EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.10.2012
COM(2012) 627 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Anwendung der Richtlinie 2005/47/EG des Rates vom 18. Juli 2005 betreffend die Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (CER) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor durch die Mitgliedstaaten

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Anwendung der Richtlinie 2005/47/EG des Rates vom 18. Juli 2005 betreffend die Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (CER) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor durch die Mitgliedstaaten

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung 4

1.1. Die Richtlinie 4

1.2. Förmliche Umsetzung der Richtlinie 4

1.3. Überwachung und Bewertung der Richtlinie 5

2. Geltungsbereich und Gegenstand der Vereinbarung im Anhang der Richtlinie 5

3. Wichtigste operative Bestimmungen der Vereinbarung im Anhang der Richtlinie 6

3.1. Ziffer 3 — Tägliche Ruhezeit am Wohnort 6

3.2. Ziffer 4 — Auswärtige tägliche Ruhezeit 7

3.3. Ziffer 5 — Pausen 8

3.4. Ziffer 6 — Wöchentliche Ruhezeit 9

3.5. Ziffer 7 — Fahrzeit 10

3.6. Ziffer 8 — Kontrolle 11

4. Bewertung der praktischen Wirkung der Richtlinie 11

4.1. Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Eisenbahnraum — die Bedeutung des interoperablen grenzüberschreitenden Verkehrs 11

4.2. Konsequenzen des interoperablen grenzüberschreitenden Schienenverkehrs für die Mobilität des Personals 13

4.3. Die sozialen Auswirkungen der Richtlinie 15

4.4. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Richtlinie 16

4.5. Fazit: Auswirkungen der Richtlinie 16

5. Bewertung des potenziellen Verwaltungsaufwands 18

6. Von den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern bei den Konsultationen zu diesem Bericht angesprochene Fragen 18

7. Fazit 19

1. EINLEITUNG

1.1. Die Richtlinie

Die Richtlinie 2005/47/EG des Rates vom 18. Juli 2005 betreffend die Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (CER) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor („Richtlinie")[1] wurde vom Rat auf der Grundlage von Artikel 155 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ehemaliger Artikel 139 EG-Vertrag) angenommen. Dieser lautet wie folgt:

„Artikel 155 (Ex-Artikel 139)

1. Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen.

2. Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten oder – in den durch Artikel 153 erfassten Bereichen – auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission. Das Europäische Parlament wird darüber unterrichtet.

Der Rat beschließt einstimmig, sofern die betreffende Vereinbarung eine oder mehrere Bestimmungen betreffend einen der Bereiche enthält, für die nach Artikel 153 Absatz 2 Einstimmigkeit erforderlich ist."

In Artikel 155 des Vertrags wird der Begriff „Beschluss" im allgemeinen Sinne verwendet. Somit kann einer der in Artikel 288 des Vertrags aufgeführten Rechtsetzungsakte gewählt werden, und es obliegt der Kommission, dem Rat das am besten geeignete Rechtsinstrument aus Artikel 288 (Verordnung, Richtlinie oder Beschluss) vorzuschlagen. Im vorliegenden Fall gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass aufgrund der Art und des Inhalts der Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern eine Richtlinie des Rates das am besten geeignete Instrument wäre und dass die Vereinbarung am besten mittelbar durch Vorschriften angewendet werden sollte, die von den Mitgliedstaaten oder den Sozialpartnern in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.
Ziel dieser Richtlinie ist damit die Durchführung der Vereinbarung vom 27. Januar 2004 zwischen der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (CER) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr.

1.2. Förmliche Umsetzung der Richtlinie

Die Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie nach Anhörung der Sozialpartner bis zum 27. Juli 2008 umsetzen oder dafür sorgen, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Sozialpartner im Wege von Vereinbarungen die notwendigen Vorkehrungen getroffen haben (Artikel 5).
Alle Mitgliedstaaten haben die Richtlinie umgesetzt, mit Ausnahme derjenigen ohne Eisenbahnsektor (Malta und Zypern) oder ohne grenzüberschreitenden Verkehr mit anderen Mitgliedstaaten (Finnland). In zwei Fällen wurde die Richtlinie sehr spät und erst nach

[1] *ABl. L 195 vom 27.7.2005, S. 15.*

Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission (Rechtssachen C-291/10 und C-305/10) umgesetzt.
Mit Ausnahme Litauens haben alle Mitgliedstaaten die Sozialpartner in die Umsetzung einbezogen. Die litauischen Sozialpartner hatten jedoch auch einen gewissen Einfluss auf die Umsetzung der Richtlinie, da im Anschluss an die Umsetzung ein Tarifabkommen aktualisiert wurde.
In den folgenden Abschnitten 2 und 3 werden für jede Ziffer der Vereinbarung der Stand der Umsetzung der Richtlinie und die Konformität der nationalen Vorschriften mit der Richtlinie dargelegt. Die Kommission plant geeignete Maßnahmen zur Lösung der bestehenden Probleme und Fragen.

1.3. Überwachung und Bewertung der Richtlinie

Zur Überwachung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Vereinbarung und insbesondere von Ziffer 4 verpflichtete sich die Kommission, dem Rat Bericht zu erstatten. Dieser Bericht wurde am 15. Dezember 2008 in Form der Mitteilung der Kommission an den Rat „Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Vereinbarung der Sozialpartner vom 27. Januar 2004 über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor im Rahmen der Richtlinie 2005/47/EG“[2] vorgelegt.
Gemäß Artikel 3 der Richtlinie hat die Kommission nach Anhörung der Sozialpartner auf Unionsebene dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Durchführung dieser Richtlinie im Zusammenhang mit der Entwicklung des Eisenbahnsektors Bericht zu erstatten.
Zur Untermauerung des Berichts ließ die Kommission eine Untersuchung zur Umsetzung der Richtlinie durchführen. Die Sozialpartner waren eng eingebunden und wurden zu den Ergebnissen der Untersuchung angehört.

2. GELTUNGSBEREICH UND GEGENSTAND DER VEREINBARUNG IM ANHANG DER RICHTLINIE

*Ziffer 1 — **Geltungsbereich***

Diese Vereinbarung gilt für das fahrende Personal der Eisenbahnen, das im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt ist, der von Eisenbahnunternehmen durchgeführt wird.

Im grenzüberschreitenden Personennah- und -regionalverkehr, für den grenzüberschreitenden Güterverkehr, welcher nicht mehr als 15 Kilometer über die Grenze hinausgeht, sowie für den Verkehr zwischen den im Anhang aufgeführten offiziellen Grenzbahnhöfen ist die Anwendung dieser Vereinbarung freigestellt.

Bei Zügen auf grenzüberschreitenden Strecken, die ihre Fahrt auf der Infrastruktur desselben Mitgliedstaats beginnen und beenden und die Infrastruktur eines anderen Mitgliedstaats nutzen, ohne dort anzuhalten (deren Fahrt also als inländischer Verkehr betrachtet werden kann), ist die Anwendung dieser Vereinbarung ebenfalls freiwillig.

Hinsichtlich des fahrenden Personals, das im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt ist, ist die Richtlinie 93/104/EG bezüglich derjenigen Aspekte nicht anzuwenden, für die diese Vereinbarung spezifischere Bestimmungen enthält.

