

# ***Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie gemäß Artikel 154 AEUV***

## ***Position der BDA***

25. Februar 2011

### ***Hintergrund***

Die Revision der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (Arbeitszeitrichtlinie) beschäftigt die europäische Sozialpolitik seit vielen Jahren. Bereits im Jahr 2004 hatte die EU-Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie, deren Grundstruktur bereits aus dem Jahr 1990 stammt, vorgelegt. Die EU-Kommission beabsichtigte mit diesem Änderungsvorschlag, eine Reihe von Problemen anzugehen, die sich vor allem aus der Rechtsprechung des EuGH zum Bereitschaftsdienst (Simap/Jaeger), aber auch aus dem wachsenden Spannungsverhältnis zwischen den geltenden Rechtsvorschriften und den tatsächlichen Entwicklungen bei der Arbeitszeitgestaltung ergaben.

Es dauerte vier Jahre, bis die Mitgliedstaaten die zentralen Streitpunkte zum Bereitschaftsdienst und zur Abweichung von der wöchentlichen Höchst Arbeitszeit von 48 Stunden („Opt-out“) überwinden und sich im Juni 2008 im Ministerrat auf einen Kompromiss einigen konnten. Doch auch dieser Kompromiss war im Europäischen Parlament nicht mehrheitsfähig. Nach zweiter Lesung und einem sich anschließenden Verhandlungsmarathon zwischen Vertretern des Rates und des Europäischen Parlaments im Vermittlungsverfahren, stellten beide Seiten im April 2009 das Scheitern dieser Initiative zur Revision der Arbeitszeitrichtlinie fest.

Im März 2010 hat die EU-Kommission mit der ersten Phase der Konsultation der europäischen Sozialpartner einen neuen Versuch gestartet, um die Arbeitszeitrichtlinie zu überarbeiten. Dabei ist die EU-Kommission bestrebt, die inhaltlichen Blockaden und Polarisierungen, an denen der erste Revisionsversuch gescheitert war, durch innovative Ansätze zu überwinden. Die deutschen Arbeitgeber haben diesen Ansatz der EU-Kommission grundsätzlich begrüßt.

Mit dem im Dezember 2010 vorgelegten zweiten Konsultationsdokument will die EU-Kommission die Sozialpartner zu der Frage anhören, wie eine auf EU-Ebene geplante Maßnahme zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie inhaltlich aussehen könnte. Dazu werden die Sozialpartner über die grundsätzliche Frage einer eng oder einer weit gefassten Überarbeitung sowie zu zentralen, inhaltlichen Punkten konsultiert, zum Beispiel:

- Bereitschaftsdienstzeiten
- Zeitpunkt der Mindestruhezeiten
- Umgang mit übermäßig langen Arbeitszeiten
- bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben
- Bereiche, in denen die Vorschriften nicht eindeutig sind.

Ferner möchte die EU-Kommission wissen, ob die Sozialpartner wünschen, gemäß Artikel 155 AEUV in Verhandlungen einzutreten.

### **Allgemeine Anmerkungen zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie**

Die deutschen Arbeitgeber halten eine klarstellende Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie für erforderlich und unterstützen die EU-Kommission grundsätzlich in ihrem erneuten Anlauf für dieses Vorhaben.

In der ersten Phase der Anhörung der Sozialpartner hatten sich die deutschen Arbeitgeber dafür ausgesprochen, die durch die EuGH-Rechtsprechung entstandenen Probleme der mangelnden Praktikabilität und Rechtsunsicherheit zu beseitigen. Außerdem sollten die in der gegenwärtigen Regelung enthaltenen Flexibilitätsspielräume erhalten und im Lichte der praktischen Entwicklung bei der Arbeitszeitgestaltung teilweise erweitert werden. Die Forderungen der deutschen Wirtschaft umfassen insbesondere folgende Punkte:

