

Arbeitszeitflexibilisierung: Eine Einordnung der Agenda Austria

Policy Brief
29.06.2018

Wolfgang Nagl
und Lukas Sustala

Die Einführung des 12-Stunden-Tags lässt die Wogen hochgehen, auch wenn Österreich dadurch noch nicht zu den flexibelsten Ländern in Sachen Arbeitszeit gehört. Eine Einordnung.

Überblick

- Die von den Regierungsparteien vorgeschlagene Flexibilisierung der Arbeitszeit lässt die wirtschaftspolitischen Wogen hochgehen (Haubner und Klinger 2018). Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite stehen einander unversöhnlich gegenüber und werfen sich gegenseitig Lohnraub und Lüge vor.
- Dabei ist klar, dass es grundsätzlichen Bedarf für Reformen im Arbeitsrecht gibt. Eine Umfrage im Rahmen der *Österreich 2025*-Studien des Wirtschaftsforschungsinstituts hat gezeigt, dass 92 Prozent der befragten Industrieunternehmen die Flexibilisierung des Arbeitsrechts als wichtigen oder sehr wichtigen Politikbereich ansehen (Hölzl et al. 2016). Mit keinen anderen staatlichen Leistungen oder Behörden sind die befragten Unternehmen unzufriedener als mit dem Bereich „Arbeitssicherheit und Arbeitsplatzregulierung“.
- Im europäischen Vergleich gehört Österreich nicht zu den flexibelsten Ländern in Sachen Arbeitszeit. Eine Reihe von vergleichbaren Volkswirtschaften, darunter Dänemark oder Schweden, kennen keine gesetzlich geregelte tägliche Höchstarbeitszeit oder haben eine gesetzliche Höchstarbeitszeit von 13 Stunden. In diesen Ländern besteht zudem mehr Spielraum auf betrieblicher oder kollektivvertraglicher Ebene. Andere Staaten wiederum kennen keinen gesetzlichen Überstundenzuschlag, wie Deutschland.
- Flexiblere Arbeitszeiten bieten die Chance, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken (Hofer und Davoine 2017). Attraktive Arbeitszeitmodelle können zudem im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte ein Vorteil sein.

Problem

- Das österreichische Arbeitsrecht gilt selbst unter Fachjuristen als übermäßig komplex und bürokratisch. Zugleich ist die Produktion individueller geworden und Unternehmer sind stärker als früher von Auftragsspitzen abhängig. Just-in-time-Produktion und -Lieferung sind ebenso üblich geworden wie flexiblere Arbeitsformen im Dienstleistungsbereich oder besondere Erfordernisse von Start-ups. Flexibilität gibt es entweder durch weitreichende Betriebsvereinbarungen, Kollektivverträge oder durch das gemeinschaftliche Ignorieren der Regelungen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wie Arbeitsrechtjuristen immer wieder bestätigen.

Lösung

- Die tägliche Höchstarbeitszeit soll auf 12 Stunden erhöht werden und damit an vergleichbare Volkswirtschaften angeglichen werden. Es sollen rechtlich klare und flexible Lösungen gefunden werden, die es Unternehmen und ihren Mitarbeitern ermöglichen, auf betrieblicher Ebene passende Lösungen für die spezifischen Arbeitszeiterfordernisse zu finden, ohne die persönlichen Bedürfnisse der Beschäftigten außer Acht zu lassen.

Einleitung

„Flexible Arbeitszeiten sind von allen Seiten gewünscht und willkommen, von ArbeitgeberInnen - ebenso wie von ArbeitnehmerInnenseite“, hieß es im Jänner 2017 im Plan A des damaligen Bundeskanzlers Christian Kern (SPÖ).

Kurz darauf wurden die Sozialpartner von der SPÖ-ÖVP-Regierung beauftragt, bestimmte Themen auszuhandeln, neben der Arbeitszeitflexibilisierung auch den Mindestlohn, das Kumulationsprinzip (die Summierung mehrerer Strafen im Falle von mehreren Verstößen) und den Arbeitnehmerschutz. Im Juni 2017 gab es zwar eine Einigung in Sachen Mindestlohn, bei der Flexibilisierung der Arbeitszeit blieb sie aber aus.

