

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Qualifikation von Berufskraftfahrern von Lkw und Bussen soll verbessert werden.

Betroffene: Transportunternehmen, Lkw- und Busfahrer, Anbieter von Weiterbildungskursen.



Pro: (1) Die genauer gefasste Definition der Fahrzeuge, deren Fahrer von der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie ausgenommen sind, dient dem fairen Wettbewerb.

(2) Die verpflichtende Ausstellung von gesonderten Fahrerqualifizierungsnachweisen stellt die gegenseitige Anerkennung von absolvierten Weiterbildungen für Fahrer aus der EU sicher und senkt die gesamtwirtschaftlichen Kosten.

(3) Die Verpflichtung, Fahrerbescheinigungen für Fahrer aus Drittstaaten ohne vermerkten Unionscode gegenseitig anzuerkennen, löst das Problem mangelnder gegenseitiger Anerkennung von absolvierten Weiterbildungen ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

Contra: –

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 47 vom 1. Februar 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Änderung der Richtlinie 2003/59/EG über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- oder Personenkraftverkehr und der Richtlinie 2006/126/EG über den Führerschein**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Berufskraftfahrer von Lkw (Führerscheinklassen C1, C1E, C, CE) und Bussen (Führerscheinklassen D1, D1E, D, DE) müssen zur Ausübung ihres Berufes in der EU nicht nur den entsprechenden Führerschein (Führerschein-Richtlinie [2006/126/EG]), sondern in der Regel zusätzlich auch eine Berufsausbildung („Grundqualifikation“) besitzen und sich periodischen Weiterbildungen unterziehen (Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie [2003/59/EG]).
- Die Führerschein-Richtlinie regelt Mindestvorgaben für theoretische Kenntnisse – z.B. über Straßenverkehrsvorschriften – und praktische Fahrfähigkeiten, die zum Führen eines Kraftfahrzeugs auf öffentlichen Straßen erforderlich sind.
- Die Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie regelt zusätzlich für Berufskraftfahrer Mindeststandards für deren Grundqualifikation und Weiterbildung (Art. 1), die über die Anforderungen der Führerschein-Richtlinie hinausgehen und Kenntnisse z.B. über Ladungssicherung, Lenk- und Ruhezeiten, eine kraftstoffsparende Fahrweise und Vorschriften über den Güter- und Personenkraftverkehr umfassen. Sie sollen
 - die Straßenverkehrssicherheit erhöhen,
 - CO₂-Emissionen durch eine kraftstoffsparende Fahrweise verringern sowie
 - EU-weit fairen Wettbewerb gewährleisten.
- Die Mitgliedstaaten müssen ein System für verpflichtende Grundqualifikations- und Weiterbildungskurse einrichten (Art. 3, 5 und 7), für die Absolventen einen „Befähigungsnachweis“ erhalten (Art. 6 und 8).
- Die Kommission bemängelt (S. 5):
 - Die Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie wird von den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt.
 - Kursinhalte werden den Erfordernissen der Berufspraxis nicht gerecht.
 - Mitgliedstaaten erkennen Aus- und Weiterbildungskurse aus anderen Mitgliedstaaten nicht an.
 - Die Regelungen der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie und die der Führerschein-Richtlinie über das Mindestalter für Fahrer sind nicht aufeinander abgestimmt und dadurch mehrdeutig.
- Diese Mängel sollen durch die vorgeschlagenen Änderungen beseitigt werden.

► Anwendungsbereich: präzierte Ausnahmeregelungen

- Um Rechtsunsicherheit zu beseitigen [SWD(2017) 27, S. 16 f.], werden die Definitionen von Fahrzeugen präzisiert, deren Fahrer vom Anwendungsbereich der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie ausgenommen sind, also insbesondere keine Grundqualifikation und Weiterbildungen benötigen (geänderter Art. 2).

