



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. März 2019
(OR. en)

7053/19

AVIATION 40

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	1. März 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 120 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Luftfahrtstrategie für Europa: Beibehaltung und Förderung hoher Sozialstandards

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 120 final.

Anl.: COM(2019) 120 final

Brüssel, den 1.3.2019
COM(2019) 120 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Luftfahrtstrategie für Europa: Beibehaltung und Förderung hoher Sozialstandards

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Luftfahrtstrategie für Europa: Beibehaltung und Förderung hoher Sozialstandards

1. EINFÜHRUNG

Im Jahr 2017 hat die EU nicht nur das 25-jährige Bestehen des europäischen Luftverkehrsbinnenmarktes gefeiert¹, sondern auch die Europäische Säule sozialer Rechte² proklamiert. Dies ist eine Erfolgsgeschichte der EU. Der Erfolg des Luftverkehrsbinnenmarkts ist insbesondere den vielen Europäerinnen und Europäern zu verdanken, die jeden Tag in diesem Sektor arbeiten und ihm dienen. Das unkompliziertere und preisgünstigere Fliegen im Luftverkehrsbinnenmarkt hat die Europäerinnen und Europäer näher zusammengebracht und sie stärker mit dem Rest der Welt verbunden. Die beispiellose Auswahl an Flugreisemöglichkeiten hat viele Europäer in die Lage versetzt, in Europa und darüber hinaus zu verreisen, zu studieren und zu arbeiten. Die Anzahl und Häufigkeit der Flüge sind erheblich gestiegen. Die Anzahl der täglichen Flüge ist von weniger als 10 000 im Jahr 1992 auf circa 25 000 im Jahr 2017³ gestiegen und die Anzahl der Flugstrecken von unter 2 700 auf 8 400⁴. 2017 reisten über 1 Milliarde Fluggäste aus der EU aus, in die EU ein oder innerhalb der EU⁵.

Die Luftverkehrsvorschriften wurden innerhalb der EU vereinheitlicht, um sicherzustellen, dass alle Luftverkehrsbetreiber (unabhängig davon, wo sie ihren Sitz in der EU haben), denselben Zugang zum Luftverkehrsmarkt haben. Der soziale Schutz und das Arbeitsrecht liegen jedoch nach wie vor in der Verantwortung der Mitgliedstaaten⁶. Dies bedeutet, dass das Luftfahrtpersonal zwar unter dem Schutz steht, den die Rechtsvorschriften der EU bieten, dass es aber je nach dem für das Luftfahrtpersonal geltenden nationalen Rechtsvorschriften unterschiedliche Rechte und Schutzniveaus genießt. Diese Situation kann für das fliegende Personal (d. h. für Flugbegleiter und Piloten)⁷ aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters seiner Tätigkeit eine besondere Herausforderung darstellen.

Der Druck, die Betriebskosten auf diesem wettbewerbsintensiven Markt zu senken, hat Anreize für Innovationen geschaffen. Zudem mussten sich die Arbeitskräfte an das sich rasch verändernde Umfeld anpassen. Manche Fluggesellschaften haben neue Praktiken eingeführt (wie die Einstellung von fliegendem Personal über Vermittler, die Beauftragung von Selbstständigen oder die sogenannten „Pay-to-Fly“-Systeme), die sich auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des fliegenden Personals auswirken und zu Rechtsunsicherheit

¹ https://ec.europa.eu/transport/modes/air/25years-eu-aviation_de

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf.

³ Eurocontrol.

⁴ OAG

⁵ Eurostat, 2018.

⁶ Siehe Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁷ Was die Bodenabfertigungsdienste betrifft, werden die unbeabsichtigten sozialen Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften auf das Bodenabfertigungspersonal, insbesondere auf die Arbeitsbedingungen, Teil der Analyse im Rahmen der anstehenden Bewertung im Jahr 2019 sein. Zu den Fluglotsen siehe COM(2017) 286 final und SWD (2017) 207 final.

führen können. Die Unzufriedenheit mit den geänderten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen führten in den vergangenen Jahren in mehreren Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Streiks des fliegenden Personals.

Es bestehen zahlreiche EU-Rechtsvorschriften, in denen Mindeststandards festgelegt sind, sowie nationale Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, einschließlich des fliegenden Personals. Eine Reihe spezifischer EU-Rechtsvorschriften zielt außerdem darauf ab, sie bei ihren grenzüberschreitenden Tätigkeiten zu schützen und stellt sicher, dass das fliegende Personal Beschäftigungsmöglichkeiten wahrnehmen kann und abgesichert ist, wenn es sein Recht auf Freizügigkeit im Binnenmarkt wahrnimmt. Dennoch haben das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, Mitgliedstaaten, Fluggesellschaften und Sozialpartner Bedenken hinsichtlich der negativen Auswirkungen geäußert, die manche Praktiken bestimmter Fluggesellschaften auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen des fliegenden Personals mancher Gesellschaften hatten. Sie sind besorgt, dass dies zu Rechtsunsicherheit, unterschiedlichen Niveaus des Arbeitsschutzes und ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die Luftfahrtunternehmen geführt hat. Die Kommission wurde hierzu um Klarstellung gebeten.

2015 hat die Kommission eine Luftfahrtstrategie für Europa⁸ vorgestellt, in der die Sozialagenda in der Luftfahrt als Priorität genannt wird. Seitdem hat sie in Bezug auf alle Zusagen Maßnahmen ergriffen. So unterstützt die Kommission den sozialen Dialog im Bereich der Luftfahrt aktiv, insbesondere durch den Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog in der Zivilluftfahrt. Im Jahr 2016 veröffentlichte die Kommission einen Praxisleitfaden zu den geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften und zur Zuständigkeit der Gerichte⁹. Um zusätzlichen Einblick in die Situation des fliegenden Personals und seiner Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auf dem heutigen EU-Luftverkehrsmarkt zu erhalten, gab die Kommission eine Studie über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des fliegenden Personals im EU-Luftverkehrsbinnenmarkt (die „Ricardo-Studie“) in Auftrag¹⁰. Zudem profitierte sie von externen Studien¹¹ sowie vom regelmäßigen Austausch mit Interessenträgern und deren Beiträgen. Im Rahmen der Evaluierung der Verordnung über Luftverkehrsdienste¹² bewertet die Kommission zudem die unbeabsichtigten sozialen Auswirkungen dieser Rechtsvorschrift (besonders auf die Arbeitsbedingungen).

Im Jahr 2017 forderte das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, sich mit den sozialen Fragen in der Luftfahrt, insbesondere im Hinblick auf das hochmobile fliegende Personal, zu beschäftigen¹³. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ersuchte die Kommission ebenfalls, weitere praktische Maßnahmen zu ergreifen, um negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung vorzubeugen und hochwertige

⁸ COM(2015) 598 final.

⁹ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1/language-de>

¹⁰ Studie über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des fliegenden Personals im EU-Luftverkehrsbinnenmarkt [wird noch veröffentlicht].

¹¹ Studien über die Auswirkungen der Schaffung eines EU-Luftverkehrsbinnenmarkts auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Luftverkehrssektor im Zeitraum 1997 bis 2010 vom Juli 2012 und über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Luftverkehr und an Flughäfen, Oktober 2015 (die „Stear Davies Gleave-Studie“).

¹² Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3).

¹³ Entschließung vom 16. Februar 2017 zur Luftverkehrsstrategie für Europa aus dem Jahr 2015.

Arbeitsplätze zu schaffen¹⁴, während der Europäische Ausschuss der Regionen unterstrich, dass ein wettbewerbsfähiger und nachhaltiger europäischer Luftfahrtsektor auf lange Sicht von großer Bedeutung für die Entwicklung sowohl auf lokaler als auch auf regionaler Ebene ist. Die europäische Säule sozialer Rechte wurde im November 2017 vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission proklamiert. Sie bringt Grundsätze und Rechte zum Ausdruck, die im Europa des 21. Jahrhunderts für faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Sozialsysteme unerlässlich sind.

Jüngst riefen eine Reihe von Mitgliedstaaten in dem zuvor beschriebenen Kontext dazu auf, auf nationaler und europäischer Ebene eine anspruchsvolle und sinnvolle Sozialagenda für die Luftfahrt zu entwickeln. Sie betonten, wie wichtig ein gesunder und fairer Wettbewerb sowie faire Arbeitsbedingungen für den Sektor sind und forderten die Kommission auf, weiter an „konkreten und wirksamen Maßnahmen zur Klärung der wichtigsten noch offenen Fragen“, zu arbeiten¹⁵. Ein Luftverkehrsverband, der fast ein Viertel des EU-Luftverkehrsmarktes vertritt, und zwei Gewerkschaftsverbände, die das europäische fliegende Personal vertreten, richteten einen dringenden Appell¹⁶ an die europäischen und nationalen Entscheidungsträger, angemessene Sozialstandards und faire Wettbewerbsbedingungen im EU-Luftverkehrsmarkt (mit Schwerpunkt auf dem fliegenden Personal) sicherzustellen.

Mit diesem Bericht zieht die Kommission Bilanz hinsichtlich der erreichten Fortschritte bei der Sozialagenda in der Luftfahrt, die in der Luftfahrtstrategie von 2015 festgelegt wurde. Mit Schwerpunkt auf dem fliegenden Personal und in Übereinstimmung mit den politischen Prioritäten der Kommission bezüglich Arbeitsplätze, Wachstum und Gerechtigkeit, untersucht der Bericht die wichtigsten Herausforderungen und Chancen für das fliegende Personal von heute, indem er sich auf die Erkenntnisse der Ricardo-Studie stützt, in der die von den europäischen Luftverkehrsverbänden ermittelten Kernfragen analysiert wurden, während er darauf abzielt, die Rechtssicherheit für das mobile fliegende Personal zu verbessern. Ferner nennt er einige konkrete Maßnahmen, wie sich kurzfristig eine Stärkung der Sozialagenda in der Luftfahrt erreichen lässt.

