

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Situation des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes im europäischen Wettbewerb

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Auftrag	3
2 Bericht	3
2.1 Situation des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes im europäischen Wettbewerb	3
2.1.1 Ausgangslage: Liberalisierung der Verkehrsmärkte	3
2.1.2 Veränderungen am europäischen Verkehrsmarkt	4
2.1.3 Struktur der Unternehmen im Straßengüterverkehrsgewerbe in Deutschland	4
2.1.4 Entwicklung des Straßengüterverkehrs in Deutschland in den Jahren 1998 bis 2003	4
2.1.5 Aktuelle Lage der Güterkraftverkehrsunternehmen in Deutschland	6
2.2 Rahmenbedingungen des Wettbewerbs	7
2.2.1 Fiskalische Rahmenbedingungen	7
2.2.1.1 Mineralölsteuer	7
2.2.1.2 Kraftfahrzeugsteuer	9
2.2.1.3 Straßenbenutzungsgebühren	10
2.2.1.4 Umsatzsteuer	10
2.2.1.5 Sonstige fiskalische Abgaben	10
2.2.2 Soziale Vorschriften und Sozialdumping	11
2.2.2.1 Lenk- und Ruhezeiten	11
2.2.2.2 Arbeitszeitregelung	12

	Seite
2.2.2.3	Ausbildung von Berufskraftfahrern 12
2.2.2.4	Fahrerbescheinigung 12
2.2.3	Umweltstandards 13
2.2.4	Kontrollen 13
2.2.5	Strategie im Hinblick auf die EU-Osterweiterung 15
2.3	Zusammenfassende Bewertung 15
3	Schlussfolgerungen 15

1 Auftrag

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 152. Sitzung vom 15. Februar 2001 (Plenarprotokoll 14/152) die Bundesregierung aufgefordert,

- dem Deutschen Bundestag einen Bericht vorzulegen, aus dem die Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Güterkraftverkehrsgewerbe bei Steuer- sowie bei Sozial- und Umweltstandards hervorgehen;
- dem Deutschen Bundestag darüber zu berichten, welche Schritte die Bundesregierung in den letzten zwei Jahren bereits unternommen hat, um die Harmonisierungsdefizite zu verringern;
- den Deutschen Bundestag darüber zu informieren, wo die Widerstände gegen eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in erster Linie zu suchen sind.

2 Bericht

2.1 Situation des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes im europäischen Wettbewerb

2.1.1 Ausgangslage: Liberalisierung der Verkehrsmärkte

Das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe befindet sich aufgrund der Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes seit Anfang der 90er-Jahre vor großen Herausforderungen. Es muss sich wie weite Teile des produzierenden Gewerbes veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Außerdem hat die Öffnung der osteuropäischen Märkte zu einem stetig wachsenden Wettbewerbs- und Preisdruck geführt. Mit der Erweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 erschließt sich dem deutschen Güterkraftverkehrsgewerbe ein vergrößerter Markt und eröffnet damit nach Auffassung der Bundesregierung diesem Sektor mehr Chancen als bisher.

Soweit heute deutsche Unternehmen des Güterkraftverkehrs im europäischen Wettbewerb Nachteilen ausgesetzt sind, ist die Ursache des Problems mitunter darin zu suchen, dass bei allen Verkehrsträgern mit Ausnahme der Eisenbahn in den späten 80er- und frühen 90er-Jahren ein europäischer Binnenmarkt mit Liberalisierung des Marktzugangs und der Preise entstanden ist und damit seinerzeit keine ausreichenden europäischen Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen verbunden wurden.

