



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.5.2011
KOM(2011) 306 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Überprüfung der Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie 2003/88/EG im
Hinblick auf die Arbeitnehmer an Bord von seegehenden Fischereifahrzeugen**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Überprüfung der Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie 2003/88/EG im
Hinblick auf die Arbeitnehmer an Bord von seegehenden Fischereifahrzeugen**

1. EINLEITUNG

In dieser Mitteilung geht es um die in Artikel 25 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung¹ (im Folgenden „Richtlinie“) vorgeschriebene Überprüfung der Durchführung von Artikel 21 dieser Richtlinie zu den Arbeitnehmern an Bord von seegehenden Fischereifahrzeugen, die unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren (im Folgenden „SFF“). Die Richtlinie wird eng ausgelegt, d. h., es werden nur diejenigen Bestimmungen analysiert, die ausschließlich die Arbeitnehmer an Bord von SFF (und keine anderen Arbeitnehmer) betreffen.

Gemäß Artikel 21 der Richtlinie werden die Arbeitnehmer an Bord von SFF vom Geltungsbereich der Artikel 3 bis 6 und 8 ausgenommen. Folglich gelten für sie die allgemeinen Richtlinienbestimmungen über tägliche Ruhezeit, Ruhepausen, wöchentliche Ruhezeit, wöchentliche Höchstarbeitszeit und Dauer der Nachtarbeit nicht. Artikel 21 enthält spezifische Vorschriften für diese Arbeitnehmer in Bezug auf folgende Punkte: Anspruch auf eine ausreichende Ruhezeit und Begrenzung der Wochenarbeitszeit einschließlich spezifischer Grenzen für Höchstarbeitszeit und Mindestruhezeit (Absatz 1 Ende sowie Absätze 2 und 3); Anspruch auf eine ununterbrochene Ruhezeit, die in höchstens zwei Zeiträume aufgeteilt werden darf, mit einer Begrenzung des Zeitraums zwischen zwei aufeinanderfolgenden Ruhezeiten (Absatz 4); Möglichkeit, unter bestimmten Umständen Ausnahmen von den in den Absätzen 1, 3 und 4 festgelegten Beschränkungen zu gestatten (Absatz 5); für die unmittelbare Sicherheit des Schiffes oder zum Zweck der Hilfeleistung für andere Schiffe oder Personen in Seenot erforderliche Arbeit (Absatz 6); schließlich die Möglichkeit, den Anspruch auf Jahresurlaub auf den Zeitraum abzustimmen, in dem der Betrieb von Fischereifahrzeugen nicht erlaubt ist (Absatz 7).

Die Kommission hat auf der Grundlage der Antworten der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner auf europäischer Ebene auf einen für diesen Zweck erstellten Fragebogen eine Untersuchung durchgeführt.² Dazu wurden auch Informationen aus anderen Quellen herangezogen, etwa Berichten unabhängiger Experten.

Der Fragebogen umfasste 21 spezifische Fragen in drei Abschnitten, nämlich (i) zur Struktur und Organisation der Seefischerei; (ii) zu den spezifischen gemäß Artikel 21 der Richtlinie für

¹ ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9.

² 25 Mitgliedstaaten haben geantwortet (keine Antwort ging von Belgien und Irland ein). Die Slowakei und die Tschechische Republik haben Artikel 21 nicht umgesetzt, da unter ihrer Flagge keine SFF fahren dürfen. Luxemburg hat keine unter seiner Flagge fahrenden SFF. Die konsultierten Sozialpartner (ETF und Europêche) haben eine gemeinsame Antwort vorgelegt.

Arbeitnehmer an Bord von SFF geltenden Bestimmungen und (iii) zu anderen für Arbeitnehmer an Bord von SFF geltenden Richtlinienbestimmungen.

Die wichtigsten Ergebnisse sind in den Abschnitten 3 bis 9 der vorliegenden Mitteilung zusammengefasst.

