



Brüssel, den 18.2.2016
SWD(2016) 36 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt und zur
Aufhebung der Richtlinie 96/50/EG des Rates und der Richtlinie 91/672/EWG des Rates**

{COM(2016) 82 final}
{SWD(2016) 35 final}

A. Handlungsbedarf
Warum? Wo liegt das Problem?
Die Binnenschifffahrt ist ein kostengünstiger und energieeffizienter Verkehrsträger mit erheblichem ungenutztem Potenzial zur Förderung der EU-Ziele im Bereich der Energieeffizienz, des Wachstums und der Industrieentwicklung. Dem möglichen Beitrag der Binnenschifffahrt zu diesen politischen Zielen der EU steht jedoch einstweilen entgegen, dass es Schwierigkeiten im Bereich der Mobilität der Arbeitskräfte, Personalengpässe und Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage gibt. Zwar bemüht sich der Binnenschifffahrtssektor auf bilateraler und multilateraler Ebene um Lösungen, kann aber aufgrund der genannten Probleme nicht voll zur Steigerung der Effizienz der multimodalen Logistik beitragen, auf die die europäische Wirtschaft im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und weiteres Wachstum angewiesen ist. Zwei Problemursachen wurden ermittelt: 1) Es hapert an der gegenseitigen Anerkennung der Berufsqualifikationen von Arbeitskräften; 2) Streckenkundeanforderungen (knowledge of specific situations) können unnötige Mobilitätshemmnisse für Arbeitskräfte sein. Es wird erwartet, dass die Probleme und ihre Ursachen auch im Zeitraum 2030 bis 2050 Bestand haben werden.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Das allgemeine Ziel besteht darin, die Entwicklung des Unionsarbeitsmarktes für die Binnenschifffahrt zu fördern, damit diese uneingeschränkt zu den EU-Zielen im Bereich der Brennstoffeinsparung (gemäß dem Paket zur Energieunion) und der Stärkung der industriellen Basis der EU (der Anteil der Industrie am BIP soll wieder 20 % betragen) beiträgt. Das spezifische Ziel besteht darin, die Mobilität der Arbeitskräfte in der Binnenschifffahrt zu erleichtern, indem dafür gesorgt wird, dass Grundlage für die Anerkennung der Qualifikationen von Fachpersonal die an Bord von Schiffen erforderlichen Fähigkeiten sind. Daraus ergeben sich folgende konkrete Ziele: 1) Gewährleisten der gegenseitigen Anerkennung der Berufsqualifikationen von Arbeitskräften; 2) Gewährleisten, dass die Streckenkundeanforderungen dem mit ihnen verfolgten Sicherheitsziel angemessen sind und keine unnötigen Mobilitätshemmnisse für Arbeitskräfte bilden.
Was ist der Zusatznutzen des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Obwohl sich Mitgliedstaaten und Flusskommissionen seit einem Jahrzehnt bemühen, der Probleme des EU-Arbeitsmarkts auf bilateraler und multilateraler Ebene Herr zu werden, bestehen nach wie vor Mobilitätshemmnisse für Arbeitskräfte. Die derzeitige organisatorische und ordnungspolitische Rahmenstruktur der Binnenschifffahrt hat sich als erheblicher Hemmschuh für die Lösung dieser Probleme erwiesen. Mit einem neuen EU-Regelungsrahmen auf der Basis des unlängst eingerichteten CESNI ¹ wird der Geltungsbereich der auf EU-Ebene definierten Rechtsstruktur auf die Rheinschifffahrt ausgedehnt, auf die 67 % der gesamten Binnenschifffahrt entfallen, und ein fairer, sicherheits- und befähigungsorientierter Berufszugang gewährleistet. Diese Stärkung des EU-Binnenmarktes für die Binnenschifffahrt ist eine wesentliche Voraussetzung für eine gesteigerte Energieeffizienz im Verkehrswesen, die Entwicklung der industriellen Basis der EU und ein effizientes Funktionieren des TEN-V-Netzes.
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt?
Folgende Politikoptionen wurden erwogen: A) Basisszenario; B) Initiativen des Binnenschifffahrtssektors mit Unterstützung durch die EU; C) Anerkennung der Berufsqualifikationen auf der Grundlage von Mindestbefähigungsanforderungen für Matrosen und Schiffsführer, untergliedert in zwei Teilloptionen: C1 <i>mit</i> Prüfungsstandards für Ausbildungseinrichtungen; C2 <i>ohne</i> Prüfungsstandards für Ausbildungseinrichtungen. Unter Berücksichtigung der Kriterien Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz ist Option C den Optionen A und B vorzuziehen. Innerhalb der Option C erscheint Teilloption C1 leicht wirksamer und effizienter als Teilloption C2. Der Bericht über die Folgenabschätzung überlässt die Entscheidung darüber, welche Teilloption innerhalb der Option C vorzuziehen ist, den politischen Entscheidungsträgern im Kommissionskollegium.
Wer unterstützt welche Option?
Die bevorzugte Option und ihre beiden Teilloptionen entsprechen den von den Interessenträgern sowohl in der öffentlichen Online-Konsultation als auch in der gemeinsamen Sachverständigengruppe vorgebrachten Auffassungen. Die Interessenträger zeigten ein hohes Maß an Unterstützung für ordnungspolitische Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Binnenschifffahrtsberufe (Anforderungen, Qualifikationen, Prüfungen); die Einführung von freiwilligen Maßnahmen fand deutlich weniger Unterstützung. Keine Unterstützung gab es dafür, die Initiative dem Binnenschifffahrtssektor zu überlassen oder am Status quo festzuhalten.
C. Auswirkungen der bevorzugten Option
Worin besteht der zentrale Nutzen der bevorzugten Option?
Option C fördert die <u>Arbeitsmobilität</u> , insbesondere indem Qualifikationen von Schiffsführern und im Schiffsbetrieb tätigen Arbeitskräften auch in der Rheinschifffahrt anerkannt werden. Bei rund 15 % der Inhaber von EU-Schiffsführerpatenten, die den Rhein derzeit nicht befahren dürfen, würde das Patent automatisch für die Rheinschifffahrt anerkannt. Auch Schiffsführer, die den Rhein bereits im Rahmen der bilateralen

