

Samuli Hiilesniemi

## Arbeitszeiterfassung in Finnland

### AUF EINEN BLICK

**Arbeitszeiterfassung ist in Finnland sachlich unumstritten und in der Rechtsprechung seit Langem verankert. Die aktuellen Regelungen stehen jedoch nicht völlig im Einklang mit den Anforderungen, die der Europäische Gerichtshof (EuGH) 2019 in einem Urteil formuliert hat. Dieses Papier gibt einen Überblick, wie sich die rechtlichen Grundlagen der Arbeitszeiterfassung in Finnland entwickelt haben und inwiefern Anpassungsbedarf mit Blick auf das EuGH-Urteil besteht.**

### EINLEITUNG

Wie in den anderen nordischen Ländern gilt auch für den Arbeitsmarkt in Finnland das sogenannte nordische Modell, das sich durch die wichtige Rolle, die die Sozialpartner spielen, und durch die Schlüsselfunktion, die Tarifverträgen in der Arbeitsmarktregulierung zukommt, auszeichnet. Obwohl es in den letzten Jahren aufgrund politischer und sozioökonomischer Entwicklungen zu großen Veränderungen kam, ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad nach wie vor hoch und die meisten Segmente des Arbeitsmarktes unterliegen Tarifverträgen, die auf Branchenebene ausgehandelt wurden.<sup>1</sup> Zwar gibt es mehrere Bereiche, in denen in landesweit geltenden Tarifverträgen Abweichungen vom Arbeitszeitgesetz, Finnlands vorrangigem Rechtsinstrument betreffend die Arbeitszeit, zulässig sind, aber dies gilt nicht für Abschnitt 32, in dem es um die Arbeitszeiterfassung, also das „Arbeitszeitregister“, geht. Folglich wird die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung nicht in Kollektivvereinbarungen festgelegt, sondern gehört zu den arbeitsrechtlichen Aspekten, die ausschließlich gesetzlich geregelt werden.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erließ am 14.5.2019 sein Urteil in der Rechtssache C-55/18 – Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) gegen Deutsche Bank SAE. Das von der Audiencia Nacional (dem Nationalen Gerichtshof Spaniens) eingereichte Ersuchen um eine Vorabentscheidung nach Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) „betrifft die Auslegung von Art. 31 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [...], der Art. 3, 5, 6, 16 und 22 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (Abl. 2003 L 299, S. 9) sowie von Art. 4 Abs. 1, Art. 11 Abs. 3 und Art. 16 Abs. 3 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 (Abl. 1989 L 183, S. 1)“. Anlass des Rechtsstreits war das Fehlen eines betriebsinternen Systems zur Erfassung der von den Arbeitnehmern der Deutschen Bank SAE geleisteten täglichen Arbeitszeit, wogegen CCOO klagte. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass die EU-Arbeitszeitrichtlinien „dahin auszulegen sind, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaates entgegenstehen, die nach ihrer Auslegung durch die nationalen Gerichte die Arbeitgeber nicht verpflichtet, ein System einzurichten, mit dem die von einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann“.<sup>2</sup>

In Finnland waren und sind korrekte Arbeitszeitaufzeichnungen von entscheidender Bedeutung in der Rechtsprechung, wenn es zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten zu Streitigkeiten über geleistete Arbeitsstunden und Vergütungen kommt. Die Gesetzgebung will sicherstellen, dass alle erforderlichen Informationen klar, zugänglich und leicht verständlich sind, keiner gesonderten Berechnungen bedürfen und keine zusätzlichen Schwierigkeiten bereiten. Generell sollte immer zweifelsfrei festzustellen sein, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten wurden und werden (Hietala et al. 2020: 233). Bisher war die Pflicht zur Arbeits-

zeiterfassung nie eine große Streitfrage in Finnland. Auch wenn Streitigkeiten über Arbeitszeiten keineswegs selten sind, so betreffen sie selten das Vorhandensein oder den Zugang zu den Arbeitszeitaufzeichnungen selbst. Die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung erfüllt ihren Zweck also auf nationaler Ebene in hohem Maße. Und doch werfen jüngere rechtliche Entwicklungen Fragen auf, inwiefern die aktuellen Bestimmungen mit Blick auf das EuGH-Urteil ausreichend sind.

## SEIT 1917: PFLICHT ZUR „LISTENFÜHRUNG“

Angesichts Finnlands langer Geschichte von Regelungen zur Aufzeichnung von Arbeitszeit, die zum Teil sogar der Unabhängigkeitserklärung des Landes am 4.12.1917 vorausgingen, mag es vielleicht überraschen, dass das aktuelle Urteil in der Rechtssache C-55/18 in Finnland weitgehend verhallte und weder zu akademischen Debatten noch zu Anträgen geführt hat, die gegenwärtige Gesetzgebung zur Arbeitszeiterfassung auf den Prüfstand zu stellen. Einzig vonseiten der Gewerkschaften gab es eine sofortige (öffentliche) Reaktion. Helena Lamponen, Leiterin der Rechtsabteilung des Gewerkschaftsbunds für akademische Berufe (Akavan Erityisalat<sup>3</sup>), übte mit Blick auf das EuGH-Urteil offene Kritik an der finnischen Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie bzw. dem damals gerade frisch novellierten Arbeitszeitgesetz (Lamponen 2019: 32–34).<sup>4</sup>

