EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.3.2017
COM(2017) 117 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und der Richtlinie 2002/15/EG zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, im Zeitraum 2013-2014

(28. Bericht der Kommission über die Anwendung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr)

{SWD(2017) 100 final}

I. Einleitung

Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Durchführung und Durchsetzung der vier zusammenhängenden Rechtsakte über Sozialvorschriften im Straßenverkehr durch die Mitgliedstaaten. Diese Rechtsakte sind: die Verordnung (EG) Nr. 561/2006[1], in der Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Berufskraftfahrer niedergelegt sind; die Richtlinie 2006/22/EG[2], in der Mindestanforderungen für die Durchsetzung dieser Vorschriften festgelegt sind; die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85[3] des Rates über Kontrollgeräte, d. h. das wichtigste Instrument zur Überwachung der Einhaltung der Sozialvorschriften durch die Fahrer, und die Richtlinie 2002/15/EG[4] mit ergänzenden Vorschriften zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben (im Folgenden „Richtlinie über Arbeitszeiten im Straßenverkehr"). Die Kommission bewertet zurzeit die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und beabsichtigt, 2017 im Rahmen der Straßenverkehrsinitiative einen Vorschlag zur zielgerichteten Neubearbeitung vorzulegen.

Nach Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre die notwendigen Informationen, damit diese einen Bericht über die Durchführung besagter Verordnung und über die Entwicklungen auf dem betreffenden Gebiet erstellen kann. Nach Artikel 13 der Richtlinie 2002/15/EG erstatten die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre über die Durchführung dieser Richtlinie Bericht und teilen hierbei die Standpunkte der Sozialpartner mit. Die Berichte zur Richtlinie 2002/15/EG und zur Verordnung (EG) Nr. 561/2006 können in einem einzigen Dokument zusammengefasst werden, da sich beide Rechtsakte auf denselben Zweijahres-Berichtszeitraum beziehen und einander ergänzende Vorschriften für Berufskraftfahrer enthalten.

Der vorliegende Bericht umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2014. Er beruht vorwiegend auf den Berichten der Einzelstaaten, die bis zum 30. September 2015 eingereicht werden mussten. Er soll einen Überblick darüber bieten, wie die

[1] 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 vom 11.4.2006, S. 1).

[2] 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. 36).

[3] 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), aufgehoben durch die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 1).

[4] 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).

Mitgliedstaaten die oben angeführten zusammenhängenden Rechtsakte umgesetzt haben, und die wesentlichen Herausforderungen bei der Durchsetzung und Anwendung der geltenden Vorschriften beleuchten. Inhalt des Berichts sind sowohl quantitative als auch qualitative Angaben zu Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände, zu den festgestellten Zuwiderhandlungen sowie zur Umsetzung der Richtlinie über Arbeitszeiten im Straßenverkehr. Ergänzt wird der Bericht der Kommission durch ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen mit näheren Angaben zu Sanktionen und zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, Stellungnahmen der Strafverfolgungsbehörden und ausführlichen statistischen Daten.

Der Bericht besteht aus vier Kapiteln, in denen die Umsetzung der Sozialgesetzgebung unter verschiedenen Aspekten behandelt wird. In Kapitel I werden die Qualität der von den Einzelstaaten übermittelten Angaben und die Pünktlichkeit dieser Meldungen zusammengefasst. In Kapitel II werden die quantitativen Angaben der Einzelstaaten über Kontrollen und Zuwiderhandlungen umfassend analysiert, und in Kapitel III wird die Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG in den Mitgliedstaaten zusammenfassend beschrieben. In Kapitel IV werden die wesentlichen Schlussfolgerungen dargelegt.

Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, das diesem Bericht beigefügt ist, werden die Ziele und die zentralen Bestimmungen der Sozialgesetzgebung im Straßenverkehr sowie weitere Aspekte und ausführliche Statistiken über die Ergebnisse der Kontrollen beschrieben.

Übermittlung der Daten

Die Berichte der Einzelstaaten über die Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG und der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 sind in Form des durch die Entscheidung 2009/810/EG der Kommission[5] vorgegebenen Berichtsmusters zu erstellen. Dieses Berichtsmuster wird den Berichtspflichten beider Rechtsakte gleichermaßen gerecht und gewährleistet vermittels eines interaktiven Berichtsformats die Zusammenstellung der wesentlichen quantitativen und qualitativen Daten, die in den vorliegenden Bericht einfließen.

Die Kommission stellt fest, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Berichte im Vergleich zu den Vorjahren im Allgemeinen in höherer Qualität und mit größerer Pünktlichkeit einreichten. Dies gilt insbesondere für die Angaben zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 561/2005. Im Hinblick auf das Verfahren der statistischen Erhebungen der Einzelstaaten sind allerdings weitere Verbesserungen wünschenswert. Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, das diesen Bericht ergänzt (im Folgenden: „das Begleitdokument“), wird die Übermittlung der Daten ausführlicher beschrieben.

Gemäß Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 teilten die Mitgliedstaaten der Kommission zusätzlich die von der Anwendung der Vorschriften über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten gewährten Ausnahmen mit. Die aktualisierte

[5] Entscheidung 2009/810/EG der Kommission vom 22. September 2008 über das in Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates genannte Berichtsmuster (ABl. L 289 vom 5.11.2009, S. 9).

Aufstellung der Ausnahmen ist in dem Begleitdokument enthalten und auf der Website der Kommission verfügbar[6].

II. Analyse der Angaben zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006

1. Kontrollen

Nach Artikel 2 der Richtlinie 2006/22/EG sollen die Mitgliedstaaten ein System angemessener und regelmäßiger Kontrollen sowohl auf der Straße als auch auf dem Betriebsgelände von Verkehrsunternehmen jeder Beförderungsart einrichten. Diese Kontrollen sollen alljährlich einen bedeutenden, repräsentativen Querschnitt des Fahrpersonals, der Fahrer, der Unternehmen und der Fahrzeuge erfassen. Artikel 2 Absatz 3 verlangt, dass 2013 und 2014 mindestens 3 % der Tage überprüft werden, an denen Fahrer von in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 fallenden Fahrzeugen arbeiten[7].

