

Bundesrat

Drucksache 713/90

15.10.90

EG - AS - G - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über bestimmte
Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

KOM(90) 317 endg.; Ratsdok. 8073/90

KEP-AE-Nr.: 902150

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 15. Oktober 1990 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 3. August 1990 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes des Rates im März 1991 an.

Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

I. EINLEITUNG

1. Der Europäische Rat hat auf seinen Tagungen in Hannover, Rhodos und Madrid die Ansicht vertreten, daß im Rahmen der Schaffung des einheitlichen Binnenmarkts den sozialen Aspekten die gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Aspekten beizumessen ist und daß sie deshalb in ausgewogener Weise weiterzuentwickeln sind. In gleicher Weise haben auch das Europäische Parlament (in mehreren Initiativ-Entscheidungen) und der Wirtschafts- und Sozialausschuß (in seiner Stellungnahme vom Monat Februar 1989) die Bedeutung dieser Demarche anerkannt.

Nach Titel I Ziffer 7 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer muß "die Verwirklichung des Binnenmarkts ... zu einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft führen. Dieser Prozeß erfolgt durch eine Angleichung dieser Bedingungen ... und betrifft namentlich die Arbeitszeit und die Arbeitszeitgestaltung ...". Des weiteren hat nach Ziffer 8 der Gemeinschaftscharta "jeder Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaft Anspruch auf wöchentliche Ruhezeit und einen bezahlten Jahresurlaub, deren Dauer gemäß den einzelstaatlichen Gepflogenheiten auf dem Wege des Fortschritts in den einzelnen Staaten einander anzunähern ist". Schließlich besagt Ziffer 19, daß "jeder Arbeitnehmer in seiner Arbeitsumwelt zufriedenstellende Bedingungen für Gesundheitsschutz und Sicherheit vorfinden muß und daß geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Harmonisierung der auf diesem Gebiet bestehenden Bedingungen auf dem Wege des Fortschritts weiterzuführen".

In diesem Sinne hat die Kommission in ihrem Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta darauf verwiesen, daß "die Anpassung, Flexibilisierung und Gestaltung der Arbeitszeit ... wesentliche Bestandteile der Arbeitsbedingungen und der Unternehmensdynamik" sind und "... eine beachtliche Rolle bei der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Schaffung von Arbeitsplätzen" spielen. Unter nachdrücklicher Betonung der Bedeutung der Flexibilisierung der Arbeit, die es den Unternehmen ermöglicht, sich den Wettbewerbsbedingungen anzupassen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, vertritt die Kommission die Auffassung, daß darauf zu achten ist, daß "... diese Praxis ..." (d.h. die grundlegenden Bedingungen hinsichtlich Flexibilität der Arbeitszeit gemäß den tarifvertraglichen Regelungen) "... das Wohlergehen und die Gesundheit der Arbeitnehmer nicht beeinträchtigt. So sollten auf Gemeinschaftsebene bestimmte Mindestvorschriften über die Höchstarbeitszeit, die Ruhezeit, den Urlaub, die Nachtarbeit, die Wochenendarbeit und die systematische Mehrarbeit vorgesehen werden".

2. Demzufolge möchte die Kommission in Anwendung der Gemeinschaftscharta und gemäß der Ankündigung in ihrem Aktionsprogramm einen "Sockel" grundlegender Bestimmungen zu bestimmten Aspekten der Arbeitszeitgestaltung in Vorschlag bringen, die die Gesundheit der Arbeitnehmer und die Sicherheit am Arbeitsplatz betreffen. Hierbei handelt es sich um:

- tägliche und wöchentliche Mindest-Ruhezeiten;
- bezahlten Mindestjahresurlaub;
- Mindestvoraussetzungen für die Ableistung von Schicht- und insbesondere Nachtarbeit;
- Gesundheitsschutz und Sicherheit der Arbeitnehmer bei Änderungen des Arbeitsablaufs, die sich aus der Gestaltung der Arbeitszeit ergeben.

Soweit andere im Aktionsprogramm namentlich erwähnte Aspekte auf dem Gebiet der Arbeitszeitgestaltung betroffen sind, sollte es nach Auffassung der Kommission einstweilen den Sozialpartnern bzw. den nationalen Gesetzgebern überlassen bleiben, sich mit diesen Fragen zu befassen. Im übrigen müßten diese Fragen im Rahmen des Dialogs der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene eingehend behandelt werden, wobei die Kommission sich vorbehält, Vorschläge zu unterbreiten, sofern sie dies für angemessen erachtet.

- Zur Höchstarbeitszeit ist zunächst nachdrücklich festzustellen, daß es sich dabei um eine evolutive Größe handelt. Die Entwicklungen im Bereich der Arbeitszeitgestaltung (siehe nachstehende Ziffern 4 und 5, insbesondere Schichtarbeit, Wechselschichtarbeit und Wochenend-Einsatzschichten) erschweren die Festlegung von Höchstgrenzen, für die im übrigen ein homogener Bezugszeitraum (Tag, Woche, Monat, Jahr) festgelegt werden müßte. In dieser Hinsicht stellen die in dieser Richtlinie vorgeschlagenen Bestimmungen über tägliche oder wöchentliche Mindestruhezeiten unter dem Aspekt der Gesundheit und Sicherheit der betroffenen Arbeitnehmer ein "Auffangnetz" dar.

In der Frage der systematischen Mehrarbeit ist die Kommission der Auffassung, daß deren Lösung Sache der Sozialpartner sein sollte bzw. durch einzelstaatliche Vorschriften zu regeln wäre. Allerdings dürfen hierbei die Erwägungen hinsichtlich der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer nicht außer acht gelassen werden. Unter diesem Aspekt betrachtet - und zwar ausschließlich unter diesem Aspekt -, werden mit dieser Richtlinie Vorschriften über tägliche und wöchentliche Mindest-Ruhezeiten (Artikel 3 und 4) bzw. für Nachtarbeit im Rahmen von mit besonderen Risiken oder einer erheblichen physischen oder geistigen Anspannung verbundenen Arbeitstätigkeiten (Artikel 6 Ziffer 3) festgelegt.

- Was die Wochenend-Arbeit an sich betrifft, d. h. die Frage der Zweckmäßigkeit der Festlegung von Vorschriften über deren Verbot oder deren Zulässigkeit, so ist die Kommission der Auffassung, daß es sich hierbei in erster Linie um einen Aspekt handelt, bei dem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Gegebenheiten zum Ausdruck kommen, und der nicht in direktem Zusammenhang mit Gesundheit und Arbeitssicherheit steht. Im übrigen ist zu bemerken, daß im Zuge der Entwicklung neuer Schichtarbeitssysteme häufig Schichtbelegschaften zur Wochenendarbeit eingesetzt werden, wozu auch die mit Instandhaltungsarbeiten an den Wochenenden beauftragten Belegschaften gehören

Die von der Kommission mit dieser Richtlinie vorgeschlagenen Maßnahmen würden die vom Rat bereits angenommenen oder in Form eines Vorschlags der Kommission vorliegenden Bestimmungen zur Festlegung von Mindestbedingungen auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz durch Richtlinien des Rates, insbesondere im Zusammenhang mit der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, vervollständigen. Dies bedeutet, daß alle Artikel der genannten Richtlinie, insbesondere Artikel 7 (über Vorsorge- und Schutzdienste), Artikel 10 (Unterrichtung der Arbeitnehmer), Artikel 11 (über die Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer) und Artikel 12 (Unterweisung der Arbeitnehmer) zur Anwendung gelangen. Hier sei daran erinnert, daß im Sinne der vorhin erwähnten Rahmenrichtlinie als Arbeitnehmer "jede Person, die von einem Arbeitgeber beschäftigt wird, einschließlich Praktikanten und Lehrlingen" (Artikel 3 Buchstabe a) gilt und als Arbeitgeber "jede natürliche oder juristische Person, die als Vertragspartei des Beschäftigungsverhältnisses mit dem Arbeitnehmer die Verantwortung für das Unternehmen bzw. den Betrieb trägt" (Artikel 3 Buchstabe b).

Ferner sei daran erinnert, daß hiermit zusammenhängende Vorschläge betreffend spezifische Arbeitnehmerkategorien, d. h. ein Richtlinienvorschlag zum Schutz von Schwangeren am Arbeitsplatz und ein Richtlinienvorschlag über die Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Schutz Jugendlicher, im Sommer 1990 bzw. in der ersten Jahreshälfte 1991 unterbreitet werden sollen.

3. Wenngleich die Notwendigkeit bestimmter Grundregeln hinsichtlich Arbeitszeit auf Gemeinschaftsebene anerkannt wird, ist dennoch besonders hervorzuheben, daß bei allen durch die nationalen Praktiken bedingten Unterschieden das Gebiet der Arbeitsbedingungen generell in unterschiedlichem Ausmaß je nach Autonomiegrad der Sozialpartner, die vielfach stellvertretend für die öffentliche Hand tätig sind und/oder in Ergänzung zu dieser fungieren, Sache der Sozialpartner ist. Um den unterschiedlichen Gegebenheiten gemäß dem Subsidiaritäts-Prinzip Rechnung tragen zu können, ist die Kommission der Auffassung, daß die Rolle, die die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern spielen, im Rahmen der vorgeschlagenen Aktion in vollem Umfang zum Tragen kommen müßte, vorausgesetzt, die im Kommissionsvorschlag dargelegten Grundsätze werden gewahrt. Mit anderen Worten: In diesem Bereich ist unbedingt der Tatsache Rechnung zu tragen, daß zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern getroffene Vereinbarungen grundsätzlich die Anwendung von Gemeinschaftsrichtlinien fördern können, was allerdings keineswegs bedeuten würde, daß die Mitgliedstaaten von der Verpflichtung entbunden wären, die in diesen Richtlinien verfolgten Ziele zu verwirklichen.

Mit der Übermittlung dieses Vorschlags an den Rat möchte die Kommission auf die Bedeutung hinweisen, die sie in Anerkennung des Subsidiaritäts-Prinzips der Kohärenz einer gemeinschaftlichen Vorgehensweise, bei der die Vollendung des Binnenmarkts und die soziale Entwicklung im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz Hand in Hand gehen, beiliegt.

