

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes
für den nationalen Bericht des BMAS
an die EU-Kommission über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG
über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

16.10.2014

Zur Erstellung des nationalen Berichts über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung nimmt der Deutsche Gewerkschaftsbund wie folgt Stellung:

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Abteilung Recht

**Abteilung Internationale
und europäische
Gewerkschaftspolitik**

Telefon: 030 24060-513
Telefax: 030 24060-761

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

1. Vorbemerkungen

Bei der Richtlinie 2003/88/EG handelt es sich um ein Schlüsselement des sozialpolitischen Besitzstandes der EU. Sie dient nicht nur der Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele des EU-Vertrags, sondern setzt gleichzeitig die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und der rechtlich verbindlichen Europäischen Grundrechtecharta um.

Die Europäische Grundrechtecharta erkennt in Art. 31 Abs. 2 Arbeitszeitschutz als Grundrecht an. Dort heißt es: „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub“. Der europäische Gesetzgeber steht in der Pflicht, dieser grundrechtlichen Vorgabe durch Schaffung eines festen Rahmens zu einer praktischen Umsetzung zu verhelfen. Im Einklang mit dieser Vorgabe ist die Richtlinie 2003/88/EG als eine Arbeitsschutzrichtlinie zu verstehen, deren Zielsetzung die Wahrung und Aufrechterhaltung der Gesundheit der Arbeitnehmer ist. Der 4. Erwägungsgrund der Richtlinie formuliert diesen Anspruch und damit die Rangordnung der durch die Richtlinie geschützten Rechtsgütern unmissverständlich: „Die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz

der Arbeitnehmer bei der Arbeit stellen Zielsetzungen dar, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen.“ In diesem Sinne legt auch der EuGH die Richtlinie 2003/88/EG bezüglich ihrer Zielsetzung weit aus. Die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer als Ziele der Richtlinie müssen so weit ausgelegt werden, „dass sie sämtliche körperlichen und sonstigen Faktoren, die die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmer in ihrem Arbeitsumfeld unmittelbar oder mittelbar berühren, insbesondere bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, erfassen“ (EuGH v. 09.09.2003 - C-151/02 Rs. Jaeger, Rn. 93).

Angesichts der so klar formulierten Zielsetzung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie ist es aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und seiner Mitgliedsorganisationen besorgniserregend, dass die augenblickliche Diskussion über eine eventuelle Notwendigkeit der Revision der Arbeitszeitrichtlinie im argumentativen Umfeld des REFIT-Programms der EU-Kommission stattfindet. Die Bestrebung der EU-Kommission, das europäische Recht von angeblichen bürokratischen Lasten zu befreien und sie dadurch einfacher und „fitter“ zu machen, darf nicht zum Anlass genommen werden, im Bereich des Arbeitszeitrechts den Abbau und die Verwässerung des Schutzes der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Europa herbeizuführen. Eine solche Sichtweise verkennt den Stellenwert der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer. Regelungen, die der Gesundheit der Beschäftigten dienen, dürfen in dieser Schutzfunktion nicht als „Bürokratie“ oder „Überregulierung“ wahrgenommen werden. Die Notwendigkeit einer Revision der Richtlinie muss daher daran gemessen werden, inwiefern sie den Anforderungen des Gesundheitsschutzes genügt und nicht etwa daran, wie sie zur Kostensenkung beiträgt.

Der Irrglaube, durch Lockerung des Schutzes und Flexibilisierung des rechtlichen Rahmens ließen sich Kostenvorteile für insbesondere kleine und mittlere Unternehmen erreichen, greift zudem viel zu kurz. Wie nachstehend dargelegt wird, bietet die Arbeitszeitrichtlinie in ihrer derzeitigen Fassung ausreichend Raum für erforderliche Anpassungen an Bedürfnisse unterschiedlicher Unternehmen. Kosten weiterer Flexibilisierungsversuche sind nicht anhand der kurzfristigen Ersparnisse seitens der Unternehmen sondern an den mittel- und langfristigen gesamtgesellschaftlichen Folgewirkungen zu messen. Verschwimmen in Folge der Flexibilisierung Grenzen von Arbeit und Freizeit, kommt es zur Ausdehnung von Ausgleichszeiträumen und damit zur verlängerten Inanspruchnahme von Beschäftigten. Die Folge ist deren psychische und körperliche Überforderung. Die daraus resultierenden Kosten für Fehlzeiten und für Behandlungen und der Anstieg von Frühverrentungen und Arbeitsunfällen bedeuten Mehrkosten auf der Seite der Unternehmen, der Sozialversicherungsträger und der Staatskasse. Diese Kosten würden eventuelle kurzfristige Vorteile für die Arbeitgeber weit übersteigen. Zahlreiche evidenzbasierte Studien, welche die Auswirkung verschiedener Arbeitszeitarrangements auf die Gesundheit

und Sicherheit der Beschäftigten untersuchen, belegen einen Zusammenhang zwischen langen und überlangen Arbeitszeiten, Steigerung der Zeiträume der Arbeitsbereitschaft sowie den Folgen ansteigender Erreichbarkeit auf der einen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen seitens der Beschäftigten auf der anderen Seite (dazu ausführlich unter 4).

Gerade der moderne „entgrenzte Arbeitnehmer“ ist daher besonders stark darauf angewiesen, dass die gesetzlichen Mindeststandards ihre Geltung behalten und ein zeitnaher Ausgleich für geleistete Arbeit sichergestellt wird. Dazu bietet die Arbeitszeitrichtlinie den äußeren Rahmen und darf nicht als überflüssiges Hindernis auf dem Weg zu mehr und besserem Wettbewerb verkannt werden.

2. Stand der Umsetzung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie

Die Arbeitszeitrichtlinie ist nach wie vor nur unzureichend ins deutsche Recht umgesetzt. Im Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG in den Mitgliedstaaten (COM(2010)802) wurden ausführlich die Umsetzungsdefizite aufgelistet, so dass an dieser Stelle nur auf die aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften wichtigsten Punkte, in welchen die Divergenz zu den Anforderungen der Arbeitszeitrichtlinie besteht, hingewiesen wird:

a. Begriff der Arbeitszeit

Zwar wird seit der Novellierung des Arbeitszeitgesetzes zum 1.1.2004, mit der die Rechtsprechung des EuGH zum Arbeitszeitbegriff umgesetzt werden sollte, auch der innerstaatliche Begriff der Arbeitszeit in einem weiteren Sinne verstanden als zuvor. Nach wie vor bestehen aber Defizite. So rechnet die Rechtsprechung etwa dienstlich veranlasste Reisezeiten nur unter bestimmten Umständen bei tatsächlicher Inanspruchnahme durch den Arbeitgeber und einem bestimmten Grad der Belastung zur Arbeitszeit, obwohl der Arbeitnehmer während dieser Zeit dem Arbeitgeber immer zur Verfügung steht, was den Arbeitszeitbegriff des Art. 2 Nr. 1 RL erfüllt (s. BAG v. 11.7.2006, - 9 AZR 198/07, AuR 2006, 279) .

b. Ausgleichszeitraum

Die deutsche Regelung des Ausgleichszeitraums in § 3 ArbZG entspricht nicht den Anforderungen des Art. 6 lit. b und Art. 16 lit. b der Richtlinie: Sie ermöglicht eine Verlängerung der täglichen Arbeitszeit auf bis zu 10 Stunden und damit 60 Stunden/Woche, wenn innerhalb von 6 Monaten ein Ausgleich auf durchschnittlich 48

Stunden geschaffen wird. Damit werden Arbeitszeiten ermöglicht, welche gegen die Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich der wöchentlichen Begrenzung der Arbeitszeit auf 48 Stunden in einem Bezugszeitraum von 4 Monaten verstoßen. Denn rein rechnerisch ist eine Beschäftigung von 4,5 Monaten im Umfang von 60 Stunden/Woche möglich, wenn anschließend 1,5 Monate gar nicht gearbeitet wird. Eine Erweiterung des Höchstbezugszeitraums auf sechs Monate, wie es der deutsche Gesetzgeber zur Regel macht, sieht die Richtlinie in Art. 19 Abs. 1 nur für besonders gekennzeichnete Tätigkeiten sowie Kollektivverträge vor. Die Regelung des § 3 ArbZG ermöglicht eine extreme Arbeitsbeanspruchung von Beschäftigten für längere Zeiträume, was deren Gesundheit erheblich beeinträchtigt.