2. DAS ILO-ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE ARBEIT IM FISCHEREISEKTOR

Am 14. Juni 2007 nahm die Internationale Arbeitskonferenz der ILO das Übereinkommen Nr. 188 über die Arbeit im Fischereisektor (im Folgenden „ILO-Übereinkommen 188“) an. Die Artikel 13 und 14 des Übereinkommens enthalten Bestimmungen über „*Bemannung und Ruhezeit*“, die sich auf von der Richtlinie geregelte Punkte beziehen. In Artikel 6 des ILO-Übereinkommens 188 heißt es: „*Die Bestimmungen dieses Übereinkommens lassen Gesetze, Schiedssprüche oder Gewohnheitsrecht oder Vereinbarungen zwischen Fischereifahrzeugeignern und Fischern unberührt, die günstigere Bedingungen als dieses Übereinkommen gewähren.*“

Die Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 188, das auch die – in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU liegende – Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit regelt, wurde mit einem Beschluss des Rates genehmigt.³ In dem Beschluss wird eine möglichst rasche Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 188 durch die Mitgliedstaaten empfohlen, vorzugsweise vor dem 31. Dezember 2012.

Am 1. Juni 2010 haben die Sozialpartner im ASSD „Seefischerei“ Verhandlungen aufgenommen, um bestimmte Elemente des ILO-Übereinkommens 188 im Wege einer Sozialpartnervereinbarung⁴ in das EU-Recht zu integrieren. Sollte sie zustande kommen, könnte eine solche Vereinbarung Bestimmungen über die Arbeitszeitgestaltung an Bord von SFF enthalten. Die Sozialpartner haben ihren Standpunkt dazu in ihrer Antwort auf die Konsultation zum Ausdruck gebracht. Sie haben sich dahingehend geäußert, dass sie „*keine anderen Änderungen auf EU-Ebene wünschen als die durch das ILO-Übereinkommen 188 eingeführten*“.

3. PERSÖNLICHER UND SACHLICHER ANWENDUNGSBEREICH (ARTIKEL 21 ABSATZ 1 UNTERABSATZ 1)

Artikel 21 der Richtlinie gilt für alle Arbeitnehmer an Bord von SFF, die unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren. Der Begriff „*Arbeitnehmer*“ ist auf Personen beschränkt, die gemäß einzelstaatlichem Recht einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. In Artikel 2 ist „*Arbeitszeit*“ definiert als „*jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt*“.

³ 2010/321/EU: Beschluss des Rates vom 7. Juni 2010 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor der Internationalen Arbeitsorganisation aus dem Jahr 2007 (Übereinkommen Nr. 188) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren.

⁴ Gemäß Artikel 155 Absatz 2 AEUV.

Die Wirkung von Rechtsvorschriften über Arbeitnehmer an Bord von SFF ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Einige Mitgliedstaaten haben keine Fischereiflotte (Luxemburg, Österreich, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn), während andere über eine umfangreiche Flotte von SFF verfügen. Fünf Mitgliedstaaten haben keinen Zugang zum Meer. In einigen Mitgliedstaaten ist die praktische Erfahrung mit der Durchführung von Artikel 21 der Richtlinie begrenzt, weil die zur Umsetzung in innerstaatliches Recht erlassenen Vorschriften wegen nicht vorhandener entsprechender Arbeitnehmer und/oder Fischereifahrzeuge nicht angewandt werden (Ungarn). Und schließlich bestehen im Allgemeinen die Flotten im Mittelmeer aus kleineren Fischereifahrzeugen, diejenigen im Atlantik aus größeren, was ebenfalls zu einer unsymmetrischen Wirkung führt.

Die Gesamtbeschäftigtenzahl im Fischereisektor der EU-27 (in Vollzeitäquivalenten) wurde 2007 auf 141 110 geschätzt.⁵

Mehrere Mitgliedstaaten erklärten, die genaue Zahl der an Bord von unter ihrer Flagge fahrenden SFF arbeitenden Fischer nicht zu kennen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass nicht alle auf Fischereifahrzeugen arbeitenden Personen abhängig Beschäftigte sind und die Besatzung eines großen Teils der kleineren Fischereifahrzeuge aus selbständigen Fischern besteht (ein gutes Beispiel hierfür ist Griechenland, wo 16 576 Fischereifahrzeuge von insgesamt 17 253 der Küstenfischerei zuzurechnen sind und mit stationärem Fanggerät arbeiten). Außerdem wird die Fischerei häufig als Nebenerwerbstätigkeit ausgeübt, besonders die kleine Küstenfischerei (hervorgehoben von Deutschland und Finnland). In Schweden besteht keine Anmusterungspflicht, und dies bedeutet, dass die erforderlichen statistischen Angaben nicht verfügbar sind.

Außerdem sind die zusammengetragenen statistischen Daten wegen der sehr unterschiedlichen Erfassungsmethoden nicht zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbar. So schätzen einige Mitgliedstaaten ihre Population an Bord von Fischereifahrzeugen anhand korrigierter Mindestbesatzungen, während andere entweder Beschäftigungsstatistiken oder Sozialversicherungsdaten heranziehen.

