



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.5.2017
SWD(2017) 185 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Ex-post-Bewertung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr: Verordnung (EG) Nr. 561/2006 über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer, Richtlinie 2002/15/EG über die Arbeitszeit von Fahrpersonal im Straßenverkehr und Richtlinie 2006/22/EG über Durchsetzungsanforderungen

ZUSAMMENFASSUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen in Bezug auf die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, Mindestfahrtunterbrechungen sowie täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 in Bezug auf die Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern

und
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und zur Festlegung besonderer Vorschriften in Bezug auf die Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU über die Entsendung von Arbeitnehmern im Straßenverkehr

{COM(2017) 277 final}

{COM(2017) 278 final}

{SWD(2017) 184 final}

{SWD(2017) 186 final}

{SWD(2017) 187 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Der EU-Rahmen für Sozialvorschriften im Straßenverkehr hat sich seit 1969, als die ersten EU-Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten festgelegt wurden, schrittweise weiterentwickelt¹. Die bestehenden Sozialvorschriften im Straßenverkehr sind in zwei wichtigen Rechtsakten festgeschrieben²:

1) In der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 (auch bekannt als **Lenkzeiten-Verordnung**) werden die Mindestanforderungen in Bezug auf die tägliche und die wöchentliche Lenkzeit, die Fahrtunterbrechungen sowie die täglichen und die wöchentlichen Ruhezeiten, die von Kraftfahrern und Kraftverkehrsunternehmen zu beachten sind, festgelegt.

2) In der Richtlinie 2002/15/EG (auch bekannt als **Arbeitszeit-Richtlinie**) wird die Arbeitszeit von Kraftfahrern geregelt.

Die Mindestanforderungen für die Durchsetzung der Vorschriften der Lenkzeiten-Verordnung sind zu finden in

1) der Richtlinie 2006/22/EG (auch bekannt als **Durchsetzungsrichtlinie**), die die Mindestniveaus für Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Verkehrsunternehmen, die von den Mitgliedstaaten alljährlich durchzuführen sind, festlegt;

2) der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 (auch bekannt als **Fahrtenschreiber-Verordnung**), die die Anforderungen an den Einbau und die Benutzung von Fahrtenschreibern in den Fahrzeugen, die in den Anwendungsbereich der Lenkzeiten-Verordnung fallen, enthält. Der Fahrtenschreiber ist das wesentliche Instrument zur Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften der genannten Verordnung.

Seit der Annahme der Sozialvorschriften und der Mechanismen für ihre Durchsetzung hat sich das soziale und wirtschaftliche Umfeld des Straßenverkehrssektors maßgeblich verändert. Dies ist in erster Linie auf die EU-Erweiterungen in den Jahren 2004 und 2010 sowie auf den wirtschaftlichen Abschwung in den Jahren 2007 und 2008 zurückzuführen, ebenso wie auf die Krise im Euro-Währungsgebiet, die im Jahr 2009 begann. Der immer schärfere Kostenwettbewerb, der einen Abwärtsdruck auf Gewinne und Löhne ausübt, führt zu suspekten Beschäftigungspraktiken und komplexen Geschäftsmodellen, die den Schutz der Rechte und der sozialen Bedingungen von Arbeitnehmern, die gleichen Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsunternehmer sowie die Sicherheit im Straßenverkehr beeinträchtigen können. Dies hat auch dazu geführt, dass einseitige nationale Maßnahmen verabschiedet wurden, die auf einer einzelstaatlichen Auslegung der gemeinsamen EU-Vorschriften basieren oder sich deren Schwachstellen zunutze machen.

Diese Herausforderungen erschweren die Verwirklichung eines gerechten, effizienten und sozial verantwortungsvollen Binnenmarktes.

Die Ex-post-Bewertung der Kommission bestätigte, dass die Sozialvorschriften nach wie vor einen zweckdienlichen Rechtsrahmen bildet. Allerdings ist es nur zum Teil gelungen, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, und zwar insbesondere wegen einer unterschiedlichen nationalen Auslegung und Umsetzung der Vorschriften, uneinheitlicher und unwirksamer Durchsetzungsmethoden sowie bestimmter Schwachstellen der Rechtsvorschriften, mit denen sich die neuen markt- und sektorbedingten Risiken nicht bewältigen lassen.

Diese noch nicht in Angriff genommenen Risiken betreffen: komplexe Beschäftigungsvereinbarungen (in der Regel mit vielen Arbeitgebern und/oder langen Unterauftragsketten), lange Abwesenheit der Kraftfahrer vom Heimatort/Unternehmensstandort, Zeitdruck und Stress durch leistungsbezogene Zahlungen,

¹ ABl. L 77 vom 29.3.1969, S. 49.

² Eine Übersicht über die wichtigsten Rechtsakte ist in Anhang 10 zu finden.

