



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION ENERGIE UND VERKEHR
DIREKTION E - Landverkehr

KONSULTATIONSPAPIER

**ÜBERARBEITUNG DER GEMEINSCHAFTLICHEN RECHTSVORSCHRIFTEN ÜBER DEN ZUGANG
ZUM STRASSENVERKEHRSMARKT UND ÜBER DEN ZUGANG ZUM BERUF DES GÜTER- UND
PERSONENKRAFTVERKEHRSUNTERNEHMERS**

EINLEITUNG

Die gemeinschaftlichen Vorschriften, die den Zugang zum Straßenverkehrsmarkt sowie den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers regeln, finden sich in mehreren Verordnungen und Richtlinien. Getreu der von der Kommission eingegangenen Verpflichtung, auf eine „bessere Rechtsetzung“ hinzuwirken und das geltende Gemeinschaftsrecht („acquis“) zu vereinfachen, erwägt die GD TREN das Ob und Wie einer Überarbeitung des derzeitigen Regelwerks mit dem Ziel,

- die Vorschriften klarer, verständlicher und leichter durchsetzbar zu gestalten und
- bestimmte Aspekte des derzeitigen Regelwerks zu verbessern, und zu diesem Zweck
- die geltenden Verordnungen und Richtlinien soweit wie möglich zusammenzufassen und
- bestimmte Vorschriften (z. B. zur Gemeinschaftslizenz und zur Kabotage) neu zu formulieren.

Mit dem vorliegenden Dokument sollen die geplanten Maßnahmen kurz dargestellt und Stellungnahmen der interessierten Kreise eingeholt werden. Die gemeinschaftlichen Regelungen über den Zugang zum Straßenverkehrsmarkt finden sich aus historischen Gründen in zwei Gruppen von Rechtsakten, obwohl sie inhaltlich zusammengehören: zum einen gibt es die Marktzugangsregeln und zum anderen die älteren Vorschriften über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers. Der erste Teil dieses Konsultationspapiers befasst sich mit einigen Aspekten des Zugangs zum Straßenverkehrsmarkt (Güter- und Personenverkehr), während der zweite Teil die Bedingungen für den Berufszugang behandelt.

Auf der Grundlage der Rückmeldungen auf diese erste Konsultation wird die Generaldirektion für Energie und Verkehr über die weitere Vorgangsweise entscheiden. Die Beiträge, welche die Kommission erhält, werden veröffentlicht, soweit deren Autoren nicht ausdrücklich erklären, ungenannt bleiben zu wollen. Alle Beiträge sollen mit Namen, Adresse und Funktion des Autors innerhalb seiner Organisation versehen sein. Beiträge von Organisationen sollen mit einer kurzen Darstellung ihrer Ziele versehen sein.

Beiträge sind bis spätestens **9. August 2006** an die folgende Adresse zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion für Energie und Verkehr
Referat TREN.E.1 – Landverkehrspolitik
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel

Sie können auch per E-Mail an folgende Adresse gesandt werden:

tren-e1-consultation-transport@ec.europa.eu

TEIL A

ZUGANG ZUM STRASSENVERKEHRSMARKT

1. DAS GEMEINSCHAFTSRECHT ZUM STRASSENVERKEHR

1.1. Die geltenden Rechtsakte

Die Vorschriften, die den Zugang zum Straßenverkehrsmarkt regeln, finden sich in folgenden Rechtsakten:

Güterkraftverkehr

Erste Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr¹;

Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten²;

Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind³;

(Verordnung (EG) Nr. 484/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 1. März 2002 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 881/92 und (EG) Nr. 3118/93 des Rates hinsichtlich der Einführung einer Fahrerbescheinigung⁴.)

Personenkraftverkehr

Verordnung (EWG) Nr. 684/92 des Rates vom 16. März 1992 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen⁵;

Verordnung (EG) Nr. 12/98 des Rates vom 11. Dezember 1997 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind⁶.

¹ ABl. L 70 vom 6.8.1962, S. 2005. Zuletzt geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates (ABl. L 95 vom 9.4.1992, S. 1).

² ABl. L 95 vom 9.4.1992, S. 1. Zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 33).

³ ABl. L 279 vom 12.11.1993, S. 1. Zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 484/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 1. März 2002 (ABl. L 76 vom 19.3.2002, S. 1).

⁴ Siehe vorausgehende Fußnote; diese Verordnung ist hier nur aus Gründen der Vollständigkeit aufgeführt. Da sämtliche Bestimmungen dieser Verordnung in den Verordnungen Nr. 881/92 und Nr. 3118/93 enthalten sind, wird im Folgenden nicht mehr auf sie Bezug genommen.

⁵ ABl. L 74 vom 20.3.1992, S. 1. Zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 33).

1.2. Zusammenfassung der geltenden Rechtsakte

Gegenwärtig sind die Vorschriften für den Güterverkehr und diejenigen für den Personenverkehr formal getrennt, obwohl sie in vielen Aspekten ähnlich, wenn nicht sogar identisch sind. Es wäre also durchaus möglich, diese Vorschriften in einem einzigen neuen Rechtsakt zusammenzufassen. Gemeinsame Aspekte des Güter- und des Personenkraftverkehrs könnten in denselben Bestimmungen geregelt werden. Auf diese Weise ließe sich die Verständlichkeit und die Kohärenz der Vorschriften für den Marktzugang verbessern.

Folgende drei Optionen sind vorstellbar:

OPTION 1 – Zusammenfassung der Vorschriften für den Zugang zum Güter- und Personenkraftverkehrsmarkt (einschließlich Kabotage), die in den unter 2.1 aufgeführten vier Verordnungen (ohne Verordnung Nr. 484/2002) und der Richtlinie enthalten sind.

OPTION 2 – Beibehaltung der getrennten Regelung des Güter- und des Personenkraftverkehrs und lediglich Zusammenfassung der Rechtsakte über den grenzüberschreitenden Verkehr und die Kabotage in zwei neuen Verordnungen, eine für den Güterverkehr und eine für den Personenverkehr. Auf diese Weise würden die grenzüberschreitende Beförderung und die Kabotagebeförderung für den jeweiligen Bereich in einem einzigen Rechtsakt geregelt.

OPTION 3 – Beibehaltung des gegenwärtigen Systems.

Frage 1 – Stellt die Zusammenfassung des Güter- und des Personenkraftverkehrs tatsächlich eine Vereinfachung dar? Welche Option ist der Vorzug zu geben?

2. VERBESSERUNG BESTIMMTER ASPEKTE DES DERZEITIGEN REGELWERKS

2.1. Geografischer Geltungsbereich der Verordnung Nr. 684/92

Verordnung Nr. 684/92, geändert durch Verordnung Nr. 11/98, enthält die Vorschriften für die Beförderung von Personen im grenzüberschreitenden Verkehr. Sie führt eine „Gemeinschaftslizenz“ für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen im Gebiet der Gemeinschaft ein.

Die Verordnung gilt auch für grenzüberschreitende öffentliche Verkehrsdienste, obwohl diese auf den Nahbereich begrenzt sind. Unter Umständen stellen die mit Verordnung Nr. 684/92 erlassenen Regeln, insbesondere zur Genehmigung des Linienverkehrs, eine unnötige Belastung dieser Verkehrsart dar, und die Nahverkehrsdienste sollten von bestimmten Vorschriften der Verordnung ausgenommen werden.

Frage 2 – Sollten die Nahverkehrsdienste unter die Verordnung Nr. 684/92 fallen oder sollten sie von der gesamten Verordnung oder der Genehmigungsregelung ausgenommen werden?

⁶ ABl. L 4 vom 8.1.1998, S. 10.

