

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

Vorab per E-Mail an:

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

Ihr Zeichen

Unsere Zeichen Dr.Sch/ch Tel.-Dw.: 79 19 – 287

Datum: 01.08.2006

Stellungnahme zum Konsultationspapier „Überarbeitung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Straßenverkehrsmarkt und über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers“

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum genannten Konsultationspapier nehmen wir nur zu den Fragen des Straßengüterverkehrs Stellung, da wir als Branchenverband 11.000 deutsche Straßentransportunternehmen und Kraftwagenspeditionen vertreten.

Einleitung

Im Zuge der immer arbeitsteiliger werdenden Produktionsprozesse mit immer niedrigeren Fertigungstiefen wächst die Nachfrage vor allem nach Transportdienstleistungen des Verkehrsträgers Straße, weil diese flexibler im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern den veränderten logistischen Anforderungen der Auftraggeber gerecht werden. Für die Wirtschaft der Europäischen Union ist ein effizient funktionierender Binnenmarkt unabdingbar, um wettbewerbsfähig auf globalisierten Märkten tätig werden zu können. Im Straßengüterverkehr ist der EU-Binnenmarkt formal hergestellt, jedoch sind die Teilnahmebedingungen für die Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich geregelt. Die Zielvorgabe der EU-Deregulierungsbeschlüsse vom 14. November 1985, Harmonisierung und Liberalisierung der Verkehrsmärkte „Zug um Zug“ herzustellen, wurde nicht eingehalten, was zu erheblichen intramodalen Marktverwerfungen

geführt hat. Eine Verschärfung der Situation hat sich durch die EU-Erweiterung um zehn mittel- und osteuropäische Länder ergeben. Aufgrund ihrer geografischen Nähe zu den Beitrittsgebieten gehören die deutschen Transportunternehmer zu den Hauptleidtragenden der vor allem fiskalischen und sozialen Verwerfungen. Überkapazitäten und ruinöse Preiskonkurrenz prägen in hohem Maß das internationale und teilweise auch das nationale Marktgeschehen. Die krisenhafte Entwicklung der Güterkraftverkehrsmärkte in vielen EU-Mitgliedstaaten dokumentiert sich in Deutschland durch ein beständig hohes Niveau der Insolvenzzahlen. Nach Auffassung des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes kann nur durch die zügige Herstellung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung, die Sozial- und Fiskaldumpingwettbewerb unterbindet, eine stabile Marktentwicklung gesichert werden. Die Qualität der Verkehrsbedienung, ein hohes Maß an Verkehrssicherheit und Beschäftigung sowie der schonende Ressourceneinsatz sind durch verbesserte sozio-ökonomische Rahmenbedingungen zu fördern.

Teil A – Zugang zum Straßenverkehrsmarkt

Zu Frage 1:

Die Zusammenfassung des Güter- und des Personenkraftverkehrs stellt aus Sicht des BGL keine Vereinfachung dar. In der nationalen deutschen Gesetzgebung sind die beiden Märkte aufgrund ihrer jeweiligen Besonderheiten strikt getrennt, sowohl im Hinblick auf den Markt- als auch auf den Berufszugang. Eine Zusammenlegung der beiden Gesetzgebungen würde eher zu Komplikationen als zu einer Entbürokratisierung führen.

Zu Frage 3:

Der BGL sieht keine zwingende Notwendigkeit, die qualitativen Voraussetzungen für bestimmte Transportarten des Güterverkehrsunternehmers anzuheben. Generelle, geeignete Maßnahmen zur Anhebung eines definierten Qualitätsprofils stehen dieser Aussage nicht entgegen. Der Transport von Gütern, die bestimmte Eigenschaften aufweisen, unterliegt bereits einem umfangreichen öffentlich-rechtlichen Regelwerk, wie z. B. der Lebens- und Futtermittelbereich sowie der Transport gefährlicher Güter. Es besteht jedoch kein Anlass zu weiteren marktsegmentbezogenen Differenzierungen, Derartige Vorhaben dürften lediglich administrative Belastungen der Genehmigungs- und Überwachungsbehörden sowie der Transportunternehmer mit sich bringen, ohne erkennbaren Nutzen zu schaffen.

Zu Frage 4:

Einer Verkürzung der Abstände, in denen die Voraussetzungen für die Erteilung bzw. Erneuerung der Lizenz weiterhin erfüllt sind, weist der BGL im Hinblick auf den hohen bürokratischen Aufwand zurück. Die Güterkraftverkehrsunternehmen in Deutschland unterliegen nach § 21a Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) ohnehin zur Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften einer ständigen Aufsicht der Behörden. Insoweit wäre zu prüfen, ob für langjährig am Markt erfolgreich agierende Unternehmen ein vereinfachtes Wiedererteilungsverfahren gegenüber der Ersterteilung von Lizenzen zur Anwendung kommen kann.

