EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.3.2023
COM(2023) 72 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in den Mitgliedstaaten

{SWD(2023) 40 final}

I. Einleitung

Der vorliegende Bericht gibt gemäß Artikel 24 der Richtlinie 2003/88/EG (im Folgenden „Richtlinie“ oder „Arbeitszeitrichtlinie“) einen Überblick über deren Durchführung in den Mitgliedstaaten. Hiermit wird der vorangehende Bericht aus dem Jahr 2017[1] aktualisiert. Dem Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt, in der die Kommission die Ergebnisse der Überprüfung näher erläutert.[2]

Der vorliegende Bericht enthält weder eine erschöpfende Darstellung aller nationalen Durchführungsmaßnahmen, noch greift er Standpunkten vor, welche die Kommission künftig in etwaigen Gerichtsverfahren einnehmen könnte.

Die Kommission hat auch die Mitteilung zu Auslegungsfragen[3] aktualisiert, in der die geltende Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“ oder „EuGH“) zusammengefasst ist. Die Mitteilung zielt darauf ab, den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern Rechtsklarheit und -sicherheit bei der Anwendung der Arbeitszeitrichtlinie zu geben.

II. Ziele und Bestimmungen der Richtlinie

In der Richtlinie sind gemeinsame Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer festgelegt, darunter:

- die Begrenzung der Arbeitszeit (nicht mehr als 48 Stunden im Wochendurchschnitt, einschließlich Überstunden);
- tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten (tägliche Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden und wöchentliche kontinuierliche Mindestruhezeit von 35 Stunden);
- bezahlter Jahresurlaub (mindestens vier Wochen pro Jahr);
- Sonderschutz bei Nachtarbeit.

Die Richtlinie ermöglicht auch eine flexible Ausgestaltung der Arbeitszeit. Mindestruhezeiten können bei bestimmten Tätigkeiten teilweise oder ganz aufgeschoben werden. Einzelne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können sich dafür entscheiden, mehr als 48 Stunden pro Woche zu arbeiten (dies wird als „Opt-out“ bezeichnet). In Tarifverträgen kann eine zusätzliche Flexibilität vorgesehen werden, indem z. B. erlaubt wird, die wöchentliche Arbeitszeit über einen Bezugszeitraum von bis zu zwölf Monaten zu mitteln.

III. Analyse der Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten

[1] COM(2017) 254 final.
[2] SWD(2023) 40 final.
[3] C(2023) 969.

Die im Folgenden und in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthaltenen Informationen beruhen auf nationalen Berichten (einschließlich der Ansichten der Sozialpartner auf nationaler und europäischer Ebene), früheren Berichten der Kommission sowie im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren erhobenen Informationen und Beiträgen unabhängiger Sachverständiger. Sie wurden in den Jahren 2021 und 2022 erhoben.

A. Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Richtlinie

Die vorliegenden Informationen lassen den Schluss zu, dass die Richtlinie sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor größtenteils umgesetzt wurde.

In einigen Mitgliedstaaten sind bestimmte Arbeitnehmerkategorien vom Anwendungsbereich der allgemeinen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie ausgenommen, für sie gelten jedoch in der Regel besondere Vorschriften hinsichtlich der Arbeitsbedingungen. Im öffentlichen Sektor betrifft dies zumeist die Streitkräfte, die Polizei und sonstige Sicherheitskräfte sowie auch Bevölkerungs- und Katastrophenschutzdienste wie Strafvollzugspersonal und im öffentlichen Dienst beschäftigte Feuerwehrleute.[4]

Was den privaten Sektor betrifft, so werden in mehreren Mitgliedstaaten Hausangestellte ausgenommen.[5]

Derartige Ausnahmen entsprechen im Allgemeinen nur dann den Anforderungen der Arbeitszeitrichtlinie, wenn die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie durch Tarifverträge sichergestellt wird.

Der Gerichtshof bestätigte im Jahr 2021, dass die Richtlinie zwar für die Streitkräfte gilt,[6] dass aber bestimmte Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden können, wenn ihre Anwendung nur zulasten der ordnungsgemäßen Durchführung der Militäroperationen erfolgen könnte, insbesondere angesichts der besonderen internationalen Verantwortlichkeiten einiger Mitgliedstaaten, der Konflikte oder Bedrohungen, denen sie sich stellen müssen, oder ihres geopolitischen Kontexts. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten wendet die Richtlinie ausdrücklich auf ihre Streitkräfte an.[7] Mehrere Mitgliedstaaten tun dies zwar nicht ausdrücklich, wenden die Bestimmungen aber dennoch in gewissem Umfang auf die Streitkräfte an.[8] Einige Mitgliedstaaten wenden die Richtlinie nicht auf Militärangehörige an;[9] das Bestehen nationaler Vorschriften über die Arbeitsbedingungen sowie den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Angehörigen der Streitkräfte wird davon nicht berührt.