Die neuen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ haben das Thema nun mit einem Initiativantrag in den Wirtschaftsausschuss des Nationalrats eingebracht. Dieser Antrag sieht eine Reihe von Änderungen des Arbeitszeitgesetzes vor, etwa höhere Maximalarbeitszeiten pro Tag und pro Woche, ein größerer Personenkreis, der vom Arbeitszeitgesetz ausgenommen werden soll, und eine reduzierte Ruhezeit im Tourismus- und Gastgewerbe.

Fakten Arbeitszeitflexibilisierung

Was soll sich ändern?

- Die tägliche Höchstarbeitszeit steigt von zehn auf zwölf Stunden.
- Die maximale wöchentliche Arbeitszeit erhöht sich von 50 auf 60 Stunden (5 x 12 Stunden). Allerdings darf die durchschnittliche Arbeitszeit über einen Zeitraum von 17 Wochen nicht höher als 48 Stunden liegen.
- Die maximale tägliche Gleitzeit erhöht sich auf zwölf Stunden.
- Pro Jahr können künftig um knapp 100 Stunden mehr Überstunden geleistet werden als bisher (416 statt 320).
- Mehrmalige Übertragungen von Zeitguthaben oder Zeitschulden auf den nächsten Durchrechnungszeitraum sind möglich, müssen aber im Kollektivvertrag geregelt sein.

- Die tägliche Ruhezeit im Tourismus und Gastgewerbe wird von elf auf acht Stunden verkürzt, falls geteilter Dienst mit einer Pause von zumindest drei Stunden geleistet wird.
- Viermal im Jahr ist eine Ausnahme von der Wochenend- und Feiertagsruhe möglich. Dies muss durch Betriebs- oder Einzelvereinbarung geschehen. Also entweder mit dem Betriebsrat oder Mitarbeiter direkt vereinbart werden.
- Der Geltungsbereich des Arbeitszeitgesetzes und damit die generellen Beschränkungen sollen eingeschränkt werden. Personen „mit selbständiger Entscheidungsbefugnis“ sowie „Arbeitskräfte, die Familienangehörige sind“ sollen ausgenommen werden.

Was wird sich nicht ändern?

- Die Zuschläge für die Arbeitnehmer bleiben. Für Überstunden an Werktagen müssen Zuschläge von 50 Prozent bezahlt werden bzw. diese bei einem Zeitausgleich entsprechend berücksichtigt werden. Bei Überstunden an Sonn- und Feiertagen sowie in der Nacht belaufen sich die Zuschläge auf 100 Prozent.
- Es gilt weiterhin die durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden bei einer Durchrechnungsperiode von 17 Wochen. Die Periode kann aber auch schon aktuell durch den Kollektivvertrag auf 26 Wochen und bei „technischen oder arbeitsorganisatorischen Gründen“ auf 52 Wochen ausgedehnt werden.

Interpretationsspielräume & offene Punkte

- Mehr als zehn Stunden am Tag bzw. 50 in der Woche sollen ohne Angabe von Gründen abgelehnt werden können. Arbeitnehmer sollen die Wahlmöglichkeit haben, bei der elften und zwölften Stunde in Zeit oder Geld kompensiert zu werden, auch wenn Kollektivverträge oder Betriebsvereinbarung das nicht vorsehen. ÖVP und FPÖ haben angekündigt, diese Regelungen gesetzlich zu verankern.
- Besonderer Interpretationsspielraum besteht bei der Einschränkung des Geltungsbereiches des Arbeitszeitgesetzes. Wer sind die „sonstigen Angestellten mit maßgeblicher selbständiger Entscheidungsbefugnis“? Die Erläuterungen im Initiativantrag

sind unklar. Das Ziel ist offensichtlich, nicht bloß „leitende Angestellte“, traditionell die 1. und 2. Führungsebene, sondern einen weiteren Personenkreis zu erfassen (3. Führungsebene).