2.2. Voraussetzungen für den Marktzugang

Gemäß den Verordnungen Nr. 684/92 und Nr. 881/92 erhält ein Verkehrsunternehmer die Genehmigung zur Durchführung grenzüberschreitender Fahrten nur dann, wenn er (a) in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und (b) zum Beruf des Güter- bzw. Personenkraftverkehrsunternehmers zugelassen wurde. Die Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf sind in der Richtlinie 96/26/EG niedergelegt. Die Richtlinie gilt für Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmer aller Art, unabhängig davon, welche Transportart der Güter- oder Personenkraftverkehrsunternehmer durchführt. Gemäß den Verordnungen hat ein Verkehrsunternehmer für die Durchführung grenzüberschreitender Fahrten innerhalb der Gemeinschaft keine zusätzlichen Anforderungen zu erfüllen.

Allerdings können Fragen der Berufshaftung erheblich variieren, je nachdem, welche Transportart der Güter- oder Personenkraftverkehrsunternehmer durchführt. Es stellt sich daher die Frage, ob höhere qualitative Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Transportarten festgelegt werden sollten. Dies sollte als Mittel verstanden werden, ein hohes Maß an Professionalität im Straßenverkehr innerhalb der EU zu bewahren. Eine solche zusätzliche Voraussetzung könnte beispielsweise in der Verpflichtung zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung bestehen, die Kunden bzw. Fahrgäste und Dritte im Falle von Vernachlässigungen der beruflichen Sorgfalt durch den Verkehrsunternehmer und seine Angestellten schützt.

Frage 3 – Sollten für bestimmte Transportarten des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers höhere qualitative Voraussetzungen festgelegt werden? Falls ja, welche?

2.3. Gemeinschaftslizenz

Die Gemeinschaftslizenz ist das einzige Dokument, das Verkehrsunternehmer zur Beförderung von Personen oder Gütern im grenzüberschreitenden Verkehr berechtigt. Die Lizenz wird in beiden Fällen für fünf Jahre erteilt und kann erneuert werden. Erfüllt der Lizenzinhaber die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Lizenz nicht mehr, wird sie ihm von den zuständigen Behörden entzogen.

Die geltenden Vorschriften verpflichten die Mitgliedstaaten, mindestens alle fünf Jahre zu prüfen, ob der Verkehrsunternehmer die Voraussetzungen für die Erneuerung der Lizenz (u. a. Zugang zum Beruf) weiterhin erfüllt. Bleibt es bei der fünfjährigen Gültigkeit der Lizenz, stellt sich die Frage, ob die innerstaatlichen Behörden verpflichtet werden sollten, in kürzeren Abständen zu prüfen, ob die Verkehrsunternehmer die Voraussetzungen nach wie vor erfüllen.

Frage 4 – Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die regelmäßige Prüfung, ob der Verkehrsunternehmer die Voraussetzungen für die Erteilung bzw. Erneuerung der Lizenz weiterhin erfüllt, in kürzeren Abständen durchzuführen?

Es gibt Hinweise darauf, dass es sich für die Behörden der Mitgliedstaaten in der Praxis als schwierig erweisen könnte, die Ungültigkeit einer Lizenz durchzusetzen, die entzogen werden sollte, vom Inhaber aber nicht zurückgegeben wird. Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Problems könnte darin bestehen, die Lizenz ähnlich wie die Fahrerbescheinigung für weniger als fünf Jahre zu erteilen.

Frage 5 – Sollte die Gültigkeit der Gemeinschaftslizenz auf weniger als fünf Jahre verkürzt werden? Falls ja, auf wie viele Jahre?

2.4. Beglaubigte Abschriften

Jeder Verkehrsunternehmer erhält das Original seiner Gemeinschaftslizenz, das er in seinen Geschäftsräumen aufzubewahren hat. Für jedes von dem Verkehrsunternehmer eingesetzte Fahrzeug wird ihm von den Behörden eine beglaubigte Abschrift ausgehändigt, die im Fahrzeug mitzuführen ist. In Bezug auf die Echtheit der beglaubigten Abschriften sind Probleme aufgetreten. Die geltenden Verordnungen schreiben lediglich das Format der Originallizenz (DIN A4, blau) vor, lassen jedoch offen, ob die beglaubigten Kopien dieselbe Farbe haben sollten und ob sie mit Unterschrift und/oder Stempel versehen sein müssen. Manche Länder haben Kopien mit dem Aufdruck „Beglaubigte Abschrift“ ausgestellt, die in einigen anderen Mitgliedstaaten zu Problemen geführt haben. In manchen Mitgliedstaaten ist das Fahrzeugkennzeichen in der beglaubigten Abschrift angegeben.

Frage 6 – Sollte die Verordnung genauere Vorgaben für die beglaubigten Abschriften enthalten, d. h. sie vereinheitlichen, um Unsicherheiten bei Überprüfungen zu vermeiden? Falls ja, welche Vorgaben oder neuen (Sicherheits-)Merkmale sollten eingeführt werden? Sollte ein allmählicher Übergang zu einem *On-line* Register der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Gemeinschaftslizenzen übergegangen werden?

2.5. Fahrerbescheinigung

2.5.1. Allgemeine Betrachtungen

Die Verpflichtung, eine Fahrerbescheinigung mit sich zu führen, gilt für Staatsangehörige von Drittstaaten, die als Fahrer bei einem Verkehrsunternehmer eines EU-Mitgliedstaats beschäftigt sind und Fahrzeuge führen, die im Rahmen grenzüberschreitender Güterbeförderungen eingesetzt werden, für die eine Gemeinschaftslizenz besteht. Die Fahrerbescheinigung dient als einheitlicher Nachweis, dass der Fahrer in dem Mitgliedstaat, in dem das Verkehrsunternehmen niedergelassen ist, rechtmäßig beschäftigt ist.

Eine kürzlich im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführte Studie über die Anwendung der Fahrerbescheinigung hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten und die Betroffenen im Großen und Ganzen mit der Funktionsweise der Fahrerbescheinigung zufrieden sind. Gleichwohl wurde die Ansicht vertreten, dass einige Aspekte der Fahrerbescheinigung verbesserungswürdig sind. So wurde bemängelt, dass die Uneinheitlichkeit des *derzeitigen Formats* zu Unsicherheiten bei Überprüfungen führt. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob eine elektronisch lesbare Fahrerbescheinigung eingeführt werden sollte; ferner wurde angeregt, das Format der Fahrerbescheinigung zu vereinheitlichen oder sie sogar mit der Fahrerkarte für den digitalen Tachographen zu kombinieren. Änderungen am bestehenden System, die erhebliche Vorabinvestitionen zur Folge haben könnten, werden daran gemessen werden müssen, ob sie mit zukünftig zu erwartenden Einsparungen gerechtfertigt werden können.

Frage 7 – Sollte die Fahrerbescheinigung innerhalb der Gemeinschaft einheitlicher gestaltet werden? Soll das Format der derzeitigen Bescheinigung in Papierform geändert werden? Sollte die Bescheinigung elektronisch lesbar gemacht werden?

Auch die *Gültigkeitsdauer* wurde angesprochen. Gegenwärtig wird die Fahrerbescheinigung von den Mitgliedstaaten für maximal fünf Jahre ausgestellt. Sie ist jedoch nur so lange gültig, wie die Voraussetzungen erfüllt sind, unter denen sie ausgestellt wurde. Dies wirft die Frage nach der Kontrolle und nach der Festsetzung einer kürzeren maximalen Gültigkeitsdauer auf.

Frage 8 – Sollte die derzeitige Gültigkeitsdauer von maximal fünf Jahren verkürzt werden?

2.5.2. *Ausweitung auf alle Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten*

In ihrem ursprünglichen Vorschlag hatte die Kommission die Verpflichtung, eine Fahrerbescheinigung mit sich zu führen, auch für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten vorgesehen. Im Laufe der Erörterungen des Vorschlags im Rat und im Europäischen Parlament setzte sich die Ansicht durch, dass die Verordnung auf Staatsangehörige von Drittstaaten beschränkt werden sollte. Allerdings hat die Kommission gemäß Artikel 11a der Verordnung in ihrer endgültigen Fassung zu prüfen, ob Gründe für eine Ausweitung der Pflicht auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten vorliegen.

