



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.5.2007
KOM(2007) 266 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über die Auswirkungen des Ausschlusses selbständiger Kraftfahrer vom
Geltungsbereich der Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates
vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im
Bereich des Straßentransports ausüben**

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Auswirkungen des Ausschlusses selbständiger Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben

1. EINLEITUNG

In der Richtlinie 2002/15/EG¹ sind die Mindestanforderungen für die Regelung der Arbeitszeit festgelegt, um Sicherheit und Gesundheitsschutz von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, und die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern sowie die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen. Die Richtlinie trat am 23. März 2002 in Kraft, und die Mitgliedstaaten hatten für die Umsetzung der Bestimmungen in Bezug auf Fahrpersonal bis zum 23. März 2005 drei Jahre Zeit. Die Richtlinie wird gemäß ihrem Artikel 2 Absatz 1 ab dem 23. März 2009 auch auf selbständige Kraftfahrer angewandt, nachdem die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht und auf der Grundlage dieses Berichts einen entsprechenden Legislativvorschlag vorlegt.

Als Bestandteil der endgültigen Einigung, die das Europäische Parlament und der Rat im Vermittlungsverfahren zu dieser Richtlinie getroffen haben, wurde beschlossen, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens zwei Jahre vor diesem Termin, d. h. am 23. März 2007, einen Bericht über die Untersuchung der Auswirkungen des Ausschlusses selbständiger Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie auf Straßenverkehrssicherheit, Wettbewerbsbedingungen, Berufsstruktur und soziale Aspekte vorlegen soll. In diesem Bericht sollen die Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Struktur des Transportgewerbes und der Arbeitsbedingungen von Berufskraftfahrern berücksichtigt werden. Auf der Grundlage des Berichts soll die Kommission einen Vorschlag unterbreiten, in dem entweder a) die Bedingungen für die Einbeziehung selbständiger Kraftfahrer, die ausschließlich im innerstaatlichen Straßentransport tätig sind und auf die besondere Umstände zutreffen, festgelegt werden oder b) der Ausschluss selbständiger Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie vorgesehen ist.

Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie hat die Kommission darüber hinaus den Auftrag, die Auswirkungen der in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften für Nachtarbeit zu bewerten und hierüber bis zum 23. März 2007 im Rahmen des zweijährlichen Berichts, den sie über die Durchführung der Richtlinie vorlegen muss, zu berichten.

Der vorliegende Bericht erfüllt daher mehrere Zwecke: Er liefert einen Überblick über den aktuellen Stand der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, er untersucht die potentiellen Auswirkungen des Ausschlusses selbständiger Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie, und er bewertet die Auswirkungen der in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften für Nachtarbeit.

¹ ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 35.

Im Dezember 2005 beauftragte die Kommission Berater mit den diesbezüglichen Arbeiten, die Berichte über die einzelnen Mitgliedstaaten umfassen sollten sowie die Vorlage fundierter Schlussfolgerungen zum Ausschluss selbständiger Kraftfahrer und zu den Auswirkungen der Vorschriften für Nacharbeit, und zwar auf der Grundlage einer eingehenden Analyse einschlägiger Studien und Daten, von persönlichen Befragungen von Vertretern beider Seiten der Branche, zuständigen nationalen Behörden und Generaldirektionen der Kommission sowie von Stellungnahmen, die als Rückmeldung auf verschiedene Zusammenkünfte mit Vertretern des Sektors zur Erörterung der vorläufigen Ergebnisse abgegeben werden. Der Schlussbericht kann unter folgender Adresse im Internet abgerufen werden: http://ec.europa.eu/transport/road/studies/index_en.htm

2. UMSETZUNG DER RICHTLINIE DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

Die meisten Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, die Richtlinie innerhalb der vorgegebenen Übergangsfrist von drei Jahren umzusetzen. Die Kommission sah sich gezwungen, im Mai 2005 gegen elf Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Danach ging die Zahl der Mitgliedstaaten, die nicht alle nationalen Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt hatten, auf vier zurück. Aus diesem Grund können die Auswirkungen der Richtlinie in bestimmten Mitgliedstaaten nur geschätzt werden. Mit den Mitgliedstaaten, die ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen gemeldet haben, hat die Kommission anschließend Briefkontakt aufgenommen, um sicherzustellen, dass die Definitionen und Höchstgrenzen exakt den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen. Daher ist es der Kommission noch nicht möglich, ihren im März 2007 fälligen ersten zweijährlichen Bericht vorzulegen.

