

## **Emanzipatorische Aspekte der Arbeitszeitregulierung**

*Martin Risak\**

### **Zusammenfassung**

*Anhand der Geschichte der Reglementierung der Arbeitszeit in Österreich, wie sie sich in den Gesetzesmaterialien und parlamentarischen Debatten widerspiegelt, wird der Frage nachgegangen, ob emanzipatorische Argumente bei der Erlassung einschlägiger Gesetze eine Rolle gespielt haben und welchem Wandel die Zielsetzung der Arbeitszeitgesetzgebung unterlegen ist.*

**Schlagwörter:** Arbeitszeit, Recht, Arbeitstag, Arbeitswoche, Flexibilisierung, Deregulierung

## **Emancipatory Aspects of Working Time Regulation**

### **Abstract**

*The arguments for regulating working time are manifold: health and safety, fighting unemployment, the fair distribution of efficiency gains and self-determination of the worker. The article first develops the argument why limiting the freedom to work endlessly can be seen as emancipatory and then shows how emancipatory arguments played a role in justifying working time legislation since the late 19th century by using the explanatory notes to draft legislation as well as transcripts of parliamentary debates.*

**Keywords:** working time, law, working day, working week, flexible working hours, deregulation

---

*\*Martin Risak, Institut für Arbeits- und Sozialrecht, Universität Wien. E-Mail: [martin.risak@univie.ac.at](mailto:martin.risak@univie.ac.at). Teile dieses am Momentum-Kongress 2014 präsentierten und für diese Publikation aktualisierten Beitrages wurden mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in der „Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht“ (Hintergründe der Arbeitszeitregulierung, ZAS 2015, 127-135) und in der Zeitschrift „Das Recht der Arbeit“ (Entgrenzte Arbeitszeit: Wunsch, Alptraum oder arbeitsrechtliche Realität?, DRdA 2015, 9-15) publiziert.*

„Es wird eine Zeit kommen [...] wo jeder einzelne Mensch viel mehr wird arbeiten müssen, um leben zu können. Und da werden wir mit dem Achtstundentag nicht auskommen können. Denn der Arbeiter wird in den acht Stunden nicht so viel verdienen können als er braucht, um sich und seine Familie ernähren zu können.“

## 1. Gründe für gesetzliche Arbeitszeitregulierung

In den vorindustriellen Gesellschaften, die primär agrarisch bestimmt waren, gab es keinen streng abgegrenzten Arbeitstag, der von Nicht-Arbeitszeit getrennt war (vgl. Mikl-Horke 2007: 353). Ebenso war die auf Vertrag beruhende Arbeitsleistung für andere kein Massenphänomen. Wo diese in einem größeren Umfang erfolgte, wurde üblicherweise nicht an einen Vertrag, sondern an den Status der betreffenden Person (z.B. Hausbedienstete, Lehrlinge, Landarbeiter und Staatsbedienstete) angeknüpft, wenn es zu einer Regulierung kam. Das Zunehmen der Bedeutung des Vertrages für die Verwertung der Arbeitskraft basierte auf dem großen Arbeitskräftebedarf der industriellen Revolution einerseits und den Resultaten der bürgerlichen Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts andererseits, die die Aufhebung der Leibeigenschaft und die Beseitigung der zahlreichen Einschränkungen der Vertragsfreiheit (insbesondere das Zunftsystem, die staatliche, unter anderem auch strafrechtliche Regulierung des Arbeitsmarktes) bewirkten (Veneziani 1986: 31). So wurde es ermöglicht, auf vertraglicher Grundlage seine Arbeitskraft zu verwerten – und die Arbeitenden mussten dies auch tun, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Kern des Arbeitsvertrages war dabei die Arbeit für einen anderen bzw. eine andere nach Zeiteinheiten, d.h. die Aufgabe der persönlichen Bestimmungsfreiheit über die eigene Zeit. Dem Arbeitgeber/der Arbeitgeberin wurde somit durch Vertrag das Recht eingeräumt, über die Arbeitenden zu verfügen, d.h. ihnen einseitig anordnen zu können, wie sie mit ihrer Zeit umzugehen haben. Der Arbeitsvertrag ist somit der Verkauf von Lebenszeit, die damit zur fremdbestimmten Arbeitszeit wird.

Negt (1985: 21) weist zu Recht auf die Herrschaftsdimension des Arbeitsverhältnisses, gerade was die Arbeitszeit betrifft, hin. Herrschaft ist demnach „jederzeit imstande [...], Regeln vorzugeben, nach denen die Menschen ihre Zeit aufzuteilen gezwungen sind und in welchen Räumen sie sich zu bewegen haben. Herrschaft

besteht [...] in einer Detailorganisation von Raum- und Zeiteilen, die den einzelnen Menschen in seiner Lebenswelt wie in ein Korsett einspannen.“

In diesem Sinne hat die gesetzliche Regulierung der Arbeitszeit auch das Ziel, diese Herrschaft zu reduzieren und damit die Arbeitenden zu emanzipieren in dem Sinne, dass daraus eine Erweiterung der Freiheit in Form einer Zunahme an selbstbestimmter Zeit resultieren soll. Dies ist freilich paradox, da diese Freiheit ja durch ein Verbot bewirkt werden soll und damit durch hoheitlichen Zwang erfolgt: Den Arbeitenden steht es gerade nicht völlig frei, wie sie über ihre Zeit verfügen, da es ihnen ja verboten ist, die Zeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses zu verkaufen. Diese Argumentation berücksichtigt aber nicht, dass die Verwertung der Arbeitskraft sehr selten auf freien Stücken beruht, sondern darauf, dass die Arbeitenden eben nichts anderes zu verwerten haben, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Sie sind zum Angebot der Arbeitskraft existenziell genötigt – das in dem Maße, in dem sich keine Möglichkeit des Rückgriffs auf arbeitsmarktinterne Existenzweisen bietet (Vobruba 1983: 38).

Ist die „industrielle Reservearmee“ (MEW 23: 664) und somit die Konkurrenz am Arbeitsmarkt nun entsprechend groß, dann sind neben der Qualität der Arbeit der Lohn und die Länge des Arbeitstages die beiden wesentlichen Felder, auf denen der Wettbewerb zwischen den Arbeitenden und den Arbeitssuchenden stattfindet. Dabei gilt in der Regel die inverse Angebotsfunktion des Faktors Arbeit – je niedriger die Löhne sind, desto mehr wird zur zusätzlichen Arbeitsleistung gezwungen, um die Existenzsicherung zu gewährleisten (Vobruba 1983: 39).

Die Regulierung des Arbeitstages ist damit eine Antwort auf diese Marktdynamik: Zeit wird dem Verwertungsdruck, der auf den lohnabhängigen Arbeitenden lastet, entzogen, da nur bis zu einer bestimmten Grenze überhaupt konkurriert werden kann – womit sich der Kampf verstärkt auf den Entgeltbereich verlagert. Dieser und die Strategien zur Eindämmung der Konkurrenz auch dort ist jedoch nicht Bestandteil dieses Beitrages.

Halten wir an dieser Stelle fest: Die Eingrenzung des Arbeitstages hat auch freiheitsbegründende und damit emanzipatorische Wirkung, da den Arbeitenden dadurch erst die Möglichkeit gegeben wird, diese auf andere Weise als zur Arbeit zu nutzen. Aber natürlich ist dies nicht der einzige Grund für die Regulierung der Arbeitszeit, typischerweise werden in erster Linie Gesundheitsschutzaspekte angeführt (zu den arbeitsmarktpolitischen Argumenten sogleich). Bei Marx

1 Abgeordneter Partik (CSP) 17.12.1919, StenProt KonstNV 1349.

(MEW 23: 246 f) werden die unterschiedlichen Zwecke, wie so häufig, sehr anschaulich auf den Punkt gebracht:

Die „Maximalschranke [des Arbeitstages] ist doppelt bestimmt. Einmal durch die physische Schranke der Arbeitskraft. Ein Mensch kann während des natürlichen Tags von 24 Stunden nur ein bestimmtes Quantum Lebenskraft verausgaben. So kann ein Pferd tagaus, tagein nur 8 Stunden arbeiten. Während eines Teils des Tags muß die Kraft ruhen, schlafen, während eines andren Teils hat der Mensch andre physische Bedürfnisse zu befriedigen, sich zu nähren, reinigen, kleiden usw. Außer dieser rein physischen Schranke stößt die Verlängerung des Arbeitstags auf moralische Schranken. Der Arbeiter braucht Zeit zur Befriedigung geistiger und sozialer Bedürfnisse, deren Umfang und Zahl durch den allgemeinen Kulturzustand bestimmt sind. Die Variation des Arbeitstags bewegt sich daher innerhalb physischer und sozialer Schranken. Beide Schranken sind aber sehr elastischer Natur und erlauben den größten Spielraum.“ (Hervorhebungen von mir)

Neben diesen beiden Aspekten des Gesundheitsschutzes (physische Schranken) und der Eröffnung selbstbestimmter Tagesabschnitte (moralische Schranken) spielen in politischen und wissenschaftlichen Diskussion auch *beschäftigungspolitische Ziele* durch die Verkürzung der täglichen bzw. wöchentlichen Arbeitszeit eine gewisse Rolle. Es geht dabei um die Umverteilung der Arbeit in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sowie darum, dass der insbesondere dem technologischen Fortschritt geschuldete Produktivitätsgewinn nicht nur zwischen Arbeitenden und Arbeitgeber\_innen, sondern auch zwischen den Arbeitenden und den Arbeitssuchenden verteilt werden soll.

