EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.4.2014
COM(2014) 222 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über den Stand des Kraftverkehrsmarkts in der Union

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über den Stand des Kraftverkehrsmarkts in der Union

1. EINLEITUNG

Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 über den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs[1] enthält folgende Bestimmung:

„Die Kommission erstellt bis Ende 2013 einen Bericht über den Stand des Kraftverkehrsmarkts der Gemeinschaft. Der Bericht enthält eine Analyse der Marktlage, einschließlich einer Bewertung der Wirksamkeit der Kontrollen und der Entwicklung der Beschäftigungsbedingungen in der Branche, sowie eine Bewertung darüber, ob die Harmonisierung der Vorschriften unter anderem in den Bereichen Durchsetzung, Straßenbenutzungsgebühren sowie soziale und sicherheitstechnische Rechtsvorschriften soweit fortgeschritten ist, dass die weitere Öffnung der inländischen Straßenverkehrsmärkte, einschließlich der Kabotage, in Betracht gezogen werden könnte."

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission dieser Aufforderung nach. Der Bericht greift auf die Ergebnisse verschiedener Studien[2] zurück und verwendet neben den von Eurostat erhobenen Statistiken zum Straßengüterverkehr[3] die von den Mitgliedstaaten erhobenen Daten zur Durchsetzung der Sozialvorschriften im Straßengüterverkehr[4]. Er stützt sich außerdem auf den Bericht der hochrangigen Expertengruppe (High Level Group) zur Entwicklung des Kraftverkehrsmarktes in der EU vom 19. Juni 2012[5] und die Ergebnisse der ausführlichen Konsultation der Interessengruppen, die im Vorfeld der Ausarbeitung des Berichts der Expertengruppe und im Anschluss daran stattfand. Schließlich geht der Bericht auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG)

---

1 Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs, ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 72.

2 Insbesondere die folgenden Studien: „Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union", AECOM 2013; „Entwicklung und Umsetzung der Kabotage im Straßenverkehr in der EU", Europäisches Parlament 2013; „Road Haulage Charges and Taxes. Summary analysis and data tables 1998-2012", OECD 2013; „Die sozialen und Arbeitsbedingungen von Güterkraftverkehrsunternehmern, Europäisches Parlament 2013.

3 Aus Gründen der Datenverfügbarkeit werden in diesem Bericht nur die Entwicklungen des Güterkraftverkehrsmarktes bis 2012 erörtert. Der Bericht bezieht sich daher durchgehend auf die EU-27.

4 D. h. Verordnung (EG) Nr. 561/2006 über die Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten von Berufskraftfahrern; Richtlinie 2006/22/EG über Mindestbedingungen für die Durchführung dieser Vorschriften; Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und Richtlinie 2002/15/EG zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben.

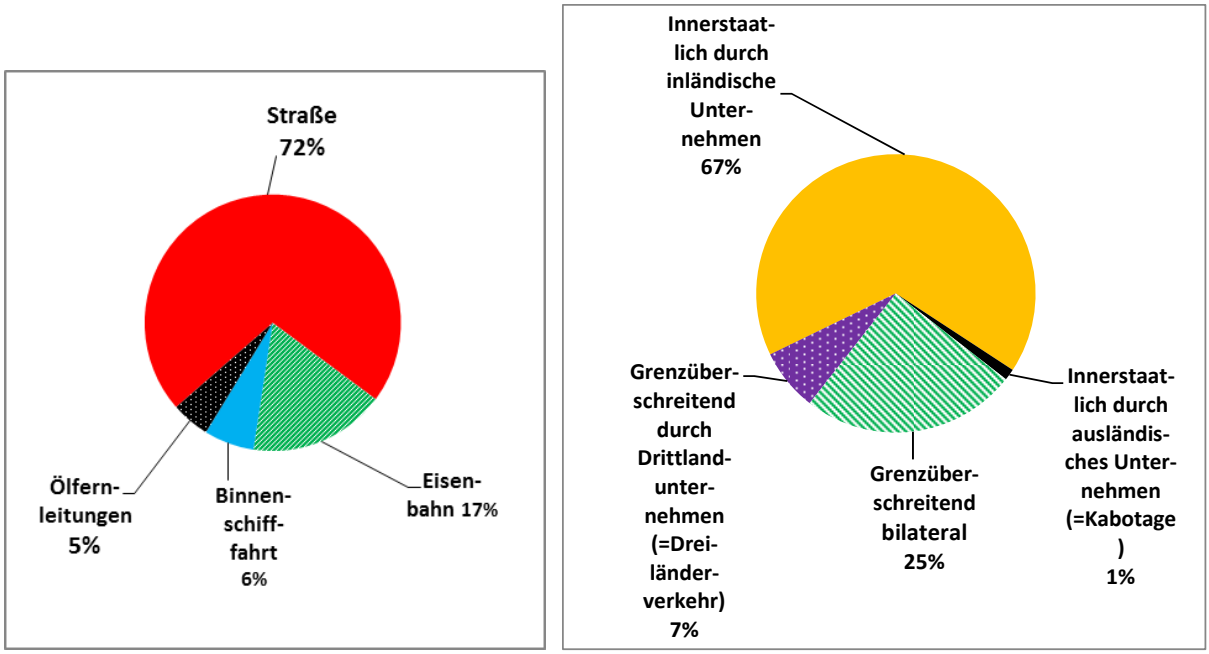
5 „Report of the High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market", unter dem Vorsitz von Professor Bayliss erstellter Bericht der Hochrangigen Expertengruppe zur Entwicklung des Güterkraftverkehrsmarktes der EU, Juni 2012.

Nr. 1072/2009 ein, die von der Kommission im Rahmen des REFIT-Programms festgestellt wurde.[6]

2. ENTWICKLUNG DES GÜTERKRAFTVERKEHRSMARKTES

2.1. Güterkraftverkehrsaufkommen

Der Straßengüterverkehr ist der wichtigste Binnenverkehrsträger in der EU. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, macht er mehr als 70 % des gesamten Binnenverkehrs aus. Der Anteil der Straße am gesamten Binnengüterverkehr ist in den vergangenen zehn Jahren weitgehend stabil geblieben.



Abbildungen 1 und 2: Aufteilung des Binnenverkehrs der EU-27 auf die Verkehrszweige im Jahr 2012 (links); Straßengüterverkehr in der EU-27 im Jahr 2012 nach Beförderungsart (rechts). Quelle: Eurostat, GD MOVE.

Im Jahr 2012 generierte der Straßengüterverkehr in der EU-27 fast 1 700 Mrd. Tonnenkilometer, rund 4 % weniger als im Jahr 2004 und ungefähr 13 % weniger als im Rekordjahr 2007.

Innerstaatliche Beförderungen, die von im Inland zugelassenen Fahrzeugen durchgeführt werden, machen rund zwei Drittel aller Transporttätigkeiten aus. Auf innerstaatliche Beförderungen, die von in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen durchgeführt werden (Kabotage), entfällt nur etwas mehr als 1 % des gesamten Güterverkehrsaufkommens. Der Anteil der grenzüberschreitenden Beförderungen hat in den vergangenen zehn Jahren zugenommen, von 30 % des gesamten Straßengüterverkehrsaufkommens im Jahr 2004 auf 33 % im Jahr 2012. Dies ist ein Zeichen für die zunehmende Integration des EU-Binnenmarktes. Vier Fünftel der gesamten grenzüberschreitenden Beförderungen werden von Fahrzeugen durchgeführt, die entweder in

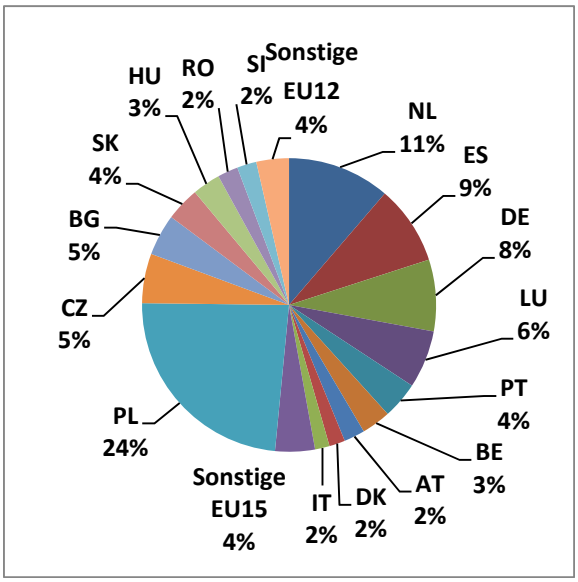
[6] Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick, COM(2013) 685 final.

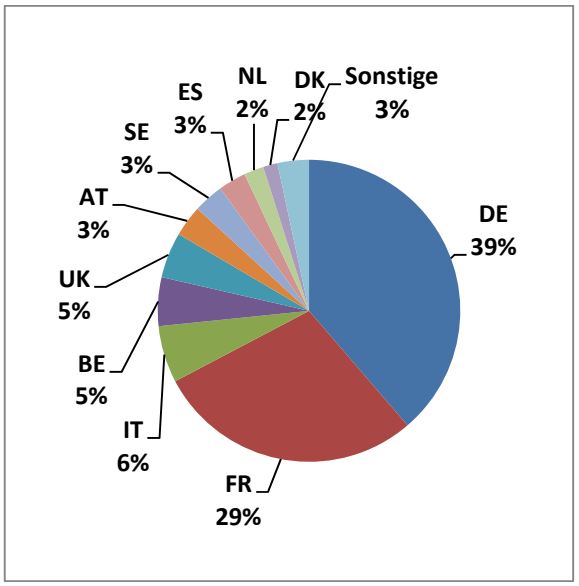
dem Mitgliedstaat der Beladung oder in dem Mitgliedstaat der Entladung zugelassen sind. Ein Fünftel entfällt auf Fahrzeuge, die in einem Drittland zugelassen sind (Dreiländerverkehr); dieser Anteil lag im Jahr 2004 bei einem Achtel. Der Anteil des Dreiländerverkehrs am gesamten Straßengüterverkehr ist zwischen 2004 und 2012 von 4 % auf 7 % gestiegen (siehe auch Abbildung 2 oben).

Mit einem Anstieg um mehr als 80 % im Zeitraum 2004-2012 stellt der Dreiländerverkehr das am schnellsten wachsende Marktsegment im Güterkraftverkehr dar. Dies ist auf die vollständige Liberalisierung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs innerhalb der EU zurückzuführen. Der Kabotageverkehr ist ebenfalls gestiegen (um rund 50 %), doch bewegt er sich noch immer auf einem relativ niedrigen Niveau. Die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 definiert Kabotage als „gewerblichen innerstaatlichen Verkehr, der zeitweilig in einem Aufnahmemitgliedstaat durchgeführt wird“. Sie ist auf drei Beförderungen innerhalb von sieben Tagen im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung beschränkt. Der starke Anstieg der Kabotagebeförderungen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die besonderen Übergangsbeschränkungen für Kraftverkehrsunternehmen aus den meisten Ländern, die der EU 2004 bzw. 2007 beigetreten sind, 2009 und 2012 aufgehoben wurden.

Wie die Abbildungen 3 und 4 verdeutlichen, wird der (in absoluten Zahlen) größte Teil der Kabotagebeförderungen noch immer von Kraftverkehrsunternehmen der EU-15[7] durchgeführt (51 %), und zwar überwiegend in den Nachbarmitgliedstaaten des Mitgliedstaates, in dem das Fahrzeug zugelassen ist. Die wichtigsten Kabotagemärkte sind zentral gelegene große Verkehrsmärkte (Deutschland, Frankreich). In sieben der zehn Hauptaufnahmeländer für Kabotage in der EU wird der größte Teil der Kabotagebeförderungen von Fahrzeugen durchgeführt, die in einem Mitgliedstaat der EU-15 zugelassen sind. Kraftverkehrsunternehmen der EU-12 führen im Vergleich dazu zwangsläufig mehr Beförderungen außerhalb ihrer Inlandsmärkte durch, da ihre innerstaatlichen Straßengüterverkehrsmärkte relativ klein sind. Allein in Frankreich übersteigt der innerstaatliche Straßengüterverkehr das entsprechende Verkehrsaufkommen in allen 12 Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind, zusammen genommen.

[7] Mit „EU-15“ werden die Mitgliedstaaten bezeichnet, die der EU vor dem 1. Mai 2004 angehörten; die Mitgliedstaaten, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beigetreten sind, werden als „EU-12“ bezeichnet.





Abbildungen 3 und 4: Kabotage in der EU im Jahr 2012 nach Herkunft des Fahrzeugs (links) und nach Aufnahmestaat (rechts). Quelle: Eurostat, GD MOVE.

Rund 15 % des gesamten Güterkraftverkehrs im Jahr 2012 entfielen auf Werkverkehr, die verbleibenden 85 % waren gewerbliche Beförderungen. Gewerbliche Beförderungen sind solche, die durch Verkehrsunternehmen in der EU, wie sie in der Unternehmensstatistik definiert sind, durchgeführt werden, während Werkverkehrsdienste von Unternehmen anderer Wirtschaftssektoren für eigene Zwecke erbracht werden. Der Werkverkehr spielt im innerstaatlichen Verkehr eine größere Rolle als im grenzüberschreitendenden Verkehr.