3. AUSWIRKUNGEN DES AUSSCHLUSSES SELBSTÄNDIGER KRAFTFAHRER

3.1. Einleitung

Bei dem endgültigen Text der Richtlinie handelt es sich um einen knappen Kompromiss, der zeigt, dass es für das Europäische Parlament und den Rat schwierig war, im Vermittlungsverfahren eine Einigung zu erzielen. Die Anwendung der Richtlinie auf selbständige Kraftfahrer ab dem 23. März 2009, nach Erfüllung der genannten Bedingungen, bedeutete eine Abweichung vom Gemeinsamen Standpunkt des Rates², demzufolge dieser Personenkreis vom Geltungsbereich vorläufig ausgenommen bleiben sollte, bis die Kommission eventuell später einen weiteren Vorschlag für eine Einbeziehung vorlegen würde. Zwei Mitgliedstaaten, Spanien und Finnland, klagten daraufhin vor dem Europäischen Gerichtshof³, um die Nichtigkeitserklärung der Richtlinie und im Wesentlichen den dauerhaften Ausschluss selbständiger Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie zu erreichen, konnten sich aber nicht durchsetzen. In ihrem ursprünglichen Vorschlag⁴ und während der Debatte über den Richtlinienvorschlag sprach sich die Kommission für die Einbeziehung selbständiger Kraftfahrer aus und führte hierfür mehrere Gründe an:

² ABl. C 142 vom 15.5.2001, S. 24.

³ Königreich Spanien (C-184/02) und Republik Finnland (C-223/02), (verbundene Rechtssachen), 24.9.2004, Slg. 2004, I-07789.

⁴ ABl. C 43 vom 17.2.1999, S. 4.

- (a) Übereinstimmung mit dem Geltungsbereich der Verordnung über Lenk- und Ruhezeiten⁵, bei der nicht nach Fahrer kategorien unterschieden wird;
- (b) Vermeidung der potentiellen Fragmentierung eines Wirtschaftszweiges, in dem ein starker Wettbewerb herrscht, durch die Umwidmung von Arbeitnehmern in selbständige Kraftfahrer (so genannte „Scheinselbständige“);
- (c) Gewährleistung, dass die Ziele fairer Wettbewerb, größere Straßenverkehrssicherheit und bessere Arbeitsbedingungen mit Hilfe der Richtlinie dem gesamten Kraftverkehrssektor zugute kommen.

Allerdings stützte sich der ursprüngliche Vorschlag der Kommission auf eine weniger umfassende Definition von Arbeitszeit für selbständige Kraftfahrer.

Die Schlussfolgerungen, die die Berater in ihrem Bericht gezogen haben, veranlassen die Kommission, die Auswirkungen der Einbeziehung selbständiger Kraftfahrer in den Geltungsbereich der Richtlinie zu überdenken und die Frage zu prüfen, wie sich ihre ursprünglichen Ziele am besten verwirklichen lassen.

3.2. Straßenverkehrssicherheit

Auf den ersten Blick scheint es offenkundig zu sein, dass zwischen Müdigkeit infolge überlanger Arbeitszeiten und einer erhöhten Gefährdung der Straßenverkehrssicherheit durch Berufskraftfahrer eine Beziehung besteht. Da eine große Zahl von Mitgliedstaaten die Richtlinie erst kürzlich umgesetzt hat, liegen jedoch noch keine Daten über die Auswirkungen der neuen Vorschriften auf die Straßenverkehrssicherheit vor. Darüber hinaus kann in der Datenbank der Kommission, die mit Statistiken der nationalen Verwaltungen gespeist wird, nicht nach selbständigen Kraftfahrern und Fahrpersonal unterschieden werden. Zudem ist es oftmals schwierig, die genaue Ursache eines Unfalls zu bestimmen, da Müdigkeit nicht nur durch überlange Arbeitszeiten, sondern auch durch andere Faktoren verursacht werden kann.

Aus der umfangreichen Forschungsliteratur zu diesem Thema und dem ausführlichen von der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht⁶ geht hervor, dass überlange Arbeitszeiten, in denen Kraftfahrer im Güterverkehr zusätzlich in erheblichem Umfang körperliche Arbeit (Be- und Entladen) leisten müssen, eine Hauptursache von Übermüdung und damit Einschlafen am Steuer ist. Das Problem der Müdigkeit und ihrer Auswirkungen auf die Straßenverkehrssicherheit kann einen Kraftfahrer unabhängig davon betreffen, ob er selbständig oder angestellt ist.