II. NEUESTE ENTWICKLUNGEN AUF DEM GEBIET DER ARBEITSZEIT UND DER BETRIEBSZEIT

Quantitative Faktoren und Daten

4. In den letzten Jahren hat die Entkoppelung der individuellen Arbeitszeit von den Betriebszeiten in den meisten Mitgliedstaaten ständig an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, daß die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten gesteigert, diese flexibel an die neuen Gegebenheiten angepaßt, Produktivitätsgewinne erzielt und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Gemeinschaft gestärkt werden konnte und ist somit ein wichtiges Flexibilitätselement. Darüberhinaus fördert die Verlängerung der Betriebszeiten oft Modernisierungsinvestitionen und ermöglicht in jedem Falle die Einsparung von Fixkapital bei einem gegebenen Ausstoß. Sowohl auf gesetzgeberischer Ebene als auch und besonders beim Abschluß vieler Tarifvereinbarungen hat sich dieser Trend zu einer flexibleren Nutzung des Produktionsapparates, einer Verlängerung und variablen Gestaltung der Geschäftszeiten vieler Dienstleistungsunternehmen bestätigt, was generell zu einer Verbesserung der Lebensfähigkeit der Unternehmen und besserer Abstimmung auf die sich ändernden Markterfordernisse geführt hat. Im übrigen werden derartige Maßnahmen offenbar den Bedürfnissen der Arbeitnehmer besser gerecht, so daß sich berufliche und familiäre Verpflichtungen besser miteinander in Einklang bringen lassen und aufgrund der zunehmend flexibleren Arbeitszeitgestaltung mehr Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, wodurch ihrerseits auch die Beschäftigungsmöglichkeiten steigen.
5. Durch die Entkoppelung der individuellen Arbeitszeit von den Betriebszeiten können letztere, wie eine kürzlich von der Kommission durchgeführte Erhebung (veröffentlicht in "Europäische Wirtschaft", Beiheft B Nr. 11, 1989, und Nr. 2, 1990) zeigt, in einigen Mitgliedstaaten auf das Doppelte der individuellen Arbeitszeiten in der Industrie und im Einzelhandel angehoben werden. In den Ländern mit langen Geschäftszeiten sind diese Unterschiede weniger ausgeprägt.

Die entsprechenden Zahlenangaben sind den Tabellen 1 und 2 zu entnehmen.

Tabelle 1Wöchentliche Arbeits- und Betriebszeiten in der Industrie

Mitgliedstaat	durchschnittliche Betriebszeit (Stunden)	Arbeitszeit (Vollzeitarbeit) (Stunden)
Belgien	77	37
BR Deutschland	53	38
Griechenland	64	40
Spanien	69	40
Frankreich	69	39
Irland	61	41
Italien	73	39
Niederlande	74	39
Portugal	54	44
Vereinigtes Königreich	76	37
EUR10	66	39

Quelle: Ad-hoc-Arbeitsmarkterhebung EG; Ergebnisse veröffentlicht in
Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Nr. 11, 1989

Tabelle 2Wöchentliche Öffnungszeiten und vertraglich geregelte Arbeitszeiten
im Einzelhandel

Mitgliedstaat	Öffnungszeiten (Stunden)	Arbeitszeit (Vollzeitarbeit) (Stunden)
Belgien	51	38
BR Deutschland	48	39
Spanien	45	43
Frankreich	56	38
Italien	49	38
Niederlande	52	40
Portugal	51	44
Vereinigtes Königreich	58	39
EUR 8	53	39

Quelle: Ad-hoc-Arbeitsmarkterhebung EG; Ergebnisse veröffentlicht in
Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Nr. 2, 1990

6. Wie die Zahlenangaben in diesen Tabellen verdeutlichen, ergibt sich in bezug auf die Entkoppelung der individuellen Arbeitszeit von der Betriebszeit gemeinschaftswelt ein sehr unterschiedliches Bild. In diesem Zusammenhang muß auch berücksichtigt werden, inwiefern für die Arbeitnehmer Mindestvorschriften über bestimmte Ruhezeiten zum Schutz vor überlangen Arbeitszeiten und etwaigen dadurch bedingten Beeinträchtigungen ihrer Gesundheit gelten.
7. Zahlreiche Untersuchungen haben nämlich ergeben, daß Arbeitsermüdung (selbstredend in Abhängigkeit von der Art der Tätigkeit und den Arbeitsbedingungen) von der Dauer der Arbeitszeit beeinflusst wird (z.B. Untersuchungen von Köppl⁽¹⁾). So ist z.B. festgestellt worden, daß bei einer Arbeitszeit von mehr als acht Stunden die körperliche und geistige Anstrengung mit Einsetzen der Ermüdung zunimmt. Selbst bei leichten Tätigkeiten trifft dies nachweislich zu. Um so gravierender werden diese Folgeauswirkungen bei Tätigkeiten, die eine statische bzw. körperliche Zwangshaltung bei der Arbeit erfordern, oder repetitive Bewegungen erfordern oder kraftaufwendige oder komplizierte Arbeitsaufgaben beinhalten, womit die Erfahrung bestätigt wird, derzufolge Ermüdung und Konzentrationseinbußen ab einem bestimmten Arbeitsdauerlimit unvermeidlich sind. Gerade im Zusammenhang mit dem Einsatz moderner Technologien besteht die Gefahr, daß bei langen Arbeitszeiten die Fehlleistungen zunehmen. Eine höhere Arbeitsunfall-Wahrscheinlichkeit – besonders schwere Unfälle – und zunehmender Streß sind vielfach speziell in den letzten Arbeitsstunden festzustellen, wie die von Weltz und Frese⁽²⁾ durchgeführten Untersuchungen zeigen. Auch Rebhahn, Werner⁽³⁾ u.a. sind in Untersuchungen über die Unfallhäufigkeit und die Arbeitszeit-Dauer zu der Feststellung gelangt, daß die Arbeitsunfall-Wahrscheinlichkeit bei längeren Arbeitszeiten erheblich steigt. Es ist davon auszugehen, daß derartige Faktoren im Falle komplexer Arbeitssituationen noch ausgeprägter in Erscheinung treten. Des weiteren tritt, abgesehen von der rein körperlichen Arbeitsbelastung, eine zunehmende psychische Belastung auf; diese Belastungskombination führt ihrerseits zu Hektik und Streß, was sich selbstverständlich negativ auf die Arbeitsqualität und die Gesundheit im allgemeinen auswirkt.

(1) B. Köppl: Intensivierung und Humanisierung, Frankfurt 1981

(2) M. Frese: Streß im Büro, Bern 1981

F. Weltz: Innovation im Büro, o.J.

(3) H. Rebhahn: Überstunden als Unfallursache, 1978

E. Werner et al.: Arbeitszeit und Unfallgeschehen, Dortmund 1979

8. Zum Thema der wöchentlichen Uhrzeiten sind eine Reihe von Untersuchungen⁽⁴⁾ durchgeführt worden, die - obwohl relativ älteren Datums (Vernon, Vereinigte Staaten, 1918; Industrial Health Research Board Emergency, London, 1942; Kossoris & Köhler, Vereinigte Staaten, 1947) insofern in ihren Ergebnissen übereinstimmen, als sie zeigen, daß eine wöchentliche Arbeitszeit von mehr als 50 Stunden auf Dauer schädlich für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter sein kann. Andere Untersuchungen neueren Datums (Frankreich 1975 und 1988)⁽⁵⁾ haben diese Ergebnisse bekräftigt und gezeigt, daß zwischen Arbeitswochen von mehr als 6 Tagen und bestimmten gesundheitlichen Indikatoren (Ermüdung, Schlafstörungen, bei ärztlichen Untersuchungen festgestellte Störungen) eine signifikante Korrelation besteht.
9. Die Entwicklung flexibler Arbeitsformen, die in einer Vielzahl von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen zu "kompakten" Arbeitswochen führt (weniger als 4 Arbeitstage und weniger als 40 Arbeitsstunden pro "Woche") bewirkt, daß auch neue Formen der Arbeitszeitgestaltung und folglich auch neue Formen der periodischen Ruhezeiten entstehen. Hieraus ergeben sich vielfach deutlich längere Arbeitstage (bis zu 12 Stunden) und analog dazu entsprechend längere Ruhezeiten (von bis zu einer Woche). Inwiefern und in welcher Richtung diese neuen Formen der Arbeitszeitgestaltung sich langfristig auf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter auswirken, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht voraussagen; diese Auswirkungen werden aber auf jeden Fall Gegenstand von Untersuchungen sein müssen.

(4) Earl A. Allusi & Edwin A. Fleishman, Human Performance and Productivity : Stress and Performance Effectiveness - Temporal Factors in Human Performance and Productivity; Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Hillsdale, N.J., 1982

(5) Alain Wisner & James Capentier, L'aménagement des conditions de travail par équipes successives (travail posté), Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT), Ministère du Travail, Paris, 1976, und
Dr. Estryn-Béhar, Pathologie du personnel hospitalier féminin et conditions de travail, Institut National pour la Santé et les Etudes Médicales (INSERM), Paris 1988

10. Es sei auch daran erinnert, daß die Internationale Arbeitsorganisation sich mit der Frage des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit im Zusammenhang mit überlanger wöchentlicher Arbeitszeit befaßt hat und dazu ein Übereinkommen über wöchentliche Ruhezeiten in der Industrie (Übereinkommen Nr. 14, 1921) und ein zweites Übereinkommen (Übereinkommen Nr. 106, 1957) über wöchentliche Ruhezeiten in Handel und Verwaltung angenommen hat, die eine Mindestruhezeit von 24 zusammenhängenden Stunden vorschreiben, sowie eine Empfehlung (Empfehlung Nr. 103, 1957) verabschiedet hat, in der eine wöchentliche Mindestruhezeit von 36 Stunden gefordert wird. Physiologisch und psychologisch ist nach Auffassung der IAO die Ruhezeit unabdingbar für die Wiederherstellung der physischen wie auch bestimmter geistiger Kräfte und unerlässlich für die Erhöhung der Sicherheit der Arbeitnehmer bestimmter Kategorien von Betrieben und bestimmter Personengruppen, die von diesen versorgt werden⁽⁶⁾. Das Übereinkommen Nr. 14 haben etwa 100 Staaten (alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs) und das Übereinkommen Nr. 106 annähernd 50 Staaten (sämtliche Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Irlands, Luxemburgs und des Vereinigten Königreichs) ratifiziert. In über 1/3 aller Industrieländer ist eine Mindestruhezeit gemäß der Empfehlung Nr. 103 geregelt.