2. ARBEITSPLÄTZE UND BESCHÄFTIGUNG AUF DEM HEUTIGEN LUFTVERKEHRSMARKT

Die Luftfahrt bietet zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten. Im Jahr 2016 wurde geschätzt, dass der Luftfahrtsektor in der Europäischen Union 2 Millionen Arbeitsplätze direkt geschaffen (davon 18,8 % Arbeitsplätze bei Luftfahrtunternehmen) und insgesamt 9,4 Millionen Arbeitsplätze begünstigt hat¹⁷. Dem Luftverkehrssektor¹⁸ in der EU lassen sich 437 000 Arbeitnehmer (193 000 Frauen und 244 000 Männer)¹⁹ direkt zuordnen. Es wird

¹⁴ Stellungnahme TEN/581 zur Luftfahrtstrategie für Europa vom 14. Juli 2016 mit Bezugnahme auf die Stellungnahme TEN/565 zum Thema Sozialdumping in der europäischen Zivilluftfahrt vom 16.9.2015.

¹⁵ Gemeinsame Erklärung zur Sozialagenda in der Luftfahrt von Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden, 2.10.2018.

¹⁶ „Eine Sozialagenda für die Europäische Luftfahrt“, Airline Coordination Platform, European Cockpit Association und European Transport Workers' Federation, 2.10.2018.

¹⁷ https://aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf.

¹⁸ Der Flughafenbetrieb sowie die Reparatur und Instandhaltung von Luftfahrzeugen oder Luftfahrzeugmotoren sind nicht enthalten.

¹⁹ Eurostat, Quartal 2 2018.

davon ausgegangen, dass im Luftfahrtsektor weitere Arbeitsplätze entstehen werden²⁰. Explizite Zahlen für das fliegende Personal liegen nicht vor.

Bisher hatten die Luftfahrtunternehmen den Betriebsstützpunkt für ihre Flotte und ihr fliegendes Personal innerhalb eines Landes, d. h. in dem Land, in dem sich ihr Hauptgeschäftssitz befand²¹. Dies war auch der Ort, an dem das fliegende Personal arbeitete und dessen Sozialgesetzgebung und gerichtliche Zuständigkeit für das Personal galt. In einem liberalisierten und wettbewerbsorientierten Markt, der einer erhöhten Flexibilität und Kosteneffizienz bedarf, haben sich die Geschäftsmodelle der Luftfahrtunternehmen erheblich verändert. Vor diesem Hintergrund haben sich in diesem Sektor (wie auch in vielen anderen Wirtschaftszweigen) unterschiedliche Beschäftigungsmodelle und -praktiken entwickelt. Im Zeitraum von 2007 bis 2016 ist der Anteil der Billigflüge (meist Direktflüge) um 61 %²² und damit auf fast 50 % der Flüge innerhalb der EU (gemessen an der Anzahl der verfügbaren Flugsitze)²³ gestiegen. Durch die Zunahme an Direktflugstrecken ist die Zahl der Betriebsstützpunkte der Luftfahrtunternehmen seit 2008 stetig gestiegen und die Luftfahrzeuge und das fliegende Personal eines Luftfahrtunternehmens werden zunehmend an verschiedene Stützpunkte außerhalb des Hauptgeschäftssitzes in das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten oder teilweise sogar in Drittländer verlagert. Wie in der Ricardo-Studie hervorgehoben, ist die Nutzung von mehreren Betriebsstützpunkten im Ausland ein besonderes Merkmal von Billigfluggesellschaften. Jedoch haben auch einige etablierte Fluggesellschaften in begrenztem Maße damit begonnen, zusätzliche Betriebsstützpunkte zu schaffen.

Diese Tendenz hat den grenzüberschreitenden Charakter der Tätigkeiten des fliegenden Personals noch verstärkt und seinem rechtlichen Status nach europäischem und nationalem Recht mehr Komplexität verliehen. Insbesondere hat sie zu Unsicherheit darüber geführt, wie festzustellen ist, welches Gericht zuständig ist und welche arbeitsrechtlichen Vorschriften in den Beschäftigungsverträgen von fliegendem Personal anzuwenden sind, das einer Heimatbasis außerhalb der Hauptniederlassung der Fluggesellschaft zugewiesen ist.

In der **Verordnung über Luftverkehrsdienste**, die den EU-Rechtsrahmen für den EU-Luftverkehrsbinnenmarkt bildet, wird jedoch die „wachsende[n] Bedeutung von Luftfahrtunternehmen mit Betriebsstützpunkten in verschiedenen Mitgliedstaaten“ anerkannt (Erwägungsgrund 4) und im Erwägungsgrund 9 beschrieben, dass „in Bezug auf die Beschäftigten eines Luftfahrtunternehmens der Gemeinschaft, dessen operationelle Basis sich außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats befindet, in dem es seinen Hauptgeschäftssitz hat, [sollten] die Mitgliedstaaten sicherstellen[...], dass die Sozialvorschriften der Gemeinschaft und die nationalen Sozialvorschriften ordnungsgemäß angewendet werden“. Daher gilt die Verordnung über Luftverkehrsdienste unbeschadet der Anwendung der einschlägigen europäischen und nationalen Rechtsvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer, wie z. B. die Bestimmungen zur sozialen Sicherheit. Dieser Bericht konzentriert sich auf die Vorschriften, die für das fliegende Personal im Kontext der aktuellen Marktentwicklungen von Bedeutung sind.

²⁰ Nach den Prognosen von Airbus wird es eine weltweite Nachfrage von zusätzlichen 538 000 Pilotinnen und Piloten zwischen 2017 und 2037 geben (219 000 in der Region Asien/Pazifik, 68 000 in Nordamerika, 94 000 in Europa, 57 000 im Mittleren Osten, 52 000 in Lateinamerika, 25 000 in Afrika und 23 000 in Russland/Zentralasien).

²¹ Siehe Artikel 2 Absatz 26 der Verordnung über Luftverkehrsdienste.

²² Eurocontrol.

²³ OAG Sommerflugpläne.

3. DIE SOZIALE DIMENSION ALS TEIL DER SICHERHEITSBEWERTUNG

Die Sicherheit stellt die oberste Priorität in der Luftfahrt dar. Die europäischen Flugsicherheitsvorschriften gelten in gleicher Weise für das Luftfahrtpersonal, unabhängig von dessen vertraglichem Verhältnis zum Luftfahrtunternehmen. Die EU-Flugsicherheitsvorschriften umfassen das Konzept der Heimatbasis, das als Referenz zur Berechnung der Flug- und Dienstzeitbegrenzungen dient. Das Konzept der Heimatbasis bezeichnet den *„vom Betreiber gegenüber dem Besatzungsmitglied benannten Ort, wo das Besatzungsmitglied normalerweise eine Dienstzeit oder eine Abfolge von Dienstzeiten beginnt und beendet und wo der Betreiber normalerweise nicht für die Unterbringung des betreffenden Besatzungsmitglieds verantwortlich ist“*²⁴.

Die möglichen Auswirkungen der unterschiedlichen Beschäftigungsbedingungen auf die Sicherheit werden von der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) und der Kommission sehr ernst genommen und sind Gegenstand laufender Analysen. Aufgrund von zwei aktuellen Entwicklungen wird die soziale Dimension noch stärker in die Sicherheitsbewertung der Luftfahrtunternehmen einbezogen.

Im August 2017 veröffentlichte die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit **Empfehlungen für die neuen Geschäftsmodelle der gewerblichen Luftverkehrsbetreiber**²⁵. Aufgrund der unterschiedlichen vertraglichen Vereinbarungen des fliegenden Personals (z. B. Leiharbeitsmodelle, Beschäftigung über Vermittler oder Selbstständigkeit) empfiehlt der Bericht, dass die Betreiber sich auf eine Überprüfung anhand der Vertragsart oder der Personalkategorie, unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Indikatoren als Teil eines Sicherheitsmanagementsystems der Betreiber, konzentrieren sollten.

Ferner werden auch die sozioökonomischen Faktoren in der **neuen Grundverordnung für die Flugsicherheit**, die am 11. September 2018 in Kraft trat²⁶, berücksichtigt, um sozioökonomischen Risiken in der Flugsicherheit entgegenzuwirken. Zusätzlich muss die EASA Interessenträger (einschließlich der europäischen Sozialpartner) in angemessener Weise konsultieren, wenn sie Entwürfe von Vorschriften mit möglicherweise erheblichen sozialen Auswirkungen ausarbeitet.

4. CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DAS FLIEGENDE PERSONAL AUF DEM HEUTIGEN EU-LUFTVERKEHRSMARKT

4.1. Anwerbung und Ausbildung junger Menschen – Erhalt und Schaffung hoch qualifizierter Arbeitsplätze im Luftverkehr

Die Zukunft des europäischen Luftverkehrssektors hängt von seiner Fähigkeit ab, hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben und zu halten. Prognosen zufolge wird es zwischen

²⁴ Siehe Fußnote 29.

²⁵ Praktischer Leitfaden von EASA zur Eindämmung von Gefahren im Zusammenhang mit neuen Geschäftsmodellen von gewerblichen Luftverkehrsbetreibern.

²⁶ Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (ABl. L 212 vom 22.8.2018, S. 1).

2017 und 2037 zu einer weltweiten Nachfrage von zusätzlichen 538 000 Pilotinnen und Piloten kommen²⁷.

Interessenträger, besonders Gewerkschaften, manche Luftfahrtunternehmen und das Europäische Parlament beunruhigt der Umstand, dass die Piloten für Weiterbildungsmaßnahmen, wie beispielsweise für ihre Linienausbildung, bezahlen müssen, während sie als regulärer Pilot ein Luftfahrzeug im gewerblichen Luftverkehr führen.

Um Pilot zu werden, ist eine lange und kostspielige Ausbildung erforderlich. Im Allgemeinen umfasst der Zugang zum Beruf drei wesentliche Schritte: die **Grundausbildung**, um die Lizenz für Verkehrspiloten (ATPL) zu erhalten²⁸; die **Musterberechtigung**, um einen speziellen Flugzeugtyp fliegen zu dürfen; die **Streckenflugausbildung**, bei der der Pilot die erforderliche Flugerfahrung sammelt, um wie ein regulärer Pilot arbeiten zu dürfen, indem er ein gewerbliches Passagierflugzeug als regulärer Pilot (als zweiter oder erster Offizier) an der Seite eines Streckenflugausbilders steuert.