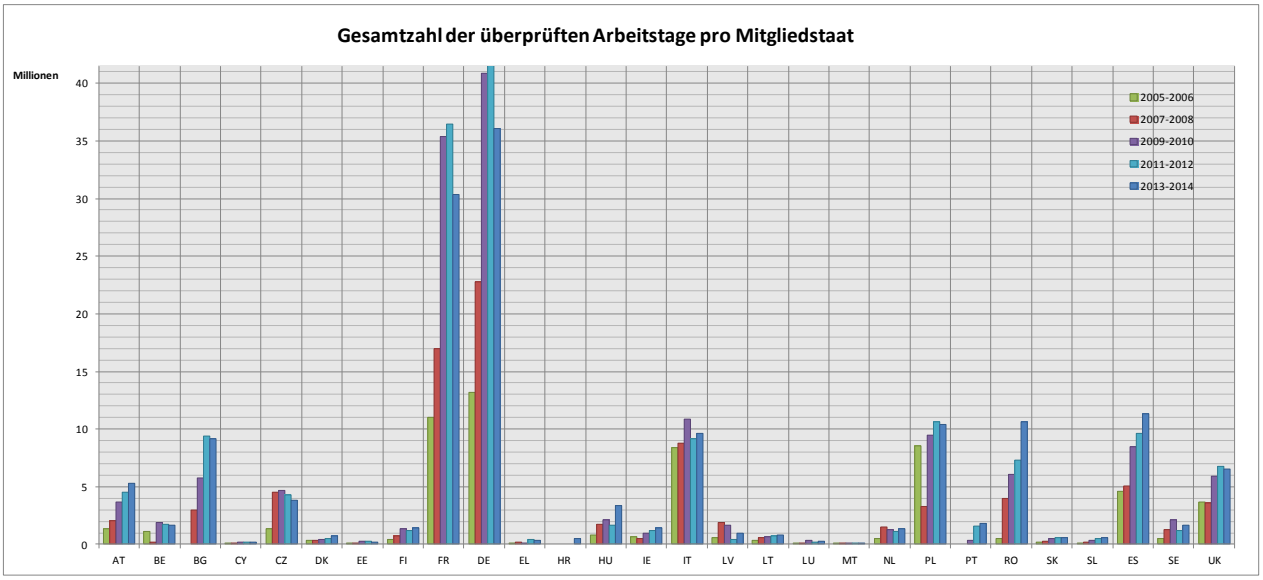


Schaubild 1 – Gesamtzahl der überprüften Arbeitstage pro Mitgliedstaat

Schaubild 1 bietet einen Überblick über die in den Mitgliedstaaten überprüften Arbeitstage im laufenden Berichtszeitraum und in früheren Berichtszeiträumen. **Im Durchschnitt ist die Gesamtzahl der in der EU überprüften Arbeitstage von 158,6 Millionen auf 151 Millionen bzw. um 4,8 % zurückgegangen**. Außerdem sollte beachtet werden, dass in

[6] https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/social_provisions/driving_time/doc/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

[7] Dieser Mindestanteil wird für jeden Mitgliedstaat unter Zugrundelegung der Gesamtzahl der geleisteten Arbeitstage pro Fahrer im Zweijahreszeitraum und der Gesamtzahl der diesen Verordnungen unterliegenden Fahrzeugen berechnet. Aus der Multiplikation dieser beiden Faktoren ergibt sich die Gesamtzahl der Arbeitstage aller Fahrer von Fahrzeugen, die in den Geltungsbereich dieser Verordnungen fallen; und 3 % dieser Gesamtzahl ergeben die Mindestzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat durchzuführenden Kontrollen.

diesem Berichtszeitraum erstmals Angaben aus Kroatien einbezogen wurden, womit 0,5 Millionen überprüfte Arbeitstage hinzukamen.

Obwohl die Gesamtzahl der Kontrollen hoch bleibt, sind die Zahlen 2013 - 2014 im Allgemeinen zurückgegangen. Bei genauerer Betrachtung des Verhältnisses zwischen der Zahl der überprüften Arbeitstage und der dafür vorgeschriebenen Mindestzahl (Schaubild 2) wird erkennbar, dass die meisten Mitgliedstaaten eine größere Anzahl Kontrollen vorgenommen haben, als durch die Richtlinie 2006/22/EG vorgeschrieben. Vier Mitgliedstaaten erfüllten den Schwellenwert nicht: Kroatien, Litauen, die Niederlande und Griechenland. Während die ersten drei Mitgliedstaaten geringfügig unter dem Mindestwert liegen, ist das Ausmaß des Missverhältnisses zwischen Schwellenwert und der Zahl der aus Griechenland gemeldeten Kontrollen beträchtlich. Daher wird die Kommission weiterhin die Entwicklungen in diesen Mitgliedstaaten verfolgen und, beginnend mit den gravierendsten Fällen, Maßnahmen ergreifen, um die korrekte Umsetzung der Richtlinie 2006/22/EG zu gewährleisten.

Im Begleitdokument wird die Einhaltung der Mindestvorgaben im Einzelnen beschrieben.