Besondere Beachtung verdient die Frage, welche Folgen es hat, ob die über eine Ertragsbeteiligung entlohnten Fischer⁶ nach nationalem Recht als abhängig Beschäftigte oder als Selbständige eingestuft werden. Werden diese Fischer als Selbständige betrachtet, gelten die zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften normalerweise für sie nicht (dies ist die Situation in Malta und im Vereinigten Königreich). Dagegen gelten diese Rechtsvorschriften für alle über eine Ertragsbeteiligung entlohnten Fischer, die als Beschäftigte eingestuft werden (wie dies in Deutschland, Frankreich und Spanien der Fall ist). Die Nutzung des Ertragsbeteiligungssystems hat bestimmte vertragliche Folgen, etwa die überwiegende Anwendung von befristeten Verträgen, damit Entlohnung und/oder Ertragsbeteiligung bestmöglich auf die Dauer des Beschäftigungsvertrags abgestimmt werden können (Dänemark). Außerdem stellt dieses System einen Anreiz für besonders lange Arbeitszeiten dar (Portugal).

⁵ Europäische Kommission, Facts and figures on the Common Fisheries Policy, Ausgabe 2010.

⁶ Das traditionelle System der Entlohnung in der Fischereiwirtschaft ist das Aufteilen des Fangs oder ein Anteil an den Einnahmen abzüglich der Kosten oder eine Kombination aus Anteilen und Lohn (Quelle: ILO: Fishermen's conditions of work and life (Arbeits- und Lebensbedingungen von Fischern), Genf, Dok. CFI/4/1988/1). Um ihren Anteil am Erlös zu maximieren, arbeiten Fischer häufig mit möglichst wenigen Besatzungsmitgliedern.

Die Kommission hat in ihrem *Bericht über die praktische Durchführung der Arbeitsschutzrichtlinien 93/103/EG (Fischereifahrzeuge) und 92/29/EWG (medizinische Versorgung auf Schiffen)*⁷ festgestellt, dass „das System der anteiligen Bezahlung, wie es auf den meisten kleinen Fischereifahrzeugen üblich ist, zu längeren Arbeitszeiten, einer längeren Zeit an Bord und größeren Anstrengungen führen (kann). Unter solchen Arbeitsbedingungen werden effektive Präventionsmaßnahmen nur selten eine hohe Priorität erhalten, und dies kann zu einem erhöhten Auftreten von Berufskrankheiten führen“.

In Anbetracht dieser Umstände vertreten einige Mitgliedstaaten die Auffassung, dass eine Ausdehnung des Geltungsbereichs der derzeitigen Arbeitszeitregelung auf selbständige Fischer zu einer Verbesserung der Situation beitragen könnte. Die Vorteile wären ihrer Ansicht nach klar, da dann unter die Arbeitszeitregelung die meisten kleineren Fischereifahrzeuge (Malta) und die Fischer mit Ertragsbeteiligung fallen würden, die in den Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt werden (Frankreich), je nachdem, ob man sie als Selbständige oder abhängig Beschäftigte einstuft.⁸

In den Geltungsbereich des ILO-Übereinkommens 188 fallen auch die selbständigen Fischer, weshalb seine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bedeuten könnte, dass die Selbständigen in den Anwendungsbereich aller oder eines Teils der Arbeitszeitbestimmungen fallen (wie Dänemark, Frankreich, Polen und das Vereinigte Königreich hervorheben).

4. ARBEITSZEITBEGRENZUNG UND ANSPRUCH AUF RUHEZEIT (ARTIKEL 21 ABSATZ 1 UNTERABSATZ 2)

Nach Artikel 21 Absatz 1 Unterabsatz 2 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass die Arbeitnehmer an Bord von SFF Anspruch auf Ruhezeit haben, und um die Wochenarbeitszeit auf durchschnittlich 48 Stunden während eines Bezugszeitraums von höchstens 12 Monaten zu begrenzen.

