



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 8. Juli 2014
(OR. en)

11688/14
ADD 3

SOC 558
EMPL 95
SAN 282
TRANS 355

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 7. Juli 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2014) 227 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
Zusammenfassung des Analysepapiers
Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Durchführung der von der Europäischen Binnenschiffahrts Union (EBU), der Europäischen Schifferorganisation (ESO) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschiffahrt

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2014) 227 final.

Anl.: SWD(2014) 227 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.7.2014
SWD(2014) 227 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung des Analysepapiers

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

zur Durchführung der von der Europäischen Binnenschiffahrts Union (EBU), der Europäischen Schifferorganisation (ESO) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschiffahrt

{ COM(2014) 452 final }

{ SWD(2014) 226 final }

INHALTSVERZEICHNIS

<u>1.</u>	<u>Hintergrund</u>	3
<u>2.</u>	<u>Problemstellung</u>	4
<u>2.1.</u>	<u>Beschreibung des Sektors</u>	5
<u>3.</u>	<u>Tätigwerden der EU und Subsidiarität</u>	8
<u>4.</u>	<u>Ziele</u>	8
<u>4.1.</u>	<u>Allgemeine Ziele</u>	8
<u>4.2.</u>	<u>Einzelziele</u>	8
<u>5.</u>	<u>Politikoptionen</u>	8
<u>6.</u>	<u>Analyse der Auswirkungen</u>	10
<u>6.1.</u>	<u>Sozioökonomische Auswirkungen der Vereinbarung</u>	10
<u>6.1.1.</u>	<u>Wirtschaftliche Auswirkungen</u>	10
<u>6.1.2.</u>	<u>Auswirkungen auf KMU</u>	10
<u>6.1.3.</u>	<u>Soziale Auswirkungen</u>	11
<u>6.1.4.</u>	<u>Umsetzung und Kosten</u>	11
<u>7.</u>	<u>Vergleich der Optionen</u>	12
<u>8.</u>	<u>Überwachung und Bewertung</u>	15

1. HINTERGRUND

Nach Artikel 155 AEUV kann der soziale Dialog auf Unionsebene zur Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen. Der Abschluss dieser Vereinbarungen erfolgt entweder im Anschluss an einen Anhörungsprozess, der von der Kommission gemäß Artikel 154 AEUV in Gang gesetzt wird, oder auf eigene Initiative der Sozialpartner nach Artikel 155 Absatz 1 AEUV.

In der Richtlinie 2003/88/EG¹ (Arbeitszeitrichtlinie) über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung sind Mindestanforderungen für den kurz- und langfristigen Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer festgelegt, die für mobile Arbeitnehmer – nautisches Personal und auch Bordpersonal in der Binnenschifffahrt – größtenteils gelten. Entscheidende Aspekte wie die bezifferten Grenzen der täglichen Ruhezeit, der Ruhepausen, der wöchentlichen Ruhezeit und der Nachtarbeitszeit gelten jedoch für die Binnenschifffahrt nicht (Artikel 20 der Arbeitszeitrichtlinie).

Die Sozialpartner der Binnenschifffahrt auf EU-Ebene haben auf eigene Initiative eine Vereinbarung über die Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschifffahrt gemäß Artikel 155 Absatz 1 AEUV ausgehandelt, da die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG nach ihrer Auffassung nicht an ihre Bedürfnisse angepasst war (z. B. Bezugszeitraum und Arbeitsorganisation); dabei berücksichtigten sie diejenigen Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie, die bereits auf mobile Arbeitnehmer anwendbar sind. Die Vereinbarung wurde am 15. Februar 2012 geschlossen. Darin ersuchten die Sozialpartner die Kommission, die Vereinbarung durch einen Beschluss des Rates gemäß Artikel 155 Absatz 2 AEUV durchzuführen.

Um das Kollegium in die Lage zu versetzen, über die Vereinbarung in Kenntnis der Sachlage zu beschließen, müssen die Dienststellen der Kommission diese mit Blick auf die Repräsentativität und den Auftrag der Unterzeichnerparteien und auf die Rechtmäßigkeit ihrer Bestimmungen überprüfen.

Wenn eine Vereinbarung wie im vorliegenden Fall auf Initiative der Sozialpartner geschlossen wird, haben die Dienststellen der Kommission zudem einzuschätzen, ob die EU-Maßnahmen in diesem Bereich angemessen sind. Gemäß der Agenda für intelligente Regulierung werden im Rahmen dieser Einschätzung die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen untersucht, die die Umsetzung der Vereinbarung hätte.

Das vorliegende Analysepapier wurde unter Zugrundelegung der Leitlinien für Folgenabschätzungen erarbeitet (einschließlich ihres Verweises auf die geltenden allgemeinen Grundsätze und die Mindeststandards für die Anhörung Betroffener). Sein Aufbau spiegelt die besonderen Merkmale eines solchen Analysepapiers wider. Es liefert eine „proportionale Analyse“ auf der Grundlage einer externen Studie zur

¹ Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9–19.

Abschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen, die sich aus der Umsetzung der Vereinbarung ergeben.

2. PROBLEMSTELLUNG

Die Tätigkeiten mobiler Arbeitnehmer² in verschiedenen Bereichen des Verkehrs, so auch in der Binnenschifffahrt, waren ursprünglich aus dem Geltungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EWG³ ausgenommen. Mit Wirkung vom 1. August 2003 wurden diese verschiedenen Bereiche des Verkehrs einschließlich der Binnenschifffahrt durch die Richtlinie 2000/34/EG⁴ dann doch ihrem Geltungsbereich zugeordnet. In Richtlinie 2000/34/EG ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen und sicherzustellen haben, dass solche Arbeitnehmer Anspruch auf „ausreichende Ruhezeiten“⁵ haben, ohne dass dieser Grundsatz in speziellen Zeiteinheiten angegeben worden wäre. Durch Richtlinie 2003/88/EG wurden die Richtlinien von 1993 und 2000 konsolidiert bzw. aufgehoben.