In fünf Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Slowenien, Dänemark und Griechenland) gelten

[2] KOM(2008) 855 endg. vom 15.12.2008.

die Rechtsvorschriften (mit Ausnahme von Ziffer 5) nur für Triebfahrzeugführer. In den anderen Mitgliedstaaten gelten die Rechtsvorschriften nicht nur für Triebfahrzeugführer, sondern in der Regel für das gesamte internationale Zugpersonal (nicht alle Mitgliedstaaten haben dies detaillierter geregelt).

Kein Mitgliedstaat hat besondere Bestimmungen für Beschäftigte erlassen, die sowohl im nationalen als auch im internationalen Verkehr arbeiten.

Inanspruchnahme der Ausschlussmöglichkeiten durch die Mitgliedstaaten

Fünfzehn Mitgliedstaaten haben die Option, die Richtlinie auf den grenzüberschreitenden Personennah- und -regionalverkehr und auf den grenzüberschreitenden Güterverkehr, welcher nicht mehr als 15 Kilometer von über die Grenze hinausgeht, anzuwenden, nicht in Anspruch genommen. Zehn Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Italien, Slowakei, Österreich, Luxemburg, Dänemark, Frankreich und Spanien) haben diese Option in innerstaatliches Recht umgesetzt und sind dabei dem Wortlaut der Vereinbarung gefolgt (Ziffer 1 Absatz 2). Zwei Mitgliedstaaten (Litauen und Griechenland) haben die Option in umformulierter Form in Anspruch genommen. In diesem Fall gilt die Vereinbarung für jeglichen grenzüberschreitenden Verkehr, d. h. auch für Kurzstrecken.

Fünfzehn Mitgliedstaaten haben die Option, die Richtlinie auf grenzüberschreitende Strecken anzuwenden, die in demselben Mitgliedstaat anfangen und enden, nicht in Anspruch genommen. Acht Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Slowakei, Österreich, Dänemark, Schweden und Spanien) haben die Option genutzt und sind der Beschreibung der Richtlinie gefolgt. Drei Mitgliedstaaten (Litauen, Griechenland und Portugal) haben die Option in umformulierter Form in Anspruch genommen.

3. WICHTIGSTE OPERATIVE BESTIMMUNGEN DER VEREINBARUNG IM ANHANG DER RICHTLINIE

3.1. Ziffer 3 — Tägliche Ruhezeit am Wohnort

Gemäß Ziffer 3 der Vereinbarung hat die tägliche Ruhezeit eine Dauer von mindestens 12 zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum. Sie kann auf ein Minimum von 9 Stunden reduziert werden, jedoch nur einmal innerhalb eines Zeitraums von 7 Tagen. Eine deutlich reduzierte tägliche Ruhezeit darf nicht zwischen zwei auswärtigen Ruhezeiten festgelegt werden, und die von der regulären Ruhezeit abgezogenen Stunden werden der folgenden täglichen Ruhezeit am Wohnort hinzugefügt.

Umsetzung der Bestimmungen zur täglichen Ruhezeit am Wohnort

21 Mitgliedstaaten wenden die Bestimmung an, der zufolge die Ruhezeit am Wohnort eine Dauer von 12 zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum haben muss. Belgien, Luxemburg und Frankreich wenden sie nicht an; in der Regel beträgt bei ihnen die Dauer der Ruhezeit am Wohnort 14 zusammenhängende Stunden. Auch Polen hat eine andere Bestimmung, die Mindestdauer der Ruhezeit am Wohnort beträgt jedoch auch 12 Stunden.
Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Lettland, Polen, Slowenien und der Slowakei sehen in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Möglichkeit vor, die tägliche Ruhezeit einmal in einem Zeitraum von 7 Tagen zu reduzieren. Lettland, Polen und Slowenien haben diese Möglichkeit in ihrem innerstaatlichen Recht nicht genutzt. Die slowakischen Vorschriften bieten die Möglichkeit, die tägliche Ruhezeit am Wohnort aufgrund *„nachweislicher objektiv-*

technischer oder organisatorischer Gründe“ zu reduzieren. In einem solchen Fall werden die Regeln der Richtlinie nicht befolgt, und die Ruhezeit kann mehr als einmal pro Woche reduziert werden.
Mit Ausnahme Lettlands und Polens haben alle Mitgliedstaaten die Beschränkungen der Reduzierung der täglichen Ruhezeit in ihr innerstaatliches Recht übernommen. In Lettland reist das Bahnpersonal nicht mehr als 110 km über die Grenze hinaus, so dass es am selben Tag an den Wohnort zurückkehren kann. Polen hat die Beschränkung nicht übernommen, da es auch die Bestimmung zur Reduzierung der täglichen Ruhezeit nicht umgesetzt hatte.
In zwölf Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Bulgarien, Estland, Ungarn, Litauen, Rumänien, Österreich, Deutschland, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Schweden und Spanien) gelten für Personal im grenzüberschreitenden Verkehr für die täglichen Ruhezeiten am Wohnort nicht die gleichen Regeln wie für das restliche Personal im Eisenbahnsektor. In den meisten Staaten, in denen zwischen Personal im nationalen Verkehr und Personal im internationalen Verkehr unterschieden wird, gelten für die Beschäftigten im nationalen Verkehr die allgemeinen Arbeitszeitgesetze. In einigen Staaten (Niederlande und Vereinigtes Königreich) gibt es beispielsweise keinen ausdrücklichen Anspruch auf Ruhezeiten am Wohnort. In anderen Staaten unterscheiden sich die Regeln für Personal im grenzüberschreitenden Verkehr nicht von denen für die anderen Beschäftigten im Eisenbahnsektor.

3.2. Ziffer 4 — Auswärtige tägliche Ruhezeit

Gemäß Ziffer 4 der Vereinbarung hat die auswärtige tägliche Ruhezeit eine Dauer von mindestens 8 zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum, und auf eine auswärtige Ruhezeit muss eine tägliche Ruhezeit am Wohnort folgen – es sei denn, die Sozialpartner auf Unternehmensebene oder auf nationaler Ebene haben eine Vereinbarung über eine zweite zusammenhängende auswärtige Ruhezeit (inkl. Ausgleich) getroffen.

Der Text dieser Ziffer ist mit einer Fußnote versehen, der zufolge diese Frage zwei Jahre nach Unterzeichnung der Vereinbarung neu verhandelt wird. Bisher wurde in diesen Verhandlungen kein Ergebnis erzielt.

Außerdem wird unter dieser Ziffer empfohlen, bei der Unterkunft des betroffenen Personals während der auswärtigen Ruhezeiten für angemessenen Komfort zu sorgen.