Die Verfahren bei der Pilotenausbildung haben sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert. Die Luftfahrtunternehmen übernahmen in der Regel die Kosten für die Ausbildung ihrer Piloten, die dann häufig für mehrere Jahre an ihren Arbeitgeber gebunden waren. Eine Vielzahl von Piloten kam zudem aus dem Militär. Die Ricardo-Studie betont, dass die meisten Piloten heutzutage (zu einem gewissen Grad) zur Finanzierung aller Teile ihrer Ausbildung beitragen müssen. Die meisten von ihnen haben die Kosten für die Grundausbildung und die Musterberechtigung zu tragen. Diese umfassen üblicherweise die Ausbildungskosten (vergleichbar mit anderen Berufen), die jedoch in der Luftfahrt ausgesprochen hoch sind: Die Grundausbildung kann bis zu 100 000 EUR kosten und die Musterberechtigung circa 30 000 EUR.

4.1.1. Das „Pay-to-fly“-System

Heutzutage wird die Streckenflugausbildung entweder von den Arbeitgebern als Teil der Beschäftigung eines frisch ausgebildeten Piloten übernommen oder die Piloten müssen dafür bezahlen, Flugerfahrung sammeln zu dürfen. Laut der Ricardo-Studie wird letztere Option üblicherweise als „Pay-to-fly“-System oder „selbstfinanzierte Streckenflugausbildung“ bezeichnet. Auf EU-Ebene gibt es keine gemeinsam vereinbarte Definition zum „Pay-to-fly“-System²⁹. Zudem gibt es keine klaren Informationen darüber, ob diese Systeme innerhalb Europas verbreitet sind oder nicht. Um die erforderliche Flugerfahrung zu sammeln, mussten zwischen 2,2 % und 6,1 %³⁰ der für die Ricardo-Studie befragten Piloten einen finanziellen Beitrag leisten, wenn sie gewerbliche Flüge durchführten. Dagegen gaben 19 von 27 befragten Luftfahrtunternehmen an, in den letzten drei Jahren nicht auf solche Systeme

²⁷ Siehe Fußnote 20.

²⁸ Die Lizenz bleibt solange „eingefroren“, bis der Pilot die erforderliche Streckenflugausbildung abgeschlossen hat. Der Pilot kann als erster oder zweiter Offizier fliegen.

²⁹ Das Pay-to-fly-System bezeichnet in der Studie und in diesem Bericht typischerweise eine Situation, in der im Rahmen der Streckenflugausbildung ein Pilot ein gewerblich genutztes Luftfahrzeug führt (z. B. ein Einnahmen erzielender Flug) und das Luftfahrtunternehmen für diese Ausbildungsmaßnahme bezahlt. Einige Piloten haben ein Vertragsverhältnis mit dem Luftfahrtunternehmen, andere wiederum nicht. Es gilt zu beachten, dass die Streckenflugausbildung häufig mit der Musterberechtigung zusammen angeboten werden kann und wird. Diese Möglichkeit wurde nicht als Pay-to-fly-System aufgefasst.

³⁰ Vorausgesetzt die Musterberechtigung war in der Antwort enthalten.

zurückgegriffen (oder sich an ihnen beteiligt) zu haben³¹. Mögliche Gründe für die Beteiligung an solchen Systemen könnten (1) die schnellere Qualifizierung zum Flugkapitän und generell (2) die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit darstellen³². Jüngere, weniger erfahrene Piloten neigen eher dazu, Teil solcher Systeme zu werden.

Das Pay-to-fly-System ist weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene ausdrücklich geregelt oder verboten. Einige Länder jedoch, wie z. B. Frankreich oder Deutschland, sind der Auffassung, dass solche Maßnahmen potenzieller Bestandteil eines Beschäftigungsverhältnisses sind und daher nicht von dem Piloten bezahlt werden sollten³³. In diesem Zusammenhang ist zudem festzuhalten, dass der **Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union**³⁴ die Arbeitgeber dazu verpflichtet, den Arbeitnehmern eine kostenlose Ausbildung zu ermöglichen, wenn diese von der EU, der nationalen Gesetzgebung oder entsprechenden Kollektivverträgen vorgeschrieben ist.

4.1.2. Die Qualität der Ausbildung

Die Aircrew Training Policy Group (Gruppe für die Ausbildung des fliegenden Personals)³⁵ hat Bedenken hinsichtlich der Qualität der von zertifizierten Flugschulen angebotenen Ausbildungsprogramme geäußert. Die von den Flugschülern erlernten Fähigkeiten entsprächen nicht immer den von den Luftfahrtunternehmen vorausgesetzten Fähigkeiten. Luftfahrtunternehmen mit einem bedeutenden Marktanteil auf dem europäischen Markt berichteten, dass ein hoher Anteil der Piloten, die über eine Lizenz für Verkehrspiloten verfügen, nicht die grundlegenden Zugangskriterien der Luftfahrtunternehmen erfüllt. Dies stellt ein ernstzunehmendes Problem für junge Piloten dar, die nach ihrer teuren Ausbildung keinen Arbeitsplatz finden. Ferner könnte dies auf lange Sicht zu einem möglichen Mangel an qualifizierten und beschäftigungsfähigen Piloten führen, was wiederum das Wachstum in der Luftverkehrsbranche beeinträchtigen könnte.

Darüber hinaus wird sich die Entwicklung von neuen Technologien und der Automatisierung, wie z. B. Drohnen, auf die Arbeitskräfte in der Zivilluftfahrt (einschließlich des fliegenden Personals) auswirken. Die von der Kommission organisierte Konferenz am 20. November 2018 über die Automatisierung im Verkehrssektor und wie diese die Arbeitskräfte beeinflusst, verdeutlichte die Notwendigkeit, den Wandel zu begleiten, indem die digitale Kluft und die Ungleichheiten ausgeglichen, die Lücken geschlossen werden und man sich auf die Folgen vorbereitet, wie dass Arbeitsplätze auf unkomplizierte Weise in andere Teile der Welt verlegt werden können³⁶.

³¹ Unter den acht Luftfahrtunternehmen, die angaben, dass sie derartige Systeme genutzt haben, waren vier etablierte Linienflugunternehmen, ein Billigflugunternehmen, ein „sonstiges“ und zwei nicht näher spezifizierte.

³² Die Mehrheit der in der Ricardo-Studie befragten Piloten (62,5 %) hatte an diesem System teilgenommen, weil sie sich eine Festanstellung erhofften. Ferner wurde vorgebracht, dass die Beteiligung an solchen Systemen der einzige Weg sei, von einem Luftfahrtunternehmen eingestellt zu werden. Die Ricardo-Studie liefert jedoch weder weitere Hinweise zu diesem Aspekt, noch Daten zu dem Verteilungsverhältnis zwischen den Gründen (1) und (2).

³³ Elemente, wie z. B. die Abhängigkeit von oder ein längeres Arbeitsverhältnis mit dem Luftfahrtunternehmen, können Indikatoren für ein tatsächliches Beschäftigungsverhältnis sein.

³⁴ COM(2017) 797.

³⁵ Unterstützt EASA bei seinem Beratungsangebot zu Fragen hinsichtlich der Ausbildung eines gewerblichen Piloten.

³⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/automation_en

MAßNAHME³⁷

Die Kommission wird mit Unterstützung der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) und in enger Zusammenarbeit mit den einschlägigen Interessenträgern weiterhin untersuchen, wie der herkömmliche Ausbildungsprozess schrittweise in Richtung einer evidenz- und kompetenzbasierten Ausbildung verändert werden kann, um höchste Sicherheitsstandards in der Luftfahrt aufrechtzuerhalten und gleichzeitig die Beschäftigungsfähigkeit der Piloten in der Zukunft zu wahren.

Die Kommission [fordert den Mitgesetzgeber nachdrücklich auf, den Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen anzunehmen und] wird überwachen, welche Auswirkungen diese Richtlinie nach ihrer Umsetzung auf die Ausbildung von fliegendem Personal hat.

Um den Wandel hin zu einem „automatisierten Verkehr“ für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aller Verkehrsträger, einschließlich der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, zu unterstützen, wird die Kommission 2019 eine Studie in Auftrag geben, um verschiedene politische Optionen zu ermitteln.

4.2. Die Beibehaltung und Förderung hoher EU-Sozialstandards für fliegendes Personal *Trends und Herausforderungen*

4.2.1. Anwendbares Recht und die zuständige Gerichtsbarkeit

Laut der Ricardo-Studie gab die Mehrheit des befragten fliegenden Personals (82 % der Piloten und 88 % der Flugbegleiter) an, dass das auf ihre Verträge anwendbare Recht dem ihrer vertraglichen Heimatbasis entspricht. Die Luftfahrtunternehmen, die meist mehrere Betriebsstützpunkte betreiben, an denen das fliegende Personal ansässig ist, tendieren eher dazu, das in dem Land ihres Hauptsitzes geltende Recht anzuwenden, unabhängig von dem Ort, an dem sein fliegendes Personal ansässig ist.

Aufgrund der hohen Mobilität des fliegenden Personals kann es schwierig werden, herauszufinden, welche Sozialversicherungsvorschriften und welches Arbeitsrecht für sie gelten und bei welchem Gericht sie ihre Rechte geltend machen können.

Die **Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit**³⁸ schafft Koordinierungsregeln, um die Ansprüche der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen, wenn sie sich innerhalb Europas bewegen. In der Regel unterliegen Personen den Rechtsvorschriften eines einzigen Mitgliedstaats. Im speziellen Fall des fliegenden Personals gelten die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem sich die Heimatbasis des fliegenden Personals, wie in den Rechtsvorschriften zur Flugsicherheit definiert³⁹, befindet. Die

³⁷ Siehe auch horizontale Maßnahmen in der Schlussfolgerung des Berichts.

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 465/2012.

³⁹ Unterabschnitt FTL, ORO.FTL.105 (14), Verordnung (EU) Nr. 83/2014 der Kommission vom 29. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates.