Nicht hinnehmbar sind die fehlenden Möglichkeiten zur Durchsetzung von Entzugsentscheidungen, die von der Kommission festgestellt wurden. Dieses Problem kann und sollte nicht mit der Verkürzung der Abstände einer regelmäßigen Prüfung behoben werden, sondern durch moderne Informationstechnologien. Verbotswidrig eingesetzte Lizenzen sind mit dem vollen vorhandenen Instrumentarium des Gewerberechts, etwa die Betriebsstilllegung und gewinnabschöpfende Bußgelder, zu ahnden.

Zu Frage 5:

Aus den gleichen Gründen, die in der Antwort zu Frage 4 angegeben sind, lehnen wir eine Verkürzung der Gültigkeit der Gemeinschaftslizenz auf weniger als fünf Jahre ab.

Zu Frage 6:

Der BGL begrüßt die Anregung der Kommission, neben dem verbindlichen Format der Originallizenz auch die beglaubigten Abschriften in der Verordnung Nr. 881/92 als verbindliches Muster zu verordnen. Es ist zutreffend, dass die zuständigen Behörden mangels einer Vorgabe in der Verordnung unterschiedliche Formate ausstellen, was in der Praxis zu Kontrollproblemen führen kann. Auch unter dem Aspekt der Fälschungssicherheit wäre ein verbindliches Muster der Ausfertigungen wünschenswert.

Die Angabe des Fahrzeugkennzeichens in der beglaubigten Abschrift wäre eine unnötige Erschwernis und würde die Flexibilität der Güterkraftverkehrsunternehmen deutlich einschränken. Bei jedem Fahrzeugwechsel, der gerade beim Einsatz von Mietfahrzeugen häufig vorkommt, müsste die Erlaubnisausfertigung von der zuständigen Behörde gebührenpflichtig berichtigt werden. Diesen erheblichen Nachteilen steht kein erkennbarer Sicherheitsgewinn gegenüber.

Demgegenüber würde ein gemeinschaftsweites Online-Register aller ausgegebenen Lizenzen und beglaubigten Ausfertigungen eine Verbesserung der Kontrolle mit sich bringen, gerade mit Blick auf die zuvor angesprochene Problematik der Nutzung abgelaufener und ungültiger Lizenzen. Zwingende Voraussetzung für ein solches Online-Register ist aber die absolute Aktualität der Einträge.

Zu Frage 7:

Nach Auffassung des BGL sollten alle Aspekte der Fahrerbescheinigung, die verbesserungswürdig sind, auch tatsächlich verbessert werden. Dazu kann auch eine erweiterte Standardisierung des Formats gehören, auch wenn dem BGL damit zusammenhängende Probleme bisher nicht vorgetragen wurden. Die elektronische Lesbarkeit der Fahrerbescheinigung wäre von Vorteil, zumal die Kontrollbehörden eines Mitgliedstaats auf die Richtigkeit der Angaben in der Fahrerbescheinigung angewiesen sind.

Eine Verknüpfung der Fahrerbescheinigung mit der Fahrerkarte für den digitalen Tachografen lehnt der BGL wegen daran anknüpfender, unnötiger Bürokratievorgänge ab. Die Fahrerkarte für den digitalen Tachografen benötigt jeder Fahrer eines schweren Lkw, die Fahrerbescheinigung wird nur von drittstaatsangehörigem Fahrpersonal benötigt. Sie ist ein besonderes Instrument zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und muss deshalb für sich bestehen bleiben.

Zu Frage 8:

Bei den Laufzeiten der Fahrerkarte sollte ein Gleichlauf mit der Laufzeit der Lizenz bestehen. Insoweit spricht sich der BGL dafür aus, auch die Laufzeit der Fahrerbescheinigung bei fünf Jahren zu belassen.

Zu Frage 9:

Die Fahrerbescheinigung ist ein Instrument zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Bei Angehörigen von EU-Mitgliedstaaten ist das Potenzial an illegaler Beschäftigung aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit wesentlich geringer als bei Drittstaatsangehörigen. Allenfalls könnte erwogen werden, die Fahrerbescheinigung für Angehörige neuer Mitgliedstaaten einzuführen, bei denen die Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Überleitungsbestimmungen des Beitrittsvertrages aufgeschoben ist. Ob dies allerdings im Ministerrat durchsetzbar ist, erscheint zumindest zweifelhaft.