Unternehmen, die in der Kabotage oder im Dreiländerverkehr tätig sind, haben in der Regel keinen Zugang zu Beförderungen im Werkverkehr. Für den vorliegenden Bericht sind nur die gewerblichen Beförderungen relevant. Bei der Durchsatzrate der Kabotage wird folglich nur das Marktsegment der gewerblichen Beförderungen berücksichtigt. Die Eurostat-Daten weisen darauf hin, dass 2012 in der EU-27 durchschnittlich 2,5 % des gesamten innerstaatlichen Marktes für gewerbliche Beförderungsleistungen auf ausländische Fahrzeuge entfielen, während inländische Fahrzeuge die verbleibenden 97,5 % der Beförderungen abdeckten.

Obwohl die Vermutung geäußert wurde, dass die Eurostat-Daten die tatsächliche Durchsatzrate der Kabotage zu gering angeben, enthalten die Berichte der Mitgliedstaaten über die Durchsetzung der Vorschriften keine Hinweise auf eine hohe Rate unentdeckter Kabotage (siehe Abschnitt 4.2). Bei den Eurostat-Statistiken handelt es sich darüber hinaus um die umfassendsten und am besten vergleichbaren Datensammlungen, die zur Verfügung stehen; sie sind das Ergebnis der von den nationalen Statistikämtern erhobenen und Eurostat nach gemeinsamen Normen übermittelten amtlichen Daten.

2.2. Unternehmensstruktur und Beschäftigung

Der Güterkraftverkehrsmarkt in der EU umfasst rund 600 000 vorwiegend kleine Unternehmen mit durchschnittlich vier Beschäftigten pro Unternehmen. Diese Zahl ist in den vergangenen Jahren stabil geblieben. So haben 80 % der Unternehmen weniger als

10 Beschäftigte und 99 % weniger als 50 Beschäftigte. Rund drei Millionen Personen waren 2011 im Güterkraftverkehrssektor beschäftigt. Dabei ist zu beachten, dass diese Zahlen nur die im gewerblichen Güterverkehr tätigen Unternehmen und Personen erfassen; im Werkverkehr tätige Unternehmen und Personen sind darin nicht enthalten. Langfristig zeichnet sich ab, dass Spediteure und Logistikintegratoren (das heißt, Personen oder Unternehmen, die Lieferungen für Dritte organisieren) eine immer größere Rolle bei der Abwicklung dieser Güterbewegungen spielen.

Während des Wirtschaftsabschwungs verringerten sich die Gewinnmargen in der Logistikbranche und auch im Güterkraftverkehr. Weniger profitable Geschäftstätigkeiten wurden zunehmend an kleine Subunternehmen ausgelagert, wodurch sich die Anzahl der Glieder in der Logistikkette erhöht hat.[8] Viele Transportunternehmen werden hinsichtlich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit als gefährdet eingestuft (nach Angaben der Banque de France gilt dies für bis zu einem Drittel der französischen Güterkraftverkehrsunternehmen[9]).

Die relativ geringen Hindernisse für die Aufnahme einer gewerblichen Tätigkeit als Kraftverkehrsunternehmer bedeuten jedoch, dass Unternehmen, die aus dem Markt ausscheiden, regelmäßig wieder in den Markt eintreten oder durch neue Unternehmen ersetzt werden. So ist zum Beispiel die Zahl der in Spanien erteilten Gemeinschaftslizenzen trotz des ungünstigen wirtschaftlichen Klimas von fast 26 000 Ende 2010 auf mehr als 27 000 Ende 2012 angestiegen. Dies verdeutlicht die Widerstandsfähigkeit des Sektors, der sich offenbar rasch an Veränderungen und wirtschaftliche Entwicklungen anpasst.

Einige Interessengruppen[10] vertraten die Auffassung, dass der Wettbewerbsdruck durch Verkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten mit geringerer Kostenbasis, die im Rahmen von Kabotagebeförderungen auf Inlandsmärkten tätig sind, zum Verlust von Arbeitsplätzen geführt habe. Die verfügbaren Daten zur Beschäftigung im Transportsektor belegen diese Behauptung nicht. Die Beschäftigung im Güterkraftverkehr ist von 2005 bis 2011 trotz gewisser Einbrüche in den Jahren 2009 und 2010 gestiegen. Obwohl weitere Untersuchungen erforderlich sind, um den Umfang von Arbeitsplatzverlusten auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu bestimmen, scheint der Schluss nahezuliegen, dass diese Beschäftigungsrückgänge mit der Wirtschaftskrise und dem hohen Durchschnittsalter der Kraftfahrer zusammenhängen. Im Jahr 2011 erreichten die Beschäftigungszahlen im Güterkraftverkehr der EU-27 wieder das Vorkrisenniveau. Es liegen somit keine objektiven Belege dafür vor, dass Kabotagebeförderungen, die nur einen sehr kleinen Anteil am innerstaatlichen Verkehr ausmachen, nennenswerte Auswirkungen auf die Beschäftigung von Kraftwagenfahrern gehabt haben.

---

8 Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union, AECOM 2013.

9 Panorama économique et financier du transport routier en France, Banque de France 2012.

10 Z. B. ETF (Europäische Transportarbeiter-Föderation), DTL (dänischer Transport- und Logistikverband) und FNTR (französischer Verband der Straßengütertransporteure).

2.3. Entwicklungen bei der Produktivität

2.3.1. Arbeitsproduktivität

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, liegt die Arbeitsproduktivität im Landverkehr unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt und ist die niedrigste von allen Verkehrsträgern. Der Landverkehr ist überdies der einzige Verkehrszweig, in dem die Arbeitsproduktivität rückläufig ist. Detailliertere Informationen über die Produktivitätsniveaus im Straßengüterverkehr scheinen daher notwendig. Außerdem sind weitere Untersuchungen nötig, um die Auswirkungen des Wettbewerbs auf das Produktivitätsniveau im Güterkraftverkehr zu bestimmen. In verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren durchgeführte Studien zeigen, dass die Arbeitsproduktivität in Marktsegmenten, die offen für den internationalen Wettbewerb sind (in diesem Fall der grenzüberschreitende Güterverkehr), höher ist als in Marktsegmenten, die vom internationalen Wettbewerb weitgehend abgeschirmt sind (in diesem Fall der innerstaatliche Güterverkehr). So können die Produktivitätsniveaus in Sektoren, die nicht für den internationalen Wettbewerb offen sind, um bis zu 15 % niedriger ausfallen[11]. Es ist daher davon auszugehen, dass die Öffnung der innerstaatlichen Güterkraftverkehrsmärkte für den internationalen Wettbewerb zu ähnlichen Produktivitätszuwächsen führt.

In den meisten Mitgliedstaaten war als Folge der Wirtschaftskrise ein Produktivitätsrückgang zu verzeichnen. Dies deckt sich mit den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen in der EU in diesem Zeitraum. In einem Konjunkturabschwung sinkt die Wirtschaftsleistung schneller als die Beschäftigung, was zu einem Produktivitätsrückgang führt. So verzeichnete die EU-Wirtschaft insgesamt im Zeitraum 2008-2011 nur einen sehr geringen Produktivitätszuwachs von 0,6 %.[12] Hinsichtlich der Arbeitsproduktivität bestehen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor ausgeprägte Unterschiede, die unterschiedliche Preisniveaus in den Mitgliedstaaten widerspiegeln.

		Land-verkehr	**Schiff-fahrt**	**Luft-verkehr**	**Lagerei, sonstige Dienst-leistungen**	**Ver-kehrs-sektor**	**Ge-samt-wirt-schaft**
Arbeits-produktivität, 2010	**EUR je Beschäf-tigtem**	45 000	144 000	63 000	67 000	55 000	49 000
Durch-schnittliches jährliches Wachstum der Arbeits-produktivität, 2001/2010	**%**	-0,2	+7,5	+3,2	+1,2	+1,0	+0,9

[11] Danmarks Produktivitet – Hvor er problemerne?, Produktivitets Komissionen, 2013

[12] Employment and Social Developments in Europe 2012, Europäische Kommission.

Tabelle 1: Arbeitsproduktivität im Verkehrssektor und in der Wirtschaft insgesamt. Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und strukturelle Unternehmensstatistik.

2.3.2. Fahrzeugproduktivität

Ungleichgewichte bei den Verkehrsströmen und die Praktiken der Logistikbranche führen dazu, dass ein gewisser Anteil von Leerfahrten im Güterkraftverkehr unvermeidlich ist. In Anbetracht der unerwünschten Auswirkungen von Leerfahrten auf Kraftstoffverbrauch, CO_2-Emissionen und Kosten sollten sie jedoch so weit wie möglich verringert werden. Der Anteil der Leerfahrten ist in den vergangenen Jahren leicht zurückgegangen, was auf eine allmählich steigende Effizienz bei der Organisation des Verkehrs zurückzuführen ist. Trotzdem entfiel fast ein Viertel (23,2 %) aller von Schwerlastkraftwagen zurückgelegten Fahrzeugkilometer in der EU auf leere Fahrzeuge.[13] Obwohl es keine zuverlässigen statistischen Angaben zum Grad der Beladung der übrigen Fahrzeuge gibt, ist davon auszugehen, dass auch teilweise beladene Fahrzeuge häufig vorkommen.

Die Anzahl der Leerfahrten bei innerstaatlichen Beförderungen ist nach wie vor hoch. Bei inländischen Kraftverkehrsunternehmen, die innerstaatliche Beförderungen durchführen, liegt der Anteil der Leerfahrten zwar nur bei knapp über 25 %. Im Fall ausländischer Lastkraftwagen, die innerstaatliche Beförderungen in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie zugelassen sind, durchführen, liegt die Rate jedoch bei fast 50 %. Spezialisierte Fahrzeuge (wie Kühllastwagen zur Beförderung gekühlter Waren, Tankfahrzeuge zur Beförderung von Flüssigkeiten oder Müllsammlungsfahrzeuge zur Beförderung von Abfall) fahren häufig leer oder teilbeladen, da es schwierig ist, Rückfahrten für spezialisierte Beförderungen zu finden. Kabotagefahrten betreffen dagegen häufig die Beförderung allgemeiner Fracht in Planenanhängern oder Containern. Der hohe Anteil der Leerfahrten in diesem Bereich ist daher höchstwahrscheinlich nicht der Schwierigkeit geschuldet, Ladungen für den Rückweg zu finden, die im Falle der Beförderung allgemeiner Fracht leichter zu finden sind. Vielmehr scheinen die Kraftverkehrsunternehmer durch die für die Kabotagebeförderung geltenden restriktiven Vorschriften eingeschränkt zu werden, was dazu führt, dass sie ihre Beförderungen nicht effizient organisieren können.

Eine Analyse der in verschiedenen Marktsegmenten üblichen Häufigkeiten von Leerfahrten zeigt, dass in Bereichen, die einem Wettbewerb ausgesetzt sind, d. h. im grenzüberschreitenden Transport (Dreiländerverkehr und bilateraler grenzüberschreitender Verkehr), weitaus weniger Leerfahrten vorkommen[14] als in Marktsegmenten, die noch immer operativen Einschränkungen unterliegen (siehe Abbildung 5).

---

[13] Die Angaben in diesem Abschnitt stützen sich auf von Eurostat erhobene Zahlen; die Erfassung des Auslastungsgrads von Straßenfahrzeugen kann jedoch je nach Art der beförderten Ladung schwanken. Der Auslastungsgrad wird auch von externen Faktoren wie der Höchstmasse des Fahrzeugs und den maximalen Fahrzeugabmessungen beschränkt. Siehe auch: Beladingsgraad van gewicht en volume. Het vergelijken van lood met veren, Transport en Logistiek Nederlands, 2013.

[14] Cabotage en CO2-reductie, Notitie met een eerste verkenning naar de potentiële reductie van CO_2 door cabotage, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2010).

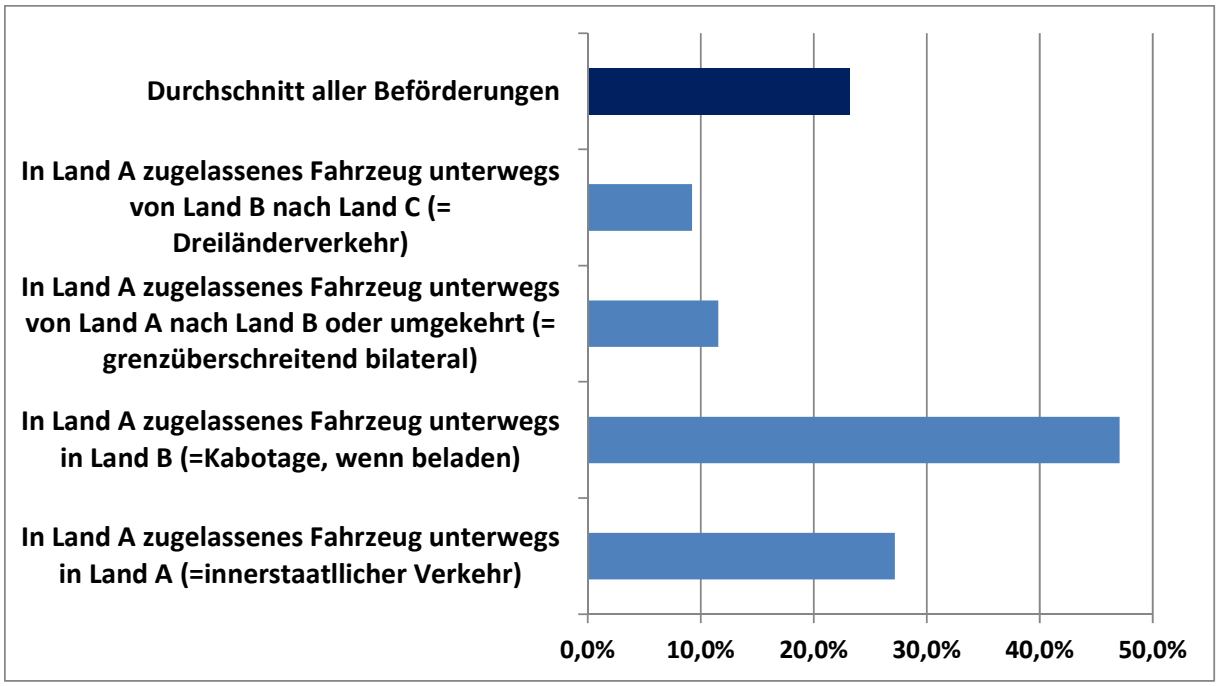


Abbildung 5: Anteil der auf unbeladene Fahrzeuge entfallenden Gesamtfahrzeugkilometer nach Verkehrsart im Jahr 2012. Gestützt auf die Daten von 21 der 27 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2012 (von BE, IT, CY, MT, RO und UK stehen keine Daten zur Verfügung). Quelle: Eurostat, GD MOVE.