Der rechtliche Hintergrund der Vorschriften zur Arbeitszeitaufzeichnung lässt sich bis zum 27.11.1917 zurückverfolgen, dem Tag, an dem das finnische Parlament das Gesetz über den Achtstundentag<sup>5</sup> verabschiedete. Das Gesetz beinhaltete auch die Verpflichtung für Arbeitgeber, „Listen“<sup>6</sup> zu führen, in denen die Überstunden und die in Notfallsituationen geleisteten Arbeitsstunden ihrer Beschäftigten sowie die für diese Arbeiten gezahlten Zuschläge dokumentiert wurden.<sup>7</sup> Schon in diesen Bestimmungen war vorgeschrieben, dass Arbeitgeber diese Aufzeichnungen auf Anfrage den Arbeitsaufsichtsbehörden und Arbeitnehmervertretungen vorlegen und Letzteren auf Verlangen auch kostenlos monatliche Auszüge aushändigen mussten.<sup>8</sup>

Diese mit dem Gesetz von 1917 eingeführte Pflicht wurde auch in das nachfolgende Gesetz übernommen. Im Arbeitszeitgesetz von 1946<sup>9</sup> wurden die entsprechenden Bestimmungen lediglich im Wortlaut etwas geändert, aber weiterhin in demselben Abschnitt angeführt, in dem es um Arbeitszeiten ging. Abgesehen von einigen geringfügigen Änderungen<sup>10</sup> blieb diese Pflicht im Wesentlichen über mehrere Jahrzehnte bestehen. Aber auch wenn das Gesetz im Laufe der Jahre nur wenige Veränderungen erfuhr, so gab es doch als Reaktion auf Gerichtsurteile einige Ergänzungen – oder zumindest Klarstellungen. Beispielsweise entschied der Oberste Gerichtshof Finnlands, dass Beschäftigte ein Anrecht auf Vergütung ihrer geleisteten und gesetzlich zulässigen Überstunden auf Grundlage ihrer eigenen Arbeitszeitaufzeichnungen haben, wenn der Arbeitgeber kein Arbeitszeitregister führt und nicht nachweisen kann, dass die Aufzeichnungen des oder der Beschäftigten falsch sind.<sup>11</sup>

Die Rechtmäßigkeit und die Geltung der Aufzeichnungspflicht wurden, so lässt sich die Historie der Aufzeichnungspflicht in Finnland zusammenfassen, im Allgemeinen nicht angezweifelt. Interessante Änderungen ergaben sich erst mit dem Arbeitszeitgesetz von 1996, mit dem auch die Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23.11.1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in finnisches Recht umgesetzt werden sollte. Mit dem Gesetz von 1996 wurden sowohl das vorhergehende Arbeitszeitgesetz als auch andere Rechtsvorschriften<sup>12</sup> zur Bestimmung und Regulierung der Arbeitszeit aufgehoben.

## DIE NÄCHSTE ETAPPE: EINFÜHRUNG VON ARBEITSZEITREGISTERN 1996

Das reformierte Arbeitszeitgesetz trat 1996 in Kraft, also zu dem Zeitpunkt, bis zu dem die Richtlinie 93/104/EG von den Mitgliedstaaten verbindlich umgesetzt werden musste. Es wurde daher so ausgearbeitet, dass es den Anforderungen der Richtlinie entsprach. Das Gesetz enthält zwar mehrere Bestimmungen, die auf die Arbeitszeitregelungen der 1940er Jahre zurückgehen, aber auch die in der EU-Richtlinie enthaltenen Vorschriften wurden sorgfältig und umfassend bewertet und in der Regierungsvorlage<sup>13</sup> berücksichtigt. Als rechtlichen Hintergrund der Pflicht, die Arbeitszeit zu erfassen, und zur Klärung der Frage, ob die vorhergehenden Bestimmungen überhaupt eine unmittelbare Verpflichtung darstellten, sämtliche Arbeitszeit zu messen, oder in dieser Hinsicht uneindeutig waren (wie man angesichts der Fragmentierung der gesetzlichen Regelungen und der ausufernden Rechtsprechung behaupten könnte), führt das Arbeitszeitgesetz von 1996, wenn auch kurz, so doch klar und deutlich die Richtlinie 93/104/EG an, die – wie auch die Regierungsvorlage bestätigt – von den Arbeitgebern fordert, alle Arbeitsstunden einer jeden Arbeitskraft zu dokumentieren (HE 34/1996 vp: 28).

Im Gegensatz zu den vorhergehenden Rechtsvorschriften war in diesem Gesetz nicht länger die Rede von „Listen“ zur Arbeitszeiterfassung. Stattdessen wurde in Abschnitt 37 ein neues Konzept eingeführt: das „Arbeitszeitregister“. Mit Unterabschnitt 1 von Abschnitt 37 wurde den Arbeitgebern vorgeschrieben, sämtliche Arbeitsstunden aller Beschäftigten und die dafür erhaltene Vergütung zu dokumentieren, ohne dabei zwischen Regelarbeitszeit, Überstunden oder Sonntagsarbeit zu unterscheiden. In der Regierungsvorlage wurde auf die Fragmentierung der vorhergehenden Rechtsvorschriften hingewiesen, und zwar mit der Schlussfolgerung, dass die Unterschiede in den Methoden der Arbeitszeiterfassung in erster Linie auf die in den verschiedenen Branchen etablierten Praktiken zurückzuführen und faktisch unbedeutend gewesen seien (HE 34/1996 vp: 66). War die Pflicht bis dahin für die Arbeitgeber eine etwas vage Bürde gewesen, die sich von Branche zu Branche unterschied, so handelte es sich nun um eine eindeutige Pflicht, die auf einer neuen für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlichen Vorschrift basierte.