Aufgrund fehlender EU-Vorschriften zu bezifferten Grenzen der Tages- und der Wochenarbeitszeit wie auch der Nachtarbeit mobiler Arbeitnehmer in der Binnenschifffahrt entstand eine große Vielfalt an nationalen Vorschriften, was den Verkehrsunternehmen Schwierigkeiten bereitete⁶ und wodurch nicht immer ein ausreichender Schutz für die Arbeitnehmer gewährleistet war.⁷

Artikel 14 der Arbeitszeitrichtlinie sieht andere Instrumente auf EU-Ebene vor, die spezifischere Vorschriften über die Arbeitszeitgestaltung für bestimmte Beschäftigungen oder berufliche Tätigkeiten enthalten. Solche spezifischen Vorschriften wurden durch besondere Richtlinien für Seeleute, für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt und für die Arbeitnehmer im grenzüberschreitenden Bahnverkehr, denen europäische Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern der betreffenden Sektoren zugrunde liegen, bereits erlassen.⁸

² Artikel 2 Absatz 7 der Richtlinie 2003/88/EG: „mobiler Arbeitnehmer: jeder Arbeitnehmer, der als Mitglied des fahrenden oder fliegenden Personals im Dienst eines Unternehmens beschäftigt ist, das Personen oder Güter im Straßen- oder Luftverkehr oder in der Binnenschifffahrt befördert“.

³ Richtlinie 1993/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. L 307 vom 13.12.1993.

⁴ Richtlinie 2000/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung hinsichtlich der Sektoren und Tätigkeitsbereiche, die von jener Richtlinie ausgeschlossen sind.

⁵ Artikel 2 Ziffer 9: „ausreichende Ruhezeiten“ heißt, „die Arbeitnehmer müssen über regelmäßige und ausreichend lange und kontinuierliche Ruhezeiten verfügen, deren Dauer in Zeiteinheiten angegeben wird, damit sichergestellt ist, dass sie nicht wegen Übermüdung oder wegen eines unregelmäßigen Arbeitsrhythmus sich selbst, ihre Kollegen oder sonstige Personen verletzen und weder kurzfristig noch langfristig ihre Gesundheit schädigen“.

⁶ NEA, 2011: Medium and Long Term Perspectives of IWT in the EU.

⁷ Marktbeobachtung Nr. 12 (2010-II) <http://www.ccr-zkr.org/13020800-de.html>.

⁸ Richtlinie 1999/63/EG über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten, ABl. L 167 vom 2. Juli 1999; Richtlinie 2000/79/EG über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt, ABl. L 302 vom 1.12.2000; Richtlinie 2005/47/EG über die Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor, ABl. L 195 vom 27.7.2005.

Eine Folgenabschätzung zur Überprüfung der Arbeitszeitrichtlinie befindet sich zurzeit in Arbeit; es wird nicht vorgeschlagen, im Rahmen dieser Überprüfung Änderungen an den Bestimmungen in Bezug auf mobile Arbeitnehmer vorzunehmen.⁹

2.1. Beschreibung des Sektors

Das Binnenwasserstraßennetz der Europäischen Union besteht aus rund 37 000 Kilometern Wasserwege – Flüsse, Seen und Kanäle – in 20 Mitgliedstaaten.¹⁰ Auf diesen Wasserstraßen werden jedes Jahr ungefähr 500 Mio. Tonnen Fracht befördert. Bei mehr als 75 % der Binnenschifffahrt innerhalb der EU handelt es sich um grenzüberschreitende Transporte.¹¹ Insgesamt 31 000 mobile Arbeitnehmer gehen in dem Sektor einer Arbeit nach.

Wertschöpfung und Beschäftigung werden hauptsächlich in Deutschland und den Niederlanden hervorgebracht. Die fünf Länder, die in der Binnenschifffahrt die meisten Arbeitskräfte beschäftigen, sind die Niederlande, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Italien.¹² Auf sie entfallen rund 68 % aller Binnenschifffahrts-Arbeitskräfte der 28 Mitgliedstaaten der EU. Zusammen mit Belgien und Rumänien stellen diese Mitgliedstaaten etwa 73 % aller mobilen Arbeitnehmer der Europäischen Union.

Internationale Vereinbarungen im Sektor

Zusätzlich zu den europäischen und den einzelstaatlichen Arbeitszeitregelungen, mit denen Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer geschützt werden sollen, gibt es internationale Vereinbarungen im Rheingebiet und im Donaauraum. Sie regeln die Fahrzeiten der Schiffe, die Mindestruhezeiten und die Besatzungsvorschriften. Die Arbeitszeit entspricht nicht immer der Fahrzeit eines Schiffes. Beispielsweise können die Arbeitnehmer an Bord eines Schiffes auch dann arbeiten, wenn dieses nicht fährt (z. B. Be- und Entladen). Für das Verhältnis zwischen diesen internationalen Vereinbarungen und den EU-Rechtsvorschriften zu Arbeitszeiten gilt, dass die für die Arbeitnehmer günstigere Regelung anzuwenden ist.

⁹ Fahrplan zur Überprüfung der Arbeitszeitrichtlinie.