Anwendung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Mitgliedstaaten mit niedrigeren Standards beim Sozial- und Arbeitsschutz. Die derzeitigen Sozialvorschriften sind zwar nach wie vor relevant, reichen aber nicht aus, um die neuen Risiken, die über die heutigen Sozialvorschriften hinausgehen, wirksam anzugehen. Es bedarf daher eines ganzheitlichen Ansatzes, um durch ein besseres Zusammenspiel der Sozial- und Binnenmarktvorschriften sowie der Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern das Gleichgewicht zwischen Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer und fairen Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsunternehmer sicherzustellen.

Die derzeitigen Sozialvorschriften weisen eine Reihe von Schwachstellen auf, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Eine der Schwachstellen betrifft die mangelnde Klarheit bestimmter Vorschriften (z. B. die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit und ob diese innerhalb des Fahrzeugs genommen werden kann und wie die Tätigkeiten des Kraftfahrers aufzuzeichnen sind, wenn er sich nicht im Fahrzeug aufhält). Nicht eindeutige Vorschriften führen zu unterschiedlichen nationalen Interpretationen und Durchsetzungsmethoden, die wiederum eine Ungleichbehandlung von Kraftfahrern und Verkehrsunternehmen bei Kontrollen in verschiedenen Mitgliedstaaten zur Folge haben und Rechtsunsicherheit für die Kraftfahrer, Verkehrsunternehmen und Durchsetzungsbehörden schaffen.

Eine weitere große Schwachstelle betrifft die Flexibilität bei der Anwendung der geltenden Vorschriften. Flexibilität sollte möglich sein, um der Art bestimmter spezifischer Beförderungsvorgänge oder externen Umständen, unter denen sie durchgeführt werden, Rechnung zu tragen, ohne jedoch die Wettbewerbsbedingungen zu beeinträchtigen.

Die Durchsetzungsmaßnahmen sind wegen unterschiedlicher Kontrollmethoden nur zum Teil wirksam, bedingt durch abweichende einzelstaatliche Interpretationen der Vorschriften, Unterschiede bei der Verwendung von Kontrollinstrumenten sowie unterschiedliche Arten und Niveaus nationaler Sanktionen. Darüber hinaus hat eine unzulängliche administrative Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsbehörden zur Folge, dass die grenzübergreifende Durchsetzung erschwert wird und weniger effizient ist.

Auch wenn es nicht möglich ist, die Auswirkungen der Sozialvorschriften über Sicherheit im Straßenverkehr zu bemessen, so sind sich alle Interessengruppen dennoch ihres positiven Effekts bewusst.

Die Vorteile der Sozialvorschriften würden die von den Mitgliedstaaten getragenen Verwaltungskosten aufwiegen, wenn die verfügbaren Durchsetzungsinstrumente und Datenaustauschsysteme mit Blick auf eine kostenwirksamere, grenzübergreifende Durchsetzung besser genutzt worden wären. Die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften für Verkehrsunternehmen und Kraftfahrer lassen sich gegenüber den Vorteilen nur schwer abwägen, da sie subjektiv (einige Aspekte der Arbeitsbedingungen, der Gesundheit und der Sicherheit der Kraftfahrer, des fairen Wettbewerbs) und/oder schwer zu erkennen und zu bemessen sind (Straßenverkehrssicherheit).

Die Sozialvorschriften sind im Allgemeinen mit anderen Straßenverkehrsvorschriften kohärent, jedoch sollten angesichts neuer sozialer Herausforderungen eine größere Kontinuität und eine stärkere Koordinierung mit den Regeln des Binnenmarktes für die Zulassung zum Beruf³, den Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs⁴ und den Regeln für die Entsendung von Arbeitnehmern⁵ angestrebt werden.

³ ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 51.

⁴ ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 72.

⁵ ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.

Die Sozialvorschriften bedeuten einen Mehrwert für die EU, jedoch wurde das volle Potenzial, bedingt durch die schwache und uneinheitliche Durchsetzung sowie eine unterschiedliche nationale Umsetzung, bisher nicht ausgeschöpft. Allerdings wird die Bedeutung der wesentlichen Grundsätze und Vorschriften, die mit den Sozialvorschriften eingeführt wurden, durch keines dieser Probleme in Frage gestellt.

Auf Basis der vorstehenden Analyse schließt die Bewertung mit der Feststellung, dass die ursprünglichen Ziele mit den Sozialvorschriften im Straßenverkehr nur zum Teil erreicht wurden. Es gibt erhebliche Schwachstellen und Unklarheiten, die teilweise für die unwirksame und uneinheitliche Durchsetzung verantwortlich sind und zu anhaltenden und neu entstehenden sozialen Herausforderungen in dem Sektor beitragen.