Der positive Einfluss der Marktöffnung auf die Beladungsrate zeigt sich auch an den Auswirkungen, die die Aufhebung der Zugangsbeschränkungen für die Güterkraftverkehrsunternehmen aus den der EU 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten hatte. Als die für sie geltenden Kabotagebeschränkungen 2009 und 2012 aufgehoben wurden, ging der Anteil ihrer auf Leerfahrten entfallenden Fahrzeugkilometer im Bereich Kabotage erheblich zurück (siehe Abbildung 6 unten). Die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 scheint dagegen keine positive Wirkung auf den Gesamtanteil der Leerfahrten im Kabotageverkehr gehabt zu haben. Vor dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 bestanden in mehreren Mitgliedstaaten liberalere Bestimmungen.[15] Nachdem im Mai 2010 die Kabotagebestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 in Kraft traten, verringerte sich der Gesamtanteil der Leerfahrten bei Beförderungen im Ausland wesentlich langsamer als zuvor und bewegt sich noch immer auf einem fast doppelt so hohen Niveau wie bei inländischen Fahrzeugen im innerstaatlichen Verkehr. Obwohl auch andere Entwicklungen wie etwa die Wirtschaftskrise berücksichtigt werden müssen, legt dies die Vermutung nahe, dass die derzeitigen

[15] Italien gestattete Verkehrsunternehmern in seinem Hoheitsgebiet, an bis zu 15 Tagen pro Monat und höchstens fünf aufeinander folgenden Tagen Kabotagefahrten durchzuführen. Das Vereinigte Königreich verwendete eine Auslegung des Begriffs „Kabotage“, wonach es sich um eine „zeitweilige“ Tätigkeit handelt, bei der der Verkehrsunternehmer nachweisen muss, dass das Fahrzeug das Land mindestens einmal pro Monat verlassen hat. Griechenland legte 1998 eine zeitliche Obergrenze von zwei Monaten pro Jahr für Kabotagefahrten fest. Diese Regelung wurde im Jahr 2000 durch einen neuen Erlass ersetzt, der keine zeitliche Begrenzung mehr für die Kabotage vorsah, sondern auf einer Auslegung des Begriffs „Kabotage“ als einer Tätigkeit beruhte, die in keinem Fall dauerhaften, häufigen, regelmäßigen oder kontinuierlichen Charakter hat. Zusätzlich zu bestimmten anderen Bedingungen mussten die Fahrzeuge das griechische Hoheitsgebiet mindestens einmal im Monat verlassen. Der Versuch Frankreichs 2002, Kabotagebeförderungen auf jeweils eine Woche zu begrenzen, wurde von der Kommission als unverhältnismäßig zurückgewiesen.

Beschränkungen für Kabotagebeförderungen die Verkehrsunternehmen bei der weiteren Verbesserung ihrer Effizienz behindern. Eine weitere Öffnung des Marktes dürfte daher nach vernünftigem Ermessen dazu beitragen, den Anteil der Leerfahrten im innerstaatlichen Verkehr zu reduzieren. Das Verringerungspotenzial bei den Leerfahrten sollte allerdings auch gegen das Risiko einer größeren Verkehrsnachfrage abgewogen werden, das infolge eines größeren Angebots und einer daraus resultierenden deutlichen Preissenkung entstehen könnte[16]. In den Mitgliedstaaten mit einem höheren Kostenniveau hätte dies unter Umständen stärkere Auswirkungen auf den Verkehrssektor, einschließlich einer möglichen Verlagerung auf andere Verkehrsträger. In jedem Fall ist aber zu bedenken, dass die Nutzer von Transportdienstleistungen und die Verbraucher von niedrigeren Preisen im Kraftverkehr profitieren würden[17].

Zur Verringerung der CO_2-Emissionen und Senkung des Kraftstoffverbrauchs von Fahrzeugen kann auch anderweitig beigetragen werden, u. a. durch die Entwicklung von Verfahren zur Messung des Kraftstoffverbrauchs und der CO_2-Emissionen, wie sie die Kommission in der bevorstehenden Mitteilung über eine Strategie zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs und der CO_2-Emissionen von Lastkraftwagen vorstellen will.

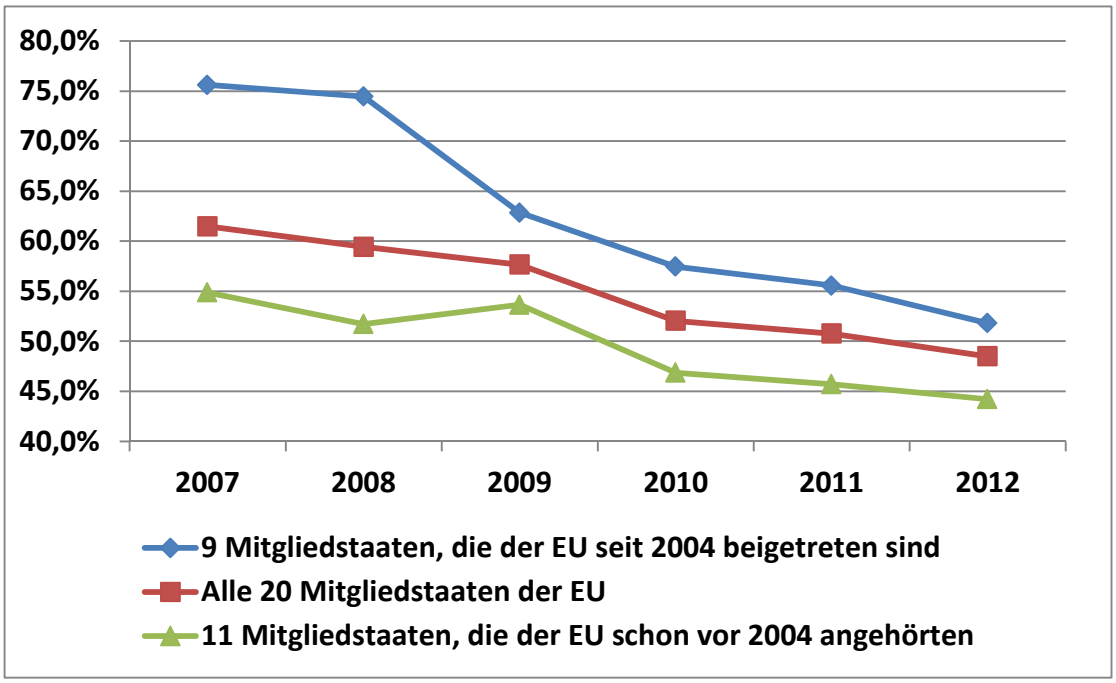


Abbildung 6: Entwicklung des Anteils der auf Leerfahrten entfallenden Fahrzeugkilometer bei Beförderungen im Ausland im Zeitraum 2007-2012, aufgeschlüsselt nach Gruppen der Zulassungsmitgliedstaaten. Gestützt auf die Daten von 20 der 27 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2012 (von BE, IT, CY, LU, MT, RO und UK stehen keine Daten zur Verfügung). Quelle: Eurostat, GD MOVE.

16 Factsheet No 4/1, ASSIST - Assessing the social and economic impacts of past and future sustainable transport policy in Europe.

17 Onderzoek naar de gevolgen voor Nederland van het verder vrijgeven van cabotage, Policy Research Corporation in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013.

3. ENTWICKLUNG DER KOSTENSTRUKTUREN IM GÜTERKRAFTVERKEHR

3.1. Kostenfaktoren: Eine Übersicht

Das Kostenniveau ist einer der wichtigsten Faktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit im Güterkraftverkehr bestimmen. Weitere Faktoren sind Spezialisierung und Qualität der Dienstleistung. Während manche dieser Kosten eng mit dem Mitgliedstaat verknüpft sind, in dem das Unternehmen ansässig ist (insbesondere die Kosten der Fahrzeugzulassung und -instandhaltung, die Unternehmenssteuern und die Kapitalkosten), sind andere variabel und hängen von dem Mitgliedstaat ab, in dem das Fahrzeug eingesetzt wird (Straßenbenutzungsgebühren und Kraftstoffsteuern). Aufgrund der Gewährung von Entfernungszulagen und des Bestehens nationaler Rechtsvorschriften, die in bestimmten Fällen zur Angleichung der Löhne an die Mindeststandards im Einsatzmitgliedstaat führen[18], können die Arbeitskosten bis zu einem gewissen Grad ebenfalls dieser Kategorie zugeordnet werden. Die Kraftstoffkosten und die Arbeitskosten stellen gemeinsam die zwei wichtigsten Kostenfaktoren im Güterkraftverkehr dar. Um den Einfluss einer möglichen weiteren Marktöffnung auf die Struktur des Güterkraftverkehrssektors zu bestimmen, ist es nützlich, die Kostenstruktur dieses Wirtschaftszweigs in der gesamten EU zu vergleichen. Es ist dabei weder ein Ziel der EU-Politik, noch obliegt es der Zuständigkeit der EU, Kostenstrukturen und Kostenniveaus zu harmonisieren. Es wurde jedoch die Befürchtung geäußert, dass eine Öffnung des Marktes unerwünschte Nebenwirkungen haben könne, dann nämlich, wenn es aufgrund des Wettbewerbsdruck zu Verstößen gegen die Sozialvorschriften wie Lenk- und Ruhezeiten käme, die wiederum eine Gefahr für die Straßensicherheit darstellen würden. Eine solche Entwicklung liefe den Zielen der EU-Verkehrspolitik zuwider.

Die Kostenstrukturen im Güterkraftverkehrssektor gleichen sich zunehmend aneinander an. Die relative Bedeutung der zwei wichtigsten Kostenfaktoren (Arbeits- und Kraftstoffkosten) hat nunmehr in der gesamten EU ein vergleichbares Niveau erreicht. Während im Jahr 2004 die Arbeitskosten in den Mitgliedstaaten, die der EU im gleichen Jahr beitraten, einen Anteil von 10 %-30 % an den Gesamtkosten ausmachten, ist dieser Anteil inzwischen auf 20-40 % gestiegen. In absoluten Zahlen bleiben die Arbeitskosten in den Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beitraten, zwar noch immer hinter den entsprechenden Kosten in den Mitgliedstaaten der EU-15 zurück, doch verringert sich der Abstand kontinuierlich. Was den Anteil der Kraftstoffkosten an den Gesamtkosten anbelangt, so variiert dieser zwischen 24 % und 38 %.

---

[18] 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; 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.

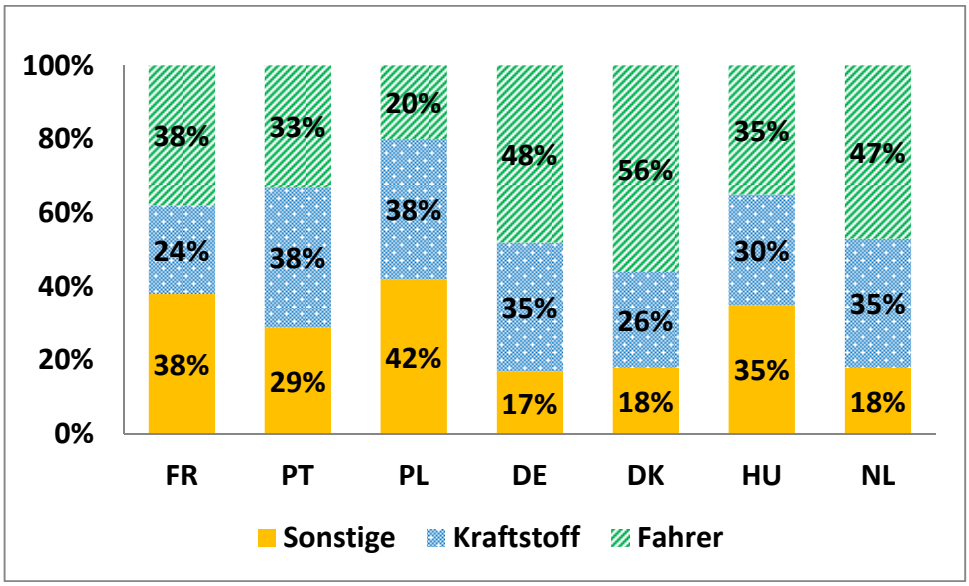


Abbildung 7: Aufschlüsselung der Kosten für Kraftverkehrsunternehmer aus ausgewählten Mitgliedstaaten. Quelle: Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union, AECOM 2013.