Die Studie über die Anwendung der Fahrerbescheinigung hat nichts ergeben, das für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten sprechen würde. Keiner der hierzu befragten Mitgliedstaaten hat begründet vorgetragen, dass die illegale Beschäftigung von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten im Güterkraftverkehrssektor ein Problem darstellen würde. Dennoch soll diese Frage hier aus Gründen der Vollständigkeit erneut allen Beteiligten gestellt werden.

Frage 9 – Sind die Beteiligten der Auffassung, dass die Pflicht, eine Fahrerbescheinigung mit sich zu führen, auf Fahrer ausgeweitet werden sollte, die die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats besitzen?

2.6. **Sonstige Kontrolldokumente**

2.6.1. *Fahrtenblätter für den Personenkraftverkehr*

Verordnung Nr. 684/92, geändert durch Verordnung Nr. 11/98, führt eine einheitliche „Gemeinschaftslizenz“ ein, die dem Verkehrsunternehmen als unmittelbarer Nachweis für seine Berechtigung dient, überall in der Union Dienste im grenzüberschreitenden Personenverkehr anzubieten. Beförderungen im Werkverkehr sind in der gesamten Union nach einem einfachen Bescheinigungsverfahren zulässig; für Beförderungen im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr muss ein einheitliches „Fahrtenblatt“ ausgefüllt werden. Dieses Fahrtenblatt ist jedoch nicht identisch mit demjenigen, das mit dem INTERBUS-Übereinkommen (für den Gelegenheitsverkehr nach Drittstaaten) eingeführt wurde, und dieses wiederum unterscheidet sich von dem Kontrolldokument gemäß dem ASOR-Übereinkommen. Diese Vielfalt der Formulare kann zu Unsicherheiten bei Überprüfungen führen.

Frage 10 – Sollten die Kontrolldokumente für Beförderungen im Gelegenheitsverkehr vereinheitlicht werden und, soweit wie möglich, Vorgaben detailliert werden, um Unsicherheiten bei Überprüfungen zu vermeiden?

2.6.2. *Ein Fahrtenblatt für den Güterkraftverkehr?*

Ein „Fahrtenblatt“ muss von Busunternehmen geführt werden, wenn sie grenzüberschreitende Beförderungen und Kabotagebeförderungen durchführen. Dabei handelt es sich um ein einfaches und einheitliches Dokument, anhand dessen die Anzahl und der Zeitplan der Fahrten überprüft werden können. Im Güterverkehr ist allerdings, je nach nationaler Gesetzgebung, eine Vielzahl unterschiedlicher Dokumente in Gebrauch. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Kabotageverordnung für den Gütertransport könnte die Lösung in der Verpflichtung zum Mitführen eines einfachen Kontrolldokuments bestehen, eines Fahrtenblatts, in dem sämtliche Fahrten eines Lastkraftwagens aufgeführt werden. Auf diese Weise würden sämtliche Beförderungsvorgänge, die von einem bestimmten Fahrzeug durchgeführt werden, eindeutig dokumentiert, was wiederum Überprüfungen, insbesondere im Rahmen von Straßenverkehrskontrollen, erleichtern würde. Weniger zeitaufwändige Verkehrskontrollen wären von erheblichem Vorteil für die Unternehmen und Kontrollbehörden. Das Dokument könnte ein in allen Mitgliedstaaten einheitliches Format aufweisen.

Frage 11 – Wie stehen die Beteiligten zur Verwendung von einheitlichen, gemeinschaftsweiten Fahrtenblättern im Güterkraftverkehr, um die Vielzahl nationaler Dokumente zu ersetzen?

2.6.3. Bearbeitung der Anträge auf Genehmigung der Personenbeförderung

Durch Verordnung Nr. 684/92 wird für den grenzüberschreitenden Personenlinienverkehr eine Genehmigungsregelung eingeführt, der zufolge die Zustimmung der Behörden aller Mitgliedstaaten einzuholen ist, die von den Beförderungsleistungen betroffen sind. Die Genehmigung eines Verkehrsdienstes kann nur aus sechs, in der Verordnung abschließend aufgeführten Gründen abgelehnt werden; wird über den Antrag nicht binnen fünf Monaten entschieden, kann der Fall der Kommission vorgelegt werden; der Antragsteller hat das Recht, gegen eine Ablehnung Rechtsmittel einzulegen.

In früheren Konsultationen hat sich eine Mehrheit der Mitgliedstaaten für die Beibehaltung der Genehmigungsregelung ausgesprochen. Dennoch sollen die betroffenen Kreise an dieser Stelle ihre Meinung dazu abgeben, dies im Hinblick auf das Ziel der Gemeinschaft, durch Bürokratieabbau wirtschaftliches Wachstum zu fördern.

Frage 12: Soll die Genehmigungsregelung für den grenzüberschreitenden Personenlinienverkehr beibehalten, vereinfacht oder abgeschafft werden?

Frühere Konsultationen haben ergeben, dass die Frist für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge (fünf Monate, ehe der Antrag der Kommission vorgelegt werden kann) nach Ansicht der Branche zu lang ist.

Frage 13 – Vorausgesetzt, dass die Beteiligten eine Beibehaltung der gegenwärtigen Genehmigungsregelung befürworten, ist eine kürzere Bearbeitungsdauer der Genehmigungsanträge für die innerstaatlichen Behörden machbar?

Die Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten auch, dem Antragsteller die Möglichkeit einzuräumen, bei Ablehnung eines Genehmigungsantrags seine Rechte geltend zu machen.

Frage 14 – Vorausgesetzt, dass die Beteiligten eine Beibehaltung der gegenwärtigen Genehmigungsregelung befürworten, sind diese Rechtsmittelverfahren klar und wirksam?

Frage 15 – Vorausgesetzt, dass die Beteiligten eine Beibehaltung der gegenwärtigen Genehmigungsregelung befürworten, gibt es sonstige Aspekte der Regelung, die geändert werden könnten, um die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen oder die Funktionsweise der Genehmigungsregelungen auf andere Weise zu verbessern, z. B. durch Fokussierung auf Übereinstimmung mit Sicherheits- und Sozialvorschriften?

2.7. Kabotage im Straßenverkehr

2.7.1. Personenkraftverkehr

Um die Effizienz des Sektors zu steigern (z. B. durch Verringerung von Leerfahrten), gestattet die Verordnung Nr. 12/98 innerstaatliche Beförderungen im Personenkraftverkehr durch Unternehmen, die in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht ansässig sind, die so genannte Kabotage. Dies bedeutet, dass ein Verkehrsunternehmer Beförderungsleistungen im Gelegenheitsverkehr und Sonderformen des Linienverkehrs in einem Mitgliedstaat erbringen darf, ohne sein Unternehmen dort anmelden zu müssen; die für diese Dienste zu führenden Kontrolldokumente (Fahrtenblätter) werden von seinem Niederlassungsmitgliedstaat ausgegeben. Den Verkehrsunternehmern ist es auch gestattet, Linienverkehrsdienste in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, sofern diese Bestandteil einer genehmigten grenzüberschreitenden Fahrt sind (z. B. Berlin-Köln-Brüssel).

Die derzeitigen Vorschriften erlauben die Kabotage im Rahmen des grenzüberschreitenden Linienverkehrs unter Ausschluss von Stadt- und Vorortdiensten, d. h. Nahverkehrsdiensten. Es ist nicht klar, ob diese Einschränkung notwendig oder nützlich ist. Stellt sie ein Problem dar?

Frage 16 – Sollten Kabotagebeförderungen im Stadt- und Vorortbereich im Rahmen grenzüberschreitender Verkehrsdienste zugelassen werden? Unter welchen Bedingungen?

Ansonsten ist anzumerken, dass dieser Markt von relativ geringer Bedeutung ist und Probleme mit der Durchsetzung offenbar nicht aufgetreten sind.

2.7.2. Kabotage im Güterkraftverkehr

Die Ratsverordnung Nr. 3118/93 gestattet es einem Verkehrsunternehmer, in einem Mitgliedstaat, in dem er nicht niedergelassen ist, Beförderungsleistungen im Güterkraftverkehr zu erbringen, sofern es sich um *zeitweilige* Verkehrsdienste handelt.