Zu Frage 11:

Gemeinschaftsweit einheitliche Fahrtenblätter im Güterkraftverkehr sind für den grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Verkehr aus Sicht des BGL nicht sinnvoll, sondern würden nur eine zusätzliche Bürokratie bedeuten. Den CMR-Frachtbrief können und sollen diese Fahrtenblätter nicht ersetzen. Die Kombination von Gemeinschaftslizenz und CMR-Frachtbrief ist völlig ausreichend.

Sollte die Kommission zu einer gemeinschaftsrechtlichen Beschränkung der Zeitweiligkeit im Kabotageverkehr kommen, so wäre allerdings die Einführung eines einheitlichen Fahrtenblattes eine zwingende, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Kontrollierbarkeit. Eine Beschränkung der Kabotage macht nur Sinn, wenn sie kontrolliert werden kann.

Zu Frage 17:

Der Kabotage kommt, gemessen am Marktvolumen, noch keine vorrangige Marktbedeutung zu. Dies ändert sich jedoch durch hohe Zuwachsraten, die zehnmal höher liegen als das generelle Marktwachstum. Die national unterschiedliche Auslegung des Begriffs der Zeitweiligkeit, gemäß Art. 1 Abs. 1 der Verordnung 3118/93, ist aus unserer Sicht mit dem Konzept des Binnenmarktes nicht vereinbar. In praktischer Hinsicht stellt es den Transportunternehmer vor die Notwendigkeit, sich in jedem Mitgliedstaat über die aktuell gültigen nationalen Kabotagebestimmungen zu informieren, da er anderenfalls mit erheblichen Geldbußen rechnen muss. Der Begriff der Zeitweiligkeit ist für die Kabotagetransporte ganz wesentlich, weil er die einzige Abgrenzung zur dauerhaften Betätigung des Unternehmers in einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen der Niederlassungsfreiheit darstellt. Eine gemeinschaftsrechtliche Definition des Begriffs der Zeitweiligkeit im Rahmen der Verordnung 3118/93 ist daher notwendig.

Zu Frage 18:

Ansatz 2, die so genannte Anschlusskabotage, ist aus Sicht des BGL nicht kontrollierbar. Sie würde auch dem Bemühen der Integration grenznaher Wirtschaftsräume, z. B. Südbaden/Elsass oder Saarland/Lothringen, zuwider laufen.

Die Voraussetzungen für Ansatz 1 müssten näher geprüft werden. Dieser Ansatz scheint uns dem Gedanken des Binnenmarktes näher zu stehen. Ob es nun über ein Fahrtenbuch oder ein Fahrtenblatt kontrolliert wird, ist dabei sekundär. Jedenfalls ist eine Dokumentation der ausge-

fürten Kabotagetransporte zwingend notwendig, um die manipulationsfreie Kontrollierbarkeit zu gewährleisten, falls eine Beschränkung der Kabotage eingeführt werden soll.

Zu Frage 19:

Art. 6 Abs. 1 der EU-Kabotageverordnung Nr. 3118/93 beginnt mit den Worten: „Vorbehaltlich der Anwendung der Gemeinschaftsregelung ...“. Aus Gründen der Transparenz wäre es sinnvoll, die einschlägigen hiervon erfassten Gemeinschaftsregelungen zu benennen. Dazu zählt zweifellos die Entsenderrichtlinie 96/71/EG.

Zu Frage 20:

Eine Definition des Begriffes der Zeitweiligkeit ist nötig, um eine verbindliche Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit zu finden. Ein Schutz der heimischen Märkte vor den Auswirkungen der bestehenden Wettbewerbsverzerrungen ist damit nicht erreichbar. Zur Vermeidung der dadurch bedingten Marktverwerfungen müssen andere Maßnahmen ergriffen werden, wie vor allem eine Harmonisierung der sozialen und fiskalischen Wettbewerbsbedingungen.

Teil B – Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers

Zu Frage 1:

Das Niveau der Standards des Berufszugangs ist aus Sicht des BGL ausreichend definiert, aber für die Praxis zu harmonisieren. Vor einer generellen Anhebung des Niveaus sollte der Transparenz und Eindeutigkeit der Bestimmungen Vorrang gegeben werden. Als nächster Schritt steht die harmonisierte Anwendung durch einheitliche Umsetzung und Kontrolle der Regelungen in den Mitgliedstaaten.