- Korrektur der EuGH-Rechtsprechung zur Definition des Bereitschaftsdienstes (Simap/Jaeger)
- Korrektur der EuGH-Rechtsprechung zum bezahlten Jahresurlaub (Schultz-Hoff/Stringer)
- Unbefristete Beibehaltung der „Opt-out“-Regelung zur Abweichung von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit
- Ausdehnung des Bezugszeitraums, während dessen die wöchentliche Höchstarbeitszeit im Durchschnitt nicht überschritten werden darf, auf zwölf Monate, im Falle von Tarifverträgen auf einen darüber hinausgehenden Zeitraum
- Streichung der „Non-Regression-Clause“, die in ihrer bisherigen Form jegliche Flexibilisierung des nationalen Arbeitsrechts durch die Mitgliedstaaten nach einer Neufassung der Richtlinie von vornherein ausschließt.

Vor dem Hintergrund der jahrelangen erfolglosen politischen Bemühungen um eine Neufassung erscheint es unrealistisch, in einem neuen Anlauf eine umfassende Überarbeitung der Richtlinie herbeizuführen. Dies wird auch durch die Befragung in der ersten Phase der Anhörung der Sozialpartner bestätigt: Nach Schilderung der EU-Kommission gehen die Meinungen der Sozialpartner weiter-

hin weit auseinander, welche Änderungen an der Arbeitszeitgestaltung vorzunehmen sind. Es besteht kein Konsens darüber, welche Punkte bei der Überarbeitung vorrangig behandelt werden sollten oder was der Inhalt einer künftigen geänderten Richtlinie sein sollte.

Daher muss die EU-Kommission bei der Überarbeitung der Richtlinie einen Ansatz erarbeiten, der die aufgrund der EuGH-Rechtsprechung entstandenen Probleme der mangelnden Praktikabilität und Rechtsunsicherheit für Unternehmen und Arbeitnehmer löst und der außerdem politisch umsetzbar ist. Ein solcher Klärungsbedarf und auch die realistische Möglichkeit der politischen Umsetzung von Lösungen besteht in zwei Bereichen: Bereitschaftsdienst und bezahlter Jahresurlaub.

Damit würden gerade die Schwierigkeiten gelöst, die durch die Rechtsprechung des EuGH in den Fällen Simap/Jaeger zum Bereitschaftsdienst bzw. Schultz-Hoff/Stringer zum bezahlten Jahresurlaub entstanden sind. Die EU-Kommission würde mit diesem Vorgehen einen wichtigen Beitrag zu mehr Rechtssicherheit und Klarheit leisten. In ihrem Konsultationsdokument räumt die EU-Kommission selbst ein, dass die Rechtsprechung des EuGH zu einer erheblichen Zahl von Verstößen oder Fällen von Rechtsunsicherheit geführt hat. Diese Rechtsunsicherheit zu beseitigen, muss das vorrangige Ziel der Neufassung der Arbeitszeitrichtlinie sein.

Die EU-Kommission muss sich also darauf konzentrieren, im Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern Rechtssicherheit herzustellen und für klare Regelungen zur Arbeitszeitgestaltung zu sorgen. Dass Rechtsklarheit auch gerade für die Arbeitnehmer von großer Bedeutung ist, zeigen die Ausführungen der EU-Kommission zur Rechtsprechung des EuGH in den Fällen Schultz-Hoff/Stringer. Die EU-Kommission stellt hier zutreffend dar, dass die Kündigung des langzeitkranken Arbeitnehmers unbeabsichtigte Wirkung dieser Rechtsprechung sein kann. Daneben räumt die EU-Kommission selbst ein, dass eine unbegrenzte Ansammlung von Jahresurlaub über das hinausgeht,

was notwendig ist, um die Ziele der Arbeitszeitrichtlinie zu erreichen.

Im Hinblick auf die äußerst umstrittene Regelung zur Abweichung von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit („Opt-out“) unterstützen die deutschen Arbeitgeber den Ansatz der EU-Kommission. Es ist sinnvoller, die Notwendigkeit der Nutzung des „Opt-out“ durch eine Flexibilisierung der Richtlinie langfristig zu verringern, als die Debatte über eine Abschaffung des „Opt-out“ neu aufzuzulassen, die kaum zu einer Einigung im Rat führen würde. Dies haben die jahrelangen Diskussionen unter den Mitgliedstaaten gerade zum „Opt-out“ hinreichend bewiesen.