Mit der Genehmigung von Kabotagebeförderungen wurde ursprünglich das Ziel verfolgt, einen höheren Nutzungsgrad der im grenzüberschreitenden, d. h. innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr eingesetzten Nutzfahrzeuge zu erreichen, indem man ihre Verwendung für innerstaatliche Beförderungen im Anschluss an eine grenzüberschreitende Fahrt zuließ. Ohne die Kabotage müssten die Fahrzeuge die Rückfahrt gegebenenfalls leer zurücklegen. Die Kabotage wird somit als Nebentätigkeit

eines Transportunternehmers im Zusammenhang mit seinen grenzüberschreitenden Beförderungen betrachtet.

In der Praxis sind die Zeitweiligkeit und die daraus resultierende Rechtmäßigkeit einer Beförderungsleistung schwer zu beurteilen. In ihrer Mitteilung über Auslegungsfragen vom 26. Januar 2005⁷ hat die Kommission versucht, die Zeitweiligkeit der Kabotage zu definieren, wobei sie sich auf die allgemeine Begriffsbestimmung des vorübergehenden Charakters grenzüberschreitender Dienstleistungen stützte.

2.7.3. *Bessere Definition der Kabotage im Straßenverkehr*

Trotz der Bemühungen der Kommission um Klärung des Begriffs „Zeitweiligkeit“ lässt eine kürzlich im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie⁸ erkennen, dass die Anwendung und Durchsetzung der Kabotageverordnung nach wie vor Probleme bereitet. Als Hauptursache hierfür ermittelte die Studie das Fehlen einer klaren, präzisen und durchsetzbaren Definition des Begriffs „Kabotage“.

Mangels einer genaueren Definition der Kabotage haben einige Mitgliedstaaten Leitlinien für die Kabotage im Straßenverkehr aufgestellt (Vereinigtes Königreich und Griechenland), andere haben innerstaatliche Vorschriften erlassen (Frankreich, Italien, Österreich). Frankreich, Italien und Österreich haben eine zeitliche Beschränkung für Kabotagebeförderungen festgesetzt: Sie dürfen von einem Verkehrsunternehmen während 30 aufeinander folgenden Tagen innerhalb eines Zeitraums von maximal 60 Tagen (Österreich) bzw. 45 Tagen (Frankreich) pro Jahr durchgeführt werden. In Italien sind Kabotageleistungen an 30 Tagen alle zwei Monate zulässig. In Österreich und Italien müssen die Fahrer darüber hinaus ein Fahrtenbuch führen, in dem jede Kabotagefahrt einzutragen ist. Auch in Deutschland werden derzeit eigene Vorschriften ausgearbeitet.

Die Existenz unterschiedlicher nationaler Regelungen kann eine Vielzahl von Problemen sowohl für die Transportunternehmer, als auch für die Kontrollbehörden nach sich ziehen. Eine präzisere Definition könnte den Transportunternehmern helfen, da sie ihnen die rechtliche Sicherheit geben würde, dass der von ihnen in einem anderen als dem eignen Mitgliedstaat durchgeführte nationale Transport legal ist. Es würde nationalen Behörden helfen, die Einhaltung der Verordnung durchzusetzen und zu überprüfen, ob ein solcher mit den Regeln in Einklang steht.

Frage 17 – Erachten die Beteiligten die unterschiedlichen Regelungen als ein Problem? Sind die Beteiligten der Auffassung, dass eine klarere und präzisere Definition von Kabotage nützlich wäre?

2.7.4. *In Betracht kommende Optionen*

Im Falle, dass die Beteiligten sich für klare und einfach durchsetzbare Regelungen der Kabotage aussprechen, gibt es viele Möglichkeiten, eine bessere Rechtsetzung der

⁷ ABl. C 21 vom 26.1.2005, S. 2.

⁸ Studie über Kabotage im Güterkraftverkehrsmarkt (siehe http://europa.eu.int/comm/transport/road/policy/marketaccess/roadhaulage/cabotage_en.htm)

Kabotage zu erreichen, und die Kommission ist sehr an Meinungen und Vorschlägen der betroffenen Kreise interessiert.

Um die Diskussion anzuregen, können die folgenden Ansätze/Beispiele, die auf bereits in Mitgliedstaaten bestehenden Lösungsansätzen beruhen, als Ausgangspunkt dienen: 1) Zulassung der Kabotage für einen relativ langen zusammenhängenden, aber auf wenige Monate pro Jahr beschränkten Zeitraum. 2) Genehmigung der Kabotage für einen kurzen Zeitraum (z.B. eine Woche), aber ohne Beschränkung innerhalb eines Kalenderjahres.

ANSATZ 1 – Die Kabotage wird für höchstens 30 aufeinander folgende Tage genehmigt, die jedoch innerhalb eines Zeitraums von 60 Tagen eines Jahres liegen müssen. Es bestünde die Pflicht zum Führen eines vom Aufnahmemitgliedstaat auszustellenden Fahrtenbuchs (Fahrtenberichthefts).

Bei diesem Szenario sind längere Aufenthalte im Aufnahmemitgliedstaat zur Durchführung von Kabotagebeförderungen gestattet; diesem Zugeständnis steht allerdings die Beschränkung auf einen relativ kurzen Gesamtzeitraum von zwei Monaten innerhalb eines Jahres gegenüber. Dieses Szenario ist beispielsweise für saisonale Kabotage geeignet, aber weniger passend für Verkehrsunternehmer, die mehrmals innerhalb eines Jahres und nach einem festgesetzten Zeitplan relativ kurze Kabotagefahrten (1-3 Tage) durchführen möchten. Die Pflicht zum Führen eines speziellen Fahrtenbuchs für den jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat könnte als eine Belastung für die Fahrer, die Verkehrsunternehmer und die nationalen Behörden angesehen werden.

ANSATZ 2 – Die Kabotage wird für eine beschränkte Anzahl (2 oder 3) aufeinander folgender Beförderungsvorgänge im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung in den Aufnahmemitgliedstaat zugelassen. Es müsste kein Fahrtenbuch geführt werden, aber alle Fahrten ab der grenzüberschreitenden Beförderung in den Aufnahmemitgliedstaat müssten durch CMR-Frachtbrief, internationale Spediteur-übernahmebescheinigung oder einheitliches Fahrtenblatt sowie Auslieferungsbescheinigung für das Ladegut eindeutig dokumentiert werden. Das Fahrzeug müsste den Aufnahmemitgliedstaat binnen 7 Tagen wieder verlassen.

Dieser Ansatz ließe sich leicht ohne zusätzlichen administrativen Aufwand durchsetzen und könnte die Zahl leerer Rückfahrten reduzieren. Allerdings wären nach diesem Ansatz längere Aufenthalte in einem anderen Mitgliedstaat nicht möglich.

Frage 18 – Was halten die Beteiligten von diesen beiden Ansätzen? Welche andere alternative Vorschläge für eine klare und leicht zu vollziehende Definition von Kabotage im Straßengüterverkehr gäbe es?

2.7.5. Auf die Kabotage anzuwendende einzelstaatliche Vorschriften

Gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 3118/93 unterliegt die Durchführung der Kabotagefahrten – vorbehaltlich der Anwendung der Gemeinschaftsregelung – in bestimmten Bereichen (für den Beförderungsvertrag geltende Preise und Bedingungen, Fahrzeuggewichte und –abmessungen, Vorschriften für die Beförderung bestimmter Kategorien von Beförderungsgut, Lenk- und Ruhezeiten, Mehrwertsteuer) den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats. Die Verordnung ermöglicht

eine Anpassung der Liste der Bereiche, wenn dies aufgrund der Erfahrungen notwendig erscheint.

Frage 19 – Welche Bereiche sollten zusätzlich in die in Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3118/93 enthaltene Liste aufgenommen werden bzw. aus der Liste gestrichen werden?

