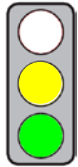


KERNPUNKTE

Ziel des Berichts: Der Bericht soll die Entwicklungen und Probleme des Straßengüterverkehrs im Allgemeinen und die der Kabotage-Regelungen im Besonderen aufzeigen.

Betroffene: Verkehrsunternehmen, Straßengüterverkehrssektor.



Pro: (1) Es gibt kein ordnungspolitisches Argument für die Aufrechterhaltung von Kabotage-Beschränkungen.

(2) Die Lockerung der Kabotage-Beschränkungen stärkt den Binnenmarkt, senkt die Preise für Straßengütertransporte und verringert den CO₂-Ausstoß des Straßenverkehrssektors.

(3) Eine einheitliche Anwendung und Durchsetzung der Kabotage-Verordnung gleicht die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsunternehmen an.

Contra: Die Kommission sollte sich nicht nur für die „Lockerung“, sondern für die Abschaffung der Kabotage-Beschränkungen aussprechen.

INHALT

Titel

Bericht COM(2014) 222 vom 14. April 2014 der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den **Stand des Kraftverkehrsmarkts** in der Union

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Der Straßengüterverkehr in der EU
 - hat einen Anteil von über 70% am gesamten EU-Binnenverkehr und
 - besteht
 - zu zwei Dritteln aus innerstaatlichen Güterbeförderungen und
 - zu einem Drittel aus grenzüberschreitenden Güterbeförderungen.
- Der Bericht befasst sich mit Fragen der Kabotage-Verordnung und der Zulassungsverordnung.
 - Die Kabotage-Verordnung [(EG) Nr. 1072/2009] regelt grenzüberschreitende Beförderungen und die Kabotage.
Kabotage ist die gewerbliche innerstaatliche Güterbeförderung, die von in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenem Verkehrsunternehmen erbracht wird.
 - Die Zulassungsverordnung [(EG) Nr. 1071/2009] regelt die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers zur Güterbeförderung.
- Kabotage ist in der EU nur ausnahmsweise erlaubt (Kabotage-Verordnung, Art. 8 ff.). Daher erfolgt innerstaatliche Güterbeförderung (S. 5)
 - zu 97,5% durch inländische Verkehrsunternehmen und
 - zu 2,5% durch ausländische Verkehrsunternehmen.
- Bei Kabotagekontrollen wird nur „eine geringe Zahl“ von Verstößen festgestellt (z.B. 1,7% aller kontrollierten Fahrzeuge in Dänemark; S. 19).
- Der Anteil an Leerfahrten von schweren Nutzfahrzeugen (Lkw) in der EU beträgt ca.
 - 23% insgesamt,
 - 25% bei innerstaatlicher Güterbeförderung, die von inländischen Verkehrsunternehmen erbracht wird,
 - 10% bei grenzüberschreitender Güterbeförderung und
 - 50% bei ausländischen Lkw, die innerstaatliche Güterbeförderungen in einem anderen Mitgliedstaat ausführen.
- Die Kommission muss bis Ende 2013 einen Bericht über den Stand des EU-Kraftverkehrsmarkts erstellen, in dem sie bewerten soll, ob die inländischen Straßengüterverkehrsmärkte weiter geöffnet werden sollen (Kabotage-Verordnung, Art. 17 Abs. 3). Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt sie diese Verpflichtung.

► **Derzeitige Regelungen zur Ausübung des Berufs des Kraftverkehrsunternehmers (Zulassungsverordnung)**

- Verkehrsunternehmen, die gewerblich Güterbeförderungen durchführen, müssen eine „tatsächliche und dauerhafte Niederlassung“ in einem Mitgliedstaat haben (Zulassungsverordnung, Art. 3 Abs. 1). Hierfür müssen sie (Zulassungsverordnung, Art. 5)
 - über Räumlichkeiten im betreffenden Mitgliedstaat verfügen, in denen sie ihre „wichtigsten Unternehmensunterlagen“ aufbewahren,
 - Fahrzeuge haben, die im betreffenden Mitgliedstaat zugelassen sind oder „auf andere Art und Weise entsprechend den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaates in Betrieb genommen werden“, und
 - ihre Beförderungstätigkeiten „tatsächlich und dauerhaft“ im betreffenden Mitgliedstaat ausüben.

► **Derzeitige Regelungen zu grenzüberschreitenden Beförderungen und zur Kabotage (Kabotage-Verordnung)**

- Grenzüberschreitende Beförderungen dürfen alle in der EU niedergelassenen Verkehrsunternehmen durchführen (Kabotage-Verordnung, Art. 4 und 5).
- Kabotage-Beförderungen sind derzeit nur dann zulässig, wenn sie (Kabotage-Verordnung, Art. 8 Abs. 2)
 - im Anschluss an eine grenzüberschreitende Güterbeförderung aus einem anderen Mitgliedstaat oder Drittstaat erfolgen,
 - innerhalb von sieben Tagen nach der grenzüberschreitenden Güterbeförderung erfolgen und
 - nicht mehr als drei innerstaatliche Güterbeförderungen umfassen.