[4] Irland (Polizei, Streitkräfte, Katastrophenschutzdienste, Feuerwehrleute, Strafvollzugspersonal und Seenotrettungspersonal), Zypern (Streitkräfte), Italien (Polizei, Streitkräfte, Justiz- und Strafvollzugspersonal, Mitarbeiter des öffentlichen Sicherheitsdienstes und des Katastrophenschutzes).
[5] Belgien, Griechenland, Luxemburg, Schweden.
[6] Urteil in der Rechtssache C-742/19, Ministrstvo za obrambo.
[7] Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Litauen, Ungarn, Niederlande, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Finnland, Schweden.
[8] Tschechien, Estland, Spanien, Italien, Luxemburg, Österreich, Polen.
[9] Irland, Frankreich, Zypern, Lettland, Portugal.

B. Arbeitnehmer mit mehr als einem Arbeitsvertrag

In der Richtlinie wird nicht ausdrücklich geklärt, ob die Bestimmungen absolute Grenzwerte bei nebeneinander bestehenden Verträgen mit einem oder mehreren Arbeitgeber(n) festlegen oder ob sie auf jedes Arbeitsverhältnis einzeln anzuwenden sind. Der Gerichtshof hat vor Kurzem klargestellt, dass bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die mehrere Arbeitsverträge mit demselben Arbeitgeber geschlossen haben, die tägliche Mindestruhezeit für diese Verträge zusammengenommen und nicht für jeden dieser Verträge für sich genommen gilt.[10] Wie bereits in früheren Durchführungsberichten angemerkt, ist die Kommission der Auffassung, dass in Anbetracht der Zielsetzung der Richtlinie, die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern, die Grenzwerte für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit sowie die täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten so weit wie möglich je Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin gelten sollten.

In den Mitgliedstaaten wird dies höchst unterschiedlich gehandhabt.

Bulgarien, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Slowenien wenden die Richtlinie je Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin an (zumeist auf der Grundlage dahin gehender ausdrücklicher rechtlicher Regelungen).

Im Gegensatz dazu wenden Tschechien, Spanien, Lettland, Ungarn, Polen, Portugal und die Slowakei die Richtlinie je Arbeitsvertrag an.

In Belgien, Dänemark, Litauen, Malta, Rumänien, Finnland und Schweden gilt die Richtlinie je Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin, sofern diese(r) in mehr als einem Arbeitsverhältnis mit ein und demselben Arbeitgeber steht; unterhält die betroffene Person mehr als einen Arbeitsvertrag mit verschiedenen Arbeitgebern, wird die Richtlinie je Arbeitsvertrag angewendet.

C. Definition und Erfassung von „Arbeitszeit“

Im Allgemeinen scheint die offizielle Definition der „Arbeitszeit“ nach Artikel 2 der Richtlinie (nämlich dass ein „Arbeitnehmer … arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt“) per se nicht mit Problemen bei der Anwendung verbunden zu sein.

„Bereitschaftsdienst“ und „Rufbereitschaft“ sind Zeiträume, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Verfügung stehen müssen, um ihre Arbeit bei Bedarf wieder aufzunehmen. Der Begriff „Bereitschaftsdienst“ bezieht sich auf Zeiträume, in denen ein(e) Arbeitnehmer/in am Arbeitsplatz oder an einem anderen vom Arbeitgeber bestimmten Platz bleiben und sich bereithalten muss, bei Bedarf seine bzw. ihre Arbeit aufzunehmen. Während der

[10] Urteil in der Rechtssache C-585/19, Academia de Studii Economice din București.