Neben den oben genannten einzelstaatlichen Vorschriften schreibt Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen⁹ vor, dass bestimmte im Gastland geltende zwingende Sozialvorschriften (z. B. über die Arbeitszeit, den Mindestlohn und den Mindestjahresurlaub) auch auf entsandte Arbeitnehmer anzuwenden sind. Grundsätzlich fallen Kabotagetätigkeiten in den Geltungsbereich dieser Richtlinie. Allerdings gestattet die Richtlinie den Mitgliedstaaten bestimmte Ausnahmeregelungen, wenn die Dauer der ausgeübten Tätigkeit einen Monat nicht übersteigt oder der Umfang der zu verrichtenden Arbeiten gering ist.

Frage 20 – Welche Erfahrungen haben die Beteiligten mit der Anwendung der Richtlinie 96/71/EG auf Kabotagetätigkeiten gemacht? Wie beurteilen sie die Möglichkeit, Kabotagefahrten vom Geltungsbereich der Richtlinie auszunehmen, sofern die Kabotage auf einen Zeitraum unter einem Monat beschränkt ist?

2.8. Sonstige Fragen oder Aspekte

Frage 21 – Gibt es weitere Aspekte des Zugangs zum Straßenverkehrsmarkt, die die Beteiligten ansprechen möchten? Die Generaldirektion für Energie und Verkehr ist besonders an Vorschlägen interessiert, welche geeignet sind, die Qualität im Straßengüterverkehr in der Gemeinschaft zu heben sowie diesen zu optimieren, ohne zusätzliche administrative Kosten zu verursachen.

⁹ ABl. L 18, 21.1.1997, S. 1.

TEIL B

ZUGANG ZUM BERUF DES GÜTER- UND PERSONENKRAFTVERKEHRSUNTERNEHMERS

1. EINFÜHRUNG

Die europaweite Harmonisierung der Bedingungen über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers entwickelt sich parallel zur Öffnung des Marktzugangs. In einem liberalisierten Markt trägt die Kontrolle des Zugangs zum Beruf dazu bei, eine gesunde und gerechte Wettbewerbssituation zu schaffen, indem verantwortungslos operierende Unternehmer aus dem Markt ausgeschlossen werden. Dadurch, dass sie für ein hohes Niveau des Berufsstandes sorgt, bereitet diese Kontrolle die Unternehmer darauf vor, die zahlreichen Bestimmungen im Güter- und Personenkraftverkehr, insbesondere im Sicherheitsbereich, noch besser umsetzen zu können.

Die Grundregeln der geltenden Richtlinie – der Richtlinie 96/26/EG – stützen sich auf Rechtsbestimmungen aus dem Jahre 1974 und wurden zuletzt durch die Richtlinie 98/76/EG geändert. Durch diese Richtlinie werden Mindeststandards festgelegt, die beim Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers hinsichtlich der Kriterien der Zuverlässigkeit, finanziellen Leistungsfähigkeit und fachlichen Eignung erfüllt sein müssen. Darüber hinaus wird durch diese Richtlinie ein Mechanismus für die gegenseitige Anerkennung der entsprechenden Befähigungsnachweise eingerichtet.

Diese europaweite Harmonisierung ist erforderlich, um eine wirksame Dienstleistungsfreiheit gewährleisten zu können. Die Gemeinschaftslizenz als Zugangsberechtigung zum internationalen Güter- und Personenkraftverkehr und zur Kabotage darf nur Kraftverkehrsunternehmern erteilt werden, die diese Mindestauflagen über den Zugang zum Beruf erfüllen.¹⁰ Darüber hinaus wird durch die gegenseitige Anerkennung der Befähigungsnachweise für die Ausübung des Berufs durch die Mitgliedstaaten auch die Niederlassungsfreiheit der Kraftverkehrsunternehmer erleichtert.

Nach einer von der Kommission im Jahr 2005 durchgeführten Untersuchung¹¹ haben die Formulierung und die mangelnde Eindeutigkeit der gegenwärtigen Rechtsvorschriften zur Folge, dass sich die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Zugang zum Beruf erheblich voneinander unterscheiden. Dies führt wiederum dazu, dass seitens der nationalen Behörden und Unternehmen ein gewisses Misstrauen gegenüber ausländischen Unternehmern besteht, die Zugang zu dem betreffenden Markt anstreben und sich dort niederlassen möchten. Im Rahmen der Konsultationen, die bei der Erstellung der Halbzeitbilanz des Weißbuches zur europäischen Verkehrspolitik durchgeführt wurden, wurde von Seiten der wichtigsten Kraftverkehrsunternehmerverbände vorgeschlagen, diese Bestimmungen zu stärken und zu vereinheitlichen.

Folglich kündigte die Kommission in ihrem Legislativprogramm für das Jahr 2006 ihre Absicht an, diese Bestimmungen eingehender zu prüfen und erforderlichenfalls

¹⁰ Siehe Teil B

¹¹ Siehe http://europa.eu.int/comm/transport/road/policy/marketaccess/index_en.htm

dahingehend zu ändern, dass ihre Anwendung einheitlicher, einfacher, besser kontrollierbar und effizienter gestaltet werden kann. Im vorliegenden Dokument sollen die möglichen Optionen umrissen und die Standpunkte der Kraftverkehrsunternehmer, der beteiligten Verwaltungen der Mitgliedstaaten, aber auch anderer potenzieller interessierter Kreise wie der Versandpediteure und Versicherungen zusammenfassend dargestellt werden.

2. ALLGEMEINE FRAGEN

2.1. Niveau der Standards

In der Richtlinie werden relativ offene Mindeststandards festgelegt. Der Berufsstand plädiert für höhere Anforderungen beim Berufszugang. Dadurch ließe sich das fachliche Niveau insgesamt anheben und der durch Überkapazitäten geprägte Markt könnte saniert und effizienter gestaltet werden. Dies würde Bewerbern den Anreiz bieten, sich gründlich auf den am Markt herrschenden Wettbewerb vorzubereiten.

Die derzeit geltende Richtlinie gilt für alle Arten des Straßengüterverkehrsgewerbes. Sollten höhere Anforderungen angestrebt werden, würden diese sowohl für national oder regional tätige Unternehmen genauso gelten wie für Unternehmen, die ganz anders gelagerten grenzüberschreitenden internationalen Güterverkehr durchführen. Um eine Anhebung der Anforderungen dort zu vermeiden, wo strengere Standards weniger angebracht sind, könnte eine Lösung sein, die geltenden Bestimmungen beizubehalten, die es bereits den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Transport bestimmter Güter oder den lokalen Güterverkehr von diesen auszunehmen. Eine andere Lösung wäre, strengere Standards nur für bestimmte Arten von Verkehren zu beschränken.

Frage 1: Sind höhere Mindeststandards für den Zugang zu diesem Beruf nötig und wenn ja, mit welcher Begründung? Falls ja, sollen diese für alle Tätigkeiten des grenzüberschreitenden Kraftverkehrsunternehmers gelten oder nur für bestimmte? Welche Tätigkeiten sollten dies sein?

Die Richtlinie beschränkt sich auf drei Kriterien für den Zugang zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers: Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung. Strengere Standards für den Zugang zu diesem Beruf könnten auf diese drei Kriterien abzielen (siehe Teil 3, 4 und 5), könnten sich allerdings auch auf die Aufnahme weiterer Kriterien erstrecken, wie dies in einigen Mitgliedstaaten bereits praktiziert wird.

Zu den am weitesten verbreiteten Kriterien zählen Maßnahmen, durch die verhindert werden soll, dass Firmen ihren Unternehmenssitz in einem bestimmten Mitgliedstaat wählen, mit dem einzigen Ziel, von günstigeren steuerlichen, sozialversicherungs- oder lohnpolitischen Regelungen zu profitieren. Anschließend bieten sie die Güter- und Personenbeförderung zwischen anderen Mitgliedstaaten an, ohne jegliche substanzielle Geschäftsaktivitäten in Land ihres Unternehmenssitzes zu unternehmen, also ohne tatsächlich am Wirtschaftsleben des Landes teilzunehmen, in dem sie ihren Unternehmenssitz haben („Briefkastenfirmen“).

