
Road Map Luftfahrt



Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2, 1030 Wien
www.bmvit.gv.at
infothek.bmvit.gv.at

Abteilung IV/L1
E-Mail: l1@bmvit.gv.at

Wien, Oktober 2017

Gemeinsames Strategiepapier
soziale Aspekte

Inhalt

1. Hintergrund	3
2. Neue Herausforderungen	3
3. Rechtslage	4
3.1 Arbeitsrecht	4
3.2 Sozialrecht	4
4. Die Position der österreichischen Luftfahrtunternehmen	5
4.1 Große Luftfahrtunternehmen	5
4.2 Kleine Luftfahrtunternehmen	5
5. Gemeinsame Position/Strategische Ausrichtung	6
5.1 Grundlegende Positionierung	6
5.2 Konkrete Maßnahmen	6
5.2.1 EU / International	6
5.2.1.1 EU/ECAC	6
5.2.1.2 ICAO	6
5.2.2 National	7
5.2.2.1 Aufsicht	7
5.2.2.2 Empfehlungen der EASA an die nationalen Behörden	7
5.2.2.3 Verbesserungen für die Arbeitnehmer	7
5.2.3 Transparenz/Kommunikation	7
6. Weitere Vorgehensweise	7
7. Anhang	8

1. Hintergrund

Die traditionelle Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer hat die Luftfahrtbranche seit Beginn der modernen gewerblichen Luftfahrt dominiert. Neue Geschäftsmodelle stellen für diese Beziehungen eine Herausforderung dar, indem sie eine Reduzierung der Beschäftigungskosten, insbesondere die des Cockpit- und Kabinenpersonals, zum Ziel haben. Gegenwärtig gibt es keine einheitliche internationale Rechtsgrundlage als Orientierungspunkt und/oder Ausgangspunkt für die Ergreifung geeigneter Maßnahmen. Bestehende EASA-Regelungen konzentrieren sich vor allem darauf, einen hohen Sicherheitsstandard zu garantieren. Da dies einen neuen Aspekt in der gewerblichen Zivilluftfahrt darstellt, muss entschieden werden, welche Regierungsstelle bei diesem Prozess der politischen Gestaltung die Führung übernehmen soll, wobei jedoch eine Abstimmung zwischen bmvit und BMASK nötig ist, um greifbare Ergebnisse zu erzielen. Der erste Schritt besteht darin, einen *nationalen sozialen Dialog* zu beginnen, dessen Ergebnisse als Ausgangspunkt für einen proaktiven Ansatz in internationalen Foren dienen könnten.¹

Die österreichische Luftfahrtstrategie – Road Map Luftfahrt 2020 – setzt in ihrem aktualisierten Maßnahmenkatalog, der im Februar 2017 präsentiert wurde, einen Schwerpunkt auf den sozialen Dialog. Die nähere Auseinandersetzung mit Arbeits- und Sozialstandards in der Luftfahrt unterstützt die Schaffung von Rahmenbedingungen für die optimale Entwicklung des Luftfahrtstandortes Österreich.

Im Maßnahmenkatalog sichern zwei Maßnahmen dieses Ziel²:

1. Einleitung eines *nationalen sozialen Dialoges* und
2. Untersuchung und Entwicklung einer europäischen / internationalen Dimension.

Das vorliegende Strategiepapier fasst die Ergebnisse des *nationalen sozialen Dialoges* zusammen und bietet eine strategische Ausrichtung zu sozialen Aspekten in der Luftfahrt.

2. Neue Herausforderungen

Das traditionelle Geschäfts- und Beschäftigungsmodell der europäischen Luftfahrtunternehmen ist lange Zeit ein „nationalstaatliches“ gewesen: eine Betriebsgenehmigung – eine Aufsichtsbehörde – ein Firmensitz – eine Finanzbehörde – eine Sozialversicherung – ein Betriebsrat – ein Kollektivvertrag – unbefristete Dienstverträge mit Angestellten mit Wohnsitzen nahe dem Firmensitz. Für grenzüberschreitende gewerbliche Tätigkeiten – wie in der internationalen Zivilluftfahrt üblich – wurden multilaterale (ICAO, EU) und bilaterale (Luftverkehrsabkommen) Sonderregelungen auf Gegenseitigkeit getroffen. Durch die zunehmende Liberalisierung des Luftverkehrs inner- und außerhalb der EU wurden von den Luftfahrtunternehmen neue Geschäftsmodelle entwickelt, die die Behörden auch vor neue Herausforderungen in vielen Bereichen abseits des Arbeits- und Sozialrechts (z.B.: im Steuerrecht, bei Eigentums- und Kontrollvorschriften) stellen.