„Rufbereitschaft“ müssen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer jederzeit erreichbar, jedoch nicht an einem vom Arbeitgeber bestimmten Arbeitsort anwesend sein.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs muss der „Bereitschaftsdienst“ vollständig als „Arbeitszeit“ im Sinne der Richtlinie angerechnet werden. Während der „Rufbereitschaft“ gilt die Zeit, die für die tatsächliche Erbringung von Leistungen aufgewandt wird, immer als Arbeitszeit. Die verbleibende Bereitschaftszeit gilt als Ruhezeit, außer wenn die vom Arbeitgeber auferlegten Einschränkungen die Möglichkeit des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin, seine/ihre Zeit frei zu gestalten und sie den eigenen persönlichen und sozialen Interessen zu widmen, ganz erheblich beeinträchtigen. In solchen Fällen gilt der gesamte Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit.[11]

In den meisten Mitgliedstaaten[12] gibt es Rechtsvorschriften, die den Bereitschaftsdienst regeln, und in mehreren Mitgliedstaaten wird die Rufbereitschaft in den Rechtsvorschriften ausdrücklich geregelt[13]. Erstere stehen im Allgemeinen im Einklang mit der Auslegung des Gerichtshofs, Letztere berücksichtigen nicht die jüngste Rechtsprechung, nach der die Fälle eingeschränkt werden, in denen Bereitschaftszeit als Ruhezeit zu betrachten ist. Einige nationale Gerichte haben jedoch begonnen, diese Rechtsprechung anzuwenden.[14]

Die Einhaltung der Anforderung, Bereitschaftsdienstzeit als Arbeitszeit anzusehen, durch die Mitgliedstaaten verbessert sich kontinuierlich, aber es bestehen noch immer einige Probleme.

In Dänemark dürfen sich die Sozialpartner nach geltendem Recht darauf einigen, dass der Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz auch als Ruhezeit genutzt werden kann; diese Möglichkeit wird von einigen Sozialpartnern im Gesundheitssektor genutzt. In Polen und Slowenien zählt nur die aktive Bereitschaft am Arbeitsplatz als Arbeitszeit, und in der Slowakei wird der Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz für bestimmte Gruppen nicht vollständig als Arbeitszeit angerechnet.

Der Gerichtshof hat 2019 entschieden, dass die Mitgliedstaaten die Arbeitgeber verpflichten müssen, „ein objektives, verlässliches und zugängliches System einzuführen, mit dem die von einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann“[15]. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Arbeitgeber verpflichtet, die Arbeitszeit zu überwachen und zu erfassen, aber in fünf Mitgliedstaaten gibt es keine solche Verpflichtung oder sie ist nicht klar definiert: Belgien, Dänemark, Zypern, Malta und Schweden.

[11] Urteil in der Rechtssache C-580/19, Stadt Offenbach am Main, Rn. 39, und Urteil in der Rechtssache C-344/19, Radiotelevizija Slovenija, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung.
[12] Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Spanien, Frankreich, Litauen, Lettland, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Slowenien, Slowakei, Schweden.
[13] Bulgarien, Spanien, Frankreich, Italien, Litauen, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Finnland und Schweden.
[14] In Belgien, Tschechien, Dänemark und Spanien.
[15] Urteil in der Rechtssache C-55/18, CCOO, Rn. 60.

D. Ruhepausen und Ruhezeiten

Gemäß Artikel 4 ist bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden eine Ruhepause zu gewähren, ohne dass in diesem Artikel die Dauer oder andere Einzelheiten festgelegt werden. Die Einzelheiten „werden in Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern oder in Ermangelung solcher Übereinkünfte in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt".

Diese Bestimmung scheint im Allgemeinen zufriedenstellend umgesetzt worden zu sein. Die meisten Mitgliedstaaten legen Mindestanforderungen für die Dauer und den Zeitpunkt einer Ruhepause während des Arbeitstages fest. In einigen Mitgliedstaaten sind die Mindestdauer und der Zeitpunkt von Ruhepausen jedoch nicht gesetzlich geregelt,[16] und es ist unklar, ob diese Aspekte in allen Fällen einem Tarifvertrag unterliegen.

Was Ruhezeiten (Artikel 3 und Artikel 5 der Richtlinie) anbelangt, so ist in der Richtlinie grundlegend festgelegt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden und pro Siebentageszeitraum eine kontinuierliche Mindestruhezeit von 24 Stunden zuzüglich der täglichen Ruhezeit von elf Stunden zu gewähren ist. Nach der Richtlinie ist es möglich, die wöchentliche Ruhezeit aus objektiven Gründen auf 24 Stunden zu reduzieren.

Diese grundlegenden Bestimmungen wurden von den Mitgliedstaaten für die meisten Sektoren offenbar zufriedenstellend in nationales Recht umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben die Vorschriften für wöchentliche Ruhezeiten in einigen Punkten offenbar fehlerhaft umgesetzt, indem z. B. die Vorschrift für einen bestimmten Sektor nicht umgesetzt wurde[17] oder ohne Vorliegen objektiver Gründe eine 24-Stunden-Ruhezeit vorgesehen wird[18].