c. Schutz bei Nacht- und Schichtarbeit

Die deutsche Regelung genügt nicht den Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich der Beschränkung der Dauer der Nachtarbeit (Art. 8) sowie der Maßnahmen zur Gewährleistung der Gesundheit und der Sicherheit von Nacht- und Schichtarbeitnehmern (Art. 12 und 13). Die Dauer der Nachtarbeit wird über die tariflichen Öffnungsklausel gem. § 7 Abs. 1 Nr. 4 und § 7 Abs. 2a iVm Abs. 7 faktisch zur Disposition der Tarifvertrags- und Betriebsparteien gestellt (dazu ausführlich unter f). Anstelle von erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Nacht- und Schichtbeschäftigten beschränkt sich der Gesetzgeber auf eine unscharfe und allgemein gehaltene Formulierung des § 6 Abs. 1 ArbZG, wonach Nacht- und Schichtarbeit nach den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen über menschengerechte Gestaltung der Arbeit festzulegen sind. Der aus der Richtlinie resultierenden Verpflichtung, die zum Schutz der von Nacht- und Schichtarbeitern geregelten Grundsätze vollständig zu gewährleisten (so der EuGH v. 1.12.2005 – C-14/04, NZA 2006, 91) und die erforderlichen Maßnahmen selbst zu treffen (vgl. Art. 2 Nr. 7 ESC), ist der deutsche Gesetzgeber nicht nachgekommen.

d. Dauer der Nachtarbeit und Bezugszeiträume für die Nachtarbeit

Entgegen den Vorgaben des Art. 8 der Richtlinie ermöglicht die Regelung des § 6 Abs. 2 ArbZG die Ausdehnung der zulässigen täglichen Nachtarbeitszeiten von 8 auf bis zu 10 Stunden in einem Zeitraum von 24 Stunden, wenn im Bezugszeitraum von 4 Wochen die nächtliche Arbeit durchschnittlich 8 Stunden nicht überschreitet. Damit wird im Grunde Nachtarbeit im Umfang von 10 Stunden täglich an 19,2 Werktagen und damit eine dauerhafte Ausdehnung der Nachtarbeit ermöglicht, was allen arbeitsmedizinischen Erkenntnissen widerspricht. Diese Bedenken werden durch die Regelung des § 7 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2a verstärkt, wonach für

die Nachtarbeitnehmer mit erheblicher Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst die Arbeitszeit auch ohne Ausgleich werktäglich über 10 Stunden hinaus verlängert werden kann.

Nicht umgesetzt wird weiterhin die besondere Beschränkung nach Art. 8b der Richtlinie für Nachtarbeiter, deren Arbeit mit besonderen Gefahren oder einer erheblichen Anspannung verbunden ist.

e. Arbeitszeitverlängerung ohne Ausgleich gem. § 7 Abs. 2 a iVm. Abs. 7 ArbZG

Die Regelung der Arbeitszeitverlängerung ohne Ausgleich (§ 7 Abs. 2 a iVm Abs. 7 ArbZG) verstößt gegen die Regelung des Art. 22 der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG und missachtet die Rechtsprechung des EuGH zu Bereitschaftszeiten als Arbeitszeiten. Entgegen der Feststellung des EuGH, dass Bereitschaftsdienst Arbeitszeit ist, lässt diese Regelung eine Überschreitung der werktäglichen Arbeitszeit auch ohne Ausgleich über acht Stunden zu, wenn in die Arbeitszeit regelmäßig Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst fällt. Diese besondere Ausnahme ist auch nicht durch Art. 22 der Richtlinie legitimiert:

- Nach Art. 22 muss der Staat selbst garantieren, dass die Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer eingehalten werden. Die deutsche Regelung überträgt dies pauschal auf die Tarif- bzw. Betriebsparteien;
- während das europäische Recht nur eine absolute Ausnahme zulässt, erlaubt die nationale Vorschrift regelmäßige längere Arbeitszeiten als Regelfall;
- die deutsche Vorschrift verbietet nur Benachteiligungen durch den Arbeitgeber, nicht aber Benachteiligungen im Sozialrecht;
- die Richtlinie verlangt freiwillige Bereitschaft der Arbeitnehmer in Bezug auf die Arbeitszeitverlängerung ohne Ausgleich. Die Rücknahme der Einwilligungserklärung muss also kurzfristig möglich sein. Dieser Anforderung genügt die Regelung des § 7 Abs. 2a i. V. m. Abs. 7 ArbZG nicht, da dort eine sechsmonatige Frist zum Widerruf der Einwilligung vorgesehen ist
- Die Rechtsfolge der Arbeitszeitverlängerung gem. § 7 Abs. 2a iVm Abs. 7 ArbZG darf gemäß dieser Vorschrift auch die Verkürzung der täglichen Ruhezeiten sein – ebenfalls ohne Ausgleich. Die Richtlinie ermöglicht jedoch in ihrem Art. 22 eine Abweichung von Art. 6 und damit von den Höchstarbeitszeiten, nicht aber

von den täglichen Ruhezeiten der Art. 3 – 5 der Richtlinie. Die täglichen Ruhezeiten sind auch im Falle von Opt-out einzuhalten, wie es die EU-Kommission in ihrem Länderbericht 2010 (COM (2010) 802) unmissverständlich klarstellt. Dagegen spricht § 7 Abs. 2a ArbZG von einer Abweichung von § 5 des Gesetzes und damit von der Vorschrift, die die Ruhezeit regelt.

f. Unzureichende Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie für Beamtinnen und Beamten

Die Umsetzung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie im Beamtenrecht ist unzureichend. Die gesonderte Regelung der Arbeitszeiten von Beamtinnen und Beamten in den jeweiligen bundes- und landeseigenen Sonderregelungen erfolgt unter Missachtung der Vorgaben der Richtlinie.

Der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen verfolgt erst seit 2013 mit der Neufassung der AZVO-Pol überhaupt den Anspruch, die Arbeitszeitrichtlinie für die Polizei umzusetzen. Allerdings besteht der Anspruch auf Nachtdienstbefreiung aus der Richtlinie im Polizeivollzugsdienst rechtlich nicht. Nach der geltenden PDV 300 bedeutet die fehlende Tauglichkeit zur Verwendung im Nachtdienst die Polizeidienstunfähigkeit. Diese Regelung ist mit einem Anspruch auf einen Tagesarbeitsplatz nicht zu vereinbaren.

Die bisherigen Erfahrungen in NRW lassen klar den Schluss zu, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen im Polizeidienst (Personalausstattung, 41Std/Woche) eine richtlinienkonforme Gestaltung eines Vollschiebtbetriebes praktisch nicht möglich ist. Insbesondere bereitet die Bestimmung zur Einhaltung der täglichen Ruhezeit bzw. der Gewährung von Ausgleichszeiten Probleme. Hier kollidieren nicht nur dienstliche Interessen mit dem Anliegen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, sondern auch Anliegen der Beschäftigten, wie etwa das Interesse an einem Einfluss des/der einzelnen Beschäftigten auf die Gestaltung der eigenen Arbeitszeit sowie die praktische Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

3. Unzureichende Durchführung von Umsetzungsmaßnahmen, lückenhafte Kontrollen

Die Umsetzung der Richtlinie kann aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nicht als befriedigend erachtet werden. Trotz der zahlreichen Umsetzungsdefizite, ist eine entsprechende Anpassung der gesetzlichen Regelungen an die Anforderungen der Arbeitszeitrichtlinie nicht in Sicht.

Nach der Rechtsprechung des EuGH (7. 9. 2006 – Rs. C-484/04) muss der Staat die Einhaltung der Ruhezeiten gewährleisten und darf dies nicht dem „freien Spiel der

Kräfte“ überlassen. Eine behördliche Überwachung der Einhaltung des Gesetzes ist jedoch weit unzureichend. Während im Rahmen von routinemäßigen Kontrollen der Arbeitszeitaufsicht im Jahre 2011 im Bundesland Baden-Württemberg 274 Beanstandungen festgestellt wurden und die Aufsichtsbehörden daraufhin insgesamt 12 Anordnungen erlassen hat (Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2011, BT Drs. 17/1195) decken punktuelle und aus Anlass von größeren Arbeitsunfällen durchgeführten Kontrollen in einzelnen Betrieben Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz im großen Ausmaß auf: nach einem schweren Eisenbahnunfall eines privaten Eisenbahnverkehrsunternehmens mit 10 Toten, führte die Arbeitsschutzaufsicht in Sachsen-Anhalt in Kooperation mit dem Eisenbahnbundesamt stichprobenartige Untersuchungen durch und stellte bei privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen allein 501 Verstöße gegen die Höchstarbeitszeit von 10 Stunden je Tag fest (Jahresbericht 2011 der Arbeitsschutzverwaltung Sachsen-Anhalt, S. 18).

Hinzu kommt, dass in den meisten mittleren und kleinen, meist nicht tarifgebundenen Unternehmen, deren Beschäftigte keine betriebliche Arbeitnehmervertretung haben, jegliche innerbetriebliche Kontrollmechanismen wegfallen. Gerade dort aber finden die Kontrollen seitens der zuständigen Behörden verhältnismäßig selten statt, wie die Jahresberichte der Bundesregierung (aus 2011, BT Drs. 17/11954 sowie aus 2012 BT-Drs. 18/179) belegen.