Folgende Fragestellungen werden in diesem Zusammenhang aufgeworfen:

- Welche Rechtsvorschriften sind jeweils in Geltung und von der Behörde im konkreten Fall zu vollziehen? Wie sind die jeweiligen Zuständigkeiten von Behörden und Gerichten? Gibt es Lücken in der Vollziehung?
- Wie soll der rechtliche Status Quo weiterentwickelt werden? National, europäisch, international?
- Wie geht man mit Missbrauch um, wie können die Behörden in solchen Fällen rasch reagieren?
- Wie lässt sich die gestiegene Nachfrage nach flexiblen Arbeitskräften mit akzeptablen Arbeits- und Sozialstandards vereinbaren?
- Wie kann die österreichische Luftverkehrswirtschaft ihre Wettbewerbsfähigkeit im Zusammenhang mit Arbeits- und Sozialstandards ausbauen?

¹ Road Map Luftfahrt 2020, Aktualisierter Maßnahmenkatalog (Februar 2017), S. 17 (Erläuterung)

² Siehe Maßnahme 2.2. „Arbeits- und Sozialstandards“ des aktualisierten Maßnahmenkataloges

3. Rechtslage

3.1 Arbeitsrecht

Im österreichischen Arbeitsrecht gilt im Wesentlichen das Territorialitätsprinzip. Für Arbeitnehmer, die bei einem in Österreich niedergelassenen Arbeitgeber beschäftigt sind, gilt das gesamte österreichische Arbeitsrecht (Gesetze, Kollektivverträge, Betriebsvereinbarungen, Einzelverträge).

Es bestehen keine Sonderregelungen für Luftfahrtunternehmen oder deren Arbeitnehmer, ausgenommen Arbeitszeit-Regelungen im Arbeitszeitgesetz (AZG) für das Flughafen- und das Bordpersonal, basierend auf der EU-Arbeitszeitrichtlinie³, der spezifischen Richtlinie 2000/79/EG⁴ und EU-OPs.

Im Falle grenzüberschreitender Arbeitsverträge regelt die Rom-I-Verordnung⁵, welche nationalstaatlichen Bestimmungen auf den Vertrag anzuwenden sind. Dabei ist es grundsätzlich möglich, das anwendbare Recht im Rahmen der Privatautonomie in begrenztem Ausmaß vertraglich festzulegen.

Werden keine Bestimmungen getroffen oder würden die vereinbarten Modalitäten den Arbeitnehmer schlechter stellen als in Fällen, in denen keine Rechtswahl getroffen wurde, werden die Kollisionsnormen der Rom-I-Verordnung herangezogen. Als **primärer** Anknüpfungspunkt dient dabei das Recht des Staates, in dem oder andernfalls von dem aus der Arbeitnehmer in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich seine Arbeit verrichtet. Zur Bestimmung dieses Ortes stellt die Heimatbasis des Arbeitnehmers ein wichtiges Indiz dar⁶.

Kann der Ort, an dem oder andernfalls von dem aus der Arbeitnehmer in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich seine Arbeit verrichtet, nicht bestimmt werden, unterliegt der Vertrag den Rechtsvorschriften des Staates, in dem sich die Niederlassung befindet, die den Arbeitnehmer eingestellt hat.

Ergibt sich aus der Gesamtheit der Umstände, dass der Vertrag eine engere Beziehung zu einem anderen Staat als jenem, in dem oder von dem aus der Arbeitnehmer in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich seine Arbeit verrichtet oder dem Staat der Niederlassung, die den Arbeitnehmer eingestellt hat, aufweist, gilt für den Vertrag das Recht dieses Staates.

3.2 Sozialrecht

Nach Art 11 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004⁷ unterliegen Personen bei grenzüberschreitenden Sachverhalten im Bereich des Sozialversicherungsrechts nur den Rechtsvorschriften eines einzigen Mitgliedstaates.

³ Richtlinie 2003/88/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

⁴ Richtlinie 2000/79/EG des Rates über die Durchführung der von der Vereinigung der Europäischen Fluggesellschaften (AEA), der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF), der European Cockpit Association (ECA), der European Regions Airline Association (ERA) und der International Air Carrier Association (IACA) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt, vom 27. November 2000

⁵ Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I)

⁶ Vgl. Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-168/16 und C-169/16

⁷ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Als Anknüpfung für die anzuwendenden Rechtsvorschriften von Flug- und Kabinenbesatzungsmitgliedern wurde in Art 11 Abs. 5 VO 883/2004 der Begriff der „Heimatbasis“ iSv Anhang III VO (EWG) 3922/91⁸ gewählt. „Heimatbasis“ ist ein vom Luftfahrtunternehmer gegenüber dem Besatzungsmitglied benannter Ort, wo das Besatzungsmitglied normalerweise seine Dienstzeit oder eine Abfolge von Dienstzeiten beginnt und beendet und wo der Luftfahrtunternehmer nicht für die Unterbringung des betreffenden Besatzungsmitglieds verantwortlich ist.