In dem Beraterbericht wird bestätigt, dass selbständige Kraftfahrer länger als Fahrpersonal arbeiten und dass beide Gruppen mehr als Arbeitnehmer in anderen Bereichen arbeiteten. Bei einem Ausschluss selbständiger Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Arbeitszeitvorschriften würden auf Gemeinschaftsebene mit der

⁵ ABl. L 370 vom 31.12.1985, S. 1.

⁶ Le lien entre la durée de travail des conducteurs routiers et la sécurité routière au sein de l'Union européenne (Die Beziehung zwischen der Arbeitszeit von Kraftfahrern und der Straßenverkehrssicherheit in der Europäischen Union), Universität Gesamthochschule Kassel, Institut für Arbeitswissenschaft, Juni 1997.

Verordnung (EWG) Nr. 3820/85, die am 11. April 2007 durch die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 ersetzt wird, lediglich die Lenkzeiten, Pausen und Ruhezeiten dieser Fahrer geregelt. Eine Höchstgrenze für „andere Arbeiten“, die die Kraftfahrer gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 auch künftig auf dem Fahrtenschreiber erfassen müssten, würde entfallen. Verschiedene Studien⁷ belegen, dass die Gesamtarbeitszeit von Berufskraftfahrern zu 66 % aus reiner Fahrzeit besteht, zu 12 % aus Bereitschaftszeit und zu 21 % aus Zeit für andere Arbeiten, z. B. Be- und Entladen. Ein Ausschluss der Selbständigen aus dem Geltungsbereich der Richtlinie würde somit bedeuten, dass es für die wöchentliche Gesamtarbeitszeit für derartige Tätigkeiten keine Höchstgrenze gibt. Bei selbständigen Kraftfahrern würde diese Begrenzung nur einen Teil ihres Arbeitsablaufs betreffen, da weder „Bereitschaft“ noch etwaige allgemeine Verwaltungsarbeit berücksichtigt werden, sofern sie nicht in einem Zusammenhang zu der gerade ausgeführten spezifischen Transporttätigkeit stehen (siehe Artikel 3 Buchstabe a Ziffer 2 der Richtlinie 2002/15/EG). Dieser Mangel wird jedoch in Zukunft durch verschiedene neue Vorschriften, die mit der neuen Verordnung (EG) Nr. 561/2006 eingeführt werden, teilweise behoben. Diese Verordnung schreibt eine neue Höchstdauer der wöchentlichen Fahrzeit von 56 Stunden vor – bisher könnten Kraftfahrer nach dem Gesetz theoretisch wöchentlich bis zu 74 Stunden fahren –, und sie verlangt von allen Kraftfahrern, alle zwei Wochen eine ununterbrochene Ruhepause von mindestens 45 Stunden einzulegen.

Andere Müdigkeit begünstigende Faktoren, wie Stress, gesundheitliche Probleme und fehlende Unterstützung, spielten bei der Gruppe der selbständigen Kraftfahrer eine größere Rolle. Eine Verkürzung der Arbeitszeit könnte zweifellos dazu beitragen, Müdigkeit zu verringern. Andererseits könnte dadurch der Stress erhöht werden, denn selbständige Kraftfahrer würden versuchen, mehr Arbeit in weniger Zeit zu erledigen, um rentabel zu bleiben, was wiederum eine Verstärkung der Müdigkeit und Unfälle zur Folge haben könnte. Die Berater weisen darauf hin, dass andere Faktoren, etwa eine bessere Durchsetzung der Vorschriften für Lenkzeiten oder Aspekte im Zusammenhang mit der Arbeitsumgebung, in Bezug auf die Straßenverkehrssicherheit wirksamer sein könnten als eine Verkürzung der Arbeitszeit für die Gruppe der Selbständigen.