► **Probleme des Straßengüterverkehrs**

- Die Kabotage-Regelungen „werfen Probleme auf“ (S. 28), da sie
 - Verkehrsunternehmen bei der „Verbesserung ihrer Effizienz behindern“ (S. 10),
 - den Marktzugang für Verkehrsunternehmen „erheblich“ einschränken (S. 29) und
 - viele Leerfahrten verursachen, die sich negativ auf Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen und Kosten der Verkehrsunternehmen auswirken.
- Die Kabotage-Verordnung wird von den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt und durchgesetzt.
 - Einige Mitgliedstaaten (z.B. Finnland) betrachten Fahrten, bei denen Verkehrsunternehmen Teile einer einzigen Ladung an verschiedenen Bestimmungsorten abladen („Multi-Drop-Transport“), als mehrere Beförderungen. Andere Mitgliedstaaten betrachten solche Fahrten als eine Beförderung.
 - Einige Mitgliedstaaten (z.B. Dänemark) verlangen Belege für die Kabotagebeförderung direkt bei der Kontrolle. Andere Mitgliedstaaten geben den Verkehrsunternehmen die Möglichkeit, diese nachzureichen.
- Einige Mitgliedstaaten diskriminieren ausländische Fahrzeuge, indem sie „restriktive Bestimmungen“ auf Waren anwenden, die hauptsächlich von ausländischen Verkehrsunternehmen befördert werden (S. 19).
- Die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich kontrolliert.
- Verkehrsunternehmen haben aus steuerlichen Gründen ihren Sitz in einen Mitgliedstaat gelegt, in dem sie keine Beförderungstätigkeit ausüben („Briefkastenfirmen“). Dies ist verboten (Art. 3 und 5 Zulassungsverordnung), wird aber in „einigen Mitgliedstaaten“ nicht geahndet.
- Es gibt einen zunehmenden Mangel an Lkw-Fahrern, da
 - die Attraktivität des Güterkraftverkehrssektors gering ist,
 - der verstärkte Einsatz von Technologie die Anforderungen an den Beruf des Kraftfahrers ändert und
 - aufgrund des ansteigenden Durchschnittsalters immer mehr Kraftfahrer in Rente gehen.

► **Mögliche Änderungen der Kabotage-Verordnung**

- Die Kommission erwägt eine „Lockerung“ der Kabotage-Vorschriften, um
 - den Anteil der Leerfahrten von ausländischen Lkw im innerstaatlichen Verkehr zu reduzieren und
 - zu einem „wirtschaftlicheren und ressourceneffizienteren“ Straßengüterverkehrsmarkt beizutragen (S. 29).
- Die Kabotage-Verordnung soll in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden.
- Die Kommission will verbindliche Vorschriften über die Anzahl und Häufigkeit von Kabotage-Kontrollen einführen.

► **Weitere Änderungsvorschläge**

- Zur Bekämpfung von Briefkastenfirmen will die Kommission
 - die Bestimmungen zur Kontrolle der Zulassungsanforderungen verschärfen und
 - die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verstärken.
- Die Durchsetzung der Regelungen zu Lenk- und Ruhezeiten soll verbessert werden.
- Um den Beruf des Lkw-Fahrers attraktiver zu machen, erwägt die Kommission Maßnahmen
 - zur Überwachung, Kontrolle und Bekämpfung von Steuer- und Sozialversicherungsbetrug sowie
 - zur Verbesserung der Ausbildung und der Kompetenzen.
- Zur Reduzierung der CO₂-Emissionen von Lkw will die Kommission Verfahren zur Messung des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen vorschlagen.

Politischer Kontext

Bereits im Weißbuch Verkehr [KOM(2011) 144, s. [cepAnalyse](#)] fordert die Kommission eine weitere Marktöffnung im Kraftverkehr und die Beseitigung noch vorhandener Einschränkungen für die Kabotage. In ihrer Mitteilung über die regulatorische Eignung der EU-Vorschriften [COM(2012) 746] hat sie ein Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) auf den Weg gebracht. Dies soll die Rechtsvorschriften der EU klarer fassen und den Verwaltungsaufwand verringern. Dabei wurde die Überarbeitung der Zulassungs- und der Kabotage-Verordnung als prioritäre Aufgabe ermittelt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Mobilität und Verkehr

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission zeigt die wesentlichen Nachteile der derzeitigen Kabotage-Regelung – Effizienzverlust, Marktabschottung, höhere CO₂-Emissionen – deutlich auf. **Es gibt**, wie auch die Kommission feststellt, **kein ordnungspolitisches Argument für die Aufrechterhaltung von Kabotage-Beschränkungen. Bedauerlicherweise spricht sich die Kommission jedoch nicht klar für deren Abschaffung aus, sondern erwägt lediglich eine „Lockerung“** (S. 29). Dies ist sicherlich dem massiven politischen Widerstand von Mitgliedstaaten – z.B. Dänemark, Schweden, Frankreich – geschuldet, die diesen Protektionismus aufrechterhalten wollen.