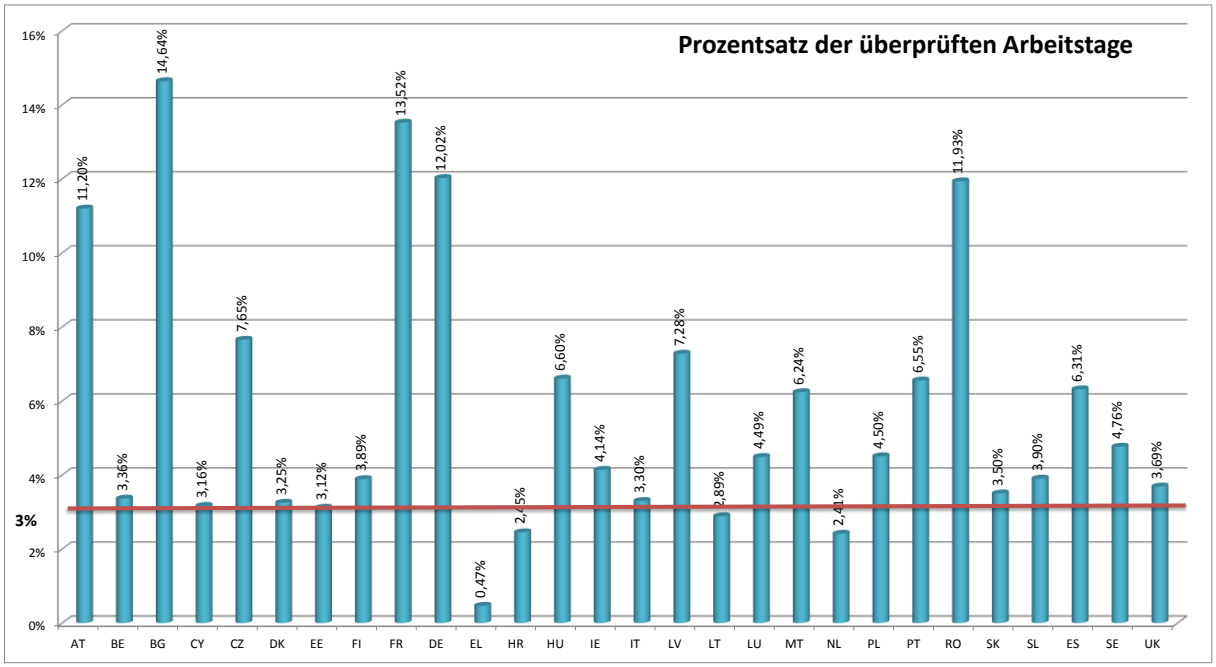


Schaubild 2: Prozentsatz der überprüften Arbeitstage pro Mitgliedstaat

Was das Verhältnis zwischen den Kontrollarten anbelangt, so werden nach Artikel 2 der Richtlinie 2006/22/EG mindestens 30 % aller überprüften Arbeitstage bei Straßenkontrollen und mindestens 50 % der überprüften Arbeitstage bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Unternehmen geprüft. Dabei ist zu beachten, dass bei der Berechnung dieser prozentualen Aufteilung nach Artikel 2 der Richtlinie 2006/22/EG nicht die Mindestzahl der zu überprüfenden Arbeitstage, sondern die Zahl der vom jeweiligen Mitgliedstaat tatsächlich überprüften Arbeitstage zugrunde gelegt wird. Allerdings wurden im aktuellen Berichtszeitraum vorwiegend Straßenkontrollen durchgeführt. **Durchschnittlich handelte es sich bei 77 % der Kontrollen um Straßenkontrollen, was gegenüber dem Anteil von 80 % im vorigen Berichtszeitraum eine geringfügige Verbesserung darstellt.** Irland blieb als einziger Mitgliedstaat unterhalb des 30 %-Schwellenwerts von Straßenkontrollen.

1.1 Straßenkontrollen

Insgesamt wurden im Zeitraum 2013-2014 mehr als 6,6[8] Millionen Fahrzeuge und rund 7,4 Millionen Fahrer bei Straßenkontrollen überprüft. Diese Zahlen bedeuten einen Rückgang um 23,9 % bzw. 15 % gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum und stellen eine Fortsetzung des in früheren Berichten festgestellten Abwärtstrends dar. Die gegenüber der Zahl der Fahrzeuge höhere Zahl der Fahrer ist auf zwei Gründe zurückzuführen: Doppelbesetzungen und das Ausbleiben der Angaben Dänemarks über die Zahl der bei Straßenkontrollen überprüften Fahrzeuge.

Der Rückgang um 15 % der absoluten Zahl der auf der Straße kontrollierten Fahrer wird nicht durch den entsprechenden Anstieg der Zahl der auf dem Betriebsgelände kontrollierten Fahrer aufgefangen und schlägt sich in einem Gesamtrückgang der Fahrerkontrollen auf der Straße und auf dem Betriebsgelände von 13 % nieder.

Mehrheitlich wurden in den Mitgliedstaaten Fahrzeuge und Fahrer aus dem eigenen Staat überprüft, auf sie entfielen 65 % bzw. 64 % aller Straßenkontrollen. Lediglich in den sechs Mitgliedstaaten Österreich, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Malta und Slowenien wurden umgekehrt mehr Fahrzeuge oder Fahrer aus anderen Staaten kontrolliert. Dies ist in einigen Fällen auf die Größe oder die geografische Lage dieser Mitgliedstaaten zurückzuführen. Im Begleitdokument wird die Verteilung genau aufgeschlüsselt. Da die Nichtdiskriminierung einen allgemeinen Grundsatz der Unionsverträge und eine wesentliche Vorgabe zur Durchführung der Straßenkontrollen[9] darstellt, kann die Kommission Maßnahmen in Erwägung ziehen, um in den Mitgliedstaaten, in denen gebietsfremde Fahrer und Unternehmen häufiger kontrolliert werden, eine Gleichbehandlung zu gewährleisten.

1.2 Kontrollen auf dem Betriebsgelände

Die Zahl der von den Mitgliedstaaten überprüften Unternehmen ist stabil geblieben. Die Zunahme im Vergleich zum Berichtszeitraum 2011-2012 lag bei etwa 1 %. Allerdings sollte hierbei berücksichtigt werden, dass dieser Bericht erstmals Angaben aus Kroatien und Finnland enthält. In dem aktuellen Berichtszeitraum belief sie sich auf 147 606 überprüfte Unternehmen, was EU-weit fast 756 000 Fahrerkontrollen entsprach. Auf Betriebsgeländen wurden mehr als 34,4 Mio. Arbeitstage überprüft, womit sich die Zuwachsrate dieser Kontrollen verlangsamte; während sie zwischen den Berichtszeiträumen 2009-2010 und 2011-2012 um 17 % gestiegen waren, betrug die Zunahme zwischen dem aktuellen und dem vorigen Berichtszeitraum nun 11 %. Da sich daher die vergleichbare Zahl überprüfter Unternehmen in einer erhöhten Zahl überprüfter Arbeitstage niederschlug, kann bei stabil bleibenden anderen Faktoren davon ausgegangen werden, dass die Effizienz der Kontrollen auf dem Betriebsgelände deutlich zugenommen hat.

2. Zuwiderhandlungen

Alle Mitgliedstaaten übermittelten, wenn auch mit unterschiedlicher Detailtiefe, Angaben zu den festgestellten Zuwiderhandlungen. **Der im vorigen Berichtszeitraum 2011-2012 einsetzende Rückgang der Zuwiderhandlungen hat sich im aktuellen Berichtszeitraum**

[8] Dänemark hat die Zahl der bei Straßenkontrollen überprüften Fahrzeuge nicht gemeldet.