Bezüglich der Dauer der Wochenarbeitszeit hat die IAO in einem Bericht aus dem Jahre 1988 darauf hingewiesen, daß es eine Reihe von Wirtschaftszweigen und Berufstätigkeiten gibt, in denen viele Arbeitnehmer besonders lange Arbeitszeiten von über 48, ja sogar über 60 Stunden pro Woche leisten müssen. In mehreren Fällen wie beispielsweise in den Bereichen Verkehr und Bauwesen steige infolgedessen das Arbeitsunfall-Risiko erheblich. Gleichzeitig halte die Ermüdung des Arbeitnehmers infolge derartiger langer Arbeitszeiten den Arbeitnehmer davon ab, sich an nichtarbeitsgebundenen Tätigkeiten zu beteiligen und schließlich bedeute sie eine Gefährdung seiner Gesundheit.⁽⁷⁾

(6) Vgl. Bericht VII(1), Internationale Arbeitskonferenz 1956: The weekly rest period in commerce and offices

(7) Vgl. Working time issues in industrialized countries, 1988

11. Auf ähnlichen Überlegungen beruhen maßgeblich Artikel 36 der italienischen Verfassung, der einen Rechtsanspruch auf einen wöchentlichen Ruhetag begründet, Artikel 60 Buchstabe d) der portugiesischen Verfassung über den Rechtsanspruch auf wöchentliche Ruhezeit, Artikel 40 Absatz 2 der spanischen Verfassung, der indirekt das Recht auf eine wöchentliche Ruhezeit einräumt, das schwedische Arbeitszeitgesetz - konzipiert als Sondergesetz in Verbindung mit dem Gesetz aus dem Jahre 1977 über die Arbeitsumwelt (Teil 10) -, das das Recht auf eine wöchentliche Ruhezeit von 36 zusammenhängenden Stunden begründet, sowie die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden zur Diskussion stehenden Gesetzvorlagen über die Arbeitszeitgestaltung. Diesbezüglich hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland betont, daß nach ihrer Auffassung der Staat sich darauf beschränken sollte, für die Höchstgrenzen der täglichen Arbeitszeit, die Mindestpausen und die Mindestruhezeiten lediglich Grenzwerte zur Erhaltung der Gesundheit festzulegen⁽⁸⁾. Hierbei gilt als höchstzulässige Wochenarbeitszeit eine Gesamtdauer von 60 Stunden. Die niederländische Regierung hat den Schutz der Arbeitnehmer vor gesundheits- und sicherheitsgefährdenden Arbeitszeiten zum zentralen Ziel ihres Gesetzesvorschlages erklärt⁽⁹⁾. Hierbei ist die wöchentliche Mindestruhezeit auf 38 Stunden festgelegt.

Schließlich ist daran zu erinnern, daß das dänische Gesetz zur Arbeitsumwelt aus dem Jahre 1975, das sich mit dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit der Arbeitnehmer befaßt, in § 53 vorsieht, daß "der Arbeitnehmer einen Ruhetag im Laufe eines 7-Tage-Zeitraums aufnimmt, der sich ohne Unterbrechung an die tägliche Ruhezeit anschließt".

Vorschriften über Mindest-Ruhezeiten

12. Aus den erwähnten Überlegungen im Zusammenhang mit Gesundheitsschutz und Sicherheit heraus haben sich die meisten Mitgliedstaaten veranlaßt gesehen, bestimmte Vorschriften über Ruhezeiten bzw. - wie dies häufiger der Fall ist - höchstzulässige Tages- und Wochenarbeitszeiten festzulegen. So ist festzustellen, daß die höchstzulässige tägliche Arbeitszeit (ausgenommen im Vereinigten Königreich und in Dänemark, wo es eine solche Höchstgrenze nicht gibt) 8 bis 10 Stunden (und mehr bei vorübergehendem hohem Arbeitsanfall) beträgt. Nach den neuesten Gesetzentwürfen zur Arbeitszeitregelung in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden können die gesetzlichen Höchstwerte tarifvertraglich (oder sogar durch Betriebsvereinbarung) abgeändert oder angepaßt werden können. In Belgien und in Frankreich ist es im Rahmen der Arbeitszeitberechnung auf Jahresbasis unter bestimmten Umständen möglich, bis zu 12 Stunden täglich zu arbeiten, sofern die Arbeitszeit dann für andere Zeiträume entsprechend gekürzt wird.
13. In Dänemark, Spanien und den Niederlanden sind darüber hinaus tägliche Mindest-Ruhezeiten festgelegt worden; allerdings gibt es in Dänemark keine gesetzliche Regelung der höchstzulässigen täglichen Arbeitszeit.

(8) Vgl. Sozialpolitische Informationen, September 1984, zur gesetzlichen Neuregelung des Arbeitszeitrechts

(9) Niederländische Zweite Kammer, Sitzungsperiode 1989/90, Akte 21083 betreffend das Gesetz zur Arbeitszeitregelung

14. Bezüglich der Festlegung einer Höchstgrenze für die Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit treffen die gleichen Überlegungen wie für die höchstzulässige tägliche Arbeitszeit zu. Dies gilt auch für die bestehenden nationalen gesetzlichen Regelungen, wie es sie explizit oder implizit in sämtlichen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark und des Vereinigten Königreichs gibt. In großen Zügen kann festgehalten werden, daß eine Gesamtdauer von 48 Stunden als eine solche Höchstgrenze betrachtet werden kann, obgleich es eine Vielzahl umfassender Ausnahmeregelungen gibt, die eine Überschreitung dieser Höchstgrenze bei vorübergehend erhöhtem Arbeitsanfall vorsehen. Sofern tarifvertraglich vorgesehen, kann die wöchentliche Arbeitszeit für kontinuierliche Arbeit jedoch bis zu 84 Stunden betragen wie, zum Beispiel, in Belgien, vorausgesetzt, daß die wöchentliche Arbeitszeit im Durchschnitt von 13 Wochen 38 Stunden nicht überschreitet. Andererseits muß nachdrücklich betont werden, daß die tarifvertraglich festgelegte normale Wochenarbeitszeit in der Regel in allen Mitgliedstaaten in der Spanne von 38 bis 41 Wochenstunden liegt; ausgenommen hiervon ist Portugal mit einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von etwa 44 Stunden.
15. Was die wöchentliche Ruhezeit betrifft, die nach den gesetzlichen Vorschriften mindestens 24 Stunden an 7 aufeinanderfolgenden Tagen beträgt (bis zu 36 Stunden in Spanien und 44 Stunden in Luxemburg; ausgenommen hiervon ist das Vereinigte Königreich, wo es keinerlei diesbezügliche gesetzliche Regelung gibt), so ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß in den meisten Mitgliedstaaten die effektive wöchentliche Ruhezeit normalerweise zwei zusammenhängende Tage beträgt. Ein Mitgliedstaat, nämlich Dänemark, schreibt sogar vor, daß die wöchentliche Ruhezeit möglichst auf einen Sonntag fallen muß, und zwar gleichzeitig für alle Beschäftigten des Unternehmens; ausgenommen hiervon sind Landwirte und der Gartenbau (Gesetz Nr. 681 vom 23. Dezember 1975).

Tabelle 3 enthält eine zusammenfassende Darstellung der gesetzlichen Regelungen der Mindestruhezeiten und höchstzulässigen täglichen Arbeitszeiten im Vergleich zu tarifvertraglichen wöchentlichen Ruhezeiten in den Mitgliedstaaten.

Tabelle 3

Tägliche und wöchentliche Ruhezeiten
und höchstzulässige tägliche Arbeitszeiten (in Stunden)

Gesetzliche Regelungen

Mitgliedstaat	Tägliche Ruhezeit	höchstzulässige tägl. Arbeitszeit	Wöchentliche Ruhezeit gesetzl. nach TV	
Belgien		12 mit TV	24	48
Dänemark	11		24	48
BR Deutschland		10	24	48
Griechenland		12	24	36-48
Spanien	12	9	36	48
Frankreich		12 mit TV	24	48
Irland		12	24	48
Italien		10	24	48
Luxemburg		10	44	48
Niederlande	9 bis 11	10	24	48
Portugal		10	24	48
Vereinigtes Königreich	keine allgemeinverbindl. gesetzl. Regelung			

Anmerkung: TV = Tarifvertrag; gilt für die Mehrzahl der Arbeitnehmer. Mitunter fällt die wöchentliche Ruhezeit nicht auf das Wochenende; in diesen Fällen erhalten die Arbeitnehmer normalerweise anderweitige gleichwertige Ruhezeiten. Des weiteren sehen viele Tarifverträge darüber hinausgehende Ruhezeiten in Form von zusätzlichen Freischicht-Tagen, zusätzliche Urlaubstage durch Massierung der Arbeitszeit auf weniger als 5 Tage pro Woche u.ä. vor.

Fazit:

16. Die für den Problembereich der Höchstgrenzen der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit und der entsprechenden Ruhezeiten geltenden Vorschriften, für die gegenwärtig in einigen Mitgliedstaaten Neuregelungen geplant sind, lassen sich in erster Linie mit Argumenten des Gesundheitsschutzes der betreffenden Arbeitnehmer begründen. Die gegenwärtig in den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland zur Diskussion stehenden Gesetzesvorlagen schreiben ausdrücklich fest, daß die Arbeitnehmer vor von der Arbeitszeit drohenden Gefahren für Gesundheit und Sicherheit zu schützen sind. Obgleich in der überwiegenden Mehrheit der Fälle die normale tägliche und wöchentliche Arbeitszeit nach den tarifvertraglichen Regelungen die Höchstgrenzen unterschreiten und damit die Ruhezeiten-Mindestwerte bei weitem überschreiten, ist die Kommission der Auffassung, daß die diesbezügliche rechtliche Absicherung der Arbeitnehmer verstärkt werden müßte und infolgedessen bestimmte tägliche wie auch wöchentliche Mindestruhezeiten auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden sollten. Diese Mindestruhezeiten sollten sowohl auf der Basis der täglichen Arbeitszeit - hier wird eine Mindestruhezeit von 11 Stunden vorgeschlagen - als auch bezogen auf die Wochenarbeitszeit geregelt werden, wo ein Ruhetag im unmittelbaren Anschluß an die tägliche Ruhezeit vorgesehen ist. (d.h. eine Zahl, die sich am unteren Ende dessen befindet, was in Tarifverträgen schon verwirklicht ist). In beiden Fällen sind die Mindestzeiten auch dann einzuhalten, wenn Mehrarbeit geleistet wird. Nach Auffassung der Kommission handelt es sich dabei um angemessene Mindestwerte, die den wirtschaftlichen Erfordernissen und den sachlichen Zwängen im Zusammenhang mit den Schichtarbeitsplänen insofern Rechnung tragen, als die wöchentliche Ruhezeit über einen Zwei-Wochen-Zeitraum verteilt abgezogen werden kann. Dies trägt der erforderlichen Flexibilität Rechnung, die sich in zahlreichen Abschlüssen der Sozialpartner von "Produktivitäts"-Vereinbarungen manifestiert. Es ist deutlich, daß, abgesehen von den täglichen oder wöchentlichen Mindestruhezeiten, Änderungen im Arbeitszeitablauf, insbesondere wiederholte Änderungen, wichtige Faktoren im Hinblick auf Gesundheitsschutz und Sicherheit der Arbeitnehmer, deren Rechnung getragen werden muß. Es ist in dieser Hinsicht erforderlich, daß die Festlegung derartiger Abläufe und ihrer Änderungen Pausenregelungen berücksichtigt, deren Häufigkeit und Länge, die je nach Tätigkeit sehr variabel sein können, die Arbeitsbelastung und die schädlichen Wirkungen, die diese auf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer hat, verringern. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, daß diese Faktoren bei der Gestaltung der Arbeitszeit insbesondere der Arbeitsabläufe, berücksichtigt werden müssen.