Spezifische Bestimmungen zur Regelung der Arbeitszeit von Arbeitnehmern an Bord von SFF sind nach wie vor gerechtfertigt. Der Standpunkt der Sozialpartner ist klar. Sie beharren auf der Notwendigkeit spezifischer Arbeitszeitvorschriften für die Branche. In ihrer gemeinsamen Antwort auf die Konsultation bekräftigen sie, dass „es unangebracht wäre, mittels einer Richtlinie die gleichen Arbeitszeitbeschränkungen für Fischereiarbeitnehmer an Bord von Schiffen und an Land durchzusetzen“. Ihrer Auffassung nach „ist es unangemessen zu versuchen, Maßnahmen durchzuführen, die die Besonderheiten unserer Branche außer Acht lassen“. Darüber hinaus betonen sie, dass „die Arbeitszeit an Bord von Fischereifahrzeugen nicht weiter begrenzt werden sollte“, da dies „weder im Interesse der Fischer noch im Interesse der Arbeitgeber wäre“.

Mehrere Mitgliedstaaten haben spezifische Rechtsvorschriften über die Arbeitszeit der Arbeitnehmer an Bord von SFF erlassen, entweder im Rahmen von Regelungen für Seeleute (Bulgarien, Estland, Finnland, Polen, Schweden) oder für die Schifffahrt (Ungarn) und/oder im Rahmen spezifischer Instrumente (Deutschland, Frankreich, Litauen, Malta, Polen,

⁷ KOM(2009) 599 endg.

⁸ Spanien verfügt über eine interessante hybride Rechtsform, die sogenannten „wirtschaftlich abhängigen Selbständigen“. Charakteristisch dafür ist die praktisch ausschließliche Bindung an den Kunden. Gesetzlich vorgesehen sind einige spezifische Rechte, wie Ruhezeiten oder Garantien bei Vertragskündigung.

Spanien). In anderen Mitgliedstaaten gilt für sie das allgemeine Arbeitsrecht ohne Sonderregelungen (Österreich, Slowakei, Slowenien und Tschechische Republik). Diese Situation steht nicht im Widerspruch zur Richtlinie, sofern das geltende Recht zumindest den gleichen Schutz gewährt wie Artikel 21 der Richtlinie.

15 Mitgliedstaaten haben die Richtlinie durch Rechtsvorschriften umgesetzt, lediglich ein Mitgliedstaat durch Verwaltungsvorschriften (Dänemark). Nur in Italien und Österreich erfolgte dies durch Tarifverträge (allerdings scheinen auch die allgemeinen Arbeitszeitvorschriften ergänzend angewandt zu werden). In mehreren Mitgliedstaaten gibt es in der Fischereibranche keine Tarifverträge, oder sie sind nicht üblich.

5. HÖCHSTARBEITSZEIT UND/ODER MINDESTRUHEZEIT (ARTIKEL 21 ABSÄTZE 2 BIS 4)

Nach Artikel 21 Absatz 2 kann die Option einer Begrenzung der Höchstarbeitszeit und der Festlegung einer Mindestruhezeit in einem gegebenen Zeitraum nur innerhalb der in Artikel 21 Absatz 1 Unterabsatz 2 angegebenen Grenzen genutzt werden (siehe oben).

Frankreich, Portugal und Schweden hoben praktische Probleme bei der Einschätzung und Überwachung der tatsächlichen Arbeitszeit an Bord hervor; auch verwiesen sie darauf, dass es problemlos möglich ist, die Beschränkungen zu umgehen. Angesichts dieser Umstände erklären sie, dass der von der Richtlinie vorgegebene Bezugszeitraum von 12 Monaten in der Praxis sehr schwer anwendbar ist. Zur Überwindung dieser Schwierigkeit wird im französischen Gesetz als Alternative eine jährliche Obergrenze von 225 Tagen auf See⁹ anstelle einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden während eines Bezugszeitraums von höchstens 12 Monaten vorgeschlagen.

Nach Artikel 21 Absätze 2 und 3 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, entweder die Arbeitszeit zu begrenzen oder eine Mindestruhezeit in einem gegebenen Zeitraum festzulegen. Artikel 21 Absatz 4 sieht darüber hinaus vor, dass die Ruhezeit in höchstens zwei Zeiträume aufgeteilt werden kann und dass der Zeitraum zwischen zwei aufeinanderfolgenden Ruhezeiten 14 Stunden nicht überschreiten darf.

Die meisten Mitgliedstaaten haben entweder Mindestruhezeiten als einziges Kriterium (Dänemark, Finnland, Frankreich, Malta, die Niederlande und Schweden) oder kombiniert mit einer Arbeitszeitbegrenzung (Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Litauen, Österreich, Portugal, Spanien, Ungarn). In Dänemark wird die Höchstarbeitszeit üblicherweise durch Tarifverträge oder individuelle Arbeitsverträge geregelt, während die Mindestruhezeiten gesetzlich festgelegt sind.