In der Folge soll jedoch nur noch auf die emanzipatorische Dimension der Arbeitszeitregulierung eingegangen werden – auf die Marx dann am Ende des Kapitels über den Arbeitstag im Kapital Bezug nimmt (MEW 23: 319): „Zum ‚Schutz‘ gegen die Schlange ihrer Qualen müssen die Arbeiter ihre Köpfe zusammenrotten und als Klasse ein Staatsgesetz erzwingen, ein übermächtiges gesellschaftliches Hindernis, das sie selbst verhindert, durch freiwilligen Kontrakt mit dem Kapital sich und ihr Geschlecht in Tod und Sklaverei zu verkaufen. An die Stelle des prunkvollen Katalogs der „unveräußerlichen Menschenrechte“ tritt die bescheidne Magna Charta eines gesetzlich beschränkten Arbeitstags, die „endlich klarmacht, wann die Zeit, die der Arbeiter verkauft, endet und wann die ihm selbst gehörige Zeit beginnt.“ Dabei wird – wie so häufig im *Kapital* – aus den Berichten der Fabriksinspektor\_innen zitiert: „Einen noch größeren Vorteil bedeutet es, daß endlich klar unterschieden wird

*zwischen der Zeit, die dem Arbeiter selbst und der, die seinem Unternehmer gehört. Der Arbeiter weiß nun, wann die Zeit, die er verkauft, beendet ist und seine eigne beginnt, und da er dies vorher genau weiß, kann er über seine eignen Minuten für seine eignen Zwecke im voraus verfügen.“*

## 2. Zum emanzipatorischen Charakter der Arbeitszeitregulierung

Die staatliche Reglementierung von Arbeitszeit i.S.d. Einschränkung von Privatautonomie hat daher auch einen emanzipatorischen Charakter, wenngleich der Zugang eindeutig paternalistisch ist. Sie schafft Freiräume für Arbeitende, da sie über diese Zeiten nicht mehr im Sinne einer Verwertung ihrer Arbeitskraft verfügen können. Ihnen ist der Verkauf eines Teils ihrer Lebenszeit als „Arbeitszeit“ verboten, und sie sind somit geradezu gezwungen, die Zeit anders als für die (Erwerbs-)Arbeit zu verwenden. In erster Linie wird ihnen so durch die Regulierung der Verwertungsdruck genommen, diese Zeiten stehen demzufolge quasi „entkommodifiziert“ zur freien Verfügung und können neben der Erholung vor allem auch der Selbstverwirklichung dienen: dem Zusammenleben mit anderen Personen, der (Aus-)Bildung, der Betreuung von Kindern und anderen Familienangehörigen, ehrenamtlicher, künstlerischer und politischer Betätigung und vielen anderen Aspekten der selbstbestimmten Gestaltung des Lebens.

Die dagegen vorgebrachten Argumente – insbesondere jenes der eingeschränkten Wettbewerbsfähigkeit durch Eingriffe in den Markt – sind freilich nicht so neu. Schon Marx hält in seiner „Inauguraladresse der Internationalen Arbeiterassoziation“ 1864 über die Einführung des 10-Stunden-Tages in England fest: „Die Mittelklasse hatte durch die notorischsten Organe ihrer Wissenschaft, durch Dr. Ure, Professor Senior und andre Weisen von diesem Schlag, vorhergesagt und nach Herzenslust demonstriert, daß jede gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit die Totenglocke der englischen Industrie läuten müsse, einer Industrie, die vampirmäßig Menschenblut saugen müsse, vor allem Kinderblut.“ (MEW Bd. 16: 11)

Und Marx weist an diesem Ort auch darauf hin, dass jegliche hoheitliche Regulierung in einem Gegensatz zur Selbstregulierung der Märkte steht und deshalb schon aus ideologischen Gründen bekämpft werde: „Der Kampf über die gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit wütete um so heftiger, je mehr er, abgesehen von aufge-

*schreckter Habsucht, in der Tat die große Streitfrage traf, die Streitfrage zwischen der blinden Herrschaft der Gesetze von Nachfrage und Zufuhr, welche die politische Ökonomie der Mittelklasse bildet, und der Kontrolle sozialer Produktion durch soziale Ein- und Vorsicht, welche die politische Ökonomie der Arbeiterklasse bildet. Die Zehnstundenbill war daher nicht bloß eine große praktische Errungenschaft, sie war der Sieg eines Prinzips. Zum erstenmal erlag die politische Ökonomie der Mittelklasse in hellem Tageslicht vor der politischen Ökonomie der Arbeiterklasse.“* (MEW Bd. 16: 11). (Hervorhebungen von mir)

Die Regulierung der Arbeitszeit in Form von Höchstgrenzen und Mindestruhezeiten ist mittlerweile zum Gemeingut der Sozialpolitik in den einzelnen Staaten Europas geworden; sogar auf europäischer Ebene besteht seit den 90er Jahren einschlägige supranationale Gesetzgebung in Form der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG (und davor der Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EWR). Damit besteht mittlerweile ein Netz an Schutzbestimmungen, die ihre Rechtfertigung in erster Linie aus dem Gesundheitsschutz (den Marx'schen „physischen Grenzen“) ableiten – emanzipatorische Aspekte spielen in der Regel im Diskurs eine weitaus geringere Rolle.

Seit dem Ende der 1980er Jahre ist jedoch ein weiterer Trend feststellbar, der nicht unwesentlich ebenfalls auf emanzipatorische Aspekte Bezug nimmt: die *Flexibilisierung der Arbeitszeit*, die nicht nur den Arbeitgeber\_inneninteressen dient, sondern auch – so zumindest das politische „Verkaufsargument“ – eine bessere Vereinbarkeit von Privat- und Arbeitsleben herstellen soll. Charakteristisch für die unterschiedlichen Formen der Arbeitszeitflexibilisierung ist, dass zwar das gesamte Arbeitszeitvolumen weitgehend unangetastet belassen wird, aber versucht wird, die konkrete Arbeitszeitverteilung so zu gestalten, dass diese den Bedürfnissen insbesondere der Arbeitgeber\_innen gerecht wird. Für Arbeitende ist unter diesen Bedingungen im Vorhinein nun immer weniger klar, wann ihre „eigenen Minuten“ beginnen und wann diese enden (dazu Risak 2015a).

### 3. Die Arbeitszeitgesetzgebung in Österreich

#### 3.1 Die Anfänge bis 1956 – Reduktion der täglichen Arbeitszeit

In Österreich wurde die Arbeitszeit bis lange ins 19. Jahrhundert hinein nicht reguliert. Die Argumente dafür legt der Motivenbericht aus 1869 anlässlich der Novellierung der Gewerbeordnung 1859 offen, der sehr

unverblümt die herrschende radikale wirtschaftsliberale Ideologie zum Ausdruck bringt: „Bezüglich der Regelung der Arbeitszeit für erwachsene, eigenberechtigte männliche Arbeiter müssen Eingriffe der Gesetzgebung in die freie Entwicklung dieser Verhältnisse, soweit es sich nicht etwa ganz ausnahmsweise um die Verhinderung staatspolizeilich unzulässiger Mißbräuche handelt, als eine Verletzung der individuellen Freiheit des mündigen Staatsbürgers angesehen werden. Mit der Arbeitsdauer steht übrigens der Arbeitslohn in innigstem Zusammenhang, dieser wird aber durch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage naturgemäß geregelt; der Staat kann und darf weder im legislativen noch im administrativen Wege darauf Einfluß nehmen, Leistung und Gegenleistung, Arbeit und Entlohnung regeln sich nach allgemein wirtschaftlichen Gesetzen, denen gegenüber sich jedes staatliche Reglementieren als ohnmächtig erweist.“<sup>2</sup>

Erst im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts kann es in der Regierungszeit des konservativen Ministerpräsident *Taafe* zu einem Paket sozialpolitischer Maßnahmen, mit denen unter dem Einfluss christlicher Sozialreformer auf die sich zuspitzende „soziale Frage“ reagiert werden sollte. Es enthielt auch staatliche Eingriffe in die Vertragsfreiheit, wobei jedoch vorrangig die Arbeitsverhältnisse in der Industrie betroffen waren und Gewerbe und Landwirtschaft weitgehend ausgespart wurden. Argumentiert wurde neben politischen (Gefährdung der Militärtauglichkeit, Gefahr für Staat und Gesellschaft durch die erstarkende Arbeiter\_innenbewegung) und produktionsbezogenen (Erhaltung der Arbeitskraft) vor allem mit gesundheitlichen und humanitären Gründen (physische Verletzung der Lohnarbeiter\_innen und überlange Arbeitszeiten) (Tálos 1983: 6).