Vereinbarungen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt befahren dürfen, hätten Vorteile, da die in diesen Vereinbarungen vorgesehenen Beschränkungen wegfallen würden¹. Die Festlegung von EU-Relevanzkriterien für Streckenkundeorderungen und die Möglichkeit für Schiffsführer, Streckenkundeprüfungen im eigenen Land abzulegen, werden die Mobilität weiter fördern. Die positiven Auswirkungen für im Schiffsbetrieb tätige Arbeitskräfte, deren Zahl doppelt so hoch ist wie die der Schiffsführer, sind noch ausgeprägter. Eine schlechtere Einstufung aufgrund der Tatsache, dass ihre Qualifikationen nicht anerkannt werden, wird es künftig nicht mehr geben.

Die Neuzugänge an qualifizierten Besatzungsmitgliedern werden die Sicherheit erhöhen (mit einem finanziellen Nutzen in Höhe von schätzungsweise 190 Millionen EUR bis 2050). Schließlich gewinnt der Arbeitsplatz aufgrund der Sicherheit und der zunehmenden Arbeitseigenständigkeit und Karriereaussichten an Qualität bzw. Attraktivität (wobei der finanzielle Nutzen für das Einkommen der Arbeitskräfte auf 50 Millionen EUR bis 2050 geschätzt wird). Teilloption C1 hat einen etwas größeren Nutzen als Teilloption C2. Die Anerkennung von Befähigungszeugnissen, die einen automatischen Zugang zum Beruf ohne zusätzliche Verwaltungsprüfungen ermöglicht, wird die Attraktivität des Berufs steigern und den Verwaltungsaufwand verringern.

Die indirekten Auswirkungen einer Stärkung des Binnenmarkts für in der Binnenschifffahrt tätige Arbeitskräfte sind erheblich. Indem einer der die Entwicklung der Binnenschifffahrt hemmenden Faktoren beseitigt wird, steigt die Effizienz der multimodalen Logistik – ein wichtiges Element für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft –, womit die Entwicklung der industriellen Basis der EU gefördert wird

Worin bestehen die hauptsächlichsten Kosten der bevorzugten Option?