Zu Frage 2:

„Briefkastenfirmen“ sind auch aus Sicht des BGL ein Übel, weil sie nur dazu genutzt werden, ohne die Unterhaltung echter Betriebseinrichtungen soziale und fiskalische Standortvorteile eines anderen Mitgliedstaates ohne echte Standortverlagerung des Unternehmers auszuschöpfen. Zur Unterbindung von „Briefkastenfirmen“ wäre die Festlegung von Mindestkriterien, die zur Anerkennung einer Niederlassung erfüllt sein müssen, sinnvoll. „Briefkastenfirmen“ werden allerdings nur

dann verschwinden, wenn aufgrund einer umfassenden Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen der Hauptgrund für die Gründung von Scheinfirmen entfällt.

Zu Frage 3:

Nach Ansicht des BGL sollten die Ausnahmen in Art. 2 Abs. 2a und 2b der Berufszugangsrichtlinie 96/26/EG gestrichen werden. Die Regelungsschwelle sollte einheitlich bei 3,5 t zulässigem Gesamtgewicht liegen. Die Möglichkeit, diese Regelungsschwelle auf 6 t anzuheben, schafft Disparitäten und damit Wettbewerbsverzerrungen im Bereich der kleineren Fahrzeuge. Die Ausnahme in Abs. 2a stellt eine Anhäufung unbestimmter Rechtsbegriffe dar, die von jedem Mitgliedstaat unterschiedlich ausgelegt werden können. Die Anhörung der Kommission schafft kein echtes Regulativ. Unter den Aspekten des Binnenmarktes ist diese Ausnahme nicht zu rechtfertigen. Die Befreiung für Altunternehmer, die so genannten Grandfather Rights, sollte den bürokratischen Aufwand minimieren, ohne die Substanz des Wiedererteilungsverfahrens in Frage zu stellen.

Zu Frage 4:

Wie schon zu Teil A, Fragen 4 und 5, ausgeführt, spricht sich der BGL nicht für eine Verkürzung der Überwachungszyklen aus. Option A wird damit abgelehnt. Option B ist in Deutschland bereits mit Erfolg realisiert. Deutsche Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs unterliegen gemäß § 21a GüKG der permanenten Aufsicht der Erlaubnisbehörde. Unabhängig davon bestehen daneben Betriebsprüfungsrechte der Ämter für Arbeitsschutz, der Finanzbehörden sowie des Bundesamtes für Güterverkehr. Option B ist somit in der Bundesrepublik Deutschland in vollem Umfang verwirklicht. Weitergehende Maßnahmen sind aus Sicht des BGL nicht erforderlich.

Zu Frage 5:

Ein Unternehmen, dem die Betriebsgenehmigung wegen Unzuverlässigkeit entzogen wurde, sollte sich (auch) nicht in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen dürfen. Ist der Entzug aber wegen mangelnder finanzieller Leistungsfähigkeit oder mangelnder fachlicher Eignung erfolgt, so ist unter der Voraussetzung, dass zu einem späteren Zeitpunkt alle Anforderungen der Berufszugangsrichtlinie erfüllt werden, gegen einen Neuanfang weder im Heimatstaat noch in einem anderen Mitgliedstaat etwas einzuwenden.

Zu Frage 6:

Eine Verkürzung der Prüfzyklen wie auch der Laufzeiten von Lizenzen und Fahrerbescheinigungen würden die Bürokratiekosten ohne Nutzen in die Höhe treiben. Von einer möglichen Verringerung dieser Kosten im Falle, dass diese Maßnahme realisiert werden sollte, kann keine Rede sein.

Zu Frage 7:

Auch in einem gut geführten und um die Einhaltung aller Rechtsbestimmungen bemühten Güterkraftverkehrsunternehmen kommt es vor, dass kleinere Verstöße je nach Fuhrparkgröße wiederholt auftreten. Aus Sicht des BGL lässt sich allein aus dem Vorliegen wiederholter Rechtsverstöße noch nicht auf die Zuverlässigkeit schließen. Eine „Nullfehlerleistung“ ist nicht einmal aus der öffentlichen Verwaltung bekannt. Mit guten Gründen wurde diese Regelung aus der Berufszugangsrichtlinie entfernt.

Zu Frage 8:

Die Definition dessen, was einen schweren Verstoß darstellt, erscheint auf den ersten Blick sinnvoll. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass sich aufgrund der nicht harmonisierten Ordnungswidrigkeitenbestimmungen die Gewichtungen in den nationalen Rechtsordnungen stark unterscheiden. Was in einem Mitgliedstaat als „lässliche Sünde“ angesehen und geahndet wird, gilt in einem anderen Mitgliedstaat als schwerwiegender Verstoß. Auch die Grenze zwischen Ordnungswidrigkeitenrecht und Strafrecht ist in den Mitgliedstaaten keineswegs einheitlich. Allerdings sind Kriminaldelikte, die mit Gefängnisstrafe geahndet wurden, auf jeden Fall als schwere Verstöße zu bewerten.

