

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Horst Friedrich (Bayreuth), Joachim Günther (Plauen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/5515 –**

Bürokratieabbau bei Sozialvorschriften im grenzüberschreitenden Güterverkehr

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (CER) und die Europäische Transportarbeitergewerkschaft (ETF) haben ein Abkommen über die Arbeitsbedingungen von fahrendem Personal im internationalen Verkehr geschlossen. Die Europäische Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Durchführung dieser Vereinbarung vorgelegt, mit der die dort niedergelegten Arbeitsbedingungen von fahrendem Personal im grenzüberschreitenden Verkehr zum EU-Standard erklärt werden. Von Seiten privater Schienengüterverkehrsunternehmen und der European Rail Freight Association (Erfa) wird dieses Abkommen und seine Umsetzung durch eine Europäische Richtlinie scharf kritisiert. Bemängelt wird vor allem, dass Lokführer bereits nach einer Nacht im auswärtigen Einsatz zwingend wieder in den Genuss einer Ruhezeit zu Hause kommen müssen. Eine zweite Nacht im Ausland wäre dann nicht mehr möglich.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die europäischen Sozialpartner haben im Rahmen des Sozialen Dialogs eine Vereinbarung zur Arbeitszeit des Personals im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr geschlossen. Diese Sozialpartnervereinbarung soll auf Vorschlag der Europäischen Kommission vom Rat als Richtlinie übernommen werden. Die Sozialpartnervereinbarung sieht im Wesentlichen Regelungen zu Pausen und Ruhezeiten des gesamten Zugpersonals und darüber hinaus zur Fahrzeit der Fahrzeugführer vor.

Die Vereinbarung trägt zur Vereinfachung der Bedingungen im grenzüberschreitenden Schienenverkehr Europas bei, indem sie gemeinsame Mindeststandards festlegt und so die gegenseitige Anerkennung und Zulassung auf den Schienennetzen zwischen den Bahnen in Europa erleichtert. Sie ist auch Ausdruck des Willens der Sozialpartner, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln und an der Gestaltung des europäischen Rechtsrahmens für den liberalisierten Schienenverkehrsmarkt aktiv teilzuhaben.

Die Mitgliedstaaten können in diesem Rechtsetzungsverfahren der Vereinbarung insgesamt zustimmen oder sie als Ganzes ablehnen. Sie haben jedoch nicht die Möglichkeit, Änderungen zu verlangen. Bisher hat der Rat für Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSGV-Rat) allen ihm vorgelegten Sozialpartnervereinbarungen zugestimmt und sie in europäisches Recht überführt. Bisher wurden fünf Richtlinien auf Basis einer Vereinbarung der Sozialpartner erlassen: Richtlinie zur Arbeitszeit von Seeleuten (1999/63/EG), Richtlinie zur Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt (2000/79/EG), Richtlinie zum Elternurlaub (1996/34/EG), Richtlinie über Teilzeit (97/81/EG) und Richtlinie über Befristungen (1999/70/EG).

Der von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten gewünschte und geförderte Soziale Dialog genießt im EG-Vertrag und der künftigen Europäischen Verfassung eine herausgehobene Stellung. Im Rahmen des Sozialen Dialogs wird die europäische Sozialpolitik nicht nur von den Institutionen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, sondern auch maßgeblich von den Sozialpartnern – sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene – gestaltet. Der Soziale Dialog und die Einbeziehung der Sozialpartner in die Gesetzgebung aber auch bei der Umsetzung europäischen Rechts ist Ausdruck des gemeinschaftsweit geltenden Subsidiaritätsprinzips. Seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften wurde der Soziale Dialog kontinuierlich gestärkt. Seit dem Vertrag von Amsterdam haben die europäischen Sozialpartner die Möglichkeit, verbindliche Vereinbarungen zu schließen, die in europäisches Recht mit allgemeiner Gültigkeit (Richtlinien) überführt werden können. Diese Regelungen zeigen die große Bedeutung, die der Soziale Dialog für die Gestaltung der europäischen Sozialpolitik hat. Eine Ablehnung der Richtlinie würde das Vertrauen der Sozialpartner in die Akzeptanz und die Förderung der Dialogkultur auf dem Gebiet der Sozialpolitik über den konkreten Fall hinaus erheblich schädigen.