Umsetzung der Bestimmungen zur auswärtigen täglichen Ruhezeit

Mit Ausnahme von Lettland, Polen, Luxemburg und Slowenien haben alle Länder, die die Richtlinie umgesetzt haben, die Regeln zur auswärtigen täglichen Ruhezeit in innerstaatliches Recht übernommen. Da Lettland über keine internationalen Strecken verfügt, die mehr als 110 km über die Grenze hinausgehen (eine Strecke), gibt es keinen Bedarf für auswärtige Ruhezeiten. Den Vorschriften Sloweniens und Luxemburgs zufolge muss einer auswärtigen Ruhezeit eine Ruhezeit am Wohnort folgen, die Dauer dieser Ruhezeiten ist jedoch unterschiedlich geregelt. In Slowenien muss die Dauer der Ruhezeit zwischen zwei Schichten doppelt so lang sein wie die Schicht. Einer Schicht von sechs Stunden muss damit eine Ruhezeit von zwölf Stunden folgen. In Polen gibt es keine speziellen Vorschriften für die auswärtige tägliche Ruhezeit. In Luxemburg gelten folgende Beschränkungen für die Höchstdauer der auswärtig verbrachten Zeit:

- *28 Stunden, wenn die Dauer der Ruhezeit neun Stunden beträgt*
- *29 Stunden, wenn die Dauer der Ruhezeit zehn Stunden beträgt*
- *30 Stunden, wenn die Dauer der Ruhezeit nicht weniger als elf Stunden beträgt.*

Wenn die Beschränkungen von 28, 29 oder 30 Stunden aus irgendeinem Grund nicht einzuhalten sind, erhält der Beschäftigte einen entsprechenden Ausgleich.
Die Sozialpartner haben die Möglichkeit, über eine zweite auswärtige Ruhezeit zu verhandeln, in nur acht Mitgliedstaaten in Anspruch genommen (Deutschland, Ungarn, Rumänien, Slowenien, Niederlande, Frankreich, Italien und Portugal). Mit Ausnahme Sloweniens wurden die Verhandlungen auf Unternehmensebene geführt. Aus Deutschland ist nur ein Beispiel für eine Vereinbarung mit einer Tochtergesellschaft des etablierten Betreibers bekannt. In Italien, Frankreich und den Niederlanden wurden keine Vereinbarungen mit den etablierten Betreibern erzielt. In Slowenien wurde eine Vereinbarung auf nationaler Ebene getroffen. Vereinbarungen über einen Ausgleich für auswärtige Ruhezeiten scheint es nur in sechs Mitgliedstaaten zu geben (Ungarn, Rumänien, Slowenien, Luxemburg, Frankreich und Italien).
Nur neun Mitgliedstaaten haben den Komfort für das Personal bei auswärtigen Ruhezeiten in innerstaatlichem Recht geregelt (Ungarn, Litauen, Rumänien, Slowenien, Belgien, Schweden, Italien und Spanien). In Dänemark bestehen stattdessen Tarifvereinbarungen zu dieser Frage.
In einigen Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Litauen, Rumänien, Österreich, Belgien, Deutschland, Niederlande, Vereinigtes Königreich und Schweden) gelten für das Personal im interoperablen grenzüberschreitenden Schienenverkehr bezüglich auswärtiger Ruhezeiten andere Regeln als für das Personal im innerstaatlichen Verkehr.

Zu behandeln ist die Definition des Begriffs „Wohnort“. Die Unterzeichner der Vereinbarung haben über diese Frage diskutiert, da die Verhandlungen auf Grundlage des französischen Texts geführt wurden, in dem die Formulierung „résidence normale du personnel mobile“ verwendet wird. In einem gemeinsamen Schreiben vom 10. Juni 2009 unterstreichen sie, dass die Formulierung „résidence normale du personnel mobile“ im Eisenbahnsektor in ihrer französischen Bedeutung nicht den privaten Wohnort der betroffenen Arbeitnehmer bezeichne, sondern vielmehr ihren Arbeitsplatz (Dienstort), an dem sie tätig seien. Dementsprechend ist laut den Vorschriften in Deutschland der „Wohnort“ nicht als privater Wohnort des betroffenen Arbeitnehmers zu verstehen, sondern als Dienstort, d. h. als vom Arbeitgeber bestimmter Standort.

3.3. Ziffer 5 — Pausen

In den Bestimmungen über Pausen wird zwischen Triebfahrzeugführern und Zugbegleitpersonal unterschieden.

– Triebfahrzeugführer haben Anspruch auf eine Pause von mindestens 45 Minuten, wenn die Arbeitszeit mehr als 8 Stunden beträgt, und von mindestens 30 Minuten, wenn die Arbeitszeit zwischen 6 und 8 Stunden beträgt – es sei denn, ein zweiter Triebfahrzeugführer ist anwesend. Im Verlauf eines Arbeitstages sollte ein Teil der Pause zwischen der 3. und der 6. Arbeitsstunde gewährt werden. Ist ein zweiter Triebfahrzeugführer anwesend, werden die Bedingungen zur Gewährung von Pausen auf nationaler Ebene geregelt.

– Für das übrige Personal an Bord des Zuges wird eine Pause von mindestens 30 Minuten gewährt, wenn die Arbeitszeit mehr als 6 Stunden beträgt.

Umsetzung der Bestimmungen zu Pausen

Die Ausnahmeregelung für den Fall, dass ein zweiter Triebfahrzeugführer anwesend ist, wurde von 14 Mitgliedstaaten in Anspruch genommen, anscheinend jedoch nicht von der

Tschechischen Republik, Bulgarien, Dänemark, Ungarn, der Slowakei, Österreich, Belgien, Irland, Luxemburg und Schweden.

Anscheinend haben nur das Vereinigte Königreich, Lettland, Polen und die Tschechische Republik den Wortlaut der Bestimmung nicht in ihr innerstaatliches Recht übernommen.

In Lettland sind in internationalen interoperablen Zügen zwei Triebfahrzeugführer anwesend. Daher sind die Vorschriften in Bezug auf Pausen nicht anzuwenden. Die Tschechische Republik stützt sich in diesem Punkt auf ihre nationalen Arbeitszeitgesetze. Die Regierungsverordnung[3] zur Umsetzung der Richtlinie sieht jedoch eine Pause für Zugpersonal vor, das mehr als sechs Stunden ununterbrochen allein arbeitet, wobei die Länge der Pause aber nicht definiert wird. Polen hat keine derartige Bestimmung. Im Vereinigten Königreich gelten auf internationalen Strecken andere Pausenregelungen: *nicht weniger als 30 Minuten, wenn die Arbeitszeit des einzigen Triebfahrzeugführers 6 Stunden oder mehr beträgt – unter Berücksichtigung von Zugverspätungen und Fahrplanerfordernissen –, jedoch vom Zeitpunkt und der Dauer her angemessen, um eine effektive Erholung des Arbeitnehmers zu sichern, wie es in Ziffer 4 der Vereinbarung heißt. Andere Triebfahrzeugführer [im innerstaatlichen Verkehr], deren Arbeitszeit mehr als 6 Stunden beträgt, haben Anspruch auf eine Pause von 20 Minuten oder eine entsprechende Ausgleichsruhezeit oder, wenn dies nicht möglich ist, andere Arbeitschutzmaßnahmen*. Es gibt keine Vorschrift, die eine Pause von mindestens 45 Minuten bei einer Arbeitszeit von mehr als 8 Stunden vorsieht.

In Dänemark ist diese Vorschrift tarifvertraglich geregelt.

In acht Ländern (Tschechische Republik, Dänemark, Ungarn, Polen, Österreich, Niederlande, Griechenland und Portugal) können Pausen bei Zugverspätungen nicht angepasst werden. In Lettland müssen zwei Triebfahrzeugführer anwesend sein, so dass diese Regel nicht anzuwenden ist. In Frankreich wird das Thema je nach dem geltenden System unterschiedlich behandelt: Bei dem etablierten Unternehmen können Pausen nicht infolge von Verspätungen angepasst werden, während das Gesetz für andere Eisenbahnunternehmen eine Anpassung ermöglicht.