III. NEUESTE ENTWICKLUNGEN AUF DEM GEBIET DER SCHICHT- UND DER NACHTARBEIT

a) Quantitative Faktoren

17. Im Rahmen der vorhin erwähnten, von der Kommission durchgeführten Erhebungen wurde ebenfalls untersucht, welches Ausmaß Schichtarbeit und Nachtarbeit in den einzelnen Mitgliedstaaten, bezogen auf die Gesamtheit der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe wie auch im Dienstleistungsbereich, erreichen. Den Untersuchungsergebnisse zufolge leisten durchschnittlich 20 % aller Arbeitnehmer Schichtarbeit. Dieser Prozentsatz enthält sowohl regelmäßige als auch gelegentliche Schichtarbeit, wobei für letztere der Wert mit dem Koeffizienten 0,5 gewichtet ist. Am höchsten liegt der Prozentsatz der regelmäßigen wie auch gelegentlichen Schichtarbeit im Vereinigten Königreich und in Spanien (je 29 %); Überdurchschnittlich ist er in Belgien und Griechenland (24 bzw. 23 %), während dieser Anteil in Irland, Italien und den Niederlanden (jeweils 17 %), in der Bundesrepublik Deutschland (15 %), Portugal (12 %) und Dänemark (11 %) unter dem Gesamtdurchschnitt liegt.

18. Den Angaben zufolge verrichten allein im produzierenden Gewerbe durchschnittlich 37 % aller Arbeitnehmer in der Gemeinschaft Schichtarbeit. Dieser Prozentsatz ergibt sich aus zum Teil sehr unterschiedlichen Werten in den einzelnen Mitgliedstaaten: 64 % im Vereinigten Königreich, 46 % in Italien, 45 % in Spanien, 39 % in Belgien, 36 % in Irland, 32 % in Griechenland, 29 % in den Niederlanden, 25 % in Frankreich, 22 % in der Bundesrepublik Deutschland und 10 % in Portugal (für Dänemark und Luxemburg liegen keine Angaben vor). Bezogen auf die Industrieunternehmen ergibt sich, daß 70 % aller Betriebe in irgendeiner Form Schichten fahren. Am höchsten ist der Anteil in Italien und Belgien (80 % und mehr), gefolgt von Frankreich (74 %), Spanien, der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden (zwischen 60 und 70 %), Irland und Griechenland (zwischen 50 und 60 %) und Portugal mit 19 %. Nähere Angaben über die einzelnen praktizierten Schichtsysteme (kontinuierliche Arbeit, Systeme mit Intervallen usw.) sind der nachstehenden Tabelle 4 zu entnehmen.

TABELLE 4
SCHICHTARBEIT IN DER INDUSTRIE
(% der Unternehmen, in denen Schichtarbeit gefahren wird)

	B	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	VK	EUR
Ja	80	65	52	68	74	55	83	63	19	73	70
- kontinuierlich	22	6	14	17	10	16	9	11	4	14	10
- tägliche Unterbrechung	37	42	14	27	40	15	35	19	6	22	33
- wöchentliche Unterbrechung	21	16	24	24	24	14	38	33	9	17	22
Anzahl der Schichten:											
- 2 Schichten	19	46	21	1	25		37	27	10	34	32
- 3 Schichten	22	19	24	25	19		31	21	7	29	23
- 4 Schichten	7	0	4	33	8		12	2	2	6	7
- 5 Schichten	6	0	2	6	4		1	5	0	4	2
- 6 und mehr Schichten	5	0	0	3	1		2	5	0	0	1
- sonstige Schichtscheme	4	0	0	1	2		0	2	0	0	1
durchschnittliche Anzahl der Schichten	3,3	2,3	2,8	3,8	2,9		2,8	3,0	2,6	2,7	3
nein	20	35	47	31	26	45	17	37	81	27	30

Quelle: Ad-hoc-Arbeitsmarkterhebung EG; zur Veröffentlichung in
"Europäische Wirtschaft" bestimmte Ergebnisse

19. Was die Nachtarbeit, bezogen auf die Wirtschaft insgesamt, betrifft, so ergaben die Untersuchungen, daß auf Gemeinschaftsebene im Schnitt 14 % aller Beschäftigten diese Art der Arbeit verrichten. Dieser Prozentsatz enthält sowohl regelmäßige wie auch gelegentliche Nachtarbeit. Am höchsten ist dieser Prozentsatz (regelmäßige Nachtarbeit und gewichteter Durchschnittswert für gelegentliche Nachtarbeit) im Vereinigten Königreich (25 %). Mit (17 %) liegt Griechenland knapp über dem Durchschnitt. Es folgen Frankreich und Irland (je 15 %), Spanien (14 %), Belgien und Dänemark (je 13 %), die Niederlande und Portugal (je 12 %) und die Bundesrepublik Deutschland und Italien (je 9 %).

Im Vergleich zur Wirtschaft insgesamt ist in der Industrie Nachtarbeit weniger verbreitet. Während in der Gemeinschaft insgesamt durchschnittlich 11 % aller Arbeitnehmer Nachtarbeit leisten, steigt dieser Anteil auf 23 % in Spanien, auf 17 bzw. 16 % in den Niederlanden bzw. im Vereinigten Königreich sowie auf 13 % in Portugal. Auf Belgien entfallen 10 % bzw. auf die übrigen 5 Mitgliedstaaten weniger als 10 %. Für Portugal beträgt dieser Wert lediglich 4 %.

Diese Größenangaben zeigen deutlich, daß ein hoher Anteil der Arbeitskräfte zeitliche Formen der Arbeit verrichtet, die sich nach den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Forschung negativ auf die Gesundheit auswirken können.

b) Vorzüge und Risiken

20. Der aus den o.a. Zahlenangaben ersichtlichen Umfang, den Nacht- und Schichtarbeit in den letzten Jahren angenommen haben, ist in erster Linie eine Folge des technischen Fortschritts und der damit verbundenen zunehmend deutlicheren Differenzierung zwischen der Arbeitszeit der Beschäftigten einerseits und der Nutzungsdauer der Betriebsanlagen andererseits im Hinblick auf eine intensivere Nutzung der Produktionskapazitäten in immer mehr Unternehmen. Durch diese verstärkte Nutzung wird eine Senkung der Produktionsstückkosten erwartet; gleichzeitig wird damit die Flexibilität bei der Nutzung der Betriebsanlagen gesteigert, und vielfach ist sie für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen unerlässlich.

Allerdings gelangen mitunter derartige Produktionsmethoden zur Anwendung, ohne daß spezifische flankierende Maßnahmen zur Vorbeugung vor bestimmten negativen Auswirkungen oder gar Risiken vorgesehen sind, so insbesondere die der Nachtarbeit, wie höherer Ausschuß, Häufung schwerer Arbeitsunfälle (in erster Linie höhere Unfallhäufigkeit bei Nachtarbeit entsprechend den Feststellungen von Carpentier und Cazamian nach deren im Auftrag der IAO durchgeführten Untersuchung über Nachtarbeit⁽¹⁰⁾), höherer Absentismus (wie von Rosenstiel⁽¹¹⁾ nachgewiesen), und höhere Fluktuation ungenügend Rechnung getragen. Nach den Untersuchungen anerkannter Wissenschaftler wie Rutenfranz⁽¹²⁾, Harrington⁽¹³⁾, Knauth⁽¹⁴⁾ u.a. ist bei Nacht- und Schichtarbeitern eine verstärkte Häufigkeit von Befindlichkeitsstörungen unterschiedlicher Art und bisweilen unterschiedlicher Schwere (entsprechend der gemeldeten Beschwerden) wie Herzrhythmus- und Kreislaufbeschwerden, Magen-Darm-Beschwerden, Appetitstörungen, Schlafstörungen, höherer Konsum von Medikamenten und Alkohol und verstärktes Rauchen (wie Müller⁽¹⁵⁾ und Münstermann/Preisner⁽¹⁶⁾ herausgefunden haben) und speziell bei Nachtschichtarbeit ein erhöhtes Risiko schwerer Arbeitsunfälle vor allem während des Leistungstiefs gegen 3 oder 4 Uhr morgens festzustellen. In vielen Fällen sind diese gesundheitsschädigenden Auswirkungen erst nach einer Reihe von Jahren erkennbar. Ferner ist festzustellen, daß Nachtarbeiter relativ häufig in der Nacht-Zeit Stimulantien und in der Tag-Zeit Schlafmittel zu sich nehmen, um sich auf die durch den Rhythmuswechsel bedingte Inversion der Organismus-Funktion einstellen zu können.

(10) J. Carpentier, F. Cazamian: Night Work, IAO, Genf 1977

(11) L.V. Rosenstiel: Betriebsklima geht jeden an, Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, München 1983

(12) J. Rutenfranz: Schichtarbeit und Nachtarbeit, München 1982

(13) J.M. Harrington: Shiftwork and Health, London 1978

(14) P. Knauth, J. Rutenfranz: Shiftwork, In: Recent Advances in Occupational Health, London 1987

(15) R. Müller: Nikotin, Alkohol und Medikamentenkonsum bei Belastungen am Arbeitsplatz, 1980

(16) J. Münstermann, K. Preisner: Schichtarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Der Bundesminister für Arbeits- und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn 1978

21. Der Aspekt der hohen Fluktuation von Arbeitnehmern im Falle von Arbeitsformen, die Nachtschicht einschließen, ist ein bekanntes Phänomen. Neben den damit verbundenen Mehrkosten für das beschäftigende Unternehmen stellt sich bei Nachtarbeit das Problem der potentiellen Erhöhung des Unfallrisikos aufgrund des Umstandes, daß eine vergleichsweise umfassende Arbeitnehmerpopulation an die Arbeitsweise mit den genannten negativen Auswirkungen gewöhnt werden muß. Im übrigen läßt sich nach den Feststellungen von Neuberger⁽¹⁷⁾ das Problem der Fluktuation erheblich einschränken, wenn Tag-schichten gefahren werden, da gerade in der Nachtschichtarbeit eine der Hauptursachen für Fluktuationen in der Belegschaft begründet liegt.