- Weiterhin muss wohl ausjudiziert werden, was „überwiegende persönliche Interessen“ sind, aus denen angeordnete Mehrarbeit abgelehnt werden kann.
- Fraglich ist auch, ob die achtstündigen Ruhezeiten im Tourismus und Gastgewerbe mit den EU-Richtlinien zu vereinbaren sind. Dort ist eine Ruhezeit von elf Stunden festgeschrieben.
- Ob All-in-Verträge neu geschrieben werden müssen, ist ebenfalls offen.
- ÖGB/AK und einige Arbeitsrechtler warnen nach wie vor davor, dass es zu einem „Lohnraub“ bei der 11. und 12. Gleitzeitstunde kommt. Bereits heute, so das Argument, seien Gleitstunden oftmals versteckte Überstunden, weil sie nicht freiwillig oder selbstbestimmt, sondern vom Arbeitgeber angeordnet, verrichtet werden. Allerdings legen Zahlen einer Forba-Studie im Auftrag der Arbeiterkammer nahe, dass Weisungen „die geringste Bedeutung bei der Gestaltung der Arbeitszeit“ in Gleitzeit haben (Saupe und Stadler 2016).
- Zum Lohnraub-Argument lässt sich zudem feststellen, dass Arbeitsjuristen im Gespräch mit der Agenda Austria wiederholt betont haben, dass es sich bei dem Vorwurf von Lohnraub mit Gleitstunden um eine Verzerrung handelt. Denn an der Abgeltung von Überstunden, die nicht nach selbstbestimmter Planung, sondern auf Anordnung, geleistet werden, ändert sich nichts. Allerdings weist die Forba-Studie darauf hin, dass unbezahlte Mehrstunden in der praktizierten Gleitzeitrealität insbesondere in Dienstleistungssektoren ein Thema sind.

Beurteilung der Regulierung

Die Reaktionen auf die Änderungen sind sehr unterschiedlich ausgefallen. Arbeiterkammer und Gewerkschaft kritisieren die neue Gesetzeslage nicht nur als zu arbeitgeberfreundlich und haben Demonstrationen angekündigt, sondern sprechen davon, dass

„60-Stunden-Wochen zum Normalfall werden“. Auf Arbeitsrecht spezialisierte Anwälte finden die neuen Spielräume arbeitgeberfreundlich, sehen sie aber insgesamt weitgehend positiv. Aus ihrer Erfahrung ist der aktuelle Umgang mit den Höchstgrenzen der täglichen Arbeitszeit insbesondere in modernen Dienstleistungsunternehmen selten gesetzeskonform. Die neuen Regeln erlauben es daher sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern, ihre Arbeitsrealität künftig ohne Verletzung der engen arbeitsrechtlichen Vorgaben dokumentieren zu können.

Die Arbeitgeberseite betont die Wichtigkeit der Reform, um flexibler Aufträge und Projekte abarbeiten zu können, und sieht in einer Flexibilisierung der Arbeitszeit einen wichtigen Schritt, um den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken.

Zahlen und Fakten zur Arbeitszeit in Österreich

Österreich wird mit der täglichen Höchstarbeitszeit von 12 Stunden nicht nur die Realität vieler Unternehmen und ihrer motivierten Angestellten erleichtern, sondern auch im internationalen Vergleich zu Ländern aufschließen, die für ihren außerordentlichen Interessensausgleich und ihre gut ausgebauten Wohlfahrtsstaaten bekannt sind, etwa Schweden, Dänemark oder die Niederlande.