Sechzehn Mitgliedstaaten haben die Bestimmungen zu Pausen wortwörtlich übernommen.

Drei Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Luxemburg und Vereinigtes Königreiche) verwenden einen anderen Wortlaut, die Regeln sind jedoch ähnlich. Im Vereinigten Königreich beispielsweise sind *mindestens 15 Minuten der Pause zwischen der 3. und der 6. Stunde der Arbeitszeit einzuplanen.* In Bulgarien, Polen und Österreich sind keinerlei Regeln dieser Art zu finden. In Frankreich gilt die Regel nur für andere Schienengüterverkehrsunternehmen als den etablierten Betreiber. In Lettland müssen zwei Triebfahrzeugführer anwesend sein, so dass diese Regel grundsätzlich nicht anzuwenden ist.

Die Regeln betreffend das übrige Personal an Bord wurden in fast allen Mitgliedstaaten umgesetzt.

3.4. Ziffer 6 — Wöchentliche Ruhezeit

Dem fahrenden Personal (d. h. Triebfahrzeugführer und anderes Personal), das im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt ist, wird pro 7-Tage-Zeitraum eine zusammenhängende Mindestruhezeit von 24 Stunden zuzüglich der täglichen Ruhezeit gewährt. Zusätzlich zu diesen 52 Ruhezeiten von 24 Stunden stehen dem Personal weitere 52 dieser Ruhezeiten zu, d. h. insgesamt 104 Ruhezeiten von 24 Stunden. Die Ruhezeiten müssen so organisiert werden, dass mindestens zwölf Mal zwei dieser 24-stündigen

[3] Nr. 589/2006 Sb.

Ruhezeiten zusammen genommen werden, wobei diese Doppelruhezeiten den Samstag und Sonntag umfassen, und dass weitere zwölf Mal zwei dieser 24-stündigen Ruhezeiten zusammen genommen werden, jedoch ohne Garantie, dass ein Samstag oder Sonntag einbezogen ist.

Umsetzung der Bestimmungen zu wöchentlichen Ruhezeiten

Fast alle Mitgliedstaaten haben diese Regeln in innerstaatliches Recht umgesetzt. In Polen hat fahrendes Personal eine Ruhezeit von 35 Stunden (eine Stunde weniger als in der Richtlinie vorgesehen). Luxemburg sieht eine andere Regelung der wöchentlichen Ruhezeiten vor und unterscheidet zwischen Langstrecken und Kurzstrecken. Kurzstrecken sind Strecken von weniger als 15 km (laut Ziffer 1 ist die Anwendung der Vereinbarung/der Richtlinie hier nicht verpflichtend). Auf Langstrecken befindet sich die Regelung im Einklang mit der Richtlinie.

3.5. Ziffer 7 — Fahrzeit

Die Fahrzeit – d. h. die Zeit, während der der Triebfahrzeugführer die Verantwortung trägt, auch wenn er das Triebfahrzeug dabei nicht ungedingt bewegt – darf bei einer Tagesschicht 9 Stunden und bei einer Nachtschicht 8 Stunden nicht überschreiten. Die maximale Fahrzeit ist pro Zeitraum von 2 Wochen auf 80 Stunden begrenzt.

Umsetzung der Bestimmungen zu Fahrzeiten

Da Müdigkeit des fahrenden Personals eines der größten Risiken darstellt, sind die Arbeitszeiten ein wichtiger Aspekt der Arbeitsbedingungen. Beim grenzüberschreitenden Verkehr kann das Problem sich zuspitzen, wenn keine Kollegen aus demselben Unternehmen anwesend sind (vor allem im Schienengüterverkehr, wo in den Güterzügen nur ein Triebfahrzeugführer und kein anderes Personal eingesetzt ist). Eine ungewohnte Umgebung, in der eine fremde Sprache gesprochen wird, kann eine Situation tatsächlicher oder gefühlter Hilflosigkeit hervorrufen. In diesem besonderen Kontext könnten spezielle Gefahrenbeurteilungen und Leitfäden mit bewährten Verfahren für den grenzüberschreitenden Verkehr im Rahmen der Richtlinie 89/391/EWG[4] über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit angezeigt sein.

Nur zwei der Mitgliedstaaten, die die Richtlinie umgesetzt haben, sind nicht dem Wortlaut der Bestimmung gefolgt. Polen hat keine Regelung zur täglichen oder wöchentlichen Höchstfahrzeit, im Arbeitsrecht ist jedoch eine wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 40 Stunden verankert. Die Fahrzeit darf daher diese Höchstarbeitszeit nicht überschreiten. In Lettland werden die Triebfahrzeugführer sowohl im innerstaatlichen als auch im internationalen Verkehr eingesetzt; daher gibt es keine ausschließlich grenzüberschreitende Arbeit. Im interoperablen Verkehr beträgt die Fahrzeit der Triebfahrzeugführer daher nicht mehr als 80 Stunden in einem Zeitraum von zwei Wochen.

Sieben Mitgliedstaaten (Estland, Slowenien, Österreich, Irland, Dänemark, Griechenland und Italien) haben die Definition der Nachtzeit aus der Richtlinie übernommen. Achtzehn Mitgliedstaaten verwenden eine andere Definition. Zahlreiche Staaten haben eine weiter gefasste Definition der Nachtzeit, die günstiger für die Arbeitnehmer ist. Die Slowakei, Rumänien, Ungarn, Bulgarien, Lettland und Spanien definieren die Nachtzeit als die Zeit

[4] Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1.).

zwischen 22 Uhr und 6 Uhr. In Schweden und Deutschland liegt die Nachtzeit zwischen 23 Uhr und 6 Uhr und in den Niederlanden zwischen 00 Uhr und 7 Uhr. In Frankreich besteht ein Unterschied zwischen dem etablierten Betreiber (Nachtzeit zwischen 23 Uhr und 6 Uhr) und anderen Schienengüterverkehrsunternehmen (22 Uhr und 5 Uhr). Luxemburg verwendet eine für den Arbeitnehmer weniger günstige Definition: die Nachtzeit (für Triebfahrzeugführer) ist definiert als Zeit zwischen 1 Uhr und 4 Uhr.

Zwölf Mitgliedstaaten verwenden ihre eigene Definition des Begriffs „Nachtschicht“ (Tschechische Republik, Bulgarien, Ungarn, Lettland, Polen, Slowakei, Deutschland, Luxemburg, Niederlande, Vereinigtes Königreich einschließlich Nordirland, Frankreich und Spanien). In der Slowakei ist eine Nachtschicht eine Schicht, die größtenteils zwischen 22 Uhr und 6 Uhr fällt; eine Nachtschicht ist in Lettland und Deutschland eine Schicht, die mit mindestens 2 Stunden (siehe oben), in den Niederlanden und in Bulgarien mit mindestens 3 Stunden in die Nachtzeit fällt. Gemäß dem Gesetz über Schienengüterverkehrsunternehmen ist in Frankreich *jede Arbeit zwischen 22 Uhr und 5 Uhr als Nachtarbeit zu betrachten*. Das Gleiche gilt in Ungarn. Diese Definition ist für die Arbeitnehmer günstiger. In einigen Länden, z. B. im Vereinigten Königreich, sind Nachtschichten nicht explizit erwähnt. In Luxemburg scheint die Definition weniger günstig für die Arbeitnehmer zu sein: Eine Nachtschicht ist jede Schicht, die zwischen 1 Uhr und 4 Uhr beginnt (für Triebfahrzeugführer). Das heißt, dass die herkömmliche Nachtschicht zwischen 23 Uhr und 7 Uhr *nicht* als Nachtschicht definiert ist. Andererseits ist eine Frühschicht, die vor 4 Uhr beginnt, als Nachtschicht zu betrachten.