E. Begrenzung der Arbeitszeit

Gemäß Artikel 6 der Richtlinie darf die durchschnittliche Wochenarbeitszeit (einschließlich Überstunden) 48 Stunden nicht überschreiten. Im Allgemeinen wurde diese Vorgabe zufriedenstellend umgesetzt, und viele Mitgliedstaaten haben in diesem Bereich sogar ein höheres Schutzniveau festgelegt.

In einigen wenigen Fällen wird die in der Richtlinie vorgegebene Obergrenze noch immer überschritten:

- In Irland wird die Obergrenze für Arbeitskräfte im Sozialbereich in der Praxis noch immer nicht zufriedenstellend angewandt, aber es wurden Maßnahmen eingeleitet, um Abhilfe zu schaffen.

- Im bulgarischen Arbeitsgesetz ist nach wie vor eine Wochenarbeitszeit von bis zu 56 Stunden vorgesehen, die mithilfe eines Systems zur Berechnung der

[16] Dänemark, Luxemburg, Rumänien, Schweden.
[17] Spanien (Beamte) und Polen (Personal des Nachrichtendienstes).
[18] Niederlande (freiwillige Polizei und Bergarbeiter), Slowenien (Gesundheitssektor).

durchschnittlichen Wochenarbeitszeit ermittelt wird; keine Obergrenzen für obligatorische Überstunden sind in Fällen vorgesehen, die die Landesverteidigung, Notfälle, die dringende Wiederherstellung öffentlicher Versorgungsleistungen oder des Verkehrs sowie die Erbringung medizinischer Hilfe betreffen.[19]

Zudem hat es den Anschein, dass die für die Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit vorgesehene Begrenzung auf vier Monate in Bulgarien[20], Deutschland[21] und Slowenien[22], wo der Bezugszeitraum sechs Monate beträgt, und in Spanien, wo er zwölf Monate beträgt,[23] überschritten wird. Dies beschränkt sich nicht auf die in Artikel 17 Absatz 3 der Richtlinie genannten Tätigkeiten. In Belgien erlaubt die Arbeitszeitregelung „Plus Minus Account" einen Bezugszeitraum von mehr als einem Jahr.[24]

F. Jahresurlaub

Das grundlegende Recht auf bezahlten Jahresurlaub (Artikel 7 der Richtlinie) wird generell zufriedenstellend umgesetzt.

Alle Mitgliedstaaten sehen ausdrücklich ein Recht auf einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen vor; sie sehen ferner vor, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während ihres Urlaubs Anspruch auf ihren „Durchschnittslohn", ihr „übliches Wochenarbeitsentgelt", ihr „durchschnittliches Monatsentgelt" oder eine ähnliche Vergütung haben. Alle Mitgliedstaaten sehen einen Anspruch auf eine finanzielle Vergütung für den Fall vor, dass das Arbeitsverhältnis endet, ohne dass der Jahresurlaub aufgebraucht wurde.

Dabei wurden jedoch zwei wichtige Probleme festgestellt. Erstens knüpfen einige Mitgliedstaaten im ersten Beschäftigungsjahr Bedingungen an den Erwerb eines Anspruchs auf bezahlten Jahresurlaub oder dessen Gewährung, die über die Richtlinie in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof hinausgehen. Sie sehen beispielsweise zu lange Wartezeiten (6 bis 8 Monate) vor, bevor Urlaub in Anspruch genommen werden kann.[25]

In zwei Mitgliedstaaten richtet sich das Recht auf bezahlten Jahresurlaub nach dem Arbeitseinkommen in einem Anwartschaftsjahr, das dem Jahr vorausgeht, in dem der bezahlte Jahresurlaub genommen werden kann (das „Urlaubsjahr").[26] Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Anspruch auf eine Freistellung im ersten Urlaubsjahr, aber ohne Bezahlung.