Der Luftfahrtunternehmer ist verpflichtet, jedem Besatzungsmitglied eine Heimatbasis zuzuweisen. Diese Vorschriften sind verbindlich und für den gesamten Luftfahrtsektor in allen Mitgliedstaaten der Union vorgeschrieben. Durch die Zuteilung zu einem Flughafenstandort soll ein hoher Grad an Kontinuität erreicht werden.

Die Beurteilung, wo sich die Heimatbasis befindet, wäre durch den Arbeitgeber zu treffen und ist nicht Aufgabe der Sozialversicherungsträger. Damit soll die Koordinierung der Sozialversicherung für das Flugpersonal erleichtert werden.

Bei dem Konzept der „Heimatbasis“ handelt es sich um ein EU-rechtliches Konzept. Liegt die Heimatbasis außerhalb der EU, richtet sich die Zuständigkeit nach Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Sollte zusätzlich der Sitz des Unternehmens, das das Luftpersonal beschäftigt, außerhalb der EU liegen, so ist der Wohnsitz-Mitgliedstaat dieses Personals zuständig (Artikel 14 Abs. 11 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009⁹).

4. Die Position der österreichischen Luftfahrtunternehmen

4.1 Große Luftfahrtunternehmen

Im Juni 2017 führte das bmvit Gespräche mit den großen österreichischen Luftfahrtunternehmen Austrian Airlines, FlyNiki, People's Viennaline und Eurowings Europe, um deren Einstellung zu atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen zu ermitteln.

Die Gespräche ergaben, dass die heimischen Airlines direkte und unbefristete Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse favorisieren. Darüber hinaus werden prekäre Beschäftigungsverhältnisse in erster Linie aus Safety-Gründen klar abgelehnt. Zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs wünschen sich die Luftfahrtunternehmen eine EU-weite Harmonisierung von hohen Sozialstandards, welche regelmäßig überprüft werden. Gleichzeitig warnen einige Airlines vor zu starkem Protektionismus und plädieren für Freiheiten zur Nutzung regionaler Standortvorteile.

4.2 Kleine Luftfahrtunternehmen

Eine im Jahr 2015 durchgeführte Befragung der kleinen Luftfahrtunternehmen zeigte, dass atypische Arbeitsverhältnisse insbesondere bei den international agierenden Taxiluftfahrtunternehmen weit verbreitet und unabdingbar für das Geschäftsmodell sind. Diese Luftfahrtunternehmen sprechen sich eindeutig sowohl inner- als auch außerhalb der EU für atypische Beschäftigungsverhältnisse und flexible Geschäftsmodelle aus.

⁸ Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt

⁹ Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

5. Gemeinsame Position/Strategische Ausrichtung

5.1 Grundlegende Positionierung

Die Liberalisierung im Luftverkehr hat zu einer Vielzahl neuer Geschäftsmodelle geführt, die sich auch auf die Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber auswirken.

Diese Geschäftsmodelle sind –sofern sie sich im gesetzlichen Rahmen bewegen- zu unterstützen. Sie tragen zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Luftfahrtstandorts in Europa bei und sichern Arbeitsplätze.

Eine Unterwanderung der gesetzlichen Regelungen durch solche Modelle wird jedoch als Missbrauch bewertet. Damit verbunden sind möglicherweise auch Auswirkungen auf die Flugsicherheit. Missbräuchliche Verhaltensweisen sind daher unbedingt zu vermeiden.

Längerfristiges Ziel ist die Schaffung harmonisierter Regelungen im Arbeits- und Sozialrecht, um gleichwertige Bedingungen im Wettbewerb zu erzielen.

Um das sicherzustellen, bedarf es vor allem einer engen Zusammenarbeit und eines regelmäßigen Austauschs zwischen den zuständigen Behörden und Stellen. Das Instrument dafür soll unter anderem der „nationale Dialog“ sein. Daneben gibt es eine Reihe von konkreten Maßnahmen, die mittel- bis längerfristig umzusetzen sind.

5.2 Konkrete Maßnahmen

5.2.1 EU / International

Stichwort: Harmonisierung/Angleichung von Vorschriften

5.2.1.1 EU

- Monitoring des zu erwartenden EK-Vorschlages zur Festlegung von formalen Mindeststandards für alle, auch atypische Beschäftigungsverhältnisse (Arbeitsvertrag/Dienstzettel auch für atypische Beschäftigungsverhältnisse)
- Neudefinition des Begriffes „Heimatbasis“ in der Verordnung (EG) Nr. 883/2004
- Harmonisierung der unterschiedlichen Definitionen in diesem Bereich bzw. einheitliche Auslegung
- Luftverkehrsabkommen: Aufnahme eines arbeitsrechtlichen Textteils in die Luftverkehrsabkommen