Einführung dieses Anknüpfungspunkts hat zu mehr Rechtssicherheit hinsichtlich des Sozialversicherungsschutzes des fliegenden Personals beigetragen.

Der **Praxisleitfaden, der im Jahr 2016 vom Europäischen Justiziellen Netz für Zivil- und Handelssachen vorbereitet wurde**⁴⁰, enthält Leitlinien, die für das mobile fliegende Personal von großer Relevanz sind. Die Parteien eines individuellen Arbeitsvertrags können das nationale anzuwendende Recht und die zuständige Gerichtsbarkeit für ihren Vertrag wählen. Zum Schutz des Arbeitnehmers, als schwächste Partei des Vertrags, ist eine Wahl des anzuwendenden Rechts nur unter den strengen Bedingungen gültig, die in der **Brüssel-I-Verordnung**⁴¹, die sich mit grenzüberschreitenden Situationen befasst, festgelegt sind. Im Hinblick auf das anzuwendende Recht stellen die Rechtsvorschriften der **Rom-I-Verordnung**⁴² sicher, dass die Arbeitnehmer ungeachtet der getroffenen Rechtswahl Anspruch auf Schutz nach den zwingenden Bestimmungen des Landes haben, dessen Recht gilt, wenn keine Rechtswahl getroffen wurde. Diese Rechtsvorschriften stimmen zunächst mit denen des Ortes überein, an dem oder von dem aus die Arbeitnehmer gewöhnlich ihre Arbeit verrichten. Die Wörter „oder von dem aus“ wurden von den beiden gesetzgebenden Organen zum Kommissionsvorschlag hinzugefügt⁴³, um die Anwendung der Regel auf Personen zu ermöglichen, die an Bord von Luftfahrzeugen arbeiten.

In einem wichtigen Urteil stellte der Europäische Gerichtshof klar, wie der Ort, an oder von dem aus die Arbeitnehmer gewöhnlich ihre Arbeit verrichten bei einer Rechtsstreitigkeit, besonders im Hinblick auf das fliegende Personal, zu ermitteln ist⁴⁴. Der Gerichtshof entschied, dass die „Heimatbasis“ des fliegenden Personals im Sinne der Flugsicherheitsvorschriften eine wichtige Rolle bei den betreffenden Indizien spielt, wenn es um die Ermittlung dieses Ortes geht. Seine Relevanz kann in diesem Fall nur infrage gestellt werden, wenn „engere Verknüpfungen mit einem anderen Ort als der ‚Heimatbasis‘“⁴⁵ bestünden, was eine Einzelfallbewertung erfordert. Ferner entschied der Gerichtshof, dass der reguläre Arbeitsort nicht mit der „Staatsangehörigkeit“ des Luftfahrzeugs gleichgesetzt werden kann⁴⁶. In dem betreffenden Fall ging es um die Anwendung der Brüssel-I-Verordnung, jedoch gelten dieselben Erwägungen für die Bestimmung des anwendbaren Rechts, von dem im Rahmen der Rom-I-Verordnung nicht abgewichen werden kann. In dieser Hinsicht bezieht sich die Rom-I-Verordnung auf dasselbe Konzept des gewöhnlichen Arbeitsorts. Der Gerichtshof erwähnte ausdrücklich, dass die beiden Instrumente einheitlich ausgelegt und angewandt werden sollten.

Die Kommission hat sich in ihren jüngsten Gesprächen mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und den Sozialpartnern auf diese Entwicklung der Rechtsprechung bezogen. Sie hat die Erwartung geäußert, dass im EU-Luftverkehrsbinnenmarkt tätige Unternehmen alle anwendbaren europäischen und nationalen Rechtsvorschriften einhalten.

⁴⁰ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1/language-de>

⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. L 351 vom 20.12.2012, S. 1).

⁴² Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6).

⁴³ KOM(2005) 650 endg.

⁴⁴ Urteil vom 14. September 2017 in den verbundenen Rechtssachen C-168/16 und C-169/16, *Nogueira and Others*.

⁴⁵ Siehe Randnr. 73 des Urteils.

⁴⁶ Siehe Randnrn. 75 und 76 des Urteils.

Im Rahmen ihrer Evaluierung der Verordnung über Luftverkehrsdienste, die die meisten zentralen Aspekte des Luftverkehrsbinnenmarktes abdeckt, bewertet die Kommission unter anderem die unbeabsichtigten sozialen Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften (besonders auf die Arbeitsbedingungen). Parallel dazu hat sie eine Studie als Teil der Vorbereitung für die zukünftige Folgenabschätzung im Hinblick auf eine mögliche Überprüfung der Verordnung über Luftverkehrsdienste in all ihren Aspekten in Auftrag gegeben.

MAßNAHME

Die Kommission wird weiterhin mit dem Europäischen Justiziellen Netz zusammenarbeiten, um für die jüngsten Urteile des Gerichtshofs der EU und ihre Auswirkungen auf Angelegenheiten der internationalen Zuständigkeit und das auf Arbeitsverträge anzuwendende Recht zu sensibilisieren. Dazu zählt auch eine mögliche Aktualisierung des Praxisleitfadens aus dem Jahr 2016 über die Verordnungen Rom I und Brüssel I zur Berücksichtigung der jüngsten Urteile des Gerichtshofs der EU.

Die Kommission führt eine Studie durch, die bei der Bewertung helfen wird, ob weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des europäischen Luftverkehrsbinnenmarkts nötig sind, unter anderem zur Erhöhung der Rechtssicherheit des mobilen fliegenden Personals, einschließlich des in der EU arbeitenden Personals aus Drittländern bezüglich des auf ihre Arbeitsverträge anwendbaren Rechts.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, durch geeignete Maßnahmen die Durchsetzung der bestehenden Vorschriften auf nationaler Ebene sowie die kontinuierliche Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften, wie sie vom Gerichtshof der EU ausgelegt werden, sicherzustellen.

4.2.2. Beschäftigung durch Vermittler, einschließlich befristeter Leiharbeit

Wie von der Ricardo-Studie bestätigt, haben sich im Luftverkehrsbinnenmarkt verschiedene Beschäftigungsmodelle oder Arbeitsvereinbarungen, wie z. B. indirekte Beschäftigungsvereinbarungen, Kurzzeitverträge oder Selbstständigkeit, als Alternativen zu den herkömmlichen unbefristeten Beschäftigungsverträgen entwickelt. Insbesondere die europäischen Sozialpartner, aber auch einige Mitgliedstaaten haben Bedenken hinsichtlich der möglichen negativen Auswirkungen dieser Beschäftigungsmodelle und Arbeitsbedingungen des fliegenden Personals geäußert. Ferner wurden Bedenken darüber geäußert, dass sich der Missbrauch oder die Umgehung des geltenden Arbeitsrechts durch manche Luftfahrtunternehmen zum Nachteil von Luftfahrtunternehmen auswirkt, die sich an die einschlägigen EU- und nationalen Vorschriften halten und im Zuge dessen ungleiche Rahmenbedingungen entstehen.

Der Luftfahrtsektor war bereits in der Vergangenheit für seine hoch qualifizierten Arbeitsplätze und die für das fliegende Personal meist über dem Durchschnitt liegende Qualität der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen bekannt⁴⁷. Wie die Ricardo-Studie zeigt, gilt dies auch weiterhin für die überwiegende Mehrheit: Ein direkter und unbefristeter Arbeitsvertrag mit einem Luftfahrtunternehmen bleibt weiterhin die vorherrschende Beschäftigungsform für 80 % der Flugbegleiter und 82 % der Piloten, die in der EU

⁴⁷ Obwohl z. B. die Leiharbeit und Selbstständigkeit zugenommen haben, liegen die Zahlen insgesamt deutlich unter denen anderer Sektoren der Wirtschaft insgesamt (siehe SWD(2015) 261).

arbeiten⁴⁸. Die heutige Herausforderung liegt darin, sicherzustellen, dass die Arbeitgeber über die nötige Flexibilität verfügen, sich an den Wandel im wirtschaftlichen Kontext anzupassen, während gleichzeitig gute Arbeitsbedingungen und gleiche Wettbewerbsbedingungen, im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften und Grundsätzen des EU-Rechts, gewährleistet sein müssen⁴⁹.

Die Ricardo-Studie weist auf die Schwierigkeit hin, verlässliche Daten über die Nutzung von Leiharbeitsunternehmen oder anderen Vermittlungsorganisationen zu sammeln⁵⁰. Die Mehrheit der befragten Luftfahrtunternehmen gab an, dass sie das fliegende Personal nicht über Vermittler beschäftigen und ist der Ansicht, dass es in den letzten Jahren auch keine Veränderung in dieser Hinsicht gegeben habe. Die Angaben in der Studie hingegen zeigen, dass zwischen 9 und 19 % der Flugbegleiter⁵¹ und circa 8 % der Piloten **über eine Art Vermittlungsorganisation beschäftigt sind** und dass die große Mehrheit der über einen solchen Vermittler Beschäftigten für die Billigflugunternehmen arbeitet (97 % der befragten Flugbegleiter und 69 % der befragten Piloten). Junge Flugbegleiter arbeiten eher im Auftrag einer Vermittlungsorganisation⁵².

Die Beschäftigung über Vermittler besteht aus verschiedenen Vereinbarungen, die teilweise komplexe Verkettungen von Beschäftigungsverhältnissen mit sich bringen. Dadurch ist es für das fliegende Personal teilweise schwierig seinen tatsächlichen Arbeitgeber zu nennen. Einige haben einen Arbeitsvertrag oder ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Leiharbeitsunternehmen geschlossen und werden zeitweise entsandt, um unter Aufsicht und Leitung einer Fluggesellschaft für ein Luftfahrtunternehmen zu arbeiten. Diese Leiharbeitnehmer werden durch die **Richtlinie über Leiharbeit**⁵³ geschützt, in der festgelegt ist, dass den Arbeitnehmern, die bei einem Leiharbeitsunternehmen beschäftigt sind und vorübergehend unter der Aufsicht und Leitung eines entleihenden Unternehmens tätig sind, mindestens die gleichen grundlegenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eingeräumt werden müssen, als wenn sie für denselben Arbeitsplatz direkt von dem Unternehmen beschäftigt worden wären. Dies gilt für die Dauer des Einsatzes bei dem entleihenden Unternehmen.