4. Bewertung der sozio-ökonomischen Wirkung der Umsetzungsmaßnahmen

a. Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer

aa. Allgemein

Mit einem umfangreichen Katalog von Ausnahmen und Abweichungen von den grundsätzlich geltenden Mindestschutzvorgaben (Art. 17 ff.) eröffnet die Richtlinie einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung von verschiedensten Arbeitszeitarangements im nationalen Recht. Diese Eröffnung der Richtlinie für die nationale Senkung des Schutzes, gepaart mit der unzureichenden Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Deutschland (s. unter 2) hat zu Folge, dass das durch die Richtlinie verfolgte Ziel des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten kaum erreicht wird: viele der zulässigen Arbeitszeitmodelle gefährden die Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten.

bb. Belege: Nationale und internationale Auswertungen

Diesen Befund bestätigen zahlreiche deutsche wie internationale Studien und Umfragen, die Auswirkung von – im Rahmen der Richtlinie – zulässigen Arbeitszeitarangements auf das psychische und physische Wohlergehen der Beschäftigten untersuchen. Stellvertretend können folgende Studien genannt werden:

- Badura, B. / Ducki, A. / Schröder, H. / Meyer, M. (Hrsg.) 2012: Fehlzeiten-Report 2012. Berlin, Heidelberg.
- Badura, B. / Ducki, A. (Hrsg.) 2013: Fehlzeiten-Report 2013. Berlin, Heidelberg.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.) (2012): Stress-report Deutschland 2012. Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden, Dortmund/Berlin/Dresden.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.) (2010), Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten, Dortmund/Berlin/Dresden.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2009): Lange Arbeitszeiten und Gesundheit, <http://www.baua.de/cae/servlet/contentblob/668716/publicationFile/47148/artikel20.pdf>.
- Bundespsychotherapeutenkammer (2013): BPtK-Studie zur Arbeits- und Erwerbsunfähigkeit (www.bptk.de).
- Deloitte (2010): European Commission. DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Study to support an Impact Assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation. Final report. Hg. v. Deloitte. Centre for Strategy & Evaluation Services. Diegem (Belgien).
- DGB-Index Gute Arbeit (2012): Arbeitshetze, Arbeitsintensivierung, Entgrenzung. So beurteilen die Beschäftigten die Lage. Ergebnisse der Repräsentativumfrage 2011 der DGB-Index Gute Arbeit GmbH zum Thema „Arbeitshetze-Arbeitsintensivierung-Entgrenzung“.
- DGB-Index Gute Arbeit (2014): Der Report 2013. Wie die Beschäftigten die Arbeitsbedingungen in Deutschland beurteilen. Mit dem Themenschwerpunkt: Unbezahlte Arbeit.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2014): Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern 2012. Aktuelle Daten und Indikatoren. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Betriebsspannel 2013, Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.

- Meyer, M.; Modde, J. Glushanok, I: (2014): Krankheitsbedingte Fehlzeiten in der deutschen Wirtschaft im Jahr 2013. In: Badura, B. / Ducki, A. (Hrsg.) 2014: Fehlzeiten-Report 2014. Berlin, Heidelberg.
- Nachreiner, F. (2011). Arbeitszeit als Risikofaktor für Sicherheit, Gesundheit und soziale Teilhabe. In Gesellschaft für Arbeitswissenschaften (Hrsg.): Neue Konzepte zur Arbeitszeit und Arbeitsorganisation, S. 15-32. Dortmund: GfA-Press.
- Tobsch, V.; Matiaske, W.; Fietze, S. (2014): Rufbereitschaft aus betrieblicher Sicht. Bedeutung, Ausgestaltung und Erfahrungen. In: Fietze, S.; Keller, M.; Niklas, F.; Dettmers, J. (2014): Rufbereitschaft. Wenn die Arbeit in der Freizeit ruft. München.
- Vahle-Hinz, T.; Bamberg, E. (2009): Flexibilität und Verfügbarkeit durch Rufbereitschaft- die Folgen für Gesundheit und Wohlbefinden. In: Arbeit 18 (4), S. 327–339. Wirtz, A. / Nachreiner, F. / Rolfes, K. (2011). Sonntagsarbeit - Auswirkungen auf Sicherheit, Gesundheit und Work-Life-Balance der Beschäftigten. Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, 65 (2), 136-146.
- Wirtz, A. / Nachreiner, F. (2010). Effekte der Arbeitszeitgestaltung auf die Work-Life-Balance und psychovegetative Beeinträchtigungen. In Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V (Hrsg.): Neue Arbeits- und Lebenswelten gestalten. Dortmund.

cc. Ergebnisse der vorliegenden Auswertungen

Die o. g. Studien kommen alle – vereinfacht gesagt – zu dem Ergebnis, dass der Anstieg von langen und unregelmäßigen Arbeitszeiten, permanente Erreichbarkeit und die daraus resultierende Entgrenzung zwischen Arbeit und Privatleben von Arbeitnehmern sowohl als subjektiv belastend wahrgenommen werden, als auch objektiv messbare gesundheitliche und sicherheitsrelevante Schäden verursachen. Betroffen ist eine immer größere Gruppe der Beschäftigten: 18 % aller männlichen Arbeitnehmer und 11 % aller weiblichen Vollzeitbeschäftigten arbeiten regelmäßig mehr als 48 Stunden/Woche (Stressreport 2012 (BAuA), S.56, 114 ff.). 44% der Befragten sind für ihre Vorgesetzten nach dem Feierabend sehr häufig erreichbar, weitere 30 % häufig (DGB-Index Gute Arbeit 2014, Abbildung 1 im Anhang). Mindestens ein Viertel der deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden auch häufig im Urlaub durch Anrufe und Emails des Arbeitgebers in Anspruch genommen (DGB-Index Gute Arbeit 2014). 10 % der Beschäftigten geben an, in ihrem Betrieb gebe es keine Ruhepausen, weitere 30 % nehmen sie gar nicht oder verkürzt in Anspruch (DGB-Index Gute Arbeit 2014).

Mit den subjektiv empfundenen Belastungen setzte sich u. a. der Stressreport 2012 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin auseinander. Er greift die Analyse der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung auf. Demnach bestätigt diese,

dass sowohl die „Abweichung von der normalen Arbeitszeit als auch die Ausdehnung der Arbeitsstunden im Zusammenhang mit erhöhter wahrgenommener psychischer Belastung stehen“ (BAuA Stressreport 2012, S. 118). Arrangements, wie Rufbereitschaft und Bereitschaftsdienst, stellen für die Beschäftigten eine zusätzliche Belastung dar, selbst wenn keine Einsatzzeiten erfolgen. Unsicherheiten und Ungewissheiten bezüglich des tatsächlichen Einsatzes, Beginn und bei der Rufbereitschaft auch der Dauer der Arbeit können bei den Beschäftigten Stress auslösen (Tobsch et al. 2014, S. 24).

Der Zusammenhang zwischen unregelmäßigen und überlangen Arbeitszeiten und dem gesundheitlichen Kurz- und Langzeitschaden gilt als bewiesen (BAuA Stressreport 2012). Gleiche Korrelation gilt für die Nacharbeit und die Schichtarbeit (BAuA, gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten 2010, S. 26 m.w.N).

Die Auswirkung auf die psychische Gesundheit ist dabei besonders groß: Nach Angaben der Bundespsychotherapeutenkammer (BPtK) wurden im Jahr 2013 75.000 Menschen in Deutschland aufgrund von psychosomatischen Langzeiterkrankungen (deren Hauptursache der Stress bei der Arbeit ist) wie Burn-out, Depressionen früh verrentet (durchschnittlich im Alter von 49 Jahren) (BPtK 2013). Das sind 25.000 mehr als vor 10 Jahren (ebenda). Wie aus den Daten des Fehlzeitenreports 2014 deutlich wird, ist auch die Anzahl der infolge der psychischen Arbeitsbelastungen Arbeitsunfähigen seit 2002 um 130,7 % gestiegen. (vgl. Abbildung 5 im Anhang),

Nach Angaben der AOK, beruhend auf der Krankmeldungen von mehr als zehn Millionen berufstätigen AOK-Versicherten, ist die Zahl der Fehltage bei der Arbeit allgemein aufgrund psychischer Erkrankungen zwischen 1999 und 2012 um 80 % gestiegen (Badura et. al. Fehlzeiten-Report 2012). Speziell zu den durch Burn-out bedingten Fehlzeiten liegen Erhebungen der AOK vor, welche belegen, dass zwischen 2004 und 2013 die Arbeitsunfähigkeitstage je 1.000 AOK-Mitglieder von 8,1 Tagen auf 87,6 Tage um nahezu das Elffache angestiegen sind (Meyer et al. 2014, S. 345). (vgl. Abbildung 6 im Anhang). Bei den Auswertungen nach Tätigkeiten zeigt sich, dass vor allem Angehörige von Berufen mit traditionell langen Bereitschaftszeiten von einem Burnout betroffen sind. So führt die Berufsgruppe der Aufsichts- und Führungskräfte in der Gesundheits- und Krankenpflege, im Rettungsdienst und der Geburtshilfe mit 442,3 Arbeitsunfähigkeitstagen je 1000 AOK-Mitglieder die Liste an. Dies entspricht 32,5 Ausfalltagen pro Fall.“ (Fehlzeiten-Report 2013, S. 309).