### **Klarstellungen im Einzelnen**

Die EU-Kommission sollte sich bei der von den deutschen Arbeitgebern vorgeschlagenen partiellen Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie darauf konzentrieren, Klarstellungen zum Bereitschaftsdienst sowie zum bezahlten Jahresurlaub vorzunehmen.

#### **1. Bereitschaftsdienst**

Die Rechtsprechung des EuGH in den Fällen Simap/Jaeger hat eine Änderung der Richtlinie in Bezug auf den Bereitschaftsdienst erforderlich gemacht. Der Bereitschaftsdienst darf nicht pauschal als Arbeitszeit gewertet werden, zumindest inaktive Zeiten des Bereitschaftsdienstes sollten nicht als Arbeitszeit gewertet werden.

Die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie muss dabei die bestehenden, in den einzelnen Ländern und Branchen historisch gewachsenen Ansätze zur Bewertung des Bereitschaftsdienstes respektieren und deren Funktionieren nicht behindern. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Art und Intensität der mit Bereitschaftsdiensten einhergehenden Arbeitsbelastungen nach Einsatzbereichen erheblich variieren; dementsprechend verbietet sich eine „zentralistische Einheitslösung“ der Bereitschaftsdienstfrage.

Aus Sicht der Arbeitgeber ist eine gesetzgeberische Reaktion auf europäischer Ebene dringend erforderlich, um eine Wiederher-

stellung des Status quo vor den genannten EuGH-Entscheidungen zu ermöglichen. Die Arbeitszeitrichtlinie muss die Fortführung bewährter, von Beschäftigten und Unternehmen gewünschter und dem Gesundheitsschutz in keiner Weise entgegenstehender Formen des Bereitschaftsdienstes ermöglichen. Hierzu muss ein Instrument eingeführt werden, das die Differenzierung unterschiedlicher Formen von Bereitschaftsdiensten ermöglicht.

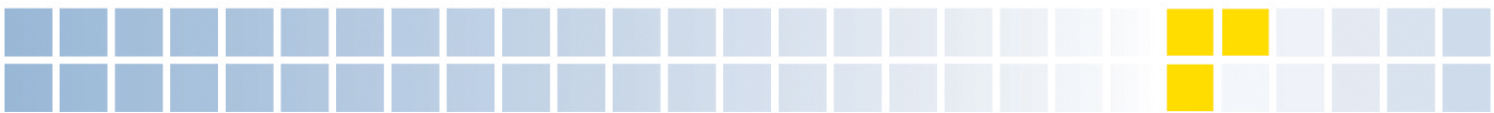
Diese Differenzierung könnte durch die Einführung einer neuen Zeitkategorie umgesetzt werden. Die EU-Kommission hatte dazu im ersten Anlauf zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie eine Kategorie der „inaktiven Zeit des Bereitschaftsdienstes“ vorgeschlagen. Die „inaktive Zeit des Bereitschaftsdienstes“ würde dann nicht als Arbeitszeit angesehen. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Belastungen der Arbeitnehmer sollten die Sozialpartner auf Branchen- oder betrieblicher Ebene selbst über eine flexible Ausgestaltung innerhalb dieser neuen Zeitkategorie entscheiden können. Diesen Ansatz zeigt die EU-Kommission zu Recht in ihrem Konsultationsdokument auf.

Zumindest muss eine tarifliche Öffnungsklausel geschaffen werden, so dass per Tarifvertrag vereinbart werden kann, dass inaktive Zeiten des Bereitschaftsdienstes bzw. Wartezeiten nicht oder nicht vollständig als Arbeitszeit angerechnet werden.