Das fliegende Personal kann zudem von einer anderen Art von Vermittlungsagentur oder einer Tochtergesellschaft des Luftfahrtunternehmens (Personalagentur) beschäftigt werden. Diese Praktiken sind unter einigen wenigen Luftfahrtunternehmen wesentlich stärker verbreitet und häufiger unter dem jungen fliegenden Personal, das neu in dieser Branche ist.

⁴⁸ Dennoch variieren die Zahlen in Abhängigkeit von der Art des Luftfahrtunternehmens und dem Alter des jeweiligen Mitglieds des fliegenden Personals deutlich.

⁴⁹ Siehe SWD(2018) 67, in dem für jedes Grundprinzip des Pfeilers und die Art seiner Umsetzung Bezug auf den Rechtsrahmen genommen wird.

⁵⁰ Viele Befragte konnten weder Angaben dazu machen, durch welche Art der Vermittlungsorganisation sie eingestellt worden sind, noch war es ihnen möglich ihren aktuellen Arbeitgeber zu nennen.

⁵¹ 19 % der befragten Flugbegleiter äußerten, dass sie einen Arbeitsvertrag mit einem Vermittlungsunternehmen für Personalbesetzung haben, wohingegen die befragten Luftfahrtunternehmen darauf hinwiesen, dass sie 9 % der Flugbegleiter über derartige Verträge beschäftigen.

⁵² Der Anteil in den Altersgruppen 18-29 (34 %) und 30-39 (27 %) liegt verglichen mit 11 % für die Altersgruppen 40-49 und 3 % für 50-59 deutlich höher. Der Anteil der Piloten mit derartigen Verträgen ist in allen Altersgruppen relativ gering.

⁵³ Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit, ABl. L 327 vom 5.12.2008.

Die Bedingungen, unter denen Unternehmen Beschäftigung über Vermittler – einschließlich Leiharbeit – nutzen können, variieren je nach den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Jedoch müssen in allen Mitgliedstaaten Anschuldigungen über Missbrauch anhand einer Einzelfallbetrachtung von den zuständigen Behörden, insbesondere durch Arbeitsaufsichtsbehörden und die zuständigen nationalen Gerichte, im Einklang mit den einschlägigen europäischen und nationalen Rechtsvorschriften überprüft und bewertet werden. Ebenso muss die Rechtssicherheit verbessert werden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, zwischen illegalen Sachverhalten und hoch komplexen aber legalen Sachverhalten zu unterscheiden. Zusätzlich können die Vermittler/Personalagenturen ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat haben als demjenigen, in dem das Luftfahrtunternehmen und/oder der Arbeitnehmer ansässig sind (siehe Abschnitt 4.2.3). Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden sollte innerhalb der EU stärker gefördert werden.

Auf EU-Ebene können Flugsicherheitsvorschriften den Einsatz von externem Bodenpersonal beeinflussen. Mindestens die Hälfte des Personals, das die Instandhaltungsarbeiten in Werkstätten, Hangars oder Flugbetriebsbereichen ausführt, sollte (unabhängig von der Arbeitsschicht) fest angestellt sein, um die organisatorische Stabilität zu gewährleisten⁵⁴. Für das fliegende Personal gelten die EU-Sicherheitsvorschriften ebenso wie für das gesamte Personal, unabhängig von seinem Status als Beschäftigte oder Selbständige, und den Luftfahrtunternehmen wird nahegelegt, jegliche speziellen Risiken in ihrem Sicherheitsmanagementsystem zu identifizieren und zu mindern⁵⁵.

MAßNAHME

Die Kommission arbeitet eng mit der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit und mit Interessenträgern zusammen, um sicherzustellen, dass die Sicherheitsmanagementsysteme der Luftfahrtunternehmen alle Beschäftigungsmodelle und Arbeitsvereinbarungen berücksichtigen, einschließlich des Personals, das über Vermittler oder selbstständig beschäftigt ist.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, durch geeignete Maßnahmen die Durchsetzung der bestehenden Vorschriften zum Schutz von Leiharbeitnehmern auf nationaler Ebene sowie die kontinuierliche Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften sicherzustellen.

4.2.3. Entsendung von Arbeitnehmern

Es haben sich Fragen dahin gehend ergeben, in welchem Umfang die Entsendung für Piloten und das fliegende Personal genutzt wurde und inwiefern die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern⁵⁶ auf sie anzuwenden ist. In einer konkreten Frage ging es darum, ob diese Bestimmungen von manchen Luftfahrtunternehmen umgangen werden, um

⁵⁴ Annehmbare Nachweisverfahren (AMC 145.A.30(d) Personalanforderungen), herausgegeben von der EASA gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1321/2014 der Kommission über die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen und luftfahrttechnischen Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen und die Erteilung von Genehmigungen für Organisationen und Personen, die diese Tätigkeiten ausführen (ABl. L 362 vom 17.12.2014, S. 1).

⁵⁵ Siehe auch Abschnitt 3.

Arbeitnehmer mit geringer bezahlten Verträgen in Länder mit einem höheren Lebensunterhalt zu entsenden.

Der Ricardo-Studie zufolge gilt die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern⁵⁷ grundsätzlich für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch Leiharbeitsunternehmen oder Vermittlungsagenturen. Sie betrachtete zwei zusätzliche Sachverhalte, die möglicherweise in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen: das Leasing mit Besatzung (Wet Lease) und die vorübergehende Überlassung von fliegendem Personal an einen Betriebsstützpunkt außerhalb der Heimatbasis.

Die Ricardo-Studie stellt außerdem fest, dass der vorübergehende Einsatz von Personal außerhalb der Heimatbasis in der Luftfahrt relativ selten ist. 6 % der Flugbegleiter und 12 % der Piloten äußerten, dass sie sich in einer Art vorübergehenden Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat befinden. 18 von 24 Luftfahrtunternehmen gaben an, dass sie das Personal nicht außerhalb seiner Heimatbasis beschäftigen. Ferner bestätigt die Studie, dass Wet-Lease-Vereinbarungen selten vorkommen. Nur 4 von 23 Luftfahrtunternehmen berichteten, dass sie Arbeitnehmer einsetzen, die vorübergehend an einem anderen Stützpunkt als ihrer Heimatbasis im Rahmen eines Leasingvertrags arbeiten⁵⁸.

Interviews mit Interessenträgern bestätigen zudem, dass die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern in der Regel nicht auf das fliegende Personal angewandt wird. Parallel dazu wiesen einige Befragte der Studie auf das fehlende Bewusstsein unter den Interessenträgern hin, einschließlich der nationalen Behörden, über die in den Mitgliedstaaten geltenden Rechte, in die sie vorübergehend entsandt wurden, und die fehlenden Informationen vom Arbeitgeber über diese Rechte. Interessenträger nannten zudem Probleme bei der Durchsetzung der Vorschriften, beginnend mit der Frage, wer für die Durchsetzung dieser verantwortlich ist.

Wet-Lease-Vorgänge fügen eine weitere rechtliche Komplexitätsstufe für fliegendes Personal hinzu, weil bei diesem Modell ein Luftfahrzeug mit fliegendem Personal geleast wird und der Flug von einem anderen Luftfahrtunternehmen durchgeführt wird (dem Leasingnehmer). Diese Verfahren können Luftfahrzeuge und fliegendes Personal aus Drittländern einschließen. Die im Rahmen der Ricardo-Studie durchgeführte Feldstudie weist auf die Bedenken der Arbeitnehmervertreter hinsichtlich des möglichen Einsatzes von Wet-Lease-Vereinbarungen hin, um Streiks oder geltende arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften zu umgehen⁵⁹.

Die Entsenderichtlinie findet Anwendung auf die Luftfahrtunternehmen, Leiharbeitsunternehmen und andere Arten von Vermittlern, die Arbeitnehmer vorübergehend in andere Mitgliedstaaten entsenden („entsandte Arbeitnehmer“), um grenzüberschreitende Dienstleistungen in dem jeweiligen Mitgliedstaat zu erbringen.

Ein Mitglied des fliegenden Personals, das effektiv angewiesen wurde, vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten, was im Kontext eines Wet-Lease-Vertrags der Fall

⁵⁷ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18, vom 21.1.1997, S. 1) (und Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11, „die Durchsetzungsrichtlinie“)).

⁵⁸ Die Zahlen sollten mit Vorsicht behandelt werden, da Wet-Lease-Vereinbarungen zumeist nur vorübergehend genutzt werden, teilweise sogar nur für einen einzigen Flug.

⁵⁹ Aufgrund der kleinen Stichprobe der Befragten war es nicht möglich, die in der Ricardo-Studie aufgeführten Behauptungen zu prüfen und zu bestätigen.

sein kann, wäre nach der Definition ein entsandter Arbeitnehmer, wenn ein Beschäftigungsverhältnis zwischen dem fliegenden Personal und dem Leasinggeber während des gesamten Zeitraums des Leasings bestünde. Dies sollte im Einzelfall bewertet werden. Fliegendes Personal, das an einen anderen Stützpunkt versetzt wird (d. h. dem eine neue Heimatbasis zugewiesen wird), würde nicht als entsandt gelten, es sei denn es erfüllt die besonderen Bedingungen, die in der entsprechenden Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern festgelegt wurden.

Die jüngsten Änderungen der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern⁶⁰, in der der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit am gleichen Ort festgelegt ist, müssen von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juli 2020 umgesetzt und ab diesem Zeitpunkt angewendet werden. Dies wird zu einer Erleichterung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen führen, während gleichzeitig der faire Wettbewerb und die Achtung der Rechte entsandter Arbeitnehmer gewährleistet werden. Eine Reihe von Änderungen besteht darin, den Grundsatz der Gleichbehandlung (wie in Abschnitt 4.2.2⁶¹ beschrieben) auf entsandte Leiharbeiter und von Vermittlungsagenturen beschäftigte Arbeitnehmer auszuweiten, einschließlich des fliegenden Personals, während den aufnehmenden Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit eingeräumt wird, zu entscheiden, ob auch andere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die in dem jeweiligen Staat für Leiharbeiter gelten, zur Anwendung kommen sollen.