Im Vergleich zu anderen Maßnahmen für Sicherheit im Straßenverkehr, bei denen eine aktive Durchsetzung für notwendig erachtet wird und entweder auf nationaler Ebene oder im Rahmen einer Gemeinschaftsregelung auch erfolgt, scheinen die Mitgliedstaaten einer Kontrolle der Einhaltung der Arbeitszeitvorschriften nicht die gleiche Priorität beizumessen wie der Durchsetzung der Gemeinschaftsvorschriften für Lenk- und Ruhezeiten. Ungeachtet des Nachdrucks, mit dem sich die Kommission und das Europäische Parlament bei der Erörterung der mittlerweile erlassenen Richtlinie 2006/22/EG *über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates*⁸ für Mindestanforderungen an systematische Kontrollen der Arbeitszeitvorschriften eingesetzt hatten, stimmte der Rat einer Einführung derartiger Regelungen nicht zu. In Bezug auf Lenk- und Ruhezeiten

⁷ Ibid, S. 170, Tabelle 8.21.

⁸ ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 35.

hingegen erließ der Rat eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die Einhaltung der Vorschriften gewährleistet werden soll und in deren Rahmen vorgesehen ist, den Kontrollumfang schrittweise zu verdreifachen, schwerpunktmäßig Kontrollen auf dem Betriebsgelände vorzunehmen (mindestens 50 % aller Kontrollen im Jahr) sowie eine nationale Durchsetzungsstrategie zu entwickeln und umzusetzen. Eine Durchsetzung von Arbeitszeitvorschriften erfolgt daher überwiegend aufgrund von Beschwerden von Fahrern oder von Ermittlungen nach einem Unfall, wobei die Gruppe der Selbständigen vermutlich nur im zuletzt genannten Fall in Erscheinung treten dürfte. Etwaige Auswirkungen auf die Straßenverkehrssicherheit würden durch eine niedrige Einhaltungsquote beeinträchtigt werden.

Die Kommission vertritt nach wie vor die Ansicht, dass eine Verkürzung der Arbeitszeiten im Kraftverkehr sich positiv auf die Straßenverkehrssicherheit auswirken könnte. In der Forschungsliteratur findet sich diese Auffassung tendenziell bestätigt. In den von den Beratern geführten Interviews schlossen sich 50 % der Beteiligten auf Arbeitnehmerseite und 25 % auf Seiten der Regierungen dieser Einschätzung an (siehe Beraterbericht, Tabelle 5.3). Was speziell die Auswirkungen einer Einbeziehung selbständiger Kraftfahrer in den Geltungsbereich der Richtlinie angeht, gab ein geringfügig höherer Prozentsatz in den einzelnen Gruppen von Akteuren (Regierung, Arbeitgeber und Arbeitnehmer) an, dass sich dies positiv auf die Straßenverkehrssicherheit auswirken würde.

Die Einbeziehung der Selbständigen kann zu einer Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit beitragen, allerdings ist es schwierig, diesen Beitrag zu quantifizieren. Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass andere Faktoren, wie Alter und vor allem Stress, eine gleich wichtige Rolle bei der Begünstigung von Müdigkeit, insbesondere bei selbständigen Kraftfahrern, spielen können, und erkennt an, dass die neuen Vorschriften für Lenk- und Ruhezeiten und eine strengere Durchsetzung dieser Vorschriften für die Verringerung von Müdigkeit und Stress ebenso wichtig sein können.

3.3. Wettbewerbsbedingungen und Berufsstruktur

Das zweite Ziel der Richtlinie und ein wichtiger Grund für die Kommission, ursprünglich die Einbeziehung selbständiger Kraftfahrer in den Geltungsbereich der Richtlinie vorzuschlagen, ist es, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und einheitliche Bedingungen für alle Kraftverkehrsunternehmen zu gewährleisten. Die Kommission fürchtete, ein Ausschluss der selbständigen Kraftfahrer könnte eine Fragmentierung des Sektors bewirken, da hier ein starker Wettbewerb herrscht. Die so genannte Scheinselbständigkeit, bei der ein Unternehmer seine Fahrer dazu anhält, nach außen hin selbständig, jedoch im Grunde ausschließlich für ihn zu arbeiten, könnte an Attraktivität gewinnen und sich weiter ausbreiten. Diese Unternehmer und ihre firmeneigenen Unterauftragnehmer würden unfaire Wettbewerbsbedingungen schaffen.

In Bezug auf die Berufsstruktur ist die Fragmentierung als eines der Hauptmerkmale des Kraftverkehrssektors zu nennen. 95 % der Kraftverkehrsunternehmen in der Europäischen Union sind Kleinbetriebe mit bis zu zehn Beschäftigten (Kleinbetriebe oder Einmannbetriebe). Lediglich 1 % der Unternehmen beschäftigt mehr als 50 Arbeitnehmer.

