

NACHWEIS SICHERHEITSRELEVANTER KOMPETENZEN VON ZUGBEGLEITERN

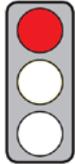
cepAnalyse Nr. 27/2013

KERNPUNKTE

Ziel des Berichts: Die Kommission kündigt Maßnahmen an, mit denen sie die Arbeitnehmerfreizügigkeit von Zugbegleitern und die Sicherheitsstandards verbessern und gleichzeitig die Kosten für Bahnunternehmen reduzieren will.

Betroffene: Mitgliedstaaten, Bahnunternehmen, mit sicherheitsrelevanten Aufgaben betrautes Zugpersonal

Pro: –



Contra: (1) Die Arbeitnehmerfreizügigkeit der Zugbegleiter wird durch die heutige Rechtslage nicht beschränkt.

(2) Eine EU-weit obligatorische Zertifizierung von sicherheitsrelevanten Kompetenzen von Zugbegleitern führt zu zusätzlichen Kosten, erwartete Einsparungen sind zweifelhaft.

(3) Die Ausweitung des Geltungsbereichs der TSI OPE auf den übrigen Inlandsverkehr verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip und ist unnötig, da sie keinen Mehrwert liefert.

INHALT

Titel

Bericht COM(2013) 33 vom 30. Januar 2013: über **das Profil und die Aufgaben des anderen Zugpersonals**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Das EU-Eisenbahnrecht besteht aus mehreren Rechtsakten, die in mehreren „Paketen“ erlassen wurden und zum Teil aufeinander aufbauen (s. [cepHintergrund](#)).
- Das 4. Eisenbahnpaket soll Qualität und Effizienz des Schienenverkehrs erhöhen und den einheitlichen Europäischen Eisenbahnraum weiterentwickeln. Es beinhaltet insgesamt sechs Legislativvorschläge und mehrere nichtlegislative Dokumente.
- Bisher gibt es eine EU-weit einheitliche Zertifizierung der sicherheitsrelevanten Kompetenzen nur für Triebfahrzeugführer (RL 2007/59/EG), nicht jedoch für das „andere Zugpersonal“.
- „Anderes Zugpersonal“ – im Folgenden: Zugbegleiter – ist Zugpersonal in Personenzügen außer dem Triebfahrzeugführer, das mit betriebssicherheitsrelevanten Aufgaben – insbesondere Türschließung, Zugabfahrt, Evakuierung von Fahrgästen – betraut ist (Art. 3 lit. c Richtlinie 2007/59/EG).
- Die Europäische Eisenbahnagentur (European Railway Agency, ERA) schätzt
 - die Zahl der Zugbegleiter in der EU, Norwegen und der Schweiz auf 70.000 und
 - die Zahl der Zugbegleiter, die das Bahnunternehmen wechseln, pro Jahr auf 2.000 bis 4.000.
 Die Schätzungen beruhen auf Angaben von Bahnunternehmen aus elf Mitgliedstaaten und der Annahme, dass ein durchschnittlicher Zugbegleiter 35 Jahre arbeitet und dabei ein- oder zweimal das Bahnunternehmen wechselt.

► Ziel

- Die Kommission möchte EU-weit einheitliche Schulungen und Bescheinigungen zum Nachweis der Kompetenzen in den „sicherheitsrelevanten Kernaufgaben“ von Zugbegleitern einführen. Der Bericht enthält ihre Vorstellungen dazu.
- Die „sicherheitsrelevanten Kernaufgaben“ sind:
 - Türschließung,
 - Zugabfahrt und
 - Fahrgastenschutz und -evakuierung bei gestörtem Betrieb sowie in Notfallsituationen.
- Die Kommission bezweckt damit vor allem
 - eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Arbeitnehmermobilität,
 - ein einheitlich hohes Sicherheitsniveau im Eisenbahnverkehr,
 - eine Kostenreduzierung für Bahnunternehmen, die Zugbegleiter aus anderen Bahnunternehmen einstellen, und
 - eine Aufwertung des Berufs Zugbegleiter insgesamt.