Alle Länder, die angaben, für Arbeitnehmer an Bord von SFF die Ruhezeit als ausschließliches Kriterium anzuwenden, haben spezifische Rechtsvorschriften für Fischer (oder Seeleute und Fischer). Nicht immer wird von diesen Ländern die Ruhezeit im Rahmen der allgemeinen Arbeitszeitregelungen für die Arbeitnehmer in anderen Branchen als Kriterium angewandt.

⁹ Die Begrenzung von 225 Tagen auf See wird in den vorbereitenden Dokumenten für das französische Gesetz als Äquivalent zu 35 Wochenstunden angesehen, der in Frankreich geltenden Höchstarbeitszeit. Es gibt die Möglichkeit einer Abweichung bis auf 250 Tage auf See entsprechend 48 Wochenstunden.

Nach Auffassung der Niederlande ist das Ruhezeitkriterium „*am besten für die Arbeitssysteme in der Fischerei geeignet*“. In Deutschland werden beide Kriterien angewandt, aber auf tarifvertraglichem Weg kann eine Überschreitung der Höchstarbeitszeit unter bestimmten Bedingungen ermöglicht werden, nicht allerdings eine Verringerung der Mindestruhezeit.

Nur Estland und Rumänien geben an, die Höchstarbeitszeit als einziges Kriterium für Arbeitnehmer an Bord von SFF anzuwenden.

Fischfang und anschließende Verarbeitung der Produkte unterliegen in hohem Maße nicht immer vorhersehbaren meteorologischen und technischen Sachzwängen, die mit dem Betrieb des Fanggeräts und der Sicherheit auf See zusammenhängen. Damit rechtfertigen die Sozialpartner die von ihnen geäußerte Forderung nach Flexibilität. Auch wurde berichtet, dass in der Praxis die Arbeitszeit in bestimmten Situationen überschritten wird (Deutschland).

Es ist zu unterstreichen, dass im ILO-Übereinkommen 188 die Mindestruhezeit das einzige Kriterium für die Beschränkung der Arbeitszeit von Arbeitnehmern an Bord von SFF ist.¹⁰ Darauf weisen Dänemark, Frankreich und Polen in ihrer Antwort auf die Konsultation hin.

Nur Frankreich berichtet über praktische Probleme bei der Anwendung von Artikel 21 Absatz 4. Als mögliche Lösung schlägt Frankreich vor, eine weitere Unterteilung der sechsstündigen Ruhezeit zu erlauben, was nur auf tarifvertraglichem Wege möglich wäre.

6. AUSNAHMEN (ARTIKEL 21 ABSÄTZE 5 UND 6)

Gemäß Artikel 21 Absatz 5 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten Ausnahmen von den in Absatz 1 Unterabsatz 2 sowie in den Absätzen 3 und 4 festgelegten Beschränkungen gestatten. Dafür müssen zwei Anforderungen erfüllt sein: Die Ausnahmen müssen (i) mit den allgemeinen Grundsätzen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer im Einklang stehen, und sie können (ii) nur aus objektiven, technischen oder arbeitsorganisatorischen Gründen gestattet werden. Es muss ein spezifischer Grund vorliegen, und die Ausnahme sollte auf diesen Grund abgestimmt sein. In diesem Artikel wird auch empfohlen, dass solche Ausnahmen zu „häufigeren oder längeren Urlaubszeiten oder der Gewährung von Ausgleichsurlaub“ führen sollten.

Fünf Mitgliedstaaten erklären, auf die Möglichkeit von Ausnahmen zu verzichten (Estland, Finnland, Österreich, Portugal und Rumänien).

Dänemark, Deutschland, Frankreich und Polen erlauben Ausnahmen, die mit den Bedingungen des Fischerei- oder Verarbeitungsvorgangs zusammenhängen (wenn ein Schiff direkt an Fischereiaktivitäten beteiligt und/oder in den Fanggründen im Einsatz ist). Für diese Fälle ist eine Ausgleichsruhezeit vorgesehen (außer in Polen).