3.6. Ziffer 8 — Kontrolle

Es muss ein Verzeichnis geführt werden, das die täglichen Arbeits- und Ruhestunden des fahrenden Personals über mindestens ein Jahr darstellt.

Umsetzung der Bestimmungen zu Kontrollen

Alle Mitgliedstaaten, die die Richtlinie umgesetzt haben, scheinen die Verpflichtung übernommen zu haben, ein Verzeichnis der täglichen Arbeits- und Ruhezeiten für fahrendes Personal über mindestens ein Jahr zu führen. Es gab aber Hinweise auf Probleme bei der praktischen Umsetzung dieser Verpflichtung. Anscheinend kann es für Behörden schwierig sein, schnellen Zugang zu Verzeichnissen zu erhalten, die in einem anderen Land geführt werden, und sich einen Überblick zu verschaffen, wenn Triebfahrzeugführer für mehrere Unternehmen arbeiten.

In den meisten Ländern sind Strafen vorgesehen, außer in Ungarn, Polen oder Frankreich (für den etablierten Betreiber). Das französische Gesetz über andere (private) Unternehmen im Schienengüterverkehr sieht dagegen Strafen vor.

4. BEWERTUNG DER PRAKTISCHEN WIRKUNG DER RICHTLINIE

4.1. Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Eisenbahnraum — die Bedeutung des interoperablen grenzüberschreitenden Verkehrs

In dem 2011 veröffentlichten Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“[5] definierte die Kommission zehn Ziele für ein nachhaltiges und ressourcenschonendes Verkehrssystem. Eines dieser Ziele lautet: „30 % des

[5] KOM(2011) 144 endg.

Straßengüterverkehrs über 300 km sollten bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr verlagert werden, mehr als 50 % bis 2050."

Dem Weißbuch zufolge wurde der wirkliche Binnenmarkt für Schienenverkehrsdienste, d. h. ein einheitlicher europäischer *Eisenbahn*raum, noch nicht verwirklicht. Das Ziel für das nächste Jahrzehnt besteht darin, einen echten einheitlichen europäischen Verkehrsraum zu schaffen, in dem alle noch verbleibenden Hindernisse zwischen Verkehrsträgern und nationalen Systemen beseitigt werden, wodurch der Prozess der Integration erleichtert und die Entstehung multinationaler und multimodaler Betreiber gefördert wird. Dazu wird derzeit ein viertes Eisenbahnpaket in Betracht gezogen. Die Eisenbahnsysteme sind derart unterschiedlich, dass es neben den unterschiedlichen Anforderungen an die Arbeitsbedingungen des Personals andere Hindernisse gibt, die beträchtliche Auswirkungen auf den Umfang des interoperablen grenzüberschreitenden Verkehrs haben. Ein Eisenbahnunternehmen, das eine Strecke über eine oder mehrere Grenzen hinweg befahren möchte, ist mit einer Reihe technischer, rechtlicher und administrativer Hindernisse konfrontiert.

Sowohl der innerstaatliche als auch der internationale Schienengüterverkehr in der EU wurden Anfang 2007 vollständig liberalisiert, sowohl für innerstaatliche als auch für internationale Dienstleistungen. Das heißt, dass sich jedes zugelassene Eisenbahnunternehmen in der EU, das die erforderlichen Sicherheitszertifikate besitzt, um Kapazitäten bemühen und Dienstleistungen im innerstaatlichen und internationalen Schienengüterverkehr in der gesamten EU anbieten kann. Damit einher ging im Jahr 2010 die Annahme der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr. Mit dieser Verordnung wurden Regeln für die Einrichtung und Organisation grenzübergreifender Güterverkehrskorridore festgelegt und eine erste Liste von Güterferntransportkorridoren aufgestellt. Der Markt für den internationalen Personenschienenverkehr in der EU wurde zum 1. Januar 2010 liberalisiert. Der Markt für den innerstaatlichen Personenschienenverkehr wurde noch nicht für den grenzüberschreitenden Wettbewerb geöffnet. Der Schienengüterverkehr muss die TEN-V mit Hochgeschwindigkeits-Personenzügen und herkömmlichen Personenzügen teilen. Die Einrichtung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (ERTMS) erleichtert die Integration von Verkehrsdienstleistungen, die sehr unterschiedliche Durchschnittsgeschwindigkeiten, Streckenlängen und Zeiterfordernisse haben.

Ein Eisenbahnunternehmen, das in den internationalen Markt eintreten und Triebfahrzeuge oder Triebfahrzeugführer tatsächlich grenzüberschreitend einsetzen will, muss folgende rechtliche Voraussetzungen erfüllen:

Verfahren zur Zulassung von Fahrzeugen, insbesondere von Triebfahrzeugen, das auf Mitgliedstaatebene durchgeführt wird;
(separate) Sicherheitsbescheinigung für jeden von der angebotenen Dienstleistung betroffenen Mitgliedstaat; und
Fahrerlaubnis für Triebfahrzeugführer.

Seit dem 27. Oktober 2011 müssen Triebfahrzeugführer eine internationale Fahrerlaubnis und Zertifizierung haben (Richtlinie 2007/59/EG).

Damit ein Unternehmen grenzüberschreitende Dienstleistungen anbieten kann, müssen zudem für die Durchführung des internationalen Verkehrs – sowohl des Personen- als auch des Güterverkehrs – immer noch zahlreiche technische Voraussetzungen erfüllt sein (Spurbreiten, Elektrifizierung, Signal- und Sicherheitssysteme). Bei insgesamt 37 Grenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten gibt es 35 Länderpaare, an deren Grenze Eisenbahnen aufeinander treffen. Unter Berücksichtigung aller technischen Aspekte konnten im Jahr 2011 jedoch

Personenzüge nur zwischen 19 Länderpaaren verkehren, und Güterzüge zwischen 17 Länderpaaren. Die auf den Richtlinien zur Interoperabilität und die Sicherheit beruhenden EU-Vorschriften behandeln diese technischen Aspekte.

Während ein Fahrerwechsel nur wenige Minuten dauert, ist ein Triebfahrzeugwechsel zeitaufwändiger. Eisenbahnunternehmen – vor allem private Betreiber – stellen in der Regel eine Kosten-Nutzen-Analyse an, bevor sie den Verkehr mit Triebfahrzeugführern im grenzüberschreitenden Einsatz aufnehmen. Bei einer Kosten-Nutzen-Analyse werden Volumen und Frequenz der grenzüberschreitenden Züge, Streckenlänge, Kosten und Verfügbarkeit interoperabler Triebfahrzeuge (auch die Vorteile der Nutzung alter Fahrzeuge gegenüber neuen können in die Rechnung hineinspielen) sowie Arbeitskosten (Zusatzausbildung zum Erwerb von Zulassungen, Gehälter und Kosten für auswärtige Unterbringung) berücksichtigt. Die Entscheidung wird jedoch nicht immer auf Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse getroffen. Bei den etablierten Betreibern im Personenverkehr können noch Vereinbarungen für den Zugverkehr zwischen zwei Ländern existieren, die den Fahrzeug- und Fahrerwechsel an der Grenze vorschreiben.