Das zweite Problem betrifft das Erlöschen des Rechts auf bezahlten Jahresurlaub, den Beschäftigte nicht in Anspruch nehmen konnten. Nach der Rechtsprechung des EuGH erwerben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die aus Krankheitsgründen arbeitsunfähig

[19] Artikel 142 und 146.3 des Arbeitsgesetzes.
[20] Artikel 142 des Arbeitsgesetzes, Artikel 49 des Beamtengesetzes.
[21] Artikel 3, Artikel 7 Absatz 8 und Artikel 14 des Arbeitszeitgesetzes.
[22] ZDR-1 Artikel 144.3.
[23] Artikel 34.2 des Arbeitsgesetzes.
[24] Artikel 204-213 des Gesetzes vom 27. Dezember 2006.
[25] Bulgarien, Estland, Litauen, Polen, Portugal.
[26] Finnland, Schweden.

sind, auch während der Arbeitsunfähigkeit weiterhin Ansprüche auf bezahlten Jahresurlaub. Die Mitgliedstaaten dürfen Beschränkungen für die Übertragung des Jahresurlaubs, der aufgrund einer begründeten Arbeitsunfähigkeit nicht in Anspruch genommen wurde, vorsehen. Der Gerichtshof hat jedoch ebenfalls festgestellt, dass „ein Übertragungszeitraum die Dauer des Bezugszeitraums, für den er gewährt wird, deutlich überschreiten [muss]“[27]. Viele Mitgliedstaaten sehen Regelungen vor, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Übertragung oder zum Aufschub erworbener Jahresurlaubsansprüche berechtigen, wenn die Inanspruchnahme dieses Urlaubs mit einer Krankheitszeit zusammenfällt. Doch in einigen Ländern ist der Zeitraum, bevor der Anspruch auf den bezahlten Urlaub erlischt, offenbar zu kurz, da er die Dauer des einjährigen Bezugszeitraums nicht überschreitet.[28]

G. Nachtarbeit

Die Richtlinie enthält zusätzliche Schutzbestimmungen für Nachtarbeiter: Die Höchstarbeitszeit darf nicht mehr als durchschnittlich acht Stunden pro Tag und generell nicht mehr als acht Stunden pro Tag betragen (absolute Höchstgrenze), wenn die Nachtarbeit mit besonderen Gefahren oder besonderer Anspannung verbunden ist.

Generell begrenzen die Mitgliedstaaten die durchschnittliche Arbeitszeit für Nachtarbeiter auf acht Stunden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat jedoch einen viermonatigen Bezugszeitraum für die Berechnung dieses Durchschnitts festgelegt.[29] Dies entspricht der Länge des Standardbezugszeitraums für die Berechnung der allgemeinen Höchstarbeitszeit und ist nach Ansicht der Kommission zu lang, um den Schutzzweck der Bestimmungen zur Nachtarbeit zu erfüllen.

Was Nachtarbeit betrifft, die mit besonderen Gefahren oder einer erheblichen Anspannung verbunden ist, so wurde diese Bestimmung der Richtlinie von zwei Mitgliedstaaten nicht umgesetzt.[30] Ein Mitgliedstaat lässt Ausnahmen zu, die in der Richtlinie nicht vorgesehen sind.[31]

H. Abweichungen (Artikel 17, 18 und 22 der Richtlinie)

1. Arbeitnehmer mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis

Die Mitgliedstaaten können gemäß Artikel 17 Absatz 1 von den für tägliche und wöchentliche Ruhezeiten, Ruhepausen, die wöchentliche Höchstarbeitszeit, die Länge der Nachtarbeit und für Bezugszeiträume geltenden Bestimmungen abweichen, „wenn die Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann“.

[27] Urteil in der Rechtssache C-214/10, KHS, Rn. 38-40.
[28] Tschechien, Estland, Griechenland, Ungarn, Portugal, Slowenien, Finnland.
[29] Dänemark, Kroatien, Malta, Ungarn, Niederlande, Polen, Slowenien, Slowakei, Finnland, Schweden.
[30] Deutschland, Niederlande.
[31] Tschechien.

In einigen Fällen übernehmen Mitgliedstaaten nicht alle genannten Kriterien in ihre nationalen Begriffsbestimmungen. So schließen einige Mitgliedstaaten beispielsweise Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus, die entweder das Dreifache des Mindestlohns verdienen[32] oder eine Position bekleiden, die von erheblicher Bedeutung oder mit beträchtlichem Vertrauen verbunden ist, und die das Siebenfache des gesetzlichen Mindestlohns erhalten[33].