In anderen Mitgliedstaaten werden Ausnahmen für eine breites Spektrum von Situationen gewährt, die nicht unmittelbar mit der Fischerei oder der Verarbeitung des Fisches zu tun haben. In allen Fällen werden sie von den Mitgliedstaaten, die sie erlauben, als Dauerlösung

¹⁰ Dies steht im Gegensatz zum Seearbeitsübereinkommen von 2006, in dem für die Arbeitszeit von Seeleuten die Wahl zwischen Höchstarbeitszeit und Mindestruhezeit beibehalten wird.

betrachtet, und es ist nicht zu erwarten, dass sie kurz- oder mittelfristig aufgehoben werden. Nachstehend einige Beispiele in Kurzfassung:

In den Niederlanden handelt es sich um eine Ausnahme *ratione personae*, die für Schiffsführer sowie Arbeitskräfte mit leitender oder unterstützender Funktion auf SFF gilt.

In Malta bezieht sich die Ausnahme auf die Küstenfischerei, aber ihre Wirkung ist begrenzt, da alle Fischer in Malta selbständig sind.

Nach spanischem Recht gilt auf Fischereifahrzeugen generell die Möglichkeit einer Verkürzung der Mindestruhezeit. Es werden keine spezifischen Gründe angegeben. Außerdem scheint die Bestimmung eher die allgemeine für Fischereifahrzeuge geltende Regel zu ersetzen und weniger eine unter bestimmten, genau definierten Umständen anwendbare Ausnahme zu sein.

Bulgarien wendet auf die Fischerei die allgemeinen für Überstunden geltenden Rechtsvorschriften an. Danach kann die höchstzulässige Arbeitszeit in bestimmten Fällen die von der Richtlinie gesetzten Grenzen überschreiten. Allerdings gibt es eine Begrenzung für die jährlichen Überstunden (150 Stunden), und die Umstände, unter denen sie erlaubt sind, werden präzise definiert.

Im Allgemeinen werden die Ausnahmen gesetzlich festgelegt. In einigen Mitgliedstaaten jedoch (z. B. in Deutschland, Schweden oder Ungarn) können sie auch durch Tarifverträge eingeführt werden.

Artikel 21 Absatz 6 betrifft das Recht des Kapitäns eines SFF, von Arbeitnehmern an Bord die Ableistung jeglicher Anzahl von Arbeitsstunden zu verlangen, wenn diese Arbeit für die unmittelbare Sicherheit des Schiffes, von Personen an Bord oder der Ladung oder zum Zweck der Hilfeleistung für andere Schiffe oder Personen in Seenot erforderlich ist. Probleme mit der Anwendung dieser Bestimmung wurden nicht gemeldet.

7. JAHRESURLAUB (ARTIKEL 21 ABSATZ 7)

Artikel 7 der Richtlinie, der den Anspruch auf Jahresurlaub regelt, gilt auch für Arbeitnehmer an Bord von SFF. Die einzige spezifische, ausschließlich auf Arbeitnehmer an Bord von SFF anwendbare Bestimmung ist in Artikel 21 Absatz 7 niedergelegt, wonach die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass die Arbeitnehmer an Bord von SFF, bei denen während eines bestimmten, einen Monat überschreitenden Zeitraums des Kalenderjahres der Betrieb nicht erlaubt ist, ihren Jahresurlaub während dieses Zeitraums nehmen müssen.

12 Mitgliedstaaten erklären, diese Option nicht in Anspruch zu nehmen (Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Spanien, Ungarn). Nur Malta und Rumänien gaben an, dass sie diese Bestimmung anwenden. Allerdings hat dies in Malta kaum praktische Wirkung, da alle Fischer Selbständige sind.

8. ALLGEMEINE RICHTLINIENBESTIMMUNGEN, DIE FÜR ARBEITNEHMER AN BORD VON SFF GELTEN (INSBESONDERE DIE BESTIMMUNGEN ÜBER NACTARBEIT)

Gemäß Artikel 21 Absatz 1 gilt Artikel 8 der Richtlinie über die „Dauer der Nachtarbeit“ nicht für die Arbeitnehmer an Bord von SFF. Die Artikel 9 bis 11 (Untersuchung des Gesundheitszustands von Nachtarbeitern und Versetzung auf Arbeitsstellen mit Tagarbeit, Garantien für Arbeit während der Nachtzeit und Unterrichtung bei regelmäßiger Inanspruchnahme von Nachtarbeitern) gelten jedoch für sie.

Daher ist zu prüfen, ob für Arbeitnehmer an Bord von SFF eine spezifische Regelung der Dauer der Nachtarbeit gerechtfertigt ist.