► **Bericht der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA)**

- Die ERA hat der Kommission 2010 gemäß der Richtlinie über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern (Art. 28 RL 2007/59/EG) einen Bericht über „das Profil und die Aufgaben des anderen mit sicherheitsrelevanten Aufgaben betrauten Zugpersonals“ (S. 3) vorgelegt.
- Die ERA stellt fest, dass
 - die Mindestanforderungen an Zugbegleiter – z. B. Mindestalter, Schulbildung, Sprachkenntnisse, medizinische und psychologische Kontrollen – in den Mitgliedstaaten heute „bereits sehr ähnlich“ sind (S. 5),
 - die Bahnunternehmen regelmäßige Schulungen durchführen, um ein Standardniveau an Kenntnissen und Fähigkeiten zu sichern,
 - es in den Mitgliedstaaten insgesamt 48 verschiedene betriebssicherheitsrelevante Aufgaben für Zugbegleiter gibt, die entweder auf nationaler Ebene oder auf Unternehmensebene geregelt sind, und
 - es in fünf Mitgliedstaaten verbindliche Zertifizierungssysteme zur Anerkennung der Berufsqualifikationen von Zugbegleitern gibt.
- Aus den bestehenden Regelungen in den Mitgliedstaaten hat die ERA zwei Muster für Anforderungs- und Aufgabenprofile erstellt (S. 11f.).
 - Das Profil PP2 enthält nur die gemeinsamen „sicherheitsrelevanten Kernaufgaben“, also Türschließung, Zugabfahrt sowie Fahrgastenschutz und -evakuierung.
 - Das Profil PP1 enthält außerdem insbesondere Regelungen der „Zugvorbereitung“ (S. 4) wie das Prüfen des Bremszustands und der Zugbildung.

► **Bedarf einer EU-einheitlichen Zertifizierung für Zugbegleiter**

- Ein Zugbegleiter, der das Bahnunternehmen wechselt, muss im neuen Bahnunternehmen in der Regel erneut Sicherheitsschulungen durchlaufen, da seine sicherheitsrelevanten Kompetenzen oft nicht mit den im neuen Unternehmen geforderten Kompetenzen übereinstimmen. Dies führt zu Kosten für das einstellende Bahnunternehmen und kann so den Arbeitsplatzwechsel erschweren.
- EU-weit gültige einheitliche Bescheinigungen reduzieren die Zahl teurer und zeitaufwendiger Sicherheitsausbildungen, da Zugbegleiter ihre Teilnahme an früheren Sicherheitsschulungen nachweisen können.
- Kleine Bahnunternehmen „haben mehr Erfahrung mit der Mobilität von Arbeitnehmern“ (S. 5), da sie regelmäßig Zugbegleiter der „etablierten Betreiber“ (S. 5) einstellen. Sie profitieren somit stärker von einer einheitlichen Zertifizierung.
- Ein harmonisiertes Zertifizierungssystem ist „angemessen“ angesichts der angestrebten Öffnung der Märkte für den nicht grenzüberschreitenden Personenverkehr durch das 4. Eisenbahnpaket [COM(2013) 29; s. [cepAnalyse](#)].
- Die Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (Community of European Railways, CER) und die Europäischen Infrastrukturbetreiber (European Rail Infrastructure Managers, EIM) weisen hingegen darauf hin, dass
 - die derzeitigen Regelungen und Sicherheitsanforderungen ausreichen und
 - eine EU-einheitliche Zertifizierung keine neuen Erkenntnisse brächte, sondern mit hohen Kosten verbunden wäre.
- Die Kommission vermutet, dass das Fehlen eines einheitlichen Zertifizierungssystems die Arbeitnehmermobilität einschränkt, wenngleich ihr dafür „keine Belege“ (S. 5) vorliegen und ihr „keine diesbezüglichen Beschwerden“ (S. 5) zugegangen sind.

► **„TSI OPE“**

- Die „Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität“ (TSI) sind Vorschriften mit Gesetzescharakter für den interoperablen – also den sicheren und durchgehenden (Art. 2 lit. b RL 2008/57/EG) – Zugverkehr (Art. 2 lit. i RL 2008/57/EG). Teil der TSI sind Vorschriften zu „Verkehrsbetrieb und Verkehrssteuerung“ (OPE).
- TSI werden derzeit im Auftrag der Kommission durch die ERA erarbeitet und müssen in einem Ausschuss von Vertretern der Mitgliedstaaten angenommen werden. Das 4. Eisenbahnpaket sieht für den Erlass neuer oder geänderter TSI delegierte Rechtsakte der Kommission vor [COM(2013) 30; s. [cepAnalyse](#)].
- Die TSI OPE gilt derzeit nur für das transeuropäische Eisenbahnnetz (Trans-European Transport Network, TEN-T).
- Die TSI OPE enthalten derzeit
 - Mindestanforderungen an die Sicherheit, die Betriebsbereitschaft, den Umweltschutz und die technische Kompatibilität des interoperablen Bahnverkehrs sowie
 - Mindestanforderungen an das Personal, u.a. auch an die „berufliche Qualifikation“ von Zugbegleitern (TSI OPE, Anlage J), jedoch
 - keine Vorgaben für Schulungsinhalte oder Bescheinigungen für Zugbegleiter.
- Derzeit gibt es getrennte TSI OPE für den konventionellen und den Hochgeschwindigkeitsbahnverkehr. Ab 2014 gibt es eine gemeinsame TSI OPE (Art. 7 Beschluss 2012/757/EU).