[9] Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 2006/22/EG

fortgesetzt; hier nahmen die festgestellten Zuwiderhandlungen gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum um 15 % ab. In absoluten Zahlen entspricht dies einem Rückgang von rund 3,9 Millionen gemeldeten Zuwiderhandlungen im Berichtszeitraum 2011-2012 auf rund 3,3 Millionen im aktuellen Berichtszeitraum. Dieser Rückgang ist auf die beträchtliche Abnahme der auf Betriebsgeländen festgestellten Zuwiderhandlungen um 25 % zusammen mit dem Rückgang um 7,7 % bei Straßenkontrollen zurückzuführen.

Diese Veränderung könnte darauf schließen lassen, dass die Sozialvorschriften dank gefestigter Durchsetzungsverfahren und ihrer besseren Bekanntheit bei den Fahrern genauer eingehalten werden. Dieser positive Effekt könnte allerdings von dem Rückgang der Zahl der überprüften Arbeitstage um 4,8 % oder anderen Faktoren wie beispielsweise die Kontrollergebnisse verzerrende Manipulation der Fahrtenschreiber abgeschwächt werden.

Aus der nachstehenden Tabelle geht hervor, dass sich das Verhältnis der verschiedenen Arten von Zuwiderhandlungen gegenüber den vorigen Berichtszeiträumen kaum geändert hat. Dem leichten Rückgang bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über Fahrtunterbrechungen und Lenkzeiten steht ein Anstieg der Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über Ruhezeiten, über die Aufzeichnung anderer Arbeiten und über das Kontrollgerät gegenüber.

Zeitraum	Fahrtunterbrechungen	Ruhezeiten	Lenkzeiten	Aufzeichnung von Lenkzeiten	Kontrollgerät	Aufzeichnung anderer Arbeiten
2013-2014	23 %	25 %	16 %	17 %	10 %	8 %
2011-2012	26 %	24 %	19 %	17 %	8 %	6 %
2009-2010	29 %	23 %	18 %	15 %	5 %	8 %
2007-2008	30 %	25 %	20 %	14 %	10 %	1 %

Tabelle 1 - Kategorien der bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände festgestellten Zuwiderhandlungen

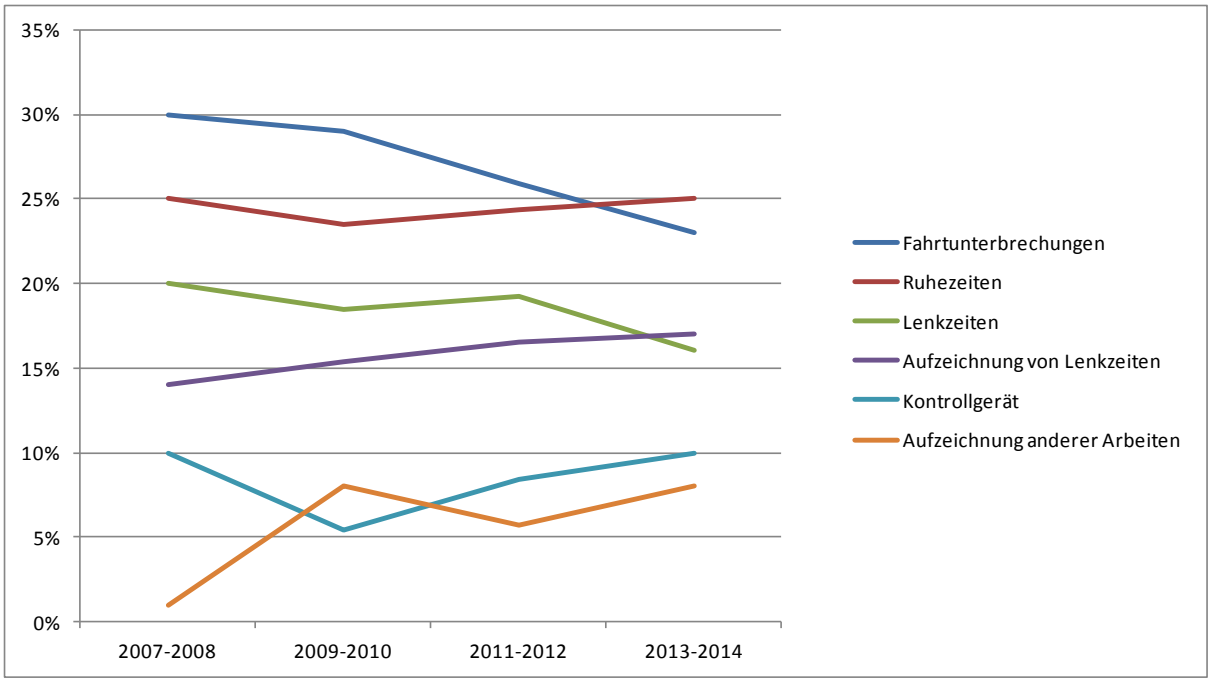


Schaubild 3 – Kategorien der bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände festgestellten Zuwiderhandlungen

Die Kategorien der bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände festgestellten Zuwiderhandlungen werden im Begleitdokument getrennt beschrieben.

Im Vergleich zum vorigen Berichtszeitraum ist die Durchschnittsquote der festgestellten Zuwiderhandlungen 2013-2014 um 11 % zurückgegangen und entsprach 2,17 Zuwiderhandlungen pro 100 überprüften Arbeitstagen. Da die Aufdeckungsrate bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände zweimal so hoch ist wie bei Straßenkontrollen, sind Kontrollen auf dem Betriebsgelände offenbar nach wie vor wirkungsvoller als zufällige Straßenkontrollen. Allerdings ist zu vermerken, dass die Aufdeckungsrate bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände im vorigen Berichtszeitraum dreimal so hoch war wie bei Straßenkontrollen und im vorangehenden Zeitraum 2009-2010 fünfmal höher. Diese Veränderung ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Aufdeckungsrate bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände von 5,29 in den Jahren 2011-2012 auf 3,54 im aktuellen Berichtszeitraum beträchtlich abgesunken ist. Bei den Aufdeckungsraten auf dem Betriebsgelände treten unter den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede auf, sie reichen von 0,02 pro 100 überprüften Arbeitstagen in Bulgarien, 0,03 in Lettland und Portugal bis zu 14,01 in Deutschland und 7,65 in den Niederlanden.