Im Zuge dessen kam es zur Festlegung des Maximalarbeitstages: 1884 wurde für den Bergbau die Schichtdauer mit 12 Stunden und die effektive Arbeitszeit mit 10 Stunden festgelegt.<sup>3</sup> Die *Gewerbeordnungsnovelle 1885* führte den *Maximalarbeitstag von 11 Stunden in Fabriken* ein. Damit hat ein wesentliches Prinzip, nämlich die gesetzliche Regulierung der Arbeitszeit anstatt bloßer Marktmechanismen, in die Sozialpolitik Eingang gefunden, dessen grundsätzliche Bedeutung in Zukunft nicht mehr weiter diskutiert wird – in der

<sup>2</sup> Zitiert nach Tálos 1983: 5.

<sup>3</sup> 1901 kam es im Gefolge eines Streiks von 60.000 Bergarbeiter\_innen in Böhmen, Mähren und Schlesien zu einer weiteren Reduktion auf 9 Stunden pro Schicht (Tálos 1983: 9).



Folge ging es um dessen Reichweite und eine weitere Reduktion der Arbeitszeit (Tálos 1983: 7).

Die weitere wesentliche Wegmarke ist zweifelsohne die *Einführung des Achtstundentages*, die am 19.12.1918 erfolgte (und die vorerst bis zum Friedensschluss<sup>4</sup> befristet war).<sup>5</sup> Freilich war dieser auch nur auf die „fabrikmäßig betriebenen Gewerbeunternehmen“ anwendbar (§ 1 Abs. 2).

Diesem Gesetz ging insbesondere seit dem (Einiigungs-)Parteitag in Hainfeld 1889/90 ein diesbezüglicher Kampf der Arbeiter\_innenbewegung voraus, wobei die als emanzipatorisch einzuordnenden Begründungen in einem Aufruf zum 1. Mai 1890 gut zum Ausdruck kommen:

„[...]“

4. Bei achtstündiger Arbeitszeit bleiben noch acht Stunden zu Ruhe, acht Stunden zur Belehrung, Aufklärung und zum Vergnügen.

5. Bei achtsündiger Arbeitszeit werden die Fach- und Bildungsvereine wie auch die Versammlungen besser besucht.

[...]

8. Bei achtstündiger Arbeitszeit werden die Arbeitermassen politisch reifer und selbständiger.

[...]

10. Bei achtstündiger Arbeitszeit ist der Arbeiter kein bloßes Arbeitsinstrument mehr, sondern er beginnt Mensch zu sein. Dieser Sieg ist des Kampfes wert! Rüstet euch!“ (zitiert bei Tálos 1983: 8)

Die Einführung des Achtstundentages wird freilich nicht mit derartigen Argumenten begründet, sondern als Maßnahme zur *Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*. Hanusch<sup>6</sup> stützt sich in seiner Parlamentsrede zur Vorstellung des Gesetzesentwurfes nur auf dieses Argument, durch die Arbeitszeitverkürzung die „Zahl der Arbeitslosen [zu] verringern und die Zahl der Arbeitenden zu vermehren. [...] Ich möchte das so sagen, daß wir auch die Arbeit möglichst demokratisieren müssen, daß möglichst alle unterkommen.“ Und er stellt klar, dass die „achtstündige Arbeitszeit [...] in diesem Falle keine prinzipielle Frage [ist], sondern, sie ist nur eine

*Notstandsmaßregel und wird natürlich nur als solche betrachtet werden können*“.<sup>7</sup>

Die von Hanusch daneben als Begründung für den provisorischen Charakter der Einführung des Achtstundentages angeführten Erwartungen an eine internationale verbindliche Regelung der Länge des Arbeitstages bleiben jedoch vorerst unerfüllt. Der Friedensvertrag von St. Germain (StGBI 303/1919) enthält zwar im Teil XIII „Arbeit“ wesentliche Grundlagen, denen der Gedanke zugrunde liegt, dass der „Weltfrieden [...] nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden kann“. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen wird als „dringend erforderlich“ angesehen, „zum Beispiel hinsichtlich der Regelung der Arbeitszeit, der Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstages und der Arbeitswoche“. Dafür wird die Internationale Arbeitsorganisation begründet, deren erste Sitzung im Oktober 1919 in Washington die „Durchführung des Achtstundentages oder der Achtsundvierzigstundenwoche“ (Anhang 1) auf die Tagesordnung zu setzen hat. Und tatsächlich kommt es am 28.11.1919 zum Übereinkommen Nr. 1 über die Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich<sup>8</sup>, das bis zum 1.7.1921 umzusetzen ist.

So lange wird in Österreich wegen der „ungewissen Aussichten einer zwischenstaatlichen Regelung“<sup>9</sup> freilich nicht gewartet. Noch vor dem Friedensvertragsabschluss kommt es zur Einbringung einer Regierungsvorlage<sup>10</sup>, die gegenüber der bisherigen Regelung zwei wesentliche Unterschiede aufweist: Erstens ist die gesetzliche Regelung des Achtstundentages *unbefristet* und kein Provisorium mehr, und zweitens soll sie nicht auf die Industriebetriebe beschränkt sein, sondern nun auch das *Gewerbe* umfassen; lediglich die Landwirtschaft bleibt weiter ausgenommen. Begründet wird Regulierung des Arbeitstages nun nicht mehr in erster Linie – wie 1918 – mit der Bekämpfung der Arbeitslo-

4 Der Staatsvertrag von St. Germain (RGI 303/1919) wurde am 10.9.1919 abgeschlossen. Er enthält in Teil XIII Bestimmungen, die die Organisation der Arbeit betreffen, denen der Gedanke zugrunde liegt, dass der „Weltfrieden [...] nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden kann“.

5 RGI 138/1918.

6 StenProt ProvNV 22.11.1918, 5. Sitzung 124.

7 Die Beschränkung auf die Industrie wird damit sehr knapp begründet, dass für das Gewerbe so viele Ausnahmen hätten gemacht werden müssen, dass „von diesem Gesetze für diese Betriebe nicht viel übrige geblieben wäre“ (StenProt ProvNV 22.11.1918, 5. Sitzung 125).

8 Siehe [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_coo1\\_de.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_coo1_de.htm) [18.03.2016]

9 ErlRV 404 Blg KonstNV 5.

10 404 Blg KonstNV.

sigkeit, wenngleich dieses Argument immer wieder in der Parlamentsdebatte gebracht wird.<sup>11</sup>

Die Einführung des Achtstundentages wird nunmehr so dargestellt, dass dadurch „dem dringenden Verlangen der Arbeiterschaft nach einer Erfüllung ihrer seit langem verfochtenen Forderungen Rechnung“ getragen werde.<sup>12</sup> Es gehe um „eine der wichtigsten sozialpolitischen Errungenschaften, die unser neuer Staat der Arbeiterschaft gebracht hat“.<sup>13</sup> Der Ausschussbericht<sup>14</sup> vom 12.12.1919 verweist zwar auf die Beschlüsse der Washingtoner Konferenz im Oktober 1919 sowie auf die internationalen Trends zur Arbeitszeitregulierung auf 8 Stunden/Tag, ist aber sonst nicht besonders ergiebig, was die damit verfolgten Motive anbelangt. Er beruft sich wesentlich auf den *Arbeitnehmer\_innenschutz*; der Entwurf gehe „von der richtigen Annahme aus [...], daß die Arbeitskraft eines besonderen Schutzes bedarf, der ihr gerade bei uns und zu einer Zeit, da die internationale Regelung dieser Frage auf dem Marsch ist, nicht verweigert werden kann.“ Auch in der Parlamentsdebatte spielt vor allem das Argument des Gesundheitsschutzes eine große Rolle. Das Gesetz, das „ja vornehmlich den Schutz der menschlichen Arbeitskraft bezweckt.“<sup>15</sup> Hier „handelt es sich in erster Linie darum, die einzige Kraft, die wir noch haben, das ist die Volkskraft, entsprechend zu schützen“.<sup>16</sup> „Durch eine Einschränkung der zulässigen Arbeitszeit [müsse man/frau] darangehen [...], die Kraft des gesamten Volkes und damit auch des Arbeiterstandes zu schonen, ihr die Möglichkeit zu geben, sich wiederum zu erholen.“<sup>17</sup> Auch von christlich-sozialer Seite wird für den Achtstundentag eingetreten, „weil es ein Gebot der Menschlichkeit, der Erhaltung und Wiederaufrichtung unserer Volkskraft“ sei.<sup>18</sup> Die