¹⁰ Die Ecorys-Studie zur Abschätzung der Kosten und des Nutzens der Umsetzung der Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern zur Arbeitszeit in der Binnenschifffahrt enthält Angaben zu 19 Mitgliedstaaten, in denen es eine Binnenschifffahrt gibt. Das sind alle Mitgliedstaaten außer CY, DK, EL, IE, LV, MT und SI. Die nationalen Behörden in diesen Ländern erklärten als Antwort auf den Fragebogen zur Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschifffahrt, der ihnen von Ecorys im Zusammenhang mit der externen Studie zugesandt worden war, entweder, dass sie keinen Binnenschifffahrtssektor besäßen oder dass es sich nicht um einen Sektor im Sinne der Vereinbarung handele. Nach den Antworten der Arbeitgeberorganisationen und der Gewerkschaften zu urteilen, fällt die Binnenschifffahrt in ES und PT kaum ins Gewicht.

¹¹ Mitteilung der Kommission *Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt - NAIADES II*, COM(2013) 623 final.

¹² Die Binnenschifffahrts-Arbeitskräfte in Italien sind hauptsächlich in der Fahrgastbeförderung konzentriert. Die Binnenwasserstraßen Italiens sind nicht mit anderen europäischen Binnenwasserstraßen verbunden.

Zunehmender Bedarf an flexiblen Arbeitszeiten aufgrund der besonderen Situation

Mobile Arbeitnehmer in der Binnenschifffahrt zeichnen sich durch einen besonderen, ungleichmäßigen Arbeitsrhythmus aus, der sich von dem der Arbeitnehmer an Land unterscheidet. Zeiten hoher Arbeitsbelastung wechseln sich ab mit Ruhezeiten und Zeiten geringer Arbeitsbelastung. Fester Bestandteil ihrer Arbeit ist es, dass sie längere Zeiten in Abwesenheit von ihrem Wohnsitz verbringen müssen. Sie arbeiten viele Stunden innerhalb einer kurzen Zeitspanne (z. B. bei vielen Fahrten oder in der Saison), und oft leben und arbeiten sie an ihrem Arbeitsplatz. Längere Ruhezeiten werden in der Regel in Anspruch genommen, wenn sie am Ende ihrer Arbeit oder der Saison nach Hause kommen. Die durchschnittliche Arbeitszeit in der Binnenschifffahrt schließt in der Regel einen erheblichen Anteil von inaktiven Zeiten ein (etwa wegen ungeplanter Wartezeiten an Schleusen oder während des Be- und Entladens des Schiffes), was auch in der Nacht der Fall sein kann. Die tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeit kann daher länger ausfallen als das in der Arbeitszeitrichtlinie vorgegebene Arbeitszeitlimit.

Bei einem längeren Bezugszeitraum können die durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitsstunden über einen längeren Zeitraum ausgeglichen werden. Das ist in der Binnenschifffahrt, wo sich die Arbeitszeit nicht gleichmäßig über das Jahr verteilt, besonders wichtig. Aufgrund dieser Abweichungen gibt es jedoch zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten große Unterschiede bei den derzeit geltenden Vorschriften zum Bezugszeitraum.¹³

Arbeitszeitregelungen sind nicht an die grenzüberschreitende Arbeit im Sektor angepasst

Über 75 % der Binnenschifffahrt innerhalb der EU betreffen den grenzüberschreitenden Verkehr.¹⁴ Die Arbeitszeitregelungen der einzelnen Staaten unterscheiden sich voneinander. Unternehmen und Arbeitnehmer empfinden bestimmte Aspekte der derzeitigen Arbeitszeitrichtlinie und ihrer Umsetzung in einzelstaatliches Recht der Mitgliedstaaten als übermäßig kompliziert und den tatsächlichen Arbeitsmodellen an Bord der Schiffe nicht angepasst.¹⁵

Einige Mitgliedstaaten verfügen über detaillierte Rechtsvorschriften zur Arbeitszeit in der Binnenschifffahrt und über einen langen Bezugszeitraum zur Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit. Andere Mitgliedstaaten haben weniger ins Detail gehende Vorschriften eingeführt und schreiben kurze Bezugszeiträume vor.¹⁶

Anwendbarkeit der Arbeitszeitregelungen im Sektor ist nicht klar

Die Kriterien, anhand derer gegenwärtig bestimmt wird, ob die einzelstaatlichen Arbeitszeitregelungen auf die mobilen Arbeitnehmer in der Binnenschifffahrt

¹³ Ecorys-Studie.

¹⁴ Mitteilung der Kommission *Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt - NAIADES II*, COM(2013) 623 final.

¹⁵ NEA: Abschlussbericht zu der Studie zu den administrativen und rechtlichen Hemmnissen für die Binnenschifffahrt, 2008.

¹⁶ Ecorys-Studie.

angewendet werden, unterscheiden sich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. In manchen werden durch die Arbeitszeitvorschriften für die Binnenschifffahrt lediglich Besatzungsmitglieder erfasst, wogegen sonstiges Bordpersonal (wie Hotel- und Cateringkräfte) unberücksichtigt bleiben. Die derzeitige Situation befriedigt weder die Arbeitgeber noch die Arbeitnehmer, da der größte Teil der Binnenschifffahrt grenzüberschreitend tätig ist. Nicht immer ist klar, welche einzelstaatlichen Regelungen anzuwenden sind und ob sie für alle mobilen Arbeitnehmer an Bord des betreffenden Schiffes gelten.

Es gibt keine klaren gemeinsamen Normen und Vorschriften, die für ein bestimmtes Schutzniveau im Bereich Gesundheit und Sicherheit sorgen und gleichzeitig für die Unternehmen einer Branche, die vorwiegend grenzüberschreitend tätig ist, ein hohes Maß an Flexibilität aufrechterhalten würden. Die Unterschiede in den Arbeitszeitregelungen zwischen den Mitgliedstaaten werden von den Arbeitgebern ebenso als problematisch angesehen wie von den Arbeitnehmern, da sie in diesem überwiegend grenzüberschreitenden Sektor einen Wettbewerb in Bezug auf die Arbeitszeit möglich machen.¹⁷

Durchsetzung der Arbeitszeitregelungen ist schwierig

Sind die Arbeitszeitvorschriften nicht an die besonderen Merkmale des Binnenverkehrssektors angepasst, so zieht das eine schlechtere Einhaltung der Vorschriften nach sich.¹⁸ Das berichten die Mitgliedstaaten sowohl des Rheingebiets als auch des Donaumaums. Die Ursachen für die Nichteinhaltung der Vorschriften sind zum Teil auf die Komplexität und die mangelnde Transparenz der derzeitigen Vorschriften zurückzuführen. Unternehmen, von denen die Vorschriften eingehalten werden, sehen jedoch diejenigen, die das nicht tun, als unfaire Wettbewerber an.¹⁹ Ebenfalls festzustellen sind unterschiedliche Auslegungen und Umsetzungen der Vorschriften, was die Einhaltung und auch die Kontrollen noch schwieriger macht.

Arbeitszeit und Unfallgefahr

Mobile Arbeitnehmer in der Binnenschifffahrt tragen oft eine große Verantwortung – beispielsweise für die sichere Handhabung der Fracht oder einen sicheren Umgang mit Passagieren und mit dem Schiff. Die Arbeit ist mit Belastungen²⁰ und Sicherheitsrisiken²¹ verbunden. Vergleicht man die Zahl der Unfälle in der Binnenschifffahrt mit der der Beschäftigten, ergibt sich ein recht hoher Anteil von Personen, die dabei zu Schaden kommen. Bei einem entsprechenden Vergleich der Binnenschifffahrt mit der Baubranche fällt beispielsweise in der Binnenschifffahrt

¹⁷ Schreiben von EBU, ESO und ETF an die Kommission vom 16. März 2012.

¹⁸ ECMT 2006: Strengthening inland waterway transport: pan-European co-operation for progress.

¹⁹ Im Zusammenhang mit der NEA-Studie von 2008 äußerten sich unter anderem BE, DE, NL und AT in diesem Sinne, wahrscheinlich dürfte dies aber für weitere Mitgliedstaaten der EU ebenfalls zutreffen.

²⁰ Dipl.-Psychologe Dr. Stefan Poppelreuter: *Psychische Belastungen am Arbeitsplatz – auch für die Binnenschifffahrt ein Thema*, November 2012.

²¹ Obwohl die Binnenschifffahrt als sicherer Verkehrsträger bekannt ist, bestehen für die Beschäftigten der Branche dennoch erhebliche Sicherheitsrisiken (siehe auch den Bericht: *Visietraject Veiligheid Binnenvaart, NEA Netherlands*, 2011).

die Anzahl der Unfallopfer 1,65 Mal höher aus.²² Verstöße gegen die Vorschriften zu Fahrt- und Ruhezeiten sind womöglich nicht die einzige Ursache dieser Probleme.

Von mehreren Unternehmern wurde jedoch bekräftigt, dass zu lange Arbeitszeiten in der Branche eine immer größere Rolle spielen²³ und dass sich die Arbeitsbedingungen aufgrund der schwierigen Wirtschaftslage verschlechtern haben.²⁴ Übermüdung wurde als einer der Risikofaktoren im Sektor erkannt.²⁵

3. TÄTIGWERDEN DER EU UND SUBSIDIARITÄT

Artikel 14 der Arbeitszeitrichtlinie gestattet auf Ebene der Europäischen Union spezifischere Vorschriften über die Arbeitszeitgestaltung für bestimmte Beschäftigungen oder berufliche Tätigkeiten. Solche spezifischen Vorschriften wurden durch besondere Richtlinien für Seeleute, für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt und für die Arbeitnehmer im grenzüberschreitenden Bahnverkehr, denen europäische Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern der betreffenden Sektoren zugrunde liegen, bereits erlassen.²⁶

Die letztgenannte Vereinbarung enthält „spezifischere Vorschriften“ im Sinne des Artikels 14 der Arbeitszeitrichtlinie. Artikel 14 verweist darauf, dass „Gemeinschaftsinstrumente“ notwendig sind, um solche Vorschriften zu erlassen. Mithin lässt sich das Ziel der Vereinbarung nur auf EU-Ebene erreichen.

4. ZIELE

4.1. Allgemeine Ziele

Verbesserung der sozioökonomischen Lage in der Binnenschifffahrt: Dieses allgemeine Ziel beinhaltet eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der mobilen Arbeitnehmer gemäß Artikel 153 AEUV, während die Bedingungen für die Unternehmen ausgewogener und günstiger gestaltet werden.

4.2. Einzelziele

Um das vorstehend genannte allgemeine Ziel zu erreichen, werden mit der vorliegenden Vereinbarung die nachstehenden Einzelziele angestrebt. Sie soll:

²² RIVM, Bericht *Bouwnijverheid*.

²³ Ecorys-Studie.

²⁴ Inspektion Lebensumfeld und Verkehr, Niederlande, *Toeziichtsplan over water* (Wasserstraßenaufsichtsplan 2013).

²⁵ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2011: *OSH in figures: Occupational safety and health in the transport sector — An overview*.

²⁶ Richtlinie 1999/63/EG über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten, ABl. L 167 vom 2. Juli 1999; Richtlinie 2000/79/EG über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt, ABl. L 302 vom 1.12.2000; Richtlinie 2005/47/EG über die Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor, ABl. L 195 vom 27.7.2005.