Nach Auffassung der Interessenvertretungen der Privatbahnen kann eine Einzelregelung der Sozialpartnervereinbarung negative Auswirkungen auf ihre Personalkosten und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit haben. Die Sozialpartnervereinbarung selbst enthält Regelungsmechanismen, die geeignet sind, dem Anliegen der Privatbahnen Rechnung zu tragen und eventuelle Folgen des sich durch die Öffnung der nationalen Märkte entwickelnden Schienenverkehrs zu berücksichtigen.

Die in der Vereinbarung getroffenen Regelungen zu den Ruhezeiten sind in der Anfrage verkürzt dargestellt. Die Sozialpartnervereinbarung sieht vor, dass das Personal im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr nach einer auswärtigen Ruhezeit die folgende Ruhezeit wieder am Wohnort verbringen muss. Die Sozialpartner können jedoch auf Unternehmensebene oder auf nationaler Ebene eine zweite auswärtige Ruhezeit vereinbaren. Damit ist es möglich, zwei aufeinander folgende Nächte im Ausland zu verbringen.

Nach Angaben der Privatbahnen sind die benannten Probleme durch die Vereinbarung einer zweiten auswärtigen Ruhezeit kurzfristig weitgehend lösbar. In der Sozialpartnervereinbarung ist zudem festgehalten, dass über die Frage der Zahl der zusammenhängenden auswärtigen Ruhezeiten Anfang 2006 neu verhandelt wird. Gleichzeitig sollen die Bestimmungen der Vereinbarung insgesamt im Lichte der ersten Erfahrungen mit der Entwicklung des interoperablen grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs bewertet und zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie überprüft werden. Mittelfristig können demnach durch das von den Sozialpartnern vereinbarte Nachverhandeln der Vereinbarung auftretende Schwierigkeiten gelöst werden. So kann das Anliegen der Privatbahnen bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie in die Verhandlungen der Sozialpartner einbezogen werden.

In den laufenden Verhandlungen im BSGV-Rat setzt die Bundesregierung sich dafür ein, dass die Auswirkungen der Richtlinie und insbesondere der Regelung der auswärtigen Ruhezeiten von der Kommission beobachtet werden und spricht sich dafür aus, dass die Sozialpartner im Rahmen der anstehenden Neuverhandlung der Vereinbarung über eine Ausweitung der auswärtigen Ruhezeiten die Interessen der privaten Bahnen angemessen berücksichtigen.

1. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass das genannte Sozialabkommen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für fahrendes Personal im grenzüberschreitenden Schienenverkehr erforderlich ist?
2. Welche Auswirkungen hat das genannte soziale Abkommen aus Sicht der Bundesregierung auf die Sicherheit von bestehenden Arbeitsplätzen im Bereich des fahrenden Personals im grenzüberschreitenden Schienenverkehr?
3. Trägt das genannte Sozialabkommen aus Sicht der Bundesregierung zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes bei oder behindert es eine solche Flexibilisierung?

Das Personal im Eisenbahnverkehr ist grundsätzlich in den Geltungsbereich der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (Arbeitszeitrichtlinie) einbezogen. Allerdings sind nach der Arbeitszeitrichtlinie für Eisenbahnpersonal Abweichungen von den Grundnormen der Richtlinie durch nationales Recht möglich. Um zu vermeiden, dass für das im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzte Personal je nach Einsatzland unterschiedliche Vorschriften anzuwenden sind, ist es erforderlich, auf europäischer Ebene einen einheitlichen Rechtsrahmen in Form von Mindeststandards zu setzen. Deren Festlegung dient der Vereinfachung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen für fahrendes Personal. Sie erleichtert darüber hinaus die gegenseitige Anerkennung und Zulassung auf den Schienennetzen zwischen den Bahnen in Europa und trägt so zur Förderung des Wettbewerbs auf dem sich bildenden europäischen Eisenbahnmarkt bei. Insgesamt sollen mit der Richtlinie Rahmenbedingungen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherheit für die Beschäftigten sowie zur Verkehrssicherheit unter Beachtung der im Schienenverkehr gebotenen Flexibilität der Personaleinsatzplanung geschaffen werden.

4. Warum ist für die „Durchführung einer Vereinbarung“, die zwischen dem Verband der Eisenbahngewerkschaft und der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen abgeschlossen wurde, überhaupt eine EU-Richtlinie rechtstechnisch erforderlich?