#### **2. Bezahlter Jahresurlaub**

Korrekturbedarf besteht auch im Hinblick auf das Urteil des EuGH im Fall Schultz-Hoff/Stringer. Der EuGH hat entschieden, dass ein Urlaubsanspruch des Arbeitnehmers auch dann nicht verfällt, wenn der Arbeitnehmer aus Gründen einer lang andauernden Erkrankung nicht in der Lage ist, diesen Urlaub anzutreten.

Mit dieser Entscheidung nimmt der EuGH 16 Jahre nach Verabschiedung der Arbeitszeitrichtlinie eine völlige Neuinterpretation der Richtlinie vor. Dabei stellt der EuGH den eigentlichen Zweck des Urlaubes, der darin besteht, es dem Arbeitnehmer zu ermöglichen, sich zu erholen und über einen Zeit-



raum für Entspannung und Freizeit zu verfügen (so der EuGH, in Schultz-Hoff/Stringer, Rn. 25), in Frage. Nach Ansicht des EuGH soll der Urlaubsanspruch auch bei lang andauernder Krankheit erhalten bleiben. Dabei ist unsicher wie lange dies der Fall sein kann. Diese Rechtsprechung führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit für Unternehmen, die mit hohen Kostenrisiken verbunden ist: Auf Arbeitgeber, die langjährig erkrankte Arbeitnehmer nicht entlassen, könnten ohne eine sachgerechte Beschränkung hohe Forderungen wegen der Abgeltung der angesammelten Urlaubsansprüche zukommen.

Die Kommission schlägt zur Lösung dieses Problems vor, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, eine angemessene Höchstgrenze für das Ansammeln von bezahltem Jahresurlaub über aufeinander folgende Jahre festsetzen zu können, sobald die Wochenzahl überschritten wird, die erforderlich ist, um das mit der Richtlinie angestrebte Mindestmaß an Ruhe und Erholung zu erreichen. Dies würde aber gegebenenfalls eine Übertragung des Urlaubs – wenn auch begrenzt – über mehrere Jahre hinweg bedeuten. Damit verkennt die Kommission, dass es schon vom Begriff her Sinn und Zweck des Jahresurlaubs ist, dem Arbeitnehmer im Urlaubsjahr Zeit für Ruhe und Erholung zu verschaffen. Damit Rechtssicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wieder hergestellt wird, muss bei der Überarbeitung der Richtlinie daher klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten die Option haben, den Urlaubsanspruch auf das Urlaubsjahr zu beschränken, auch wenn der Arbeitnehmer krankheitsbedingt nicht gearbeitet hat.

### **Zu den Fragen der Kommission im Einzelnen**

*1. Sollten sich die Änderungen an der EU-Arbeitszeitregelung auf die Themen Bereitschaftsdienst und Ausgleichsruhezeiten beschränken, oder sollten sie eine größere Zahl von Punkten betreffen, beispielsweise einige oder alle der in Abschnitt 5.2 aufgeführten?*

Vor dem Hintergrund der jahrelangen erfolglosen politischen Bemühungen um eine Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie ist es

unrealistisch, dass in einem neuen Anlauf eine komplette Überarbeitung zu allen im Konsultationsdokument angesprochenen Aspekten realisiert werden kann. Daher sollte sich die EU-Kommission jetzt darauf konzentrieren, in einer partiellen Überarbeitung klarstellende Regelungen zum Bereitschaftsdienst sowie zum bezahlten Jahresurlaub aufzunehmen, wie dies oben bereits im Einzelnen ausgeführt wurde. Damit würden gerade die Schwierigkeiten gelöst, die durch die Rechtsprechung des EuGH in den Fällen Simap/Jaeger bzw. Schultz-Hoff/Stringer entstanden sind. Gleichzeitig leistet die EU-Kommission damit auch einen Beitrag für mehr Rechtssicherheit und Klarheit.