„Arbeitskraft des Einzelnen [sei] vor jedem Raubbau zu schützen.“<sup>19</sup>

Weiters wird auf die internationale Entwicklung hingewiesen: „Kein Mensch der Welt, meine Herren, wäre in der Lage, gegenwärtig die Welle nach der Verkürzung der Arbeitszeit auf acht Stunden aufzuhalten.“<sup>20</sup> Hanusch weist auch darauf hin, dass durch sozialpolitische Konzessionen wie auch den Achtstundentag ein Erstarken der Rätebewegung verhindert werden konnte: „Gerade durch die soziale Arbeit war es möglich, daß die Arbeiterschaft zu diesem Staate und zu dieser Regierung Vertrauen gewonnen hat und war es möglich, sie gegen die Versuche widerstandsfähig zu machen, es ebenso zu machen, wie es in Bayern und Budapest war.“

Der emanzipatorische Charakter der Arbeitszeitreduktion kommt eher verdeckt und indirekt zum Ausdruck: Es ist vom „heißem Verlangen und Sehen nach Ruhe und Erholung“<sup>21</sup> der Arbeitenden ebenso die Rede wie dass „der Wunsch durch Verkürzung der Arbeitszeit [ermöglichen soll] Anteil an den Werten zu nehmen, die die Arbeit schafft, Anteil zu nehmen an den Kulturwerten der Welt, die den Arbeitern verwehrt sind“.<sup>22</sup> Es gehe darum „Schutzbestimmungen für die persönliche Freiheit, Schutzbestimmungen für die Erhaltung der Arbeitskraft“ durchzusetzen.<sup>23</sup>

Diesen nicht unbedingt prominent vorgebrachten Argumenten wird freilich wenig entgegengehalten: Der deutschnationale Industrielle Wuffe weist darauf hin, dass „es notwendig [war], der Arbeiterschaft Zugeständnisse zu machen, um eine Brücke zum Wiederaufbau einer geordneten Arbeitsdisziplin zu schaffen“.<sup>24</sup> „Die Großdeutsche Vereinigung wünscht, daß der Achtstundentag des Arbeiters nicht als ein Dauergeschenk gegeben wird, er soll dann gegeben werden, wenn alle Umstände dafür da sind, daß er ohne Einschränkung der Güterproduktion, sonach ohne Einschränkung der Entlohnung, tatsächlich durchgeführt werden kann.“<sup>25</sup> Wesentlich werden volkswirtschaftliche Argumente dagegen gebracht (Verteuerung der Arbeitskosten

11 So weiterhin Staatssekretär Ferdinand Hanusch, StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1334; ebenso Abgeordneter Spalowsky (CSP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1336.

12 ErlRV 404 Blg KonstNV 5.

13 ErlRV 404 Blg KonstNV 5.

14 548 Blg KonstNV 1.

15 Abgeordneter Wiedenhofer (SdP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1324.

16 Staatssekretär Ferdinand Hanusch (SdP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1334.

17 Abgeordneter Spalowsky (CSP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1334.

18 Abgeordneter Spalowsky (CSP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1348; ähnlich Abgeordneter Domes (SdP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1342 f.

19 Abgeordnete Boschek (SdP) 17.12.1919, StenProt KonstNV 1349.

20 Staatssekretär Ferdinand Hanusch (SdP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1332.

21 Abgeordneter Wiedenhofer (SdP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1322.

22 Abgeordneter Wiedenhofer (SdP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1325.

23 Abgeordnete Boschek (SdP) 17.12.1919, StenProt KonstNV 1353.

24 StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1325 f.

25 StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1325 f.

und Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Überwälzung der Kosten auf die Preise der Produkte, Auswirkungen auf die Familieneinkommen). Vor allem wird auf Differenzierungen und Ausnahmen hingewirkt: In der Industrie sei der Achtstundentag zu rechtfertigen, da hier „*der Arbeiter innerhalb der achtstündigen Arbeitszeit voll ausgenutzt wird*“ – im Gewerbe sei „*mehr die Anwesenheitszeit zu rechnen und nicht eine effektive Arbeitszeit, und daher muss differenziert werden*“.<sup>26</sup> Auch Skurriles findet sich – die viele Freizeit führe z.B. zu einer Verschlechterung der Gesundheit; „*[D]er Lehrjunge von heute geht nach seiner Arbeitszeit aus, er geht ins Gasthaus, raucht, trinkt, geht zu Tanzunterhaltungen und sündigt auf Kosten seiner Gesundheit*.“ Es sei nicht notwendig, „*aus gesundheitlichen Gründen den Achtstundentag einzuführen*“.<sup>27</sup>

Das mit Zustimmung der Sozialdemokratie und Christlich-Sozialen 1919 eingeführte Gesetz über den Achtstundentag blieb auch in der Zeit des Austrofaschismus (von einigen Durchlöcherungen abgesehen) die gesetzliche Arbeitszeitnorm, wenngleich ab Ende der 1920er Jahre eine Zunahme der Nichteinhaltung von den Gewerbeinspektoren festgestellt wurde (Tálos 1983: 11). Der *Anschluss Österreichs 1938* hatte zur Folge, dass die deutsche „Verordnung über die Arbeitszeit“ vom 21.12.1923<sup>28</sup> zur Anwendung kam<sup>29</sup>, die zwar den Achtstundentag als vermeintliche Norm vorsah, dann aber so viele Ausnahmen und Arbeitszeitverlängerungen vorsah, dass von diesem Grundsatz wenig übrig blieb. So soll in Deutschland 1924 für über 70 % der Arbeitenden der Achtstundentag nur auf dem Papier bestanden haben (Reidegeld 2006: 149). Die „Verordnung zur Abänderung und Ergänzung von Vorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsrechts“<sup>30</sup> vom 1.9.1939 ließ für männliche Arbeiter\_innen und Angestellte alle gesetzlichen Bestimmungen außer Kraft treten, „soweit in ihnen die Dauer der werktäglichen Arbeitszeit der Beschäftigten geregelt wird“ (§ 4). Damit war die Arbeitszeit kurzfristig gar nicht reguliert – bis die

„Verordnung über den Arbeitsschutz“ vom 12.12.1939<sup>31</sup> dann festlegte, dass die tägliche Arbeitszeit *zehn Stunden* nicht übersteigen dürfe, außer wenn viel „Arbeitsbereitschaft“ in diese Zeit fiele (Eichholz 2003: 77).

Diese Verordnung ist deshalb bedeutsam, da sie nach Kriegsende nicht außer Kraft gesetzt wurde und in der in den 1950er Jahren geführten Diskussion, ob nun in Österreich der Acht- oder der Zehnstundentag gelte, eine Rolle spielte (Tálos 1983: 12). Das Bundesministerium für soziale Verwaltung versuchte dem ein Ende zu setzen, indem es 1956 eine Verordnung<sup>32</sup> auf Basis der (deutschen) Arbeitszeitordnung 1938 erließ, nach der eine „*tägliche Arbeitszeit, die mehr als acht Stunden beträgt [...], nur mit Genehmigung des zuständigen Arbeitsinspektorates zulässig*“ ist (§ 1). Damit war der Achtstundentag sozusagen „über die Hintertür“ wieder eingeführt. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage bietet erst das AZG 1969.

### 3.2 Die Reduktion der Wochenarbeitszeit

Die Reduktion der Wochenarbeitszeit stand schon in der Zwischenkriegszeit auf der politischen Agenda der Sozialdemokratie, die eine generelle Reduktion der Wochenarbeitszeit als wichtiges Mittel zur Hebung der Beschäftigung und zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit ansah (Tálos 1983: 13). So kam es 1931 zu einer Diskussion im Parlament zwischen dem Sozialdemokraten *Otto Bauer* und dem Christlich-Sozialen *Leopold Kunschak*. *Otto Bauer* begründet die Forderung der Reduktion der Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden damit, um „*einerseits den überbeanspruchten Organismus der beschäftigten Arbeiter zu schonen und andererseits die vorhandene Arbeit auf möglichst viele Arbeiter zu verteilen*“.<sup>33</sup> In seiner Gegenrede ging *Kunschak* gar nicht auf die Gesundheitsschutzargumente ein, sondern hielt der Forderung nur entgegen, dass eine Reduktion der Wochenarbeitszeit in einer (unzumutbaren) Lohnreduktion resultieren werde und der Beschäftigungseffekt fraglich sei („*zwangsweise Einführung von Kurzarbeit*“)<sup>34</sup>. Zu einer entsprechenden Beschlussfassung kam es jedenfalls nicht – auch das 1935 von der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf beschlossene Übereinkommen Nr. 47 über die Verkürzung der Arbeitszeit auf vierzig Stunden

26 Abgeordneter Partik (CsP) 17.12.1919, StenProt KonstNV 1349.

27 Abgeordneter Dengg (GdP), StenProt KonstNV 17.12.1919, 48. Sitzung 1341. Siehe dazu die Entgegnung der Abgeordneten Boschek (SdP) 17.12.1919, StenProt KonstNV 1352.