- Ausnahmen gelten künftig für Fahrer (Art. 2 geänderte lit. b, d–g)
 - von Fahrzeugen der Streitkräfte, des Katastrophenschutzes, der Feuerwehr und der Polizei nur, wenn die Beförderung im Rahmen der diesen Diensten zugewiesenen Aufgaben erfolgt;
 - von Fahrzeugen für Not- und Rettungseinsätze sowie nichtgewerbliche humanitäre Hilfstransporte;
 - von Fahrzeugen, die beim Fahrunterricht und bei der Prüfung zur Erlangung eines Führerscheins oder des Befähigungsnachweises (Art. 6 und 8) eingesetzt werden, nur, wenn diese Fahrzeuge nicht für die gewerbliche Beförderung von Gütern und Personen eingesetzt werden;
 - von Fahrzeugen zur Beförderung von Material, Ausrüstung und Maschinen, die die Fahrer zur Ausübung ihres Berufs verwenden, wenn das Führen der Fahrzeuge nicht die Hauptbeschäftigung der Fahrer ist.
- **Vorgaben für Weiterbildungskurse**
 - Der Zweck von Weiterbildungskursen, berufsrelevante Kenntnisse zu aktualisieren (Art. 7), ist dadurch gefährdet, dass einige Mitgliedstaaten es gestatten, Kurse ohne Bezug zur Straßenverkehrssicherheit anzubieten oder ein inhaltsgleiches Kursmodul mehrfach zu absolvieren.
 - Weiterbildungskurse müssen künftig (geänderter Art. 7 i.V.m. geändertem Anhang I)
 - verschiedene Kenntnisbereiche und zumindest ein Kursmodul zur Straßenverkehrssicherheit umfassen,
 - dem Weiterbildungsbedarf gerecht werden, der durch die vom Fahrer durchgeführten Beförderungsarten sowie die Weiterentwicklung der Technik und der einschlägigen Rechtsvorschriften entsteht.
- **Gegenseitige Anerkennung absolvierter Weiterbildungskurse**
 - Derzeit ist zwischen den Mitgliedstaaten die gegenseitige Anerkennung der Weiterbildungskurse, die von EU-Bürgern absolviert wurden, nicht lückenlos gewährleistet [SWD(2017) 27, S. 8 f.].
 - Derzeit müssen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet absolvierte Weiterbildungen durch Vermerk des „Unionscodes 95“ entweder auf dem Führerschein oder auf einem gesonderten „Fahrerqualifizierungsnachweis“ bestätigen [Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Anhang II]. Der Unionscode 95 setzt sich aus der Zahl 95 und dem Ablaufdatum zusammen, bis zu dem die Weiterbildung gültig ist – z.B. „95.01.01.2018“ (Führerschein-Richtlinie [2006/126/EG], Anhang I).
 - Einige Mitgliedstaaten vermerken den Unionscode 95 zur Bestätigung absolvierter Weiterbildungen nur auf den – von ihnen selbst ausgestellten – Führerscheinen und stellen „aufgrund der Kosten“ generell keine gesonderten Fahrerqualifizierungsnachweise aus, so dass Fahrer mit ausländischen Führerscheinen für in diesen Staaten absolvierte Weiterbildungskurse keinen Nachweis erhalten. Folglich können sie Weiterbildungen nur in ihrem Herkunftsland absolvieren [SWD(2017) 27, S. 9].
 - Die Kosten für die Ausstellung von Fahrerqualifizierungsnachweisen liegen in allen Mitgliedstaaten unter den Mehrkosten für Fahrer und Unternehmen, die durch die erzwungene Weiterbildung im Herkunftsland verursacht werden [SWD(2017) 27, S. 34].
 - Kann die Erfüllung der Weiterbildungspflichten nicht durch Vermerk des Unionscodes 95 auf dem Führerschein bestätigt werden, muss künftig der Mitgliedstaat, in dem die Weiterbildung absolviert wurde, dem Fahrer einen gesonderten Fahrerqualifizierungsnachweis ausstellen (Art. 10 geänderter Abs. 1).
 - Derzeit ist zwischen den Mitgliedstaaten die gegenseitige Anerkennung der Weiterbildungskurse, die Fahrer aus Drittstaaten, welche bei in der EU ansässigen Unternehmen beschäftigt sind, absolvieren, nicht lückenlos gewährleistet [SWD(2017) 27, S. 12 f.].
 - Die Bestätigung der erfüllten Weiterbildungspflichten erfolgt mittels der „Fahrerbescheinigung“ für den grenzüberschreitenden Güterverkehr (Güterkabotage-Verordnung [(EG) 1072/2009]).
 - Derzeit stellen einige Mitgliedstaaten die Fahrerbescheinigung nur aus, falls auch die Weiterbildungspflichten erfüllt sind, vermerken auf ihr aber nicht den Unionscode 95. Andere Mitgliedstaaten akzeptieren jedoch als Weiterbildungs-Nachweis nur Fahrerbescheinigungen mit dem Unionscode 95.
 - Die Mitgliedstaaten müssen künftig die Fahrerbescheinigung – die für Fahrer aus Drittstaaten die Erfüllung der Weiterbildungspflichten bestätigt (Güterkabotage-Verordnung [(EG) 1072/2009]) – gegenseitig anerkennen, selbst wenn der Unionscode 95 nicht darauf vermerkt wurde (Art. 10 geänderter Abs. 2).
- **Mindestaltersvorschriften**
 - Derzeit wenden die Mitgliedstaaten die mehrdeutigen Regelungen der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie und der Führerschein-Richtlinie zum Mindestalter für Fahrer von Lkw und Bussen (vgl. Tabelle) uneinheitlich an [SWD(2017) 27, S. 18 f.]:

Mindestalter für Fahrer von	LKW		Busse	
	C1, C1E	C, CE	D1, D1E	D, DE
Führerscheinklasse				
Führerschein-RL (Art. 4)	18	21	21	24
Berufskraftfahrer-Qualifikation-RL (Art. 5)				
- ohne Fahrgäste (fakultativ* in MS)			18*	18*
- reguläre Grundqualifikation (280 Stunden)	18	18	21	21
fakultativ*: - Linienverkehr bis max. 50 km - sonstiger Verkehr			18*	20*
- beschleunigte Grundqualifikation (140 Stunden)	18	21	21	23
- Linienverkehr bis max. 50 km				21

- Je nach Art der Grundqualifikation – regulär oder beschleunigt (Art. 3 Abs. 2 und 3) – gelten nach der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie die in der Tabelle dargestellten Mindestalter. Fakultativ können Mitgliedstaaten das jeweilige Mindestalter auf mit * gekennzeichnete Werte herunterzusetzen.
- Die uneinheitliche Anwendung ermöglicht derzeit z.B. deutschen Unternehmen, jüngere Kraftfahrer zu beschäftigen als spanische Unternehmen, da nach spanischer Rechtsauslegung das höhere Mindestalter der Führerschein-Richtlinie Vorrang hat [Folgenabschätzung SWD(2017 27, S. 19).
- Künftig wird ausdrücklich klargestellt, dass die Regelungen der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie zum Mindestalter für Fahrer von Lkw und Bussen Vorrang vor denjenigen der Führerschein-Richtlinie haben (Führerschein-Richtlinie, neuer Art. 4 Abs. 7).
- Gestattet ein Mitgliedstaat fakultativ das Führen von Fahrzeugen ab einem niedrigeren Alter (Art. 5 Abs. 3 lit. a Ziffer i Satz 2 und Ziffer ii Satz 2), so ist der Führerschein nur in diesem Mitgliedstaat gültig (Führerschein-Richtlinie, neuer Art. 4 Abs. 7),
 - bis der Führerscheininhaber das einschlägige Mindestalter (Art. 5 Abs. 2 und Abs. 3 ohne lit. a, Ziffer i Satz 2 und Ziffer ii Satz 2) erreicht und
 - einen Befähigungsnachweis über die reguläre oder beschleunigte Grundqualifikation besitzt.