Zu Frage 9:

Die Festlegung einer Liste der Personen, die das Kriterium der Zuverlässigkeit erfüllen müssen, erscheint schwierig. Güterkraftverkehr wird von großen Kapitalgesellschaften ebenso betrieben wie von Ein-Mann-Betrieben. Insoweit sollte aus Sicht des BGL an der derzeitigen Regelung festgehalten werden.

Zu Frage 10:

In der Bundesrepublik Deutschland ist den Behörden der Zugriff auf Informationen über Verurteilungen und zur Ahndung getroffene Maßnahmen gegeben. Das Bundesamt führt ein entsprechendes Register (§ 16 GüKG), dessen Daten in- und ausländischen Behörden sowie Gerichten auf Anfrage übermittelt werden. Die Errichtung eines solchen Registers auf gemeinschaftsrechtlicher Basis könnte die Transparenz verbessern.

Zu Frage 11:

Siehe Antwort auf Frage 10.

Zu Frage 12:

Die Schwellenwerte zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit sollten nach Auffassung des BGL nicht angehoben werden. Eine weitere Klärung der Begriffe erscheint jedoch erforderlich. Während der Begriff des Eigenkapitals aufgrund handels- und bilanzsteuerrechtlicher Vorgaben hinreichend klar ist, muss der Begriff der Reserven als unbestimmter Rechtsbegriff bezeichnet werden. Hier scheint eine nähere Definition in der Berufszugangsrichtlinie notwendig, um zu einer verbesserten Harmonisierung des Berufszugangs zu gelangen. Die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgt in Deutschland durch private Stellen, das sind Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Banken. Diese Regelung wurde eingeführt, weil die zuständigen Behörden sich mit der Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit überfordert fühlten. Diese „Privatisierung“ hat sich nicht unbedingt bewährt, weil bindende Vorgaben für die Erstattung der Testate fehlen.

Zu Frage 13:

In der Bundesrepublik Deutschland regelt § 7a des GüKG die Pflicht des Güterkraftverkehrsunternehmers, eine Güterschadenhaftpflichtversicherung abzuschließen. Mit dieser Versicherung sind alle Schäden im Rahmen einer Haftungshöchstsumme gedeckt, für die der Unternehmer entweder nach nationalem Frachtrecht oder, im grenzüberschreitenden Verkehr, nach den Bestimmungen der CMR haftet. Diese gesetzliche Regelung hat sich in Deutschland bewährt. Sie stellt sicher, dass der Geschädigte angemessenen Ersatz des Wertes beschädigter oder in Verlust geratener Güter erhält. Wir regen an, die Übernahme dieser Regelung in das EU-Recht zu prüfen. Eine weitergehende Betriebshaftpflichtversicherung, die auch außervertragliche, also deliktische, Schäden deckt, erscheint uns für das Güterkraftverkehrsgewerbe als Pflichtversiche-

8

rung nicht erforderlich. Da die Versicherung nur potenzielle Schadenersatzansprüche abdeckt, eignet sie sich nach Ansicht des BGL kaum als Ersatz für die finanzielle Leistungsfähigkeit.

Zu Frage 14:

Die Prüfungen sind in den Anlagen der Richtlinie umfassend geregelt. Ob sie in allen Mitgliedstaaten auch mit gleicher Intensität durchgeführt werden, können wir nicht beurteilen. Wir sehen auch wenige Möglichkeiten, dies effektiv durchzusetzen. Bei den Befreiungen sollte hinsichtlich der fünfjährigen leitenden Tätigkeit eine Klarstellung erfolgen. Diese Tätigkeit kann als Fachkundenachweis nur anerkannt werden, wenn sie in einem Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs erbracht wurde.

Zu Frage 15:

Nach Auffassung des BGL ist eine externe Person, die mit ihrer Fachkunde als Geschäftsführer in mehreren Betrieben des Güterkraftverkehrsgewerbes gleichzeitig unter Vertrag steht, nicht akzeptabel. Die fachkundige, zur Führung der Güterkraftverkehrsgeschäfte bestellte Person sollte in einem festen Anstellungsverhältnis des Unternehmens stehen. Daraus ergibt sich auch, dass sie in dem betreffenden Land auch ihren festen Wohnsitz haben muss.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESVERBAND GÜTERKRAFTVERKEHR
LOGISTIK UND ENTSORGUNG (BGL) E.V.



Prof. Dr. K. Schmidt