Mehrere Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, ihre allgemeinen gesetzlichen Regelungen über Nachtarbeit auch auf die Arbeitnehmer an Bord von SFF anzuwenden (Bulgarien, Finnland, Niederlande, Portugal, Rumänien, Spanien, Ungarn), auch wenn einige von ihnen spezifische Rechtsvorschriften zu anderen Aspekten der Arbeitszeit an Bord von SFF haben.

Andere Mitgliedstaaten führen an, es gebe keine Hinweise auf negative Auswirkungen des Fehlens einer Regelung der Nachtarbeit auf Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer (Deutschland, Litauen). Einige Fischereiverfahren erfordern Nachtarbeit. Polen gibt an, strengere Bestimmungen über Nachtarbeit an Bord von SFF würden „von den Arbeitnehmern selbst entschieden abgelehnt“. Das Vereinigte Königreich weist darauf hin, dass die Fischer gewissermaßen Jäger und Sammler seien, die man, was die Nachtarbeit betreffe, kaum in den herkömmlichen für die Arbeit an Land geltenden Regelungsrahmen zwingen könne.

Ferner wurde unterstrichen, dass es gerechtfertigt wäre, die Aufmerksamkeit stärker auf die medizinische Überwachung der Fischer zu lenken, die nachts arbeiten müssten (Frankreich).

Auch wenn manche Fischereiverfahren Arbeit während der Nacht erfordern, können die Arbeitnehmer an Bord von SFF nicht immer als „Nachtarbeiter“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie angesehen werden, da hier festgelegt ist, dass ein bestimmter Teil der Arbeitszeit nachts abzuleisten ist.

Es sei darauf hingewiesen, dass gemäß Richtlinie 94/33/EG für Jugendliche spezielle Regeln gelten.¹¹

9. ALLGEMEINE BEWERTUNG

Die Mitgliedstaaten und Sozialpartner wurden von der Kommission im Rahmen der Konsultation auch gebeten, ein Gesamturteil zu Artikel 21 der Richtlinie abzugeben und dabei insbesondere darzulegen, ob sie die Bestimmungen dieses Artikels für nach wie vor angemessen hielten, vor allem im Zusammenhang mit Gesundheit und Sicherheit. Die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst:

- (1) Die in Artikel 21 der Richtlinie enthaltenen besonderen Bestimmungen für Arbeitnehmer an Bord von SFF sollten weiterhin gelten. Der Artikel wurde von 12 Mitgliedstaaten als angemessen bezeichnet, und die Sozialpartner sprachen sich mit

¹¹ Ihre praktische Durchführung wurde vor kurzem in einem Bericht analysiert (SEK(2010) 1339).

Nachdruck für die Beibehaltung spezifischer Regelungen für Arbeitnehmer an Bord von SFF aus. Die Sozialpartner stellten fest, dass *„die in Artikel 21 der geltenden Richtlinie festgelegten klaren Beschränkungen für Arbeitnehmer an Bord von Fischereifahrzeugen als angemessen zu betrachten sind“*.

- (2) Zwar haben nicht alle Mitgliedstaaten ihren Standpunkt dargelegt, aber neun von ihnen gaben an, dass sie den derzeitigen persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie für angemessen halten.
- (3) Einige Mitgliedstaaten äußerten angesichts der besonderen Arbeitsabläufe in der Fischerei sowie der schwierigen Überwachung und Durchsetzung Zweifel an der Angemessenheit des Kriteriums der Höchstarbeitszeit. Als das bei der Arbeitsinspektion am häufigsten auftretende Problem wird angeführt, dass sich die tatsächlich geleistete Arbeitszeit an Bord nur schwer präzise bestimmen lässt. Außerdem wird die Inspektion normalerweise ausschließlich im Hafen vorgenommen. Nach Aussage einiger Mitgliedstaaten ist es in der Praxis leichter, die Ruhezeiten zu überwachen.
- (4) Die Einhaltung der ununterbrochenen sechsstündigen Ruhezeit bereitet in einigen Mitgliedstaaten praktische Probleme.
- (5) Es wird allgemein anerkannt, dass Artikel 8 über die Dauer der Nacharbeit für die Arbeitnehmer auf SFF nicht gelten sollte. Auch die Einföhrung eigener Rechtsvorschriften über die Dauer der Nacharbeit von Arbeitnehmern an Bord von SFF wird nicht für gerechtfertigt gehalten.
- (6) Die Möglichkeit, Ausnahmen von der allgemeinen Arbeitszeitregelung für die Arbeitnehmer an Bord von SFF zu gewähren, wurde als notwendiges Flexibilitätsinstrument bezeichnet.