28 RGBI 1923 I, 1249.

29 GBl für das Land Österreich 231/1939.

30 RGBI 1939 I, 1638.

31 RGBI 1939 I, 2403.

32 BGBl 195/1956.

33 StenProt 22.10.1931, 52. Sitzung 1286.

34 StenProt 22.10.1931, 52. Sitzung 1296.

wöchentlich<sup>35</sup> wurde von Österreich (übrigens bis heute) nicht ratifiziert.

Die Einführung der 40-Stunden-Woche blieb freilich weiterhin eine Forderung der Arbeitnehmer\_innenseite, wofür neben dem Schutz vor psychischer und physischer Belastung, dem Anteil am wirtschaftlichen Fortschritt (nicht nur in Form von Lohnsteigerungen) auch die Möglichkeit zu mehr Zeit für Familien, Kultur und Bildung ins Treffen geführt wurde. Die in der Zwischenkriegszeit tragende beschäftigungspolitische Argumentation trat hingegen wegen der Vollbeschäftigungssituation in den Hintergrund (Tálos 1983: 14). Auf parlamentarischer Ebene ließ eine Gesetzwerdung jedoch auf sich warten<sup>36</sup> – das heute noch in Geltung stehende, freilich vielfach novellierte *Arbeitszeitgesetz (AZG)*<sup>37</sup> wurde erst 1969 beschlossen.

Davor kam es jedoch 1959 zum Abschluss eines Generalkollektivvertrages, der eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 48 auf 45 Stunden vorsah, auf gleiche Weise wurde 1964 der Drei-Wochen-Urlaub eingeführt. 1968 verschärfte der ÖGB den Druck in den Auseinandersetzungen um die Arbeitszeitverkürzungen. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen wurde damit beauftragt, die zu erwartenden Effekte einer schrittweisen Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 40 Stunden zu untersuchen. Noch vor dem Vorliegen dieses Gutachtens leitete die SPÖ ein diesbezügliches Volksbegehren<sup>38</sup> ein, das von 889.659 Personen unterstützt wurde.<sup>39</sup> Das Gutachten kam dann zum Ergebnis, dass „auf Grund der voraussehbaren Entwicklungstendenzen eine etappenweise Herabsetzung der Normalarbeitszeit auf 40 Stunden bis etwa Mitte der 70er Jahre möglich zu sein scheint“ (zitiert nach Tálos 1983: 15). Daraufhin wurde am 29.9.1969 ein Generalkollektivvertrag abgeschlossen, der eine etappenweise Einführung der 40-Stunden-Woche bis 1975 vorsah.

Das Volksbegehren für ein Bundesgesetz betreffend die schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche sowie die Regelung der Arbeitszeit und der

Arbeitsruhe (Arbeitszeit- und Arbeitsruhegesetz)<sup>40</sup> wurde in der Folge als Gesetzesantrag parlamentarisch behandelt. Begründet war es im Wesentlichen mit drei Argumenten:

- *Teilhabe* der Arbeitnehmer\_innen am insbesondere technologischen Fortschritt und den damit bewirkten *Produktivitätssteigerungen*: „Eine der wirtschaftlichen, technischen und sozialen Entwicklung angepasste schrittweise Herabsetzung der Arbeitszeit gehört zu den wichtigsten Anliegen aller arbeitenden Menschen.“

- Im Vordergrund standen aber weiterhin vor allem Argumente des *Gesundheitsschutzes*: Die Verkürzung sei notwendig, „um für die im Zuge der technischen Entwicklung gesteigerten Anforderungen an die Arbeitskraft einen Ausgleich durch erhöhte Freizeit zu schaffen; sie ist aber auch im Hinblick auf die bereits eingetretene und in Hinkunft im Zuge der Automatisierung noch zu erwartenden Produktionssteigerung der österreichischen Wirtschaft gerechtfertigt und vertretbar.“ „Für die Verkürzung der Arbeitszeit sprechen insbesondere arbeitsmedizinische, arbeitshygienische und volksgesundheitliche Erwägungen. Wenn durch die Technisierung des Arbeitsprozesses die körperliche Ermüdung zurückgedrängt wird, so führen die modernen Arbeitsmethoden doch zu einer erhöhten psychischen Arbeitsbelastung, die durch verlängerte Erholungsmöglichkeiten ausgeglichen werden muß.“

- Weiters findet sich auch das freilich wegen der guten Beschäftigungssituation in den Hintergrund getretene *arbeitsmarktpolitische* Argument, in concreto die „Erhaltung der Vollbeschäftigung“.

Der Entwurf (und auch das AZG) sieht auch vor, dass die Verkürzung zu keiner Entgelteinbuße für die Arbeitenden führen darf und vermeidet so die bislang dagegen ins Treffen geführten Effekte auf Einkommen und Kaufkraft.

Der Ausschussbericht<sup>41</sup>, der den Entwurf des Volksbegehrens doch wesentlich überarbeitet, ist hinsichtlich der Ziele des Arbeitszeitgesetzes wenig konkret: Es soll „dem gewerkschaftlichen Anliegen des Arbeitnehmerschutzes ebenso Rechnung getragen werden wie den Problemen der Wirtschaft“. In der Folge wird in den Erläuterungen dann eigentlich nur mehr der Gesichtspunkt des *Arbeitnehmer\_innenschutzes* angeführt: „Auf Grund des Kompetenztatbestandes ‚Arbeiter- und Angestelltenschutz‘ (Art. 10 Abs. 1 B-VG

35 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_co47\\_de.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_co47_de.htm) [18.03.2016]

36 Siehe den Überblick der (erfolglosen) Gesetzesinitiativen der SPÖ für ein Arbeitszeitgesetz 1950, 1958, 1966 in 1327 BlgNR 11. GP.

37 BGBl 461/1969.

38 1327 BlgNR 11. GP.

39 [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksbegehren/Alle\\_Volksbegehren.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx) [18.03.2016]

40 1327 BlgNR 11. GP.

41 1463 BlgNR 11. GP.



in der Fassung 1929) enthält die vorliegende Regelung Normen zum Schutz der Arbeitnehmer gegen die Gefährdung ihres Lebens, ihrer Gesundheit und gegen die vorzeitige Abnützung ihrer Arbeitskraft.“ Besonders betont wird das Bemühen „eine möglichst flexible Anwendung des Arbeitnehmerschutzrechts zu ermöglichen“, was zu den zahlreichen Zulassungsnormen geführt habe. Es geht dabei um die Möglichkeit, von den zwingenden Bestimmungen des Gesetzes im Wege des Kollektivvertrages abzuweichen.

Die Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit kam freilich nicht gänzlich ohne Konzessionen an die Arbeitgeber\_innenseite. Einerseits waren gewisse Durchbrechungen vorgesehen, die heute gemeinhin als Flexibilisierung bezeichnet werden (§ 4 AZG – Andere Verteilung der Normalarbeitszeit; dazu unten): die Wochendurchrechnung (Freitag-Frühschluss bei längerer Arbeit an den anderen Tagen), Einarbeiten von Fenster- oder Zwickeltagen, Schichtarbeit sowie die Durchrechnung über längere Zeiträume.

Eine wesentliche Abweichung des im Ausschuss abgeänderten Entwurfes (der dann Gesetz wurde) vom Volksbegehrenstext ist unter dem Aspekt dieser Untersuchung vor allem die Möglichkeit der *Überstundenanordnung* durch den/die Arbeitgeber\_in. Bislang war es – insbesondere nach der VO BGBl 195/1956 – nur mit Genehmigung des Arbeitsinspektorates zulässig, über den Achtstundentag hinaus zu arbeiten. Schon der dem Volksbegehren zugrunde liegende Entwurf war diesbezüglich liberaler, wenn in § 7 Abs. 1 AZG vorgesehen war, dass bei Vorliegen eines erhöhten Arbeitsbedürfnisses gegen nachträgliche Anzeige an das Arbeitsinspektorat an höchstens 30 Tagen pro Kalenderjahr bis zu zwei Stunden täglich über die höchstzulässige Tagesarbeitszeit hinaus gearbeitet werden kann. Die Wochenarbeitszeit darf jedoch maximal um drei Stunden überschritten werden. Der diesbezüglich nicht weiter begründete Antrag des Ausschusses<sup>42</sup> sieht in § 7 Abs. 1 AZG dann vor, dass die Arbeitszeit um 5 Stunden pro Woche und darüber hinaus noch um 60 Stunden im Kalenderjahr verlängert werden darf. Wöchentlich sind dabei nicht mehr als 10 Überstunden möglich. Weiters können durch Kollektivvertrag grundsätzlich noch weitere fünf Überstunden zugelassen werden (Abs. 2 leg cit). Eine Anzeige an das Arbeitsinspektorat ist nicht mehr vorgesehen. Damit ist der Achtstundentag, wenngleich an ihm im Prinzip als „Normalarbeitszeit“ festgehalten wird, faktisch doch wesentlich

durchlöchert, da nun die Arbeitgeber\_innen ohne weitere Schwelle bei Vorliegen „erhöhten Arbeitsbedarfs“ Überstunden anordnen können.