In Ermangelung konkreter Daten über die Auswirkung einer Anwendung der Richtlinie auf Fahrpersonal haben die Berater Trends in „Clustern“ von Mitgliedstaaten untersucht, das heißt in Gruppen von Mitgliedstaaten, die jeweils eine vergleichbare Struktur des Straßenverkehrssektors aufzuweisen scheinen. Es wurden vier Cluster von Mitgliedstaaten gebildet: die Staaten im Süden der EU/im Mittelmeerraum (ES, FR, GR, IT, PT) – viele Selbständige, wenige Großunternehmen, Feststellung einer Zunahme der Konsolidierung; die Staaten in der Mitte/im Westen der EU (AT, BE, DE, IE, LU, NL, UK) – wenige Selbständige, viele Großunternehmen, Beobachtung einer Zunahme der Konsolidierung; die nordischen Staaten (DK, SE, FI) – wenige Selbständige, wenige Großunternehmen, Feststellung einer zunehmenden Fragmentierung; die neuen Mitgliedstaaten (BU, CY, CZ, EE, LT, LV, HU, MT, PL, RO, SL, SK) – viele Selbständige, wenige Großunternehmen, Feststellung einer Zunahme der Fragmentierung. Nach Meinung der Berater würde der Ausschluss der selbständigen Kraftfahrer eine Fortsetzung der derzeitigen Tendenz zur Fragmentierung in den beiden zuletzt genannten Clustern begünstigen und eine geringfügige Zunahme der Zahl der selbständigen Kraftfahrer in den beiden anderen Clustern herbeiführen. Ferner erwarteten sie keine signifikante Auswirkung auf den Wettbewerb in diesem Sektor, wenn die Selbständigen weiterhin vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen blieben. Diese würden in den Clustern von Mitgliedstaaten, in denen der Markt von Großunternehmen beherrscht wird, ihre Rolle als kostengünstige Unterauftragnehmer behalten beziehungsweise in den Clustern, in denen sie die Mehrheit der Akteure im Straßentransport stellen, gleichberechtigt mit den übrigen Selbständigen im Wettbewerb stehen.

In Kapitel 6.2 und in Anhang 3 des Beraterberichts ist die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Struktur des Transportsektors ausführlich beschrieben.

Demgegenüber wird eine Einbeziehung der selbständigen Kraftfahrer in den Geltungsbereich der Richtlinie einen Anstieg der Kostenbelastung und eine Verkürzung der Arbeitszeit mit sich bringen und damit den Wettbewerbsvorteil der Selbständigen im Güterverkehr deutlich schmälern. Die größeren Unternehmen befänden sich dann in einer besseren Wettbewerbsposition, da es ihnen möglich wäre, die verkürzte Arbeitszeit durch Maßnahmen zur Effizienzsteigerung auszugleichen. Dies könnte dem Konsolidierungsprozess in diesem Wirtschaftszweig Vorschub leisten.

Das Ausbleiben signifikanter Veränderungen des Wettbewerbs bei einer Fortdauer des Ausschlusses der selbständigen Kraftfahrer ändert allerdings nichts an dem Problem der „Scheinselbständigen“. Dieses Problem könnte jedoch auch zu einer künstlichen Fragmentierung der Berufsstruktur führen, falls die Richtlinie nicht auf selbständige Kraftfahrer angewandt wird.

Nach Ansicht der Kommission sollten die Arbeitszeitvorschriften auch für scheinselfständige Kraftfahrer gelten. Ihren Feststellungen zufolge haben viele Mitgliedstaaten den Unterschied zwischen „Fahrpersonal“ und „selbständigen Kraftfahrern“, der mit Artikel 3 Absatz d bzw. Absatz e der Richtlinie eingeführt wird, nicht korrekt umgesetzt. Der Begriff des selbständigen Kraftfahrers ist klar definiert und bezeichnet alle Personen, die eine Gemeinschaftslicenz oder eine andere berufsspezifische Beförderungsermächtigung haben, die befugt sind, auf

eigene Rechnung zu arbeiten, die nicht durch einen Arbeitsvertrag oder ein anderes arbeitsrechtliches Abhängigkeitsverhältnis an einen Arbeitgeber gebunden sind, die ihre Tätigkeit frei gestalten können, deren Einkünfte von den erzielten Gewinnen abhängen, die die Freiheit haben, mit anderen selbständigen Kraftfahrern zusammenzuarbeiten, und die Geschäftsbeziehungen zu mehreren Kunden unterhalten. Andernfalls gilt der Kraftfahrer als Angehöriger des Fahrpersonals. Die Kommission beabsichtigt, den Schwerpunkt ihrer Bemühungen auf die korrekte Anwendung der in der Richtlinie enthaltenen Definition von Fahrpersonal zu legen.