10. FAZIT

- (1) Bei uneingeschränkter Achtung der Autonomie der Sozialpartner wird die Kommission den Verhandlungsprozess über die Integration bestimmter Elemente des ILO-Übereinkommens 188 in das EU-Recht auf dem Wege einer Sozialpartnervereinbarung weiter begleiten, um in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eventuelle Bereiche ermitteln zu können, in denen ein Tätigwerden der EU notwendig oder gerechtfertigt ist. Sie wird jegliches Tätigwerden mit der laufenden Überarbeitung der Richtlinie verbinden.
- (2) Aus der Konsultation haben sich für die Kommission mehrere Bereiche herauskristallisiert, die weiterhin aufmerksam beobachtet werden müssen. Dabei handelt es sich um folgende:
 - (a) Die Situation der Selbständigen, die im Allgemeinen auf kleinen Fischereifahrzeugen tätig und häufig am Ertrag beteiligt sind, verdient besondere Beachtung, vor allem im Kontext der Ratifizierung und Durchführung des ILO-Übereinkommens 188 durch die Mitgliedstaaten.
 - (b) Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen reichen nicht aus, um zu überprüfen, ob der in Artikel 21 Absatz 1 Unterabsatz 2 genannte

Bezugszeitraum von höchstens 12 Monaten immer gewährleistet und eingehalten wird.

- (c) Das ILO-Übereinkommen 188 sieht als einziges Kriterium für die Begrenzung der Arbeitszeit eine Mindestruhezeit vor, während die Richtlinie die Festlegung entweder einer Mindestruhezeit oder einer Höchstarbeitszeit vorsieht. Deshalb könnten die Mitgliedstaaten entweder das Kriterium der Mindestruhezeit allein oder sowohl eine Höchstarbeitszeit als auch eine Mindestruhezeit vorsehen, um beiden Instrumenten gerecht zu werden. Diese Lösung ist mit der Richtlinie vereinbar, solange alle Bestimmungen letzterer, die für die Arbeitnehmer vorteilhafter sind, eingehalten werden. Das Recht auf eine ununterbrochene Ruhezeit ist besonders wichtig (da das ILO-Übereinkommen 188 keine entsprechende Bestimmung enthält) und sollte gewahrt werden.
 - (d) Besondere Aufmerksamkeit sollte der medizinischen Überwachung der Seeleute gelten, die nachts arbeiten.
 - (e) In einem Fall (Spanien) werden Ausnahmen von den Arbeitszeitbestimmungen nicht mit einem der in Artikel 21 Absatz 5 genannten Umstände gerechtfertigt. Ausnahmen sollten auf die sie rechtfertigenden Umstände abgestimmt sein und nicht den ganzen Geltungsbereich der Bestimmung abdecken. Die Kommission wird mit besonderer Aufmerksamkeit prüfen, ob bei der Gewährung von Ausnahmen gemäß Artikel 21 Absatz 5 der Richtlinie diese Grundsätze geachtet werden.
- (3) In einem umfassenderen Kontext stellt die Kommission fest, dass das Hauptziel der Gemeinschaftsstrategie 2007-2012¹² über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, das in der Entschließung des Rates vom 25. Juni 2007¹³ bekräftigt wurde, nach wie vor die ständige Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist, besonders auf dem Wege einer deutlichen Verringerung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die ordnungsgemäße und wirksame Anwendung der EU-Arbeitsschutzvorschriften gefördert und müssen gleichzeitig die KMU, insbesondere in den Risikobranchen wie Bau, Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr, unterstützt werden. Zu diesem Zweck erarbeitet die Kommission derzeit im Rahmen des neuen Programms PROGRESS und in Zusammenarbeit mit dem Beratenden Ausschuss verschiedene nicht verbindliche Leitfäden für die ordnungsgemäße Anwendung der Arbeitsschutzrichtlinien, speziell auch einen für den Fischereisektor (nämlich für Fischereifahrzeuge mit einer Länge von weniger als 15 m).

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Arbeitsplatzqualität verbessern und die Arbeitsproduktivität steigern: Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 [KOM(2007) 62 endg. vom 21. Februar 2007].

¹³ Entschließung des Rates vom 25. Juni 2007 zu einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2007-2012), ABl. C 145 vom 30.6.2007, S. 1.