Nach Artikel 139 Abs. 1 EG-Vertrag kann der Soziale Dialog auf Wunsch der europäischen Sozialpartner „zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen, führen.“ Nach Artikel 139 Abs. 2 EG-Vertrag gibt es zwei Möglichkeiten der Implementierung von Sozialpartnervereinbarungen:

- Sozialpartnervereinbarungen können nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.
- Die europäischen Sozialpartner haben die Möglichkeit, in bestimmten im EG-Vertrag festgelegten Bereichen der Sozialpolitik (u. a. Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer) gemeinsam zu beantragen, dass die Kommission dem Rat vorschlägt, eine Vereinbarung der europäischen Sozialpartner durch einen Beschluss in einen Gemeinschaftsrechtsakt zu überführen.

Die europäischen Sozialpartner haben sich für den zweiten Weg entschieden und einen entsprechenden Antrag gestellt. Die Kommission hat daraufhin die Repräsentativität der Vertragsparteien und ihr Mandat sowie die Rechtmäßigkeit jeder einzelnen Klausel der Sozialpartnervereinbarung nach Gemeinschaftsrecht und die Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen geprüft und bewertet. Nach Abschluss der Analyse hat sie dem Rat den Entwurf einer Richtlinie zur Durchführung der Vereinbarung vorgelegt. Durch Beschluss des Rates erhält die Vereinbarung normative Wirkung und wird zu einer verbindlichen Vorschrift des Gemeinschaftsrechts.

5. Wird nach Auffassung der Bundesregierung durch das genannte Abkommen und seine Durchführung in Form einer EU-Richtlinie die Freizügigkeit des Personaleinsatzes im grenzüberschreitenden Verkehr behindert, und wenn ja, wie wird dies gerechtfertigt?

Nach Auffassung der Bundesregierung stellt dieses Abkommen keine Behinderung der Dienstleistungsfreiheit dar, sondern erleichtert ihre Ausübung. Soweit Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer bei der Erbringung von Dienstleistungen grenzüberschreitend entsenden, werden die für diese Arbeitnehmer anwendbaren Arbeitsbedingungen durch die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen geregelt. Sie haben u. a. Anspruch auf den Schutz der am jeweiligen Arbeitsort geltenden gesetzlichen Regelungen des Arbeitsschutzes einschließlich des Arbeitszeitrechts.

Die Sozialpartnervereinbarung konkretisiert diesen Grundgedanken des Arbeitsschutzes für entsandte Arbeitnehmer für die besondere Situation mobiler Arbeitnehmer im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr. Die in der Vereinbarung vorgenommene Standardisierung des Arbeitszeitschutzes erleichtert dem Arbeitgeber die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit.

6. Existieren nach Kenntnis der Bundesregierung unterschiedliche Strukturen im Bereich grenzüberschreitender Verkehre bei Staatsbahnen einerseits und kleineren Privatbahnen andererseits?

Wenn ja, welche Bedeutung hat dies für den Anwendungsbereich des genannten Abkommens bzw. der geplanten Richtlinie?

Der internationale Eisenbahnverkehr befindet sich in einer Umbruchphase. Das frühere System beruhte ausschließlich auf der Basis der Kooperation der Eisenbahnen, d. h. an den Staatsgrenzen wird der Zug an die jeweilige Nachbarbahn übergeben. Der internationale Eisenbahnverkehr der ehemaligen Staatsbahnen erfolgt mehrheitlich weiterhin auf dieser Grundlage. Seit 1991 ist dieses System im Zuge der Liberalisierung und der Gewährleistung der technischen Interoperabilität ergänzt worden. Nun bestehen auch Netzzugangsrechte zu den Eisenbahnnetzen der EU-Staaten, die einen durchgehenden Eisenbahnverkehr eines einzelnen Unternehmens in eigener Verantwortung erlauben. Derzeit bestehen diese Netzzugangsrechte eingeschränkt. Im Güterverkehr ist eine vollständige Netzöffnung zum 1. Januar 2007 beschlossen. Im Personenverkehr bestehen Netzzugangsrechte nur für sog. internationale Gruppierungen. Genutzt werden die Netzzugangsrechte sowohl von den ehemaligen Staatsbahnen, als auch von kleineren Privatbahnen.