Frage 2: Sollten über die Kriterien der Zuverlässigkeit, finanziellen Leistungsfähigkeit und fachlichen Eignung hinaus weitere Kriterien festgelegt werden? Wenn ja, welche? Sollten z. B. Kriterien aufgenommen werden, die die Berufsausübung durch „Briefkastenfirmen“ verhindern?

2.2. Ausnahmen und Befreiungen

In den gegenwärtigen Rechtsvorschriften sind verschiedene Ausnahmeregelungen und Befreiungen vorgesehen, die mit dafür verantwortlich sind, dass die Bestimmungen auf sehr unterschiedliche Weise angewandt werden, und die daher möglicherweise nicht mehr gerechtfertigt sind:

- Die Mitgliedstaaten können die Beförderung bestimmter Erzeugnisse über geringe Entfernungen von den Bestimmungen der Richtlinie ausnehmen. Diese Ausnahmen erscheinen sinnvoll. Auch für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht unter 6 Tonnen können Ausnahmen gewährt werden. Diese Ausnahmeregelung dürfte allerdings weniger zu rechtfertigen sein, da die Mehrzahl der übrigen europäischen Bestimmungen für sämtliche Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 Tonnen gelten.
- Unternehmen, die bereits vor Inkrafttreten der Richtlinie im Besitz einer Betriebsgenehmigung waren, sind von der Beibringung der Nachweise, dass sie die Voraussetzungen für den Zugang zu diesem Beruf erfüllen, befreit. Entsprechende Befreiungen gelten also für Unternehmen, die vor 1978 bzw. vor dem Beitritt ihres Landes zur Gemeinschaft im Besitz einer Betriebsgenehmigung waren (den Mitgliedstaaten, die im Jahr 2004 beigetreten sind, wurden keine entsprechenden Vorausrechte eingeräumt).

Frage 3: Welche Ausnahmeregelungen und Befreiungen könnten entfallen?

2.3. Regelmäßige Überprüfungen und Entzug der Betriebsgenehmigung

Die Behörden, die die Genehmigungen für den Zugang zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers erteilen, sind gehalten, alle fünf Jahre zu überprüfen, ob die Unternehmen nach wie vor die Kriterien hinsichtlich Zuverlässigkeit, finanzieller Leistungsfähigkeit und fachlicher Eignung erfüllen, und erforderlichenfalls die Betriebsgenehmigung zu entziehen. Dieses Kontrollintervall erscheint nur unzureichend für die Überprüfung der Zuverlässigkeit und finanziellen Leistungsfähigkeit geeignet, da sich diese Faktoren sehr schnell ändern können. Folglich kommen zwei verschiedene Möglichkeiten in Betracht:

- Die Option A bestünde in einer Verkürzung dieser Kontrollintervalle. Diese Möglichkeit, die bereits in einigen Mitgliedstaaten praktiziert wird, bietet den Vorteil einer zuverlässigeren Kontrolle der Kriterien der Zuverlässigkeit und finanziellen Leistungsfähigkeit, wäre allerdings für die Verwaltungen und Unternehmen mit Mehrkosten verbunden.
- Die Option B bestünde darin, die alle fünf Jahre vorgesehenen turnusmäßigen und systematischen Kontrollen durch zielgerichtete Überprüfungen nach dem Stichprobenprinzip zu ergänzen. Diese Überprüfungen, die bereits in einigen Mitgliedstaaten praktiziert werden, können mit den Überprüfungen in den Betriebsstätten der Unternehmen kombiniert werden, wie sie nach den

gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Überprüfung der Lenk- und Ruhezeiten oder der Bescheinigungen der Fahrer ohnehin bereits vorgeschrieben sind.¹²

Frage 4: Müssen die Voraussetzungen für den Zugang zu diesem Beruf häufiger kontrolliert werden? Wenn ja, gilt dies für alle oder nur für bestimmte Voraussetzungen? Wenn ja, welche Option wird hierfür bevorzugt? Wird Option A bevorzugt, welches Intervall wird dann vorgeschlagen?

Es sollte auch darauf geachtet werden, dass ein Unternehmen, dem anlässlich einer Überprüfung die Betriebsgenehmigung entzogen wurde, nicht in einem anderen Mitgliedstaat erneut eine Betriebsgenehmigung erhalten kann. Es kann beispielsweise nicht sein, dass ein Unternehmen, dem in einem Mitgliedstaat die Zuverlässigkeit aberkannt wurde, sich in einem anderen Mitgliedstaat wieder niederlassen kann. Eine Möglichkeit wäre ein Informationsaustausch, z.B. mit elektronischen Mitteln, innerhalb eines europäischen Netzes der zuständigen Behörden. Die zuständigen Behörden würden somit mit Hilfe dieses Netzes über sämtliche erteilten und entzogenen Genehmigungen für die Ausübung dieses Berufs informieren.

Frage 5: Wird es als erforderlich erachtet, dass das Gemeinschaftsrecht Maßnahmen vorsieht, die ein Unternehmen, dem die Betriebsgenehmigung entzogen wurde, daran hindern, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen? (Siehe auch Frage 10)

2.4. Vereinfachung

Die Kontrolle des Berufszugangs bringt – für Unternehmen wie für die Behörden - einen gewissen Verwaltungsaufwand mit sich. Die Unternehmen müssen sich regelmäßig bei den diversen Stellen erkundigen, welche Unterlagen als Nachweise zur Erlangung des Berufszugangs erforderlich sind (z.B. polizeiliches Führungszeugnis, Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit, Diplome). Die Behörden müssen die Anträge der Bewerber bearbeiten, regelmäßige Überprüfungen durchführen sowie die zur Behandlung eines Falles notwendigen Informationen von anderen Behörden und Organisationen einholen, oft auch aus anderen Mitgliedstaaten.

Frage 6: Gibt es Verwaltungskosten, die durch die Umsetzung der in diesem Papier vorgeschlagenen Maßnahmen verursacht würden und die verringert oder vermieden werden könnten? Welche sind dies und wie könnte dies erfolgen?

3. DAS KRITERIUM DER ZUVERLÄSSIGKEIT

3.1. Voraussetzungen

Nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie dürfen Personen, die der Voraussetzung der Zuverlässigkeit entsprechen, weder:

¹² Nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 ist vorgeschrieben, dass jedes Jahr mindestens 20 % der Fahrerbescheinigungen überprüft werden.

- Gegenstand einer schweren strafrechtlichen Verurteilung gewesen sein, auch wegen Verstößen im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung; noch
- wegen schwerer Verstöße gegen die Vorschriften über die für den Berufszweig des Güter- und Personenkraftverkehrs geltenden Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere über die Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer, die Gewichte und Abmessungen der Nutzkraftfahrzeuge, die Sicherheit im Straßenverkehr und die Sicherheit der Fahrzeuge und den Umweltschutz sowie die sonstigen Vorschriften in Bezug auf die Berufspflichten, verurteilt worden sein.

Im gegenwärtig praktizierten System findet die Möglichkeit, dass manche Unternehmen wiederholt leichtere Verstöße gegen die Beförderungsbestimmungen begehen, keine Berücksichtigung. Bei wiederholt begangenen Verstößen gegen die geltenden Bestimmungen kann Vorsatz im Verhalten auf dem Markt des Güter- und Personenkraftverkehrs unterstellt werden. Die Leiter von Kraftverkehrsunternehmen, die das Kriterium der Zuverlässigkeit erfüllen müssen, werden darüber hinaus seit kurzem im Falle von Verstößen ihrer Fahrer gegen die Vorschriften über die Lenk- und Ruhezeiten als Mitschuldige an diesen Verstößen behandelt.¹³ Die logische Konsequenz wäre, dass Unternehmen, die von derartigen Personen geleitet werden, keinen Zugang mehr zu diesem Markt erhalten. Der europäische Gesetzgeber hatte diese Möglichkeit im Übrigen bereits für den internationalen Kraftverkehr vorgesehen.¹⁴

Frage 7: Sollte das Kriterium, dass keine wiederholten Rechtsverstöße begangen wurden, eine Voraussetzung für die Anerkennung der Zuverlässigkeit und die Zugangsberechtigung zum Beruf darstellen?