Der im EU-Durchschnitt zu verzeichnende Rückgang der Aufdeckungsraten bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände scheint u. a. darauf zurückzuführen zu sein, dass Deutschland, auf das auch in diesem Berichtszeitraum der größte Anteil (51 %) aller auf dem Betriebsgelände festgestellten Zuwiderhandlungen entfällt, zum zweiten Mal hintereinander erheblich weniger Zuwiderhandlungen gemeldet hat (ein Rückgang von 29 % zwischen dem vorigen und dem aktuellen Berichtszeitraum).

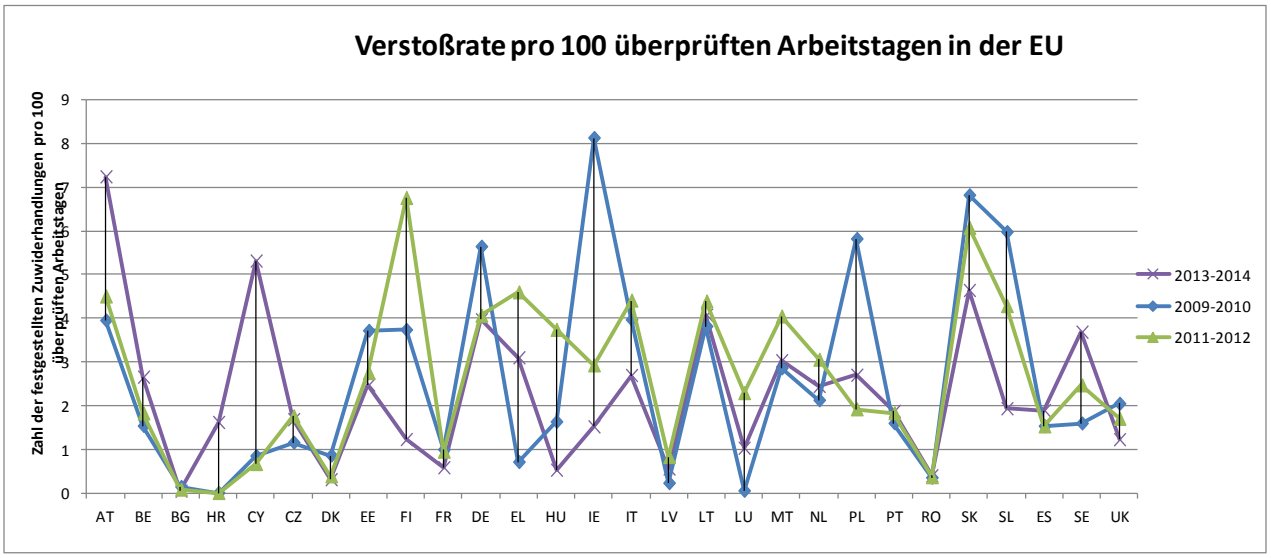


Schaubild 4 – Zahl der festgestellten Zuwiderhandlungen pro 100 überprüften Arbeitstagen in den Jahren 2009-2010, 2011-2012 und 2013-2014

Obwohl die Zahl der pro Berichtszeitraum festgestellten Zuwiderhandlungen[10] in den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise schwankt, nimmt sie im Durchschnitt erkennbar ab. Im Begleitdokument werden die Aufdeckungsraten der Mitgliedstaaten im Einzelnen beschrieben. Diese **Abweichungen zwischen den Aufdeckungsraten machen deutlich, dass die Europäische Union bei der Durchsetzung noch bei Weitem keinen harmonisierten Rechtsraum geschaffen hat, da hierfür in unterschiedlichem Maße Ressourcen bereitgestellt werden, die Einhaltung der Straßenverkehrsgesetze auf unterschiedliche Weise überprüft wird und Zuwiderhandlungen unterschiedlich sanktioniert werden.**

2.1 Bei Straßenkontrollen festgestellte Zuwiderhandlungen

Im Zeitraum 2013-2014, wurden bei Straßenkontrollen EU-weit 2,05 Millionen Zuwiderhandlungen festgestellt, dies entspricht 63 % aller bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände insgesamt festgestellten Zuwiderhandlungen. Diese Zahl ist gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum um nahezu 172 000 bzw. 7,7 % zurückgegangen. Auf 100 überprüfte Arbeitstage entfielen 1,77 festgestellte Zuwiderhandlungen, im vorigen Berichtszeitraum hatte dieser Wert bei 1,74 gelegen.

Die Zuwiderhandlungen wurden zu durchschnittlich 66 % bei Fahrern aus dem jeweils eigenen Mitgliedstaat[11] festgestellt, ein Anteil, der damit korreliert, dass 66 % aller in Europa überprüften Fahrer dem jeweiligen Mitgliedstaat zuzuordnen sind. In manchen Mitgliedstaaten betreffen die festgestellten Zuwiderhandlungen allerdings vorwiegend Unternehmen aus anderen Staaten, nämlich in Luxemburg (78 %), Schweden (67 %), Litauen (65 %), Belgien (64 %), Bulgarien (59 %), Slowenien (58 %), Österreich (58 %) und Frankreich (54 %).

Dieser Umstand ist darauf zurückzuführen, dass in allen obigen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Bulgarien, Litauen und Schweden, Fahrer aus anderen Staaten häufiger kontrolliert wurden. Im Falle der drei genannten Mitgliedstaaten wurde bei ausländischen Unternehmen eine unverhältnismäßig höhere Zahl von Zuwiderhandlungen festgestellt. Dies gilt für Bulgarien, wo 36 % der Kontrollen bei ausländischen Fahrern vorgenommen wurden, auf die 59 % der Zuwiderhandlungen entfielen, für Schweden, wo 42 % der Kontrollen ausländische Fahrer betrafen, auf die 67 % aller festgestellten Zuwiderhandlungen entfielen und für Litauen, wo 44 % der Straßenkontrollen ausländische Fahrer betrafen, auf die schließlich 65 % der festgestellten Zuwiderhandlungen entfielen. Die Zunahme der Zuwiderhandlungen durch Gebietsfremde in Schweden könnte Anlass zu ernster Besorgnis bieten, wo ihr Anteil ausgehend von 31 % im Zeitraum 2009-2010 auf 57 % im Zeitraum 2011-2012 und weiter auf 67 % im aktuellen Berichtszeitraum anstieg.