Tägliche Maximalarbeitszeit (inkl. Überstunden) – in Stunden

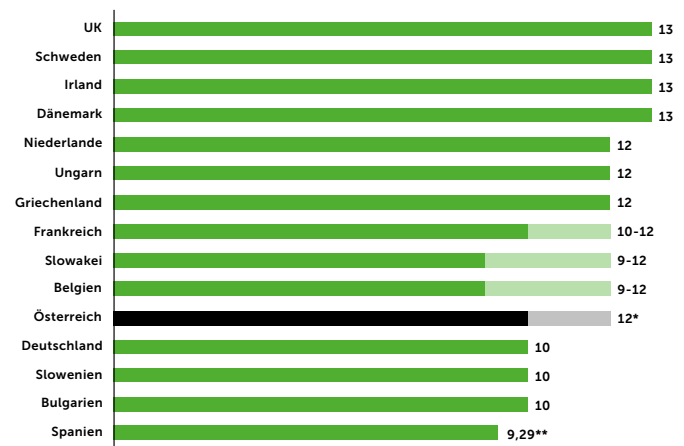


Abbildung 1. Quelle: Eurofound (2017), Developments in working time 2015-2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
Anmerkungen: *Geplant ab 1.1.2019; **Als Berechnungsgrundlage für Spanien dienen die jährlich maximalen Überstunden.

Das Argument, dass der 12-Stunden-Tag (und die 60-Stunden-Woche) mit den neuen Regeln zur Normalität wird, ist aufgrund eines Ländervergleichs nicht nur aus juristischer Sicht nicht nachvollziehbar. So weisen bei der Tagesarbeitszeit besonders flexible

Länder wie Dänemark oder Schweden bei den tatsächlich geleisteten durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitsstunden vergleichsweise niedrige Werte aus. Der Zusammenhang zwischen längeren Höchstarbeitszeiten und längeren Durchschnittsarbeitszeiten ist sehr schwach ausgeprägt. Die Prognose, dass die höhere Maximalarbeitszeit auch zu einer höheren Durchschnittsarbeitszeit führen wird, dürfte allein schon deswegen nicht halten, weil auch künftig Zeitguthaben zu verbrauchen sein werden und die zugelassene Wochenarbeitszeit auf einen Durchrechnungszeitraum von 17 Wochen auf 48 Stunden inklusive Überstunden beschränkt bleibt (auf Grundlage der EU-Richtlinie zur Arbeitszeit).

Inwiefern eine höhere maximale Arbeitszeit zu vermehrten längeren täglichen bzw. wöchentlichen Arbeitsblöcken führen, ist aber aus der durchschnittlichen Arbeitszeit nicht ersichtlich. Schon aus Eigeninteresse werden Unternehmen aber nicht auf ein wenig ausbalanciertes Arbeitszeitmodell setzen, in dem etwa auf mehrere angeordnete 60-Stunden-Wochenblöcke mehrere Blöcke mit geringer Tagesarbeitszeit folgen. Schließlich gilt es in Abstimmung mit den Mitarbeitern ein verträgliches Modell zu finden, das Produktivität, Gesundheit und auch die Motivation der Mitarbeiter erhält und eine lose-lose-Situation vermeidet. Dieses Eigeninteresse ist gerade in Branchen mit einem beobachtbaren Fachkräftemangel besonders groß. Zudem gibt es aus anderen Wirtschaftsbereichen (z.B. Krankenanstalten, öffentliche Verwaltung) bereits Erfahrungswerte mit höheren Maximalarbeitszeiten.

Wie aber ist es überhaupt um die durchschnittliche

Entwicklung der gearbeiteten Stunden pro Erwerbstätigen – 2000-2017, in Prozent

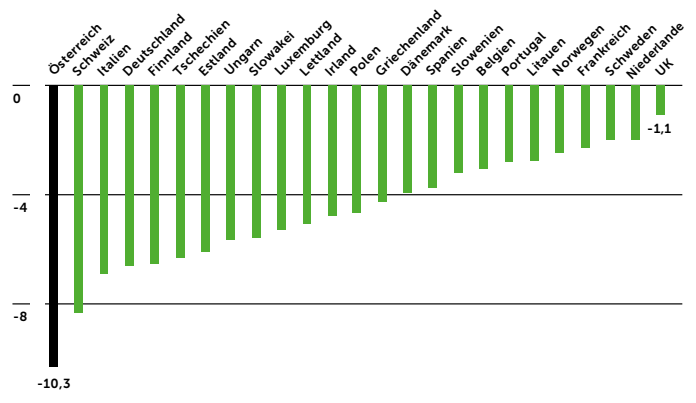


Abbildung 2. Quelle: OECD (2018).