2. Abweichungen, bei denen Arbeitnehmern eine gleichwertige Ausgleichsruhezeit zu gewähren ist

Nach dieser Richtlinie sind Abweichungen von den Bestimmungen über Ruhepausen, tägliche und wöchentliche Ruhezeiten, Nachtarbeit und Bezugszeiträume für die Ermittlung der durchschnittlichen Arbeitszeit zulässig:

- bei einer Reihe von Tätigkeiten und Situationen, z. B. Tätigkeiten, bei denen Kontinuität gewährleistet sein muss, bestimmten saisonalen Tätigkeiten oder Tätigkeiten, die durch eine Entfernung zwischen dem Arbeitsplatz und dem Wohnsitz der Beschäftigten gekennzeichnet sind (durch Tarifverträge, Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern oder innerstaatliche Gesetze oder Regelungen), und

- bei jeder Art von Tätigkeit oder Situation, die durch Tarifverträge oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf nationaler oder regionaler Ebene festgelegt wird (oder, sofern die Beteiligten dies beschließen, durch die Sozialpartner auf niedrigerer Ebene oder durch die Sozialpartner auf geeigneter kollektiver Ebene).

Nach den Regelungen ist es jedoch im Allgemeinen nicht erlaubt, dass Mindestruhezeiten ganz und gar ausgelassen werden. Dies ist nur in Ausnahmefällen gestattet, in denen es objektiv unmöglich ist, eine gleichwertige Ausgleichsruhezeit einzuräumen, und in denen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angemessenen Schutz erhalten. Außerdem sollte die Ausgleichsruhezeit – gemäß dem Urteil in der Rechtssache Jaeger[34] – unmittelbar im Anschluss an den Zeitraum gewährt werden, in dem die Ruhephase ausgelassen wurde.

Die Mitgliedstaaten haben diese Abweichungsregelungen im Allgemeinen umgesetzt und machen von ihnen Gebrauch.

Was die betroffenen Sektoren und Tätigkeiten anbelangt, so wenden die Mitgliedstaaten im Allgemeinen die in der Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten an.

Ungeachtet dessen scheinen manche einzelstaatlichen Vorschriften über das in der Richtlinie zulässige Maß der Abweichungen hinauszugehen, insbesondere:

- indem keine gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten für betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorgeschrieben werden, z. B. indem ein finanzieller Ausgleich für

[32] Niederlande.
[33] Ungarn.
[34] Rechtssache C-151/02, Jaeger.

eine ausgelassene Ruhezeit gezahlt wird[35], indem diese Vorgabe bei bestimmten Sektoren oder Schichtarbeit nicht angewendet werden muss[36], indem andere Arten von Schutzmaßnahmen ergriffen werden oder indem keine Ausgleichsruhezeit gewährt wird, was einer Verkürzung der Ruhezeit gleichkommt[37];

- durch Festlegen von zu langen Fristen für die Gewährung von Ausgleichsruhezeiten, die von 14 Tagen bis zu sechs Monaten für verpasste tägliche Ruhezeiten in bestimmten Tätigkeiten oder Sektoren[38] und von sechs Wochen bis zu sechs Monaten für verpasste wöchentliche Ruhezeiten[39] reichen.

3. Die „Opt-out"-Regelung

Den Mitgliedstaaten ist freigestellt, die wöchentliche Höchstarbeitszeit nicht anzuwenden, solange sie die allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einhalten und bestimmte Schutzmaßnahmen treffen (Artikel 22). Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind nicht verpflichtet, mehr als durchschnittlich 48 Stunden pro Woche zu arbeiten, es sei denn sie haben sich vorab ausdrücklich, freiwillig und in Kenntnis der Sachlage dazu bereit erklärt. Den betroffenen Personen dürfen keine Nachteile erwachsen, wenn diese Zustimmung nicht erteilt wird. Ferner muss der Arbeitgeber aktuelle Listen über alle Personen führen, die eine solche Arbeit leisten, und diese Listen den zuständigen Behörden zur Verfügung stellen, die die Möglichkeit zur Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit unterbinden oder einschränken können.

Inzwischen bieten 15 Mitgliedstaaten die Möglichkeit, von der Opt-out-Regelung Gebrauch zu machen. In vier davon (Bulgarien, Estland, Zypern und Malta) ist die Nutzung der Opt-out-Möglichkeit unabhängig von der Branche zugelassen, während die anderen elf (Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Ungarn, die Niederlande, Österreich, Polen, Slowenien und die Slowakei) die Nutzung der Opt-out-Möglichkeit auf Berufe mit häufigen Bereitschaftsdiensten, z. B. im Gesundheitswesen oder bei Notfalldiensten, beschränken.