Auch in anderen der Zuständigkeit der EU unterliegenden Bereichen, die sich auf die Betriebskosten von Kraftverkehrsunternehmern auswirken, wurde der Harmonisierungsprozess fortgesetzt, etwa im Bereich der Straßenbenutzungsgebühren. Diese Entwicklungen werden in Abschnitt 6 des vorliegenden Berichts näher ausgeführt.

3.2. Entwicklung der Arbeitskosten

Die Arbeitsentgelte im Güterkraftverkehrssektor werden gewöhnlich in verschiedene Kostenelemente unterteilt. Monatslöhne werden unter Bezug auf Mindestlöhne oder Tarifverträge festgelegt.[19] Die durchschnittlichen Löhne variieren je nach Beförderungsart (innerstaatlich oder grenzüberschreitend), wobei die Löhne für grenzüberschreitende Beförderungen höher sind als die für innerstaatliche. Neben solchen Differenzierungen gibt es weitere Formen der Vergütung, die in die Lohngestaltung einfließen; zu den häufigsten gehören Tagegelder und entfernungsabhängige Zulagen.[20] Aufgrund des hohen Stellenwerts der Arbeitskosten in der Betriebskostenstruktur der Verkehrsunternehmen können sich Unterschiede beim Lohnniveau auf die Geschäftspraktiken in dieser Branche auswirken. Unternehmen können ihre Tätigkeiten in Mitgliedstaaten mit niedrigeren Arbeitskosten ausflaggen. Wenn dies im Einklang mit den Anforderungen an die Niederlassung gemäß Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 erfolgt, kann die Ausflaggung zu grenzüberschreitenden Investitionsströmen beitragen und die Integration des EU-Verkehrsmarktes fördern. Bestimmte Fälle der Ausflaggung (wenn Tätigkeiten beispielsweise ausschließlich in einem

---

19 Im Juli 2013 bestanden in 21 der 28 Mitgliedstaaten der EU (in allen außer Dänemark, Deutschland, Italien, Zypern, Österreich, Finnland und Schweden) nationale Rechtsvorschriften zur Festsetzung eines Mindestlohns per Gesetz oder durch eine sektorübergreifende Vereinbarung. In den Ländern, in denen kein Mindestlohn festgesetzt wird, bestehen Tarifverträge. Allerdings ist es möglich, dass diese Tarifverträge nur für bestimmte Unternehmen gelten (solche etwa, die Mitglied einer Handelskammer sind) und dass sie sich innerhalb des Mitgliedstaats von Region zu Region unterscheiden.

20 Gemäß Verordnung (EG) Nr. 561/2006 sind entfernungsabhängige Zulagen unzulässig, wenn sie geeignet sind, die Sicherheit im Straßenverkehr zu gefährden.

anderen Mitgliedstaat als dem der Zulassung durchgeführt werden) können jedoch ein Zeichen für die absichtliche Vermeidung von Steuern und Beschäftigungsabgaben sein.

Obwohl die Situation einzelner Märkte genauer zu untersuchen ist, gibt es Anhaltspunkte dafür, dass sich die Unterschiede zwischen den Lohnniveaus soweit verringert haben, dass ein geringeres Risiko rechtswidrigen Verhaltens besteht.[21] Die Bemühungen um eine bessere Durchsetzung der Bestimmungen müssen aber fortgesetzt werden. Trotz weiterhin bestehender Unterschiede steigen die Arbeitskosten in absoluten Zahlen in den Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind, rascher als in den anderen Mitgliedstaaten. Unter Berücksichtigung aller Vergütungselemente scheinen sich die Löhne rumänischer Lastwagenfahrer im grenzüberschreitenden Verkehr dem Lohnniveau spanischer Kraftverkehrsunternehmer anzugleichen (4-5 EUR/Stunde).[22] Diese Entwicklungen stehen im Einklang mit der Konvergenz der durchschnittlichen Lohnniveaus in der EU, wie in Abbildung 8 verdeutlicht. Die Lohnunterschiede im Güterkraftverkehr sind somit vergleichbar mit den Unterschieden, die hinsichtlich der Durchschnittslöhne in der gesamten EU und über alle Branchen hinweg bestehen. Das unten stehende Diagramm zeigt den relativen Anstieg der Löhne für die Arbeitnehmer in der EU-12 im Vergleich zum Anstieg der Löhne bei den Arbeitnehmern in der EU-15.

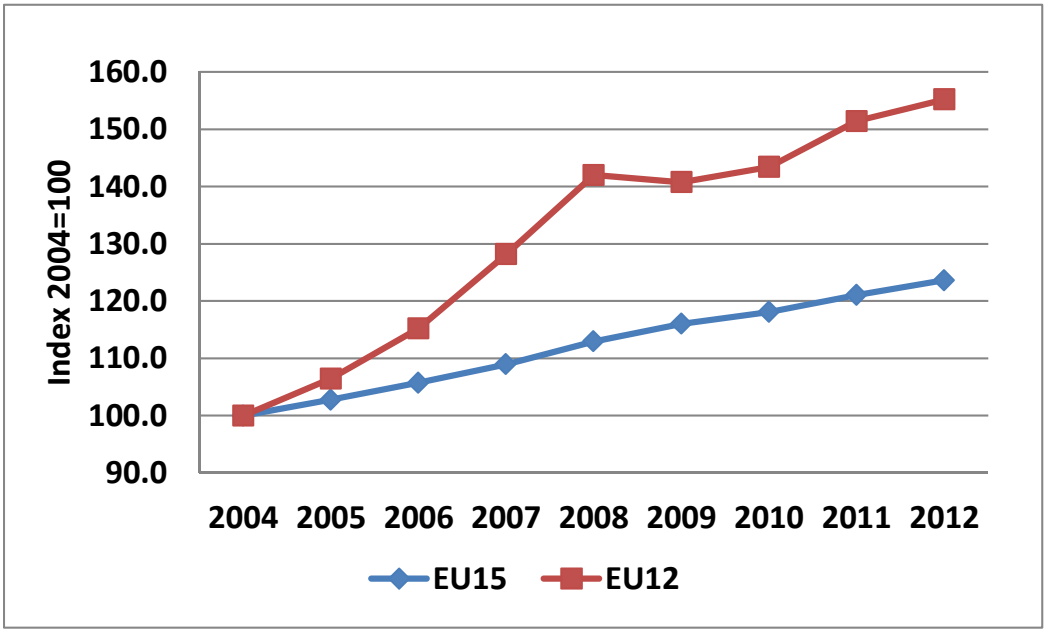


Abbildung 8: Entwicklung des Arbeitskostenindex in der gewerblichen Wirtschaft in den Mitgliedstaaten der EU-15 und der EU-12 seit 2004. Quelle: Eurostat, GD MOVE.

Wie oben dargestellt, entsprechen die Unterschiede beim Lohnniveau im Güterkraftverkehr weitgehend den durchschnittlichen Lohnunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten in der gesamten Wirtschaft. Allerdings können die Unterschiede in diesem Sektor aufgrund der Mobilität der Beförderungstätigkeit größere Auswirkungen auf den Wettbewerb in dieser

[21] Auch zu Hause wird gut verdient - Deutscher Arbeitsmarkt für bulgarische und rumänische LKW-Fahrer wenig attraktiv, Deutsche Verkehrszeitung, 28. Januar 2014.

[22] Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union, AECOM 2013.

Branche haben. Im Gegensatz zu anderen Sektoren können die Beförderungsdienstleistungen zeitweilig in anderen Mitgliedstaaten erbracht werden, während die Lohnbedingungen des Mitgliedstaats der Niederlassung zum Teil beibehalten werden. In der EU bestehen jedoch Rechtsvorschriften, die in einigen Fällen den Schutz gebietsfremder Arbeitnehmer, die zeitweilig Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten erbringen, erhöhen können. So gilt die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern[23] für Kraftfahrer, wenn diese in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Die Verordnung (EG) Nr. 593/2008 über vertragliche Schuldverhältnisse[24] enthält allgemeine Kriterien für die Bestimmung des auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendenden Rechts. In bestimmten Fällen kann das normalerweise anwendbare Recht außer Acht gelassen und durch die zwingenden Vorschriften im Sinne des internationalen Privatrechts ersetzt werden, die am Ort der üblichen Erbringung der Arbeitsleistung gelten (Artikel 8).

3.3. Entwicklung der Kraftstoffkosten

Die Kraftstoffkosten haben sich überall in der EU an der Entwicklung der Rohölpreise auf den internationalen Märkten orientiert und unterscheiden sich kaum voneinander. Dies ist zum Teil auf die derzeit stattfindende schrittweise Harmonisierung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom in der Europäischen Union zurückzuführen, die den Bestimmungen der Richtlinie 2003/96/EG des Rates („Energiebesteuerungsrichtlinie“) unterliegt.[25] So wird unter anderem die Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle harmonisiert, indem die Richtlinie Mindeststeuerbeträge für Energieerzeugnisse festlegt, die als Kraftstoffe verwendet werden. Es steht den Mitgliedstaaten jedoch frei, ihre eigenen nationalen Steuersätze nach eigenem Gutdünken festzusetzen. Die nationalen Steuersätze sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Am geringsten sind die Kraftstoffkosten in Luxemburg, am höchsten im Vereinigten Königreich.

---

[23] 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.

[24] 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.

[25] Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51.

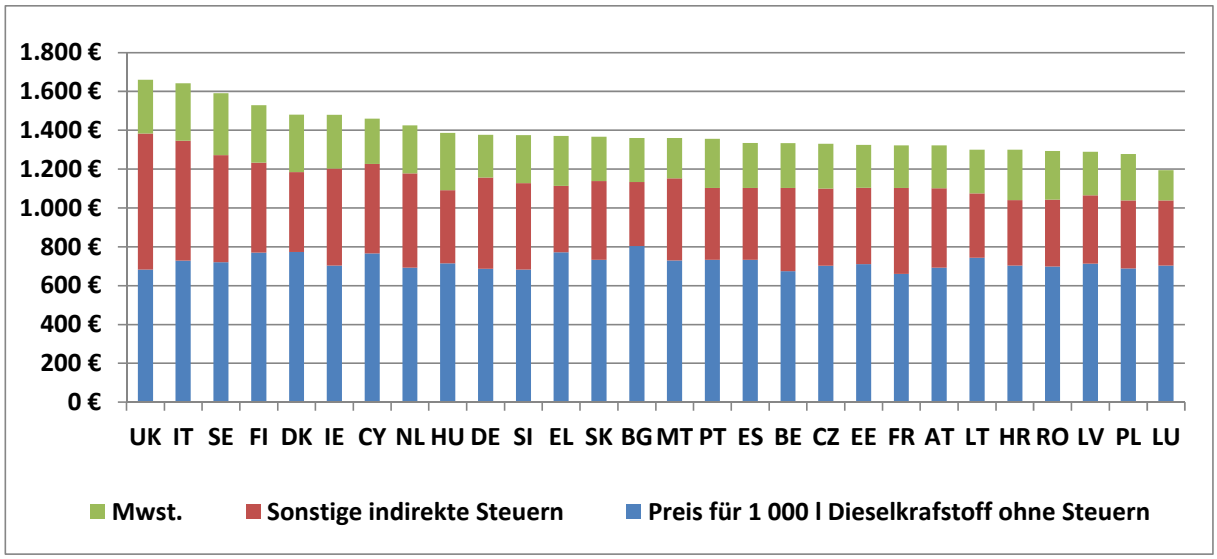


Abbildung 9: Übliche Dieselkraftstoffkosten je 1000 Liter nach Mitgliedstaat (Januar 2014). Quelle: Marktbeobachtungsstelle Öl-Bulletin, 2014, Europäische Kommission, GD Energie.

3.4. Weitere Kostenfaktoren

Neben den beiden oben genannten Hauptkostenfaktoren haben die Kraftverkehrsunternehmen weitere Kosten zu tragen, zum Beispiel:

– Einmalige Gebühren im Zusammenhang mit der Niederlassung des Unternehmens (einschließlich Erwerb und Zulassung der Fahrzeuge);

– regelmäßig zu entrichtende Steuern, die an den Besitz oder den Betrieb von Fahrzeugen geknüpft sind;

– Steuern, die sich aus der Nutzung der Fahrzeuge ergeben (Einkommensteuer, zeit- oder entfernungsabhängige Straßenbenutzungsgebühren).

Die relative Höhe dieser Gebühren kann das unternehmerische Verhalten beeinflussen. Signifikante Unterschiede bei der Höhe dieser Gebühren können Fälle unrechtmäßiger Ausflaggung begünstigen, was wiederum gesetzestreue Unternehmen benachteiligt. Obwohl sich das Niveau der Steuern und Abgaben noch immer unterscheidet, gibt es Anhaltspunkte dafür, dass sich die Nettobeträge der pro Fahrzeug gezahlten Abgaben überall in der EU aneinander angleichen.