Arbeitszeit in Österreich bestellt? Immer wieder wird schließlich das Argument laut, dass die Vollzeit-Arbeitskräfte in Österreich bereits heute im internationalen Vergleich deutlich länger arbeiten als in ähnlich wohlhabenden Ländern wie Deutschland, Schweden oder Dänemark. Tatsächlich liegt die durchschnittliche Wochenarbeitszeit (Vollzeit) laut Daten von Eurostat in Österreich um 1,1 Stunden über dem EU-Schnitt. In Österreich wird im Schnitt um 3,5 Stunden mehr gearbeitet als in Dänemark, um eine Stunde länger als in Deutschland und um eine halbe Stunde kürzer als in der Schweiz.

Was von der durchschnittlichen Vollzeit-Wochenarbeitszeit aber nicht erfasst ist, sind andere Differenzen in Arbeitszeitfragen, die zwischen den verschiedenen Ländern zu beobachten sind. So liegt Österreich bei den jährlich geleisteten Arbeitsstunden auf Basis von OECD-Daten etwa an der Spitze des unteren Drittels im Ländervergleich. In Österreich leisten die erwerbs-

Erwartetes Arbeitsleben – in Jahren, 2016

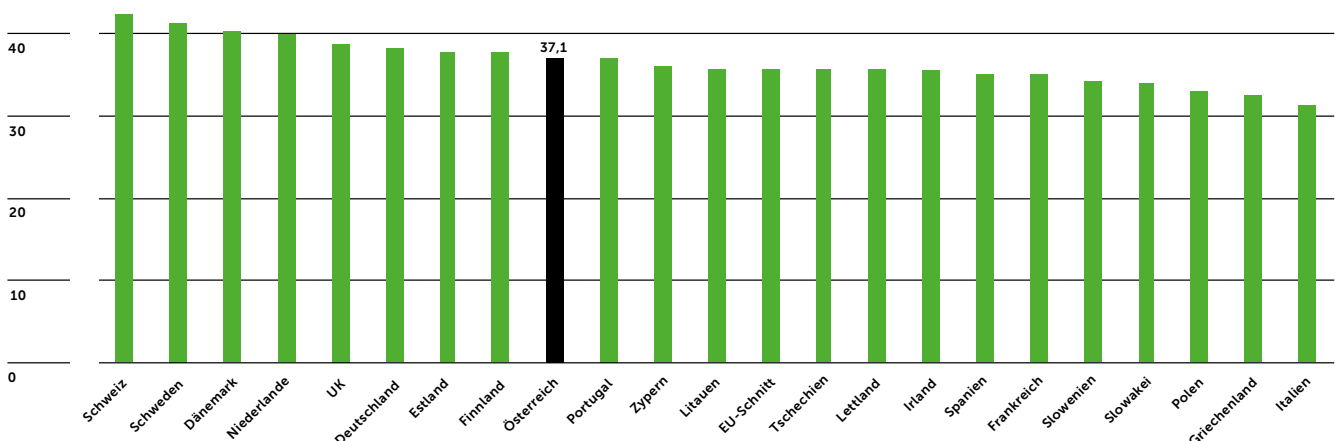


Abbildung 3. Quelle: Eurostat (2018). Der Duration of Working Life Indikator zeigt die Anzahl der Lebensjahre, die ein 15-jähriger in seinem Leben aktiv auf dem Arbeitsmarkt verbringen wird, abhängig von der Lebenserwartung und dem Anteil der aktiven Erwerbspersonen für jede Alterskohorte.

tätigen Personen im Schnitt 1.613 Stunden pro Jahr, mehr als in Dänemark (1.408) oder Deutschland (1.356), etwa gleich viel wie in Finnland (1.628), Schweden (1.609) oder der Schweiz (1.570) und weniger als im Vereinigten Königreich (1.681) oder Tschechien (1.776). Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der gearbeiteten Arbeitsstunden pro Erwerbstätigem aber um 10,3 Prozent gesunken, aufgrund des ausgeprägten Trends zu Teilzeitbeschäftigung.