Die Kommission ist auch der Auffassung, dass mit der Lösung dieses Problems einer künstlichen Fragmentierung des Wirtschaftszweiges entgegengewirkt wird. Sie stellt ferner fest, dass weitere Einschränkungen, z. B. strengere Kriterien für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers, ein Gegengewicht zu einem potentiellen vom Ausschluss dieser Fahrergruppe verursachten Fragmentierungsdruck bilden könnten⁹.

3.4. Soziale Aspekte

Die Kommission versteht unter „sozialen Aspekten“ nicht nur die Gesundheit, die Sicherheit und die Arbeitsbedingungen von Fahrpersonal und selbständigen Kraftfahrern, sondern auch die Vergütung und das Gleichgewicht zwischen Beruf und Privatleben. Zusammen vermitteln diese Aspekte ein Berufsbild, das nur ungenügende Attraktivität besitzt, um dem anhaltenden Mangel an Berufskraftfahrern in der gesamten Europäischen Union entgegenzuwirken.

Die Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich des Arbeitsumfelds des Berufskraftfahrers werden ausführlich in den Kapiteln 2.4.3 und 2.4.4 des Beraterberichts sowie im Anhang 4 zu diesem Bericht beschrieben.

Hinsichtlich des Einkommens stellten die Berater fest, dass es in den Clustern von Mitgliedstaaten, in denen Kleinbetriebe oder selbständige Kraftfahrer einen Großteil der Akteure im Markt stellen, als hoch eingestuft wird, was auf die langen Arbeitszeiten hinweist, die in der Regel von diesen Kraftfahrern erwartet werden. Im Cluster der Mitgliedstaaten in der Mitte/im Westen der EU, in dem ein relativ kleiner Prozentsatz von selbständigen Kraftfahrern vornehmlich als Unterauftragnehmer für größere Transportunternehmen arbeitet, ist ein niedrigeres Einkommen die Regel. Der Ausschluss der selbständigen Kraftfahrer aus dem Geltungsbereich der Richtlinie gestattet es dem betroffenen Personenkreis, sein Einkommensniveau und seine Wettbewerbsposition auf dem Markt zu halten. In der Richtlinie wird das Thema Rentabilität zwar nicht behandelt, doch es liegt auf der Hand, dass sie ein Schlüsselaspekt der künftigen Lebensfähigkeit selbständiger Kraftfahrer ist. Die Anwendung der Richtlinie wird sich zweifellos auf diesen Bereich auswirken und die finanzielle Attraktivität dieses Berufs beeinträchtigen.

Die Berater bestätigten, dass die Einbeziehung in den Geltungsbereich der Richtlinie die körperliche Belastung selbständiger Kraftfahrer verringern würde. In Bezug auf

⁹ Siehe Zusammenfassung der Beiträge, die die Kommission zu ihrem Konsultationspapier „Überarbeitung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Straßenverkehrsmarkt und über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers“ erhalten hat, auf folgender Website: <http://ec.europa.eu/transport/road/consultations>

das psychosoziale Arbeitsprofil in diesem Sektor beurteilten sie die Auswirkungen einer Einbeziehung unterschiedlich und verwiesen darauf, dass die notwendigen Arbeiten innerhalb einer kürzeren Zeit erledigt werden müssten, was zu einem Verlust der Kontrolle über die Tätigkeit führe. Aus der Befragung, die die Berater durchgeführt haben, wird auch deutlich, dass selbständige Kraftfahrer im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern zurzeit von mehr berufsbedingten gesundheitlichen Problemen berichten, den Wunsch haben, weniger Überstunden zu leisten, und mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben weniger zufrieden sind. Eine Verringerung der Arbeitszeit würde allerdings auch Einkommensverluste nach sich ziehen.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Berater auf der Grundlage ihrer Untersuchung den selbständigen Kraftfahrer als einen Jungunternehmer beschreiben. In Anbetracht des andauernden chronischen Mangels an Kraftfahrern in diesem Wirtschaftszweig können diese Personen zwischen einer Tätigkeit als Angehöriger des Fahrpersonals oder als Selbständiger wählen. Die Selbständigkeit bietet ihnen die Möglichkeit einer größeren Kontrolle über ihre Arbeit und eines höheren Einkommens, wofür sie allerdings mehr Zeit und Energie einsetzen müssen, um rentabel zu arbeiten.