4.2. Konsequenzen des interoperablen grenzüberschreitenden Schienenverkehrs für die Mobilität des Personals

Das Funktionieren des interoperablen grenzüberschreitenden Verkehrs im Eisenbahnsektor hängt entscheidend von den Regelungen zur Arbeitsorganisation ab. Nicht immer muss das Personal mit dem Zug die Grenze überqueren. Es gibt in der Tat fünf Optionen:

Ein Unternehmen beschäftigt Personal in unterschiedlichen Ländern: Beschäftigt ein Betreiber auf beiden Seiten der Grenze Personal, wird das Zugpersonal an der Grenze ausgetauscht, und nur der Zug passiert die Grenze.

Ein Unternehmen beschäftigt Personal von anderen Unternehmen oder einem Leiharbeitsunternehmen. Auch hier passiert der Zug die Grenze, nicht jedoch das Personal.

Partnerschaft mit einem anderen Unternehmen – das Personal passiert die Grenze nicht: Es besteht eine Partnerschaft mit einem anderen Unternehmen, um eine bestimmte internationale Strecke zu befahren; jedes Unternehmen ist für die Beschäftigung des Personals in seinem Land zuständig, die Triebfahrzeuge dagegen sind interoperabel.

Partnerschaft mit einem anderen Unternehmen – das Personal passiert die Grenze: Unternehmen in benachbarten Staaten schließen eine Partnerschaft, in deren Rahmen beide Unternehmen die gesamte Strecke befahren, ohne das Personal an der Grenze auszutauschen.

Das eigene Personal passiert die Grenze: Das Personal des Unternehmens passiert die Grenze im Rahmen des interoperablen Verkehrs, der mehr als 15 Kilometer über die Grenze hinausgeht. Es gibt zwei Möglichkeiten: Das Personal bleibt nur so lange im Ausland, dass es noch am gleichen Tag an seinen Wohnort zurückkehren kann, oder das Personal fährt weiter und kehrt nicht an den Wohnort zurück.

In den ersten drei beschriebenen Fällen passiert das Personal des Unternehmens die Grenze nicht, und die Richtlinie ist nicht anwendbar. Für das Unternehmen gelten daher nur die innerstaatlichen Vorschriften. Daher gelten die Bestimmungen der Richtlinie zur Beschränkung der Zahl der auswärtigen Ruhezeiten nicht, auch wenn in einigen Mitgliedstaaten die Strecken und Fahrten sehr lang sein können. In diesem Fall hängt es von den innerstaatlichen Vorschriften und den Tarifverträgen ab, ob die Anforderungen weniger streng sind als die der Richtlinie. Ein weiteres Thema im Zusammenhang mit international tätigem Personal ist die Gehaltszulage/der Ausgleich, die in vielen Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitender Arbeit Standard sind. Zudem benötigen die Unternehmen nicht zwei

Sicherheitsbescheinigungen für ihre Triebfahrzeugführer, und die Fahrzeugführer müssen keine Fremdsprachen sprechen.

Es ist zwischen grenzüberschreitendem Verkehr und Kabotage zu unterscheiden. Grenzüberschreitend im Sinne dieses Berichts ist der Verkehr auf einer Strecke, die in einem Mitgliedstaat beginnt und entweder in einem anderen Staat endet oder Halts an Bahnhöfen in einem anderen Staat umfasst, bevor die Strecke wieder im ursprünglichen Land endet. Bei der Kabotage bedient ein ausländisches Unternehmen eine Strecke, die in ein und demselben Mitgliedstaat beginnt und endet. In diesem Fall gilt die Richtlinie nicht. Obwohl auch hier ein grenzüberschreitendes Element vorhanden ist – das Unternehmen, das die Strecke befährt, hat seinen Sitz in einem anderen Land als dem, in dem sich die Strecke befindet –, handelt es sich nicht um grenzüberschreitenden Verkehr im Sinne der Richtlinie, da der Zug selbst die Grenze nicht passiert.

Nur in den letzten beiden der oben aufgeführten Fällen passiert Personal die Grenze und nur in diesen Fällen gilt auch die Richtlinie. Daher haben Unternehmen zahlreiche Möglichkeiten, grenzüberschreitende Strecken anzubieten, ohne dass das Personal mit dem Zug die Grenze passiert, und daher gibt es auch zahlreiche Beispiele internationaler Strecken, für die die Richtlinie nicht gilt.

Damit die Richtlinie auf eine Strecke anzuwenden ist, muss es Personal geben, das auch tatsächlich in der Lage ist, auf einer solchen Strecke grenzüberschreitend zu arbeiten. Insgesamt gibt es in der EU schätzungsweise[6] zwischen 5000 und 7000 Triebfahrzeugführer, die die Genehmigung haben, in mindestens zwei Ländern zu arbeiten; das sind weniger als 10 % aller Triebfahrzeugführer in der Europäischen Union (ungefähr 93 000). Eine Schätzung der tatsächlich grenzüberschreitend eingesetzten Arbeitnehmer ist schwieriger anzustellen. Die Zahl der Schaffner[7] wird auf 6000 geschätzt; dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass auf jeden Triebfahrzeugführer im Personenverkehr durchschnittlich zwei aktive Schaffner kommen. Die meisten Schaffner arbeiten jedoch nur einen Teil ihrer Schichten im grenzüberschreitenden Verkehr. Neben den Schaffnern gibt es manchmal weiteres Servicepersonal an Bord von Personenzügen, z. B. Servicepersonal im Bord-Bistro oder -Restaurant oder Zugpersonal in Nachtzügen, das für Betten und Frühstück sorgt. Es gibt keine Zahlenangaben hinsichtlich dieses Personals.

Prognosen lassen einen ständigen Anstieg des grenzüberschreitenden Verkehrs vermuten, da technische Hindernisse immer weiter abgebaut werden und es immer mehr interoperable Fahrzeuge gibt. Diese Entwicklungen finden nicht nur im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Verkehr statt, sondern gehören zur normalen Erneuerung und zum Austausch veralteten Materials. Das künftige Niveau des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs hängt entscheidend davon ab, inwieweit dieser Verkehrsträger in der Lage sein wird, seine Marktanteile zulasten anderer Träger, z. B. des Flug- oder Straßenverkehrs, zu vergrößern.

Außerdem wird der europäische Schienenverkehrmarkt durch Fusionen und Übernahmen als Folge der EU-Schienenverkehrspolitik zunehmend integriert. Das würde für mehr europaweit tätige Unternehmen sorgen, die auf europäischer Ebene im Wettbewerb miteinander stehen.

---

[6] Siehe die oben genannte Untersuchung, die zur Erstellung dieses Berichts in Auftrag gegeben wurde.

[7] Das Bordpersonal, das in Personenzügen die Fahrscheine kontrolliert (und in einigen Fällen verkauft).