Unter den neuen Bestimmungen waren zwei Methoden der Arbeitszeitaufzeichnung erlaubt, die beide sowohl den Beschäftigten als auch den Inspektor\_innen der für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zuständigen Behör-

den ausreichende Informationen über Arbeitsstunden und die entsprechende Vergütung liefern sollten. Die Arbeitgeber konnten sich frei für eine der beiden entscheiden. Beide Methoden haben auch heute noch Bestand und werden daher im nächsten Kapitel dieses Papiers, das sich mit der aktuellen Rechtslage beschäftigt, näher erläutert.

Neben den beiden Alternativen für die Arbeitszeitmessung wurde den Arbeitgebern mit dem Arbeitszeitgesetz von 1996 auch eingeräumt, mit ihren Beschäftigten die Bezahlung von Mehrarbeit, Überstunden und Sonntagsarbeit als gesonderte monatliche Vergütung zu vereinbaren und sich auf „Vorbereitungs- und Ergänzungsarbeiten“ zu einigen.<sup>14</sup> Wenn so eine Vereinbarung getroffen wurde, war es dem Arbeitgeber erlaubt, in dem Register eine geschätzte Stundenzahl der monatlichen Mehrarbeit, Überstunden und Sonntagsarbeit zu notieren.<sup>15</sup> Die Arbeitgeber waren verpflichtet, die Arbeitszeitaufzeichnungen den Arbeitsschutzinspektor\_innen und den Arbeitnehmervertreter\_innen der Belegschaft vorzulegen.

Bereits bei der Erarbeitung des Arbeitszeitgesetzes von 1996 war offensichtlich, dass flexible Arbeitszeitmodelle an Bedeutung gewinnen würden. Das Gesetz erlaubte Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretungen, Arbeitszeitvereinbarungen auf lokaler Ebene zu treffen, und man ging davon aus, dass sich dies erheblich auf die Ermittlung der Arbeitszeit auswirken könnte. Das geht deutlich aus der Regierungsvorlage hervor, in der es heißt, dass sowohl die Beschäftigten und ihre Vertretungen als auch die für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zuständigen Behörden und die gewerkschaftlichen Vertrauensleute das Recht haben sollten, auf Verlangen eine schriftliche Mitteilung über die im Arbeitszeitregister oder in den Dienstplänen eingetragenen Zeiten zu erhalten. Des Weiteren wird in der Regierungsvorlage festgestellt, dass die Bedeutung von Dienstplänen als Indikator für die Regelarbeitszeit zunehmen werde, da es immer häufiger zu flexiblen Arbeitszeitregelungen komme. Hier spielte vermutlich der Gedanke eine Rolle, dass flexible Arbeitszeitmodelle zu größeren Abweichungen führen würden zwischen dem im Gesetz verankerten Grundprinzip und den vor Ort getroffenen Vereinbarungen, die Alternativen zur Regelarbeitszeit anbieten. Diese Abweichungen wären nicht unbedingt allein mit einem Blick auf die im Arbeitszeitregister festgehaltenen Arbeitsstunden der Beschäftigten erkennbar, wenn nicht auch die vor Ort vereinbarte „Regelarbeitszeit“ bekannt wäre. Folglich wird die Bedeutung von Dienstplänen herausgestellt, vor allem für den Fall von Streitigkeiten über die Berechnung der Überstundenvergütung (HE 34/1996 vp: 26 f.).

## NOVUM „FLEXARBEIT“ AB 2019

Im Arbeitszeitgesetz von 2019 finden sich die Bestimmungen über die Arbeitszeiterfassung unter der Überschrift „Arbeitszeitaufzeichnungen“ in Kapitel 7. Dieses Kapitel enthält auch Bestimmungen zur Arbeitszeitanpassung (Abschnitt 29), zu Dienstplänen (Abschnitt 30), zu Fahrtenbüchern von Berufskraftfahrer\_innen (Abschnitt 31) und zum Arbeitszeitregister (Abschnitt 32). Im Folgenden wird insbe-

sondere der Abschnitt zum Arbeitszeitregister analysiert und bewertet.