Eine wirksamere Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern durch die zuständigen nationalen Behörden bei Sachverhalten, die unter die Richtlinie fallen, werden dabei helfen, die Arbeitsbedingungen des fliegenden Personals und die Rechtssicherheit zu verbessern und gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums zu gewährleisten. Mit der **Durchsetzungsrichtlinie** soll sichergestellt werden, dass die Bestimmungen zur Entsendung von Arbeitnehmern angemessen durchgesetzt und von allen Unternehmen eingehalten werden. Um echte Entsendungen zu identifizieren und Missbrauch und Umgehung der Bestimmungen zu verhindern, sind in Artikel 4 der Richtlinie Umstände aufgelistet, die in die Gesamtbeurteilung jedes spezifischen Falles einbezogen werden können.

Die Schaffung der **Europäischen Arbeitsbehörde**⁶² wird auch dazu beitragen, sicherzustellen, dass die EU-Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität auf gerechte, einfache und wirksame Weise durchgesetzt werden. Die Behörde soll ihre Arbeit 2019 aufnehmen und ihre volle operative Leistungsfähigkeit bis zum Jahr 2023 erreichen. Die Kommission schlägt vor, dass die Rolle der Behörde darin bestehen sollte, die Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern bei der grenzübergreifenden Durchsetzung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften zu unterstützen, einschließlich bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, damit die Arbeit der derzeitigen Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit fortgesetzt wird. Dies umfasst die Erleichterung der Durchführung gemeinsamer Kontrollen. Die Behörde sollte schlichten und einen Beitrag zur Beilegung von grenzüberschreitenden Streitigkeiten zwischen einzelstaatlichen Behörden leisten. Sie sollte es zudem den Einzelpersonen und Arbeitgebern erleichtern, Zugang zu Informationen über ihre Rechte und Pflichten sowie zu entsprechenden Dienstleistungen zu erhalten.

⁶⁰ Die Änderungen wurden durch die Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 16) eingeführt.

⁶¹ Artikel 5 der Richtlinie 2008/104/EG.

⁶² COM(2018) 131.

MAßNAHME

Die Kommission wird weiterhin durch den Expertenausschuss für die Entsendung von Arbeitnehmern mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Anwendung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern und die Durchsetzungsrichtlinie zu verbessern und insbesondere die Umsetzung und Anwendung der überarbeiteten Richtlinie zu unterstützen, damit die Gleichbehandlung verbessert und grenzüberschreitender Betrug verhindert werden kann.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, durch geeignete Maßnahmen die Durchsetzung der bestehenden Vorschriften zum Schutz der entsandten Arbeitnehmer auf nationaler Ebene sowie die kontinuierliche Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften, wie sie vom Gerichtshof der EU ausgelegt werden, sicherzustellen.

4.2.4. Selbstständige Erwerbstätigkeit

Laut der Ricardo-Studie bestehen Vereinbarungen zur selbstständigen Erwerbstätigkeit zumeist zwischen einem Luftfahrtunternehmen und einem selbstständigen Piloten, der entweder direkt durch das Luftfahrtunternehmen oder über eine Vermittlerorganisation beauftragt wird. Es existieren auch komplexere Vereinbarungen. Diese können zum Beispiel ein Konstrukt aus mehreren Vermittlern oder die Gründung eines Unternehmens mit beschränkter Haftung einer Gruppe von selbstständigen Piloten umfassen. Die Ricardo-Studie weist daraufhin, dass die Selbstständigkeit keine häufig eingesetzte Beschäftigungsform unter den europäischen Luftfahrtunternehmen darstellt. Die selbstständige Erwerbstätigkeit scheint unter den Flugbegleitern vernachlässigbar zu sein. 9 % der befragten Piloten bezeichneten sich selbst als selbstständig⁶³. 75 % dieser Piloten gaben an, dass sie für ein Billigflugunternehmen arbeiten, davon 59 % für ein bestimmtes Unternehmen.

Selbstständigkeitsvereinbarungen bieten den Luftfahrtunternehmen allgemein eine höhere Flexibilität und ermöglichen es ihnen, schnell auf Veränderungen in einem sehr wettbewerbsintensiven Markt zu reagieren. Eine Analyse der Antworten auf die Umfrage verdeutlicht, dass ein erheblicher Anteil der Piloten, die angaben, selbstständig tätig zu sein, für nur ein Luftfahrtunternehmen arbeiten. Sie üben eine berufliche Tätigkeit unter der Aufsicht und in Abhängigkeit des Luftfahrtunternehmens aus und können somit nicht als echte Selbstständige betrachtet werden⁶⁴.

In welchem Maß fliegendes Personal wirklich selbstständig tätig ist oder faktisch doch ein Beschäftigungsverhältnis besteht (d. h. Scheinselbstständigkeit), war Thema mehrerer Studien⁶⁵. Die Frage, ob solche Praktiken als tatsächliche Selbstständigkeit oder als Scheinselbstständigkeit zu betrachten sind, ist in erster Linie von den zuständigen nationalen Behörden im Einklang mit den einschlägigen europäischen und nationalen Rechtsvorschriften anhand von Einzelfallbetrachtungen zu überprüfen und zu bewerten. Die Konzepte der Selbstständigkeit variieren unter den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Definition sowie der Rechte und Pflichten von selbstständigen Arbeitnehmern.

⁶³ 8 % gaben an, dass sie über ein Vermittlungsunternehmen beauftragt wurden und 1 % gab an, direkt durch das Luftfahrtunternehmen beauftragt worden zu sein.

⁶⁴ 90 % der befragten selbstständigen Piloten gaben an, parallel nicht für mehr als ein Luftfahrtunternehmen arbeiten zu dürfen und 93 % wiesen darauf hin, dass sie nicht wählen können wann, wo und für wen sie arbeiten möchten (zwei aussagekräftige Indikatoren für eine selbstständige Tätigkeit).

⁶⁵ Siehe Ricardo-Studie.

Gemäß der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs sind jedoch die folgenden Faktoren maßgeblich, um zu definieren, ob die Partei eines Arbeitsvertrags ein Arbeitnehmer im Sinne der Verordnungen Brüssel I und Rom I ist (und somit von den Schutzbestimmungen bezüglich eines individuellen Arbeitsvertrags profitiert): der Aufbau einer dauerhaften Verbindung, durch die der Arbeitnehmer in einem gewissen Umfang in den geschäftlichen organisatorischen Rahmen des Arbeitgebers einbezogen wird⁶⁶ und durch die ein Abhängigkeitsverhältnis des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber entsteht⁶⁷.

Hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit definiert eine ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Begrifflichkeiten „Arbeitnehmer“ und „Dienstleistung“ (eine grenzüberschreitende Tätigkeit, die außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses ausgeführt wird). Die alleinige Tatsache, dass eine Person Tätigkeiten außerhalb der Regelungen eines Arbeitsvertrags ausübt, bedeutet nicht, dass die Person kein Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist. Dies muss im Einzelfall bewertet werden. In seiner Rechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof folgende unabhängige europäische Definition für „Arbeitnehmer“ festgelegt: „Eine natürliche Person, die während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält.“ Eine Person, bei der es sich de facto um einen Arbeitnehmer im Sinne des europäischen Arbeitsrechts handelt, sollte als Arbeitnehmer gelten und dem einschlägigen EU-Arbeitsrecht unterliegen. Andererseits sollten tatsächlich selbstständige Personen, die Dienstleistungen unabhängig und eigenverantwortlich erbringen und das unternehmerische Risiko tragen, nicht als Arbeitnehmer betrachtet werden, da sie die vom Europäischen Gerichtshof festgelegten Kriterien nicht erfüllen⁶⁸.

Um einige der vorgenannten Probleme (vor allem die Scheinselbstständigkeit) anzugehen, hat die Kommission eine Reihe von Initiativen vorgebracht. Zusätzlich zur Schaffung der Europäischen Arbeitsbehörde (siehe Abschnitt 4.2.3) sieht der **Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen** vor, dass alle Arbeitnehmer, einschließlich jene in flexiblen, untypischen und neuen Arbeitsverhältnissen, zusätzlichen Schutz erhalten (z. B. Zugang zu transparenten Informationen über ihr Beschäftigungsverhältnis, neue materielle Rechte und Durchsetzungsmaßnahmen). Fliegendes Personal, das fälschlicherweise als selbstständige eingestuft wird, würde in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen.

Ferner hat sich die **Europäische Plattform zu nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit**, gegründet im Mai 2016, zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit auf europäischer Ebene, dem Problem der Scheinselbstständigkeit bereits durch ein dem Straßenverkehr gewidmetes Seminar (Juni 2018) und eine Studie über Scheinselbstständigkeit gewidmet⁶⁹. Die Vertreter tauschen Informationen und bewährte Verfahren aus und arbeiten an einer engeren

⁶⁶ Urteil vom 15. Januar 1987 in der Rechtssache 266/85, Shenavai; Siehe auch Urteil vom 15. Februar 1989, in der Rechtssache 32/88, Six Constructions.

⁶⁷ Urteil vom 10. September 2015 in der Rechtssache 47/14.

⁶⁸ Urteil vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 66/85, Deborah Lawrie-Blum; vom 14. Oktober 2010 in der Rechtssache C-428/09, Union Syndicale Solidaires Isère; vom 9. Juli 2015 in der Rechtssache C-229/14, Balkaya; vom 4. Dezember 2014 in der Rechtssache C-413/13, FNV Kunsten und vom 17. November 2016 in der Rechtssache C-216/15, Ruhrlandklinik.