► Geplante Maßnahmen der Kommission – Änderung der TSI OPE

– EU-einheitliche Schulungen der Zugbegleiter

- Die Kommission will EU-weit harmonisierte Schulungen für Zugbegleiter in deren sicherheitsrelevanten Kernaufgaben einführen.
- Davon ausgenommen sind jene Aufgaben von Zugbegleitern, die aufgrund unterschiedlicher technischer Zugsysteme stark divergieren, etwa Türschließungen.
- Der genaue Inhalt der Schulungen soll in die TSI OPE aufgenommen werden.
- Für die Durchführung der Schulungen sollen die Bahnunternehmen verantwortlich sein. Sie sollen betriebsintern oder durch externe Ausbildungszentren erfolgen können.

– EU-einheitliche Bescheinigung für die Teilnahme an Schulungen

- Die Kommission will eine EU-weit gültige Bescheinigung für die Teilnahme an Schulungen einführen.
- Die ERA soll die Bescheinigung entwerfen.
- Die Inhalte der Bescheinigung sollen in die TSI OPE aufgenommen werden.
- Die EU-einheitliche Bescheinigung soll Bestandteil des obligatorischen Sicherheitsmanagementsystems der Bahnunternehmen (Art. 9 Richtlinie 2004/49/EG) werden.
- Der Zugbegleiter soll eine Ausfertigung der Bescheinigung erhalten.

– Ausweitung der TSI OPE auf das gesamte Eisenbahnnetz in der EU

- Die Kommission will den Geltungsbereich der TSI OPE über das TEN-T hinaus auf das gesamte Eisenbahnnetz in den Mitgliedstaaten ausweiten.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Das EU-Eisenbahnrecht besteht aus mehreren Rechtsakten, die in mehreren „Paketen“ erlassen wurden und zum Teil aufeinander aufbauen (s. [cepHintergrund](#)). Der Bericht der Kommission ist Teil des 4. Eisenbahnpakets, mit dem die Qualität und Effizienz des Schienenverkehrs erhöht, der einheitliche Europäische Eisenbahnraum weiterentwickelt und die Inlandsmärkte für Personenverkehrsdienste geöffnet werden sollen (S. 7).

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Mobilität und Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter (N.N.); Beschäftigung und Soziales, N.N. (federführend)
Bundesministerien:	
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (federführend); Berichterstatter: Martin Burkert (SPD); Wirtschaft und Technologie; Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Arbeit und Soziales; Tourismus; Angelegenheiten der EU; Haushaltsausschuss;

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Abbau von Mobilitätshemmnissen für Arbeitnehmer trägt zur Verwirklichung einer der Grundfreiheiten im Binnenmarkt bei. **Die Arbeitnehmermobilität wird jedoch nicht wesentlich durch unterschiedliche mitgliedstaatliche Regelungen zu den sicherheitsrelevanten Aufgaben von Zugbegleitern beschränkt.** Selbst der Kommission liegen keine Beschwerden oder Belege dafür vor. Ursächlich für die geringe grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität bleiben die Sprachbarrieren und die starken Heimatpräferenzen der Menschen.

Die derzeitigen mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften über die sicherheitsrelevanten Kompetenzen der Zugbegleiter sind ausreichend, um eine hohe Sicherheit der Fahrgäste im Bahnverkehr zu gewährleisten. Daher sind zusätzliche EU-weit obligatorische und einheitliche Schulungen für Zugbegleiter unnötig. Auch das Argument eines EU-weit einheitlichen Sicherheitsniveaus kann nicht gelten. Denn es ist nicht primäre Aufgabe der EU, in den Mitgliedstaaten für ein hohes Sicherheitsniveau im Schienenverkehr zu sorgen. Andernfalls wären nationale Verkehrsregeln – von der Helmpflicht für das Radfahren bis zum Tempolimit auf Autobahnen – ebenfalls vollständig zu harmonisieren.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

EU-weit einheitliche Sicherheitsschulungen für Zugbegleiter führen tendenziell zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und somit **zu zusätzlichen Kosten– sowohl in den Bahnunternehmen als auch in der Verwaltung.** Den Kosten stehen auf Unternehmensebene zwar grundsätzlich Einsparungen gegenüber. Denn Sicherheitsschulungen können dann bei Neueinstellungen entfallen, wenn die neuen Mitarbeiter bereits in einem anderen Bahnunternehmen beschäftigt waren und dort eine zertifizierte Sicherheitsschulung absolviert haben. Hierfür ist die vorgesehene Verpflichtung zur Aushändigung einer Teilnahmebescheinigung an jeden Zugbegleiter wichtig. Allerdings haben Zugbegleiter bereits heute bei einem Arbeitgeberwechsel einen Rechtsanspruch auf Bescheinigungen für ihre Teilnahme an Sicherheitsschulungen (Art. 13 Abs. 3 der Richtlinie über Eisenbahnsicherheit 2004/49/EG). **Ob Einsparungen zu erwarten sind, muss zumindest bezweifelt werden.** Denn da unternehmens- bzw. zugspezifische Aufgaben wie das Türverschließen– zu Recht – nicht harmonisiert werden sollen, müssen die Bahnunternehmen bei Neueinstellungen weiterhin Schulungen durchführen. Schulungen fallen also nicht weg, sondern werden lediglich kürzer. Zudem scheinen die Schulungskosten kein wesentliches Problem der Bahnunternehmen zu sein, da diese zum Erhalt der Sicherheitskenntnisse ihrer Zugbegleiter regelmäßig Schulungen durchführen.