Die ersten Bestimmungen von Abschnitt 32 des Arbeitszeitgesetzes von 2019 unterscheiden sich kaum von denen des Gesetzes von 1996. Die generelle Pflicht von Arbeitgebern, die Arbeitsstunden aller Beschäftigten und die dafür geleistete Vergütung zu dokumentieren, ist auch im neuen Gesetz festgeschrieben. Und wie schon im vorhergehenden Gesetz gibt es zwei Optionen, dieser Pflicht nachzukommen. Bei der ersten Option enthält das Arbeitszeitregister Einträge über die Regelarbeitszeit, über Mehrarbeit, Überstunden, Notfall- und Sonntagsarbeit sowie die dafür bezahlte Vergütung. Anders gesagt, wird in so einem Register die gesamte Arbeitszeit der einzelnen Beschäftigten unabhängig von der Art der geleisteten Arbeit dokumentiert. Diese Art von Register gilt als besonders geeignet für Beschäftigte, die ein monatliches Gehalt beziehen (Hietala et al. 2020: 233). Bei der zweiten Option wird ein Register mit der gesamten Regelarbeitszeit geführt und ein gesondertes Register, in dem die Überstunden, Notfall- und Sonntagsarbeiten sowie die dafür geleisteten Zuschläge dokumentiert werden. Diese Methode ist in der Regel geeigneter für Beschäftigte, die einen Stundenlohn oder eine leistungsorientierte Vergütung erhalten (Hietala et al. 2020: 233; Äimälä et al. 2012: 112). Der Arbeitgeber kann sich unabhängig von der Art der Arbeit oder Entlohnung für eines der beiden Systeme entscheiden. Das Register kann im Rahmen der Lohnbuchhaltung geführt werden, vorausgesetzt, dass alle notwendigen Informationen dokumentiert und ohne weitere Berechnungen klar verständlich sind (Hietala et al. 2020: 233). Wie in der Regierungsvorlage erklärt, stellen beide Methoden sicher, dass den Beschäftigten und den für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zuständigen Behörden ausreichende Informationen über Arbeitsstunden und die entsprechende Vergütung vorliegen (HE 158/2018: 113). Festzuhalten ist, dass das Arbeitszeitregister im Streitfall als zuverlässiges Instrument zur Erfassung der geleisteten Arbeitsstunden gilt. Wenn ein Arbeitgeber die Arbeitszeiten nicht dokumentiert, wird die Angelegenheit in der Regel zugunsten des oder der Beschäftigten entschieden, solange deren Forderungen nicht vollkommen unbegründet erscheinen.<sup>16</sup>

Als kleine Ausnahme von der obersten Regel wird dem Arbeitgeber in Abschnitt 32 eingeräumt, die Zahl der pro Monat in Form von Mehrarbeit, Überstunden und Sonntagsarbeit geleisteten Stunden zu schätzen, wenn eine wie in Abschnitt 38 beschriebene Vereinbarung getroffen wurde.<sup>17</sup> Diese Art von Vereinbarung beschränkt sich in der Regel auf Führungskräfte und Vorgesetzte. Wird eine Vereinbarung über eine gesonderte monatliche Vergütung von Mehrarbeit, Überstunden und Sonntagsarbeit getroffen, kann die geschätzte Stundenzahl ins Arbeitszeitregister eingetragen werden. Auch in Bezug auf Vorbereitungs- und Ergänzungsarbeiten können sich Arbeitgeber und Beschäftigte auf Grundlage der von der oder dem Beschäftigten erhaltenen Vergütung für Überstunden auf die Zahlung einer gesonderten, beispielsweise monatlichen Vergütung einigen. In diesem Fall kann ebenfalls die geschätzte Stundenzahl in das Arbeitszeitregister eingetragen werden (Hietala et al. 2020: 233 f.). Die Arbeitgeber sind verpflichtet, die Arbeitszeitregister so lange aufzube-

wahren, bis die Anspruchsfrist für Vergütungen – prinzipiell zwei Jahre nach Ende des Kalenderjahres – abgelaufen ist.

Gemäß Abschnitt 32.2 sind Beschäftigte mit flexiblen Arbeitszeiten („Flexarbeit“)<sup>18</sup> verpflichtet, ihren Arbeitgebern für jeden Abrechnungszeitraum eine Liste vorzulegen, in der die in der Regelarbeitszeit geleisteten Arbeitsstunden aufgeführt sind. Aus dieser Liste müssen die wöchentliche Arbeits- und Ruhezeit ersichtlich werden. Abweichend von Unterabschnitt 1 sind die Arbeitgeber hier lediglich verpflichtet, die von den Beschäftigten vorgelegten Daten in das Arbeitszeitregister zu übernehmen. Wenn sich Arbeitgeber und Beschäftigte auf ein „Arbeitszeitkonto“ (HE 158/2018: 41) geeinigt haben, müssen die Arbeitgeber gemäß Abschnitt 32.3 über die Gutschriften der Beschäftigten auf ihrem Arbeitszeitkonto Buch führen und den Beschäftigten für die gutgeschriebenen Arbeitsstunden einen Freizeitausgleich gewähren.

Und schließlich wird in Abschnitt 32.4 festgelegt, dass es den Beschäftigten zusteht, auf Verlangen eine schriftliche Mitteilung über die sie betreffenden Einträge in den Dienstplänen und im Arbeitszeitregister zu erhalten. Ebenso sind die Arbeitgeber verpflichtet, den Arbeitsschutzinspektor\_innen und den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten, den gewählten oder anderen Arbeitnehmervertreter\_innen auf Verlangen folgende Unterlagen in Kopie auszuhändigen: das Arbeitszeitregister, die gemäß den Abschnitten 11, 13 und 36 getroffenen Vereinbarungen, den in Abschnitt 29 beschriebenen Plan für die Arbeitszeitanpassung und den in Abschnitt 30 beschriebenen Dienstplan. Neben anderen arbeitsrechtlichen Vergehen werden auch Verstöße gegen die Pflicht zur Führung eines Arbeitszeitregisters gemäß Kapitel 47 des finnischen Strafgesetzbuchs geahndet. Gemäß Kapitel 47 Abschnitt 2 ist es ein Verstoß gegen das Arbeitszeitgesetz und kann mit Bußgeld oder einer Gefängnisstrafe von bis zu sechs Monaten bestraft werden, wenn das Arbeitszeitregister nicht ordnungsgemäß geführt oder missbräuchlich verwendet wird.<sup>19</sup>