Auch der Begriff der schweren Verstöße wird je nach Mitgliedstaat auf sehr unterschiedliche Weise ausgelegt, was wiederum einer einheitlichen Anwendung der zu erfüllenden Auflagen entgegensteht. Daher ist durch den Ausschuss nach Verordnung (EG) Nr. 3821/85 eine Harmonisierung des Begriffs der schweren Verstöße im Bereich der Lenk- und Ruhezeiten vorgesehen. Es stellt sich die Frage, ob eine Harmonisierung dieses Begriffs der schweren Verstöße – zumindest in den übrigen durch europäische Rechtsvorschriften abgedeckten Bereichen (Gewicht und Abmessungen der Fahrzeuge, Sicherheit, Arbeitszeiten) – erfolgen sollte.

Frage 8: Ist auf europäischer Ebene eine Harmonisierung der Definition eines schweren Verstoßes im Zusammenhang mit dem Zugang zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers erforderlich?

¹³ Richtlinie über Straßenverkehrskontrollen (im Februar 2006 angenommen)

¹⁴ Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt sieht übrigens ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Mitgliedstaaten bei wiederholten Verstößen die Gemeinschaftslizenz teilweise entziehen können. Es handelt sich hier allerdings lediglich um eine fakultative Vorgehensweise, die von den Mitgliedstaaten auf sehr unterschiedliche Weise gehandhabt wird, und nicht um eine bindende Vorschrift.

3.2. Die betroffene Person

Nach Artikel 3 Absatz 1 muss die „Person ..., [welche] den Verkehrsbetrieb ständig und tatsächlich leitet“, zuverlässig sein. Da die Mitgliedstaaten festlegen können, dass die Zulassung anderen Personen erteilt werden kann, haben sich mehrere Mitgliedstaaten dafür entschieden, in einer detaillierten Liste diejenigen Personen aufzuführen, die diesen Bedingungen unterliegen: der Inhaber des Unternehmens oder am Unternehmen beteiligte Personen, die Geschäftsführer und der Direktor. Voraussetzung für eine einheitlichere Anwendung der Rechtsvorschriften wäre daher, dass eine derartige Liste erstellt wird.

Frage 9: Muss in den europäischen Rechtsvorschriften die Liste der Personen angegeben werden, die das Kriterium der Zuverlässigkeit erfüllen müssen? (ja/nein) Wenn ja: Müssen hierin noch weitere Kategorien über die Geschäftsführer, Direktoren und am Unternehmen beteiligten Personen hinaus aufgeführt werden?

3.3. Überprüfung durch die zuständigen Behörden

Einer wirksamen Anwendung der Bestimmungen über das Kriterium der Zuverlässigkeit steht heute offenkundig häufig das Problem entgegen, wie die zuständige Behörde die notwendigen Informationen bei den zahlreichen Behörden (Justizministerium, Steuerverwaltung, Verwaltung des Kraftverkehrsgewerbes) einholen kann. In manchen Ländern wird die Beschaffung dieser Informationen darüber hinaus durch den Schutz personenbezogener Daten zusätzlich erschwert.

Eine Option könnte hier darin bestehen, dass jeder Mitgliedstaat ein zentrales Register der Kraftverkehrsunternehmer führt, gegen die Verurteilungen oder zur Ahndung getroffene Maßnahmen ergangen sind, die dem Zugang zu diesem Beruf entgegenstehen könnten. Eine weniger kostenintensive Option bestünde darin, dass die Verwaltungen und Gerichte, die zur Ahndung getroffene Maßnahmen gegen Kraftverkehrsunternehmer aussprechen, hierüber die Behörden, welche die Lizenzen für den Zugang zu diesem Beruf erteilen, automatisch und systematisch unterrichten, so dass diese erforderlichenfalls diese Lizenz entziehen können, ohne dass der Ablauf der fünfjährigen Kontrollintervalle abgewartet werden muss.

Frage 10: Ist ein einfacherer Zugriff der Behörden, welche die Lizenzen erteilen, auf Informationen über Verurteilungen und zur Ahndung getroffene Maßnahmen erforderlich, die dem Zugang zum Beruf entgegenstehen?

Darüber hinaus haben die Behörden, welche die Lizenzen in einem bestimmten Mitgliedstaat erteilen, im Allgemeinen keine Kenntnis von möglicherweise in anderen Mitgliedstaaten erfolgten Verurteilungen. Ein in einem bestimmten Mitgliedstaat für ungeeignet für die Ausübung dieser Berufstätigkeit befundenes Unternehmen könnte sich somit auch in einem anderen Land niederlassen, um diese Tätigkeit dort auszuüben. Ein in einem bestimmten Land ansässiges Unternehmen könnte schwere oder wiederholte Verstöße gegen die Bestimmungen begehen, ohne dass es den Verlust seiner Betriebslizenz fürchten müsste.

Falls, wie oben zu Frage 5 erörtert wurde, ein gemeinschaftsweites Netzwerk der Zulassungsbehörden eingerichtet würde, könnte das eben geschilderte Problem ausgeräumt werden und zwar im Hinblick auf schwere Verstöße, die den sofortigen Verlust der Betriebsgenehmigung zur Folge haben. Die Behörden könnten sich mittels

dieses Systems ein Bild davon machen, ob einem Antragsteller in einem anderen Mitgliedstaat die Genehmigung entzogen wurde, aus welchem Grund auch immer. Sollte sich dagegen das Gemeinschaftsrechts dahingehend entwickeln, dass auch wiederholte und nicht nur schwere Verstöße berücksichtigt werden, so wäre es normal, im grenzüberschreitenden Verkehr alle in der Gemeinschaft begangene Verstöße zusammenzurechnen, ungeachtet des Ortes der Begehung, anstatt nur die im Heimatland begangenen Verstöße zu kumulieren. Das würde erfordern, dass auf europäischer Ebene ein zweckmäßiger Datenaustausch über die verhängten Sanktionen, die im Wiederholungsfall zum Verlust der Genehmigung führen könnten, eingerichtet würde. Artikel 7 der Richtlinie sieht bereits vor, dass von einem nicht gebietsansässigen Verkehrsunternehmen begangene Verstöße den Behörden des Mitgliedstaats, in dem das Kraftverkehrsunternehmen seinen Sitz hat, mitgeteilt werden, allerdings ist diese Vorschrift über den Datenaustausch ausschließlich auf Verstöße gegen die Vorschriften für das Güter- und Personenkraftverkehrsgewerbe beschränkt.

Frage 11: Ist das bestehende System zum Austausch von Informationen über Verstöße und Sanktionen ausreichend? Falls nicht, welche Vorschläge zur Verbesserung gibt es?

4. FINANZIELLE LEISTUNGSFÄHIGKEIT

Artikel 3 Absatz 3 der geltenden Richtlinie besagt: *„Die Voraussetzung der finanziellen Leistungsfähigkeit ist gegeben, wenn die zur ordnungsgemäßen Inbetriebnahme und Führung des Unternehmens erforderlichen finanziellen Mittel verfügbar sind.“* Darüber hinaus muss das *„Unternehmen ... über ein Eigenkapital und Reserven verfügen, die sich mindestens auf 9 000 Euro für das erste Fahrzeug und auf 5 000 Euro für jedes weitere Fahrzeug belaufen“*.