- den Binnenschiffverkehrsunternehmen größere Flexibilität beim Ausgleich von Zeiten geringer und hoher Arbeitsbelastung gewähren;
- für alle mobilen Arbeitnehmer des Sektors einen Mindestschutz ihrer Gesundheit und Sicherheit gewährleisten;
- die Durchsetzung der Arbeitszeitschriften, insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr, erleichtern.

5. POLITIKOPTIONEN

Da die Kommission gemäß Artikel 155 AEUV den Antrag auf legislative Umsetzung der Vereinbarung annehmen oder ablehnen, jedoch keine Änderungen am Wortlaut der Vereinbarung vornehmen kann, wird im Analysepapier lediglich eine Politikoption – d. h. die in der Vereinbarung aufgeführten Maßnahmen – geprüft und der Ausgangslage gegenübergestellt.

- **Kein Vorschlag zur Umsetzung der Vereinbarung durch einen Ratsbeschluss gemäß Artikel 155 AEUV (Ausgangslage):** Die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften – die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG und die Richtlinie 94/33/EG über den Jugendarbeitsschutz – gelten für die mobilen Arbeitnehmer in der Binnenschiffahrt weiter, es wird jedoch keine sektorspezifischen Arbeitszeitschriften auf europäischer Ebene geben.

Die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG enthält eine Begrenzung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit, einen Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub und das Recht von Nachtarbeitern auf Untersuchungen ihres Gesundheitszustands. Diese Vorschriften gelten auch für die mobilen Arbeitnehmer in der Binnenschiffahrt.

Nach Artikel 20 der Arbeitszeitrichtlinie wurden jedoch entscheidende Bestimmungen wie die zu den täglichen Ruhezeiten, den Ruhepausen, den wöchentlichen Ruhezeiten und zur Dauer der Nachtarbeit aus dem sachlichen Anwendungsbereich in der Binnenschiffahrt ausgenommen.

Da die betreffenden Vorschriften der Arbeitszeitrichtlinie zu großen Unterschieden in der Umsetzung in einzelstaatliches Recht geführt haben, wird die derzeitige Situation (im Weiteren: Ausgangslage) sehr stark von den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und von den Sicherheitsbestimmungen geprägt, wie sie in Übereinstimmung mit internationalen Vereinbarungen etwa der ZKR und ähnlicher Stellen festgelegt wurden.²⁷

²⁷ Internationale Vereinbarungen im Sektor: In fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Niederlande) sorgt die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt (ZKR) für rechtsverbindliche Normen in Bezug auf Mindestruhezeiten der Besatzungen in der Rheinschiffahrt. Für die Länder, durch die die Donau fließt, erteilt die Donaukommission Empfehlungen zu Ruhezeiten für das nautische Personal auf der Grundlage der UNECE-Resolution 61 über europaweite technische Anforderungen an Binnenschiffe. Die Empfehlungen der Donaukommission sind mit den ZKR-Regelungen identisch.

- **Vorschlag zur Umsetzung der Vereinbarung durch einen Ratsbeschluss gemäß Artikel 155 AEUV:** Die Richtlinie 2003/88/EG und die Richtlinie 94/33/EG (Jugendarbeitsschutz) werden durch eine weitere Richtlinie ergänzt, die spezifischere Vorschriften auf EU-Ebene für verbindliche gemeinsame Definitionen zur Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschifffahrt enthält.

Die Vereinbarung umfasst die folgenden Bereiche: Begrenzung der täglichen und der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit, Bezugszeitraum, Jahresurlaub, Definition von Arbeits- und Ruhetagen, spezielle Vorschriften zur Saisonarbeit in der Fahrgastschifffahrt, tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten, Ruhepausen, Höchstarbeitszeit während der Nachtzeit, spezielle Vorschriften zur Arbeitszeit von Arbeitnehmern unter 18 Jahren, Kontrolle, Notfälle, Untersuchung des Gesundheitszustands und Recht auf Versetzung für Nachtarbeiter, Sicherheits- und Gesundheitsschutz sowie Arbeitsrhythmus.

In den Bestimmungen der Vereinbarung sind in Zeiteinheiten ausgedrückte verbindliche allgemeine Definitionen der erforderlichen täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten und der Höchstarbeitszeiten pro Woche und während der Nachtzeit formuliert.

Die Vereinbarung enthält auch eine Bestimmung, durch die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, günstigere Vorschriften beizubehalten oder einzuführen.

6. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

6.1. Sozioökonomische Auswirkungen der Vereinbarung

Hatte die Ecorys-Studie zunächst die Absicht verfolgt, eine Kosten-Nutzen-Analyse der neuen Vereinbarung zu erstellen, wurde mit zunehmender Beschäftigung mit der Materie klar, dass die Komplexität des Status quo, der von sektorspezifischen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und allgemeinen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des EU-Arbeitszeitrechts und der internationalen Vereinbarungen über Fahrtzeiten bestimmt wird, wie auch der subtile Charakter der Veränderungen, die zur Umsetzung der Vereinbarung erforderlich sind, einen seriösen Einsatz dieses Instruments nicht möglich machen. Daher wird eine qualitative Analyse der sozioökonomischen Vor- und Nachteile vorgenommen.

6.1.1. Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Vereinbarung beschränkt den unlauteren Wettbewerb im Bereich der Arbeitszeit, da sie gemeinsame Definitionen und bezifferte Mindestgrenzen für Schiffe, die innerhalb des Hoheitsgebiets der EU-Mitgliedstaaten unterwegs sind, festlegt. Mitgliedstaaten, in denen weniger günstige Vorschriften gelten als in der Vereinbarung aufgeführt, müssen ihre Rechtsvorschriften künftig an die Vereinbarung anpassen. Mit der Vereinbarung werden zudem gemeinsame Methoden zur Aufzeichnung und Kontrolle der Arbeitszeit auf EU-Ebene eingeführt. Die Aufzeichnungen sollten vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer gemeinsam

bestätigt werden. Das ermöglicht eine effiziente Überwachung der Arbeitszeit durch die für die Durchsetzung zuständigen Behörden und verursacht gleichzeitig keinen Verwaltungsaufwand für die Unternehmen.²⁸ Damit könnte die Wettbewerbsfähigkeit steigen, da sich die Arbeitszeit wirksamer durchsetzen ließe. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die Arbeitszeitvorschriften in der Vereinbarung den vorhandenen Besitzstand nicht komplizierter machen würden und dass die Vereinbarung neu auf den Markt stoßende Unternehmen in keiner Weise benachteiligt. Eindeutige Mindestnormen könnten vielmehr auf lange Sicht die Transparenz der Vorschriften erhöhen und damit den Markteintritt sogar erleichtern.

6.1.2. *Auswirkungen auf KMU*

Bei den meisten Unternehmen im Sektor handelt es sich um KMU oder Kleinstunternehmen. In solchen Unternehmen sind die meisten mobilen Arbeitnehmer beschäftigt; dies gilt insbesondere für das Rheingebiet, wo der Anteil der kleinen Unternehmen größer ist als im Donaauraum. Im sektoralen sozialen Dialog werden die KMU durch die Europäische Schifferorganisation (ESO) gut repräsentiert; ihre Vertreter zählten zu den nachdrücklichsten Unterstützern der Vereinbarung, da sie in ihr eine Möglichkeit sehen, eine Harmonisierung mit den potenziell einfacheren Arbeitszeitvorschriften im Sektor zu erreichen.

Die Mehrzahl der Klein- und selbst der Kleinstunternehmen wird von den neuen Vorschriften weniger betroffen sein, da sie Eigner der Schiffe sind, die Rhein und Donau im Rahmen der Betriebsformen A1 und A2²⁹ gemäß ZKR-Verordnungen u. ä. befahren, in denen bereits jetzt die Einhaltung bestimmter Ruhezeiten gefordert wird. Bei solchen Schiffen ist übermäßige Nacharbeit weniger wahrscheinlich als bei einer Betriebsform, die Fahrten bis zu 24 Stunden vorsieht.

6.1.3. *Soziale Auswirkungen*

Derzeit ist es so, dass die unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedstaaten und die mangelnde Flexibilität der Vorschriften zu Unterschieden in der Umsetzung der Vorschriften selbst und in der Arbeitszeit der mobilen Arbeitnehmer führen. Wenn es einheitlichere Vorschriften gibt, die sich nach den Betriebsformen im Sektor richten, erleichtert das die Umsetzung und Durchsetzung dieser Vorschriften. Die Vereinbarung sollte zudem die Arbeitsbedingungen der mobilen Arbeitnehmer in denjenigen Mitgliedstaaten³⁰ verbessern, in denen ungünstigere Vorschriften zur Arbeitszeit gelten als in der Vereinbarung oder in denen diese überhaupt nicht vorhanden sind.

Die Einbeziehung sämtlicher mobiler Arbeitnehmer, d. h. der Besatzung und des Bordpersonals, in den Geltungsbereich der Vereinbarung wird für diese beiden Gruppen von mobilen Arbeitnehmern zu gleichen Begrenzungen der Arbeitszeit

²⁸ Schreiben von EBU, ESO und ETF an die Kommission zu der Vereinbarung vom 16. März 2012.

²⁹ Laut Rheinverordnungen u. ä. bedeutet der Einsatz eines Schiffes in der Betriebsform A1, dass es bis zu 14 Stunden pro Tag durchgehend in Fahrt ist; bei Betriebsform A2 ist das Schiff pro Tag bis zu 18 Stunden durchgehend in Fahrt.

³⁰ Kroatien, Ungarn, Italien, Luxemburg, Polen, Niederlande und Rumänien.

führen. Da die meisten Mitgliedstaaten³¹ schon jetzt auf die Besetzung und das Bordpersonal ein und dieselben Arbeitszeitvorschriften anwenden, ist nicht mit größeren Auswirkungen zu rechnen. Angesichts der Tatsache, dass in einigen Berichten auf übermäßig lange Arbeitszeiten des Bordpersonals auf Fahrgastschiffen verwiesen wird, dürfte die Vereinbarung einige positive Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des Bordpersonals haben.

Die Bestimmungen zur Höchstarbeitszeit und zu den Mindestruhezeiten werden sich in Mitgliedstaaten, in deren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften keine derartigen Beschränkungen bestehen, in gewisser Weise positiv auswirken. Da es in den meisten Mitgliedstaaten bereits Regelungen gibt, die denen in der Vereinbarung entsprechen oder sogar ein noch höheres Schutzniveau aufweisen, ist keine substantielle Verbesserung zu erwarten. In Mitgliedstaaten, die die ZKR-Verordnungen (oder Ähnliches) anwenden und daher bei den Ruhezeiten bestimmte Beschränkungen praktizieren, darf bei den Arbeitszeitbeschränkungen eine geringfügige Verbesserung erwartet werden. Nach Angaben der befragten Unternehmen entsprechen die Arbeitspläne in der Praxis bereits jetzt den in der Vereinbarung vorgesehenen Beschränkungen.