22. Wie die IAO in ihrem Bericht über Arbeitszeiten in den Industriestaaten zeigt, haben Schichtwechselschemata im Rahmen der kontinuierlichen Arbeit einen besonderen Stellenwert. Ausgehend von neueren Studien über die Circadianrhythmik des menschlichen Organismus wird generell ein sorgsam im voraus geplantes, schnell rotierendes Schichtwechselsystem mit kurzen Turnuszeiten von 2 bis 3 Tagen empfohlen und nahegelegt, die längste arbeitsfreie Periode unmittelbar an die Nachtschicht anschliessend zu legen. Eine andere Untersuchung (Bergmann)⁽¹⁸⁾ kommt allerdings zu dem Ergebnis, daß es unmöglich ist, sich a priori für oder gegen eine schnelle Schichtwechselfolge auszusprechen, wenn nicht alle Faktoren der Arbeitsgestaltung und der gestellten Arbeitsaufgaben Berücksichtigung finden.

23. Untersuchungen von Telger⁽¹⁹⁾, Hannunkari u.a. haben ergeben, daß abgesehen von den negativen sozialen und kulturellen Einflüssen, die sich aus Nachtarbeit ergeben, bei dieser Arbeitszeitform die Morbiditätsziffer und die Frühinvaldisierungsquote im Vergleich zur normalen Tag-Arbeit höher liegen. Auch wenn Faktoren wie eine sorgfältige Auswahl der in Nacht- und Schichtarbeit einzusetzenden Arbeitnehmer, günstige Arbeitsbedingungen, höheres Arbeitsentgelt, abwechslungsreichere Tätigkeiten und die Möglichkeit der freiwilligen Bereitschaft zur Ableistung von Nacht- und Schichtarbeit die Probleme im Zusammenhang mit diesen besonderen Arbeitsformen durchaus mindern können, ergibt sich aus der Summe aller genannten Faktoren eindeutig, daß der für die Erbringung der Arbeitsleistung biologisch bedingte Aufwand, insbesondere längerfristig betrachtet, je nach Tageszeit und Tagesrhythmus variiert, da der Organismus entsprechend der sich ändernden Tätigkeiten umschalten muß, was z.B. zu einer höheren Leistungsbereitschaft am späten Vormittag und einem sehr niedrigen Leistungsstand zwischen 3 und 4 Uhr morgens führt. Dies veranschaulicht, daß gerade die Verrichtung von Nachtarbeit dem inneren biologischen Regelmechanismus zuwider läuft und von daher eine höhere physische und psychologische Anstrengung erfordert, wenngleich eine völlige Anpassung des Organismus an diese besonderen Formen der Arbeitszeit nie gelingt, wie Carpentier und Cazamian⁽²⁰⁾ nachgewiesen haben.

(17) O. Neuberger: Messung der Arbeitszufriedenheit, Stuttgart 1974.

(18) E. Bergmann et al.: Schichtarbeit als Gesundheitsrisiko, Frankfurt 1982

(19) C. Telger: Overmortality among permanent nightworkers: some questions about "adaptation", Edinburgh 1984

(20) vgl. Fußnote 10

Vorschriften

24. Da Erkenntnisse darüber vorliegen, daß insbesondere Nachtarbeit die Gesundheit der betreffenden Arbeitnehmer negativ beeinflußt, sei im folgenden der Stand der Vorschriften zur Regelung dieser Arbeitsform kurz dargestellt.
25. In der Gemeinschaft sind unterschiedliche Vorgehensweisen festzustellen, die allerdings in der Praxis möglicherweise nicht sehr stark voneinander abweichen. In Belgien und in den Niederlanden besteht grundsätzlich Nachtarbeit-Verbot für männliche und weibliche Arbeitnehmer, allerdings verbunden mit einer Vielzahl von Ausnahmeregelungen, die ihrerseits nochmals unterschiedlich für Männer und Frauen sein können. Des weiteren weichen die tarifvertraglichen Vereinbarungen bisweilen von diesem generellen Nachtarbeitsverbot ab, wie dies häufig der Fall ist in Ländern wie der BR Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien und Portugal; in diesen Ländern gilt grundsätzlich ein Nachtarbeit-Verbot für weibliche Arbeitnehmer. In den übrigen Mitgliedstaaten gelten - abgesehen von besonderen Schutzbestimmungen für bestimmte Arbeitnehmer-Kategorien (Jugendliche, Schwangere, stillende Mütter) - keine einschränkenden Regelungen zur Nachtarbeit. Im übrigen ist zu bemerken, daß der Umstand, daß es in bestimmten Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland, Luxemburg und Vereinigtes Königreich) keine Vorschriften zur Regelung der Nachtarbeit gibt, keineswegs bedeutet, daß die Behörden dieser Länder den Erfordernissen in Sachen Gesundheit und Sicherheit nicht ihre besondere Aufmerksamkeit schenken würden. Ergänzend hierzu darf nicht übersehen werden, daß Nachtzeit, Nachtarbeit und Nachtarbeiter in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert werden und sich diese Definitionen aus den jeweiligen nationalen gesetzlichen Vorschriften und/oder Tarifverträgen ergeben. Die gesetzlichen Regelungen zur Bestimmung der Nachtarbeitszeit werden in der nachstehenden Tabelle 5 veranschaulicht.

TABELLE 5

Gesetzlich geregelte Nachtarbeitszeit in der Gemeinschaft

<u>Land</u>	<u>Nachtarbeit liegt vor in der Zeit von... bis...</u>
BELGIEN	20 Uhr bis 6 Uhr
DÄNEMARK	keine allgemeinverbindliche gesetzliche Regelung
BR DEUTSCHLAND	20 Uhr bis 6 Uhr
GRIECHENLAND	20 Uhr bis 7 Uhr
SPANIEN	22 Uhr bis 6 Uhr
FRANKREICH	22 Uhr bis 5 Uhr
IRLAND	keine allgemeinverbindliche gesetzliche Regelung
ITALIEN	24 Uhr bis 6 Uhr
LUXEMBURG	keine allgemeinverbindliche gesetzliche Regelung
NIEDERLANDE	20 Uhr bis 7 Uhr
PORTUGAL	20 Uhr bis 7 Uhr, mindestens 7 Stunden in dieser Zeitspanne
VEREINIGTES KÖNIGREICH	keine allgemeinverbindliche gesetzliche Regelung

26. Das Thema Nachtarbeit wurde auf der 77. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1990 im Rahmen der Revision des Übereinkommens Nr. 89 über Nachtarbeit von Frauen erörtert. Dieses Übereinkommen haben Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien und Portugal ratifiziert. Die Konferenz hat ein neues Übereinkommen und eine Empfehlung angenommen, die für alle Arbeitnehmer bei völliger Gleichbehandlung von Mann und Frau gelten und bestimmte Bedingungen für die Verrichtung von Nachtarbeit festlegen. Mit der Annahme und zukünftigen Ratifizierung des Übereinkommens und der dazugehörigen Empfehlung dieser Vorschläge wird damit der von der Kommission mit dem vorliegenden Richtlinienvorschlag verfolgten Ausrichtung internationaler Nachdruck verliehen und die Festlegung gleicher Bedingungen für alle Unternehmen hinsichtlich der Verrichtung von Nachtarbeit und der hierfür geltenden Bestimmungen gefördert werden, so daß die Bedingungen im Zusammenhang mit Nachtarbeit weltweit einander stärker angeglichen werden.

Fazit

27. Die Kommission ist sich der Unabdingbarkeit von Schicht- und insbesondere Nachtarbeit aus technischen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen bei einer Vielzahl von Produktionsprozessen voll und ganz bewußt. Angesichts der ernsthaften gesundheitlichen Gefährdung der Arbeitnehmer durch die Folgeauswirkungen von Nachtarbeit und gestützt auf die bestehenden gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen möchte die Kommission jedoch mit ihrem Richtlinienvorschlag darauf hinwirken, daß für die Ableistung von Nachtarbeit auf Gemeinschaftsebene eine Regelung festgelegt wird, die grundsätzlich für die Beschäftigten aller Berufsgruppen gilt, gleichzeitig aber den Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG Rechnung trägt und den Zusammenhang zwischen dem jetzigen Richtlinienvorschlag und jener Richtlinie verdeutlicht. Da mit dem jetzigen Vorschlag lediglich Mindestvorschriften festgelegt werden sollen, sind implizit weiterreichende einzelstaatliche wie auch Gemeinschaftsbestimmungen möglich.
28. In diesem Richtlinienvorschlag wird im wesentlichen der Grundsatz festgeschrieben, daß der Einsatz von Nachtarbeitern der für Gesundheit und Sicherheit zuständige Behörde rechtzeitig zur Kenntnis zu bringen ist. Diese Maßnahme findet ihre Rechtfertigung in der vorhin erwähnten Erkenntnis im Zusammenhang mit den möglichen gesundheitsschädigenden Auswirkungen regelmäßiger bzw. Dauernachtarbeit. Dieser allgemeine Grundsatz beinhaltet allerdings auch implizit, daß diese Information nicht in allen Fällen und besonders dann nicht, wenn nur gelegentlich Nachtarbeit geleistet wird, zwingend ist.
29. Für die Ableistung von Nachtarbeit einschließlich Wechselschichtarbeit, sofern zutreffend, schlägt die Kommission deshalb folgende Regelung vor:

Für die Definition "Nachtarbeit" und "Nachtarbeiter" hat die Kommission auf die Definitionen der Internationalen Arbeitsorganisation in der Konvention über Nachtarbeit (1990) zurückgegriffen. In der Definition "Nachtarbeiter" der IAO wurde jedoch die Umschreibung "bedeutende Anzahl Stunden Nachtarbeit, die eine bestimmte Schwelle überschreiten" gebraucht. Die Kommission wollte deutlich machen, daß diese Schwelle drei Stunden sein sollte, und daher wurde Nachtarbeit umschrieben als jede Arbeit, die innerhalb eines Zeitraums von mindestens sieben aufeinanderfolgenden Stunden zwischen 20 und 9 Uhr geleistet wird. Unter Zugrundelegung der Definition der Nachtarbeitszeit erscheint es angemessen, von einer durchschnittlichen Nachtarbeitszeit von 8 Stunden innerhalb eines 24-Stunden-Zeitblocks auszugehen, um zum einen die Erfordernisse hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer und zum anderen die Flexibilität der Produktionsprozesse miteinander in Einklang zu bringen. Da die 8-Stunden-Regelung nur für einen Nachtarbeiter (nach der Definition ein Arbeitnehmer der wenigstens 3 Stunden Nachtarbeit in einem bestimmten Bezugszeitraum verrichtet) und nur bezogen auf einen Gesamtzeitraum von 2 Wochen gilt, bleibt den Unternehmen reichlich Handlungsspielraum, um ihre Produktion zu organisieren und auf die sich ändernden Markt-Erfordernisse abzustimmen.