Auch der Zuschlag für Überstunden hat eine interessante Entwicklung durchgemacht: Ursprünglich wurden die ersten vier bzw. ab 6.1.1975 die ersten fünf Überstunden pro Woche mit einem Zuschlag von 25 % und erst darüber hinausgehend mit einem von 50 % abgegolten. Die Erhöhung auf 50 % für alle Überstunden, die heute noch immer gilt, erfolgte erst mit der Novelle BGBl 1971/238 und wurde damit begründet, dass durch die Steuerbefreiung des Zuschlages ein zu hoher Anreiz zu deren Leistung bestehe, was durch die Erhöhung ausgeglichen werden sollte.<sup>43</sup> Die dort zum Ausdruck kommende Hoffnung, dass „dadurch die Kosten der Überstundenarbeit so angehoben werden, daß zu erwarten ist, daß keine regelmäßige, sondern nur eine Überstundenarbeit in begründeten Fällen in Anspruch genommen werden wird“, hat sich wohl nicht ganz erfüllt.

Mit der schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche hat die gesetzliche Reduktion der Arbeitszeit vorerst ihren Abschluss gefunden. Im Bericht Nr. 47 des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen „Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik“ aus 1984 wurde empfohlen, allfällige Verkürzungen der Wochenarbeitszeit den Kollektivvertragsparteien zu überlassen und der Flexibilisierung der Beschäftigungs- und Arbeitszeiten erhöhtes Augenmerk zu schenken (Beirat 1984: 144; zur weiteren kollektivvertraglichen Entwicklung siehe Hochreiner 2006: 176 und die dortigen weiteren Nachweise). In gesetzlicher Hinsicht war damit der Weg zur Flexibilisierung der Arbeitszeit und Dezentralisierung der Arbeitszeitpolitik (d.h. Verlagerung auf die Branchen- und Betriebsebene), wie sie dann in den 1990er Jahren stattfinden sollte, vorgezeichnet.

### 3.3 Die Flexibilisierung der Arbeitszeit

Wie bereits erwähnt, sind bereits in der Stammfassung des AZG 1969 alle Formen der Arbeitszeitflexibilisierung (abgesehen von der Gleitzeit) vorgesehen – freilich ohne dies näher zu begründen. Es geht dabei im Wesentlichen um eine Vermeidung von Überstundenzuschlägen dadurch, dass eine ungleichmäßige Verteilung der Normalarbeitszeit auf über 8 Stunden/Tag und 40 Stunden/Woche ermöglicht wird.

42 1463 BlgNR 11. GP 9.

43 ErlRV 136 BlgNR 12. GP 2.

Diese Möglichkeiten werden dann in den 90er-Jahren in zwei Novellen zum AZG ausgeweitet, wobei auch hier die Begründung eher kurz ausfällt. Die „kleine“ *Novelle BGBl 1994/446* beginnt als Regierungsvorlage<sup>44</sup>, die eigentlich nur die Arbeitszeitregelungen für Lenker\_innen im Gefolge des EWR-Beitritts 1994 zum Gegenstand hatte. Im Ausschuss<sup>45</sup> kommt es dann zu einer Ausweitung der Flexibilisierungsmöglichkeiten sowie zur Einführung einer Regelung für Gleitzeit und Dekandenarbeit, die alle nicht weiter begründet werden. Der Bericht hält lapidar fest, dass „in einzelnen Fällen längere Tagesarbeitszeiten zugelassen werden, wenn auf Grund der Art der Tätigkeit und des spezifischen Arbeitsablaufes kein gesundheitlicher Nachteil für die Arbeitnehmer entsteht“. Abseits von diesem Argument aus dem Bereich des Arbeitnehmer\_innenschutzes findet sich keine weitere Begründung.

Die nachfolgende „große“ *Novelle BGBl I 1997/46* beruht auf einem Initiativantrag von SPÖ- und ÖVP-Abgeordneten<sup>46</sup>, dem eine Einigung der Sozialpartner\_innen über den Ausbau der Gestaltungsmöglichkeiten im Arbeitszeitrecht zugrunde liegt. Dieser Initiativantrag, der 1:1 im Ausschussbericht in voller Länge zitiert wird<sup>47</sup>, wird folgendermaßen eingeleitet: „Das Arbeitszeitgesetz enthält [...] bereits zahlreiche Möglichkeiten, die Arbeitszeit an die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und des Betriebes anzupassen. [...] Diese Möglichkeiten werden jedoch von vielen Seiten als zu gering angesehen.“ Es sind dann zahlreiche Ausweitungen der Flexibilisierung der Arbeitszeit vorgesehen, wobei aber betont wird, dass „diese weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten [...] nicht dazu führen [dürfen], daß sich die betriebliche Arbeitszeit in der Praxis ausschließlich an betrieblichen Bedürfnissen (z.B. Arbeitsanfall) orientiert und die Arbeitnehmer keine Möglichkeit der Mitgestaltung haben. Der Entwurf sieht daher als Ausgleichsmaßnahmen für die langfristige Durchrechnung der Normalarbeitszeit eine Einschränkung des Weisungsrechts des Arbeitgebers, Regelungen über die Abgeltung von Zeitguthaben bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses während des Durchrechnungszeitraumes und über den einseitigen Abbau von Zeitguthaben durch den Arbeitnehmer vor.“

Außerdem kommt es zu einer Zurücknahme der behördlichen Zulassung von Abweichungen zugun-

ten autonomer Regelungen auf betrieblicher Ebene: „Das Arbeitszeitgesetz sieht in seiner geltenden Fassung zahlreiche Genehmigungsverfahren für abweichende Arbeitszeitmodelle durch die Arbeitsinspektion vor. Diese Genehmigungsverfahren sind äußerst zeitaufwendig und verhindern eine Konzentration der Arbeitsinspektion auf die wesentlich wichtigeren Beratungs- und Kontrolltätigkeiten. Der Entwurf sieht daher eine möglichst weitgehende Reduktion dieser Verwaltungsverfahren vor. Die Zulassung von abweichenden Regelungen wird in der Regel der Betriebsvereinbarung übertragen.“

Hinsichtlich der Ausweitungen der Flexibilisierungsmöglichkeiten schweigen die Parlamentarischen Materialien, lediglich bei Detailregelungen blitzen einige Bezugnahmen auf grundlegende Wertungen hervor. So z.B.: „Bei sozialen Diensten sind oft besondere Erholungsmöglichkeiten gegeben, die eine Ausdehnung der Normalarbeitszeit bis auf 24 Stunden rechtfertigen. Solche Arbeitszeiten sind zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Betreuung der betroffenen Personen durch eine Bezugsperson oft notwendig.“<sup>48</sup> Oder, dass „arbeitsintensive Aufträge, deren verspätete Erfüllung einen großen wirtschaftlichen Nachteil zur Folge hätte (z.B. Pönale, Entgang von Folgeaufträgen)“, zusätzliche Überstunden rechtfertigen können.

Von einer Einschränkung der Normalarbeitszeit und der tatsächlich gearbeiteten Arbeitszeit ist freilich nicht mehr die Rede – der Fokus liegt auf der Schaffung weiterer Ausnahmen vom Grundprinzip des Achtstundentages und der 40-Stunden-Woche, die – wenn überhaupt – mit den Bedürfnissen der Wirtschaft begründet werden und deren Zulassung mit Vorkehrungen zur Sicherung des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt wird.

Ein neuer Aspekt kommt nunmehr hinzu: die Vorhersehbarkeit der Freizeit, die umso wichtiger wird, als durch die Flexibilisierungsmöglichkeiten viel weiter gehende Eingriffe durch die Arbeitgeber\_innen möglich sind. Erstmals wird mit der *Novelle 1997* auch für Vollzeitbeschäftigte das Weisungsrecht des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin hinsichtlich der Lage der Arbeitszeit (und damit auch der Freizeit) eingeschränkt. Damit soll „Arbeit auf Abruf und Arbeit nach Arbeitsanfall“<sup>49</sup> verhindert werden. Es werden somit – nach Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten – als abschwächende Gegenmaßnahme die Regelungen für Teilzeitbeschäftigte hinsichtlich der Verteilung der Arbeitszeit übernommen (siehe unten Pkt. 3.4).