Unterschiede bestehen nach wie vor bei der Höhe der Niederlassungskosten, der Fahrzeugzulassungskosten und der Kraftfahrzeugsteuern. Die Gebühren für die Niederlassung variieren beispielsweise von einer einmaligen Gebühr von rund 40 EUR in der Tschechischen Republik bis zu über 1 000 EUR in Bulgarien.[26] Auch die Fahrzeugsteuern (sowohl Zulassungs- als auch Eigentumssteuern) variieren zwischen den Mitgliedstaaten. Die Unterschiede bei der Abgabenhöhe richten sich dabei nicht danach, ob die Mitgliedstaaten der EU-12 oder der EU-15 angehören, wie dies bei den Arbeitskosten zu beobachten ist. Die jährlichen Kraftfahrzeugsteuern unterliegen beispielsweise einer Schwankungsbreite von 1 bis

[26] Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union, AECOM 2013.

10, wie aus der Abbildung 10 unten hervorgeht. Zu den zehn Mitgliedstaaten, die die höchsten Kraftfahrzeugsteuern erheben, gehören drei Mitgliedstaaten der EU-12 (Tschechische Republik, Ungarn und Bulgarien).

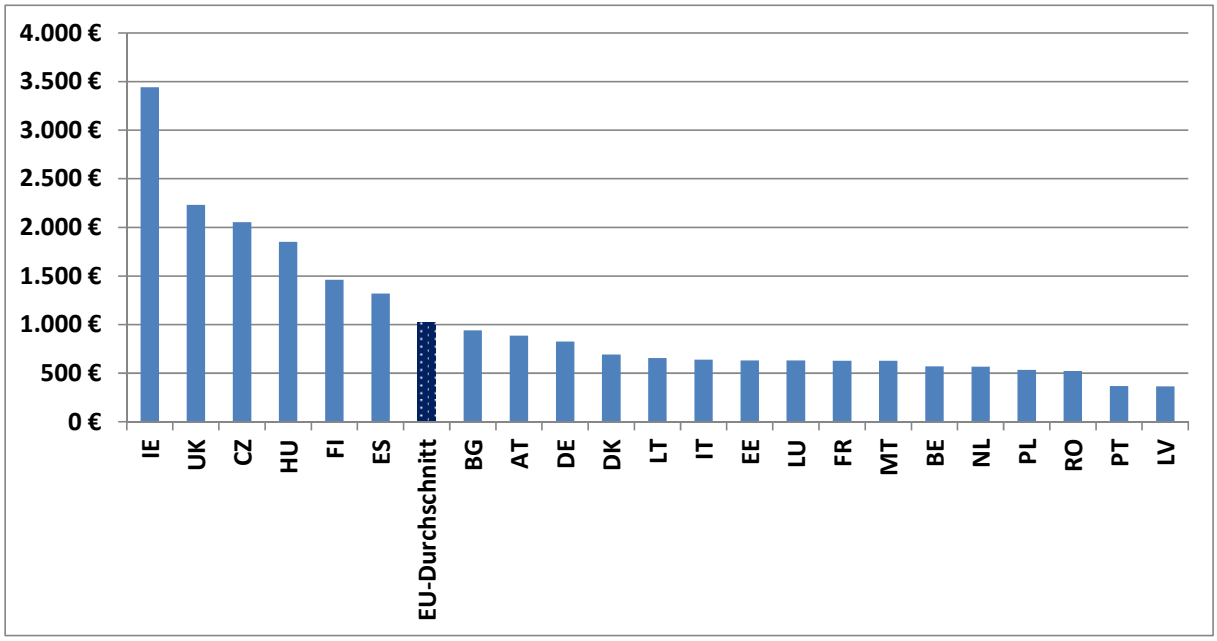


Abbildung 10: Jährliche Kraftfahrzeugsteuer (EUR) für eine Standardkombination aus Zugmaschine und Sattelanhänger (2012), Quelle: ACEA-Steuerratgeber 2012.

Ohne die Höhe der Unterschiede bei den einzelnen Kostenelementen detailliert zu analysieren, ist die Feststellung interessant, dass sich die durchschnittlichen Steuern und Abgaben auf Inlandsstrecken trotz dieser Unterschiede nicht wesentlich zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden. Nach Berechnungen der OECD (siehe Abbildung 11) belaufen sich die Nettobeträge der pro Fahrzeugkilometer gezahlten Abgaben auf durchschnittlich 0,18 EUR, wobei zwischen den Mitgliedstaaten relativ geringe Schwankungen zu verzeichnen sind. Die höchsten Abgaben in der EU fallen in Deutschland an (0,38 EUR pro Fahrzeugkilometer) und die niedrigsten in Bulgarien, Luxemburg, Lettland, Litauen und Rumänien (0,11 EUR pro Fahrzeugkilometer).

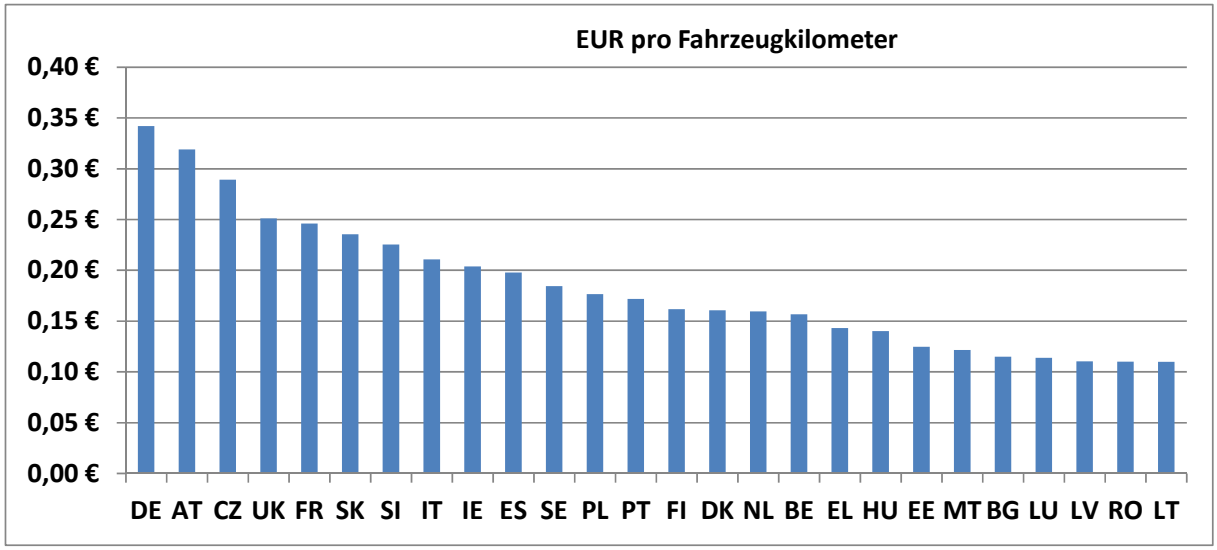


Abbildung 11: Nettobetrag der pro Fahrzeugkilometer bezahlten Abgaben (Inlandsstrecken, 2012). Quelle: Road Haulage Charges and Taxes. Summary analysis and data tables 1998-2012, OECD 2013.

Dies liegt möglicherweise an der zunehmenden Erhebung von gebietsbezogenen Straßenbenutzungsgebühren (Vignetten und Maut) durch die Mitgliedstaaten. Seit der Annahme und späteren Überarbeitung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge[27] hat eine zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten Systeme zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren eingeführt. Angesichts der konvergierenden Kostenstruktur werden Güterkraftverkehrsunternehmen in der EU zunehmend gefordert sein, ihre Effizienz und die Qualität ihrer Dienstleistung zu verbessern. Diese Verbesserung käme nicht nur den Kunden der Güterverkehrsbranche, insbesondere den Spediteuren und dem Einzelhandel, zugute, sondern sie würde sich auch positiv auf die Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft insgesamt auswirken.

4. DURCHSETZUNG DER VORSCHRIFTEN ÜBER DEN ZUGANG ZUM GÜTERKRAFTVERKEHRSMARKT

Die Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009[28] und (EG) Nr. 1072/2009 zielen darauf ab, den Unternehmen fairen Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs zu ermöglichen, indem sie unter anderem zusätzliche Kriterien bereitstellen, anhand derer die Durchsetzungsbehörden die Einhaltung der Vorschriften kontrollieren können. Die korrekte Durchsetzung dieser Verordnungen ist notwendig, um sicherzustellen, dass die auf dem Güterkraftverkehrsmarkt tätigen Unternehmen zuverlässig sind und unter gleichen Bedingungen in Wettbewerb treten. Gleichwohl ist die Durchsetzung bestimmter Vorschriften der Verordnungen noch immer mit Problemen verbunden. Insbesondere zwei Aspekte stellen Güterkraftverkehrsunternehmer und Durchsetzungsbehörden vor Schwierigkeiten: die Vorschriften über eine tatsächliche und dauerhafte Niederlassung im Falle der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und die Bestimmungen über die Kabotage im Falle der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009.

4.1. Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009

In der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 über die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers wurden verschiedene Rechtsvorschriften zusammengeführt mit dem Ziel, ihre Durchsetzung zu vereinfachen und zu ergänzen. Außerdem wurden zusätzliche Anforderungen eingeführt, darunter insbesondere ein Kriterium für die tatsächliche und dauerhafte Niederlassung von Kraftverkehrsunternehmen, Bestimmungen über ein einheitliches Muster für Gemeinschaftslizenzen, spezifische Anforderungen an Verkehrsleiter und an die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der

---

[27] Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, geändert durch die Richtlinien 2006/38/EG und 2011/76/EU.

[28] Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und zur Aufhebung der Richtlinie 96/26/EG des Rates, ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 51.

Durchsetzung (vor allem durch die Vernetzung der einzelstaatlichen elektronischen Register der Straßenverkehrsunternehmen, ERRU)

Diese Änderungen haben zu einer weiteren Harmonisierung beigetragen, vor allem, was das Muster der Gemeinschaftslizenzen betrifft. Um diese Verordnung vollständig umzusetzen, sind jedoch weitere Bemühungen notwendig, insbesondere im Bereich der vollständigen Vernetzung der elektronischen Register der Straßenverkehrsunternehmen. Vereinzelte Berichte zeigen außerdem, dass Briefkastenfirmen (d. h. Firmen, die ihren Sitz aus steuerlichen Gründen in einem Mitgliedstaat haben, in dem sie weder ihre Verwaltungstätigkeit noch ihre betriebliche Tätigkeit ausüben, was gegen Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 verstößt) noch immer in einigen Mitgliedstaaten existieren. Diese Praxis steht im Widerspruch zur Absicht des Gesetzgebers. Obwohl solche Praktiken gelegentlich dokumentiert werden[29], ist es aufgrund ihres rechtswidrigen Charakters weiterhin schwierig, das Ausmaß solcher Verstöße genau zu bestimmen.

Dass solche Briefkastengesellschaften nach wie vor bestehen, ist darauf zurückzuführen, dass in den betreffenden Mitgliedstaaten weniger Ressourcen für die Durchsetzung zur Verfügung stehen und dieser Aufgabe geringere Priorität beigemessen wird. Für diejenigen Mitgliedstaaten, die solche Unternehmen den betreffenden Zulassungsmitgliedstaaten melden, kann dies Probleme aufwerfen, da sie sich möglicherweise nicht darauf verlassen können, dass sie von den entsprechenden Stellen im Zulassungsmitgliedstaat angemessen unterstützt werden. Darüber hinaus sind die Bestimmungen zur Durchsetzung der Bedingung der „dauerhaften Niederlassung“ unzulänglich.[30] Es scheint daher notwendig, in diesem Bereich für eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit und eine strengere Durchsetzung der entsprechenden Bestimmungen zu sorgen.

4.2. Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 Umsetzungsprobleme und nationale Entwicklungen

Durchsetzungsbehörden wie auch Kraftverkehrsunternehmer berichten von unterschiedlichen Methoden, die zur Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 verwendet werden. Solche Unterschiede können Kraftverkehrsunternehmer davon abhalten, auf innerstaatlichen Güterkraftverkehrsmärkten im Ausland tätig zu werden. Trotz der Bemühungen um eine Klarstellung der Begriffe der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009[31] bestehen nach wie vor Unterschiede bei der Umsetzung bestimmter Vorschriften. Finnland beispielsweise betrachtet Fahrten, die mit häufigen Stopps verbunden sind (Fahrten, bei denen der Spediteur Teile einer einzigen Ladung an verschiedenen Bestimmungsorten, z. B. verschiedenen Zweigstellen eines Unternehmens, ablädt) als mehrere Beförderungen, während solche Fahrten in anderen

---

29 The inspection activity within posting of workers in the road transport: a guide for control authorities. Abschlussbericht des TRANSPO-Projekts, März 2012. www.tagliacarne.it/download/229.html

30 In Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 ist hierzu festgelegt: „Bis zum 31. Dezember 2014 müssen die Mitgliedstaaten die Kontrollen mindestens alle fünf Jahre durchführen, um sich zu vergewissern, dass die Unternehmen alle Anforderungen [für die Ausübung des Berufs des Kraftverkehrsunternehmers] erfüllen.“

31 The new cabotage regime under Regulation (EC) No 1072/2009, Questions & Answers. Europäische Kommission, 2011. http://ec.europa.eu/transport/modes/road/haulage/doc/qa_the_new_cabotage_regime_2011.pdf

Ländern als eine einzige Beförderung gezählt werden. Die Durchsetzungsbehörden in Dänemark und Finnland verlangen, dass die Kraftverkehrsunternehmer im Falle einer Kontrolle vor Ort Belege für die Kabotagebeförderung in der Form eines Frachtbriefes vorlegen können. Andere räumen den Verkehrsunternehmern eine gewisse Frist ein, um diese Informationen beizubringen, wenn sie nicht unmittelbar verfügbar sind, zum Beispiel, weil der Frachtbrief nicht bei der Ladung mitgeführt wird.