Überlange Arbeitszeiten beeinträchtigen auch nachweislich die Arbeitssicherheit: Die Auswertung der Unfalldaten des Hauptverbandes der betrieblichen Unfallkassen in Deutschland zeigt, dass das Unfallrisiko nach der achten Arbeitsstunde exponentiell ansteigt und sich nach der zwölften Arbeitsstunde nahezu verdoppelt

(BAuA Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten 2010, S. 20 ff., Abbildung 2 im Anhang). Zudem sinkt die Arbeitsproduktivität bei überlangen Arbeitszeiten erheblich (Abbildung 3 im Anhang).

dd. Auswirkungen arbeitszeitrechtlicher Zuordnung von Bereitschaftsdiensten und Rufbereitschaften auf die Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten

Im Kontext der aufgezeichneten Entwicklungen ist die arbeitszeitrechtliche Zuordnung von den Zeiten zu bewerten, in welchen keine Vollarbeit erbracht wird, sondern in verschiedener Intensität mit der Aufforderung zur Arbeitsleistung gerechnet werden muss.

Positiv festzuhalten ist zunächst, dass auf der Grundlage der Definition der Arbeitszeit in Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie (und in Folge ihrer Auslegung durch den EuGH) in Deutschland – wenn auch mit Verspätung – eine vollständige Berücksichtigung der Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit anerkannt wurde. Diese Zuordnung verhindert grundsätzlich überlange Zeiten der Inanspruchnahme der Arbeitnehmer und dient dem Schutz der psychischen und physischen Gesundheit der Beschäftigten. Infolge dieser Zuordnung vollzog sich beispielsweise im Gesundheitssektor in den letzten Jahren eine erhebliche Umorganisation der Arbeit, die den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung trägt und den Beschäftigten zum Teil gesundheitsschonendere Arbeitsbedingungen verschaffen konnte.

Die Zuordnung von inaktiven Phasen zur Rufbereitschaft, welche nicht als Arbeitszeit gilt, erfolgt nicht anhand des Ortes, welcher der Arbeitgeber zur Bereithaltung zur Arbeit bestimmt hat (Firmengelände/Wohnung des Arbeitnehmers), sondern anhand des Kriteriums der Wahlfreiheit des Aufenthaltsortes und der damit verbundenen Freiheit des Arbeitnehmers hinsichtlich seiner Freizeitplanung. Von daher ist auch zu Hause geleisteter Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit zu werten, wenn der Aufenthalt des Arbeitnehmers an diesem Ort vom Arbeitgeber vorgegeben wird. Eine andere Wertung lässt sich nach unserer Auffassung mit der Zielsetzung der Richtlinie nicht vereinbaren. Für den Schutz der Gesundheit der Beschäftigten ist es unabdingbar, dass alle Zeiten, in denen sie ihre Lebensgestaltung den Bedürfnissen des Arbeitgebers unterordnen, arbeitszeitrechtlich erfasst werden. Sollte dies nicht der Fall sein, würde die Gesundheit der Arbeitnehmer unter der Anforderung permanenter Verfügbarkeit wesentlichen Schaden nehmen. Fatal wäre daher eine Veränderung etwa in der Gestalt, dass nur tatsächlich geleistete Arbeitszeiten im Rahmen des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit zuzuordnen wären. Dies würde zu einer Konzentration der Arbeit auf weniger Beschäftigte führen, deren Bedingungen durch lange Arbeitszeiten (inklusive der inaktiven Zeiten) geprägt wären. Zu erwart-

tende Folge einer solchen Entwicklung wäre wiederum ein Anstieg von Erkrankungen und Fehlzeiten. Wie die o. g. Studien zeigen, sind die gesundheitlichen Folgen längerer Arbeitszeiten bereits heute gravierend, so dass aus Sicht der Wissenschaft lange Arbeitszeiten zum Schutz der Arbeitnehmer weitestgehend vermieden werden sollten (statt vieler: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2012, S. 122).

Unter dem Aspekt des Gesundheitsschutzes stehen der DGB und seine Mitgliedsge-
werkschaften der zunehmenden Erwartung von ständiger Erreichbarkeit, wozu die
Kategorie der Rufbereitschaft missbraucht wird, skeptisch gegenüber.

Wie mehrere Studien nachdrücklich belegen, stellt Rufbereitschaft – auch ohne tat-
sächliche Inanspruchnahme – eine Belastung für Beschäftigte dar, sowohl was das
individuelle Wohlbefinden, als die physische und psychische Gesundheit und das
soziale Umfeld betrifft. Die Belastung an Tagen mit Rufbereitschaft ist signifikant
höher, dabei ist es zweitrangig, ob es an den Tagen tatsächlich zu Einsätzen kam
(Dettmers et al. 2012, S. 57, Abbildung 8 und 9)

ee. Bedeutung der Ausgleichsruhezeit direkt nach der Phase des Bereitschaftsdien-
tes

Positiv ist zu bewerten, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei Ab-
weichungen von den zulässigen Höchstarbeitszeiten gleichwertige Ausgleichsruhe-
zeiten zu gewähren (Art. 17 S. 3). Die Tatsache, dass diese nach der jetzigen
Rechtslage direkt im Anschluss an die Arbeitsphase (unter Einbeziehung der Bereit-
schaftsdienste) erfolgen soll, ist für die Erhaltung der Gesundheit und Sicherheit der
Beschäftigten unverzichtbar. Allerdings wird die Wirkung dieser Vorgabe durch die
im § 7 Abs. 2a iVm Abs. 7 ArbZG enthaltenen Möglichkeit, kraft Tarifverträge und
Betriebsvereinbarungen die Arbeitszeit mit Bereitschaftsdiensten auch ohne Aus-
gleich zu verlängern, konterkariert. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsge-
werkschaften handelt es sich um eine Gefährdung der Gesundheit und Sicherheit der Be-
schäftigten, welcher der Zielsetzung der Arbeitszeitrichtlinie und dem Art. 31 der
Grundrechtecharta zuwiderläuft.

Ein unmittelbarer und gleichwertiger Ausgleich ermöglicht die beste Regeneration.
Dies geht sowohl aus den Handlungsempfehlungen zur gesundheitserhaltenden
Gestaltung von Schichten der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit
als auch aus der Deloitte-Studie (s. unter bb) hervor. Sie verweist auf das theore-
tisch und empirisch längst belegte Ergonomie-Konzept, wonach die Ruhezeiten
nicht aufgeschoben, sondern so früh wie möglich in Anspruch genommen werden
sollten, um die Entstehung und Kumulierung von Erschöpfung bzw. anderer schädli-
cher Auswirkungen zu vermeiden: „It has been shown that where rest breaks are

postponed (either as scheduled rest breaks or as voluntary rest breaks), and where they appear after a longer period of uninterrupted work, the risk of an accident is increased compared to schedules where the rest break is inserted after a shorter period of work. Postponing rest breaks during the working day thus leads to an increased risk to safety, due to the principle of accumulating fatigue." (S. 38) „... there is a detrimental effect from postponing rest, e.g. by compressing work periods which are separated by overly short rest periods in order to accumulate rest periods into (postponed) greater blocks of rest." (S. 39) Was für Pausen gilt, gilt für die tägliche Ruhezeit umso mehr.

Diese Auffassung entspricht auch dem Verständnis des EuGH, wie es der Entscheidung in der Rs. Jäger (v. 09.09.2003 - C-151/02, Rn. 95-98) zu entnehmen ist:

Um einen wirksamen Schutz der Sicherheit und Gesundheit des Arbeitnehmers zu gewährleisten, muss somit grundsätzlich vorgesehen werden, dass eine Arbeitsperiode regelmäßig von einer Ruheperiode abgelöst wird. Um sich tatsächlich ausruhen zu können, muss der Arbeitnehmer sich nämlich für eine bestimmte Anzahl von Stunden, die nicht nur zusammenhängen, sondern sich auch unmittelbar an eine Arbeitsperiode anschließen müssen, aus seiner Arbeitsumgebung zurückziehen können, um sich zu entspannen und sich von der mit der Wahrnehmung seiner Aufgaben verbundenen Ermüdung zu erholen. Dieses Erfordernis ist umso dringlicher, wenn die regelmäßige tägliche Arbeitszeit abweichend von der allgemeinen Regel durch die Ableistung eines Bereitschaftsdienstes verlängert wird.

Dagegen kann die Ableistung einer Reihe von Arbeitsperioden ohne Zwischenschaltung der erforderlichen Ruhezeit gegebenenfalls zu einer Schädigung des Arbeitnehmers führen oder zumindest dessen körperliche Fähigkeiten übersteigen und damit seine Gesundheit und Sicherheit gefährden, so dass eine erst nach diesen Perioden gewährte Ruhezeit nicht geeignet ist, den Schutz der fraglichen Belange ordnungsgemäß zu gewährleisten. Wie in Randnummer 70 dieses Urteils festgestellt, ist diese Gefahr bei dem Bereitschaftsdienst, den ein Arzt in einer Gesundheitseinrichtung leistet, noch größer, zumal wenn ein solcher Dienst zur regelmäßigen Arbeitszeit hinzukommt.