⁶⁹ "Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment" (Verfahren von Durchsetzungsbehörden zur Ermittlung und Vorbeugung von Scheinselbstständigkeit) (Heyes & Hastings, 2017).

grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, auch im Hinblick auf die Vermeidung von grenzüberschreitendem Betrug. In jedem Land wird eine engere Kooperation mit allen Behörden angestrebt, die sich mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit befassen, wie z. B. Arbeitsaufsichtsbehörden, Steuerbehörden und Sozialversicherungsträger.

Im Einklang mit der Europäischen Säule sozialer Rechte unterstützt die Kommission auch einen besseren Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige⁷⁰; sie hat zu diesem Zweck einen Vorschlag angenommen⁷¹. Selbstständige und Personen mit atypischen Arbeitsverträgen sind im Hinblick auf die Sozialversicherung, fehlende Arbeitslosenversicherung oder dem Zugang zu Ruhegehaltsansprüchen nicht immer ausreichend abgesichert.

MAßNAHME

Die Kommission fordert die Mitgesetzgeber auf, den Vorschlag für die Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union anzunehmen.

Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, die Empfehlung⁷² zum Zugang zum Sozialschutz für alle Arbeitnehmer und Selbstständige, über die im Dezember 2018 eine politische Einigung erzielt wurde, umzusetzen – insbesondere im Hinblick auf diejenigen, die aufgrund ihres Beschäftigungsstatus nicht ausreichend durch die Sozialversicherungssysteme abgesichert sind.

Die Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit wird 2019 ein Seminar veranstalten, um Lösungen in Bezug auf nicht angemeldete Erwerbstätigkeit im Luftverkehr mit einem besonderer Schwerpunkt auf der Scheinselbstständigkeit von fliegendem Personal und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden zu finden⁷³.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, durch geeignete Maßnahmen die Durchsetzung der bestehenden arbeitsrechtlichen Vorschriften auf nationaler Ebene sowie die kontinuierliche Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften, wie sie vom Gerichtshof der EU ausgelegt werden, sicherzustellen.

4.2.5. *Fliegendes Personal aus Drittländern in der EU sowie internationale Aspekte*

Im Europäischen Wirtschaftsraum zugelassene Luftfahrtunternehmen haben in der Vergangenheit auf bestimmten Strecken aus kulturellen und sprachlichen Gründen Personal aus Drittländern eingesetzt. Die Ricardo-Studie bestätigt dies hauptsächlich für Flüge nach/aus Drittländern und weniger für Flüge innerhalb des EWR. Sie weist auf bestimmte Fälle hin, bei denen Luftfahrtunternehmen fliegendes Personal aus Drittländern einsetzt. Auf der Grundlage dieser gesammelten Daten kann weder eine Aussage darüber getroffen werden, wie verbreitet diese Praxis ist, noch ob sich die Heimatbasis des eingesetzten fliegenden Personals in einem Drittland oder in der EU befand. Die meisten der befragten

⁷⁰ IP 18-1624.

⁷¹ COM(2018) 132.

⁷² Eine politische Einigung wurde am 6.12.2018 erzielt.

⁷³ Arbeitsprogramm 2019-2020, am 19.10.2018 angenommen.

Luftfahrtunternehmen gaben an, nie fliegendes Personal aus Drittländern auf EU-Strecken einzusetzen.

Der **Schengener Grenzkodex**⁷⁴ umfasst spezifische Vorschriften für fliegendes Personal, das sich im Transit befindet oder sich während seiner Ruhezeit in einem Schengen-Staat aufhält. Besitzer einer Fluglizenz oder eines Besatzungsausweises können an einem Zwischenlande- oder Zielflughafen an oder von Bord ihres Flugzeugs gehen, ohne die Bedingungen für Kurzaufenthalte in einem Mitgliedstaat (bis zu drei Monate) erfüllen zu müssen.

Es können jedoch andere europäische oder nationale Vorschriften gelten, die die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen in dem betreffenden Land regeln. Laut den europäischen Rechtsvorschriften zur legalen Zuwanderung müssen für das fliegende Personal aus Drittländern, das in einem Mitgliedstaat ansässig ist und über eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis verfügt, die gleiche Behandlung wie den Bürgern des betreffenden Staats, z. B. hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherheit, garantiert werden. Dies dient als Vorsichtsmaßnahme, um unfaire Wettbewerbsbedingungen aufgrund von möglicher Ausbeutung von Nicht-EU-Bürgern zu reduzieren.

Dennoch beeinträchtigt das Fehlen von Arbeitsnormen für die Zivilluftfahrt die Wirksamkeit der arbeitsrechtlichen Vorschriften der EU und der Mitgliedstaaten sowohl für die Strecken innerhalb als auch außerhalb der EU. Das Seearbeitsübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, das im EU-Recht umgesetzt wurde, hat sich sehr positiv auf die Regulierung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen des globalen Seeverkehrsgewerbes ausgewirkt. Im Gegensatz zum Seeverkehrssektor besteht innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation kein Konsens darüber, ob über ein internationales Arbeitsübereinkommen für die Zivilluftfahrt diskutiert werden sollte.

Üblicherweise beinhalten die bilateralen Luftverkehrsabkommen keine Bestimmungen über Arbeits- und Sozialaspekte. Die EU hat sich bemüht, anspruchsvolle Arbeits- und Sozialklauseln in die Luftverkehrsabkommen mit Drittländern einzubringen und wird dies auch weiterhin verfolgen.

⁷⁴ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

MAßNAHME

Die Kommission nimmt eine legislative Eignungsprüfung der EU-Rechtsvorschriften zur legalen Zuwanderung⁷⁵ vor, die unter anderem die Situation des hochmobilen fliegenden Personals aus Drittländern bewertet.

Sie wird weiterhin hohe Sozial- und Arbeitsstandards für den internationalen Luftverkehr fördern, indem sie anspruchsvolle Sozial- und Arbeitsklauseln für die europäischen Luftverkehrsabkommen mit Drittländern vorschlägt.

4.3. Förderung des Geschlechtergleichstellung und der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

Die Arbeit im Luftverkehrssektor hat sowohl für Frauen als auch für Männer weiterhin ein sehr positives Image⁷⁶. Die Geschlechtergleichstellung in der Luftfahrt ist daher besser als bei anderen Verkehrsträgern. Frauen machen 40 % der Arbeitskräfte im Luftverkehrssektor aus⁷⁷. Doch auch wenn der Anteil an Flugbegleiterinnen sehr hoch ist, liegt die Quote der Pilotinnen weltweit bei nur 5 %⁷⁸.

In den kommenden Jahrzehnten wird der Luftfahrtsektor voraussichtlich weiter wachsen – er muss daher ein attraktiver Arbeitsplatz für junge Menschen bleiben und es müssen mehr Frauen für den Pilotenberuf gewonnen werden.

Im Jahr 2017 startete die Kommission die Initiative „*Frauen im Verkehrssektor - EU-Plattform für den Wandel*“⁷⁹ um die Beschäftigung von Frauen und die Chancengleichheit für Frauen und Männer im Verkehrssektor zu fördern. Im Jahr 2019 veröffentlichte die Kommission ein „Business case to increase female employment in Transport“⁸⁰ (Geschäftsszenario zur Steigerung von weiblicher Beschäftigung im Verkehrssektor), welches gute Beispiele aus dem Luftverkehrssektor beinhaltet, wie die Rekrutierung von Frauen gefördert werden kann. Geschlechterstereotypen sind immer noch sehr relevant, was den Pilotenberuf betrifft.

In Bezug auf die Beschäftigungsregelungen zeigt die Ricardo-Studie, dass weibliches fliegendes Personal eher direkt angestellt wird, als über einen Vermittler. Der Unterschied ist jedoch eher auf andere Faktoren als dem Geschlecht zurückzuführen, beispielsweise Erfahrung, Alter und Rolle der Beschäftigten im Unternehmen.

Auch wenn die Selbstständigkeit prinzipiell eine größere Kontrolle über die geleisteten Arbeitsstunden ermöglichen sollte, erklärten Piloten bezüglich dieses Modells, dass das Gegenteil der Fall sei und sie Gefahr liefen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, falls sie weniger

⁷⁵ Ein Konsultationsprozess auf hochrangiger Ebene wird auf der Grundlage der Ergebnisse durchgeführt (siehe COM(2018) 635).

⁷⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social_de.

⁷⁷ Wohingegen nur 22 % Frauen im gesamten Verkehrssektor arbeiten (Eurostat Arbeitskräfteerhebung).

⁷⁸ <https://sesarju.eu/sites/default/files/documents/SESAR%20women%20in%20aviation.pdf>.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_en. Auf dieser Website können auch bewährte Verfahren verbreitet werden und eine Erklärung für die Chancengleichheit von Frauen und Männern im Verkehrssektor kann online unterzeichnet werden (bisher wurden über 1000 Unterschriften gesammelt).

⁸⁰ auf der Website der Plattform verfügbar.

Stunden als in den Vollzeitverträgen vorgesehen arbeiten. Dies führte zu einem merklichen Rückgang des Anteils des selbstständigen fliegenden Personals, das angibt, mit dem Ausmaß der zu Hause verbrachten Zeit zufrieden zu sein.

Durch eine bessere Aufteilung von Betreuungspflichten zwischen Frauen und Männern werden mehr Frauen in den Arbeitsmarkt eingebunden, auch im Luftverkehrssektor. Die vorgeschlagene **Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben**⁸¹ zielt darauf ab, dass mehr Männer Elternurlaub in Anspruch nehmen und trägt daher zu diesem Ziel bei. Darüber hinaus werden flexible Arbeitszeitregelungen, die es sowohl Männern als auch Frauen ermöglichen, berufliche Pflichten besser mit familiären Verpflichtungen zu vereinbaren, die Zufriedenheit am Arbeitsplatz erhöhen und zur Attraktivität des Berufs beitragen.

Die in der Ricardo-Studie zusammengetragenen Daten über Mutterschafts- und Vaterschaftsleistungen bestätigen, dass Frauen und Männer in alternativen Beschäftigungsformen⁸² selten dieselbe Mutterschafts-/Vaterschaftszahlung und Freistellung erhalten wie ihre direkt angestellten Kollegen⁸³. Weniger als die Hälfte der Pilotinnen und Piloten, die über einen Vermittler beschäftigt sind, haben die Möglichkeit, Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub zu nehmen. Für Leiharbeiterinnen liegt das größte Problem in dem Risiko, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, da die befristeten Verträge nach einer Schwangerschaft manchmal nicht verlängert werden. Laut der Ricardo-Studie sind diese Risiken für Personen höher, die für einige Billigfluggesellschaften tätig sind als für jene, die bei herkömmlichen Fluggesellschaften arbeiten.