6.1.4. *Umsetzung und Kosten*

Im Rahmen der Ecorys-Studie wurden Vertreter der Durchsetzungsbehörden und Vertreter der Sozialpartner in den EU-Mitgliedstaaten befragt, ob sich ihrer Auffassung nach durch die Vorschriften in der Vereinbarung bei den für die Umsetzung zuständigen Beamten der Zeitaufwand für die Überwachung der Arbeits- und Ruhezeiten von mobilen Arbeitnehmern ändert.

Die meisten vertraten die Ansicht, dass sich der Zeitaufwand dieser Beamten nicht ändern würde. Einige erklärten, die in der Vereinbarung enthaltenen Vorschriften würden zu einer Änderung der derzeitigen Regelungen führen, die ins Arbeitsrecht einfließen könnten (Vereinigtes Königreich und Tschechische Republik). In Belgien, Bulgarien, Finnland und Ungarn gaben die Befragten an, ihre derzeitigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Arbeitszeit ähnelten den Bestimmungen in der Vereinbarung. Da sich die rechtliche Regelung der Arbeitszeit nicht von Grund auf ändert, sollte sich auch bei der Zeit, die zur Überprüfung der Einhaltung aufgewendet wird, nicht viel ändern.

Die Befragten in den Niederlanden und Deutschland vertraten ebenfalls die Auffassung, dass ein gemeinsames Schutzniveau auf allen europäischen Binnenwasserstraßen die Effizienz der Durchsetzung erhöhen könnte. Die Befragten in Luxemburg und Rumänien schlossen sich dieser Meinung an.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

Einzelziel	Ausgangslage	Vereinbarung	Einschätzung der
-------------------	---------------------	---------------------	-------------------------

³¹ Mit Ausnahme der Niederlande, Rumäniens und Kroatiens, deren einzelstaatliche Rechtsvorschriften auf der Rheinverordnung und ähnlichen Vorschriften beruhen.

			Veränderung durch die Vereinbarung im Vergleich zur Ausgangslage
Flexibilität für den Ausgleich von Zeiten hoher und geringer Arbeitsbelastung	Der Bezugszeitraum, über den die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit gemäß den nationalen Umsetzungsvorschriften berechnet wird, ist in den meisten Fällen recht kurz, was die Flexibilität einschränkt.	Durch eine Erleichterung der Erweiterung des Bezugszeitraums, über den die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit berechnet werden kann (bis zu 12 Monate), gewinnt der Sektor viel Flexibilität. Diese Flexibilität wird konsolidiert durch eine recht hohe Höchstzahl der zulässigen Arbeitsstunden in kürzeren Zeiträumen (bis zu 14 Stunden täglich und 84 Stunden wöchentlich in jeder Woche und 72 Stunden wöchentlich über längere Zeiträume).	Sehr positiv
Mindestschutz der Gesundheit und Sicherheit für alle mobilen Arbeitnehmer im Sektor	<p>Besatzungsmitglieder werden auf den meisten Binnenwasserstraßen entweder durch besondere Arbeitszeitvorschriften, Bestimmungen zur Betriebssicherheit und/oder durch Vereinbarungen der Sozialpartner geschützt.</p> <p>In einer Reihe von Fällen ist jedoch nicht klar, welche Vorschriften in der Praxis anzuwenden sind. Daher ist auch der Schutz unklar, und insbesondere für Bordpersonal kann er ganz fehlen.</p>	<p>Die Vereinbarung schließt alle mobilen Arbeitnehmer ein und gestattet keine Unterscheidung zwischen nautischem Personal und Bordpersonal.</p> <p>Alle mobilen Arbeitnehmer haben Anspruch auf regelmäßige unentgeltliche Gesundheitsuntersuchungen. Dadurch können unmittelbare Kosten entstehen, doch bewirkt diese vorbeugende Maßnahme möglicherweise einen Rückgang der Fehlzeiten und eine geringere Inanspruchnahme der</p>	Positiv

		<p>Krankenversicherung.</p> <p>Durch die Begrenzung der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit – selbst bei der Berechnung über ein ganzes Jahr hinweg – wird der Schutz der mobilen Arbeitnehmer in der Binnenschifffahrt dem durch die allgemeine Arbeitszeitrichtlinie gebotenen Schutz angeglichen.</p> <p>Die Möglichkeit, über recht lange Zeit durchschnittlich 72 Stunden wöchentlich zu arbeiten (über einen Zeitraum von vier Monaten), gestattet kurzfristig Überstundenarbeit. Die Sozialpartner halten dies jedoch übereinstimmend für einige saisonbedingte besondere Arbeitsformen für geeignet. Für die betreffenden Arbeitnehmer gilt dennoch die allgemeine Beschränkung, daher sind sie berechtigt, entsprechend kürzer zu arbeiten, bis ihr Durchschnitt (über 12 Monate berechnet) wieder höchstens 48 Stunden entspricht. Damit werden die Arbeitnehmer vor übermäßiger Beanspruchung geschützt.</p>	
<p>Erleichterung der Durchsetzung der Arbeitszeitvorschriften, insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr</p>	<p>Ein Flickwerk aus bisweilen widersprüchlichen Vorschriften (z. B. unterschiedliche Definitionen der Nachtzeit,</p>	<p>Eine harmonisierte Definition der Nachtzeit und des Bezugszeitraums und genormte Berichtspflichten erleichtern die Umsetzung der Vorschriften.</p>	<p>Sehr positiv</p>