Aus wirtschaftlichen Gründen wäre es daher vielleicht vorzuziehen, selbständige Kraftfahrer weiterhin von der Richtlinie auszunehmen. Dagegen sind die möglichen sozialen Auswirkungen eines Ausschlusses oder einer Einbeziehung dieser Fahrer weniger augenfällig. Durch einen Ausschluss von der Richtlinie werden Gesundheits- und Sicherheitsprobleme möglicherweise nicht behoben. Auf der anderen Seite kann eine Einbeziehung der selbständigen Kraftfahrer für diese zusätzlichen Stress, mehr Verwaltungsarbeit und ein geringeres Einkommen bedeuten.

3.5. Schlussfolgerungen

Die Kommission hat die Ergebnisse der umfangreichen Befragung und der Studie der Berater wie auch die Meinungen, die in nachfolgenden Sitzungen mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern bei der Vorstellung der vorläufigen Ergebnisse der Befragung im September 2006 zum Ausdruck gebracht wurden, zur Kenntnis genommen.

Die Kommission erkennt an, dass eine Begrenzung der Arbeitszeit für Selbständige eine gewisse Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit bringen kann, hält es jedoch für schwierig, diese Verbesserung im Verhältnis zu anderen Müdigkeit begünstigenden Faktoren zu quantifizieren. In Anbetracht der Schwierigkeiten mit der Kontrolle, auf die Regierungen bei der Befragung durch die Berater hingewiesen haben, und der übereinstimmenden Haltung der meisten Mitgliedstaaten während der dreijährigen Debatte über eine Durchsetzung mithilfe der Richtlinie 2006/22/EG, der zufolge eine systematische Durchsetzung von Arbeitszeitvorschriften nicht Bestandteil der Richtlinie sein sollte, kann es sein, dass die Bestimmungen der Richtlinie vor allem in Bezug auf selbständige Kraftfahrer in der Praxis unwirksam bleiben.

In einem stark fragmentierten Sektor scheint der Ausschluss der Selbständigen vom Geltungsbereich der Richtlinie die derzeitigen Entwicklungen innerhalb der

Berufsstruktur tendenziell zu verstärken und selbständige Kraftfahrer in die Lage zu versetzen, ihre Wettbewerbsposition innerhalb des Wirtschaftszweiges zu halten. Die Lösung des Problems der „scheinselbständigen“ Kraftfahrer sollte einer künstlichen Fragmentierung entgegenwirken.

Hinsichtlich der sozialen Auswirkungen stellt die Kommission fest, dass die Gesamtbilanz der Vor- und Nachteile eines Ausschlusses bzw. einer Einbeziehung gemischt ist. Ein Anstieg der Arbeitszeit selbständiger Kraftfahrer infolge eines Ausschlusses von der Richtlinie wäre im Hinblick auf die Gesundheit und Sicherheit der Fahrer im Grunde abzulehnen. Eine Einbeziehung könnte dagegen den emotionalen Stress selbständiger Kraftfahrer verstärken, ihre finanziellen Schwierigkeiten vergrößern sowie schwierig durchzusetzen und damit ineffektiv sein.

Vor dem Legislativvorschlag gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie wären weitere Folgenabschätzungen vorzunehmen. Darin sollten auch mehrere Neuerungen berücksichtigt werden, die seit dem Erlass der Richtlinie 2002/15/EG eingeführt wurden:

- Die neue Verordnung über Lenk- und Ruhezeiten, die neue Durchsetzungsrichtlinie und die Einführung des digitalen Fahrtenschreibers haben die Situation hinsichtlich der täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten, auf die alle Fahrer Anspruch haben, bereinigt; die Verbesserung von Qualität und Quantität der Maßnahmen zur Durchsetzung der Arbeitszeitregelung für Kraftfahrer und die Einführung eines genaueren fälschungssicheren Aufzeichnungsgeräts für die Fahrtätigkeit.
- Die Kommission beabsichtigt, die aktive Durchsetzung verbesserter Bedingungen für die Fahrer durch einen neuen Vorschlag für die Zulassung zum Beruf, der 2007 angenommen werden soll, zu fördern. Dadurch wird es auch möglich, das Problem der Scheinselbständigkeit anzugehen.
- Die Kommission beabsichtigt, ihr besonderes Augenmerk auf eine korrekte und durchsetzbare Anwendung der in der Richtlinie enthaltenen Definition von Fahrpersonal, unter die auch scheinselbständige Kraftfahrer fallen, durch die Mitgliedstaaten zu richten. Zu diesem Zweck wird sie zunächst in einen Dialog mit den Behörden der Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern eintreten, um eine korrekte Anpassung sicherzustellen, aber auch Beispiele bewährter Praxis der Durchsetzung ermitteln und fördern und schließlich die im Vertrag vorgesehenen rechtlichen Instrumente nutzen, wenn sie dies für angemessen erachtet.