2.2 Bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände festgestellte Zuwiderhandlungen

Im aktuellen Berichtszeitraum meldeten die Mitgliedstaaten insgesamt mehr als 1,2 Millionen Zuwiderhandlungen, die bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Unternehmen festgestellt wurden, was 37 % aller Zuwiderhandlungen insgesamt entspricht. Dies bedeutet

[10] Im Begleitdokument sind nähere Angaben zu Änderungen in einzelnen Mitgliedstaaten enthalten.

[11] In Dänemark belief sich die Zahl der festgestellten Zuwiderhandlungen im Zusammenhang mit Nichtstaatsangehörigen auf 90 %. Aufgrund einer beträchtlichen Menge fehlender Angaben für die entsprechende Berechnung ist dieses Ergebnis allerdings nicht repräsentativ. Aus diesem Grund wurde die Zahl für den Europäischen Durchschnitt nicht berücksichtigt.

einen Rückgang gegenüber dem vorigen Zweijahreszeitraum um 25 %. Diese Werte sind vor dem Hintergrund der beständigen Zahl der überprüften Unternehmen zu sehen, die um 1 % gestiegen ist[12]. Unter Berücksichtigung dieser beiden Aspekte ist bei der Einhaltung von Sozialvorschriften eine echte Verbesserung festzustellen.

Im Hinblick auf die Häufigkeit der pro 100 überprüften Arbeitstage gemeldeten Zuwiderhandlungen ist mit einer Abnahme des europäischen Durchschnitts von 8,65 in den Jahren 2009-2010, über 5,29 im Zeitraum 2011-2012 auf 3,54 im aktuellen Berichtszeitraum eine günstige Entwicklung zu verzeichnen. Der beobachtete Rückgang der festgestellten Zuwiderhandlungen kann als Zeichen gedeutet werden, dass die Maßnahmen, die auf eine strengere Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr abzielen, erste Ergebnisse zeitigen.

III. Analyse der Daten zur Durchführung der Richtlinie über Arbeitszeiten im Straßenverkehr (Richtlinie 2002/15/EG)

1. Einleitung

Gegenstand dieses Kapitels ist die Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG, auch „Richtlinie über Arbeitszeiten im Straßenverkehr“ genannt, durch die Mitgliedstaaten in den Jahren 2013-2014. Nach Artikel 13 dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle zwei Jahre über die Durchführung dieser Richtlinie Bericht zu erstatten und hierbei die Standpunkte der Sozialpartner auf einzelstaatlicher Ebene mitzuteilen. Die beschreibenden Teile des Begleitdokuments befassen sich mit der Umsetzung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten, den Einschätzungen der Akteure über ihre Durchführung und Überwachung, den Kontrollregelungen in den Mitgliedstaaten und den Problemen bei der Durchsetzung.

2. Geltungsbereich der Richtlinie 2002/15/EG

Diese Richtlinie enthält unter anderem Vorschriften zur Einhaltung angemessener Ruhepausen während der Arbeitszeit, zur durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit und zur Nachtarbeit. Sie ergänzt die Vorschriften über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten, die in der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 niedergelegt sind.

Da in dieser Richtlinie bestimmte Vorschriften über die Arbeitszeiten niedergelegt sind, die sich speziell auf den Straßenverkehrssektor beziehen, gilt sie als *lex specialis* zur allgemeinen Richtlinie 2003/88/EG[13] über die Arbeitszeit, in der grundlegende Regelungen für die Arbeitszeitgestaltung aller Arbeitnehmer vorgeschrieben sind. Allerdings sieht auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Artikel 31 Bestimmungen zu Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen vor, die bei der Umsetzung des EU-Rechts beachtet werden müssen. Darüber hinaus ist auch eine Reihe grundlegender Schutzvorschriften, die in der allgemeinen Arbeitszeitrichtlinie beispielsweise über den Jahresurlaub und unentgeltliche

[12] Dieser Anstieg kann durch die erstmalige Einbeziehung von Angaben aus Kroatien und Finnland erklärt werden.

[13] Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9).

Untersuchungen des Gesundheitszustands für Nachtarbeiter niedergelegt sind, auf im Straßenverkehr tätiges Fahrpersonal anwendbar.

3. Übermittlung und Qualität der nationalen Berichte

Die Kommission hat ein gemeinsames Berichtsmuster eingeführt, um den Mitgliedstaaten die Berichterstattung zu erleichtern, den Verwaltungsaufwand zu verringern und zu verhindern, dass die Berichte der Mitgliedstaaten mit übermäßiger Verspätung eingereicht werden. Allerdings sind bei der Qualität der übermittelten Berichte erhebliche Unterschiede festzustellen. Mehrere Mitgliedstaaten[14] reichten sehr knappe und unvollständige Berichte ein oder verwiesen darauf, dass es keine Veränderungen gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum gebe. Die nationalen Berichte der restlichen zwanzig Mitgliedstaaten enthielten Angaben zur Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG hinsichtlich der institutionellen Organisation, der Überwachung von Herausforderungen als auch statistische Angaben über ausgeführte Kontrollen und festgestellte Zuwiderhandlungen sowie allgemeine Angaben zur Verhängung von Sanktionen. Aufgrund der Unvollständigkeit der eingereichten Berichte können die Ergebnisse der Analyse allerdings nicht als repräsentativ für die gesamte Europäische Union betrachtet werden.

4. Aspekte der Durchführung in den Mitgliedstaaten

Infolge des vorigen Berichtszeitraums, in dessen Verlauf zahlreiche Mitgliedstaaten Änderungen ihres Rechtsrahmens meldeten, mit denen selbständige Fahrer in den Geltungsbereich der Vorschriften einbezogen wurden[15], ergaben sich in diesem Berichtszeitraum zwei Meldungen aus Malta und Polen. In Malta wurden die Änderungen der Kraftfahrzeugregelungen und der Regelungen von Personenverkehrsleistungen so gestaltet, um die Anforderungen der Richtlinie zur Einbeziehung selbständiger Fahrer vollständig umzusetzen. Sie werden in Kürze veröffentlicht. In Polen trat das Gesetz zur Aufnahme selbständiger Fahrer in den Geltungsbereich der Arbeitszeitvorschriften am 16. Juli 2013 in Kraft.