Option C erfordert voraussichtlich einmalige Investitionskosten in Höhe von 8 Millionen EUR in Teilloption C1 (zu tragen ausschließlich vom öffentlichen Sektor) sowie 5,6 Millionen EUR in Teilloption C2 (zu tragen vom öffentlichen Sektor und den Ausbildungseinrichtungen für die Binnenschifffahrt). Der Großteil der Kosten fällt für die Einführung der praktischen Prüfung auf Ebene der Schiffsführer an, soweit es diese noch nicht gibt, sowie in Teilloption C1 für die erforderlichen Anpassungen auf Ebene der Ausbildungseinrichtungen. Der wiederkehrende finanzielle Nutzen in Form von Einsparungen auf Verwaltungsebene (13,2 Millionen EUR bis 2050 aufgrund des neuen Intervalls für die ärztliche Untersuchung) überwiegt schon für sich allein die wiederverkehrenden Kosten auf Verwaltungsebene (6 Millionen EUR in Teilloption C1 und 8 Millionen EUR in Teilloption C2). Diese Kosten betreffen hauptsächlich die obligatorische Befähigungsprüfung für Matrosen und Schiffsführer, soweit diese noch nicht eingeführt ist, und nur in Teilloption C1 das Anerkennungs- bzw. Beglaubigungssystem für die Prüfungsprogramme der Ausbildungseinrichtungen. Teilloption C1 wäre finanziell insgesamt günstiger als Teilloption C2, wobei allerdings die Kosten für die öffentliche Hand höher wären und für die Privatwirtschaft niedriger (da Arbeitskräfte mit anerkannter Ausbildung von Verwaltungsprüfungen befreit wären).

Welche Auswirkungen ergeben sich für Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Die private Binnenschifffahrt besteht fast ausschließlich aus KMU und Kleinstunternehmen. Daher betreffen die im vorliegenden Bericht beschriebenen unmittelbaren Auswirkungen auf die Privatwirtschaft ausschließlich KMU und Kleinstunternehmen. Aufgrund der erhöhten Arbeitsmobilität werden KMU leichter EU-weit Personal anwerben können, wodurch Arbeitskräfteengpässen abgeholfen wird. Befähigungsorientierte Qualifikationen werden die Sicherheit erhöhen und die Kosten aufgrund von Unfällen verringern. Die gesteigerte Attraktivität des Berufs wird es KMU erleichtern, ihre Tätigkeit auszuweiten. KMU würden nur für einen kleinen Teil der insgesamt anfallenden Kosten aufkommen müssen (insbesondere für die Teilnahme der Besatzungsmitglieder an Verwaltungsprüfungen); der Großteil der Kosten würde vom öffentlichen Sektor getragen. Die Kosten für KMU würden durch den oben geschilderten finanziellen Nutzen weitgehend wettgemacht werden. Die Verringerung des Verwaltungsaufwands für KMU wäre in Teilloption C1 weit weniger bedeutend als in Teilloption C2, da bereits qualifiziertes Personal von Verwaltungsprüfungen befreit wäre. Die unmittelbaren Auswirkungen auf die Privatwirtschaft sind erheblich: Ein sich entwickelnder Binnenschifffahrtssektor nützt der EU-Wirtschaft einschließlich KMU, indem er die Effizienz multimodaler Logistikketten steigert, was ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit exportorientierter KMU ist.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Kosten der bevorzugten Option werden hauptsächlich von den nationalen Behörden und Ausbildungseinrichtungen getragen werden. Nicht alle Mitgliedstaaten werden davon in gleicher Weise betroffen sein. Kosten und Nutzen hängen ab von der Region, der Ausgangslage sowie den Entscheidungen über die Einführung fakultativer Maßnahmen. Alles in allem wird der Nutzen weit bedeutender sein als die Kosten.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

¹ So haben etwa Schiffsführer aus allen Mitgliedstaaten außer Deutschland (insgesamt 10 000 Personen) zusätzliche Bedingungen für die Anerkennung ihrer Schifferpatente zu erfüllen.

Die bevorzugte Option wird sich positiv auf die Beschäftigung auswirken. Sie fördert die Arbeitsmobilität zwischen den Regionen Europas und verringert damit die Lücke zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage, was die Besetzung freier Stellen erleichtert. Zudem wird eine attraktivere, energieeffiziente Binnenschifffahrt zur Erhöhung der Brennstoffeffizienz des Verkehrs in der EU insgesamt beitragen. Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass sich einige in den einzelnen Politikoptionen vorgesehenen Maßnahmen unterschiedlich auf die verschiedenen Regionen Europas auswirken werden (siehe Abschnitt 6.2.5 der Folgenabschätzung).

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Strategie überprüft?

Die Kommissionsdienststellen werden die Umsetzung und Wirksamkeit dieser Initiative anhand einer Reihe von zentralen Fortschrittsindikatoren überwachen und voraussichtlich sieben Jahre nach dem Ablauf der Frist für die Umsetzung des vorgeschlagenen Rechtsakts eine Bewertung durchführen.

ⁱ Comité Européen pour l'élaboration des standards pour la navigation intérieure (Ausschuss für die Ausarbeitung von Standards im Bereich der Binnenschifffahrt).