*2. Sind Sie, unter Beachtung des Artikels 153 AEUV, der Auffassung, dass:*

- a) die im Abschnitt 5.1 (Bereitschaftsdienst und Ausgleichsruhezeiten) dargelegten Optionen,*
- b) einige oder alle im Abschnitt 5.2 (andere von den Sozialpartnern und in der laufenden Überarbeitung angesprochene Punkte) dargelegten Optionen*

*zu einem annehmbaren Gesamtrahmen führen könnten, durch den die in Ihrer Antwort auf die erste Anhörungsphase zum Ausdruck gebrachten Bedenken ausgeräumt werden könnten?*

Wie bereits zur ersten Frage ausgeführt, ist es angesichts der erfolglosen Bemühungen um eine Überarbeitung der Richtlinie völlig unrealistisch, in einem neuen Anlauf alle im Abschnitt 5.2 angeführten Punkte anzugehen. Dies mag zwar wünschenswert erscheinen – es wird aber im Ergebnis wieder zu einer Blockade führen und die dringend notwendige Herstellung von Rechtssicherheit im Bereich des Bereitschaftsdienstes und des bezahlten Jahresurlaubs verhindern.

*3. Sind die EU-Sozialpartner, entweder branchenübergreifend oder auf Branchenebene, bereit, Verhandlungen über alle oder einen Teil der in dieser Mitteilung dargelegten Punkte aufzunehmen, um zu einer Vereinbarung zu gelangen, die eine Änderung der Richtlinie unter Nutzung der von Artikel*

## 155 AEUV gebotenen Möglichkeiten zuliebe?

Vorbemerkung: Es ist grundsätzlich inakzeptabel, dass die EU-Kommission in diesem Zusammenhang ihr weiteres Vorgehen davon abhängig machen wird, ob die Sozialpartner beschließen „ausreichend umfassende Verhandlungen aufzunehmen“. Ein solches Vorgehen widerspricht Artikel 152 Satz 2 AEUV, der die EU dazu verpflichtet, den sozialen Dialog zu fördern und die Autonomie der Sozialpartner zu achten. Es ist daher keinesfalls Aufgabe der EU-Kommission zu bewerten, ob die von den Sozialpartnern aufgenommenen Gespräche „ausreichend umfassend“ sind. Diese Entscheidung obliegt allein den beteiligten europäischen Sozialpartnern. Die deutschen Arbeitgeber rügen ausdrücklich diese Einschränkung der Autonomie der Sozialpartner durch die EU-Kommission.

Es geht bei der jetzt anstehenden Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie darum, eine Klarstellung der Richtlinie vorzunehmen, um für Unternehmen und Beschäftigte wieder

Rechtssicherheit herzustellen. Diese Klarstellung bezieht sich auf zwei Punkte: Korrektur der Rechtsprechung des EuGH in den Fällen Simap/Jaeger und Korrektur der Rechtsprechung des EuGH in den Fällen Schultz-Hoff/Stringer. Die deutschen Arbeitgeber sehen zwar selbst zu diesen beiden Punkten so gut wie keine Chance auf eine Einigung zwischen den Sozialpartnern. Wir verschließen uns aber nicht Sozialpartnergesprächen auf der Grundlage von Artikel 155 AEUV. Über die Korrektur der EuGH-Rechtsprechung hinausgehende Verhandlungen, die auf eine umfassende Überarbeitung der Richtlinie abzielen, sind angesichts der bereits beschriebenen unterschiedlichen Positionen in den Mitgliedstaaten der EU und unter den Sozialpartnern völlig unrealistisch und werden deshalb von den deutschen Arbeitgebern strikt abgelehnt. Das Verhandlungsmandat muss deshalb eine unzweideutige Begrenzung auf die Korrektur der EuGH-Rechtsprechung beinhalten und festlegen, dass ein eventuelles Verhandlungsergebnis über eine Richtlinie des Rates Rechtskraft erhält.

### **Ansprechpartner:**

#### **Europäische Union und internationale Sozialpolitik**

T +49 30 2033-1900

europa@arbeitgeber.de

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betriebe ein, die 20 Mio. Arbeitnehmer beschäftigen und die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in 6.500 Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 56 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.

EU-Register der Interessenvertreter Nr. 7749519702-29