Die Richtlinie 2002/15/EG wird als gutes Regelwerk wahrgenommen, welches die Festlegung von Arbeitszeiten und deren Begrenzung erleichtert. Deutschland wies darauf hin, dass die Richtlinie zusammen mit den Lenkzeiten und Ruhezeiten der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 durch die Gewährleistung von Mindestbedingungen für die Arbeitszeitgestaltung im Straßenverkehr dazu beiträgt, sowohl die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer als auch die Straßensicherheit in der EU allgemein zu schützen. Darüber hinaus verhindern diese Regelungen durch Ausnutzung der Arbeitnehmer verursachte Wettbewerbsverzerrungen. Daher ist Deutschland der Auffassung, dass kein dringender Bedarf zur Änderung der Richtlinie besteht. Analog zog die im Vereinigten Königreich gebildete Arbeitsgruppe der Sozialpartner die Schlussfolgerung, dass die Wiederaufnahme von Verhandlungen über die Arbeitszeitgesetze von Fahrern nicht zu empfehlen sei, um ein unnötig komplexes und aufwändiges System zu vermeiden.

[14] Belgien, Kroatien, Dänemark, Ungarn, Lettland, die Niederlande, Portugal, Rumänien.

[15] Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Irland, Luxemburg, Malta (noch nicht abgeschlossen), Polen, Portugal, Schweden, das Vereinigte Königreich.

Mehrere Mitgliedstaaten äußerten allerdings ihre Sorgen hinsichtlich der Eingliederung selbständiger Fahrer in den Geltungsbereich der Regelungen. Finnland ist der Auffassung, dass selbständige Fahrer betreffende Pflichten im Rahmen der Richtlinie aufgehoben werden sollten, weil dadurch unnötiger Verwaltungsaufwand geschaffen wird und die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 bereits geeignete Regelungen für selbständige Fahrer liefert. Belgien erklärt, dass es in der Praxis fast unmöglich ist, die Umsetzung der Regelungen zu kontrollieren, da es unerwünscht ist, den Rest der selbständigen Fahrer mit den Kontrollen zu belästigen. Zusätzliche Schwierigkeiten bei der Kontrolle selbständiger Fahrer werden von Bulgarien vorgebracht, die sich auf das Problem der Fahrerauswahl für eine Kontrolle beziehen, da es kein amtliches Verzeichnis mit der Zahl oder dem Standort der selbständigen Fahrer gibt. Nach bulgarischem Recht sind selbständige Fahrer nicht verpflichtet, Arbeitszeit- und Arbeitsvertragsaufzeichnungen auf ihrem Geschäftsgelände zur Kontrolle bereitzuhalten und einen Beauftragten zu bestimmen, der diese Aufzeichnungen auf Verlangen der Arbeitsaufsicht vorlegt. Zudem kann die bulgarische Arbeitsaufsicht selbständigen Fahrern keine verbindlichen Anweisungen erteilen.

Ungeachtet anderer im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Regelungen vorgebrachter (in dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zu diesem Bericht beschriebener) Probleme ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten der Bereitstellung von Leitlinien zur Erfüllung der Regelungen dieser Richtlinie und zur Sensibilisierung für die geltenden Vorschriften große Bedeutung beimessen.

4.1 Verstöße gegen Arbeitszeitvorschriften

Die sieben Mitgliedstaaten Österreich, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Irland und Schweden informierten über die Möglichkeit, bei der Feststellung des Mangels zunächst innerhalb einer gesetzten Frist dessen Abstellung anzuordnen. Beim Ausbleiben der Korrektur wird die Übertretung dann von den Strafverfolgungsbehörden den nationalen Regelungen gemäß verfolgt; d. h. Verhängen einer Strafe, Anklage bei der zuständigen Behörde oder Einleitung der Verfolgung. Dieses System wird als vorteilhaft betrachtet, da es Zuwiderhandelnden die Möglichkeit gewährt, ihr Verhalten zu ändern, neue Verfahren einzuführen, auf neue Technologien zurückzugreifen oder die jeweiligen Praktiken anzupassen, um die Einhaltung der geltenden Regelungen zu verbessern.

Lediglich zehn Mitgliedstaaten[16] stellten Statistiken über die festgestellten Zuwiderhandlungen bereit, so dass keine hinreichende Grundlage für allgemeingültige Schlussfolgerungen gegeben ist. Im Vergleich zum vorigen Berichtszeitraum reichten vier Mitgliedstaaten mehr Angaben zu Zuwiderhandlungen ein. Alle Mitgliedstaaten sind aufgefordert, mit den nächsten Berichten entsprechende Angaben zu übermitteln.

5. Einschätzungen der Sozialpartner zur Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG

Nur zehn Mitgliedstaaten[17] bestätigten, dass die Sozialpartner gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2002/15/EG befragt worden waren, was gegenüber dem Berichtszeitraum 2011-

[16] Österreich, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, Polen, Spanien..

[17] Zypern, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien.

2012, in dem sechzehn Mitgliedstaaten die Erfüllung dieser Verpflichtung gemeldet hatten, einen beträchtlichen Rückgang darstellt.

Im Allgemeinen stimmten Arbeitgeber und Arbeitnehmer darin überein, dass die Richtlinie 2002/15/EG zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit des Fahrpersonals beiträgt. In Irland brachten die Arbeitgeber die Einschätzung zum Ausdruck, dass die Arbeitszeitbegrenzungen auch zu fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Akteuren beigetragen haben. Im Begleitdokument sind ausführlichere Einschätzungen der befragten Parteien enthalten.

IV. Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Bericht wird in Bezug auf die Einhaltung der EU-Sozialvorschriften im Straßenverkehr ausgewertet, wie sich deren Durchführung und Durchsetzung im Zeitraum 2013-2014 in sämtlichen Mitgliedstaaten entwickelt haben.