Unter gesundheitlichen Aspekten betrachtet gilt als wichtig, daß Nachtarbeiter, die im Rahmen eines Schichtplans vollzeitleich in einer Nachtschicht gearbeitet haben, nicht in einer sich unmittelbar daran anschließenden Schicht erneut zur Arbeit herangezogen werden sollten und daß generell ein Nachtarbeiter vor oder nach seiner Nachtarbeitszeit in den Tätigkeiten keine Mehrarbeit leisten soll, die besondere Risiken oder körperliche oder geistige Anstrengungen beinhalten, außer natürlich bei Vorliegen von höherer Gewalt oder eines Unfalls bzw. wenn dessen Eintritt bevorsteht. Diese letztgenannte Bestimmung schließt daher keineswegs die Leistung von Mehrarbeit aus, sondern zielt darauf ab, daß als Nachtarbeiter definierte Arbeiter in den genannten Tätigkeiten keine Mehrarbeit im Zusammenhang mit Nachtarbeit leisten. Wenn sie nicht nachts arbeiten oder in Tätigkeiten ohne besondere Risiken, ist es ihnen durchaus gestattet, Mehrarbeit zu leisten. Des weiteren müßte die Arbeitsorganisation dergestalt sein, daß bei den Wechselschichtplänen und in bezug auf die Gesamtlänge der Schichtarbeit und insbesondere für Nachtarbeiter den besonderen Anforderungen dieser Arbeitsformen wie auch den beim Schichtwechsel üblicherweise auftretenden Schwierigkeiten Rechnung getragen wird. Damit könnten bestimmte Probleme im Zusammenhang mit der Verrichtung von Wechselschicht- und insbesondere Nachtarbeit geregelt und der Schutz der Arbeitnehmer vor überlangen Arbeitszeiten ohne ausreichende Ruhezeiten und Ruhepausen gefördert werden. Die praktische Durchführung dieser Schutzbestimmungen wäre durch nationale Rechtsvorschriften bzw. Tarifverträge und sonstige Vereinbarungen zu regeln.

Des weiteren müßten Nachtarbeiter im Falle gesundheitlicher Störungen infolge Nachtarbeit die anerkannterweise auftreten in einen Tages-Arbeitsprozeß versetzt werden, für den sie geeignet sind. Ganz allgemein sollte ergänzend hierzu im Hinblick auf eine Einschränkung der gesundheitlichen Gefährdung festgelegt werden, daß jedem Arbeitnehmer, der in einem Arbeitszeitsystem mit regelmäßiger Nachtarbeit eingesetzt werden soll, vor Aufnahme der Nachtarbeit eine Beurteilung seines Gesundheitszustandes zuteil wird, die regelmäßig wiederholt wird und daß jederzeit angemessene - angepaßt an die höheren Anforderung der Schicht- und insbesondere Nachtarbeit - Vorsorge- und Schutzmaßnahmen gewährleistet sind, damit bei Sicherheits- und Gesundheitsproblemen unverzüglich Abhilfe geschaffen werden kann.

IV. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

30. Die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten in Sachen Mindestruhezeiten bzw. Arbeitszeit-Höchstgrenzen einerseits sowie hinsichtlich bestimmter Aspekte der Schicht- und insbesondere Nachtarbeit andererseits zeigt, daß in den weitaus meisten Fällen diese Aspekte der Arbeitszeitgestaltung bereits durch Rechtsvorschriften geregelt bzw. gegenwärtig Gegenstand derartiger Regelungen sind, die ihrerseits durch Tarifverträge bekräftigt bzw. vervollständigt werden. Begründet worden ist die Einführung derartiger gesetzlicher Vorschriften in erster Linie mit der Notwendigkeit eines möglichst weitgehenden Schutzes der Arbeitnehmer vor überlangen Arbeitszeiten und vor allem vor deren Wohlbefinden gefährdenden Arbeitszeitregelungen; diese Gründe sind durch aussagekräftige wissenschaftliche Erkenntnisse untermauert und werden ständig durch weitere gesicherte Erkenntnisse gefestigt.
31. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß es bestimmte Fälle geben, in denen von der Natur der Sache her aus objektiven Gründen Ausnahmen zu den in dieser Richtlinie enthaltenen Bestimmungen über die tägliche und wöchentliche Ruhezeit (Artikel 3 und 4) und über bestimmte Aspekte der Nacht- und Schichtarbeit (Artikel 6) berechtigt sind. Diese Fälle sind:
- (I) höhere Gewalt, Unfall oder Gefahr eines unmittelbar bevorstehenden Unfalls;
 - (II) bestimmte besondere Tätigkeiten, die aufgrund des Arbeitsablaufs oder von der Sache her unweigerlich mit den vorhin erwähnten Bestimmungen unvereinbar sind. Dies trifft beispielsweise zu für bestimmte jahreszeitengebundene Tätigkeiten in der Landwirtschaft, das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe und den Fremdenverkehr und könnte auch bei anderen Tätigkeiten sowohl im Industrie- (z. B. auf Bohrinself) als auch im Dienstleistungsbereich (Verkehr, Vertrieb) der Fall sein. Hierbei handelt es sich, wie bereits vorhin erwähnt, um objektive Situationen, zu denen auch spezifische, außergewöhnliche und vorübergehende Umstände der betrieblichen Tätigkeiten gezählt werden können. Für diese genau definierten Fälle, in denen Ausnahmeregelungen zulässig sind, haben die Mitgliedstaaten allerdings sicherzustellen, daß den betroffenen Arbeitnehmern innerhalb eines bestimmten Bezugszeitraums (von höchstens sechs Monaten) zum Ausgleich ein gleichwertiger Schutz gewährt wird;
 - (III) zwischen den Sozialpartnern auf den angemessenen Ebenen abgeschlossene Tarifverträge, die auf der angemessenen Ebene einen auf die jeweiligen Produktionsbedingungen abgestimmtes Globalsystem zur Arbeitszeitgestaltung definieren würden, das über den mit den Bestimmungen dieser Richtlinie abgedeckten Geltungsbereich hinausgeht, unterdessen aber auch unter dem Aspekt der Sicherheit und der Gesundheit der betroffenen Arbeitnehmer bei gleichwertigen Schutzbestimmungen wie in dem vorgenannten Fall die in den vorhin erwähnten Artikeln enthaltenen Mindestvorschriften einbeziehen würden.

32. Im übrigen sei besonders darauf hingewiesen, daß bei allen durch die nationalen Praktiken bedingten Unterschieden das Gebiet der Arbeitsbedingungen generell in unterschiedlichem Ausmaß je nach Autonomiegrad der Sozialpartner, die vielfach stellvertretend für die öffentliche Hand tätig sind und/oder in Ergänzung zu dieser fungieren, Sache der Sozialpartner ist. Um den unterschiedlichen Gegebenheiten, auch in Anwendung des Subsidiaritäts-Prinzips, Rechnung tragen zu können, müßte nach Auffassung der Kommission die Rolle, die die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern spielen, im Rahmen der vorgeschlagenen Aktion in vollem Umfang zum Tragen kommen, vorausgesetzt, die im Kommissionsvorschlag dargelegten und vom Rat angenommenen Grundsätze werden gewahrt. Mit anderen Worten: In diesem Bereich ist unbedingt der Tatsache Rechnung zu tragen, daß zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern getroffene Vereinbarungen grundsätzlich die Anwendung von Gemeinschaftsrichtlinien fördern können, was allerdings nicht bedeutet, daß die Mitgliedstaaten von der Verpflichtung entbunden wären, die mit diesen Instrumenten verfolgten Ziele zu verwirklichen.
33. Grundlage dieser Richtlinie ist Artikel 118a des Vertrags, demzufolge "die Mitgliedstaaten sich bemühen, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, und sich die Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel ... setzen". Wie die Richtlinie vom 12. Juni 1989 (89/302/EWG) betont, "sind nach wie vor zu viele Arbeitsunfälle und berufsbedingte Erkrankungen zu beklagen" und "für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer ... unverzüglich vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen bzw. bestehende Maßnahmen zu verbessern, um einen wirksameren Schutz sicherzustellen". In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß laut Satzung der Weltgesundheitsorganisation (Präambel, erster Grundsatz) Gesundheit als "Zustand vollkommenen physischen, psychischen und sozialen Wohlbefindens und nicht lediglich als Freisein Abwesenheit von Krankheiten und Gebrechen definiert wird.
34. Mit dieser Richtlinie werden Mindestvorschriften vorgeschlagen, die keine Abweichungen aus wirtschaftlichen Erwägungen zulassen. Mit diesen Vorschriften sollen - dies muß nachdrücklich betont werden - die Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen nicht auf eine Art und Weise benachteiligt werden, die sich objektiv nicht rechtfertigen läßt, wie in der Erklärung der Regierungskonferenz über Artikel 118a Ziffer 2 des EWG-Vertrages festgeschrieben steht. Vielmehr geht es darum, den Gegebenheiten und Besonderheiten auf sektoraler Ebene Rechnung zu tragen, so daß Artikel 118a eine allgemeine Grundlage bildet, die auf spezifischer Basis begründete Instrumente nicht ausschließt, wobei mit diesen Instrumenten selbstverständlich keine weniger strengen Rechtsvorschriften als die in dieser Richtlinie vorgesehenen festgelegt werden dürfen. So gibt es beispielsweise für den Verkehrssektor - in dem die einzelnen Beförderungsarten Gegenstand spezifischer Vorschriften im Sozialbereich sein werden - bereits für den Bereich Straßenverkehr seit 1968 eine Gemeinschaftsregelung, und für die Luftfahrt wird die Kommission demnächst einen Vorschlag unterbreiten. Nach Auffassung der Kommission dürften die Bestimmungen gemäß dem nunmehr unterbreiteten Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung anderweitige von ihr erlassene spezifische Vorschriften in keiner Weise beeinträchtigen.

V. SCHLUSSEFOLGERUNG

35. Mit der Übermittlung dieses Richtlinienvorschlags an den Rat möchte die Kommission als Folgemaßnahme zur Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und in Übereinstimmung mit ihrem Aktionsprogramm zur Anwendung dieser Charta auf die Bedeutung hinweisen, die sie der Tatsache beilegt, "daß in Anbetracht der Bedeutung, die insbesondere der Organisation, Neugestaltung und Flexibilität der Arbeit in allen Gemeinschaftsländern zukommt, auf Gemeinschaftsebene Mindestvorschriften für spezifische Beschäftigungssituationen erlassen werden sollten, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind" (KOM(89) 568 endg.). Genau in dieser Perspektive ist die vorliegende Richtlinie angesiedelt.