44 1596 BlgNR 18. GP.

45 1672 BlgNR 18. GP.

46 IA 408/A 20. GP.

47 AB 622 BlgNR 20. GP.

48 AB 622 BlgNR 20. GP 4.

49 AB 622 BlgNR 20. GP 7.

Die *letzte große Arbeitszeitnovelle* erfolgte 2007 (BGBl I 2007/95), die weitere Möglichkeiten der Ausweitung der Normalarbeitszeit auf 10 Stunden und zusätzliche Möglichkeiten zur Leistung von Überstunden sowie die weitere Vereinfachung von Flexibilisierungsmöglichkeiten vorsah (dazu Standeker/Risak/Gether 2007: III; Heilegger 2014: 80). Im Gegenzug kam es zur Einführung eines gesetzlichen Zuschlages für die Mehrarbeit von Teilzeitbeschäftigten, auf den jedoch hier nicht weiter eingegangen werden soll (dazu Risak 2007; Risak 2009). Das Regierungsprogramm für die 23. GP legt die Intentionen offen: „*Flexibilisierung des gesetzlichen Arbeitszeitrechts [...] Verbesserte Durchsetzung des Arbeitszeitschutzes zur Förderung des Gesundheitsschutzes und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Freizeit [...] Vereinfachung solcher flexibler Arbeitszeitmodelle, die im Interesse beider Arbeitsvertragsparteien liegen.*“<sup>50</sup> Die Novelle enthält nach dem Ausschussbericht<sup>51</sup> einerseits Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität von Unternehmen im Hinblick auf schwankende Auslastungen sowie andererseits Regelungen zur Vereinfachung des Arbeitszeitrechts. Damit ist die Richtung klar: *Deregulierung im Bereich der Vollzeitbeschäftigung* um die Einsatzmöglichkeiten der Arbeitnehmer\_innen möglichst flexibel und die daraus resultierenden Mehrkosten gering zu halten. Dazu im Gegensatz steht die Politik der Arbeitnehmer\_innenseite, den „Flexibilisierungsgewinn“ nicht nur den Arbeitgeber\_innen zukommen zu lassen, sondern auch die Arbeitnehmer\_innen daran zu beteiligen (Klein/Heilegger/Schwarz 2011: 32).

Dieser Trend zur Flexibilisierung setzt sich weiter fort: Das Regierungsprogramm für die laufende 25. GP<sup>52</sup> sieht somit Maßnahmen vor, „*die die Gestaltung von Freizeit und Arbeitszeit im Interesse der ArbeitnehmerInnen sowie der Unternehmen verbessern*“. Unter dem Bullet-Point-Header „Höchstleistungszeiten anheben“ findet sich als Maßnahme: „*Arbeitszeiten mit einem Anteil an aktiver Reisezeit bis zu 12 Stunden unter der Berücksichtigung der für Lenker geltenden Vorschriften; bei Gleitzeit bis zu 12 Stunden (Gleit- oder Überstunden) unter Einhaltung der wöchentlichen Höchstleistungszeit von 50 Stunden zur Erreichung größerer Freizeitblöcke*“. Die Anhebung der Arbeitszeit

für Lenkzeiten erfolgte mit BGBl I 152/2015 mit der Begründung, dass damit „*insbesondere die Rückkehr an den Arbeits- bzw. Wohnort noch am Tag der auswärtigen Arbeitsleistung ermöglicht werden*“ soll.<sup>53</sup> Die Ausweitung der Normalarbeitszeit bei Gleitzeit steht noch aus – dem Vernehmen nach deshalb, da keine Einigkeit über die ebenfalls im Regierungsprogramm vorgesehene leichtere Zugänglichkeit der sechsten Urlaubswoche durch Anrechnung von Vordienstzeiten bei anderen Arbeitgeber\_innen erzielt werden konnte.

### 3.4 Sonderfall: Teilzeit

Bis Anfang der 1990er gab es keine besondere arbeitszeitrechtliche Regulierung der Teilzeitarbeit – im Rahmen der Vertragsfreiheit waren somit, was das Ausmaß sowie die Lage und insbesondere deren kurzfristige einseitige Änderung durch Arbeitgeber\_innen betrifft, sehr weit gehende Vereinbarungen möglich. 1992 kommt es dann im sogenannten „Arbeitsrechtlichen Begleitgesetz“ (BGBl 1992/833), das arbeitsrechtliche Begleitmaßnahmen zur Pensionsreform (Anhebung der Altersgrenze für Frauen) enthält, zu zahlreichen Gesetzesänderungen. Diese betreffen vor allem die Gleichbehandlung der Geschlechter und es werden wegen der Gender-Dimension von Teilzeitarbeit erstmals auch Regelungen zur Teilzeit in das AZG eingefügt. Zur Begründung wird ausgeführt, dass „*Teilzeitarbeit als wirksame Maßnahme zur Entlastung des Arbeitsmarktes sowie als sinnvolle Möglichkeit, Berufstätigkeit und Kinderbetreuung miteinander zu vereinbaren, propagiert*“ werde.<sup>54</sup> Während bei der Regulierung der Vollzeitbeschäftigung „*im wesentlichen die Begrenzung der Arbeitszeit im Interesse des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer*“ bezweckt werde, haben die Arbeitszeitregelungen bei Teilzeitbeschäftigten dezidiert eine andere Stoßrichtung: „*Da [Teilzeitbeschäftigte] wegen des geringeren Ausmaßes der Arbeitszeit sehr flexibel einsetzbar sind und die Praxis von dieser Möglichkeit nicht selten exzessiv Gebrauch gemacht hat, sind auch für Teilzeitbeschäftigte Schutzmaßnahmen erforderlich. Durch diese soll die Verfügbarkeit der Teilzeitbeschäftigten beschränkt und so den teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmern die ungestörte Inanspruchnahme ihrer Freizeit gewährleistet werden*“ (Hervorhebungen von mir). Anders als bei der Arbeitszeitreduktion geht es nicht um die Schaffung von (zeitlichen) Freiräumen,

50 <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> [18.03.2016].

51 7733 BlgNR 23. GP 1.

52 <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=53264> [19.03.2016].

53 ErlRV 903 BlgNR 25. GP 7.

54 ErlRV 735 BlgNR 18. GP 43.

sondern um die Lage der von ihrem Ausmaß her als unproblematisch anzusehenden Arbeitszeit. *„Eine exakte Festsetzung von Ausmaß und Lage der Arbeitszeit [...] ist notwendig, um es dem Arbeitnehmer zu ermöglichen, über seine Freizeit zu disponieren. [...] Eine Vereinbarung, die dem Arbeitgeber ermöglicht, das Ausmaß der Arbeitszeit zu variieren oder die Lage der Arbeitszeit nach Belieben einseitig festzusetzen, widerspricht daher dieser – zugunsten des Arbeitnehmers zwingenden – Bestimmung. Abs. 3 schränkt daher das [bislang bestehende] Weisungsrecht des Arbeitgebers [...] ein. [...] Ein Eingriff in die Freizeit des Arbeitnehmers kann aber nicht nur durch einseitige Festlegung von Ausmaß und Lage der Arbeitszeit durch den Arbeitgeber, sondern auch dadurch erfolgen, daß dieser die Möglichkeit erhält, beliebig Mehrarbeit anzuordnen. Abs. 4 schränkt daher die Möglichkeit zur Anordnung von Mehrarbeit in mehrfacher Hinsicht ein.“*

Hervorzuheben ist, dass die Verteilung der vereinbarten Arbeitszeit, d.h. deren Lage, bis dahin durch die Arbeitgeber\_innen einseitig im Rahmen der Billigkeit durch Weisungen festgelegt werden konnte, sofern keine Regelungen in Kollektivvertrag, Betriebsvereinbarung oder Einzelvertrag dem entgegenstanden. Von diesem Weisungsprinzip wird nunmehr mit der AZG-Novelle 1992 für Teilzeitbeschäftigte abgegangen und das seitdem bestehende grundsätzliche Vereinbarungsprinzip 1997 auf Vollzeitbeschäftigte ausgedehnt (siehe oben Pkt. 3.3).

Weiters wird die Disposition der Arbeitnehmer\_innen über ihre arbeitsfreie Zeit dadurch geschützt, dass auch bei Vorliegen einer Mehrarbeitsverpflichtung ein Ablehnungsrecht besteht, wenn der Ableistung der Mehrarbeit berücksichtigungswürdige Interessen entgegenstehen, *„beispielsweise Betreuungspflichten für Kinder während der Zeit der in Aussicht genommenen Mehrarbeit“*<sup>55</sup> Und für Arbeitnehmer\_innen, die Elternteilzeit nach dem MSchG oder dem VKG in Anspruch nehmen, kann eine Mehrarbeitsverpflichtung vertraglich gar nicht begründet werden. *„Sie würde mit der Notwendigkeit der Kinderbetreuung nicht im Einklang stehen“*<sup>56</sup>. 2007 betonen die Gesetzesmaterialien mangelnde Mehrleistungsverpflichtung in diesem Fall nochmals, *„weil dies dem Sinn und Zweck der Elternteilzeit widerspricht“*<sup>57</sup>.