5.2.1.2 ICAO

- Luftverkehrsabkommen: Arbeitsrechtlicher Textteil in Luftverkehrsabkommen (multilateral)
- Mindeststandards in Bezug auf Arbeits- und Sozialstandards im Luftfahrtbereich (Vergl. IMO)
- Internationale Regelungen im Bereich „fairer Wettbewerb“ (Stichwort ATRP-Safeguards)

5.2.2 National

Stichwort: Sicherstellung der Flugsicherheit/Einhaltung der Rechtsvorschriften

5.2.2.1 Aufsicht

- Klare Kontroll- und Aufsichtsregelungen in Bezug auf Heimatbasis (Sozialversicherungsträger) und Sozial/Lohndumping (Finanzpolizei)
- Verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und Behörden bei der Aufsicht (bmvit (ACG), BMASK, BMF)

5.2.2.2 Empfehlungen der EASA an die nationalen Behörden

- Stärkung der Managementstruktur von Betreibern, um Herausforderungen neuer Geschäftsmodelle begegnen zu können
- Ausreichende Ressourcen auf Behördenebene, um Komplexität gerecht zu werden; zur Qualifikation gehört auch QM, Audit, int. Kompetenz
- Ausbau eines EU-weiten Meldewesens, um zukünftig „safety culture“ messen zu können

5.2.2.3 Verbesserungen für die Arbeitnehmer

- Beobachtung des Evaluierungsprozesses der EASA hinsichtlich der Beschränkung von Flug- und Dienstzeiten sowie Ruhevorschriften
- Unmissverständliche Vorgaben, welche Einrichtungen seitens Arbeitnehmern in Missbrauchsfällen kontaktiert werden können (z.B. Sozialversicherungsträger, Arbeitsinspektorat etc.)

5.2.3 Transparenz/Kommunikation

Stichwort: Gegenseitiger Austausch und Information

- Nationaler sozialer Dialog (regelmäßiger, formalisierter Austausch mit Sozialpartnern, Gewerkschaften, Stakeholdern und Behörden über nationale, europäische und internationale Entwicklungen)
- Befassung mit aktuellen Themen im Rahmen des sozialen Dialoges (z.B. wet-lease, pay to fly, Mitflugzentralen, Eigentum- und Kontrollvorschriften sowie Steuerrecht)

6. Weitere Vorgehensweise

Dieses Papier dient als Grundlage für die weiterführende Diskussion und Ausrichtung. Die Maßnahmen werden im Rahmen des sozialen Dialoges konkretisiert und weiter bearbeitet. Über die europäischen und internationalen Maßnahmen wird regelmäßig im sozialen Dialog berichtet. Dieser Dialog soll zumindest, je nach Bedarf, einmal jährlich alternierend durch das bmask bzw. bmvit ausgerichtet werden. Ebenso können sich Untergruppen mit konkreten Themenbereichen befassen.

7. Anhang

ACG

Austro Control (Österreichische Gesellschaft für Zivillufffahrt mit beschränkter Haftung)

ATRP

Air Transport Regulation Panel

BMASK

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BMF

Bundesministerium für Finanzen

bmvit

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

EASA

European Aviation Safety Agency

ECAC

European Civil Aviation Conference

EK

Europäische Kommission

EU

Europäische Union

EU-OPs

Verordnung (EU) Nr. 965/2012 vom 5. Oktober 2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates

FTL

Flight time limitations

ICAO

International Civil Aviation Organization

IMO

International Maritime Organization

QM

Quality Management

Atypisches Beschäftigungsverhältnis

Normalarbeitsverhältnisse sind definiert als unbefristete Vollzeitarbeitsverhältnisse, die vollständig in die sozialen Sicherungssysteme integriert sind, eine Identität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis aufweisen, d.h. nicht in Form von Leiharbeit ausgeübt werden, und bei denen eine Gebundenheit des Arbeitnehmers an Weisungen des Arbeitgebers besteht. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind negativ von der Definition des Normalarbeitsverhältnisses abzugrenzen und umfassen mehrere Formen.

Prekäre Beschäftigung

Atypische und prekäre Beschäftigung ist nicht das Gleiche. Tatsächlich schwankt der Grad der Prekarität sowohl zwischen den Formen atypischer Beschäftigung als auch nach den verwandten Kriterien der Prekarität und den formulierten bzw. gesetzten Grenzwerten. Prekarität kann grundsätzlich auch Normalarbeitsverhältnisse erfassen.

Identifizieren und Messen lässt sich Prekarität grundsätzlich anhand der vier Kriterien subsistenzsicherndes Einkommen, Beschäftigungsstabilität, Beschäftigungsfähigkeit und vollständige Integration in die sozialen Sicherungssysteme.¹⁰

¹⁰ Springer Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Atypische Beschäftigung, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/576005891/atypische-beschaeffigung-v3.html>