so: in einer Woche von 7 x 24 Stunden ist eine wöchentliche Ruhezeit von 35 Stunden vorgeschrieben und eine tägliche Ruhezeit von 11 Stunden.

7 x 24 Std. = 168 Std.; minus 35 Std. (wöchentl. Ruhezeit) minus 55 Std. (5 x 11 Std. tägl. Ruhezeit); Endergebnis: 78 Std. möglicher Wochenarbeitszeit.

Die wöchentliche Arbeitszeit von maximal 48 Stunden muss nicht in *jeder einzelnen* Woche des Jahres eingehalten werden. Die 48 Stunden dürfen vielmehr im "*Durchschnitt*" über einen Bemessungszeitraum von 12 Monaten nicht überschritten werden.

Das geht so: 52 Wochen minus 4 Wochen jährlicher Mindesturlaub = 48 Wochen mit im Durchschnitt 48 Wochenstunden - also eine mögliche Jahresarbeitszeit von 2304 Stunden.

Diese könnte z.B. wie folgt verteilt werden:

38 Wochen mit 60 Std. und 1 Woche mit 24 Std. Wochenarbeitszeit

29 Wochen mit 78 Std. und 1 Woche mit 42 Std. Wochenarbeitszeit

oder: 36-Stundenwoche bei schlechter Auftragslage, 52-Stundenwoche in Spitzenzeiten.

Im Extremfall könnten z.B. auch auf 6 Monate befristete Arbeitsverhältnisse eingesetzt werden mit überlangen Arbeitszeiten und "Nullarbeit" in den übrigen 6 Monaten.

Die vorgesehene Neuregelung hat vor allem den Öffentlichen Dienst im Visier. Sie gibt den Regierungen einen mächtigen Knüppel an die Hand, um die Gewerkschaften gefügig zu machen: entweder sie stimmen längeren, flexibleren und unregelmäßigeren Arbeitszeiten per Tarifvertrag über Jahresarbeitszeiten zu, oder man droht, dies einfach über Verwaltungsvorschriften durchzupauken. Dabei müssten nicht einmal die nationalen Parlamente beteiligt werden.

Eine verlässliche, auch nur kurz- und mittelfristige Lebensplanung würde so für Beschäftigte immer schwieriger. Erwerbs- und Privatleben zu vereinbaren würde zum Dauerkonflikt für viele.

Bereitschaftszeiten und Ausgleichsruhezeiten

Der Europäische Gerichtshof hat seit dem Jahr 2000 in bislang drei Urteilen (SIMAP, Jäger, Pfeiffer) die geltende EU-Arbeitszeitrichtlinie ausgelegt. Er verfügte, dass am Arbeitsplatz verbrachte Bereitschaftszeiten *voll als Arbeitszeit* bewertet und Ausgleichsruhezeiten *unmittelbar* im Anschluss an eine Arbeitsperiode mit Bereitschaftszeit gewährt werden müssen. Das Bundesarbeitsgericht in Deutschland hat in seiner Entscheidung vom Februar 2003 diesen Standpunkt übernommen.

Die EU-Arbeitsminister schlagen nun vor, bei Bereitschaftszeiten zwischen einem aktiven und einem „inaktiven“ Teil zu unterscheiden. Als aktiver Teil gilt, wenn auf ausdrückliche Aufforderung durch den Arbeitgeber normaler Dienst verrichtet wird. Der „inaktive“ Teil soll hingegen nicht als Arbeitszeit gewertet werden. Er kann „unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte im betroffenen Wirtschaftszweig als durchschnittliche Stundenzahl oder als Anteil an der Bereitschaftsdienstdauer im Rahmen eines Tarifvertrags, einer Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern oder in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nach Anhörung der Sozialpartner festgelegt werden“.

Das Europäische Parlament wollte in erster Lesung, dass auch der inaktive Teil der Bereitschaftszeit als Arbeitszeit gilt. Durch Kollektivverträge oder Gesetze und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten soll dieser aber „besonders gewichtet“ werden können. Dies könnte zum Beispiel heißen, dass acht Stunden „inaktiver“ Bereitschaftszeit nur als zehn Minuten, als eine Stunde oder voll als Arbeitszeit gewertet werden.

Die Ausgleichsruhezeit will der Rat nicht „sofort“, sondern in „einer angemessenen Frist“ gewähren. Der Parlamentsstandpunkt aus erster Lesung spricht wolkig von „*nach der Arbeitszeit*“ im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften, Tarifverträgen (...). „Nach“ ist eine sehr unbestimmte Zeitspanne - sind das zehn Minuten, eine Stunde, zwei Wochen?

Die EU-Institutionen (Rat, Kommission, Europäisches Parlament) stellen somit die klaren Urteile des Europäischen Gerichtshofs auf den Kopf. Deutschland hat mit dem Arbeitszeitgesetz von 2004 auf die EuGH-Urteile reagiert. Dessen Regelungen könnten durch eine Änderung der EU-Arbeitszeitrichtlinie wieder in Frage gestellt werden.

Die Neudefinition der Bereitschaftszeit widerspricht aber auch z.B. der geltenden EU-Richtlinie (2002/15/EG) über die Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben. Dort wird Bereitschaftszeit definiert als Zeitraum, in dem der Arbeiter nicht frei über seine Zeit verfügen kann und sich am Arbeitsplatz bereithalten muss, um normale Arbeitstätigkeit aufzunehmen. Diese Bereitschaftszeit wird nach dieser Richtlinie vollständig als Arbeitszeit gewertet.