## INWIEFERN ERFÜLLT FINNLANDS ARBEITSZEITERFASSUNG DIE EUGH-ANFORDERUNGEN?

Auf den ersten Blick scheinen sich die Bestimmungen des Abschnitts 32 im Arbeitszeitgesetz von 2019 nicht sonderlich von denen des Abschnitts 37 im Gesetz von 1996 zu unterscheiden. Die zwingende Verpflichtung zur Arbeitszeiterfassung wird vielleicht etwas deutlicher festgeschrieben, da aus der Regierungsvorlage klar hervorgeht, dass selbst in landesweit geltenden Tarifverträgen keinerlei Abweichungen von dieser Bestimmung zulässig sind. Die beiden den Arbeitgebern offenstehenden Möglichkeiten zur Aufzeichnung der von ihren Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden sind identisch mit denen im vorhergehenden Gesetz. Allerdings gibt es einige Aspekte, die eine nähere Betrachtung wert sind. Zum einen geht es um das Arbeitszeitkonto, das mit Abschnitt 14 des Gesetzes von 2019 eingeführt wird. Dieser Abschnitt definiert das Arbeitszeitkonto „als ein Instrument zum Ausgleich von Über- und Minusstunden: Die Arbeitszeit und die angesammelten Überstunden werden gutgeschrieben und der Freizeitausgleich berechnet. Auch Gehaltszuschläge für Über-

stunden können ganz oder teilweise in Freizeit umgewandelt werden.“<sup>20</sup> Das Verfahren der Arbeitszeitaufzeichnung in den Fällen, in denen Arbeitgeber und Beschäftigte ein Arbeitszeitkonto vereinbart haben, ist – wie oben beschrieben – in Abschnitt 32.3 festgelegt.

Interessanter und problematischer ist jedoch, dass in das Gesetz (in Abschnitt 13) Bestimmungen zur „Flexarbeit“ aufgenommen wurden. Angesichts der begrenzten Diskussion über das Urteil in der Rechtssache C-55/18 in Finnland sind diese Bestimmungen die brisantesten in Bezug auf die Arbeitszeitmessung. Wie in der Regierungsvorlage erläutert, könnte Gleitzeit oder Flexarbeit die administrative Belastung von Arbeitgebern schmälern, aber auch Fragen nach der Angemessenheit der Bestimmungen in Bezug auf das Arbeitszeitregister aufwerfen (HE 158/2018: 41). Bei Flexarbeit handelt es sich im Wesentlichen um Arbeitszeitmodelle, bei denen Arbeitgeber und Beschäftigte vereinbaren, dass die Beschäftigten mindestens für die Hälfte ihrer Arbeitszeit selbstständig entscheiden dürfen, wie sie die Arbeitsstunden verteilen und an welchem Ort sie sie leisten.<sup>21</sup> Zu Flexarbeit heißt es in Abschnitt 32 (in dem es um das Arbeitszeitregister geht), dass der Arbeitgeber seiner Pflicht zur Aufzeichnung der Arbeitszeit seiner Beschäftigten Genüge leiste, wenn er lediglich die wöchentlichen Arbeitsstunden, wie sie die Beschäftigten selbst angeben, in das Arbeitszeitregister eintrage.

Auch wenn es aus der Formulierung in Abschnitt 32 deutlich hervorgeht, wird in der Regierungsvorlage nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei Flexarbeit der Arbeitsaufwand der Arbeitgeber für die Arbeitszeitaufzeichnung geringer sei, da der Arbeitgeber den in Abschnitt 32 vorgegebenen Bestimmungen schon gerecht werde, wenn im Arbeitszeitregister die von der oder dem jeweiligen Beschäftigten für jeden Zahlungszeitraum angegebenen Arbeitsstunden eingetragen seien.<sup>22</sup> Dennoch liegt es in der Verantwortung der Arbeitgeber, sicherzustellen, dass die Beschäftigten die Information vollständig übermitteln und dass die Daten in das Arbeitszeitregister eingetragen werden. Der Gedanke dahinter ist, auf diese Weise gleichzeitig zu kontrollieren, ob die Beschäftigten ihre Ruhezeiten einhalten und die Höchstarbeitszeit nicht überschreiten. Sollte der Arbeitgeber feststellen, dass eine Arbeitskraft sich nicht an die im Arbeitszeitgesetz vorgeschriebenen Ruhe- und Höchstarbeitszeiten hält, ist er verpflichtet einzugreifen (HE 158/2018: 113; Hietala et al. 2020: 234).

Obwohl in der Regierungsvorlage betont wird, dass ausschließlich die Arbeitgeber dafür verantwortlich seien, die Verpflichtung zur Arbeitszeiterfassung zu erfüllen, wird weder in der Gesetzesvorlage noch im Gesetz selbst erwähnt – oder an Beispielen erläutert –, wie ein solches System, bei dem die Beschäftigten selbst über ihre Arbeitsstunden informieren, einzurichten ist. Zudem wird nicht deutlich gesagt, dass die Arbeitgeber verpflichtet sind, neben den Arbeitsstunden auch alle anderen Informationen im Zusammenhang mit den Arbeitszeiten einzutragen. Beispielsweise ist unklar, ob die Verpflichtung sich auch auf die Aufzeichnung der täglichen Mindestruhezeit erstreckt (Lamponen 2019: 33). In der Praxis lässt ein Arbeitszeitregister, das auf den von den Beschäftigten eingereichten Daten beruht, eine richtige Erfassung der täglichen Ruhezeiten oder wöchentlichen Arbeitszeit

gar nicht zu, weil gemäß Abschnitt 25.1 des Arbeitszeitgesetzes im Fall von Gleitzeit oder Flexarbeit die Beschäftigten selbst die tägliche Ruhezeit auf sieben Stunden reduzieren können (Lamponen 2019: 33).<sup>23</sup>