In mehreren Mitgliedstaaten besteht darüber hinaus die Tendenz, die Bedingungen, unter denen Kraftverkehrsunternehmer grenzüberschreitende Transporte und Kabotagebeförderungen durchführen können, durch regulatorische Mittel und Durchsetzungspraktiken einzuschränken. Ein Beispiel hierfür ist die Diskriminierung von Fahrzeugen, die einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Tochtergesellschaft eines inländischen Unternehmens gehören, durch die Durchsetzungsbehörden oder die Anwendung restriktiver Bestimmungen auf Warenarten, die hauptsächlich von gebietsfremden Verkehrsunternehmern befördert werden. Von den Behörden geduldete private Initiativen tragen zur Stigmatisierung ausländischer Kraftfahrer bei. So gibt es in einem Mitgliedstaat eine Smartphone-Anwendung zur Ortung und Verfolgung von im Ausland zugelassenen Lastkraftwagen, die sich bei einheimischen Fahrern einiger Beliebtheit erfreut. Langfristig gefährden solche regulatorischen und privaten Initiativen den Besitzstand des Binnenmarkts im Bereich Verkehr und insbesondere die Effizienzgewinne, die aus der Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Verkehr resultieren.

Die Relevanz solcher Praktiken erscheint umso fragwürdiger, als nur eine geringe Zahl von Verstößen gegen die Kabotagevorschriften dokumentiert sind. Obwohl Bedenken hinsichtlich der Durchführung rechtswidriger Kabotagebeförderungen bestehen (d. h. Kabotagebeförderungen, die die drei nach Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 zulässigen Beförderungen überschreiten, die nicht im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung oder nicht im Zeitraum von sieben Tagen nach einer internationalen Beförderung durchgeführt werden), konnten die Durchsetzungsbehörden diese Befürchtungen in der Regel nicht belegen. In den Mitgliedstaaten, in denen umfangreiche Kabotagekontrollen durchgeführt wurden, wurde nur eine geringe Zahl von Verstößen festgestellt (1,7 % aller kontrollierten Fahrzeuge im Falle Dänemarks[32]). Andere Verstöße, wie etwa die Nichteinhaltung von Lenkzeiten, die sich sowohl auf den Wettbewerb zwischen den Kraftverkehrsunternehmern als auch auf die Sicherheit auswirken, werden von den Durchsetzungsbehörden häufiger festgestellt.

Abschließend ist festzustellen, dass die Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) Nr. 1072/2009 in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich verstanden, ausgelegt und angewendet werden. Die Verkehrsunternehmer sehen sich daher mit einem Flickwerk kostspieliger und verwirrender Vorschriften konfrontiert, das durch das Verordnungspaket 2009 eigentlich beseitigt werden sollte.

---

[32] http://ekstrabladet.dk/112/article2107804.ece; weitere Informationen finden Sie unter: http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/TRU/spm/464/svar/1050069/1244171/index.htm?/samling/20121/almdel/TRU/spm/464/svar/1050069/1244171/index.htm

4.3. Überarbeitung der Verordnungen im Rahmen von REFIT

In ihrer Mitteilung über die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung in der EU vom Dezember 2012[33] brachte die Kommission ein Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) auf den Weg, das die Rechtsvorschriften der EU klarer machen und den regelungsbedingten Verwaltungsaufwand verringern soll. Im Rahmen der auf die Mitteilung folgenden Überprüfung von Rechtsvorschriften wurde die Überarbeitung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) Nr. 1072/2009 als prioritäre Aufgabe ermittelt. Eine Vereinfachung der Verordnungen werde die Kontrollbeamten in die Lage versetzen, sie effizienter und einheitlicher durchzusetzen, wodurch die Auslegung der Verordnungen für Kraftverkehrsunternehmer konsistenter und deren Tätigkeitsumfeld berechenbarer würde. Die Überarbeitung sollte zum einen darauf abzielen, die problematischen Begriffe der Verordnungen klarzustellen, darunter insbesondere die Definition der tatsächlichen und dauerhaften Niederlassung in Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und die Definition der Kabotage in Verordnung (EG) Nr. 1072/2009. Zum anderen sollte sie die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 weiter stärken. Schließlich könnte die Überarbeitung auch die Durchsetzung der Verordnungen verbessern. So werde die Einführung zusätzlicher präskriptiver Bestimmungen zur Häufigkeit und zu den Modalitäten der Kontrollen dazu beitragen, die bestehenden Diskrepanzen bei der Durchsetzung der Verordnungen zu beseitigen. Durch den gezielteren Einsatz neuer technischer Kontrollmöglichkeiten lasse sich die Durchsetzung außerdem effizienter gestalten, etwa durch die Verwendung der neuen Generation digitaler Fahrtenschreiber.

5. DIE SOZIALE DIMENSION DES GÜTERKRAFTVERKEHRSSEKTORS

Die EU-Gesetzgebung enthält sowohl allgemeine als auch sektorspezifische Rahmenvorschriften, die die Sicherheit im Straßenverkehr, angemessene Arbeitsbedingungen und einen unverfälschten Wettbewerb im Güterkraftverkehrssektor gewährleisten sollen. Dies umfasst u. a. die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zu Lenk- und Ruhezeiten[34] und die Richtlinie 2002/15/EG zur Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten ausüben[35]. Um die korrekte Umsetzung dieser Regelungen sicherzustellen, werden diese Bestimmungen durch weitere Vorschriften ergänzt, z. B. Mindestbedingungen für die Durchführung von Kontrollen (Richtlinie 2006/22/EG[36]) und ausführliche rechtliche und technische Vorschriften für das Kontrollgerät im Straßenverkehr (Verordnung (EWG) Nr. 3821/85[37]). Eine unzureichende

---

33 Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften (COM(2012)746).

34 Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates, ABl. L 102, 11.4.2006, S. 1.

35 Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 35.

36 Richtlinie 2006/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates, ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 35.

37 Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr, ABl. L 370 vom 31.12.1985, S. 8.

Einhaltung dieser Vorschriften kann negative Auswirkungen haben. Sie kann zum Beispiel zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Kraftfahrern sowie zu erhöhten Risiken für Kraftfahrer und andere Verkehrsteilnehmer im Straßenverkehr führen und Unternehmen benachteiligen, die die Vorschriften einhalten.

Es finden kontinuierliche Bemühungen statt, um die Durchsetzung dieser Bestimmungen weiter zu verbessern. So arbeitet die Kommission unter anderem Leitlinien und Klarstellungshinweise aus, die sie den Mitgliedstaaten und Interessengruppen zur Verfügung stellt.[38] Allerdings sind diese Leitlinien nicht verbindlich. Die Kommission kann daher keine Sanktionen gegen Mitgliedstaaten verhängen, die sich nicht an die Leitlinien halten. Die Ausarbeitung von Leitlinien erweist sich darüber hinaus als schwierig (Leitlinien zum „24-Stunden-Zeitraum“ für die Berechnung der Lenk- und Ruhezeiten werden bereits seit mehr als vier Jahren diskutiert, und eine abschließende Einigung über den Wortlaut steht noch aus). Die Erfolgsbilanz der Mitgliedstaaten, die die unter ihrer Mitwirkung von dem zuständigen Ausschuss herausgegebenen Leitlinien tatsächlich anwenden, weist ebenfalls erhebliche Unterschiede auf.

Die Bemühungen werden in Zusammenarbeit mit den Interessenträgern fortgesetzt. Das TRACE-Projekt[39] zur Ausarbeitung eines gemeinsamen Ausbildungscurriculums für Vollzugsbeamte bei Straßenkontrollen wurde abgeschlossen. Im Rahmen des 2011 veröffentlichten Weißbuchs zum Verkehr[40] wurde die Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen als prioritäre Aufgabe ermittelt.

5.1. Arbeitsbedingungen

Die Arbeitsbedingungen im Güterkraftverkehr sind schwierig, wie sich an der geringen Attraktivität dieses Sektors zeigt. Zu den Gründen dafür gehören der mobile Charakter der Beförderungstätigkeit und die langen Abwesenheitszeiten vom Stützpunkt. Als weitere Risikofaktoren ermittelte die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das Just-in-time-Management und die Kundenanforderungen, die zu einem hohen Druck am Arbeitsplatz führen, den Umstand, dass Kraftfahrer oftmals allein oder am Standort von Dritten arbeiten, den zunehmenden Einsatz von Fernüberwachung und komplexen Technologien, die Arbeitsplatzgestaltung, den Zugang zu Einrichtungen und Dienstleistungen (Hygiene, Nahrungsmittel und Gesundheit), Infektionskrankheiten, Gewalt und tätliche Übergriffe, längeres Sitzen und Exposition gegenüber Vibrationen, Unfallrisiken beim Be- und Entladen sowie die Straßenverkehrssicherheitsrisiken, die mit einer Tätigkeit im Straßenverkehr verbunden sind.[41] In demselben Bericht werden auch die untypischen Arbeitszeiten in der Branche als ein Faktor genannt, der sich negativ auf die Gesundheit auswirken kann. Insgesamt nehmen Unfälle, an denen Lastkraftwagen beteiligt sind, jedoch ab, während die Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten immer besser eingehalten werden.[42]

Die zunehmende Verbreitung des Just-in-Time-Managements, das durch neue technische Entwicklungen im Logistiksektor ermöglicht wurde, bedeutet, dass die Fahrer bei der Einhaltung ihrer Lieferfristen einem hohen Druck ausgesetzt sind. Der Druck auf die Arbeitnehmer im Straßengüterverkehr ist dabei während der anhaltenden Wirtschaftskrise

---

38 http://ec.europa.eu/transport/modes/road/social_provisions/driving_time/guidance_notes_en.htm

39 http://www.traceproject.eu

40 Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, KOM(2011) 144 endgültig.

41 OSH in figures: Occupational safety and health in the transport sector — An overview, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2011.

42 Overview and Evaluation of Enforcement in the EU Social Legislation for the Professional Road Transport Sector, Europäisches Parlament 2012.

offenbar noch stärker geworden, was Interessenvertreter auf verschiedene rechtswidrige Praktiken zurückführen, etwa das Überschreiten der Lenkzeiten, erfolgsabhängige Vergütungen, die die Sicherheit im Straßenverkehr gefährden, und Scheinselbstständigkeit.[43] Die wichtigsten sozialen Themen, die nach Auffassung der Interessengruppen künftige legislative Maßnahmen erfordern, sind in Tabelle 2 aufgeführt.

Problem	**Gewichtung**
Illegale/unfaire Beschäftigungsmodelle, die zu Sozialdumping führen (einschließlich „Briefkasten-gesellschaften“)	*****
Mangelnde Durchsetzung und Kontrollen	*****
Unvollständige Harmonisierung der Sozialvorschriften in den Mitgliedstaaten der EU-27	****
Rechtswidrige Kabotagebeförderungen	****
Qualität von Rastanlagen und Service-Einrichtungen	***
Lenk- und Ruhezeiten	**

Tabelle 2: Von den Interessengruppen ermittelte Probleme, die ein künftiges gesetzgeberisches Tätigwerden im Hinblick auf die sozialen und Arbeitsbedingungen im Straßengüterverkehr erfordern. Quelle: Die sozialen und Arbeitsbedingungen von Güterkraftverkehrsunternehmern, Europäisches Parlament, 2013.

Die von den Interessengruppen hervorgehobenen Probleme in Tabelle 2 sind eng mit der Umsetzung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) Nr. 1072/2009 verknüpft, auch wenn die Durchsetzung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Die unbefriedigende Durchsetzung dieser Bestimmungen kann auf das Fehlen verbindlicher Vorschriften über die Anzahl und die Häufigkeit von Kontrollen in den zwei Verordnungen zurückgeführt werden. Dieser Mangel wirft auch für die Kommission Schwierigkeiten bei der Überwachung der Umsetzung der Verordnungen auf. Die Einführung verbindlicher Vorschriften zur Durchsetzung könnte hier Abhilfe schaffen.

Die Lenk- und Ruhezeiten geben weiterhin Anlass zu Besorgnis. Jüngere Evaluierungen zeigen zwar, dass bei der Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften Verbesserungen zu verzeichnen sind[44], doch bestehen die zwischen den Mitgliedstaaten festgestellten Unterschiede bei den Durchsetzungsverfahren weiterhin[45]. So variiert nicht nur der Anteil der an der Straße und der auf dem Betriebsgelände der Kraftverkehrsunternehmen durchgeführten Kontrollen, sondern auch der Anteil der überprüften Arbeitstage. Dies spiegelt nicht nur die Unterschiede wider, die in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die für die Durchsetzung zur Verfügung stehenden Ressourcen bestehen, sondern auch die Unterschiede auf den Verkehrsmärkten (während Kontrollen auf dem Betriebsgelände vor allem in Mitgliedstaaten wirksam sind, in denen große Unternehmen vorherrschen, sind Straßenkontrollen möglicherweise eher auf Märkten effektiv, die von kleinen Unternehmen dominiert werden).

---

43 Die sozialen und Arbeitsbedingungen von Güterkraftverkehrsunternehmern, Europäisches Parlament, 2013.

44 Report on the implementation in 2009-2010 of Regulation (EC) No 561/2006 on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport and of Directive 2002/15/EC on the organisation of the working time of persons performing mobile road transport activities, SWD(2012) 270 final.