Dessen unbeschadet gilt: **Eine EU-weit einheitliche Anwendung und Durchsetzung der Kabotage-Verordnung gleicht** den Grad der Marktöffnung in den einzelnen Mitgliedstaaten und damit **die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsunternehmen an**. Denn sie hindert die Mitgliedstaaten daran, durch kreative Rechtsauslegung, wie die Mehrfachzählung der Fahrten im „Multi-Drop-Transport“, ihren innerstaatlichen Straßengüterverkehrsmarkt noch stärker abzuschotten, als es ohnehin schon die Kabotage-Beschränkungen ermöglichen.

Die bessere Durchsetzung der Regelungen zu Lenk- und Ruhezeiten und damit wirksamere Kontrollen verhindern, dass übermüdete Lkw-Fahrer am Straßenverkehr teilnehmen und dass Unternehmen ihren Fahrern unangemessene Lenkzeiten aufbürden, um sich so einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Dies erhöht die Sicherheit im Straßenverkehr, trägt zum Schutz (unbeteiligter) Dritter bei und verbessert die Arbeitsbedingungen der Berufskraftfahrer.

Der Kraftstoffverbrauch ist – wie die Kommission selbst feststellt (S. 11) – einer der wesentlichen Kostenfaktoren für Verkehrsunternehmen. Daher haben sie selbst ausreichend Anreize, den Kraftstoffverbrauch zu messen und möglichst gering zu halten. Die von der Kommission angekündigten Verfahren zur Messung von Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen sind nur erforderlich, falls die Kommission Maßnahmen zur Minderung von Kraftstoffverbrauch bzw. CO₂-Emissionen von Lkw einführen will. Hiervon sollte sie aufgrund der bereits erwähnten Anreize zur Reduktion des Kraftstoffverbrauchs jedoch absehen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Lockerung – besser noch: die vollständige Aufhebung – der Kabotage-Beschränkungen hat mehrere positive Auswirkungen: Erstens stärkt sie den Binnenmarkt, da der Markt für innerstaatliche Beförderungen weiter geöffnet wird und Verkehrsunternehmen ihre Dienste in allen Mitgliedstaaten anbieten können. **Zweitens sinken tendenziell die Preise für Straßengütertransporte**, da zum einen der Wettbewerb erhöht wird und zum anderen sich die Anzahl an Leerfahrten von ausländischen Lkw im innerstaatlichen Verkehr reduziert. **Drittens wird** aufgrund weniger Leerfahrten **der CO₂-Ausstoß des Straßenverkehrssektors** ohne zusätzliche Kosten **verringert**. Diese positiven Auswirkungen würden durch die vollständige Aufhebung aller Kabotage-Beschränkungen noch verstärkt.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Ein infolge höheren Wettbewerbsdrucks effizienterer Straßengüterverkehr wirkt sich tendenziell positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Weniger Leerfahrten führen darüber hinaus zu einem geringeren Straßenverkehrsaufkommen. Dies wirkt sich positiv auf den Verkehrsfluss aus und führt somit zu weniger Staus im Straßenverkehr, wodurch die damit verbundenen Kosten vermieden werden können. Hiervon sind ebenfalls positive Wachstumsimpulse zu erwarten. Diese Wirkungen werden zwar reduziert, aber nicht aufgehoben, indem durch niedrigere Preise für Straßengütertransporte die Nachfrage danach und damit auch der Straßenverkehr ansteigen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein durch die Lockerung der Kabotage-Beschränkungen effizienter Straßengüterverkehr innerhalb der EU steigert die Attraktivität des Standorts Europa.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf für den internationalen Verkehr aus oder nach einem Mitgliedstaat sowie für den Durchgangsverkehr durch einen Mitgliedstaat EU-weit einheitliche Regelungen erlassen (Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV). Zudem darf sie die Zulassungsbedingungen für Verkehrsunternehmen zum Verkehr einschließlich der Kabotage innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, festlegen (Art. 91 Abs. 1 lit. b AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Sowohl die von der Kommission erwogene Lockerung der Kabotage-Regelungen als auch die Fragen zur Zulassung von Verkehrsunternehmen und zu den Lenk- und Ruhezeiten betreffen die grenzüberschreitende Güterbeförderung innerhalb der EU. Daher sind sie sinnvollerweise auf EU-Ebene zu regeln.

Zusammenfassung der Bewertung

Es gibt kein ordnungspolitisches Argument für die Aufrechterhaltung von Kabotage-Beschränkungen. Bedauerlicherweise spricht sich die Kommission nicht klar für deren Abschaffung aus, sondern erwägt lediglich eine „Lockerung“. Die Lockerung – besser noch: die vollständige Aufhebung – der Kabotage-Beschränkungen hat mehrere positive Auswirkungen: Sie stärkt den Binnenmarkt, senkt die Preise für Straßengütertransporte und verringert sie den CO₂-Ausstoß des Straßenverkehrssektors. Eine EU-weit einheitliche Anwendung und Durchsetzung der Kabotage-Verordnung gleicht die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsunternehmen an.