Im EuGH-Urteil in der Rechtssache C-55/18 heißt es in Absatz 6: „Um die praktische Wirksamkeit der von der Richtlinie 2003/88 vorgesehenen Rechte und des in Art. 31 Abs. 2 der Charta verankerten Grundrechts zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten die Arbeitgeber daher verpflichten, ein objektives, verlässliches und zugängliches System einzuführen, mit dem die von einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann.“ Bei Flexarbeit liegt die Verantwortung für die Arbeitszeitmessung gemäß dem finnischen Arbeitszeitgesetz praktisch beim Beschäftigten. Hier definiert das Gesetz kein objektives, verlässliches und zugängliches System, das die Verpflichtung des Arbeitgebers sicherstellt (Lamponen 2019: 43).

## FAZIT: NUR GERINGER ANPASSUNGSBEDARF IN FINNLAND

In Finnland besteht ein großer gesellschaftlicher und politischer Konsens, dass Arbeitgeber verpflichtet sind, die Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten zu erfassen. Die Gesetzgebung will sicherstellen, dass alle erforderlichen Informationen klar, zugänglich und leicht verständlich sind und keiner gesonderten Berechnung bedürfen. Den im EuGH-Urteil formulierten Anforderungen entspricht die finnische Arbeitsgesetzgebung dabei also weitgehend.

Nur die 2019 eingeführte „Flexarbeit“ stellt hier eine Einschränkung dar. Schon in den Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf und später auch in der Regierungsvorlage wurde festgestellt, dass fraglich sein könnte, wie die Arbeitszeiterfassungspflicht bei flexiblen Arbeitszeiten zu erfüllen ist. Daher überrascht es kaum, dass man nach dem EuGH-Urteil in der Rechtssache C-55/18 zu Recht behaupten kann, die finnische Gesetzgebung stehe aufgrund der unzulänglichen Bestimmungen zu flexiblen Arbeitszeiten nicht völlig im Einklang mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG. Das war auch eines der von Lamponen angesprochenen Beispiele, bevor das neue Gesetz in Finnland in Kraft trat (Lamponen 2019: 33 f.). Lamponen argumentierte, dass die mit flexiblen Arbeitszeitregelungen eingestellten Beschäftigten nicht zu dem Kreis der Arbeitskräfte gehörten, für die in Artikel 17 Absatz 1 der EU-Richtlinie Abweichungen zulässig seien,<sup>24</sup> und dass sie keine Arbeitszeitautonomie hätten. Demzufolge gehörten die Beschäftigten mit flexibler Arbeitszeit zu dem Kreis von Arbeitskräften, für die der volle in der EU-Arbeitszeitrichtlinie festgeschriebene Arbeitsschutz gelte. Die laut Artikel 17 Absatz 1 und 2 der EU-Richtlinie zugelassenen Abweichungen, die durch Gesetzgebung oder Kollektivvereinbarungen festgelegt werden können, gelten nur für bestimmte, fest umrissene Tätigkeiten.<sup>25</sup> Daraus ergibt sich, dass es nicht möglich sein sollte, eine generelle branchenübergreifende Ausnahme von der Gültigkeit der EU-Richtlinie zu schaffen, indem man einfach nur die Art der betreffenden Arbeit als Grund anführt. Wie Lamponen anmerkt, wäre es darüber hinaus selbst in Fällen, in denen die in Artikel 17 Absatz 2 und 3 aufgelisteten Krite-

rien erfüllt sind, nicht möglich, von der in der EU-Richtlinie festgeschriebenen wöchentlichen Höchstarbeitszeit abzuweichen (Lamponen 2019: 33 f.). Dieses Argument ist nur schwer zu widerlegen. Daher werden die gesetzlichen Regelungen zu flexiblen Arbeitszeiten, wie sie in Abschnitt 32 des finnischen Arbeitszeitgesetzes formuliert sind, geändert werden müssen, um die EU-Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG korrekt umzusetzen.