Tschechien hat die Opt-out-Möglichkeit für Gesundheitsdienstleistungen am 30. Juli 2020 abgeschafft, und Lettland wendet sie seit dem 1. Januar 2022 nicht mehr auf Ärztinnen und Ärzte an. Folglich nehmen zwölf Mitgliedstaaten (Tschechien, Dänemark, Irland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Finnland und Schweden) die Opt-out-Möglichkeit derzeit nicht in Anspruch.

Im Allgemeinen werden die Anforderungen in Bezug auf die ausdrückliche Zustimmung der Beschäftigten, die Führung von Listen und die Unterrichtung der Behörden über

[35] Frankreich, Finnland.
[36] Frankreich, Ungarn, Niederlande, Rumänien.
[37] Deutschland.
[38] Belgien, Tschechien, Deutschland, Spanien, Litauen, Österreich, Slowenien, Slowakei.
[39] Tschechien, Litauen, Slowakei, Finnland.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Durchschnitt mehr als 48 Stunden pro Woche arbeiten, eingehalten.

Es gibt keine ausdrückliche Obergrenze für die Zahl der Arbeitsstunden, die nach Artikel 22 zulässig sind, doch der Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer muss gewahrt bleiben. Da nach Maßgabe der Richtlinie Abweichungen von den täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten ohne Ausgleichsruhezeiten nicht zulässig sind, werden die zulässigen Arbeitsstunden begrenzt.

Es hat den Anschein, dass die Hälfte der Mitgliedstaaten, die von der Opt-out-Regelung Gebrauch machen, in irgendeiner Form eine ausdrückliche Begrenzung der zulässigen Arbeitszeit vorsehen.[40]

I. Bewertung durch die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner

1. Gewerkschaften

Die Arbeitnehmerverbände[41] sind der Ansicht, dass die praktische Anwendung der Richtlinie die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht ausreichend schützt und verbessert. Sie beziehen sich insbesondere auf die Opt-out-Regelung und die Ausnahmeregelung für Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis.

Die EGB-Mitgliedsorganisationen stellen Umsetzungsprobleme fest, die zusammenhängen mit: Bereitschaftsdiensten und Rufbereitschaftszeiten, die nicht angemessen als Arbeitszeit angerechnet werden; mangelnder Erfassung der Arbeitszeit, einschließlich bei Telearbeit; Ausgleichsruhezeiten, die nicht unmittelbar nach einer Schicht in Anspruch genommen werden; Bezugszeiträumen, die durch den Gesetzgeber auf zwölf Monate verlängert werden; dem Verlust von Jahresurlaubsansprüchen während des Krankheitsurlaubs.

2. Arbeitgeber

Die Arbeitgeberverbände[42] weisen auf Probleme und Rechtsunsicherheiten hin, die sich aus den Urteilen des Gerichtshofs zu Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft, zur Arbeitszeiterfassung und zum Jahresurlaub ergeben. Nationale Rechtsvorschriften und Tarifverträge verstießen plötzlich gegen die Richtlinie, und die Anrechnung von mehr Rufbereitschaftszeiten als Arbeitszeit stelle die Organisation öffentlicher Dienste, die eine Dienstleistungskontinuität erfordern (Gesundheitswesen, Notdienste), vor Probleme.

Die Arbeitgeberverbände bemängeln nationale Vorschriften, die strenger sind als die Mindestvorschriften der Richtlinie, und sind der Ansicht, dass die Rolle der Sozialpartner bei der Umsetzung zu begrenzt ist und die Arbeitszeitflexibilität in einer globalen und digitalen Welt einschränkt.

[40] Belgien, Spanien, Kroatien, Ungarn, Niederlande, Österreich, Slowakei.
[41] Mitglieder des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) und die Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften (CESI).
[42] BusinessEurope, CoESS, CEEMET, CEMR, PEARLE, SGI Europe und SMEunited.

3. Mitgliedstaaten

Die meisten Mitgliedstaaten berichten, dass die Richtlinie weiterhin ihre Ziele erreicht, indem sie einen angemessenen und soliden Rahmen für Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bietet. Die Zunahme der Telearbeit, neue Arbeitsformen (z. B. Plattformarbeit) und die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs stellen neue Herausforderungen für die Auslegung der Richtlinienbestimmungen dar. Mehrere Mitgliedstaaten fordern eine Klärung von Fragen zum Arbeitszeitstatus während des Bereitschaftsdienstes und der Rufbereitschaft, zur Arbeitszeiterfassung und zu Ausgleichsruhezeiten. Einige schlagen vor, die grundlegenden Bestimmungen der Richtlinie neu zu bewerten und zu überarbeiten.

J. Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 in Bezug auf die Arbeitszeit

Die COVID-19-Pandemie hatte tiefgreifende Auswirkungen auf die Arbeitswelt. In den Jahren 2020 und 2021 haben die Mitgliedstaaten die Vorschriften über Arbeitsbedingungen, insbesondere über die Arbeitszeitgestaltung, angepasst. Die meisten dieser Maßnahmen waren befristet und sind nicht mehr in Kraft.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat neue Möglichkeiten zur Verlängerung der Arbeitszeit geschaffen, z. B. durch Anhebung der täglichen und wöchentlichen Höchstarbeitszeit[43] und die Möglichkeit, Überstunden zu leisten,[44] sowie durch Verkürzung der täglichen[45] oder wöchentlichen Mindestruhezeit[46]. Dies galt im Allgemeinen nur für eine begrenzte Anzahl von wichtigen Sektoren, insbesondere für das Gesundheitswesen. Vorübergehende Beschränkungen führten dazu, dass viele Beschäftigte zur Telearbeit von zu Hause aus verpflichtet wurden, während mehrere Mitgliedstaaten den Arbeitgebern gestatteten, die Inanspruchnahme von Jahresurlaub zu verlangen.[47]

Durch Kurzarbeit[48] oder Teilarbeitslosigkeit[49] konnte die Arbeitszeit verkürzt oder die Arbeitspflicht unter Entschädigung für Einkommensverluste ganz ausgesetzt werden.

K. Schlussfolgerungen

Insgesamt gesehen arbeitet die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU nach Arbeitszeitregelungen, die mit dem EU-Recht konform sind und in vielen Fällen über die in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards hinausgehen.

Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten entsprechen im Allgemeinen den Anforderungen der Richtlinie, doch es wurden verschiedene Probleme festgestellt. Das häufigste Problem ist die mangelhafte Umsetzung der Ausnahmeregelungen in Bezug auf tägliche und

[43] Deutschland, Luxemburg.
[44] Belgien, Frankreich, Lettland, Slowenien, Finnland.
[45] Deutschland, Polen.
[46] Österreich, Polen.
[47] Bulgarien, Frankreich, Lettland, Österreich.
[48] Deutschland, Litauen, Ungarn, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien.
[49] Luxemburg.

wöchentliche Ruhezeiten, einschließlich der Ausgleichsruhezeiten. In einigen Mitgliedstaaten ist der Begriff des Bereitschaftsdienstes noch immer nicht definiert oder wird in einigen Bereichen (z. B. Gesundheit, Sicherheit, Strafverfolgung und Notdienste) nicht angemessen angewandt. Die Herausforderungen, die sich aus der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben, insbesondere in Bezug auf die Einstufung der Rufbereitschaft und die Arbeitszeiterfassung, sind noch nicht umfassend behandelt worden. Bei der Begrenzung der Höchstarbeitszeit für bestimmte Arbeitnehmergruppen (vor allem im Gesundheitswesen und bei den Streitkräften) gibt es nach wie vor Unstimmigkeiten, aber die Einhaltung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten verbessert sich.

Die grundlegenden Anforderungen der Richtlinie in Bezug auf Ruhepausen, tägliche und wöchentliche Ruhezeiten werden im Allgemeinen zufriedenstellend umgesetzt. Die verbleibenden Probleme beziehen sich hauptsächlich auf die Ausnahmen von diesen Anforderungen.

Alle Mitgliedstaaten sehen ausdrücklich ein Recht auf einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen vor. Die häufigsten Probleme betreffen die Inanspruchnahme von Jahresurlaub im ersten Beschäftigungsjahr und das Recht auf Wahrung der erworbenen Urlaubsansprüche für einen ausreichend langen Zeitraum, wenn der Jahresurlaub mit einer Krankheitszeit zusammenfällt.

Die Zahl der Mitgliedstaaten, die die Anwendung der Opt-out-Regelung zulassen, ist leicht zurückgegangen.

In Verbindung mit und unbeschadet ihrer weiter gefassten Rolle als Hüterin der Verträge wird die Kommission die Mitgliedstaaten auch weiterhin in ihren Bemühungen zur Durchführung der Richtlinie unterstützen und ist bereit, den Austausch zwischen Mitgliedstaaten und zwischen Sozialpartnern zu fördern, wann immer dies hilfreich sein kann.