Unter diesen Umständen muss die Verlängerung der täglichen Arbeitszeit, die die Mitgliedstaaten oder die Sozialpartner nach Artikel 17 der Richtlinie 93/104 vornehmen können, indem sie die Dauer der dem Arbeitnehmer während eines gegebenen Arbeitstages gewährten Ruhepause, namentlich in Krankenhäusern und ähnlichen Einrichtungen, verkürzen, grundsätzlich durch die Gewährung gleichwertiger Ausgleichsruhezeiten ausgeglichen werden, die aus einer Anzahl zusammenhängender Stunden entsprechend der vorgenommenen Kürzung bestehen und die dem Arbeitnehmer gewährt werden müssen, bevor die folgende Arbeitsperiode beginnt. Artikel 17 lässt nämlich nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen zu, dass ein

Arbeitnehmer „einen anderen angemessenen Schutz“ erhält, weil die Gewährung gleichwertiger Ausgleichsruhezeiten aus objektiven Gründen nicht möglich ist.“

b. Kosten für die Volkswirtschaft

Mit der Zunahme von psychischen und körperlichen Erkrankungen infolge von überlangen und unregelmäßigen Arbeitszeiten steigen auch die Kosten für die Volkswirtschaft, welche durch den Produktionsausfall und durch die erhöhten Zahlungsforderungen an die Sozialkassen entstehen.

Schätzungen der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin zufolge verursachten im Jahr 2012 460,6 Millionen Arbeitsunfähigkeitstage volkswirtschaftliche Produktionsausfälle von 46 Milliarden Euro bzw. 80 Milliarden Euro an Produktion und Bruttowertschöpfung. Die Ausgaben für Krankengeld sind 2012 erneut gestiegen. Für das 1. bis 4. Quartal 2012 betrug das Ausgabenvolumen für Krankengeld rund 6,7 Milliarden Euro. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg von 9 % (Badura et al., Fehlzeiten-Report 2013, S. 263ff.)

Wenngleich nicht alle Erkrankungen auf die zu lange Arbeitszeiten zurückgeführt werden können, so ist doch der Zusammenhang zwischen den psychisch bedingten Erkrankungen sowie der Muskel- und Skeletterkrankungen und der Länge der wöchentlichen Arbeitszeiten wissenschaftlich gesichert: So weist die Studie der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) aus dem Jahr 2010 nach, dass bei Arbeitszeiten, die über 40 Wochenarbeitsstunden hinaus reichen, sowohl psychovegetativen Beschwerden als auch musculo-skeletale Beschwerden progressiv zunehmen. (A. Wirtz: „Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten“. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 2010, S. 189).

Nach den Auswertungen der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin entstehen lediglich durch psychisch bedingte Erkrankungen 59, 5 Mio. Arbeitsunfähigkeitstage pro Jahr, welche zu Kosten der volkswirtschaftlichen Produktionsausfälle und der Ausfälle der Bruttowertschöpfung in Höhe von insgesamt 16,5 Mrd. Euro führen. 122,1 Mio. Arbeitsunfähigkeitstage infolge von Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems und des Bindegewebes kosten die Volkswirtschaft jährlich 33,9 Mrd. Euro, wenn man die Produktionsausfälle und der Ausfälle der Bruttowertschöpfung zusammenrechnet (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2014, S. 2, Abbildung 7).

c. Auswirkungen der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie auf Unternehmen (Flexibilität, Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsorganisation)

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeitszeitrichtlinie vordergründlich das Ziel des Gesundheitsschutzes verfolgt und nicht der Sicherung von Flexibilität oder Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dient. Inwiefern die Richtlinie den Interessen der Unternehmen genügt, ist daher für die Beurteilung ihrer Wirksamkeit stets von zweitrangiger Bedeutung. Dies bestätigt auch die Richtlinie in ihrem 4. Erwägungsgrund: „Die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit stellen Zielsetzungen dar, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen.“

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sind im Rahmen der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Deutschland die Flexibilitätsanforderungen von Unternehmen aller Branchen ausreichend berücksichtigt worden. Die Zuordnung von Bereitschaftsdiensten als Arbeitszeit erleichtert die Arbeitsorganisation.

Im Einzelnen:

Von der in Art. 17 der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit, in Bezug auf die Ruhezeiten- und Pausen, Höchstarbeitszeiten und Bezugszeiträumen von den Mindestvorgaben der Richtlinie durch gesetzliche Ausnahmeregelungen abzuweichen, macht der deutsche Gesetzgeber vielfach Gebrauch. Konkret gelten folgende Spezialregelungen: eine Kürzung der täglichen Ruhezeit in Krankenhäuser und ähnlichen Einrichtungen auf 10 Stunden täglich ist gem. § 5 Abs. 2 ArbZG möglich, ein Ausgleich für die Inanspruchnahme im Rahmen der Rufbereitschaft ist in § 5 Abs. 3 ArbZG geregelt. Für alle Branchen ist eine tarifvertragliche Kürzung um zwei Stunden (mit entsprechendem Ausgleich) wenn es die Art der Arbeit erfordert gem. § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG zulässig. Die Ausgleichzeiträume sind für die Fälle des § 5 Abs. 2 und 3 ArbZG gesetzlich festgelegt, für den Fall des § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG muss dieser im Tarifvertrag so bemessen sein, dass dem Erholungsbedürfnis des Arbeitnehmers Genüge getan wird.

Darüber hinaus gewährt der deutsche Gesetzgeber (gestützt auf die in Art. 18 der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit, von den Vorschriften über die regelmäßige Arbeitszeit durch Kollektivvereinbarungen abzuweichen) den Sozialpartnern eine weitgehende Regelungsprärogative in den Fragen der Arbeitszeitgestaltung in verschiedenen Branchen und Betrieben. (§ 7 ArbZG). Diese Prärogative überschreitet den durch die Richtlinie aufgezeichneten Rahmen (zur Kritik s. unter 2). Der dadurch geschaffene Spielraum geht weiter, als es die vielfältigen Flexibilitätsanforderungen verschiedener Branchen und Betriebe erfordern. Es sind keine Fälle von tariflichen

Verhandlungen bekannt, in welchem die berechtigten Flexibilisierungswünsche des Unternehmens aufgrund von zu starren Grenzen des Arbeitszeitrechts nicht berücksichtigt werden konnten.

Insgesamt sind für die Arbeitsorganisation und den damit verbundenen administrativen Aufwand klare und eindeutige Regeln wie die, dass Bereitschaftszeit voll als Arbeitszeit zu werten ist, hilfreich. Eine nur teilweise Anrechnung der Bereitschaftszeit als Arbeitszeit, etwa nur bezogen auf die Zeiten des aktiven Arbeitseinsatzes, ist abzulehnen. Dies würde die Erstellung von Schicht- und Dienstplänen deutlich erschweren. Die gesundheitlichen Folgen längerer Arbeitszeiten sind bereits heute gravierend, wie der Stressreport 2012 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin zeigt. Würden noch längere Arbeitszeiten ermöglicht, würde eine dahingehende Änderung die Arbeitsorganisation überdies dadurch erschweren, dass es mehr gesundheitsbedingte Ausfälle gäbe und somit die Schichten schlechter abgedeckt wären. Bei einer Konzentration der Dienste auf wenige Beschäftigte besteht eine geringere Attraktivität der Arbeitsplätze, was höhere Akquisekosten in Bezug auf potenzielle Beschäftigte und eine höhere Fluktuation zu Folge hat. Grundsätzlich erleichtert die vollständige Anerkennung der Bereitschaftsdienste die Personalbedarfsplanung und senkt den Dokumentationsaufwand.

Kleine und mittlere Unternehmen

Die Auswirkungen des durch die Arbeitszeitrichtlinie geschaffenen rechtlichen Rahmens auf die kleinen und mittleren Unternehmen können sowohl aus der Perspektive der dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch aus der Perspektive der Unternehmen selbst betrachtet werden.