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher bestand Rechtsunsicherheit über die Ausnahmeregeln für die Anwendung der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie. Nun werden die Definitionen klarer gefasst.
- ▶ Bisher interpretierten einige Mitgliedstaaten das Ausstellen gesonderter Fahrerqualifizierungsnachweise für in ihrem Hoheitsgebiet absolvierte Weiterbildungen als fakultativ. Nun müssen sie ausdrücklich Fahrern aus anderen Mitgliedstaaten Weiterbildungen durch gesonderte Fahrerqualifizierungsnachweise bestätigen.
- ▶ Bisher konnten die Mitgliedstaaten die Anerkennung von auf Fahrerbescheinigungen vermerkten Weiterbildungen für Fahrer aus Drittstaaten, die für ein Unternehmen der EU fahren, ablehnen, falls der Unionscode 95 nicht darauf vermerkt wurde. Nun müssen Mitgliedstaaten diese anerkennen.
- ▶ Bisher bestand Rechtsunsicherheit über die Vorgaben zum Mindestalter für LKW- und Bus-Fahrer, die der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie [2003/59/EG] unterliegen, im Verhältnis zu den Vorgaben der Führerschein-Richtlinie [2006/129/EG]. Nun wird klargestellt, dass die Mindestalter-Vorgaben der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie Vorrang haben.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Lkw- und Bus-Fahrten sind zu einem erheblichen und steigenden Umfang grenzüberschreitend. Die unterschiedliche Auslegung der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie und unterschiedliche Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten beeinträchtigen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts. Die EU muss dafür sorgen, dass das Mindestniveau der Ausbildungsinhalte in allen Mitgliedstaaten den Anforderungen der Verkehrssicherheit (Art. 91 Abs. 1 lit. c AEUV) gerecht wird. (S. 3 f.)

Politischer Kontext

Ein Ziel der „Leitlinien für die Politik im Bereich der Straßenverkehrssicherheit 2011–2020“ [KOM(2010) 389] und des Weißbuchs Verkehr [KOM(2011) 144; s. [cepAnalyse](#)] ist es, bis 2020 Unfälle und Verletzungen im Verkehr deutlich zu verringern und die Zahl der Verkehrstoten zu halbieren. Zentral ist dabei die Verbesserung der Verkehrserziehung, der Fahrausbildung sowie des Fahrtrainings nach dem Führerscheinwerb.

Stand der Gesetzgebung

01.02.17 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr (federführend), Berichterstatter: N.N.;
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Beseitigung von Rechtsunsicherheit zum Anwendungsbereich durch **die genauer gefasste Definition der Fahrzeuge, deren Fahrer von der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie ausgenommen sind**, ist sinnvoll. Dies **dient auch dem fairen Wettbewerb**, da bisher auch gewerbliche Fahrten von für Fahrschulzwecke genutzte Fahrzeuge von Fahrern ohne Weiterbildungsnachweis durchgeführt werden konnten.

Die verbindliche Festschreibung der Ausbildungsinhalte verpflichtender Qualifizierungskurse und periodischer Weiterbildungen für Fahrer von Lkw und Bussen ist zweckmäßig. Denn das Ziel, die Fahrer im Sinne der Straßenverkehrssicherheit stärker für Gefahren zu sensibilisieren sowie zu einer kraftstoff- und CO₂-sparenden Fahrweise anzuleiten, kann nur erreicht werden, wenn diese Inhalte von den entsprechenden Kursen abgedeckt werden und die Wiederholung ein und derselben Kurseinheit nicht zum Bestehen eines aus mehreren Kurseinheiten bestehenden Kurses ausreicht.