KOMMISSION

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

KOM(90) 317 endg. — SYN 295

(Von der Kommission vorgelegt am 3. August 1990)

(90/C 254/05)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 118a,

auf Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Nach Artikel 118a des EWG-Vertrags legt der Rat auf dem Richtlinienwege Mindestvorschriften fest, die die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer verstärkt zu schützen.

Gemäß diesem Artikel dürfen diese Richtlinien keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen.

Die Bestimmungen der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit⁽¹⁾ sind auf die durch die vorliegende Richtlinie geregelte Materie — unbeschadet der darin enthaltenen strengeren und/oder spezifischen Vorschriften — in vollem Umfang anwendbar.

Mit dem Erlass von Mindestvorschriften über individuelle Ruhe- und Arbeitszeiten werden die in Artikel 118a erwähnten Arbeitsbedingungen verbessert.

Nach Titel I Ziffer 7 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer muß die Verwirklichung des Binnenmarkts zu einer Verbesserung der

Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer führen und dieser Prozeß durch eine Angleichung dieser Bedingungen erfolgen. Gleichzeitig ist die Verbesserung der Bedingungen insbesondere hinsichtlich Arbeitsdauer und Arbeitszeitgestaltung anzustreben. Desweiteren hat gemäß Titel I Ziffer 8 der Gemeinschaftscharta jeder Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaft Anspruch auf eine wöchentliche Ruhezeit und auf einen bezahlten Jahresurlaub, deren jeweilige Dauer gemäß den einzelstaatlichen Gepflogenheiten schrittweise einander anzunähern ist.

In der genannten Charta wird in Ziffer 19 bekräftigt, daß jeder Arbeitnehmer in seiner Arbeitsumwelt zufriedenstellende Bedingungen für Gesundheitsschutz und Sicherheit vorfinden muß und daß sachdienliche Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Harmonisierung der auf diesem Gebiet bestehenden Bedingungen schrittweise fortzuführen.

Gemäß seiner Entschließung vom 15. März 1989 über die soziale Dimension des Binnenmarkts⁽²⁾ erachtet das Europäische Parlament Mindestvorschriften zur Festlegung von Höchstgrenzen für die tägliche und die wöchentliche Arbeitszeit für unerlässlich.

Im Hinblick auf die Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit von Arbeitnehmern sind bestimmte für sämtliche Arbeitnehmer in der Gemeinschaft geltende tägliche wie auch wöchentliche Mindestruhezeiten einzuhalten.

Die Vorschriften dieser Richtlinie sind durch die Notwendigkeit begründet, Mindestnormen für bestimmte Aspekte der Arbeitsgestaltung im Hinblick auf die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmer festzusetzen. Diese Normen stehen anderen gesundheitsfördernden Regelungen — wie z. B. der bezahlte Jahresurlaub — nicht entgegen.

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, daß lange Nachtarbeitszeit-Perioden und wechselnde Schichtpläne die Gesundheit der Arbeitnehmer beeinträchtigen und die Sicherheit am Arbeitsplatz gefährden können.

(¹) ABl. Nr. L 183 vom 29. 6. 1989, S. 1.

(²) ABl. Nr. C 96 vom 17. 4. 1989, S. 61.

Infolgedessen sind insbesondere Vorkehrungen zu treffen, um die Dauer der Nachtarbeit, wechselnde Schichtpläne und Mehrarbeit im Zusammenhang mit Nachtarbeit einzuschränken und sicherzustellen, daß bei Einführung von Nachtarbeit die zuständige Behörde in Kenntnis gesetzt wird.

Der menschliche Organismus reagiert gerade bei Nachtarbeit besonders empfindlich auf Störungen der Arbeitsumgebung und auf bestimmte besonders belastende Formen der Arbeitsorganisation wie Akkordarbeit, Fließbandarbeit und sonstige taktgebundene Arbeit.

Arbeitnehmer, die in Nachtarbeit eingesetzt werden sollen, müssen sich vor Aufnahme der Arbeit und danach regelmäßig einer Prüfung ihres Gesundheitszustandes unterziehen können; sie sollten Ratschläge erhalten, um nachteiligen Auswirkungen der Nachtarbeit vorzubeugen, sowie um sie zu verringern oder zu vermeiden; Nachtarbeitern sollte außerdem die Möglichkeit gegeben werden, zur Tagarbeit zurückzukehren, wenn ihr gesundheitliches Befinden dies erfordert.

Die Besonderheiten der Mindestruhezeiten und bestimmter Aspekte der Gestaltung der Nachtarbeitszeit sowie der Schichtarbeit, die der Arbeit wegen ihres Saisoncharakters oder die bestimmten Tätigkeiten eigen sind oder die sich aus außergewöhnlichen, zeitlich befristeten Situationen ergeben, sollten gebührend berücksichtigt werden, wobei ein gleichwertiger Schutz der betroffenen Arbeitnehmer zu gewährleisten ist.

Änderungen im Arbeitszeitablauf und insbesondere Änderungen des Arbeitsrhythmus können die Arbeitsbelastung der betroffenen Arbeitnehmer beeinflussen und somit schädliche Auswirkungen auf ihre Gesundheit und Sicherheit haben. Es empfiehlt sich daher, diese Faktoren bei Änderungen des Arbeitsablaufs zu berücksichtigen.

Gegenstand dieser Richtlinie sind lediglich wesentliche Elemente der Arbeitszeitgestaltung, die unter dem Aspekt des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer und der Sicherheit am Arbeitsplatz als besonders wichtig erachtet werden —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

ABSCHNITT I

Anwendungsbereich und Definitionen

Artikel 1

(1) Gegenstand dieser Richtlinie sind tägliche, wöchentliche und jährliche Mindestruhezeiten und bestimmte Aspekte der Nacht- und Schichtarbeit.

(2) Die Bestimmungen der Richtlinie 89/391/EWG finden, unbeschadet strengerer und/oder spezifischer Vorschriften in der vorliegenden Richtlinie, auf die in Absatz 1 genannten Bereiche voll Anwendung.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. *Arbeitszeit*: gesetzlich, durch Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung oder Einzelarbeitsvertrag festgelegte Zeitspanne, in der ein Arbeitnehmer dem Arbeitgeber am Arbeitsplatz zur Verfügung steht;
2. *Ruhezeit*: sich an die geleistete übliche Tages- oder Wochenarbeitszeit anschließende Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer dem Arbeitgeber nicht zur Verfügung steht;
3. *Nachtarbeit*: jegliche Arbeit in einer Zeitspanne von mindestens sieben zusammenhängenden Stunden zwischen 20 Uhr und 9 Uhr;
4. *Schichtarbeit*: Form der Arbeitsgestaltung, bei der sich Arbeitnehmer nach einem bestimmten Zeitplan abwechseln, wozu wechselnde und sukzessive Schichtbegleitschaften und kontinuierliche wie auch nichtkontinuierliche Schichtarbeitspläne gehören können;
5. *Nachtarbeiter*: Arbeitnehmer, der regelmäßig in Schichtarbeit oder in einer sonstigen Form Nachtarbeit verrichtet;
6. *Schichtarbeiter*: in einem Schichtarbeitsplan eingesetzter Arbeitnehmer.

ABSCHNITT II

Tägliche, wöchentliche und jährliche Ruhezeit

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß eine tägliche Mindestruhezeit von 11 zusammenhängenden Stunden in einem Zeitraum von 24 Stunden eingehalten wird.

Artikel 4

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß pro Siebentages-Zeitraum im Durchschnitt ein Mindestzeitraum von einem Ruhetag festgelegt wird, der sich ohne Unterbrechung an die in Artikel 3 definierte tägliche Ruhezeit anschließt und für einen Bezugszeitraum von nicht mehr als vierzehn Tagen ermittelt wird.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, daß jeder Arbeitnehmer bezahlten Mindestjahresurlaub erhält, dessen Einzelheiten bezüglich Dauer und gegebenenfalls zeitlicher Aufteilung nach den einzelstaatlichen Gepflogenheiten geregelt werden müssen.

Artikel 6

Die Leistung von Mehrarbeit beeinträchtigt nicht die in Artikel 3 und 4 festgelegten Mindestruhezeiten.

ABSCHNITT III

Nacharbeit, Schichtarbeit und Arbeitsabläufe

Artikel 7

- (1) Die für Nachtarbeiter geltende normale Arbeitszeit darf im Durchschnitt acht Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum, verteilt auf einen Bezugszeitraum von bis zu höchstens vierzehn Tagen, in dem von diesen Arbeitnehmern Nacharbeit geleistet wird, nicht überschreiten.
- (2) Bei Schichtarbeit, die Nacharbeit beinhaltet, darf kein Arbeitnehmer mehr als eine Vollzeit-Folgeschicht ableisten.
- (3) Vorbehaltlich des Absatzes 1 dürfen Nachtarbeiter unmittelbar vor oder nach einer Tagesarbeitszeit, die Nacharbeit in Arbeitstätigkeiten mit besonderen Gefahren oder einer erheblichen körperlichen oder geistigen Anspannung umfaßt, keine Mehrarbeit verrichten.
- (4) Bei der Verteilung und Festlegung der Gesamtdauer der Pausen für Wechselschicht- und Nachtarbeiter ist den sich aus diesen Arbeitszeitformen ergebenden höheren Anforderungen Rechnung zu tragen.

Artikel 8

- (1) Arbeitnehmer, die in Arbeitszeitsystemen mit regelmäßiger Nacharbeit eingesetzt werden, haben vor Aufnahme der Arbeit und danach in regelmäßigen Abständen Anspruch auf eine unentgeltliche Untersuchung ihres Gesundheitszustandes.
- (2) Hat ein Nachtarbeiter gesundheitliche Schwierigkeiten, die nachweislich darauf zurückzuführen sind, daß er Nacharbeit leistet, so ist er baldmöglichst auf eine Arbeitsstelle mit Tagarbeit zu versetzen, für die er geeignet ist.

Artikel 9

Bei regelmäßiger Inanspruchnahme von Nachtarbeitern hat der Arbeitgeber die zuständige Gesundheits- und Sicherheitsbehörde davon rechtzeitig in Kenntnis zu setzen.

Artikel 10

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß Nacht- und Wechselschichtarbeitern hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit in einem Maße Schutz zuteil wird, das der Art ihrer Arbeit Rechnung trägt. Der Arbeitgeber trägt dafür Sorge, daß entsprechende Schutz- und Vorsorgemaßnahmen jederzeit vorhanden oder zugänglich sind.

Artikel 11

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die Arbeitgeber die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, daß Änderungen des Arbeitsablaufes je nach der

Art der Tätigkeit die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit berücksichtigen, insbesondere was die Pausen während der Arbeitszeit betrifft.