Dazu kommt, dass Österreich im Vergleich über großzügige Urlaubs- und Feiertagsregelungen verfügt, die durchschnittliche Wochenarbeitszeit um diesen Effekt bereinigt liegt im Vergleich weniger hoch. Die drei Feier- und Urlaubstage Unterschied zwischen Österreich und Deutschland entsprechen immerhin knapp einer halben Stunde Zeitunterschied auf die Wochenarbeitszeit gerechnet. In Österreich werden die durchschnittlichen Arbeitszeiten zudem von den selbstständigen Beschäftigten stärker nach oben getrieben.

Insgesamt sind die Österreicher und Österreicherinnen ziemlich zufrieden mit ihrem Arbeitspensum. Verschiedene Umfragen zu den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden legen nahe, dass sie relativ nahe an den gewünschten Zeiten liegen. Drei Viertel der vollzeitbeschäftigten Arbeitskräfte wünschen keine Veränderung ihrer Arbeitszeit (Huemer, 2017). Zudem stellen Überstunden dank der steuerlichen Begünstigung der Zuschläge für viele Arbeitnehmer einen wichtigen Teil ihres Netto-Einkommens dar.

Während die aktuelle österreichische Debatte vor allem um die Arbeitszeiten pro Tag und Woche geführt wird, stellt auch die Lebensarbeitszeit eine ökonomisch relevante Zeitdimension dar. Der jüngste *Duration of Working Life* Indikator von Eurostat, der die Anzahl der Jahre zeigt, die eine fünfzehnjährige Person während ihres Lebens erwartungsgemäß aktiv im Arbeitsleben verbringt, rechnet aktuell mit knapp über 37 aktiven Jahren. Das ist immerhin um fünf Jahre weniger als in der Schweiz (42,4), deutlich weniger als in Schweden (41,3) und in Dänemark (40,3). Die im internationalen Vergleich außerordentlich geringe Erwerbsbeteiligung bei den über 55-jährigen Arbeitnehmern sorgt dafür, dass die Lebensarbeitszeit im internationalen Vergleich in Österreich nicht im Spitzenfeld liegt.

Gesetzlicher Urlaubsanspruch und Anzahl der Feiertage – in Tagen, 2017

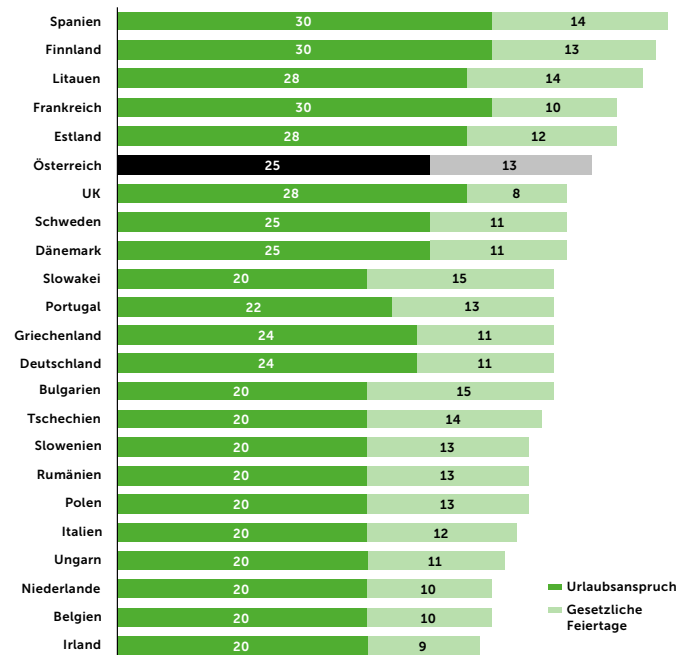


Abbildung 4. Quelle: Europäische Kommission (2017), www.feiertagskalender.ch
Anmerkung: Der Mindesturlaubsanspruch bezieht sich auf Vollzeitbeschäftigte mit 5-Tage-Arbeitswoche. Die Grafik zeigt die Mindestanzahl an gesetzlichen Feiertagen im jeweiligen Land – die Anzahl kann sich regional noch unterscheiden.