Der Geltungsbereich dieses Dokuments ergibt sich aus der Richtlinie 2006/22/EG und der Entscheidung 2009/810/EG der Kommission, in denen festgelegt ist, welche Angaben zur Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und zur Richtlinie 2002/15/EG standardmäßig einzureichen sind; diese umfassen in erster Linie die Zahl und Art der durchgeführten Kontrollen sowie die Zahl und Art der festgestellten Zuwiderhandlungen. Die Qualität und Pünktlichkeit der eingereichten Berichte des aktuellen Zeitraums ist vergleichbar mit dem vorigen Berichtszeitraum, wodurch die Kommission Schlussfolgerungen über die Anwendung der Sozialvorschriften auf europäischer Ebene ziehen konnte.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten erfüllte die von der Richtlinie 2006/22/EG verlangte Mindestzahl überprüfter Arbeitstage nicht nur, sondern übertrifft sie in vielen Fällen noch beträchtlich. Einige Mitgliedstaaten erreichten den Schwellenwert allerdings nicht. Außerdem erreichte nur die Hälfte der Mitgliedstaaten den Grenzwert der Mindestzahl abgestimmter Kontrollen, was eine Verschlechterung im Vergleich zum vorigen Zeitraum hinsichtlich der durchgeführten, grenzüberschreitenden Initiativen darstellt. Die Zusammenarbeit erstreckt sich vorwiegend auf benachbarte Mitgliedstaaten und wird durch Maßnahmen im Rahmen von Euro Contrôle Route (ECR) ergänzt, mit denen eine weitreichendere Kooperation eingeführt wird.

Um faire Wettbewerbsbedingungen im Transportwesen zu schaffen, ist es notwendig, die Durchsetzung verkehrsrelevanter Sozialvorschriften EU-weit zu verbessern und abzustimmen. Die Kommission wird daher diese Fälle nicht nur gründlich verfolgen und untersuchen, um Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Mindestanforderungen der Sozialgesetzgebung zu bewegen, sondern plant auch, Maßnahmen zu ergreifen, die auf eine strengere Durchsetzung der sozialen Regelungen im Straßenverkehr abzielen.

Ferner erreichten die Mitgliedstaaten trotz einer geringfügigen Verbesserung nicht die geforderte Mindestvorgabe, dass 50 % der insgesamt überprüften Arbeitstage auf dem Betriebsgelände zu kontrollieren sind, und die überwiegende Mehrheit der Überprüfungen entfiel auf Straßenkontrollen. Die Kommission wird die diesbezügliche Entwicklung weiter beobachten. Sollten im nächsten Berichtszeitraum in den jeweiligen Mitgliedstaaten keine Verbesserungen zu beobachten sein, wird die Kommission gegenüber denjenigen Mitgliedstaaten, welche die Vorgaben für Kontrollen auf dem Betriebsgelände nicht erfüllen, eine förmliche Untersuchung einleiten.

Gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 2006/22/EG wird der Mindestprozentsatz für Kontrollen der von Fahrern geleisteten Arbeitstage auf 4 % angehoben, sofern mehr als 90 % aller kontrollierten Fahrzeuge mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet sind. In diesem Berichtszeitraum waren 64 % aller bei Straßenkontrollen überprüften Fahrzeuge mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet. Daher sind die Voraussetzungen für eine Anhebung des Mindestprozentsatzes der Kontrollen auf 4 % der von den Fahrern geleisteten Arbeitstage nicht gegeben.

Die nationalen Behörden müssen unbedingt gewährleisten, dass die Kontrollen ohne Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit der Fahrer bzw. der Mitgliedstaaten, in denen die Fahrzeuge zugelassen sind, erfolgen. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, ihre Daten sorgfältig zu überprüfen und den Behörden entsprechende Anweisungen zu erteilen, um eine Ungleichbehandlung ausländischer Staatsangehöriger zu verhindern.

Der Bericht zeigt, dass bei der Durchsetzung und Anwendung der Sozialvorschriften gewisse Verbesserungen beobachtet wurden. Der im vorigen Berichtszeitraum 2011-2012 begonnene Rückgang der Zahl der Zuwiderhandlungen hat sich fortgesetzt. Der Gesamtrückgang der festgestellten Zahl von Zuwiderhandlungen könnte darauf schließen lassen, dass die Sozialvorschriften dank gefestigter Durchsetzungsverfahren und ihrer besseren Bekanntheit bei den Fahrern genauer eingehalten werden.

Aus der Analyse der Aufdeckungsraten ergibt sich, dass Kontrollen auf dem Betriebsgelände wirkungsvoller sind als Ad-hoc-Kontrollen auf der Straße. Abweichungen zwischen den Aufdeckungsraten der Mitgliedstaaten machen deutlich, dass die Europäische Union bei der Durchsetzung noch bei Weitem keinen harmonisierten Rechtsraum geschaffen hat, da hierfür in unterschiedlichem Maße Ressourcen bereitgestellt werden und die Einhaltung der Straßenverkehrsgesetze auf unterschiedliche Weise überprüft wird.

Während dieses Berichtszeitraums haben Verstöße durch manipulierte Kontrollgeräte spürbar zugenommen. Deshalb sind geeignete Techniken der Durchsetzung, Ausrüstung, Ausbildung von Kontrolleuren usw. notwendiger denn je, um gezielte Kontrollen zu ermöglichen sowie Manipulationsgeräte und Betrug aufzudecken.

Zur Behandlung dieser Problematik und im Einklang mit der Forderung gemäß Artikel 39 der Verordnung (EU) 165/2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr bereitet die Kommission einen Durchführungsrechtsakt vor, in dem der Inhalt der Grundausbildung und Fortbildung der Kontrolleure, einschließlich Ausbildung in Techniken zur gezielten Kontrolle und Erkennung von Manipulationsgeräten und Betrug, präzisiert wird. Diese Maßnahmen werden sowohl Leitlinien zur Erleichterung der Durchführung der Bestimmungen über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten als auch zur Durchführung der Bestimmungen über Fahrtenschreiber beinhalten.

Aufgrund ihrer Unvollständigkeit lassen die nationalen Berichte zur Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG keine eingehende Analyse über die Auswirkungen dieses Rechtsakts auf die Gesundheit und Sicherheit der Fahrer oder auf die Straßenverkehrssicherheit zu. Die Aufnahme selbständiger Fahrer in den Geltungsbereich der Arbeitszeitbestimmungen wird mitunter als Erschwernis für die Durchsetzung angesehen. Nur zehn Mitgliedstaaten gaben an, dass die Sozialpartner befragt wurden. Insgesamt wurde von den Sozialpartnern bestätigt, dass die ordnungsgemäße Durchsetzung der Richtlinie 2002/15/EG eine Voraussetzung für angemessene Arbeitsbedingungen und einen unverfälschten Wettbewerb darstellt.

Dieser Bericht wird gleichzeitig mit dem Bericht gemäß Artikel 26 der 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[18], wie in Absatz 2 dieses Artikels verlangt, veröffentlicht.

[18] ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 51.