4.3. Die sozialen Auswirkungen der Richtlinie

Insgesamt wurde in 14 Mitgliedstaaten (Bulgarien, Ungarn, Rumänien, Österreich, Belgien, Deutschland, Irland, Niederlande, Vereinigtes Königreich einschließlich Nordirland, Schweden, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) das Schutzniveau für Beschäftigte mit der Umsetzung der Richtlinie verbessert. Die sozialen Auswirkungen waren überall dort stärker spürbar, wo die vor der Umsetzung der Richtlinie existierenden innerstaatlichen Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr den Beschäftigten weniger Schutz geboten hatten. Einige Unternehmen mussten beispielsweise die Fahrzeit von 10–11 Stunden auf 9 Stunden am Tag und 8 Stunden in der Nacht reduzieren, was die Gesundheits- und Sicherheitsrisiken verringern dürfte. Die Beschränkung der Fahrzeit durch die Richtlinie wird künftig verhindern, dass Arbeitgeber Druck auf die Arbeitnehmer ausüben, damit sie länger arbeiten, und so die Arbeitnehmer (und die Unternehmen) vor den Gefahren langer Arbeitszeiten und Müdigkeit schützen. Es scheint keine Beispiele für Rückschritte in Bezug auf das Schutzniveau zu geben.

Die meisten Mitgliedstaaten wenden für Personal im innerstaatlichen und im internationalen Verkehr dieselben Vorschriften an. Bei einigen gibt es unterschiedliche Vorschriften für das Personal der staatlichen Eisenbahnen. Die Unterschiede betreffen beispielsweise die tägliche Ruhezeit am Wohnort (die Niederlande und das Vereinigte Königreich sehen im innerstaatlichen Verkehr keine Ruhezeit am Wohnort vor), die Fahrzeit, Pausen (das Vereinigte Königreich schreibt im innerstaatlichen Verkehr kürzere Pausen vor) und die auswärtige Ruhezeit (die Tschechische Republik, Litauen, die Niederlande und das Vereinigte Königreich sehen im innerstaatlichen Verkehr keine auswärtige Ruhezeit vor).

Die umstrittenste Frage bei der Umsetzung der Richtlinie war die Zahl der auswärtigen täglichen Ruhezeiten. Gemäß Ziffer 4 der Vereinbarung muss auf eine auswärtige Ruhezeit eine tägliche Ruhezeit am Wohnort folgen (siehe Abschnitt 3.2). Die Sozialpartner auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der Unternehmen können über eine zweite auswärtige Ruhezeit verhandeln. Diese zweite auswärtige Ruhezeit wurde in nur acht Mitgliedstaaten vereinbart (Deutschland, Ungarn, Rumänien, Slowenien, Niederlande, Frankreich, Italien und Portugal). Wie in Abschnitt 3.2 bereits erwähnt, betrifft dies oft nur einige wenige Unternehmen in diesen Mitgliedstaaten. Dies war eine sehr umstrittene Frage zwischen den Sozialpartnern im Eisenbahnsektor; auch auf EU-Ebene konnte keine Einigung erzielt werden.

Besonders kleine Unternehmen, die längere Strecken befahren möchten, empfinden die Regelung der auswärtigen Ruhezeiten als Einschränkung. Größere Unternehmen verfügen über mehr Personalressourcen. Oft beschäftigen sie auf beiden Seiten der Grenze Personal, oder sie haben „herkömmliche Kooperationsvereinbarungen“ mit Unternehmen in anderen Ländern geschlossen. Dadurch empfinden sie diese Regelung nicht so sehr als Einschränkung. Für die meisten Arbeitgeber würde eine höhere Zahl erlaubter auswärtiger Ruhezeiten eine größere unternehmerische Freiheit und Flexibilität bedeuten. Für andere Unternehmen mit Sitz in Ländern mit niedrigerem Lohnniveau wäre es einfacher, ihre Reichweite zu erhöhen und sich in mehr Regionen am Wettbewerb zu beteiligen.

Die meisten Arbeitnehmervertreter empfinden die auswärtigen Zeiten als besondere Beeinträchtigung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. In Ländern mit langen innerstaatlichen Strecken, in denen die Arbeitnehmer üblicherweise auch im nationalen Verkehr mehrere Tage nicht an den Wohnort zurückkehren, würde sich eine Änderung dieser Regelung jedoch nur relativ schwach auswirken. Nach Ansicht einiger Gewerkschaftsvertreter könnte zudem die Gelegenheit, durch die Arbeit auf internationalen Strecken mehr Geld zu

verdienen, den Arbeitnehmern einen Anreiz bieten, über längere, ununterbrochene Zeiträume hinweg im internationalen Verkehr zu arbeiten.

Diese Frage könnte im Fall der Güterverkehrskorridore an Bedeutung gewinnen (siehe Verordnung (EU) Nr. 913/2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr), bei denen es sich oft um lange grenzüberschreitende Strecken handelt.

4.4. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Richtlinie

Wie bereits unter Abschnitt 4.2 erwähnt, ist die Entsendung von Personal ins Ausland nur eine Möglichkeit, um eine internationale Strecke zu befahren. Daher ist die Richtlinie nicht auf alle internationalen Schienenverkehrsunternehmen oder -strecken anwendbar. Außerdem sind verglichen mit sämtlichen Beschäftigten im Eisenbahnsektor nur wenige Arbeitnehmer tatsächlich betroffen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen solcher Vorschriften sind beschränkt, da die Personalkosten im Durchschnitt schätzungsweise nur 8,5 % der Gesamtbetriebskosten im grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr ausmachen. Eine etwaige Erhöhung der Personalkosten aufgrund der Vereinbarung hätte daher einen relativ geringen Einfluss verglichen mit anderen Betriebskosten, wie etwa den Kosten für Energie oder Infrastruktur.

Berücksichtigt man auch das bereits vor der Richtlinie existierende Schutzniveau, so scheint dieser Umstand nur zu geringen wirtschaftlichen Auswirkungen zu führen. Relativ gesehen hat sich die Richtlinie dort stärker auf die Kosten ausgewirkt, wo die bereits existierenden nationalen Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr ein geringeres Schutzniveau für die Beschäftigten vorsahen und wo mit dem Inkrafttreten der Richtlinie Anpassungen notwendig wurden.

Was die Auswirkungen auf die künftige wirtschaftliche Entwicklung des Schienenverkehrs angeht, so spielen die aus der Richtlinie resultierenden Änderungen der Rechtsvorschriften eine weit weniger wichtige Rolle als beispielsweise technische Entwicklungen im Eisenbahnsektor, die Liberalisierung des Schienenverkehrsmarkts oder die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der EU. Die Organisation des Eisenbahnsektors und der Personaleinsatz im grenzüberschreitenden Schienenverkehr werden von sehr viel wichtigeren Faktoren als der Richtlinie beeinflusst. Sobald technische Hindernisse beseitigt und Märkte liberalisiert sind, könnten sich vor allem kleinere Schienengüterverkehrsunternehmen durch die Bestimmungen der Ziffer 4 im Hinblick auf auswärtige Ruhezeiten eingeschränkt fühlen. Daher kann man annehmen, dass die Richtlinie ihre Wirkung erst dann voll entfalten wird, wenn technische Hindernisse weiter beseitigt werden und tatsächlich mehr internationale Strecken befahren werden.

Obwohl die wirtschaftlichen Auswirkungen daher als gering einzuschätzen sind, wurden mit der Richtlinie Mindeststandards gesetzt, die von den Sozialpartnern vereinbart wurden. Mit der Richtlinie werden gleiche Voraussetzungen für alle geschaffen, was an sich bereits ein wichtiges Ziel ist. Indem die Qualität der Arbeitsplätze für fahrendes Personal gewährleistet wird, trägt die Richtlinie auch zur Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen bei.