45 Overview and Evaluation of Enforcement in the EU Social Legislation for the Professional Road Transport Sector, Europäisches Parlament 2012.

Jüngsten Studien zufolge scheinen die mit dem Wettbewerb im Sozialversicherungsbereich verbundenen Risiken beschränkt zu sein, was auf die zunehmende Angleichung der produktivitätsbereinigten Arbeitskosten und die Harmonisierung einer Reihe von Arbeitsnormen zurückzuführen ist. Der Grad der Durchsetzung der Sozial- und Arbeitsvorschriften scheint außerdem in Mitgliedstaaten mit einer niedrigeren Kostenbasis nicht schlechter zu sein als in anderen Mitgliedstaaten. Es gibt somit keine Anhaltspunkte dafür, dass die Nichteinhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen ihnen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen würde.[46] Dessen ungeachtet müssen die Bemühungen um die Verbesserung der Durchsetzung sektorübergreifender Sozialvorschriften im Güterkraftverkehr überall fortgesetzt werden.

5.2. Einstellung auf den Wandel

Der Güterkraftverkehrssektor ist bereits seit einiger Zeit Entwicklungen ausgesetzt, die zu wichtigen langfristigen Änderungen führen werden. Eine davon ist der bereits spürbar werdende Mangel an Kraftfahrern. Kraftfahrer sind eine alternde Bevölkerungsgruppe; allein in Deutschland werden in den nächsten 10 bis 15 Jahren voraussichtlich mehr als 250 000 Kraftfahrer in Rente gehen.[47] Zusammen mit dem bereits vor der Wirtschaftskrise festgestellten Mangel an qualifizierten Kraftfahrern wird dieses schrumpfende Arbeitskräftepotenzial die Möglichkeiten der Kraftverkehrsunternehmen, Personal zu finden, erheblich beeinträchtigen. Die Auswirkungen dieses Mangels sind in manchen Mitgliedstaaten wie Lettland bereits spürbar, wo Fahrpersonal aus Drittstaaten angeworben wird — derzeit noch in überschaubarer Zahl.

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz verweist darauf, dass die Tätigkeitsinhalte des Kraftfahrers einem Wandel unterworfen sind. Der zunehmende Einsatz von Technologie ist zu einem bestimmenden Merkmal im internationalen Verkehr geworden. Bordcomputer, eine neue Generation digitaler Fahrtenschreiber und andere Telematikgeräte spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Organisation der Verkehrsbewegungen und der Überwachung der Einhaltung der geltenden Vorschriften. Weitere technische Verbesserungen (neue Antriebssysteme, automatische Fahrzeugführungssysteme) werden das Berufsbild des Kraftfahrers noch mehr verändern. Dies und das zunehmend höhere Durchschnittsalter der Fahrer stellen neue Anforderungen an die Ausbildung von Kraftfahrern. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, kommt nicht nur dem lebenslangen Lernen hohe Priorität zu, auch das Ausbildungscurriculum angehender Kraftfahrer muss angepasst werden.

Die Kommission wird ihren Dialog mit den Mitgliedstaaten und Interessengruppen fortsetzen, um diese Veränderungen zu antizipieren. Mit dem Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog steht ein Instrument zur Verfügung, um proaktiv auf die bevorstehenden Herausforderungen einzugehen. Beiträge der Sozialpartner zu einer Vereinbarung über Sozialregelungen für Berufskraftfahrer, wie im Verkehrsweißbuch von 2011 unter der Initiative 8 vorgeschlagen, sind willkommen. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung. Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“[48] betont hat, ist es für eine wettbewerbsfähige und wirksame Industriepolitik von wesentlicher Bedeutung, dass die Herausforderungen des Arbeitsmarktes im Rahmen des sozialen Dialogs in Angriff genommen werden. Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Mangels an Kraftfahrern sollten auch Maßnahmen zur Verbesserung der Nutzung von Fahrzeugen gefördert werden (z. B. Erleichterung der

---

46 Social Competition in the EU: Myths and Realities, Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2013.

47 ZF-Zukunftsstudie Fernfahrer. Der Mensch im Transport- und Logistikmarkt, Institut für Nachhaltigkeit in Verkehr und Logistik, Stuttgart 2012.

48 KOM(2010) 614 endgültig.

Ladungskonsolidierung, Distributionsplanung). Positive Impulse für den Umgang mit diesem Mangel könnten außerdem von einer Öffnung des Marktes ausgehen, die wahrscheinlich auch zu einer effizienteren Nutzung von Fahrzeugen beitragen würde.

6. SONSTIGE ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DER REGULIERUNG

Nach dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 hat der EU-Gesetzgeber Schritte zur weiteren Harmonisierung des Binnenmarkts für den Güterverkehr unternommen und zusätzliche Rechtsvorschriften erlassen, die im Folgenden erläutert werden. Im Rahmen der Marktöffnung tragen diese Entwicklungen dazu bei, die Marktbedingungen für die Kraftverkehrsunternehmer in der EU zu harmonisieren.

6.1. Straßenbenutzungsgebühren

Die Richtlinie 1999/62/EG, geändert durch Richtlinie 2006/38/EG, wurde durch die Richtlinie 2011/76/EU weiter modifiziert. Diese Richtlinie legt einen gemeinsamen Rahmen für die Mitgliedstaaten fest, die entfernungsabhängige Mautgebühren oder zeitabhängige Benutzungsgebühren (Vignetten) für schwere Nutzfahrzeuge (über 3,5 Tonnen) für die Benutzung bestimmter Verkehrswege erheben. Mit der Änderung der Richtlinie im Jahr 2011 wurden Elemente eingeführt, die dem Verursacherprinzip besser Rechnung tragen sollen; so wurden Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten geschaffen, die Gebühren für Kraftverkehrsunternehmen nach den Auswirkungen zu bemessen, die die von ihnen eingesetzten Fahrzeuge auf Luftqualität und Lärmbelastung haben. Zwar hat bislang noch kein Mitgliedstaat mit der Internalisierung externer Kosten begonnen, doch macht eine wachsende Zahl von Mitgliedstaaten inzwischen von einer Form der Wegeentgeltregelung Gebrauch.

- Bestehende Vignettensysteme: Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Litauen nutzen nationale Vignettensysteme für Lastkraftwagen. Das Vereinigte Königreich führt zum 1. April 2014 eine Vignette ein. Schweden, Dänemark, die Niederlande, Belgien und Luxemburg verwenden die gemeinsame „Eurovignette“.

- Im Aufbau befindliche Vignettensysteme: Lettland.

- Bestehende netzweite elektronische Mautsysteme: Deutschland, Österreich, Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei, Polen und Portugal.

- Im Aufbau befindliche netzweite elektronische Mautsysteme: Dänemark, Belgien und Frankreich. Frankreich wird die Gebühren nur auf bestehenden noch nicht gebührenpflichtigen staatlichen Autobahnen und Nationalstraßen anwenden, so dass es sein bestehendes an Autobahnkonzessionen geknüpftes Mautsystem mit physischen Barrieren beibehalten wird.

- Mautsysteme mit physischen Barrieren: u. a. Irland, Frankreich, Spanien, Italien, Slowenien und Griechenland. Obwohl auch andere Länder auf einigen Straßen manuell Maut erheben, fallen diese Zahlen kaum ins Gewicht. Polen und Portugal betreiben in einem Teil ihres Netzes ebenfalls Mautsysteme mit physischen Barrieren; dennoch werden sie zu den Ländern mit netzweiten elektronischen Mautsystemen gerechnet, da dieses das primäre System darstellt.

- Keine Maut: Lettland, Finnland, Estland, Malta und Zypern.

Darüber hinaus werden auch die Bemühungen um eine flächendeckende Einführung des europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS) fortgesetzt. Die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität des EETS sind in der Richtlinie 2004/52/EG[49] enthalten, während die Spezifikationen für das EETS in der Entscheidung 2009/750/EG der Kommission[50] festgelegt sind, die im Oktober 2009 in Kraft trat. Die Bemühungen konzentrieren sich derzeit auf regionale elektronische Mautdienste, die den Weg für eine EU-weite Erfassung ebnen sollen.

6.2. Fahrzeugspezifikationen

Die Kriterien, die für die von Kraftverkehrsunternehmen der EU eingesetzten Fahrzeuge gelten, haben sich seit der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 erheblich geändert. Das Inkrafttreten der Euro-6-Emissionsnorm im Januar 2013 (nach dem Inkrafttreten der Euro-5-Emissionsnorm im Jahr 2008) hat zu einer rascheren Erneuerung der Fahrzeugflotten in der EU-15 wie auch in der EU-12 geführt, wo das Durchschnittsalter der eingesetzten Fahrzeuge höher ist.[51] Insgesamt werden im grenzüberschreitenden Kraftverkehr modernere Fahrzeuge eingesetzt als im innerstaatlichen Verkehr, was zum Teil auf die geringeren Mautgebühren für solche Fahrzeuge und ihren geringeren Kraftstoffverbrauch zurückzuführen ist, zum Teil aber auch mit der Notwendigkeit zusammenhängt, sie wegen der schneller erreichten hohen Kilometerfahrleistung regelmäßig zu ersetzen.

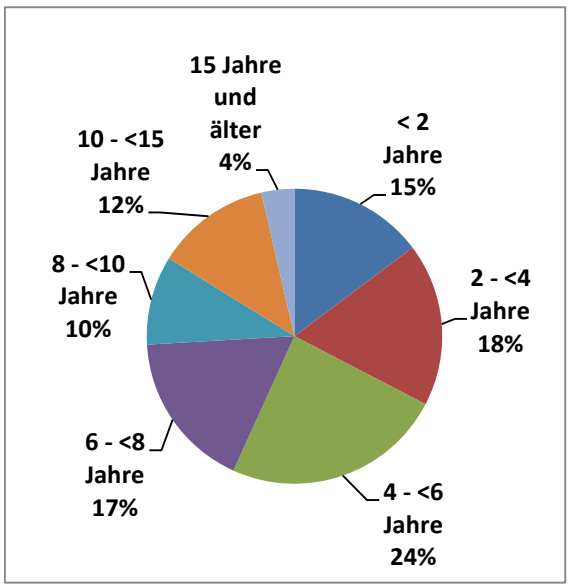


Abbildung 12: Altersverteilung der von Kraftfahrtunternehmen der EU-27 eingesetzten schweren Nutzfahrzeuge im Jahr 2012 (Prozentualer Anteil an den Gesamtfahrzeugkilometern). Quelle: Eurostat, GD MOVE.

---

49 Richtlinie 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft, ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 124.

50 Entscheidung 2009/750/EG der Kommission vom 6. Oktober 2009 über die Festlegung der Merkmale des europäischen elektronischen Mautdienstes und seiner technischen Komponenten, ABl. L 268 vom 13.10.2009, S. 11.

51 Im Durchschnitt entfällt die Hälfte aller von Kraftfahrtunternehmen der EU-15 zurückgelegten Fahrzeugkilometer auf Fahrzeuge, die bis zu fünf Jahren alt sind. Bei den Kraftfahrtunternehmen der EU-12 liegt dieser Anteil eher bei einem Drittel (32 %). Die für grenzüberschreitende Beförderungen genutzten Flotten sind in der Regel weitaus jünger als die für Inlandsbeförderungen genutzten Fahrzeuge. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen keine nennenswerten Unterschiede, was das Durchschnittsalter der für grenzüberschreitende Beförderungen genutzten Fahrzeuge betrifft.

Im Bereich der Fahrzeugspezifikationen findet neben der Einführung der Euronormen noch eine weitere Harmonisierung statt. Sie basiert auf der Annahme harmonisierter Anforderungen an die europäische Typgenehmigung für schwere Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger, die 2012 in Kraft traten.[52]

6.3. Sicherheit im Straßenverkehr

Die Sicherheitsbilanz in der EU, einschließlich der für Lastkraftwagen (LKW), hat sich kontinuierlich verbessert und weist auch nach der Annahme der neuen Bestimmungen für den Zugang zum Güterverkehrsmarkt im Jahr 2009 keine Verschlechterung auf. Wie aus der unten stehenden Tabelle hervorgeht, ist die Zahl der tödlichen Unfälle, an denen Lastkraftwagen beteiligt sind, in nahezu allen betroffenen Mitgliedstaaten gesunken.

	2008			2009			2010			Veränderung zwischen 2010 und 2008 (LKW)
	LKW	Gesamt	% LKW-Anteil	LKW	Gesamt	% LKW-Anteil	LKW	Gesamt	% LKW-Anteil	
Belgien	122	944	13 %	117	944	12 %	111	840	13 %	-9,0 %
Tschechische Republik	169	1076	16 %	163	901	18 %	175	802	22 %	+3,6 %
Dänemark	62	406	15 %	35	303	12 %	36	255	14 %	-41,9 %
Deutschland	625	4477	14 %	536	4152	13 %	534	3648	15 %	-14,6 %
Irland	44	280	16 %	22	238	9 %	13	212	6 %	-70,4 %
Griechenland	138	1553	9 %	113	1456	8 %	127	1258	10 %	-8,0 %
Spanien	452	3099	15 %	353	2714	13 %	333	2479	13 %	-26,3 %
Frankreich	596	4275	14 %	502	4273	12 %	552	3992	14 %	-7,4 %
Italien	977	4725	21 %	785	4237	19 %	835	4090	20 %	-14,5 %
Luxemburg	2	35	6 %	2	48	4 %	9	32	28 %	+350,0 %
Niederlande	107	677	16 %	95	644	15 %				
Österreich	107	679	16 %	81	633	13 %	97	552	18 %	-9,3 %
Polen	1155	5437	21 %	952	4572	21%	947	3908	24 %	-18,0 %
Portugal	112	885	13 %	120	840	14 %	95	937	10 %	-15,2 %

[52] Verordnung (EU) Nr. 1230/2012 der Kommission vom 12. Dezember 2012 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 661/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anforderungen an die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern bezüglich ihrer Massen und Abmessungen und zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 353 vom 21.12.2012, S. 31.