Der Schutzrahmen des gesetzlichen Arbeitsschutzrechts hat für die Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen einen besonderen Stellenwert. Diese werden nämlich in einem geringen Umfang von Tarifverträgen erfasst, welche Arbeitszeiten für Arbeitnehmer auf der Grundlage einer – je nach Branche – 35 - 40-Stunden-Woche regeln (s. zur Entwicklung der tariflichen Arbeitszeiten Abbildung 2 im Anhang). Insgesamt sind 52 % der Beschäftigten in west- und 35 % der Beschäftigten in ostdeutschen Betrieben von Tarifverträgen erfasst. In Branchen wie dem Gesundheitswesen sind nur 35 % der west- und 15 % ostdeutscher Betriebe tarifgebunden (IAB – Betriebsspannel 2013). Je kleiner der Betrieb, umso weniger profitieren die Beschäftigten von den tariflichen Arbeitszeitregelungen. Während Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten ganz überwiegend (88 % im Westen bzw. 82 % im Osten) an Branchen- und Haustarifverträge gebunden sind, sind es Betriebe mit einer Belegschaftsstärke von 50-199 Personen nur etwa zur Hälfte. Weniger als ein Viertel kleinster Betriebe unterliegen Tarifverträgen (Angaben nach IAB-Betriebsspannel

2013). Da nach Angaben des Statistischen Bundesamtes über 60 % deutscher Beschäftigter in kleinen und mittleren Unternehmen arbeiten (Söller, Statistisches Bundesamt 2011), ist ein Großteil der Beschäftigten in Deutschland auf den Schutzrahmen der Arbeitszeitrichtlinie angewiesen.

Umgekehrt wirkt sich die Verabschiedung der Arbeitszeitrichtlinie und deren Umsetzung in das nationale Recht insofern unterschiedlich auf die großen Unternehmen und auf die KMU aus, als die ersten ihre Arbeitszeiten ohnehin nach den Tarifverträgen – und damit für die Beschäftigten in der Regel günstiger als von der Richtlinie vorgesehen – gestalten. Die kleinen und mittleren Unternehmen behalten im Rahmen der Arbeitszeitrichtlinie viel Spielraum, um die Arbeitszeiten an ihre Bedürfnisse anzupassen. Sie können die betrieblichen Arbeitszeiten auf der Grundlage der 48-Stunden-Woche freier gestalten, als es die tarifgebundenen Arbeitgeber mit einer Arbeitswoche von 35-40 Stunden tun. Weitere Flexibilisierungsmöglichkeiten zu Gunsten der KMU, etwa durch eine Änderung der Arbeitszeitrichtlinie, sind daher nicht erforderlich.

Aus Sicht der Beschäftigten der KMU ist es wichtig, dass wirksame Kontrollen der Einhaltung der Arbeitszeit, welche gerade in den KMU nur unzureichend durchgeführt werden, überhaupt erfolgen. Die meisten Beschäftigten arbeiten nämlich mehr, als sie es vertraglich vereinbart haben (Abbildung 4 im Anhang). Die durchschnittliche Arbeitszeit eines vollzeitbeschäftigten Mannes liegt bei 44 Stunden/Woche, einer vollzeitbeschäftigten Frau bei immerhin 42 Stunden/Woche (s. ebenda).

Auswirkungen der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie auf die Arbeitsorganisation und den Verwaltungsaufwand

Eine explizite Analyse der administrativen Kosten der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie für die deutsche Wirtschaft liegt nicht vor. Es ist nicht auszuschließen, dass in Zusammenhang mit der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie ins deutsche Recht auch administrative Kosten entstanden sind – so wie sich allgemein durch die Änderung von Gesetzen administrative Kosten ergeben. Da bei der Personaleinsatzplanung gesetzliche Grenzen der zulässigen Arbeitszeitgestaltung stets beachtet werden müssen, liegt es nahe, dass sich durch jede Veränderung des gesetzlichen Rahmens auch administrative Kosten für Unternehmen ergeben. Diese lassen sich jedoch nicht konkret beziffern, zumal die Implementierung der europäischen Vorgaben zur Arbeitszeitgestaltung schrittweise erfolgte und bis heute – im Angesicht der Europarechtswidrigkeit mehrerer Vorschriften des deutschen Arbeitszeitgesetzes – nicht als vollständig vollzogen bezeichnet werden kann.

5. Ausblick

a. Auswirkungen der Veränderungen auf dem Europäischen Arbeitsmarkt auf die Ziele europäischer Arbeitszeitpolitik

Künftige europäische Reformen des Arbeitszeitrechts müssen mit den Veränderungen auf dem europäischen Arbeitsmarkt, welche durch Entwicklung neuer Arbeitsformen, durch Internationalisierung und Digitalisierung der Arbeit und die daraus resultierenden Beschleunigung und Verdichtung der Arbeitsprozesse entstehen, Schritt halten. Jedoch nicht in dem Sinne, dass sie der fortschreitenden Entgrenzung zwischen Arbeit und Freizeit Tür und Tore öffnen, oder sie gar legalisieren, sondern die arbeitenden Menschen vor Gefahren schützen, die aus neuen Arbeitsorganisationspraktiken und neuen Formen vertraglicher Arbeitszeitvereinbarungen resultieren. Denn während die neuen Technologien und Arbeitsformen die Arbeitswelt immer mehr verändern, werden die Menschen nicht belastbarer. Zahlreiche Studien, wie unter 4 a dargelegt, belegen den Zusammenhang zwischen steigenden Anforderungen und Beanspruchungen in der Arbeitswelt und dem Anstieg von psychischen und körperlichen Erkrankungen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften werden daher keine Vorschläge unterstützen, die zur Schwächung der derzeitigen Richtlinie beitragen. In einer solchen Situation werden sie sich auf die bessere Umsetzung und Durchsetzung der derzeitigen Richtlinie und Rechtsprechung konzentrieren. Auch werden sie das Bewusstsein für die negativen Auswirkungen des Opting-out und anderer schlechter Arbeitszeitvereinbarungen in der Praxis auf allen Ebenen schärfen und entsprechend mobilisieren.

Das Hauptziel der Arbeitszeitrichtlinie ist und bleibt der Schutz der Arbeitnehmer vor den gesundheitlichen und sicherheitsrelevanten Risiken langer und unregelmäßiger Arbeitszeiten. Zur Umsetzung dieses Zieles ist der europäische Gesetzgeber sowohl durch die Charta der Grundrechte (Art. 31) als auch durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 151) rechtlich verpflichtet. Demnach darf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz nicht rein wirtschaftlichen oder finanziellen Erwägungen untergeordnet werden. Wie der 4. Erwägungsgrund der Richtlinie ausdrücklich bestätigt.

Künftige Reformen des Arbeitszeitrechts müssen zudem die demographischen und die beschäftigungspolitischen Entwicklungen in Europa berücksichtigen. Der europäische Gesetzgeber steht in der Pflicht, im Angesicht der Alterung europäischer Bevölkerungen Rahmenbedingungen für ein gesundes und langes Arbeitsleben zu

schaffen, an dem möglichst viele Menschen teilhaben können. Das setzt voraus, dass Arbeitnehmer nicht bereits Jahre vor dem eigentlichen Renteneintrittsalter durch lange Arbeitszeiten erschöpft sind.

Die infolge der neuesten Wirtschaftskrise angestiegene Arbeitslosigkeit in vielen EU-Staaten erfordert wiederum Lösungen, welche möglichst viele Menschen in Beschäftigung halten und bringen. Rahmenbedingungen, welche überlange Arbeitszeiten einzelner Beschäftigten fördern, senken Chancen, derjenigen auf dem Arbeitsmarkt, die nach einer Beschäftigung suchen.

Schlussendlich dient die Förderung gesünder Arbeitszeiten nicht nur Interessen der Arbeitnehmer, sondern kann auch als effiziente Wettbewerbsstrategie genutzt werden. Die Unternehmen können von einer gestiegenen Produktivität, niedrigeren Fehlzeiten und Mitarbeiterfluktuation sowie einer besseren Motivation der Arbeitnehmer und einer effizienteren Zeitnutzung mit besserer Arbeitsleistung profitieren. Ein für beide Seiten positiver Ansatz, bei dem die Länge der Arbeitszeiten gemeinsam begrenzt und Arbeitgebern sowie Arbeitnehmern eine höhere ‚Anpassungsfähigkeit‘ ermöglicht wird, rechnet sich.

b. Vorschläge im Hinblick auf die nächste Revision der Arbeitszeitrichtlinie

Das individuelle Opt-out nach Art. 22 der Arbeitszeitrichtlinie verstößt gegen das Grundrecht auf Begrenzung der Arbeitszeit aus Art. 31 Abs. 2 der Grundrechtecharta, ist nicht vereinbar mit den Grundsätzen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes und muss bei der nächsten Revision der Richtlinie aufgehoben werden. Die Möglichkeit der Überschreitung der Höchstbegrenzungen der Arbeitszeit beraubt die Richtlinie ihrer Wirkung und lässt ihre Zielsetzung ins Leere laufen. Die Arbeitszeit muss auf den maximalen Durchschnittswert von 48 Stunden pro Woche begrenzt werden, ohne Möglichkeit eine Abweichung.

Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz sowie an einem vom Arbeitgeber vorgegebenen Ort ist Arbeitszeit und keine Erholung. Dieser Besitzstand der Gemeinschaft muss beibehalten bleiben und rechtssicher in der Richtlinie verankert werden. Der DGB wird nicht hinnehmen, dass eine neue Kategorie von "inaktiver" Arbeitszeit zwischen Arbeit und Erholung eingeführt wird. Eine derartige Differenzierung widerspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH, ignoriert die Ergebnisse der Gesundheits- und Sicherheitsforschung und ist in der Praxis kaum umzusetzen, da der vermeintlich inaktive Teil des Bereitschaftsdienstes zu Vor- und Nacharbeit der eigentlichen Tätigkeit genutzt wird.