ABSCHNITT IV

Schlußbestimmungen

Artikel 12

Von den Bestimmungen der Artikel 3, 4 und 7 kann abgewichen werden:

1. bei höherer Gewalt oder im Falle eines bereits eingetretenen oder unmittelbar drohenden Unfalls, vorausgesetzt, daß den betroffenen Arbeitnehmern zum Ausgleich gleichwertige Ruhezeiten gewährt werden;
2. wenn der Saisoncharakter der Arbeitsleistung oder die besonderen Merkmale bestimmter Tätigkeiten oder außergewöhnliche zeitlich befristete Situationen sachlich dem entgegenstehen, vorausgesetzt, daß innerhalb eines sechs Monate nicht überschreitenden Zeitraums zum Ausgleich gleichwertige Ruhezeiten gewährt werden;
3. wenn zwischen den Arbeitgebern und den Vertretern der Arbeitnehmer auf den entsprechenden Ebenen Tarifverträge abgeschlossen werden, die darauf abzielen, ein Bündel von Maßnahmen über die Gestaltung der Arbeitszeit in Übereinstimmung mit besonderen Bedingungen des Unternehmens einschließlich der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten sowie Nacht- und Schichtarbeit zu treffen, unter der Voraussetzung, daß innerhalb eines sechs Monate nicht überschreitenden Zeitraums den Arbeitnehmern zum Ausgleich gleichwertige Ruhezeiten gewährt werden.

Artikel 13

Alle sonstigen von der Gemeinschaft erlassenen spezifischen Bestimmungen bleiben unberührt.

Artikel 14

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 31. Dezember 1992 nachzukommen, oder sie vergewissern sich, daß die Sozialpartner mittels Vereinbarungen die erforderlichen Bestimmungen einführen, ohne daß dadurch die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung enthoben werden, die mit dieser Richtlinie bezweckten Ergebnisse zu erreichen.

Die von den Mitgliedstaaten aufgrund des ersten Absatzes erlassenen Vorschriften müssen eine ausdrückliche Bezugnahme auf diese Richtlinie enthalten.

Die Mitgliedstaaten setzen die Kommission unverzüglich von den gemäß dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften in Kenntnis.

Artikel 15

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

COMPETITIVENESS AND EMPLOYMENT IMPACT STATEMENT

Proposal for a Council Directive on certain aspects of the organization of working time

I What is the main reason for introducing the measure?

The policy objective is to establish minimum rules at Community level with respect to the establishment of minimum rest periods per day and per week and to the performance of shift, especially night work. Based on Article 118a of the Treaty the proposal is linked to the provisions of that Article, i.e. to lay down minimum prescriptions in the field of the work environment, in particular with respect to health and safety at the workplace.

II Features of the businesses in question

As the other Directives based on Article 118a, notably the framework Directive 89/391/EEC, this proposal is intended to apply to all enterprises and the public service, as defined in the framework Directive. Therefore the enterprises of all sizes and all sectors of activity - trades, manufacturing, services and agriculture - are concerned by the Directive. SME's are affected in the same way as large enterprises. Night work is not only used in large enterprises but also in activities where SME play an important role, such as trades, restaurants and hotels and commerce.

III What obligations does this measure impose directly on businesses

The provisions of this Directive are intended to ensure certain protective rights to workers who perform shift and especially night work by laying down provisions with respect to the conditions under which these forms of working time arrangements may be carried out (information of night work on a regular basis, a certain number of hours of night work in a 24-hour period, health assessment of regular night workers, etc.), provisions which exist already to a large extent in the Member States. Also with regard to minimum rest periods, the provisions laid down by this Directive are 'already respected in practice in the large majority of Member States and very often extended by collective agreements. The aim of this proposal is that all workers will be ensured these rights and that by these provisions the conditions at the workplace will be improved leading to a better minimum protection for the health and safety of the workers.

IV What indirect obligations are national, regional or local authorities likely to impose on businesses?

To the extent that national authorities have to transpose the provisions of this Directive into national legislation there will partly be an impact, i.e. in those cases where existing legislation or collective agreements have not yet laid down such minimum requirements.

V Are there any special provisions in respect of SME's?

There are no specific provisions for SME's but the provisions of Article 118a have to be observed which state that the creation and development of SME's must not be held back. The provisions proposed should also apply to SME's, albeit taking into account the fact that they may be waived in situations which, objectively, conflict with them, such as when they relate to the seasonal nature of the work performed or to features peculiar to certain activities or exceptional situations limited in time, provided that equivalent protection is granted within a reference period. These derogations may especially concern SME's.

VI What is the likely effect on

(a) the competitiveness of businesses?

By rendering the working conditions at the workplace healthier for the workers the competitiveness of businesses will be increased since the human potential will be used in a more responsible way. The flexibility built into a large number of the provisions of the proposal and possibilities of derogation contribute to increase the competitive capacity of the enterprises. Longer term effects of protective measures, as envisaged by the proposal will reveal, as is already the case in a number of Member States and in other industrialized countries, that better protection of the workers at the workplace also contributes to increasing the competitiveness of such enterprises.

(b) employment?

The proposal is couched in such terms that while granting the employees certain protective rights, especially with regard to minimum rest periods and recourse to night workers the flexibility of businesses is essentially maintained. Certain reorganizations of working hours at microeconomic level may entail for some businesses economic losses and may tend to reduce their manpower levels. Others, however, will gain both with regard to productivity and employment when reorganizing working hours. In any case, since the Directive only prescribes minimum requirements it is difficult to forecast employment effects because standards more favourable to the workers may be laid down by national legislation and/or collective agreements.

VII Have the relevant representative organisations been consulted?

A comprehensive consultative process has been held with both sides of industry (see annex) and the observations and comments of the parties consulted have been taken into account in the final draft of this proposal.

Beschluß**des Bundesrates**

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über bestimmte
Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

KOM(90) 317 endg.; Ratsdok. 8073/90

Der Bundesrat hat in seiner 625. Sitzung am 14. Dezember 1990 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die EG-Kommission Regelungen über bestimmte, im "Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" ausdrücklich erwähnte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips den Sozialpartnern bzw. den Mitgliedstaaten überläßt.
2. Er ist wie die EG-Kommission der Auffassung, daß das Gebiet der Arbeitsbedingungen, insbesondere Regelungen der Arbeitszeit, in die Kompetenz der Sozialpartner fällt, soweit gesetzliche Mindestvorschriften nicht berührt sind.
3. Der Bundesrat ist allerdings der Auffassung, daß im Rahmen der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft EG-weite Regelungen zum Arbeitszeitschutz in Form von Mindestvorschriften zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer notwendig sind. Darüber hinausgehende gesetzliche Regelungen zur Arbeitszeit könnten Flexibilisierungsmöglichkeiten unnötigerweise einschränken.

...

713/90

Flexible Arbeitszeitformen führen, wie die EG-Kommission zutreffend feststellt, zur Entkoppelung von individuellen Arbeitszeiten und Betriebszeiten, erhöhen damit die Produktivität und stärken die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Darüber hinaus werden flexible Arbeitszeitformen den Bedürfnissen vieler Arbeitnehmer mehr gerecht, verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und führen zu mehr Beschäftigung. Flexible Arbeitszeitformen können ein wichtiger Beitrag zur Humanisierung der Arbeitswelt sein.

4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in den weiteren Beratungen zu dem Richtlinienenvorschlag auf EG-Ebene im Hinblick auf die vorgenannten Erwägungen insbesondere darauf hinzuwirken, daß

- als wöchentlicher Ruhetag grundsätzlich der Sonntag festgelegt wird; nach den Ausführungen des Artikels 4 ist pro Siebentages-Zeitraum im Durchschnitt ein Mindestzeitraum von einem Ruhetag festzulegen, der sich ohne Unterbrechung an eine tägliche Ruhezeit anschließt. Dabei ist es unerheblich, an welchem Tag dieser Ruhetag gewährt wird.

Auch wenn es sich bei der vorgesehenen Arbeitszeitregelung in der EG um eine Mindestvorschrift nach Artikel 118 a EWG-Vertrag handelt, kann diese Regelung so nicht akzeptiert werden.

Sie widerspricht dem Ziel, daß der grundgesetzliche Schutz der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung auch künftig gewährleistet sein muß.

Ein besonderes Anliegen des Bundesrates ist es, daß die Sonntagsruhe nicht den Harmonisierungsbestrebungen der EG geopfert wird, sondern umgekehrt möglichst auch die Arbeitnehmer in den anderen EG-Mitgliedstaaten in den

...

Drucksache 713/90 (Beschluß)

- Genuß der Sonntagsruhe gelangen. Dabei widerspricht der Bundesrat ausdrücklich der Auffassung der Kommission, daß es sich beim Wochenend-Arbeitsverbot "in erster Linie um einen Aspekt handelt, bei dem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Gegebenheiten zum Ausdruck kommen, und der nicht in direktem Zusammenhang mit Gesundheit und Arbeitssicherheit steht". Der Erholungswert des Sonntages ist wegen der allgemeinen Arbeitsruhe ungleich höher als der an anderen Wochentagen. Nur bei einer allgemeinen Arbeitsruhe können die Arbeitnehmer sich unbeeinflusst von Einwirkungen des Arbeitsalltags ihren Familien, Freunden und dem Bekanntenkreis widmen. Gerade der Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen kommt in einer Zeit zunehmender Anonymisierung eine besondere Bedeutung zu;
- in der Definition der Ruhezeit deutlich zum Ausdruck kommt: Zeiten der Rufbereitschaft sind in der Regel der Ruhezeit gleichgestellt;
 - ausdrücklich ein bezifferter Mindestjahresurlaub von vier Wochen festgelegt wird;
 - durch eine Klarstellung der insoweit mißverständlichen Regelung des Artikel 7 Abs. 1 und 3 sichergestellt wird, daß in Übereinstimmung mit dem Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes die regelmäßige werktägliche Arbeitszeit innerhalb eines Ausgleichszeitraums von 4 Monaten, der durch Tarifvertrag verlängert werden kann, 8 Stunden nicht überschreiten darf;
 - die Gestaltungsfreiheit der Sozialpartner in Arbeitszeitfragen auf allen Ebenen - auch auf der betrieblichen Ebene - entsprechend den im Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes vorgesehenen Regelungen erhalten bleibt.

5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, darauf hinzuwirken, daß aus Gründen des Gesundheitsschutzes Mindestregelungen über Ruhepausen während der Arbeit entsprechend der im Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes vorgesehenen Regelungen in die Richtlinien aufgenommen werden.
6. Von der EG-Kommission sollte parallel zu der Beschlußfassung über die Richtlinie zur Auswirkung der Richtlinie eine Darstellung auf Einrichtungen und Dienste des Sozial- und Gesundheitswesens auf der Grundlage eines detaillierten Vergleichs mit bestehenden gesetzlichen und tariflichen Arbeitszeitregelungen vorgelegt werden.