Selbst wenn man Einsparungen unterstellt, ist deren Ausmaß fraglich. Denn die von der Kommission angegebene Zahl von 2.000 bis 4.000 Zugbegleitern, die pro Jahr das Unternehmen wechseln und von der geplanten Harmonisierung potenziell profitieren würden, wurde unter letztlich willkürlichen Annahmen geschätzt.

Die Ausweitung des Geltungsbereichs der TSI OPE auf das gesamte Eisenbahnnetz liefert keinen Mehrwert. Für große Bahnunternehmen, die Leistungen auf den transeuropäischen Eisenbahnnetzen anbieten ändert sich grundsätzlich nichts. Denn – im Gegensatz zu kleineren Anbietern – orientieren sie sich ohnehin bei allen betriebsinternen Regelungen an der TSI OPE. Daher ergeben sich gerade für kleinere Anbieter zusätzliche Regulierungen und somit auch zusätzliche Kosten, was deren Position im Wettbewerb mit großen Konkurrenten grundsätzlich schwächt. Die Mitgliedstaaten sollten daher für das übrige Eisenbahnnetz zuständig bleiben.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Keine.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU verfügt über die Kompetenz zur Einführung einer einheitlichen Zertifizierung der sicherheitsrelevanten Kompetenzen (Art. 53 AEUV; Anerkennungsrechtsetzung). Dazu kann sie auch Mindestausbildungsziele festlegen (Art. 53 AEUV; Koordinierungsrechtsetzung). Zwar nennt Art. 53 AEUV ausdrücklich nur die selbstständige Tätigkeit, allerdings gilt er auch für nichtselbstständige Tätigkeiten (EuGH, Rs. C-141/04, *Peros*). Eine Kompetenz zur Bestimmung des gesamten Inhalts und der Gestaltung der entsprechenden Ausbildung der Zugbegleiter hat die Union aber nicht – dies ist Sache der Mitgliedstaaten (Art. 166 Abs. 1 AEUV).

Subsidiarität

EU-weit vereinheitlichte Bescheinigungen der sicherheitsrelevanten Kompetenzen sind mit dem Subsidiaritätsprinzip ebenso wenig vereinbar wie die Ausweitung des Anwendungsbereichs der TSI OPE auf rein inländische Sachverhalte. Denn es liegt in beiden Fällen kein grenzüberschreitender Sachverhalt vor. Die Kommission behauptet zwar, dass einheitliche Bescheinigungen die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität verbesserten. Allerdings ist dies nur eine Vermutung. Aussagefähige Erkenntnisse über eine Behinderung der grenzüberschreitenden Mobilität, verursacht durch nicht anerkannte Kompetenznachweise, besitzt die Kommission nicht.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die mit der Richtlinie 2008/57/EG eingeführten TSI OPE sind in Deutschland durch die Transeuropäische Eisenbahn-Interoperabilitätsverordnung (TEIV) umgesetzt. Bei Änderungen der TSI OPE muss folglich die TEIV, insbesondere § 4 und die Anlagen 1 und 2, angepasst werden.

Das in Art. 9 und Anhang III der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit (RL 2004/49/EG) vorgeschriebene Sicherheitsmanagement wurde in Deutschland in §§ 4, 7a, 7c des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) umgesetzt. Diese Regelungen müssen gegebenenfalls auch geändert werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Arbeitnehmermobilität wird nicht durch unterschiedliche mitgliedstaatliche Regelungen zu den sicherheitsrelevanten Aufgaben von Zugbegleitern beschränkt. EU-weit einheitliche Sicherheitsschulungen für Zugbegleiter führen zu zusätzlichen Kosten sowohl in den Bahnunternehmen als auch in der Verwaltung. Ob auch Einsparungen zu erwarten sind, muss bezweifelt werden. Die Ausweitung des Geltungsbereichs der TSI OPE auf das gesamte Eisenbahnnetz ist unnötig liefert keinen Mehrwert. EU-weit vereinheitlichte Bescheinigungen der sicherheitsrelevanten Kompetenzen und die Ausweitung des Anwendungsbereichs der TSI OPE auf rein inländische Sachverhalte verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.