Rumänien	292	3061	10 %	252	2796	9 %	191	2377	8 %	-34,6 %
Slowenien	7	214	3 %	12	171	7 %	7	138	5 %	0,0 %
Finnland	106	344	31 %	70	279	25 %	92	272	34 %	-13,2 %
Schweden	72	397	18 %	45	358	13 %				
Vereinigtes Königreich	380	2645	14 %	287	2337	12 %	282	1965	14 %	-25,8 %

Tabelle 3: Tödliche Unfälle mit Beteiligung von LKW nach Mitgliedstaat (2008-2010). Quelle: Traffic Safety Basic Facts 2012, Heavy Goods Vehicles and Buses, Europäische Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit.[53]

Diese rückläufige Tendenz ist zum Teil auf den Rückgang des Güterkraftverkehrs zurückzuführen, der zwischen 2008 und 2010 um 7 % abnahm. Andere Faktoren dürften jedoch ebenfalls dazu beigetragen haben, die Häufigkeit von Unfällen mit Beteiligung von Lastkraftwagen zu verringern, so zum Beispiel technische Verbesserungen an den Fahrzeugen, die die Einhaltung der Verkehrsregeln verbessern. Eine Initiative, die in diesem Zusammenhang genannt werden muss, ist der Erlass von Vorschriften über eine bessere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verfolgung verschiedener Verkehrsdelikte.[54] Nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist am 7. November 2013 ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen dieser Richtlinie in den kommenden Monaten in vollem Umfang spürbar werden.

Dieser Trend dürfte sich künftig fortsetzen, da derzeit mehrere Vorschläge das Rechtsetzungsverfahren durchlaufen, die im Fall ihrer Annahme dazu beitragen werden, die Wartung der vorhandenen Fahrzeuge zu verbessern[55] und Fahrzeuge auf den Markt zu bringen, die für gefährdete Straßenbenutzer sicherer sind[56].

6.4. Kraftstoffbesteuerung

Energieerzeugnisse, darunter auch für gewerbliche Zwecke bestimmte Kraftstoffe, unterliegen der oben genannten Richtlinie 2003/96/EG zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Diese Richtlinie legt unter anderem Mindestsätze für die Verbrauchsteuer auf Kraftstoff fest. Am 13. April 2011 hat die Kommission einen Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie angenommen.[57] Im Falle seiner Annahme wird dieser Vorschlag

---

53 Einige Mitgliedstaaten übermittelten keine vergleichbaren Daten und sind hier deshalb nicht aufgeführt. Bei diesen Mitgliedstaaten handelt es sich um Bulgarien, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Malta und Zypern. Schweden und die Niederlande übermittelten keine Daten für 2010.

54 Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte, ABl. L 288 vom 5.11.2011, S. 1.

55 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die regelmäßige technische Überwachung der Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/40/EG, (COM(2012) 380 final).

56 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/53/EG vom 25. Juli 1996 zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Straßenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr, (COM(2013) 195 final).

57 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, (COM(2011) 169/3).

die Energiebesteuerung dahingehend anpassen, dass sie den Umweltauswirkungen der Kraftstoffe und anderen Energieerzeugnisse besser Rechnung trägt. Damit würde für die Kraftverkehrsunternehmen ein weiterer Anreiz geschaffen, umweltfreundlichere Fahrzeuge einzusetzen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

7.1. Marktlage

Die wichtigsten Entwicklungen auf dem Güterkraftverkehrsmarkt seit der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 sind übergreifende Trends wie zum Beispiel die Wirtschaftskrise und die sukzessiven Erweiterungen der EU. Obwohl sich der Sektor bis 2011 allmählich von der Krise zu erholen schien, ist das Beförderungsvolumen seitdem erneut zurückgegangen, was die Entwicklungen in der gesamten Wirtschaft widerspiegelt. Andere wichtige Trends, die bereits vor der Krise spürbar waren, wirken sich weiterhin prägend auf den Beförderungssektor aus, dies umfasst die wachsende Bedeutung von Spediteuren und unabhängigen Logistikdienstleistern für die Ladungskonsolidierung und die vertraglichen Beziehungen mit den Kraftverkehrsunternehmen.

Die Annahme des Straßenverkehrspakets im Jahr 2009 hat dazu beigetragen, dass Kraftverkehrsunternehmen und Durchsetzungsbehörden auf gemeinsame Zugangskriterien und Normen für den Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und den grenzüberschreitenden Güterverkehrsmarkt zurückgreifen können. Bestimmte Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 werfen jedoch Probleme bei der Anwendung auf, insbesondere jene, die sich auf die dauerhafte Niederlassung von Kraftverkehrsunternehmen und die Kabotage beziehen. Das Flickwerk nationaler Rechtsvorschriften, das durch die Neufassung der Vorschriften 2009 beseitigt werden sollte, tritt wieder hervor, mit negativen Folgen für den Verkehrsbinnenmarkt.

Schließlich muss sich die Branche einer Reihe von Zukunftsherausforderungen stellen. Um diese zu bewältigen, muss sie ihre Effizienz steigern. Der Mangel an Kraftfahrern wird durch die Krise zwar gemildert, doch gibt er nach wie vor Anlass zu Besorgnis; dies gilt insbesondere für den Mangel an Fahrern mit Spezialausbildung. Dies wird künftig zu neuen Anforderungen an Kraftfahrer und die entsprechenden Qualifikationen führen, wobei insbesondere auch die Überalterung der Beschäftigten zu berücksichtigen ist. Dazu kommt, dass die Arbeitsbedingungen im Güterkraftverkehr schwierig bleiben, während die vertraglichen Beziehungen weiterhin durch einen hohen Anteil an selbstständiger Tätigkeit gekennzeichnet sind. In Anbetracht des schrumpfenden Pools an verfügbaren Kraftfahrern müssen die Unternehmen die hohe Zahl von Leerfahrten verringern, um ihre Personalressourcen besser zu nutzen. Effizienzsteigerungen im Güterkraftverkehr werden dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft insgesamt zu verbessern.

7.2. Konvergenz der Marktindikatoren

Wie in anderen Bereichen der Wirtschaft bestehen auch im Güterkraftverkehr Unterschiede zwischen den Kostenstrukturen in den Mitgliedstaaten. Obwohl es unwahrscheinlich ist, dass diese Unterschiede vollständig verschwinden werden, hat sich ihre Kluft doch kontinuierlich verringert. Transportunternehmer, die im grenzüberschreitenden Kraftverkehr tätig sind, müssen Kosten wie Straßenbenutzungsgebühren und Kraftstoffkosten tragen, die auf alle Straßenbenutzer angewendet werden, ungeachtet davon, in welchem Mitgliedstaat das Fahrzeug zugelassen ist. Hinzu kommt, dass durch die Beteiligung von Kraftfahrern an grenzüberschreitenden Beförderungen, die traditionell höher vergütet sind, das Lohnniveau gestiegen ist, besonders in jenen Mitgliedstaaten, die der EU in den Jahren 2004 und 2007

beigetreten sind. Die allmähliche Konvergenz der Kostenniveaus zwingt die Kraftverkehrsunternehmen dazu, auf der Grundlage der Effizienz und der Qualität ihrer Dienstleistung miteinander in Wettbewerb zu treten. Dies kommt den Verkehrsnutzern in der gesamten EU-Wirtschaft zugute. Gleichwohl liegt es weder in der Zuständigkeit der EU, noch ist es ein Ziel des Binnenmarktes, Kosten zu nivellieren.

Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung tragen ebenfalls zu einer weiteren Harmonisierung der Rahmenbedingungen im Straßengüterverkehr bei. Dies umfasst die zunehmende Verbreitung von Mautsystemen, eine fortschreitende technische Harmonisierung und Verbesserung der Sicherheit von Güterkraftfahrzeugen sowie die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei der Verfolgung von Verkehrsdelikten. Diese Entwicklungen begrenzen das Risiko, das ein zunehmender Wettbewerbsdruck für die Straßenverkehrssicherheit hervorrufen könnte, insbesondere im Falle einer weiteren Öffnung des Marktes.

Was die Vorschriften für den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt betrifft, die sich zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin unterscheiden, besteht noch Spielraum für eine weitere Harmonisierung der Durchsetzung. Insbesondere die Vorschriften über die Kabotage in der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 sowie über die tatsächliche und dauerhafte Niederlassung in der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 scheinen noch nicht einheitlich angewendet zu werden. Dies verhindert, dass Kraftverkehrsunternehmen unter gleichen Bedingungen auf dem Markt tätig sind und stellt die Aufsichtsbehörden, die für die Durchsetzung dieser Vorschriften zuständig sind, vor Probleme. Die Beseitigung solcher Unzulänglichkeiten wird dazu beitragen, rechtswidrige Ausflaggungen, die sich negativ auf den Wettbewerb und die Arbeitsbedingungen auswirken, zu begrenzen.

7.3. Die nächsten Schritte

Aus den obigen Darlegungen folgt, dass eine weitere Reform zur Präzisierung der Vorschriften für den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt der EU in Erwägung gezogen werden sollte. Eine ausgewogene Reform, die auch Bestimmungen enthielte, um die einheitliche Anwendung der Marktzugangsregeln sicherzustellen, würde zu einer Klärung der von den Mitgliedstaaten und der Branche unterschiedlich ausgelegten und angewandten Vorschriften führen. Klarere Vorschriften bilden die Grundlage für eine verbesserte Kultur der Rechtstreue und schränken Betrugsmöglichkeiten (steuerlicher oder sozialrechtlicher Art) ein. Dies ist eine unverzichtbare Voraussetzung, um die Kohärenz der Durchsetzung, die in einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum erwartet wird, zu verbessern. Die geplante Überarbeitung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) Nr. 1072/2009 im Rahmen des REFIT-Programms stellt einen ersten Schritt in diese Richtung dar.

Auf der Grundlage geeigneter Durchsetzungsmaßnahmen erscheint es außerdem notwendig, dass bestimmte veraltete Einschränkungen, die noch immer für den Marktzugang bestehen, nach und nach überprüft werden. Die für die Kabotagebeförderung geltenden Bedingungen schränken die für die Kraftverkehrsunternehmen der EU zugänglichen Märkte erheblich ein, da rund zwei Drittel des Güterverkehrs auf Inlandsmärkte entfallen. Die schrittweise Aufhebung dieser Beschränkungen könnte zur Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen, der eine Folge der derzeitigen komplexen und unklaren Vorschriften ist. Sie würde außerdem dazu beitragen, Angebot und Nachfrage im Güterverkehr wirksamer aufeinander abzustimmen. Wie Studien gezeigt haben, könnte eine Lockerung der Kabotagebestimmungen zu einem wirtschaftlicheren und ressourceneffizienteren Güterkraftverkehrsmarkt beitragen, da sie Leerfahrten verringern und die wirtschaftliche Effizienz wie auch die Kraftstoffeffizienz des Sektors steigern würde. Dazu werden auch weitere Rechtsvorschriften beitragen, zum Beispiel die demnächst erscheinende Mitteilung über eine Strategie zur

Verringerung des Kraftstoffverbrauchs und des CO_2-Ausstoßes von schweren Nutzfahrzeugen.

Um die wirtschaftliche und die soziale Dimension miteinander in Einklang zu bringen, müssen Maßnahmen konzipiert werden, die den Beruf wieder attraktiver machen und die Arbeitsbedingungen von Kraftfahrern verbessern. Dies schließt Maßnahmen zur Überwachung, Kontrolle und Bekämpfung von Steuer- und Sozialversicherungsbetrug ebenso ein wie Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildung und der Kompetenzen. Dies käme der Wirtschaft insgesamt zugute und würde auch den Beruf attraktiver machen. Der Branche gut ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen, würde auch den sich abzeichnenden Mangel an Kraftfahrern beseitigen helfen. Daneben sollten auch die Bemühungen um eine bessere Durchsetzung der EU-Sozialvorschriften im Straßenverkehr fortgesetzt werden; dies betrifft insbesondere auch die Vorschriften bezüglich der Lenk- und Ruhezeiten.

Wenn die in diesem Bericht erwähnten vorhandenen oder geplanten Instrumente und Maßnahmen die Verarbeitung personenbezogener Daten umfassen, muss dies im Einklang mit der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz personenbezogener Daten[58] sowie im Einklang mit den nationalen Durchführungsbestimmungen geschehen.

So stellte Präsident Barroso in seiner Rede zur Lage der Union am 11. September 2013 fest: *„Wir haben einen gut funktionierenden Binnenmarkt für Waren und sehen dessen wirtschaftliche Vorteile. Wir müssen dieselbe Formel auf andere Bereiche übertragen – so etwa auf Mobilität, Kommunikation, Energie, Finanzen und elektronischen Handel, um nur einige Beispiele zu nennen. Es gilt, die Hindernisse zu beseitigen, die dynamischen Unternehmen und Menschen entgegenstehen. Wir müssen die Vernetzung Europas vollenden.“*

[58] Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.