Außerdem wird die Kommission in dieser Folgenabschätzung in Erwägung ziehen, Selbständige auch in Zukunft vom Geltungsbereich der sektorbezogenen Arbeitszeitvorschriften auszuschließen, und sicherstellen, dass die in der Richtlinie enthaltene Begriffsdefinition für „selbständige Kraftfahrer“ streng ausgelegt und angewandt wird, damit die Arbeitszeitvorschriften auch für die scheinselbständigen Kraftfahrer gelten.

4. VORSCHRIFTEN FÜR NACTARBEIT

4.1. Einleitung

Die Einführung gemeinsamer Höchstgrenzen für die Arbeitszeit von Nachtarbeitern war in einigen Mitgliedstaaten umstritten, da Gütertransporte häufig nachts, wenn auf den größeren Straßen weniger Verkehr herrscht, durchgeführt werden. Der Vorteil, in der Nacht wegen des geringeren Verkehrsaufkommens längere Strecken zurücklegen zu können, wird durch eine spezifische Begrenzung der Arbeitszeit von Nachtarbeitern relativiert. Dem steht allerdings die Tatsache gegenüber, dass die Zahl der Verkehrsunfälle in dieser Zeit doppelt so hoch ist wie in anderen Zeiten¹⁰ und dass Übermüdung hierbei eine große Rolle spielt.

4.2. Auswirkungen der in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften für Nachtarbeit

Fahrpersonal, dessen Arbeitszeit in die vom Mitgliedstaat festgelegten oder zwischen den Sozialpartnern vereinbarten Nachtarbeitszeiten fällt, kann innerhalb eines beliebigen Zeitraums von 24 Stunden bis zu zehn Stunden arbeiten. Die Berater weisen darauf hin, dass es in vielen Mitgliedstaaten bereits entsprechende Vorschriften für Höchstgrenzen bei Nachtarbeit gibt und die Bestimmungen der Richtlinie daher nur begrenzte Auswirkungen haben. Sie stellen jedoch auch fest, dass ihren Daten zufolge Nachtarbeiter bereits lange Arbeitszeiten haben, und sie empfehlen daher die Förderung eines Müdigkeits-Management-Programms. Der Aspekt der Durchsetzung der derzeit geltenden Höchstgrenzen muss wie die Durchsetzung der Arbeitszeitvorschriften im Allgemeinen noch genauer untersucht werden.

Es scheint zwar kein Bedarf an einer Änderung oder weiteren Harmonisierung der derzeit geltenden Vorschriften für Nachtarbeit zu bestehen, doch sollte der Aspekt der Durchsetzung der Vorschriften noch näher untersucht werden.

4.3. Schlussfolgerungen

Es scheint zwar kein Bedarf an einer Anpassung der derzeit geltenden Vorschriften zu bestehen, doch ist das Problem der Durchsetzung nach wie vor ungelöst. Die Kommission wird näher untersuchen, wie die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Vorschriften für Nachtarbeit gewährleisten und welche Möglichkeiten zur Sicherstellung einer optimalen Einhaltung es gibt, und sich hierbei mit den zuständigen Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten und den auf europäischer Ebene tätigen Sozialpartnern beraten.

ALLGEMEINE ZUSAMMENFASSUNG

Im Hinblick auf einen Legislativvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2002/15/EG gemäß Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie wird die Kommission nun eine formelle Folgenabschätzung vornehmen.

¹⁰ Datenbank CARE der Europäischen Kommission.

Die Kommission wird sich mit den Mitgliedstaaten und den auf europäischer Ebene tätigen Sozialpartnern beraten, um weitere Vorkehrungen für die Einhaltung der Arbeitszeitvorschriften zu prüfen.