55 ErlRV 735 BlgNR 18. GP 44.

56 ErlRV 735 BlgNR 23. GP 44.

57 ErlRV 141 BlgNR 23. GP 6.

Die dargestellten Bestimmungen zur Teilzeit stehen weiterhin in Geltung und wurden dann 2007 durch die Regelungen zum Zuschlag für die Mehrarbeit bei Teilzeitbeschäftigten ergänzt. Dieser soll eine *„faire Abgeltung der im betrieblichen Interesse eingebrachten Flexibilität von Teilzeitbeschäftigten“*<sup>58</sup> sichern, wobei *„jedoch verhindert werden [soll], dass durch die Regelung des Mehrarbeitszuschlages die derzeit mögliche Flexibilität ausgeschaltet wird“*.

#### 4. Ergebnis und Schlussfolgerungen

Die historische Entwicklung der Arbeitszeitregulierung lässt sich rückblickend grob in drei Epochen unterteilen, wobei der Aspekt der Emanzipation in der Regel eine geringe Rolle spielt und erst in letzter Zeit, die von der Flexibilisierung und der Rückkehr zu autonomer Arbeitszeitregulierung geprägt ist, wieder an Bedeutung gewinnt. Dies hat aber paradoxerweise auch den Effekt, dass damit die in erster Linie von der Arbeitgeber\_innenseite gewünschte, für Arbeitende nicht unbedingt vorteilhafte Kostensenkung und Möglichkeit der Anpassung der Arbeitszeit an betriebliche Bedürfnisse unterstützt wird.

- 1848 – 1956: Der Kampf um die *Regulierung der Dauer des Arbeitstages*, der vor allem mit Argumenten des Gesundheitsschutzes geführt wird. Daneben spielt insbesondere bei der ersten Einführung 1918 auch das Argument der Umverteilung der Arbeit und der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eine herausragende Rolle. Emanzipatorische Argumente werden nicht prominent ins Treffen geführt.

- 1930 – 1975: Der Kampf um die *Regulierung der Dauer der Arbeitswoche* wird ebenfalls in erster Linie mit Gesundheitsschutzargumenten geführt, wobei aber auch die Teilhabe am Produktivitätsgewinn angezogen wird. Eher untergeordnet ist die Rolle arbeitsmarktpolitischer Argumente, emanzipatorische Aspekte sind kaum präsent. Gerade Letztere würden jedoch den Diskurs bereichern und schwieriger durch ökonomische Argumente widerlegt werden können.

- 1980 – heute: Die *Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit* soll in erster Linie eine Kostensenkung bewirken und die flexiblere Anpassung des Arbeitskräfteeinsatzes an betriebliche Auslastungsschwankungen zur Hebung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen. Daneben werden auch emanzipatorische Argumente gebracht, die

58 Regierungsprogramm für die 23. GP 53.



sich insbesondere auf eine bessere Vereinbarkeit von Privatleben und Arbeit beziehen – abgesichert wird dies durch eine Einschränkung des einseitigen Zeitein teilungsrechts durch die Arbeitgeber\_innen. Da es hier im Wesentlichen auf den Konsens der Vertragsparteien ankommt und typischerweise ein Machtungleichgewicht zuungunsten der Arbeitenden besteht, nützen die erweiterten Flexibilisierungsmöglichkeiten häufig in erster Linie den Arbeitgeber\_innen (Risak 2015a: 15).

Arbeitgeber\_innen gehen daher in der derzeitigen wirtschaftlichen Situation wenig Risiken ein, wenn sie einer weiteren Arbeitszeitautonomie der Arbeitnehmer\_innen zustimmen: Gerade bei steigender Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung werden Arbeitnehmer\_innen die ihnen eingeräumten Freiheiten in erster Linie als Möglichkeit nutzen, sich als flexibel, leistungsbereit und dauernd verfügbar zu zeigen (siehe zur Problematik der Dauererreichbarkeit Risak 2013). Damit verfolgen sie die individuelle Strategie, sich als „wertvoller“ als ihre Kolleg\_innen zu präsentieren und sich so gegen Kündigungen abzusichern oder für einen beruflichen Aufstieg in Stellung zu bringen. Dabei geraten dann gerade jene Personen ins Hintertreffen, die über die vereinbarte Normalarbeitszeit hinaus aus verschiedensten Gründen nicht dauernd zur Verfügung stehen, und für die eine Flexibilität im Sinne von Emanzipation und erweiterter Selbstbestimmung besondere Bedeutung hätte. Dies kann die (i.d.R. unbezahlte) Sorgearbeit in Form von Kinderbetreuung oder Pflege Alter und Kranker ebenso betreffen wie eine weitere Erwerbstätigkeit oder parteipolitisches oder zivilgesellschaftliches Engagement.

Gerade dieses Beispiel zeigt, dass formale rechtliche Freiheit und Selbstbestimmung nicht nur oft wenig bewirken, sondern sich gar in das Gegenteil verkehren können: Ohne ausreichende materielle Ressourcen und rechtliche bzw. institutionelle Absicherungen führen diese zu einer Verstärkung des Wettbewerbs unter den Arbeitenden und insgesamt zu einer Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen. Ein Diskurs über Emanzipation und Selbstbestimmung in Arbeitszeitfragen, der diese Dimension nicht berücksichtigt, sondern auf der Stufe des Formalen stehen bleibt, bringt zwar formalrechtlich mehr Autonomie, aber faktisch mehr Unfreiheit – dass dies nicht im Interesse der Arbeitenden sein kann, liegt auf der Hand.

## Literatur:

- Beirat für Wirtschafts- u. Sozialfragen (1984): *Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik*. Wien.
- Eichholz, D. (2003): *Die Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939 – 1945*. München: G.G. Sauer Verlag.
- Heilegger, G. (2014): Tendenzen im Arbeitszeitrecht, *juridikum* 1/2014, 80-97.
- Hochrainer, K. (2006): Österreichs Arbeitszeitpolitik im Aufbruch. In: Steltzer-Orthofer, Ch. (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch*. Wien: Mandelbaum.173-203.
- Klein, Ch./Schwarz, B. (1994): *Neuerungen im Arbeitszeitrecht*. Wien: Orac.
- Klein, Ch./Heilegger, G./Schwarz, B. (2011): *Arbeitszeitgesetz*<sup>3</sup>. Wien: ÖGB-Verlag
- MEW 23 (1962): Marx-Engels-Werkausgabe. *Das Kapital, Erster Band*. Berlin: Dietz Verlag.
- Mikl-Horke, G. (2007): *Industrie- und Arbeitssoziologie*<sup>6</sup>. München/Wien: Oldenbourg.
- Negt, O. (1985): *Lebendige Arbeit, enteignete Zeit*. Frankfurt/M.: Campus.
- Reidegeld, E. (2006): *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland Bd. II: Sozialpolitik in Demokratie und Diktatur 1919 – 1945*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Risak, M. (2007): *Der Mehrarbeitszuschlag – Überlegungen zu den Neuerungen in § 19d AZG*. ZAS 42(6), 253-262.
- Risak, M. (2009): *Aktuelle Rechtsprobleme des Mehrarbeitszuschlages – Zeitausgleich/Durchrechnung/Europarecht*. ZAS 44(6), 309-318.
- Risak, M. (2013): *Arbeiten in der Grauzone zwischen Arbeitszeit und Freizeit*. ZAS 48(6), 296-302.
- Risak, M. (2015a): *Entgrenzte Arbeitszeit: Wunsch, Alptraum oder arbeitsrechtliche Realität?*. DRdA, 1(355), 9-15.
- Risak, M. (2015b): *Hintergründe der Arbeitszeitregulierung: Gesundheitsschutz – Emanzipation – Arbeitsmarktpolitik*. ZAS 50(2a), 127-135.
- Standeker, E./Risak, M./Gether, G. (2007): *Arbeitszeit NEU*. Wien: Manz.
- Tálos, E. (1981): *Staatliche Sozialpolitik in Rekonstruktion und Analyse*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Tálos, E. (1983): Arbeitszeitpolitik – Der Kampf um die Arbeitszeit. In: Tálos, E./Vobruba, G. (Hg.): *Perspektiven der Arbeitszeitpolitik*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 3-22.
- Veneziani, B. (1986): The Evolution of the Contract of Employment. In: Hepple, B. (ed.): *The Making of Labour Law in Europe*. Oxford: Hart Publishing.