MAßNAHME

Die Kommission fordert Interessenträger im Luftverkehr aktiv zu konkreten Maßnahmen im Rahmen der Initiative „*Frauen im Verkehrssektor - EU-Plattform für den Wandel*“ auf, um die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen zu verbessern und Frauen für Berufe des fliegenden Personals zu gewinnen und behalten zu können.

Die Kommission wird den Abschluss der Verhandlungen über die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben⁸⁴ aktiv unterstützen, um ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Männern und Frauen bei den Arbeitskräften zu unterstützen. Darüber hinaus wird sie zwei Studien in Auftrag geben, damit 1. ein Toolkit für Lehrkräfte der Primar- und Sekundarstufe entwickelt wird, um Geschlechterstereotype zu bekämpfen und die jungen Menschen für die Berufe im Verkehrssektor zu sensibilisieren; 2. bewährte Verfahren für die optimale Gestaltung von familienfreundlichen Dienstplänen ermittelt werden, die allen Interessenträgern zur Verfügung gestellt werden.

5. FÖRDERUNG EINES AKTIVEN UND UMFASSENDENS SOZIALEN DIALOGS

⁸¹ COM(2017) 253 final.

⁸² Eine Alternative zu direkten und unbefristeten Verträgen.

⁸³ Laut der Umfrage gaben 59 % der Flugbegleiterinnen und Flugbegleiter und 69 % der Pilotinnen und Piloten, die direkt bei einem Luftfahrtunternehmen angestellt sind, an, dass sie im Einklang mit dem geltenden Recht Zugang zu bezahltem Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub haben. 48 % der Flugbegleiterinnen und Flugbegleiter und 48 % der Pilotinnen und Piloten, die über einen Vermittler bei einem Luftfahrtunternehmen angestellt sind, bestätigten, dass sie im Einklang mit dem geltenden Recht Zugang zu bezahltem Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub haben.

⁸⁴ Vorschlag vom 26. April 2017.

Die Kommission ist fest entschlossen, den europäischen sozialen Dialog zu fördern, wie dies im achten Grundsatz der Europäischen Säule sozialer Rechte⁸⁵ und in der Gemeinsamen Erklärung zum Neubeginn für den sozialen Dialog vom 27. Juni 2016⁸⁶ verankert ist. Der Ausschuss für den europäischen sektoralen sozialen Dialog in der Zivilluftfahrt umfasst drei Arbeitsgruppen: fliegendes Personal, Bodendienste und Luftverkehrsmanagement⁸⁷.

Die größten Herausforderungen, die dieser Ausschuss ermittelt hat, umfassen das Fehlen von weltweit gleichen Rahmenbedingungen, den zunehmenden Wettbewerb und die strukturellen Veränderungen bei den Beschäftigungsformen sowie die Entwicklung der Initiative „einheitlicher europäischer Luftraum“⁸⁸.

In diesem Zusammenhang sollte betont werden, dass zur Erarbeitung von Lösungen für industrielle Ansprüche und Interessen ein sozialer Dialog auf europäischer Ebene Repräsentativität, gegenseitige Anerkennung der Sozialpartner und die Bereitschaft zum Führen von für beide Seiten verbindlichen Verhandlungen erfordert. Durch die fehlende Repräsentativität der Luftfahrtunternehmen seit 2017⁸⁹ ist die Wahrscheinlichkeit gesunken, einen aussagekräftigen europäischen sozialen Dialog führen zu können.

Zudem können weitere positive Anzeichen für eine stärkere Beteiligung der europäischen Sozialpartner genannt werden. Nach Artikel 115 der neuen Grundverordnung über die Flugsicherheit zu den Verfahren für die Festlegung von Vorschriften und den Konsultationsmechanismen sind die europäischen Sozialpartner und andere einschlägige Interessenträger einzubeziehen, wenn über die möglichen sozialen Auswirkungen regulatorischer Vorschläge der Agentur beraten wird.

MAßNAHME

Die Kommission wird im Kontext des Ausschusses für den europäischen sozialen Dialog den sozialen Dialog zwischen den Vertretern der Luftfahrtunternehmen und des fliegenden Personals, auch zwischen den europäischen Sozialpartnern im Bereich der Zivilluftfahrt, weiterhin aktiv unterstützen und fördern.

Die Kommission unterstützt die Sozialpartner dabei, die angemessene Vertretung der Luftfahrtunternehmen und des fliegenden Personals sicherzustellen und dieses Instrument bestmöglich einzusetzen, um freiwillige und für alle Seiten zufriedenstellende Lösungen für die ihnen begegnenden Herausforderungen zu finden.

Sie wird weiterhin regelmäßige Bewertungen der Organisationen der Sozialpartner, die durch die Repräsentativitätsstudien der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und

⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de

⁸⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=de>

⁸⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=de&intPageId=1829>

⁸⁸ Die Arbeit der Ausschüsse wird durch die Organisation von Treffen und die Finanzierung von Projekten nach europäischen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen unterstützt.

⁸⁹ Bis 2017 wurden die Luftfahrtunternehmen von drei Organisationen repräsentiert, die verschiedene Marktsegmente, traditionelle, regionale und Freizeitfluggesellschaften vertraten. Die traditionelle Vereinigung Europäischer Luftfahrtunternehmen (AEA) stellte ihre Tätigkeiten ein und wurde im Ausschuss für den sozialen Dialog nicht ersetzt. Einige Luftfahrtunternehmen, einschließlich der Billigflugunternehmen, haben um die Aufnahme als Mitglieder des Ausschusses für den sozialen Dialog gebeten, jedoch wurde ihre Mitgliedschaft zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Berichts noch nicht vom Ausschuss bestätigt.

Arbeitsbedingungen in den sozialen Dialog eingebunden sind, vornehmen. Eine Studie im Luftverkehrssektor wird 2019 in Auftrag gegeben werden.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Bei der Erstellung dieses Berichts hat die Kommission auf die Informationen zurückgegriffen, die sie von allen interessierten Parteien seit 2015 erhalten hat, insbesondere auf der in demselben Jahr von der Kommission organisierten Konferenz⁹⁰. Die Kommission hat sich zudem auf die Ergebnisse der Ricardo-Studie, vorherige Studien und ihren regelmäßigen Austausch mit Interessenträgern in den letzten drei Jahren gestützt.

Der Luftverkehrssektor ist nach wie vor ein wichtiger und insgesamt attraktiver Arbeitgeber für fliegendes Personal, der jedoch tief greifende strukturelle Veränderungen durchlaufen hat und diese auch weiterhin erfährt. Auch wenn arbeitsrechtliche und soziale Bestimmungen weiterhin größtenteils auf nationaler Ebene geregelt werden, gibt es heute bereits EU-Rechtsvorschriften und Verfahren zum Schutz des fliegenden Personals, während gleichzeitig deren Freiheit, sich frei in der EU bewegen und arbeiten zu können, sichergestellt wird.

Dieser Bericht verdeutlicht die Notwendigkeit, eine starke Sozialagenda aufrechtzuerhalten, um den Luftverkehrssektor zu unterstützen. Es liegt im gemeinsamen Interesse aller beteiligten Parteien, einschließlich der Luftfahrtunternehmen, ihrem Personal, der Fluggäste sowie im Interesse der Verkehrsanbindung, dass die europäische Luftfahrt wettbewerbsfähig und sozial verantwortlich bleibt.

Die Umsetzung dieser Agenda sollte die Kommission nicht allein vornehmen. Mitgliedstaaten, die Kommission, die anderen EU-Organe, einzelne Luftfahrtunternehmen, Arbeitgeberorganisationen und Vertretungen des fliegenden Personals auf europäischer und auf nationaler Ebene sollten, im Einklang mit den Grundsätzen der Europäischen Säule sozialer Rechte, zusammenarbeiten, um einen sozial verantwortlichen Luftverkehrssektor zu schaffen, in dem Sicherheit, nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gefördert und gleichzeitig die sozialen Rechte gewahrt werden.

Eine bessere Durchsetzung der europäischen und nationalen Rechtsvorschriften ist in Bezug auf alle Beschäftigungsformen des fliegenden Personals von wesentlicher Bedeutung. Dies obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, ihren zuständigen Behörden und den nationalen Gerichten. Die angemessene Durchsetzung ist entscheidend für die Vermeidung von Scheinselbstständigkeit und anderen Praktiken, die einen Missbrauch oder die Umgehung von geltendem Recht darstellen, sowie für die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Die Kommission ist weiterhin entschlossen, den Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe Unterstützung zu leisten.

BEREICHSÜBERGREIFENDE MASSNAHMEN

2019 wird die Kommission einen hochrangigen Workshop mit allen interessierten Parteien veranstalten, um über die seit 2015 bezüglich der Sozialagenda für fliegendes Personal erzielten Fortschritte Bilanz zu ziehen und mögliche weitere Vorgehensweisen zu finden.

⁹⁰ https://ec.europa.eu/transport/media/events/event/high-level-conference-2015-social-agenda-transport_de

Die Kommission wird eine Ad-hoc-Gruppe aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten einsetzen, die sich mit Fragen rund um den Luftverkehr und das Arbeitsrecht befassen werden, um bewährte Verfahren zu ermitteln und dadurch einheitliche Wettbewerbsbedingungen und gute Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Die Sachverständigengruppe wird unter anderem auch die Aufgabe erhalten, eine Bestandsaufnahme der in diesem Bericht aufgeführten Maßnahmen vorzunehmen, in die (wenn angemessen) die Sozialpartner einbezogen werden, und die Kommission und die Mitgliedstaaten dahin gehend zu beraten, wie das Arbeitsrecht in der Luftfahrt angemessen umgesetzt werden kann.