4.1. Verfahren zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit

Die Mitgliedstaaten befolgen zwar diese Grundprinzipien, bringen in der Praxis allerdings erheblich divergierende Verfahren zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit zur Anwendung:

- Einige Mitgliedstaaten verbuchen unter dem Kapital und den Reserven sämtliche Aktiva, auch Immobilien, während andere sich auf die liquiden Mittel beschränken und wieder andere Mitgliedstaaten ergänzende Indikatoren (wie den Schuldenstand) zugrunde legen.
- Die Mindestschwelle, die eingehalten werden muss, variiert ebenfalls erheblich. Einige Mitgliedstaaten entschieden sich dafür, einen Kapitalbetrag zu verlangen, der deutlich über dem gemeinschaftlichen Mindestbetrag¹⁵ liegt, und verfolgen hier ausdrücklich das Ziel einer Rationalisierung des Marktes. Allerdings steigt in diesen Staaten die Zahl der Unternehmen stetig weiter, so dass Zweifel an der Wirksamkeit eines ausschließlich auf einem einfachen finanziellen Indikator basierenden Verfahrens angebracht sind.
- Der geforderte Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgt in einigen Mitgliedstaaten durch Hinterlegung einer Bankbürgschaft, was den Schuldern

¹⁵ Bis zu 50 000 Euro für das erste Fahrzeug.

zuverlässige Sicherheiten bietet, allerdings die Investitions- und Wachstumsfähigkeit des Unternehmens bremsen kann, oder alternativ hierzu durch eine von einer ermächtigten Stelle ausgestellten Bescheinigung. In anderen Mitgliedstaaten werden die Verbände der Güterkraftverkehrsunternehmen mit der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Antragsteller beauftragt. Auch gibt es Unterschiede in der Häufigkeit der Kontrollen: manche Mitgliedstaaten überprüfen die finanzielle Leistungsfähigkeit sogar jährlich.

Frage 12: Ist eine weiter gehende Harmonisierung der Verfahren zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit erforderlich? Wenn ja, auf der Grundlage welcher Finanzaufgaben soll dies erfolgen? Mit welchen Schwellenwerten? Wer soll die Beurteilung durchführen? Mit welcher Häufigkeit?

4.2. Ein neues Verfahren

Hauptgrund für die Überprüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit ist, den Kunden, Fahrgästen oder Dritten Sicherheiten im Falle einer – freiwilligen oder unfreiwilligen – Nichterfüllung der beruflichen Pflichten durch den Kraftverkehrsunternehmer zu bieten. In anderen reglementierten Berufen, z. B. im Bereich des Rechnungsprüfwesens, der Finanz- und Ingenieurberufe, werden diese Sicherheiten durch Berufshaftpflichtversicherungen erbracht. Entsprechende Versicherungen sind in Großunternehmen gängige Praxis. Im Bereich des Güter- und Personenkraftverkehrs könnte die allgemeine Einführung einer Berufshaftpflichtversicherung die bereits bestehenden bzw. verbindlich vorgeschriebenen Versicherungen ergänzen (Ladungsversicherung, Fahrzeugversicherung, Privathaftpflicht).

Für die Unternehmen wäre ein derartiges System flexibler als eine Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit nach festgelegten Maßzahlen. Unter wirtschaftlichen Aspekten wäre es effizienter, da die Versicherungen ihre jährlichen Prämien entsprechend dem Risikoprofil des Unternehmers anpassen und die Kosten für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von den Versicherungen getragen würden. Dieses System böte darüber hinaus die Möglichkeit einer einfachen und ständigen Kontrolle, da der Fahrer bei Fahrzeugkontrollen während der Fahrt lediglich eine Kopie des Berufshaftpflichtversicherungsscheins vorlegen müsste.

Frage 13: Kommt eine verbindlich vorgeschriebene Berufshaftpflichtversicherung als Möglichkeit in Betracht, die genauer geprüft werden sollte? (ja/nein) Wenn ja, soll dieses System das gegenwärtig bestehende System ergänzen oder ersetzen? Wenn ja, welche Risiken und welche Mindestsicherheiten sollten durch eine derartige Versicherung abgedeckt werden?

5. FACHLICHE EIGNUNG

Nach Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie muss die Person, die die tatsächliche und dauerhafte Leitung des Kraftverkehrsunternehmens wahrnimmt, im Besitz eines Befähigungsnachweises sein, der einem bestimmten Mindestqualifikationsniveau entspricht. Im Anhang der Richtlinie sind die Sachgebiete zusammengestellt, mit denen

der Antragsteller vertraut sein muss¹⁶, ferner die Modalitäten zum Ablauf der Prüfung und ein Muster der zu verwendenden Bescheinigung.

5.1. Harmonisierung des Prüfungsniveaus

In der Praxis variiert das tatsächliche Prüfungsniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. Die Mitgliedstaaten können zudem Bewerber, die eine praktische Erfahrung nachweisen können oder die Inhaber bestimmter Hochschul- oder Fachschuldiplome sind, sowie Bewerber, die nur im innerstaatlichen Verkehr tätig sind, von den Prüfungen befreien. Hierdurch wird die Vielfalt der Niveaus der beruflichen Qualifikation noch weiter vergrößert. Eine weiter gehende Harmonisierung der beruflichen Befähigung könnte dazu führen, dass diese Befreiungen durch einheitliche Prüfungen ersetzt werden, bei denen je nach Berufserfahrung oder berufsqualifizierenden Abschlüssen eine Differenzierung stattfindet. Als ergänzende Möglichkeit käme in Betracht, dass eine Zertifizierung der auf die Prüfungen vorbereitenden Berufsbildungszentren erfolgt, wodurch die Bewerber eine Garantie für international anerkannte Berufsbildungsstandards erhalten.

Frage 14: Ist eine weiter gehende europäische Harmonisierung der Prüfungen erforderlich? Welche Befreiungen könnten entfallen?

5.2. Beteiligte

Die gegenwärtig gültigen Rechtsvorschriften bieten die Möglichkeiten, auf Zeugnisse zurückzugreifen, die auf unternehmensfremde Personen ausgestellt wurden. Von dieser Möglichkeit wird nach Aussagen von Berufsvertretern in übermäßigem Maße Gebrauch gemacht, was zur Folge hat, dass die Forderung nach fachlicher Eignung an Wirkung verliert. In einigen Mitgliedstaaten kann der Inhaber eines Zeugnisses offiziell mehrere Unternehmen vertreten. Dies verringert die Kosten für Kleinunternehmen, doch besteht die Gefahr, dass der Inhaber des Zeugnisses, auf den ein Unternehmen zur Erlangung des Zugangs zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers zurückgreift, an der tatsächlichen Leitung dieses Unternehmens nur sehr indirekt beteiligt ist. Eine einfache Lösung könnte darin bestehen, dass der betreffende Beteiligte zwingend beim Unternehmen angestellt sein muss.

Darüber hinaus benötigt nach dem gegenwärtigen System ein Großunternehmen (mit beispielsweise 1000 Beschäftigten), das in mehreren Ländern ansässig ist, lediglich einen einzigen Inhaber eines entsprechenden Zeugnisses, während in manchen Ländern diese Person nicht berechtigt ist, zwei Unternehmen zu vertreten, die nur aus 2 Personen bestehen. Eine Möglichkeit könnte hier darin bestehen, dass diese Person ihren gewöhnlichen Wohnsitz in dem betreffenden Land haben muss, wodurch Unternehmen mit Niederlassungen in mehreren Ländern gezwungen wären, in jeder Niederlassung einen Geschäftsführer mit entsprechender Qualifikation zu beschäftigen.

¹⁶ Hierbei ist zwischen den Anforderungen für den Zugang zum Beruf und den Anforderungen an Kraftfahrer zu unterscheiden. Für letztere existiert bereits eine eigene Gemeinschaftsrichtlinie. Die für den Zugang zum Beruf geprüften Befähigungen erstrecken sich in erster Linie auf Aspekte der Unternehmensführung.

Frage 15: Muss die Person, die im Besitz des Befähigungsnachweises ist, beim Unternehmen angestellt sein und in dem betreffenden Land ihren ständigen Wohnsitz haben? (ja/nein)

6. SONSTIGE FRAGEN

Fragen 16: Möchten Sie weitere Anmerkungen oder Vorschläge einreichen, die Sie bei der Überarbeitung der europäischen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers berücksichtigt sehen möchten?

Frage 17: Möchten Sie andere Maßnahmen vorschlagen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern, der mit in diesem Papier aufgeworfenen und als nützlich erachteten Vorschlägen eventuell verbunden ist?

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit