



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.11.2013
SWD(2013) 461 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Richtlinien 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG und
2001/23/EG in Bezug auf Seeleute**

{COM(2013) 798 final}

{SWD(2013) 462 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Richtlinien 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG und
2001/23/EG in Bezug auf Seeleute**

1. PROBLEMSTELLUNG

Die EU-Richtlinien im Bereich des Arbeitsrechts sind grundsätzlich auf alle Branchen und alle Arbeitnehmerkategorien anzuwenden. Dennoch schließen sechs Richtlinien¹ Arbeitskräfte im Seeverkehr (Seeleute und/oder Fischer) entweder von ihrem Anwendungsbereich aus oder ermöglichen es den Mitgliedstaaten, sie vom Anwendungsbereich ihrer Durchführungsvorschriften auszuschließen, ohne dass eine ausdrückliche Begründung notwendig ist.

Die internationale Seeverkehrsbranche stellt den Transport von rund 90 % des internationalen Handels sicher. Ohne den Seeverkehr wären die Ein- und Ausfuhr von Waren in dem in der modernen Welt erforderlichen Umfang nicht möglich. Weltweit gibt es über 50 000 international tätige Handelsschiffe, die Güter aller Art transportieren. Die Schiffe der Weltflotte sind in mehr als 150 Staaten registriert, und mehr als eine Million Seeleute praktisch jeder Staatsangehörigkeit finden auf ihnen Arbeit. Rund 30 % der Handelsschiffe sind in einem der EU-Mitgliedstaaten registriert (siehe Anhang 2 des Berichts über die Folgenabschätzung). Gemessen an der Bruttoreumzahl entspricht der Anteil der EU an der Weltflotte 19,2 %^{2,3}.

Die weltweite Fischereiflotte zählte im Jahr 2010 rund 4,4 Millionen Schiffe und ist somit seit 1998 relativ stabil geblieben. 73 % der Schiffe sind in Asien registriert, gefolgt von Afrika, Lateinamerika und Karibik, Nordamerika und Europa. Insgesamt sind 3,2 Millionen Schiffe in Meeresgewässern tätig, 1,1 Millionen in Binnengewässern.

Die Fischereiwirtschaft der EU erzeugt jährlich rund 6,4 Mio. Tonnen Fisch. In der Fischerei und der Fischverarbeitung sind mehr als 350 000 Menschen beschäftigt. Im Jahr 2006 entfielen 60 % der EU-weiten Erzeugung⁴ auf fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Spanien, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich).

Es werden nicht systematisch Daten zur Beschäftigung in der Handelsmarine erhoben, und die Zahlen weichen je nach Quelle stark voneinander ab. Der Bericht über die Folgenabschätzung stützt sich auf die Zahlen der nationalen Behörden oder, wenn diese nicht vorlagen, auf Durchschnittswerte von Zahlen verschiedener Studien. In der Handelsmarine sind **345 455** Seeleute beschäftigt, während die Fischerei **157 561** Arbeitsplätze bietet.

¹ Richtlinie 2008/94/EG über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgeber (ABl. L 283 vom 28.10.2008, S. 36), Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats (ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28), Richtlinie 2002/14/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29), Richtlinie 98/59/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 16), Richtlinie 2001/23/EG über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen (ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 16) und Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1).

² Die Bruttoreumzahl ist ein international anerkanntes Schiffsmaß und entspricht dem Inhalt aller geschlossenen Räume des Schiffs.

³ ECSA, Jahresbericht 2011–2012.

⁴ Eurostat, Fischereistatistik, September 2012.

Die Mitgliedstaaten nutzen die Ausschlussregelungen auf unterschiedliche Weise. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Situation für jede der sechs Richtlinien.

		Insolvenz	EBR	Unterrichtung und Anhörung	Massenentlassungen	Übergang von Unternehmen	Entsendung von Arbeitnehmern
MS, die die Ausschlussregelung in Anspruch genommen haben		CY, EL, MT	CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, MT, RO	CY, LU, MT, RO	BE, CY, DE, DK, EL, IE, LU, LV, MT, SK	CY, DK, EL, HU, IE, LU, LV, MT, NL, RO	BE, BU, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, RO, SE, UK
Gesamt	Handelsmarine	Nicht ausgeschlossen	159 150	86 497	138 141	155 925	272 520
	Fischerei	26 386	Nicht ausgeschlossen	8 452	35 702	43 501	Nicht ausgeschlossen
Anteil in %	Handelsmarine	Nicht ausgeschlossen	46.1 %	25.0 %	40 %	45.1 %	78.9 %
	Fischerei	16.7 %	Nicht ausgeschlossen	5.4 %	22.7 %	27.6 %	Nicht ausgeschlossen
Anteil der EU-Arbeitskräfte in %⁵	Handelsmarine	Nicht ausgeschlossen	0.07 %	0.04 %	0.06 %	0.07 %	0.11 %
	Fischerei	0.01 %	Nicht ausgeschlossen	0.004 %	0.015 %	0.018 %	Nicht ausgeschlossen

Durch die Existenz und/oder die Möglichkeit zur Einführung von Ausschlussregelungen können Seeleute an der umfassenden Ausübung ihres Rechts auf Unterrichtung und Anhörung sowie ihres Rechts auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen, die in den Artikeln 27 und 31 der EU-Grundrechtecharta niedergelegt sind, gehindert oder darin beschränkt werden.

Die fraglichen Richtlinien enthalten keine ausdrückliche Begründung für die Ausschlussregelungen, die weder von der Kommission vorgeschlagen noch während der vorbereitenden Arbeiten oder im Wortlaut der Richtlinien ausdrücklich begründet wurden. Vermutlich galt jedoch der ständige Ortswechsel der Schiffe als Hindernis für die Anwendung von Regeln über Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, um die es in allen fraglichen Richtlinien – mit Ausnahme der Insolvenzrichtlinie und der Entsenderichtlinie – geht. Wahrscheinlich führten einige Mitgliedstaaten im Rat die schwierige Kommunikation mit Seeschiffen als Begründung für die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen insbesondere im Hinblick auf Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern an. Angesichts der Entwicklung der Kommunikationstechnologie kann dies heutzutage nicht mehr als Begründung für einen Ausschluss gelten⁶.

⁵ 239 608 Arbeitskräfte (Arbeitsmarktstatistik 2011, Eurostat).

⁶ Dies wurde auch von der Arbeitgeberorganisation ECSA anerkannt. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Gründe für den Ausschluss materieller Art sind und nicht die Logistik der Unterrichtung und

Eine unterschiedliche Behandlung von Arbeitskräften einer bestimmten Branche, ohne dass objektive Gründe vorliegen, ist nur schwer mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu vereinbaren. Daher ist zu bewerten, ob die unterschiedliche Behandlung von Seeleuten objektiv begründet werden kann. Ist dies nicht der Fall, sind Maßnahmen vorzuschlagen, die es ihnen ermöglichen, die gleichen oder gleichwertige Rechte wie die Arbeitskräfte an Land zu genießen.

Zudem sinkt die Zahl der aus den EU-Mitgliedstaaten stammenden Seeleute ständig, was künftig Probleme verursachen könnte, vor allem da Erfahrung auf See für bestimmte Tätigkeiten an Land unerlässlich ist. Obwohl mehrere Faktoren (Isolation, Arbeitsbelastung und soziales Umfeld an Bord) für das mangelnde Interesse an der Ausübung eines seemännischen Berufs verantwortlich sein könnten, wird diese Entwicklung anerkanntermaßen noch durch den Eindruck verstärkt, dass der maritime Sektor ein „ausgeschlossener“ Sektor mit seinen eigenen oder überhaupt keinen Regeln ist⁷.

Der Eindruck fehlender Rechtssicherheit könnte potenzielle Arbeitskräfte von einer Laufbahn in einem seemännischen Beruf abhalten. Daher mindern Ausschlussregelungen die Attraktivität dieser Berufe. Dies wurde durch wichtige Interessenträger, u. a. die Gewerkschaften und die Taskforce für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit im Seeverkehr, bestätigt.

2. BEGRÜNDUNG DES TÄTIGWERDENS DER EU UND SUBSIDIARITÄT

Gegenstand des vorliegenden Vorschlags ist die mögliche Überarbeitung von sechs Richtlinien. Diese kann nur auf EU-Ebene mittels einer oder mehrerer Richtlinien zur Änderung der bestehenden Rechtsakte erfolgen.

Der Vorschlag betrifft eine Branche, in der ein starker internationaler Wettbewerb herrscht und ein großer Teil der Personen, die auf Schiffen aus einem Mitgliedstaat beschäftigt sind, aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern stammt. Eine EU-Initiative würde zumindest auf den unter der Flagge eines EU-Staates fahrenden Schiffen für gerechtere Ausgangsbedingungen sorgen.

3. ZIELSETZUNGEN

3.1. Allgemeine Ziele

Ziel des Vorschlags ist es, im Arbeitsrecht den Schutz der in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechte zu verbessern. Zudem trägt der Vorschlag zu den allgemeinen politischen Zielen nach Artikel 151 AEUV bei, d. h. Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener Sozialschutz und sozialer Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

3.2. Einzelziele

Mit diesem Vorschlag werden folgende Einzelziele angestrebt:

Anhörung betreffen, sondern vor allem die Vermeidung zusätzlichen Verwaltungsaufwands, der der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Betreiber schaden würde.

⁷ Siehe u. a. die Mitteilung der Kommission „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“ (KOM(2007) 575 endg.) und den Bericht der Taskforce für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit im Seeverkehr.

- (a) Der Schutz der in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechte soll verbessert werden, indem u. a. bewertet wird, ob die Besonderheiten der Branche eine unterschiedliche Behandlung objektiv rechtfertigen, und, wenn nicht, indem die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in seemännischen Berufen gestärkt werden, damit sie auf das gleiche Niveau wie die der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an Land gebracht werden.
- (b) Es soll dazu beigetragen werden, dass mehr junge EU-Bürgerinnen und -Bürger sich für eine Laufbahn in der Handelsmarine und der Fischerei entscheiden, indem diese Berufe im Vergleich zu einer Beschäftigung an Land attraktiver gemacht werden und die Bindung der Seeleute an ihren Beruf verbessert wird.

4. POLITISCHE OPTIONEN

4.1. Option 1: Verzicht auf EU-Maßnahmen

Bei dieser Option würde die EU keine neuen – legislativen oder nichtlegislativen – Maßnahmen ergreifen. Die derzeit geltenden Richtlinien blieben unverändert, und den Mitgliedstaaten stünde es frei, die Ausnahme- und Ausschlussregeln in Anspruch zu nehmen.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Zahl der aus der EU stammenden Seeleute weiter sinkt, während immer mehr Personal aus Drittstaaten an Bord europäischer Schiffe beschäftigt wird.

4.2. Option 2: Ausnahme nur bei Gewährleistung eines gleichwertigen Schutzniveaus

Bei dieser Option würde die Pauschal-Ausschlussregelung durch eine Bestimmung ersetzt, der zufolge die Mitgliedstaaten Seeleute vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausnehmen dürfen, solange ein der Richtlinie gleichwertiges Schutzniveau gewährleistet ist.

Bei dieser Option müssten die Mitgliedstaaten den Inhalt der Schutzmaßnahmen bestimmen.

4.3. Option 3: Abschaffung der Ausschlussregelungen in allen Richtlinien

Diese Option würde auf der Annahme beruhen, dass alle Richtlinien ursprünglich für alle Branchen galten und dass die Ausschlussregelungen für Seeleute ungerechtfertigt sind.

4.4. Option 4: Anpassung der Regeln an die Besonderheit der Branche

Bei dieser Option müssten materiell-rechtliche Vorschriften erlassen werden, um die Rechtstexte an die besonderen Merkmale des maritimen Sektors anzupassen. So könnte den Bedenken einiger Interessenträger bezüglich der Besonderheiten der Branche und der Zusatzkosten Rechnung getragen werden.

Je nach Richtlinie könnten spezielle Regelungen notwendig werden, was die Wählbarkeit als Arbeitnehmervertreter oder die Anwendung allgemeiner Regeln für den Verkauf eines Schiffs angeht.

Ziel wäre es nicht, die Ausschlussregelungen einfach abzuschaffen oder für ein gleichwertiges Schutzniveau zu sorgen, sondern es müssten die materiell-rechtlichen Vorschriften erlassen werden, die für die Branche gelten sollen. Unter

Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen der Optionen könnte dies beispielsweise bedeuten, dass eine spezielle Vorschrift für Situationen erlassen werden müsste, die typisch für die Branche sind, z. B. der häufige Verkauf eines Schiffs oder Unternehmen, die nur ein einziges Schiff betreiben.

5. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

5.1. Die Gefahr des Ausflaggens im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit

Das globalisierte Wesen der Seeverkehrsbranche kommt auf unterschiedliche Weise zum Ausdruck, eines der wichtigsten Elemente ist jedoch die rechtliche Regelung des Einflaggens (bzw. Umflaggens) von Schiffen, für die es in landgestützten Branchen keine direkte Entsprechung gibt.

Schiffseigner entscheiden sich vor allem zum Ausflaggen, um Kosten und Beschränkungen zu umgehen, die mit der Registrierung ihrer Schiffe in den traditionellen maritimen Staaten verbunden sind. Zu den Hauptkostenpunkten beim Betrieb eines Schiffes gehören die Heuer für die Besatzung und damit verbundene Kosten. Schätzungsweise sind die Personalkosten für Besatzungen von Schiffen aus einigen EU-Flaggenstaaten zwischen 22 % und 333 % höher als bei Schiffen, die in billigeren offenen Registern eingetragen sind⁸.

Der Nutzen jeder Option muss gegen das Risiko der Ausflagung abgewägt werden, das möglichst gering zu halten ist. Ein hohes Ausflaggrisiko besteht, wenn die erwarteten negativen Auswirkungen einer Option auf die Wettbewerbsfähigkeit schwerer wiegen als der geschätzte Nutzen, ein Schiff in einem Mitgliedstaat einzuflaggen. Durch die Ausflagung würde außerdem die Zahl der aus der EU stammenden Seeleute weiter sinken. Dies stünde im Widerspruch zu einem der Ziele der vorgeschlagenen EU-Maßnahme.

5.2. Die Erfahrung in den Mitgliedstaaten

Viele Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, Seeleute vom Anwendungsbereich der Richtlinien auszuschließen oder auszunehmen, nicht in Anspruch genommen. Daher werden die Optionen 2, 3 und 4 bereits in gewisser Hinsicht in den Mitgliedstaaten angewendet, vor allem in den Staaten mit einem großen maritimen Sektor.

In einigen Mitgliedstaaten scheint die Anwendung der Richtlinien keine spürbaren Auswirkungen zu haben, vor allem was das Ausflaggen von Schiffen angeht. In Spanien beispielsweise stieg die Bruttoreaumzahl der nationalen Flotte zwischen 2001 und 2011 um 40,4 %, in Frankreich betrug der Anstieg in demselben Zeitraum 40,2 %. Sowohl Frankreich als auch Spanien wenden alle Richtlinien (mit Ausnahme der Entsenderichtlinie) auf den maritimen Sektor an. Auch in Griechenland stieg die Bruttoreaumzahl der nationalen Flotte zwischen 2001 und 2011 um 34 %, während sie in Zypern zwischen 2003 und 2011 nur um 0,5 % stieg. Dabei schließen beide Staaten den maritimen Sektor vom Anwendungsbereich der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinien aus.

Seit der Umsetzung der Richtlinien hat sich die Haltung der Mitgliedstaaten, was die Angemessenheit der Ausschlussregelungen angeht, nicht wesentlich geändert.

⁸ Mitroussi, K. „Employment of seafarers in the EU context: Challenges and opportunities“, Marine Policy 32 (2008) 1043–1049, S. 1046.

5.3. Insolvenzrichtlinie

In Zypern wurde ein Sonderfonds eingerichtet, der von einem Verwaltungsrat bestehend aus Mitgliedern des Sozialversicherungsträgers verwaltet wird. Bei der Einrichtung des Fonds wurden 1 000 000 CYP (rund 1 724 137 EUR) aus dem Fonds der Republik Zypern zur Entschädigung bei betriebsbedingten Entlassungen eingezahlt. Seither zahlen die Arbeitgeber einen monatlichen Beitrag in Höhe von **0,2 %** der Bruttolöhne und -gehälter ihrer Beschäftigten ein.

In Griechenland wird der Garantiefonds gemäß dem Gesetz Nr. 1836/1989 teilweise durch Arbeitgeberbeiträge und teilweise durch eine Beihilfe des Staates finanziert, die aus dem Haushalt des Arbeitsministeriums gezahlt wird. Der Arbeitgeberbeitrag beträgt **0,15 %** aller Vergütungen.

In Malta wird der Garantiefonds aus dem nationalen Haushalt finanziert (konsolidierter Fonds). Er war ursprünglich mit 250 000 MLT (rund 579 722 EUR) ausgestattet, die über höchstens fünf Jahre aus dem konsolidierten Fonds in Tranchen von mindestens 50 000 MLT (115 944 EUR) einzuzahlen waren. Daher zahlen Arbeitgeber oder Arbeitnehmer keine Beiträge in den Fonds ein. Angesichts der geringen Zahl betroffener Arbeitskräfte (1 303) sind die wirtschaftlichen Auswirkungen der Einbeziehung von fanganteilmäßig entlohnerten Fischern vernachlässigbar.

5.4. Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat (EBR)

Um die möglichen Zusatzkosten einer Anwendung der EBR-Richtlinie auf Arbeitskräfte im Seeverkehr zu bewerten, wird einmal von der Annahme ausgegangen, dass eine der größten europäischen Reedereien mit Sitz in Dänemark (mehr als 1000 Beschäftigte, und jeweils 150 in mindestens zwei EU-Mitgliedstaaten) einen Betriebsrat eingerichtet hat und verpflichtet ist, der Besatzung von Handelsschiffen die Teilnahme an EBR-Sitzungen zu gestatten.

In einem ersten Szenario befindet sich das EBR-Mitglied zum Zeitpunkt einer EBR-Sitzung auf See, und es handelt sich bei ihm um einen Offizier (da diese mit höherer Wahrscheinlichkeit Europäer sind) eines Schiffes, das zunächst in Hongkong anlegt, um anschließend weiter nach Schanghai zu fahren. In diesem Fall müsste das EBR-Mitglied nach Kopenhagen ausgeflogen werden, und es müsste für Ersatz auf dem Schiff gesorgt werden. Die Kosten würden sich auf insgesamt **5 028 EUR pro Sitzung und Teilnehmer** belaufen. Da durchschnittlich zwei Sitzungen pro Jahr stattfinden und sich pro Schiff vermutlich nicht mehr als ein EBR-Vertreter an Bord befindet, würden sich die Kosten auf **10 056 EUR pro Jahr** belaufen.

In einem zweiten Szenario findet die Kommunikation per Satellit statt.

Angenommen, es finden durchschnittlich zwei Sitzungen pro Jahr statt, und mehrere Teilnehmer befinden sich an Land; die jährlichen Kosten würden sich in diesem Fall auf $663 \text{ EUR} \times 2 = \mathbf{1\ 326 \text{ EUR}}$ belaufen.

Außerdem kann man davon ausgehen, dass ein Seefahrtunternehmen, für das die Richtlinie gilt, über mindestens 25 Schiffe verfügt. Diese Schätzung beruht auf folgenden Annahmen: Die Richtlinie gilt für Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten und eine Schiffsbesatzung zählt zwischen 20 und 27

Mitgliedern⁹. Ferner gelten für Seeleute bestimmte Arbeitszeitregelungen. Daher betragen die **jährlichen Kosten pro Schiff 603 EUR** bei **Szenario 1** und **79,50 EUR** bei **Szenario 2**. Bei der Berechnung des Ausflaggriskos oder der Erhöhung des Anteils der Sozialausgaben an den Betriebskosten fallen diese Zahlen nicht ins Gewicht.

Bei der Überprüfung der EBR-Richtlinie wurde auf den Nutzen der Einrichtung eines EBR hingewiesen.

Nach Ansicht aller Arbeitnehmervertreter sind EBR nützlich (EPEC-Umfrage 2008¹⁰). Ungeachtet der finanziellen Auswirkungen und anderer nicht bezifferbarer Kosten für den Unterhalt eines EBR sind 57 % der Unternehmen mit einem EBR der Ansicht, dass dessen Nutzen seine Kosten übersteigt (35 % sind gegenteiliger Meinung, und 8 % geben keine eindeutige Antwort).

5.5. Richtlinie über Unterrichtung und Anhörung

Da gemäß dieser Richtlinie die Mitgliedstaaten Seeleute nicht von den nationalen Umsetzungsvorschriften ausschließen können, sondern lediglich besondere Bestimmungen zur Unterrichtung und Anhörung einführen können, hätte nur die Option 3 wirtschaftliche Folgen. Option 4 entspricht bereits dem derzeit geltenden Wortlaut der Richtlinie. Option 3 würde zusätzliche Kosten verursachen, da der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten eingeschränkt würde.

Die Szenarios zur Gewährung von Rechten, die derzeit Ausnahmeregelungen unterliegen, sind vermutlich die **gleichen wie für die EBR-Richtlinie**, d. h. die betroffene Person wird eingeflogen und es wird für Ersatz gesorgt, oder es wird die Teilnahme per Satellit ermöglicht, wobei der Arbeitnehmer einen Freizeitausgleich erhält.

Die Anhörung findet nur bei Bedarf statt. Daher kann von durchschnittlich einer Sitzung pro Jahr ausgegangen werden, an der zwei Vertreter teilnehmen. Damit würden die jährlichen Kosten 10 056 EUR betragen. Da die Richtlinie für sehr viel kleinere Unternehmen gilt – im schlimmsten Fall hätte ein Unternehmen nur zwei Schiffe – wären die Kosten mit **5 028 EUR pro Schiff und Jahr** zu beziffern.

Laut Szenario 2 betragen die Kosten für die Teilnahme per Satellit etwa 663 EUR pro Sitzung und Teilnehmer. Auch hier würden die Kosten bei einer Sitzung pro Jahr und zwei Vertretern bis zu 1326 EUR betragen, was bei einem Unternehmen mit zwei Schiffen **jährliche Kosten pro Schiff von 663 EUR** bedeuten würde.

Die Einführung von Unterrichts- und Anhörungsverfahren birgt vielfältigen Nutzen: Verringerung des Widerstandes der Beschäftigten gegen Veränderungen, Förderung ihrer Anpassung, Beitrag zur Schaffung einer gemeinsamen Unternehmenskultur nach Zusammenschlüssen, Übermittlung wertvoller Informationen über das Betriebsleben von der Basis an die Führungsebene, Gewinnung und Bindung qualifizierten Personals.

⁹ Siehe 'Ship Operating Costs 2009-2010', Nigel Gardiner (Hrsg.), Drewry Publishing, Juli 2009, S. 37, Abb. 2.5.

¹⁰ Untersuchung im Auftrag der Kommission, durchgeführt vom European Policy Evaluation Consortium (EPEC) und koordiniert von GHK Consulting. Siehe <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2421&langId=en>.

Aufgrund der Tatsache, dass die Ausschlussregelungen dieser Richtlinie nur für größere Unternehmen (d. h. Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmern oder Betriebe mit mehr als 20 Arbeitnehmern) und Seeschiffe gelten, sind praktisch alle Fischereifahrzeuge und -unternehmen sowie Küstenschiffe vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen (möglicherweise gilt dies nicht in allen Fällen für die französische Hochseefischereiflotte).

5.6. Richtlinie über Massenentlassungen

Bei der Umsetzung der Richtlinie können drei Faktoren Kosten für den Arbeitgeber verursachen: die Kosten der Anhörung vor einem Verkauf, die direkten Kosten der „Bedenkzeit“ und die indirekten Opportunitätskosten, wenn ein Schiff während dieser Zeit stillgelegt ist.

Zwei Optionen sind möglich:

- a) Verpflichtung der Arbeitgeber zur Unterrichtung und Anhörung nur bei geplanten Massenentlassungen;
- b) Verpflichtung zur Unterrichtung und Anhörung plus Bedenkzeit von einem Monat bis zur Durchführung der geplanten Entlassungen.

Im ersten Fall müssten an der Anhörung jeweils zwei Vertreter der Arbeitgeber und der Gewerkschaften beteiligt sein. Die Kosten für eine Telekonferenz mit zwei Arbeitnehmervertretern werden mit **2 652 EUR** angesetzt (1 326 EUR pro Sitzung, wie unter Szenario 2 der EBR-Richtlinie beschrieben).

Im zweiten Fall käme die „Bedenkzeit“ hinzu, d. h. die Zeit zwischen der Bekanntgabe der Absicht, Massenentlassungen vorzunehmen, und der tatsächlichen Entlassung¹¹, was auch Kosten verursachen würde, nämlich die Gehälter der gesamten Besatzung¹² für einen Monat, d. h. standardmäßig **39 678 EUR** pro Monat. Hinzu kämen außerdem die Opportunitätskosten für die Stilllegung des Schiffs während eines Monats, die mit 25 550 EUR pro Tag beziffert werden. Bei einer Mindestbedenkzeit von 30 Tagen belaufen sich die Opportunitätskosten auf **766 500 EUR**.

Somit betragen die monatlichen Kosten für eine 30-tägige Bedenkzeit **811 442 EUR**.

Gemäß der Richtlinie gilt ein zweistufiges Verfahren: erstens die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, wenn der Arbeitgeber beabsichtigt, Massenentlassungen vorzunehmen, „um zu einer Einigung zu gelangen“, und zweitens die Anzeige gegenüber der zuständigen Behörde, die „nach Lösungen für die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme“ suchen soll. Durch die Einbindung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter sowie der zuständigen Behörde können die Arbeitsplatzverluste und die langfristigen Auswirkungen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer begrenzt werden. Es gibt keinen Grund, warum dies nicht auch im maritimen Sektor gelten sollte.

¹¹ Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie [werden] die der zuständigen Behörde angezeigten beabsichtigten Massenentlassungen [...] frühestens 30 Tage nach Eingang der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Anzeige wirksam; die im Fall der Einzelkündigung für die Kündigungsfrist geltenden Bestimmungen bleiben unberührt.

¹² Gemäß der Richtlinie sind sowohl eine Verkürzung als auch eine Verlängerung der 30-Tage-Frist möglich. Die MRAG-Untersuchung beruht daher auf einem Durchschnittswert von 30 Tagen.

5.7. Richtlinie über den Übergang von Unternehmen

Es müssen zwei mögliche Unteroptionen betrachtet werden, um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer Änderung der derzeitigen Situation zu bewerten.

a) Die Richtlinie würde für Seeschiffe gelten, Kapitel II jedoch nur, wenn der Übergang ein oder mehrere Schiffe betraf.

b) Die gesamte Richtlinie würde für Seeschiffe gelten.

Bei der Anwendung von Unteroption a) hätte der Arbeitgeber nur einige Zusatzkosten für die Anhörung der Besatzung zu tragen. Diese könnten mit etwa 2 652 EUR beziffert werden, was zwei Telekonferenzen mit der Besatzung (siehe Szenario 2 unter dem Abschnitt zur EBR-Richtlinie) entspricht.

Die Anwendung sämtlicher Bestimmungen der Richtlinie auf den Verkauf eines Schiffes hätte beträchtliche finanzielle Auswirkungen. Es entstünden hohe indirekte Opportunitätskosten, wenn ein Schiff wie ein Unternehmen komplett mit der Besatzung verkauft werden müsste; der Verlust kann bis zu 5 % des Verkaufspreises betragen. Für ein Schiff im Wert von 30 Mio. EUR könnten die Opportunitätskosten somit **1,5 Mio. EUR** betragen.

Option 1 würde keine zusätzlichen Kosten für die Arbeitgeber verursachen.

Die Optionen 2 und 3 dagegen würden vermutlich große Auswirkungen für die Arbeitgeber bedeuten, da der Begriff des „Unternehmens“ im Sinne der Richtlinie und der Rechtsprechung so auszulegen ist, dass auch ein Schiff in diese Kategorie fallen kann. Diese Optionen hätten ernstzunehmende Auswirkungen für die Marktfähigkeit der Schiffe.

Unter diesen Umständen bietet sich Option 4a als beste Lösung an.

5.8. Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern

Fast alle Mitgliedstaaten haben diese Ausschlussregelung in Anspruch genommen und wenden daher ihr nationales Recht zur Entsendung von Arbeitskräften nicht auf Seeleute an (ausgenommen Österreich, die Tschechische Republik, die Niederlande, Portugal, Slowenien und die Slowakei). Malta hat für den Sektor besondere Bestimmungen erlassen.

Es ist daran zu erinnern, dass die Kommission in ihrem Legislativpaket vom März 2012 nichts an den Bestimmungen der Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmern und somit an der Ausschlussregelung für Seeschiffe geändert hat.

Die Auswirkungen dieser Ausschlussregelung sind nur sehr schwer zu bewerten, vor allem da es technisch nicht machbar ist, mit der Richtlinie in ihrer derzeitigen Fassung etwas an diesem Ausschluss zu ändern. Der Schwerpunkt der Richtlinie liegt auf der Entsendung von Personen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates. Die Bewertung der Auswirkungen der Ausschlussregelung für Besatzungen von Handelsschiffen ist nicht möglich, da Schiffe nicht zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gehören.

In der Praxis können die Optionen 2 und 3 aufgrund der Bindung an das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates nicht auf den Sektor angewandt werden.

Option 4 könnte zur Harmonisierung angewandt werden, würde jedoch grundlegende Änderungen des Wortlauts der Richtlinie voraussetzen.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Für jede Richtlinie und alle vier Optionen werden die folgenden Elemente berücksichtigt und erhalten auf der Grundlage der oben beschriebenen Analyse Noten von 0 bis +/- 3 (je nachdem, ob positive oder negative Auswirkungen erwartet werden, siehe Abschnitt 6 des Berichts über die Folgenabschätzung).

- Eignung, die spezifischen Ziele zu erreichen:
 - Verbesserung des Schutzes der in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechte, indem u. a. bewertet wird, ob die Besonderheiten der Branche eine unterschiedliche Behandlung objektiv rechtfertigen, und, wenn nicht, indem die Rechte der Beschäftigten in seemännischen Berufen gestärkt werden, damit sie auf das gleiche Niveau wie die der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an Land gebracht werden;
 - Beitrag zur Gewinnung mehr junger EU-Bürgerinnen und -Bürger für eine Laufbahn in der Handelsmarine und der Fischerei, indem diese Berufe im Vergleich zu einer Beschäftigung an Land attraktiver gemacht werden und die Bindung der Seeleute an ihren Beruf verbessert wird;
- voraussichtliche wirtschaftliche und soziale Auswirkungen;
- Gefahr der Ausfluggung.

6.1. Insolvenzrichtlinie

Im Falle der Insolvenzrichtlinie würde mit der Option 1 keines der Ziele erreicht werden können. Alle anderen Optionen stehen im Einklang mit den drei angestrebten Zielen und würden begrenzte wirtschaftliche Auswirkungen haben, da nur fanganteilmäßig entlohnte Fischer betroffen sind und dies in nur drei Mitgliedstaaten. Außerdem zahlen die Arbeitgeber niedrige Beiträge (0,15 % der Vergütung in Griechenland, 0,2 % in Zypern) oder gar keine (auf Malta).

Die Optionen 2 bis 4 sind daher, sowohl was die Eignung zum Erreichen der Ziele als auch die wirtschaftlichen Auswirkungen angeht, sehr ähnlich. Option 3 ist jedoch die wirksamste, was die Attraktivität des Berufs anbelangt, ohne zusätzliche Kosten zu verursachen – anders als die Optionen 2 oder 4.

6.2. Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat

Im Falle der Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat würde mit Option 1 keines der Ziele dieser Initiative erreicht werden.

Bei den Optionen 2 bis 4 sind die wirtschaftlichen Kosten aufgrund der Tatsache sehr niedrig, dass die Richtlinie nur für große Unternehmen (mit mindestens 1000 Beschäftigten in den Mitgliedstaaten und jeweils mindestens 150 Beschäftigten in mindestens zwei Mitgliedstaaten) und nicht automatisch gilt: Für die Einrichtung eines EBR ist eine Initiative der zentralen Leitung oder ein Antrag der Beschäftigten erforderlich. Die Option 3 wäre wirksamer, was die Attraktivität von Berufen im maritimen Sektor angeht, da eines der zentralen Probleme der Eindruck ist, dass unterschiedliche Schutzniveaus existieren.

6.3. Richtlinie über Unterrichtung und Anhörung

Was die vorliegende Bewertung angeht, stellt die Richtlinie über Unterrichtung und Anhörung einen Sonderfall dar. Seeleute sind nicht von ihrem Anwendungsbereich

ausgenommen. Sie ermöglicht es den Mitgliedstaaten lediglich, durch Erlass besonderer Bestimmungen für die Besatzung von Hochseeschiffen von dieser Richtlinie abzuweichen. Daher können die Mitgliedstaaten von den allgemeinen Regeln der Richtlinie abweichen, müssen jedoch spezielle Vorschriften zur Unterrichtung und Anhörung von Seeleuten erlassen.

Option 3 ist auf diese Richtlinie nicht anwendbar, und Option 4 wird bereits umgesetzt. Die Bestimmungen der Richtlinie könnten jedoch dahingehend eindeutiger formuliert werden, dass ein gleichwertiges Schutzniveau zu gewährleisten ist (Option 2).

6.4. Richtlinie über Massenentlassungen

Mit Option 1 würde keines der mit diesem Vorschlag angestrebten Ziele erreicht werden. Option 3 würde sich am stärksten auswirken, während die Ziele dank der Optionen 2 und 4 mit niedrigeren Kosten erreicht würden, sofern die Besonderheit des maritimen Sektors berücksichtigt würde.

Option 4a würde die derzeitige Situation verbessern, ohne erhebliche Kosten für die Arbeitgeber zu verursachen. Option 4b würde vor allem beim Verkauf eines Schiffes hohe Kosten mit sich bringen. Die Kosten könnten begrenzt werden, wenn mit dem Vorschlag die „Bedenkzeit“ bei Entlassungen, die aufgrund des Verkaufs eines Schiffes vorgenommen werden, wegfielen. Diese Option würde den Bedenken einiger Mitgliedstaaten Rechnung tragen.

6.5. Richtlinie über den Übergang von Unternehmen

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Optionen werden stark von der Tatsache beeinflusst, dass Schiffe – im Unterschied zu Fabriken – häufig und rasch verkauft werden. Wird die Richtlinie in einem solchen Fall angewandt, könnte der Marktpreis des Schiffes sinken.

In diesem Zusammenhang würde Option 1 keine zusätzlichen Kosten verursachen, würde jedoch nicht zum Erreichen der Ziele beitragen. Option 3 dagegen würde potenziell sehr hohe Kosten verursachen und ein hohes Ausfallrisiko bergen.

Die Kosten im Zusammenhang mit Option 4a wären begrenzt. Sie würde die derzeitige Lage im Hinblick auf die Unterrichtung und Anhörung verbessern, jedoch nicht für ein gleichwertiges Schutzniveau sorgen. Option 4b würde jedoch beim Verkauf eines Schiffes hohe Kosten verursachen. Option 4a scheint am besten für das Erreichen der Ziele geeignet, ohne dass übermäßig hohe Zusatzkosten entstünden. Mit dieser Option würde den Bedenken einiger Interessenträger bezüglich der Kosten Rechnung getragen werden.

6.6. Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern

Bei den Interessenträgern besteht hinsichtlich zweier Punkte Einvernehmen: Erstens wäre es nicht möglich, die Richtlinie ohne größere Änderungen, vor allem bei der Definition der „Entsendung“, auf die Branche anzuwenden, und zweitens kommt im maritimen Sektor eine Entsendung im Sinne der Richtlinie in der Praxis – wenn überhaupt – extrem selten vor.

6.7. Rangordnung der Optionen

Für diese Initiative wird – je nach Richtlinie – eine Kombination aus den vier Optionen befürwortet:

- Option 3 (Abschaffung der Ausnahmeregelungen) für die Insolvenzrichtlinie;
- Option 3 (Abschaffung der Ausschlussregelung) für die Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat;
- Option 2 (gleichwertiges Schutzniveau) für die Richtlinie über Unterrichtung und Anhörung;
- Option 4a (Sonderbestimmungen) für die Richtlinie über Massenentlassungen;
- Option 4a (Sonderbestimmungen) für die Richtlinie über den Übergang von Unternehmen;
- Option 1 (keine Maßnahmen) für die Entsenderichtlinie.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Diese Initiative wird zu einer Änderung der derzeit geltenden Richtlinien führen. Mit dem Legislativvorschlag wird für eine Überprüfung und Berichterstattung gesorgt.

Die Kommission wird die Auswirkungen der Richtlinie vor allem im Hinblick auf zwei Punkte überwachen: das Phänomen der Ausflagung und den Beschäftigungsgrad von Seeleuten aus der EU. Die Entwicklung der Flotte, die unter einer Flagge eines EU-Mitgliedstaates fährt, wird ein präzises Bild von der Ausflagung liefern. Es stehen jährliche Daten zur Bruttoreumzahl der Flotte für alle Staaten zur Verfügung. Dieser Indikator wird daher klare Hinweise auf die Tendenzen bei der Ausflagung geben. Die Entwicklung des Beschäftigungsgrads ist weniger leicht zu überwachen, vor allem wenn sich die Datenerhebung auf nationaler Ebene nicht verbessert. Werden die Empfehlungen zur Verbesserung der Datenlage, die die Taskforce für Beschäftigung im Seeverkehr ausgesprochen hat, nicht umgesetzt, so wird externes Fachwissen eingeholt werden müssen.

Die Kommission unterstützt die Forderung der Taskforce, die Verfügbarkeit vergleichbarer Daten¹³ zu verbessern, und wird mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern zusammenarbeiten, um die Auswirkungen der Richtlinie auf die Beschäftigungssituation zu bewerten.

Angesichts des geringen Umfangs der formalen Änderungen der bestehenden Richtlinien sollte die Umsetzung der neuen Richtlinie durch die Mitgliedstaaten keine Probleme verursachen. Die Kommission geht davon aus, dass eine Erfüllungsquote von fast 100 % innerhalb von drei Jahren zu erreichen ist.

¹³ Siehe den Bericht der Taskforce für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit im Seeverkehr, S. 21.