4.5. Fazit: Auswirkungen der Richtlinie

Generell scheinen die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Richtlinie begrenzt zu sein. In diesem Zusammenhang ist Ziffer 4 über auswärtige Ruhezeiten die wichtigste Bestimmung. Aber auch hier sind die Auswirkungen für die Arbeitgeber begrenzt, da der internationale Schienenverkehr auch in einer Weise organisiert werden kann, dass das Personal nicht gezwungen ist, die Grenze mit dem Zug zu überqueren. Die meisten

Arbeitnehmervertreter sind gegen die Erhöhung der Zahl der auswärtigen Ruhezeiten, da sie diese als Beeinträchtigung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben ansehen. In einigen wenigen Fällen (Ungarn, Rumänien, Slowenien, Niederlande, Frankreich, Italien und Portugal) haben die Sozialpartner sich auf eine zweite auswärtige Ruhezeit geeinigt.

5. BEWERTUNG DES POTENZIELLEN VERWALTUNGSAUFWANDS

Im Vergleich zu den bei der Annahme der Richtlinie bereits existierenden Vorschriften hat die Richtlinie nicht zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand geführt.

Die meisten Bestimmungen begrenzen die Verfügbarkeit des Personals und schränken dadurch die unternehmerische Freiheit und die Flexibilität ein. Sie stellen keinen Verwaltungsaufwand dar, da sie keine administrativen Formalitäten vorschreiben. Nur die Bestimmungen über Verzeichnisse könnten einen Verwaltungsaufwand mit sich bringen, da Arbeitgeber verpflichtet sind, zusätzliche Formalitäten zu erfüllen, die sie vielleicht nicht erfüllen müssten, wenn es solche Anforderungen nicht gäbe.

Insgesamt überwiegt der gesellschaftliche Nutzen, der sich aus diesen Verpflichtungen ergibt, gegenüber den Nachteilen, wenn man die potenziellen katastrophalen Konsequenzen von Zugunglücken bedenkt, die durch Müdigkeit verursacht werden.

6. VON DEN MITGLIEDSTAATEN UND DEN SOZIALPARTNERN BEI DEN KONSULTATIONEN ZU DIESEM BERICHT ANGESPROCHENE FRAGEN

Die Mitgliedstaaten haben keine Probleme mitgeteilt, Themen angesprochen oder Anträge gestellt.

Die Sozialpartner wurden offiziell zum Berichtsentwurf konsultiert. Zwei von ihnen haben im Juli 2012 reagiert. In ihren Beiträgen ist der einzige Streitpunkt, den sie kommentieren, Ziffer 4 zu täglichen auswärtigen Ruhezeiten.

Die *Gemeinschaft der Europäischen Bahnen* (CER) hebt die mit der Richtlinie hergestellte Rechtssicherheit hervor. Sie weist darauf hin, dass die meisten Arbeitgeber die Zahl der auswärtigen Ruhezeiten anheben möchten, und betont die offensichtliche Einschränkung der Flexibilität der Unternehmen – vor allem kleinerer Unternehmen – durch diese Bestimmung. Sie möchte die Verhandlungen über Ziffer 4 wiederaufnehmen, obwohl sie sich bewusst ist, dass die Arbeitnehmervertreter auf EU-Ebene eine Änderung offiziell ablehnen, während einige Arbeitnehmvertreter auf nationaler Ebene weniger Probleme mit einer Anhebung der Zahl der auswärtigen täglichen Ruhezeiten hätten. Die CER unterstreicht die Notwendigkeit gleicher Ausgangsbedingungen für konkurrierende Verkehrsträger und betont, dass kein anderer Verkehrsträger solch strengen sozialen Vorschriften unterliegt.

Die *Europäische Transportarbeiter-Föderation* (ETF), begrüßt die Tatsache, dass mit der Durchführung der Vereinbarung das Schutzniveau für die Arbeitnehmer in zahlreichen Mitgliedstaaten verbessert wurde. Sie stellt fest, dass derzeit nur im Kabotage-Verkehr (auf Dreieck- und Vieleckstrecken) ein Aufenthalt von mehr als 48 zusammenhängenden Stunden im Ausland notwendig sein könnte. Für die ETF stellt Ziffer 4 kein Hindernis für den grenzüberschreitenden Verkehr dar, weswegen sie ihrer Ansicht nach nicht geändert werden müsste. Die ETF bringt ihre Sorge zum Ausdruck, dass fünf Mitgliedstaaten die Vorschriften nur auf Triebfahrzeugführer und nicht auf anderes Bordpersonal anwenden. Ihrer Ansicht nach müsste in der Frage der Kontrollen gehandelt werden, damit die Aufgaben und die Verantwortlichkeit der Behörden klar definiert werden und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen verbessert wird. Sie schlägt den Einsatz von Fahrtenschreibern vor.

7. FAZIT

Die Richtlinie 2005/47/EG spielt vor allem eine Rolle als Sicherheitsnetz. Sie verhindert eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen – vor allem in Bezug auf die Arbeitszeit –, indem gemeinsame Mindeststandards festgelegt werden, die die Unternehmen nicht unterschreiten dürfen. So wird für gleiche Ausgangsbedingungen gesorgt und unlauterer Wettbewerb verhindert.

Es gibt keinen Hinweis darauf, dass der interoperable grenzüberschreitende Verkehr im Eisenbahnsektor durch die Richtlinie merklich behindert wird. Dies könnte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass es derzeit nur wenige Situationen gibt, in denen die Vorschriften anzuwenden sind (wenn das Personal die Grenze mit dem Zug passiert). Im Zuge der erwarteten Steigerung des grenzüberschreitenden Verkehrs – vor allem durch kleinere Unternehmen – werden die Regeln möglicherweise künftig an Bedeutung gewinnen.

Die Kommission plant geeignete Maßnahmen, um auf die Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie einzugehen und auf die Vorschläge zur Verbesserung der praktischen Anwendung der Richtlinie zu reagieren.

Was Ziffer 4 über auswärtige tägliche Ruhezeiten angeht, so haben die Sozialpartner der Branche ihre Spielräume nach Ansicht der Kommission nicht voll ausgeschöpft, da es weniger Tarifverträge gibt als erwartet. Gemäß der Richtlinie können in solchen Vereinbarungen flexiblere Bedingungen für die Zahl der auswärtigen Ruhezeiten festgelegt werden, was zur Verbesserung der Interoperabilität des grenzüberschreitenden Verkehrs im Eisenbahnsektor beitragen und vor allem KMU Marktchancen eröffnen könnte. Daher fordert die Kommission die Sozialpartner auf nationaler und europäische Ebene auf, diese Möglichkeit falls erforderlich zu nutzen und die Verhandlungen auf EU-Ebene, die in der Fußnote zu Ziffer 4 der Vereinbarung erwähnt sind, wiederaufzunehmen. In diesem Zusammenhang fordert die Kommission die Sozialpartner auf, bei ihren Verhandlungen die unterschiedlichen Bedingungen des Personen- und des Güterschienenverkehrs zu berücksichtigen, vor allem in Bezug auf Reisegeschwindigkeit, Streckenlängen und Zeiterfordernisse. Die Kommission wird die Entwicklung dieser Verhandlungen verfolgen und die Situation in zwei Jahren erneut bewerten.