## ENDNOTEN

- 1** Laut dem jährlich vom finnischen Ministerium für Wirtschaft und Arbeit veröffentlichten „Erwerbslebenbarometer“ (auf Finnisch: Työolobarometri) lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten 2021 bei 67 Prozent. Den jüngsten Zahlen zufolge lag die Tarifbindung 2017 insgesamt bei rund 89 Prozent (OECD 2021).
- 2** Aus dem Urteil in der Rechtssache C-55/18, Absätze 1, 2 und 71, online unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0055&from=de>.
- 3** Die Akavan Erityisalat „ist ein branchenübergreifender Gewerkschaftsbund aus 22 unabhängigen Einzelgewerkschaften. Ihre Mitglieder sind Fach- und Führungskräfte in den Bereichen Kultur, Verwaltung, Kommunikation und Gesundheit“, siehe <https://www.akavanerityisalat.fi/en>. Eigenen Angaben zufolge hat der Gewerkschaftsbund 26.267 Mitglieder (Stand 1.1.2022).
- 4** Lamponens Hauptkritikpunkt bezog sich auf die Regelung der Arbeitszeit und die Tarifvereinbarung für Universitäten und ihre Anwendung auf das Lehr- und Forschungspersonal.
- 5** Dieses Gesetz (auf Finnisch: laki kahdeksan tunnin työajasta 103/1917) gilt weithin als Meilenstein des Arbeitsschutzes.
- 6** Im Gesetz von 1917 wurde der finnische Begriff „luettelo“ benutzt, der je nach Zusammenhang mit „Liste“ oder „Katalog“ übersetzt werden kann.
- 7** Dem lag offensichtlich die Annahme zugrunde, dass der Achtstundentag die Norm ist und daher Listen nur gebraucht wurden, um die darüber hinausgehenden Überstunden und Notfallarbeiten zu dokumentieren.
- 8** Laki kahdeksan tunnin työajasta 103/1917, Abschnitt 7.
- 9** Das Arbeitszeitgesetz (auf Finnisch: Työaikalaki) 604/1946.
- 10** Abschnitt 20 wurde während der Geltungsdauer des Gesetzes dreimal verändert (89/1955, 189/1976, 620/1976). Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurden für bestimmte Branchen eigene Arbeitszeitgesetze eingeführt, sodass es zu einer Fragmentierung der Arbeitszeitbestimmungen kam. Die Arbeitszeitgesetze für landwirtschaftliche Arbeiten (31/1970), für Hausmeister (284/1970) sowie für Einzelhandel und Büro (400/1978) sind nur drei von vielen branchenspezifischen Gesetzen. Diese drei enthielten ähnliche Bestimmungen (in den Abschnitten 17, 14 bzw. 12).
- 11** Oberster Gerichtshof (Korkein Oikeus, KKO) 1973 II 55.
- 12** Mit Ausnahme des Arbeitszeitgesetzes für Seeleute (296/1976), das auch heute noch in Kraft ist.
- 13** Eine Regierungsvorlage (auf Finnisch: Hallituksen esitys, HE), die manchmal auch als Regierungsentwurf bezeichnet wird, ist der finalisierte legislative Entschließungsantrag, in dem die Ziele des geplanten Gesetzes dargelegt, die Veränderungen gegenüber dem bisherigen Gesetz begründet und die Zusammenhänge zwischen dem vorgeschlagenen Gesetz und der vorhergehenden Rechtsprechung aufgezeigt werden. Die Regierungsvorlagen werden häufig herangezogen, wenn es um die Auslegung und/oder die Feststellung des Zwecks eines Gesetzes, einer Verordnung oder auch einer einzelnen Vorschrift geht. Die finalisierte Regierungsvorlage (vp) wird dem Parlament vorgelegt. Nachdem dieses die Vorlage angenommen hat, wird das Gesetz vom Präsidenten der Republik bestätigt und in der Finlex Data Bank veröffentlicht.
- 14** In Abschnitt 20 des Arbeitszeitgesetzes von 1996 heißt es: „Vorbereitungs- und Ergänzungsarbeiten beziehen sich auf Arbeiten, die notwendig sind, damit die anderen Beschäftigten in dem Betrieb ihre normalen Arbeitsstunden leisten können, oder bei Schichtarbeit auf Arbeiten, die für den Informationsaustausch beim Schichtwechsel erforderlich sind.“ Die nicht amtliche englische Übersetzung des Gesetzes von 1996 steht online zur Verfügung: [https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19960605\\_20100991.pdf](https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19960605_20100991.pdf).
- 15** Arbeitszeitgesetz von 1996, Abschnitt 37.
- 16** Siehe oben, Anm. 11.
- 17** Arbeitgeber und Beschäftigte können schriftlich vereinbaren, dass die Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden sowie Sonntagszuschläge gesondert als monatliche Zahlung geleistet werden, wenn es sich um Beschäftigte handelt, „1) deren Hauptaufgabe darin besteht, die Arbeit anderer Beschäftigter anzuleiten und zu beaufsichtigen, oder 2) die eine Vereinbarung über flexible Arbeitszeit gemäß Abschnitt 13 getroffen haben“. Die Vergütung sollte jedoch der Vergütung für Überstunden entsprechen, die im Einklang mit Abschnitt 20 festgelegt wurde. Die nicht amtliche englische Übersetzung des Gesetzes von 2019 steht online zur Verfügung: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2019/en20190872.pdf>.
- 18** Siehe unten, Anm. 23.
- 19** Finnisches Strafgesetzbuch (39/1889), Kapitel 47, Abschnitt 2.
- 20** Arbeitszeitkonten sind an sich nichts Neues in Finnland. In der Regel werden Vereinbarungen dieser Art in Kollektivverhandlungen getroffen. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die in einem Betrieb eingerichteten Arbeitszeitkonten nicht automatisch in den Geltungsbereich von Abschnitt 32.3 des Arbeitszeitgesetzes fallen. Daher kann die Pflicht des Arbeitgebers zur Arbeitszeiterfassung bei Vorhandensein eines Arbeitszeitkontos in Abhängigkeit davon variieren, ob dieses Konto auf dem Gesetz oder einer Kollektivvereinbarung beruht.
- 21** Laut Arbeitszeitgesetz, Abschnitt 13, müssen Arbeitgeber und Beschäftigte sich bei Gleitzeit oder Flexarbeit zumindest auf die folgenden Punkte einigen: „1) die Tage, auf die der oder die Beschäftigte die Arbeitszeit verteilen darf, 2) die Verteilung der wöchentlichen Ruhezeit, 3) gegebenenfalls eine Kernarbeitszeit, die jedoch nicht zwischen 23 und 6 Uhr liegen darf, und 4) die geltende Arbeitszeit nach Auslaufen der Gleitzeit- oder Flexarbeit-Vereinbarung“. Weiter heißt es in dem Abschnitt, dass die Vereinbarung in Schriftform erfolgen müsse und dass die wöchentliche Regelarbeitszeit nicht mehr als durchschnittlich 40 Stunden über einen Zeitraum von vier Monaten betragen dürfe.
- 22** Die Angaben der Beschäftigten sollten sowohl die wöchentlichen Arbeits- als auch die wöchentlichen Ruhezeiten enthalten.
- 23** Lamponen argumentiert, dass die bei Gleitzeit- und Flexarbeit-Vereinbarungen gegebene Möglichkeit, die tägliche Ruhezeit zu kürzen, nicht das in der EU-Richtlinie vorgegebene Kriterium von mindestens elf Stunden Ruhezeit innerhalb eines Zeitraums von 24 Stunden erfülle, wenn keine Ausgleichsruhezeiten gewährt würden.
- 24** In der EU-Richtlinie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0088>) heißt es, dass „die Mitgliedstaaten von den Artikeln 3 bis 6 [tägliche Ruhezeit, Ruhepausen, wöchentliche Ruhezeit und wöchentliche Höchstarbeitszeit] [...] und 16 [Bezugszeiträume] abweichen [können], wenn die Arbeitszeit [...] nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann“. In Bezug auf flexible Arbeitszeit erfüllt das finnische Gesetz die Anforderungen nicht.