Der Begriff der "gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten" in der Arbeitszeitrichtlinie ist von grundlegender Bedeutung. Der DGB kann eine Aushöhlung dieses Grundsatzes nicht hinnehmen. Erforderlich ist eine Verankerung dieses Grundsatzes in der Richtlinie um sicherzustellen, dass insbesondere nach Schichtarbeit und Mehrarbeit ausreichend Zeit zur Erholung gewährleistet wird. Erforderlich ist zudem eine ausdrückliche Präzisierung, wie vom Europäischen Gerichtshof bestimmt, dass Ausgleichsruhezeiten unmittelbar an den Bereitschaftsdienst anschließen müssen.

Ein Bezugszeitraum von vier Monaten für die durchschnittliche 48-Stunden-Arbeitswoche bietet den Anforderungen von Unternehmen aller Branchen ausreichend Spielraum. Längere Bezugszeiträume ohne angemessene Schutzmaßnahmen können dazu führen, dass einseitig extrem lange und unregelmäßige Arbeitszeitmodelle durchgesetzt werden, die nicht hinnehmbar sind. Sie bedeuten eine Verschlechterung des Mindeststandards und erzeugen Druck auf die Mitgliedsstaaten der EU, von dieser Option Gebrauch zu machen. Nicht vermeidbare Ausnahmen von dieser Grundregel müssen so gestaltet werden, dass sie verhandelte Lösungen zwischen ausreichend starken Verhandlungspartnern fördern - auf diese Weise kann ein ausgewogenes Ergebnis gewährleistet werden. Die beste Sicherheitsvorkehrung ist daher die Beibehaltung der Tarifverhandlungen als Vorbedingung für die Abweichung vom viermonatigen Bezugszeitraum.

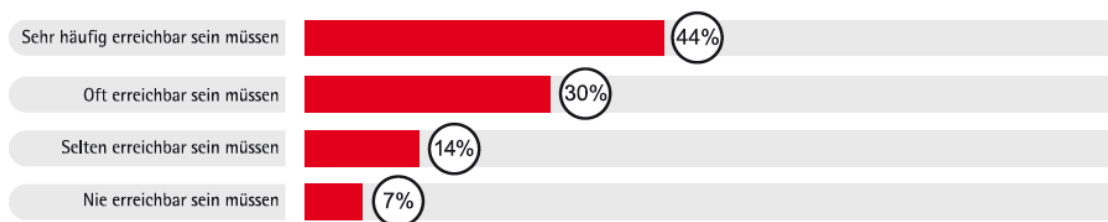
Die durchschnittliche maximale Anzahl von 48 Stunden in der Arbeitszeitrichtlinie muss "pro Arbeitnehmer" und "nicht pro Vertrag" gelten, und zwar unabhängig davon, ob der Arbeitnehmer mit demselben oder mit einem anderen Arbeitgeber noch weitere Arbeitsverträge geschlossen hat. Allein diese Auslegung ist mit dem Gesundheits- und Sicherheitsziel der Richtlinie vereinbar.

Anhang:

Abbildung 1

Abb. 10 Erreichbarkeits-Pflichten und Unbezahlte Arbeit – der Zusammenhang

Sehr häufig oder oft unbezahlte Arbeit leisten von den Beschäftigten, die auch außerhalb ihrer regulären Arbeitszeit für ihren Arbeitgeber:

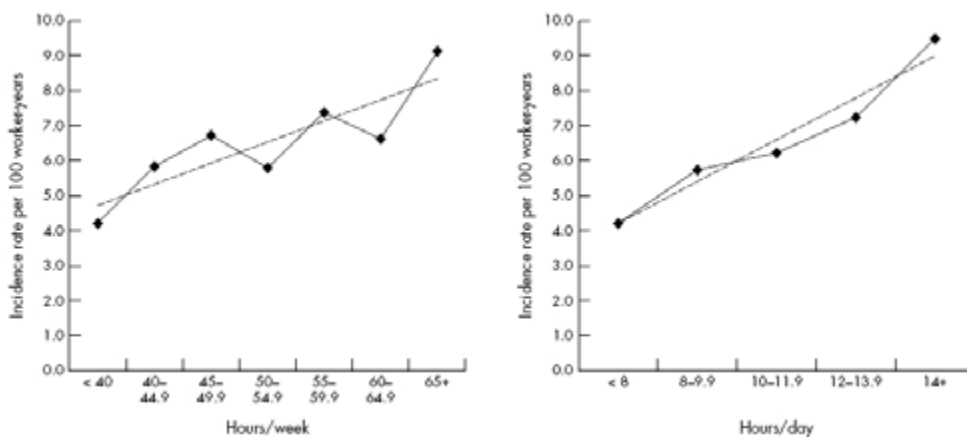


© Institut DGB-Index Gute Arbeit · Quelle: Repräsentativumfragen zum DGB-Index Gute Arbeit 2012 und 2013

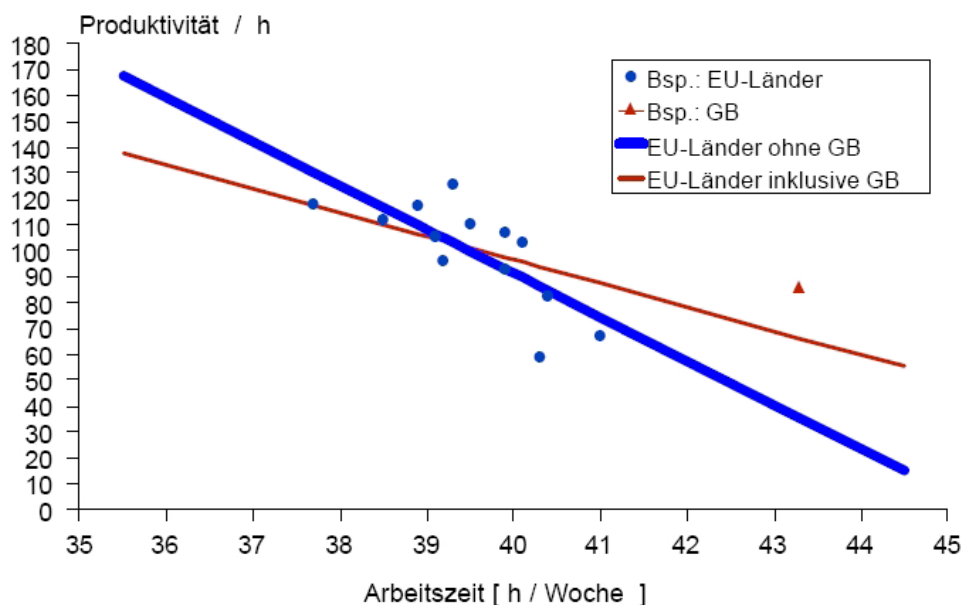
(Institut DGB-Index Gute Arbeit 2014, S. 20)

Abbildung 2

Trends der Inzidenzrate berichteter unfallbedingter Erkrankungen oder Verletzungen in Abhängigkeit von der Anzahl gearbeiteter Stunden pro Woche und Tag



(Quelle: BAuA 2010: Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten nach: DEMBE et al., 2005, S. 593)

Abbildung 3

Arbeitsproduktivität in Abhängigkeit von der wöchentlichen Arbeitszeit, GB = Großbritannien (Quelle: BAuA 2010: Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten, nach: Eurostat)

Abbildung 4**Tabelle 1: nach Erwerbsformen**

Tatsächliche, vereinbarte und gewünschte Wochenarbeitszeit von Beschäftigten
(15 bis 74 Jahre, ohne Auszubildende und Praktikanten) – Angaben in Stunden, jeweils Durchschnittswerte

	Vollzeit		Reguläre Teilzeit		Geringfügige Beschäftigung		Alle	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Tatsächliche Wochenarbeitszeit (1)	44,2	42,1	26,2	24,9	13,7	11,6	42,0	32,0
Vereinbarte Wochenarbeitszeit (2)	39,6	38,4	24,5	22,9	14,8	11,1	38,3	29,9
Gewünschte Wochenarbeitszeit (3)	39,2	36,3	29,4	25,6	21,3	17,5	37,9	30,0
Differenz (3 - 2)	-0,4	-2,2	+4,9	+2,7	+6,5	+6,5	-0,3	+0,0

Verkürzungs- und Verlängerungswünsche der Beschäftigten Arbeitnehmer
Angaben in Prozent