Die Tariftgemeinschaft deutscher Länder mahnt bereits, dass im Bereitschaftsdienst in Krankenhäusern allgemeine Visiten oder das Schreiben von Berichten als „inaktive“ Bereitschaftszeit gelten müssen – und damit nicht als Arbeitszeit. Auch außerhalb des Gesundheitswesens könnte normale Arbeitszeit als „inaktive“ Bereitschaftszeit umgedeutet werden – etwa Wartezeiten von Kellnerinnen und Kellnern oder Servicekräften.

An den unhaltbaren Zuständen bei den Arbeitszeiten im Gesundheitswesen und bei den Notfall- und Rettungsdiensten soll sich nach dem Willen der EU-Institutionen offenbar nichts ändern. In Deutschland liegt die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Krankenhausärzten um die 70 Stunden. Durch normalen Dienst und anschließende Bereitschaftszeit sind Beschäftigte von Krankenhäusern oft bis zu 32 Stunden durchgehend am Arbeitsplatz.

Wer möchte als Patientin oder Patient aber von übermüdeten und gestressten Ärzten operiert werden? Und wie umsichtig und effektiv können Beschäftigte von Rettungsdiensten (z.B. Sanitäter, Feuerwehrleute) unter solch belastenden Arbeitszeitregelungen auf Dauer ihren Dienst verrichten? Die EU-Institutionen setzen mit ihren zynischen Vorschlägen die Zukunftsfähigkeit des Gesundheitswesens in Europa aufs Spiel.

Rolle rückwärts zum Manchester-Kapitalismus?

Die politische Einigung der EU-Arbeits- und Sozialminister sieht vor, dass die Mitgliedstaaten entweder die Neuregelung zu Jahresarbeitszeiten (12 Monate Bemessungszeitraum zur Ermittlung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit) oder alternativ das Opt-out nutzen können - aber nicht beide Regelungen gleichzeitig. Beide Möglichkeiten er-

geben aber theoretisch einen Spielraum, dass in einzelnen Wochen bis zu 78 Stunden und bis zu 13 Stunden am Tag gearbeitet werden kann.

Gegenwärtig beträgt die *tatsächliche* Wochenarbeitszeit (inklusive Überstunden) der Vollzeitbeschäftigten im Durchschnitt der EU-27 aber nur 39,9 Stunden. Deutschland hat mit einer tatsächlichen Wochenarbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten von 41,1 Stunden gemeinsam mit Österreich inzwischen Rang 5 bei den höchsten Wochenarbeitszeiten in der EU-27 erreicht - nur in Tschechien, Großbritannien, Rumänien und Bulgarien wird noch länger gearbeitet (Spitzenwert 41,7 Std.). Die Kampagne der Unternehmerverbände und der öffentlichen Arbeitgeber für längere Arbeitszeiten hat vor allem in Deutschland also schon Früchte getragen.

Vor dem Hintergrund dieses erschreckenden Trends wird deutlich, wohin die Reise gehen soll: die Vorschläge des Ministerrats beinhalten Spielräume für längere und flexiblere Arbeitszeiten, deren "Obergrenzen" für die wöchentliche und tägliche maximale Arbeitszeit eher den Verhältnissen zu Zeiten des Manchesterkapitalismus entsprechen. Von einem wirklichen "Schutzniveau" zur Verhinderung überlanger Arbeitszeiten durch EU-Mindeststandards könnte nach dieser Revision der EU-Arbeitszeitrichtlinie keine Rede mehr sein. Die treuherzigen Beteuerungen von Rat und Europäischer Kommission, Europa wolle die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben voranbringen, sind angesichts dieser Vorschläge eine zynische Verhöhnung aller von Erwerbsarbeit abhängigen Menschen.

High Noon im Dezember?

Das Europäische Parlament bot dem Rat in erster Lesung (2005) einen Tauschhandel an: Wir ermöglichen mehr Flexibilität bei Jahresarbeitszeitregelungen und kassieren die EuGH-Urteile zu Bereitschaftszeiten - wenn ihr im Gegenzug das Opt-out abschafft. Dieser Handel ist auf der ganzen Linie gescheitert. Bei der zweiten Lesung Ende 2008 kommt für Konservative, Liberale, Sozialdemokratie und Grüne im Europäischen Parlament die Stunde der Wahrheit: Knickt man auch noch in diesem letzten Punkt ein, oder bleibt man standhaft und lässt diese Revision der Arbeitszeitrichtlinie insgesamt scheitern?

Eines stimmt: wenn das Europäische Parlament die Position des Rates versenkt, bleibt es bei der bestehenden Arbeitszeitrichtlinie, die weiterhin die Möglichkeit zum Opt-out enthält. Doch die EuGH-Urteile zu Bereitschaftszeiten und Ausgleichruhezeiten müssten die Mitgliedstaaten dann punktgenau umsetzen. Jahresarbeitszeitregelungen wären weiterhin nur auf Grundlage von Tarifverträgen möglich. Die Nutzung des Opt-outs können Gewerkschaften und die politische Linke auf nationalstaatlicher Ebene bekämpfen und tabuisieren (z.B. durch Aufklärungskampagnen, dass niemand eine individuelle Opt-out-Vereinbarung unterschreibt, durch das Verweigern von Opt-out Tarifverträgen, entsprechende Änderungen der nationalen Arbeitszeitgesetze etc.). Die Revision der Richtlinie zu verhindern, ist allemal die bessere Option gegenüber der erneuten Suche nach der Sorte von "ausgewogenen Kompromissen" (wie z.B. bei der EU-Dienstleistungsrichtlinie), die am Ende nur auf weitere Deregulierungsschübe hinauslaufen.