**25** Die EU-Richtlinie erlaubt Abweichungen „a) bei Tätigkeiten, die durch eine Entfernung zwischen dem Arbeitsplatz und dem Wohnsitz des Arbeitnehmers – einschließlich Tätigkeiten auf Offshore-Anlagen – oder durch eine Entfernung zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen des Arbeitnehmers gekennzeichnet sind; b) für den Wach- und Schließdienst sowie die Dienstbereitschaft, die durch die Notwendigkeit gekennzeichnet sind, den Schutz von Sachen und Personen zu gewährleisten, und zwar insbesondere in Bezug auf Wachpersonal oder Hausmeister oder Wach- und Schließunternehmen; c) bei Tätigkeiten, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Kontinuität des Dienstes oder der Produktion gewährleistet sein muss“, und „d) im Fall eines vorhersehbaren übermäßigen Arbeitsanfalls“. Die Unterabsätze c) und d) beinhalten mehrere Beispiele dieser Art von Tätigkeiten, bei denen gemäß Artikel 17 Absatz 2 Abweichungen zulässig sind.

## LITERATUR

**Äimälä, Markus; Åström, Johan; Nyssölä, Mikko 2012:** Finnish Labour Law in Practice, Helsinki.

**Europäischer Gerichtshof:** Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14.5.2019 in der Rechtssache C-55/18, online abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0055&from=de>.

**Europäisches Parlament und Rat:** Richtlinie 2003/88/EG vom 4.11.2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, online abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0088>.

**Hietala, Harri; Kaivanto, Keijo; Schön, Esa 2020:** Uusi työaikalaki käytännössä, Helsinki.

**Lamponen, Helena 2019:** Kokonaistyöaikamääräykset ja joustotyöaika – arviointia Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun C-55/18 CCOO v. SAE vaikutuksista Suomessa, in: Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2019, Helsinki, S. 23–34.

**OECD (2021):** Finland. Main indicators and characteristics of collective bargaining, online abrufbar: <https://www.oecd.org/employment/collective-bargaining-database-Finland.pdf>.

**Työolobarometri (2021):** Erwerbslebensbarometer, online abrufbar: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164237/TEM\\_2022\\_46.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164237/TEM_2022_46.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

## Finnische Gesetzgebung

**Laki kahdeksan tunnin työajasta (103/1917):** Gesetz über den Achtstundentag.

**Työaikalaki (604/1946):** Arbeitszeitgesetz 1946.

**Työaikalaki (605/1996):** Arbeitszeitgesetz 1996. Nicht amtliche englische Übersetzung des Gesetzes online abrufbar: [https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19960605\\_20100991.pdf](https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19960605_20100991.pdf).

**Työaikalaki (872/2019):** Arbeitszeitgesetz 2019. Nicht amtliche englische Übersetzung des Gesetzes online abrufbar: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2019/en20190872.pdf>.

## Gesetzesvorhaben der Regierung

**Regierungsvorlage HE 34/1996 vp**

**Regierungsvorlage HE 158/2018 vp**

## ÜBER DEN AUTOR

**Samuli Hiilesniemi** ist Rechtsberater beim finnischen Gewerkschaftsdachverband und promoviert an der Universität Helsinki. Thema seines Promotionsprojekts und Gegenstand seines Forschungsinteresses ist die Interaktion des Europäischen Gerichtshofs mit den nordischen Arbeitsmärkten. Als Anwalt beschäftigt er sich vor allem mit europäischem und internationalem Arbeitsrecht.

## IMPRESSUM

APRIL 2023

© **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax 0228 883 9205

[www.fes.de/apb](http://www.fes.de/apb)

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:  
Susan Javad, Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Bestellungen/Kontakt: [apb-publikation@fes.de](mailto:apb-publikation@fes.de)

Diese Publikation wurde in Zusammenarbeit mit dem FES Büro Nordische Länder erstellt und aus dem Englischen übersetzt. Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Titelfoto: picture alliance / SZ Photo

ISBN 978-3-98628-246-2