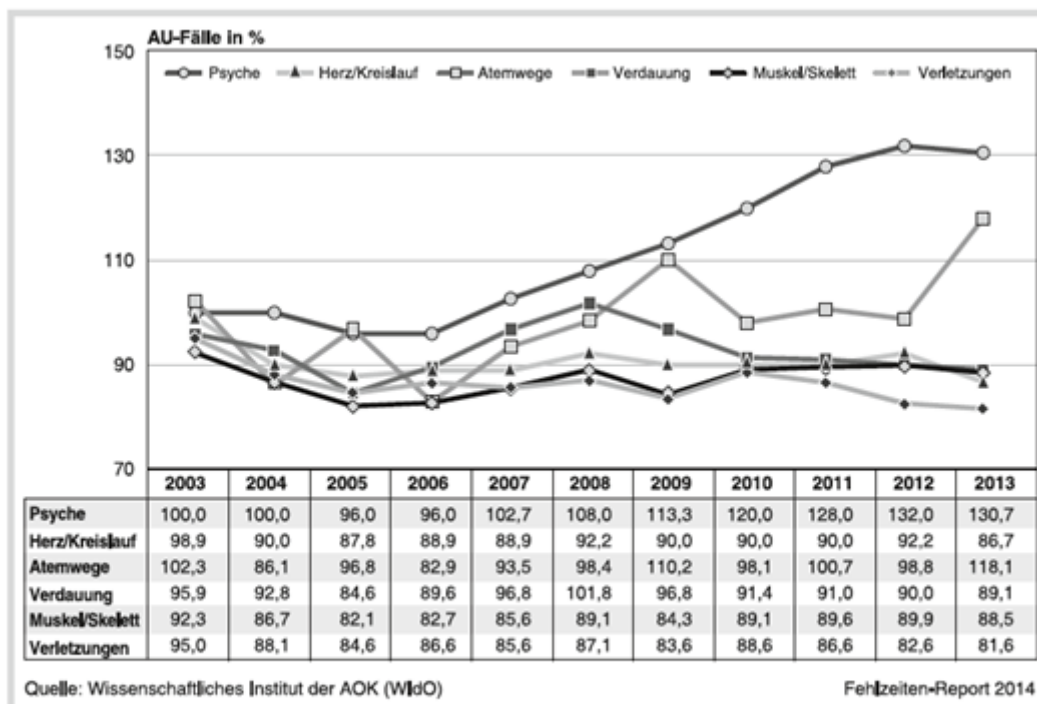
	Vollzeit		Reguläre Teilzeit		Geringfügige Beschäftigung		Alle	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
um 1,6 oder mehr Stunden verkürzen	31	43	10	16	8	9	29	29
so lassen (+/- 1,5 Stunden)	49	45	44	45	35	38	48	44
um 1,6 oder mehr Stunden verlängern	20	12	46	39	57	54	22	27

Abweichungen bei den Differenzen aufgrund von Rundungen möglich.
Quelle: SOEP 2012, eigene Berechnungen.

(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2014, S. 2)

Abbildung 5

Arbeitsunfähigkeit der AOK-Mitglieder nach Krankheitsarten (Fehlzeitenreport 2014)

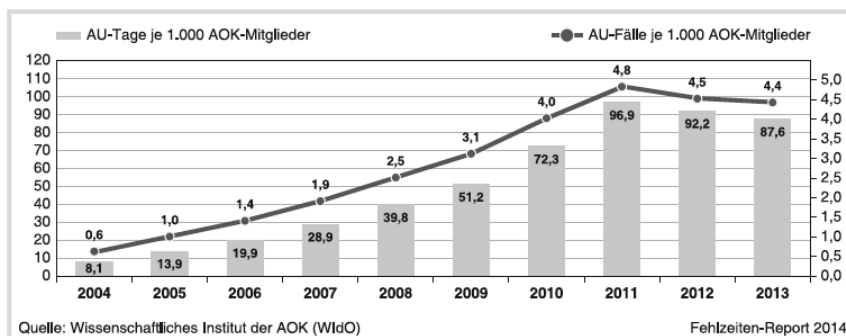


■ Abb. 31.1.28 Fälle der Arbeitsunfähigkeit der AOK-Mitglieder nach Krankheitsarten in den Jahren 2003–2013, Indexdarstellung (2002 = 100%)

(Quelle: Meyer et al. 2014, S. 345)

Abbildung 6

Burnout bedingte Fehlzeiten (Fehlzeiten-Report 2014)



■ Abb. 31.1.55 AU-Tage und -Fälle der Diagnosegruppe Z73 in den Jahren 2004–2013 je 1.000 AOK-Mitglieder

(Meyer et al. 2014, S. 368)

Abbildung 7

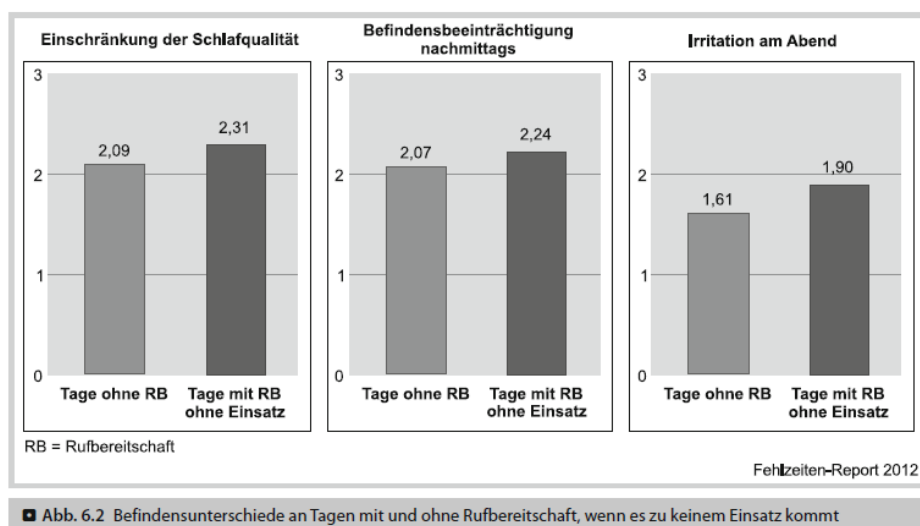
Tabelle 2: Produktionsausfallkosten und Ausfall an Bruttowertschöpfung nach Diagnosegruppen 2012

ICD 10	Diagnosegruppe	Arbeitsunfähigkeitstage		Produktionsausfallkosten		Ausfall an Bruttowertschöpfung	
		Mio.	%	Mrd. Euro	vom Brutto-national-einkommen in %	Mrd. Euro	vom Brutto-national-einkommen in %
V	Psychische und Verhaltensstörungen	59,5	11,4	6,0	0,2	10,5	0,4
IX	Krankheiten des Kreislaufsystems	33,9	6,5	3,4	0,1	6,0	0,2
X	Krankheiten des Atmungssystems	61,8	11,8	6,3	0,2	10,9	0,4
XI	Krankheiten des Verdauungssystems	27,8	5,3	2,8	0,1	4,9	0,2
XIII	Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems und des Bindegewebes	122,1	23,4	12,4	0,4	21,5	0,8
XIX	Verletzungen, Vergiftungen und Unfälle	62,6	12,0	6,4	0,2	11,0	0,4
alle anderen	Übrige Krankheiten	153,9	29,5	15,6	0,6	27,1	1,0
I-XXI	Alle Diagnosegruppen	521,6	100,0	53	1,9	92,0	3,4

Rundungsfehler

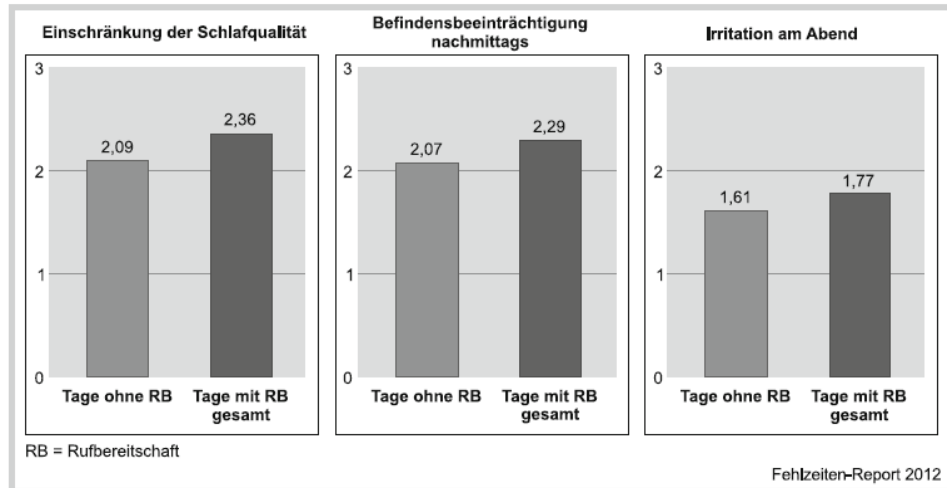
(Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2014, S. 2)

Abbildung 8



(Dettmers et al. 2012, S. 58)

Abbildung 9



■ Abb. 6.1 Befindensunterschiede an Tagen mit und ohne Rufbereitschaft

(Dettmers et al. 2012, S. 58)