	<p>Betonung der Ruhezeiten oder aber Betonung der Arbeitszeiten, unterschiedliche Kriterien für die Feststellung des anwendbaren Rechts) macht es insbesondere für kleine Unternehmen schwierig, jederzeit wirklich zu wissen, welche Vorschriften sie einzuhalten haben.</p> <p>Daher gestaltet sich auch die Durchsetzung für die dafür zuständigen Behörden schwierig.</p>	<p>Die klare Definition dessen, welche Vorschriften anzuwenden sind (geografische Position des Schiffes), erleichtert die Einhaltung und die Durchsetzung.</p>	
<p>Kosten der Umsetzung der Vereinbarung</p>	<p>Viele Vorschriften werden nicht systematisch durchgesetzt. Dadurch beschränken sich die Umsetzungskosten auf ein Mindestmaß. Gleichzeitig macht es deutlich, dass die Einhaltung nicht als wichtig angesehen wird.</p>	<p>Die Unternehmen rechnen nicht mit einem erheblichen Kostenanstieg durch die Umsetzung der Vereinbarung.</p> <p>Folgende Kosten könnten jedoch zu erwarten sein:</p> <p>Fortlaufend:</p> <p>a) systematischere Erfassung der Arbeitszeit in manchen Fällen</p> <p>Einmalig:</p> <p>b) Vornahme von Änderungen am System der Arbeitszeiterfassung</p> <p>c) Vertrautmachen mit den neuen Vorschriften und deren Auslegung</p> <p>d) Anpassung des einzelstaatlichen Rechts an die Anforderungen der</p>	<p>Höher, doch könnte auch die Bereitschaft, dafür Geld auszugeben, zunehmen.</p>

		Vereinbarung Die ständigen Kosten scheinen somit begrenzt zu sein und in unmittelbarer Beziehung zu den Absichten der Initiative zu stehen. Die einmaligen Kosten sind als nicht übermäßig hoch einzuschätzen, da der Sektor zur Annahme der neuen Rechtsvorschrift motiviert ist, was auch den Mitgliedstaaten die Umsetzung erleichtern sollte, so dass sich die rechtlichen Veränderungen auf lange Sicht durch eine bessere Einhaltung rechnen dürften.	
--	--	---	--

Alles in allem legt die Tabelle den Schluss nahe, dass die Vereinbarung einen Fortschritt in Richtung auf die gesteckten Ziele bedeutet, und zwar zu insgesamt vertretbaren Kosten. Sie ist somit nach Einschätzung der Kommission für das weitere Vorgehen geeignet.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Unbeschadet der in der Vereinbarung enthaltenen Vorschriften zu Follow-up und Überprüfung durch die Unterzeichner wird die Europäische Kommission die Umsetzung der Richtlinie überwachen.

Geprüft werden die folgenden Angaben:

1. Grad der Einhaltung der Arbeitszeitvorschriften in der Vereinbarung

Sobald die Richtlinie zur Umsetzung der Vereinbarung in EU-Recht angenommen sein wird, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sie in nationales Recht umzusetzen. Die nationalen Durchsetzungsbehörden tragen dann die Verantwortung für die Durchsetzung des einzelstaatlichen Rechts. Anhand der Angaben, die diese Behörden in ihren Jahresberichten³² unterbreiten, kann die Europäische Kommission überwachen, ob sich die Einhaltung der Arbeitszeitvorschriften auf nationaler Ebene verbessert hat. Das wäre dann ein Anzeichen dafür, dass die Arbeitszeitvorschriften den Unternehmen einen flexiblen Ausgleich von Zeiten hoher und niedriger Arbeitsbelastung ermöglichen.

2. Feststellung von Tendenzen, insbesondere:

³² Die nationalen Durchsetzungsbehörden erstellen ihren nationalen Gepflogenheiten entsprechend freiwillige Jahresberichte.

a) Rückgang der Unfälle im Sektor;

b) Rückgang der gesundheitlichen Probleme und Zunahme der Zufriedenheit der Arbeitnehmer mit ihrer Arbeit bei gleichzeitiger Berücksichtigung anderer Aspekte wie des höheren Durchschnittsalters im Sektor.

Diese Aspekte lassen sich im Zuge der laufenden Diskussion mit den Mitgliedstaaten und den europäischen Sozialpartnern qualitativ überwachen. Die verfügbaren Angaben werden auf die Informationen der verschiedenen Beteiligten zurückgehen, wie etwa der nationalen Behörden, insbesondere der Durchsetzungsstellen, und der Sozialpartner. Die Unterzeichner der Vereinbarung werden diese darüber hinaus im Rahmen des Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog in der Binnenschifffahrt überwachen und überprüfen.

Die Vereinbarung würde von den Kommissionsdienststellen fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten bewertet. Dabei werden die im Zuge der Überwachung gewonnenen Angaben zugrunde gelegt, ergänzt durch die Überwachungsergebnisse und die Ergebnisse der von den Unterzeichnern der Vereinbarung vorgenommenen Überprüfung sowie die von den Mitgliedstaaten und anderen beteiligten Parteien zusammengetragenen Informationen.

Für die Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen der Vereinbarung sollten einige Bewertungsfragen beantwortet werden:

1. Welche Auswirkungen auf die Hauptakteure des Sektors waren zu verzeichnen? Insbesondere sollten die folgenden Aspekte untersucht werden:

a. Effizienzsteigerung bei der Kontrolle der Arbeitszeitvorschriften, insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr, in Bezug auf die für die Kontrollen benötigte Zeit;

b. Grad der Einhaltung innerhalb des Sektors, gemessen an der Anzahl der Schiffe, die die Vorschriften nicht erfüllen, ordnungsgemäße Arbeitszeiterfassung an Bord der Schiffe;

c. Anzahl der Unfälle innerhalb des Sektors;

d. Zufriedenheit der mobilen Arbeitnehmer mit den Arbeitsbedingungen im Sektor.

2. Gibt es irgendwelche weiteren Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitszeit mobiler Arbeitnehmer in der Binnenschifffahrt, die noch geklärt werden müssen?