Der Richtlinienentwurf und die ihm zugrunde liegende Vereinbarung beziehen sich ausschließlich auf interoperable Verkehre. Dies sind nach der Definition der Vereinbarung Verkehre, für die mindestens zwei Sicherheitsbescheinigungen erforderlich sind. Somit finden Richtlinie und Vereinbarung lediglich auf „liberalisierte“ Verkehre (d. h. auf der Basis des freien Netzzuganges) Anwendung.

Die Richtlinie unterscheidet in ihrem Anwendungsbereich nicht nach der Größe oder der Organisationsstruktur eines Eisenbahnunternehmens. Sie gilt für alle Arbeitnehmer, die im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt werden. Betroffen sind sowohl die ehemaligen Staatsbahnen als auch die kleineren Privatbahnen.

7. Gibt es im Bereich des Straßengüterverkehrs oder des Wasserstraßenverkehrs vergleichbare Sozialregelungen über die Arbeitsbedingungen von fahrendem Personal, die eine Rückführung fahrenden Personals nach einer Nacht im Ausland vorsehen?

Vergleichbare Regelungen sind in EG-Richtlinien für die erwähnten Verkehrsbereiche nicht enthalten.

8. Welche Auswirkungen auf die Personalkosten im internationalen Schienenverkehr sind aufgrund der neuen Sozialvorschriften zu erwarten?

Der Bundesregierung liegen keine validen Erkenntnisse über die mögliche Entwicklung der Personalkosten vor. Vertreter der Privatbahnen haben gegenüber der Bundesregierung die Einschätzung geäußert, die Regelung zu auswärtigen Ruhezeiten könne insbesondere im Zuge der fortschreitenden Öffnung der Märkte negative Auswirkungen auf ihre Personalkosten haben. Sie haben diese Annahme aber nicht mit Fakten belegt.

9. Besteht nach Ansicht der Bundesregierung ein Widerspruch darin, einerseits den Berufsstand des europäischen Lokführers und einen europäischen Lokführerschein einzuführen, andererseits aber den praktischen Einsatz von Lokführern im grenzüberschreitenden Verkehr durch die genannten Sozialvorschriften zu erschweren?

Nein. Ziel ist es, die Erfordernisse eines liberalisierten europäischen Eisenbahnmärktes mit den notwendigen Regelungen zum Schutz der berechtigten sozialen Belange des Personals in Einklang zu bringen. Dieses Ziel wird nach Ansicht der Bundesregierung durch den Richtlinienentwurf nicht in Frage gestellt. Die in der Vereinbarung vorgenommene Festlegung von Mindeststandards des Arbeitsschutzes trägt zur Vereinfachung der Bedingungen im grenzüberschreitenden Schienenverkehr bei und erleichtert damit die gegenseitige Anerkennung und Zulassung auf den Schienennetzen in Europa.

10. Ist die Rückführung des fahrenden Personals für die zweite Nacht bei einer modernen Form des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs, bei dem keine Übergabe des Zuges an die benachbarte Staatsbahn stattfindet, möglich?

Ja. Auch bei grenzüberschreitendem Verkehr auf der Basis des freien Netzzugangs ist eine Rückführung des fahrenden Personals möglich. Es ist vorerst nicht davon auszugehen, dass Lokomotivführer – mit Ausnahme des Transits kleiner Staaten – mehrere Staatsgrenzen überschreiten.

Die Bundesregierung setzt sich jedoch dafür ein, dass die Kommission die Auswirkungen der vorgesehenen Begrenzung der auswärtigen Ruhezeiten beobachtet und spricht sich dafür aus, dass die Sozialpartner im Rahmen der anstehenden Neuverhandlung der Vereinbarung über eine Ausweitung der auswärtigen Ruhezeiten die Interessen der privaten Bahnen angemessen berücksichtigen.

11. Wie hat sich die Bundesregierung bei der ersten Aussprache auf Arbeitsgruppenebene im EU-Ministerrat zum Entwurf der genannten EU-Richtlinie positioniert?

Die deutsche Delegation hat die Richtlinie im zuständigen Gremium des BSGV-Rates grundsätzlich begrüßt. Sie hat einen allgemeinen Prüfvorbehalt eingelegt, da noch Gespräche mit den in Deutschland Betroffenen u. a. mit den Interessenvertretungen der Privatbahnen erforderlich waren.

12. Wann wird das Thema erneut im EU-Ministerrat behandelt?

Der BSGV-Rat wird die Richtlinie am 2. Juni 2005 erstmalig behandeln.