Handlungsempfehlungen

- **Flexibilisierung:** Es braucht flexiblere Möglichkeiten, um Auftragsspitzen und Projekte zeitnah abschließen zu können, ohne sofort in einen arbeitsrechtlichen Straftatbestand zu rutschen.
- **Autonomie:** Es muss auf betrieblicher Ebene, und eventuell auf kollektivvertraglicher Ebene, möglichst viele Chancen geben, um Lösungen zu finden, die sowohl den Anforderungen des Betriebs als auch den Bedürfnissen der Mitarbeiter Rechnung tragen. Es muss klar geregelt sein, dass Arbeitnehmer ohne Angaben von Gründen die elfte und zwölfte Arbeitsstunde ablehnen können. Zudem sollte es den rechtlichen Anspruch geben, geleistete Mehrstunden als Freizeitblöcke zu konsumieren. Die bis dato geltenden bürokratischen Hürden, etwa die Begutachtung durch einen Arbeitsmediziner für die Anordnung von Sonderüberstunden sowie die notwendige Vereinbarung für jeden Anlassfall, gilt es zu überdenken.
- **Klarheit und Bestimmtheit:** Die Regierungsparteien sollten – wie am 28. Juni angekündigt – den aktuell vorliegenden Initiativantrag klarer ausformulieren. Eine Reihe neuer Begrifflichkeiten („selbstständige Entscheidungsbefugnis“, „überwiegende persönliche Interessen“) werden von Gerichten zu definieren sein, die Schaffung neuer Rechtsbegriffe sorgt damit für einiges an Unsicherheiten auf beiden Seiten. Auch wenn das Ablehnungsrecht ohne Angaben von Gründen für die elfte und zwölfte Stunde ergänzt werden soll, bleibt nach aktuellem Stand die Definition der „überwiegenden persönlichen Interessen“ relevant für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen. Desweiteren bleibt unklar, warum die dritte Führungsebene aus dem AZG ausgeklammert werden soll.

Literatur

- Eurofound (2017): Developments in working time 2015-2016, Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Europäische Kommission (2017): EURES - The European Job Mobility Portal - Living and working conditions. Online abgerufen unter <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?countryId=AT&acro=living&lang=en>, 28.06.2018.
- Eurostat (2018): Duration of working life - annual data. Online abgerufen unter http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_dwl_a&lang=en, 28.06.2018.
- Haubner, Peter und Klinger, Wolfgang (2018): Initiativantrag 303/A XXVI. GP. Online abgerufen unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A_00303/fname_699302.pdf, 28.06.2018.
- Hofer, Helmut und Davoine, Thomas (2017): Ökonomische Potenziale von Arbeitszeitflexibilisierung, Research Report, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, 2017.
- Hözl, Werner et al. (2016): Industrie 2025: Wettbewerbsfähigkeit, Standortfaktoren, Markt- und Produktstrategien und die Positionierung österreichischer Unternehmen in der internationalen Wertschöpfungskette. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 2016.
- Huemer, Ulrike (2017): Verteilung der Arbeitszeit. WIFO-Beitrag zum Sozialbericht 2015-2016. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 2017.
- OECD (2018): Average annual hours actually worked per worker, Employment status: Total employment, Frequency: Annual, Unit: Hours. Online abgerufen unter <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=ANHRS&lang=en>, 28.06.2018.
- Saupe und Stadler (2016): Flexible Arbeitszeiten – die Perspektive der ArbeitnehmerInnen. FORBA-Forschungsbericht 11/2016, Wien, 2016.
- SPÖ (2017): Plan A für Austria - Das Programm für Wohlstand, Sicherheit & gute Laune. Online abgerufen unter <https://spoe.at/Plan-A-2017.pdf>, 28.06.2018.

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**