Die verpflichtende Ausstellung von gesonderten Fahrerqualifizierungsnachweisen – falls der Unionscode 95 nicht auf dem Führerschein vermerkt werden kann –, die von allen Mitgliedstaaten anzuerkennen sind, **stellt die gegenseitige Anerkennung von absolvierten Weiterbildungen für Fahrer aus der EU sicher. Und sie senkt die gesamtwirtschaftlichen Kosten.** Denn die Kosten der Ausstellung sind geringer als die von Fahrern oder ihren Arbeitgebern bisher zu tragenden Zusatzkosten zur Erfüllung der Weiterbildungspflichten im Herkunftsland. **Die Verpflichtung, Fahrerbescheinigungen für Fahrer aus Drittstaaten auch ohne vermerkten Unionscode 95 gegenseitig anzuerkennen, löst das Problem mangelnder gegenseitiger Anerkennung der Weiterbildungen für Fahrer aus Drittstaaten ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand.**

Die Klarstellung zum Mindestalter beseitigt ungleiche Rechtsanwendungen unter Mitgliedstaaten. Dies ermöglicht z.B. spanischen Unternehmen, jüngere Kraftfahrer zu beschäftigen, da sie sich nicht mehr an das – gemäß spanischer Rechtsauslegung bisher maßgebliche – Mindestalter der Führerschein-Richtlinie halten müssen. Außerdem erhöht sie die Attraktivität des Kraftfahrerberufs **und kann zur Verringerung des Fahrer-mangels und der Jugendarbeitslosigkeit** in betroffenen Mitgliedstaaten **beitragen.**

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen (Art. 91 Abs. 1 AEUV). Hierzu zählt die Festlegung von Mindeststandards für die Aus- und Weiterbildung von Berufskraftfahrern.

Subsidiarität

Unproblematisch. Aufgrund des erheblichen und steigenden Umfangs grenzüberschreitender Fahrten von Lkw und Bussen verstößt EU-Handeln nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Derzeit bestätigen deutsche Behörden die erfolgreiche Absolvierung der Grundqualifikation und von Weiterbildungen grundsätzlich nur durch Eintragung des Unionscodes 95, „soweit ein deutscher Führerschein erteilt werden kann“ (§ 5 Abs. 2 Berufskraftfahrer-Qualifikations-Verordnung, BKrFQV). Nur ausnahmsweise sind die Bundesländer „zur Berücksichtigung besonderer regionaler Bedürfnisse“ ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Ausstellung von Fahrerqualifizierungsnachweisen an Fahrer („Grenzgänger“) zu erlauben, die (1) in einem anderen Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben, (2) in Deutschland beschäftigt sind und (3) in Deutschland ihre Weiterbildung absolvieren (§ 8 Abs. 4 Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz, BKrFQG). Diese Einschränkungen der Ausstellung von Fahrerqualifizierungsnachweisen müssten aufgehoben werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die genauer gefasste Definition der Fahrzeuge, deren Fahrer von der Berufskraftfahrer-Qualifikation-Richtlinie ausgenommen sind, dient dem fairen Wettbewerb. Die verpflichtende Ausstellung von gesonderten Fahrerqualifizierungsnachweisen stellt die gegenseitige Anerkennung von absolvierten Weiterbildungen für Fahrer aus der EU sicher und senkt die gesamtwirtschaftlichen Kosten. Die Verpflichtung, Fahrerbescheinigungen für Fahrer aus Drittstaaten ohne vermerkten Unionscode gegenseitig anzuerkennen, löst das Problem mangelnder gegenseitiger Anerkennung der Weiterbildungen ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Die Klarstellung zum Mindestalter von Berufskraftfahrern beseitigt Rechtsunsicherheit und ungleiche Rechtsanwendungen unter Mitgliedstaaten und kann zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit und des Fahrer-mangels beitragen.