Nach vollzogener Liberalisierung ist die Durchsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen im europäischen Rahmen erheblich schwieriger geworden als vor der Liberalisierung. Nationale Alleingänge zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen sind häufig durch EG-Recht (z. B. Diskriminierungs- oder Beihilfeverbote, Stillhaltegebote) untersagt, oder sie sind nur um den Preis verstärkter Belastungen für die ohnehin schon sehr angespannten Haushalte des Bundes oder der Länder, um den Preis von Einbußen bei den Sicherheits-, Umwelt- oder Sozialstandards oder um den Preis der Schaffung neuer

Ungleichgewichte im Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu verwirklichen.

Hinzu kam das Erfordernis mit der deutschen Wiedervereinigung die Organisationsstrukturen der Verkehrswirtschaft in der ehemaligen DDR in ein marktwirtschaftliches, aber dem verkehrspolitischen Ordnungsrahmen der alten Bundesländer entsprechendes System zu überführen. Diese Aufgabe bestand u. a. auch in der Integration der in der ehemaligen DDR unter schwierigen ökonomischen Bedingungen tätigen 5 000 privaten Kleinbetriebe des Straßengüterverkehrs sowie der früheren volkseigenen Straßengüterverkehrsbetriebe in die Verkehrsmarktordnung. Der zunächst unvermeidbare Zusammenbruch der industriellen Strukturen zu Beginn der 90er-Jahre sowie das Wegbrechen der osteuropäischen Märkte ließen Transportnachfrage und auch Preise stark und Existenz gefährdend sinken. Es erfolgten jedoch aufgrund staatlicher Förderungen (Vergabe von Transportgenehmigungen, Grundstückerwerb etc.) zunächst kaum Marktaustritte, sodass erhebliche Überkapazitäten marktwirksam wurden und zum Teil auch blieben. Insbesondere der Boom der ostdeutschen Bauwirtschaft aufgrund von Sonderabschreibungsregelungen (des Fördergebietgesetzes) führte zum Aufbau zusätzlicher Kapazitäten im Transportgewerbe. Mit dem Einbruch in der Bauwirtschaft und dem Abbau dort aufgebauter Überkapazitäten waren eine sich abschwächende Transportnachfrage und teilweise Nichtbeschäftigung der Kapazitäten der ostdeutschen Unternehmen unabwendbar.

Rückblickend wirkten die notwendigen „sonderkonjunkturellen Bedingungen“ infolge der deutschen Wiedervereinigung im Hinblick auf strukturellen Wandel im Güterkraftverkehrsgewerbe zum Teil bremsend. Die aktuelle Lage der Güterkraftverkehrsunternehmen in Deutschland spiegelt insoweit auch nachgeholte notwendige strukturelle Anpassungsprozesse wider.

Der vorerst letzte bedeutende Schritt zur Liberalisierung des europäischen Straßengüterverkehrs wurde Mitte 1998 vollzogen:

Zum 1. Juli 1998 entfielen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und den Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) die zahlenmäßigen Beschränkungen der Kabotagegenehmigungen. Seither dürfen Unternehmer mit Sitz in einem Mitgliedstaat der EU oder einem anderen Vertragsstaat des Europäischen Wirtschaftsraums, die über Gemeinschaftslizenzen verfügen, ohne zahlenmäßige Einschränkung in anderen Mitgliedstaaten oder Vertragsstaaten Binnenbeförderungen (Kabotage) durchführen.

Um eine Benachteiligung der deutschen Transportunternehmen gegenüber ihren Mitbewerbern aus der EU bzw. dem EWR zu verhindern, wurde der nationale Ordnungsrahmen durch das neue Güterkraftverkehrsgesetz vom 22. Juni 1998 (GüKG) entsprechend angepasst. Mit der Neufassung des GüKG wurde die Kontingentierung der Güterfernverkehrsgenehmigungen und damit auch die Unterscheidung zwischen Güternah-, Güterfern- und Umzugsverkehr aufgehoben.

Seit Mitte des Jahres 1998 ist die Erlaubnis zur Durchführung von gewerblichem Güterkraftverkehr nur noch von der Erfüllung der drei subjektiven Bedingungen persönliche Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung abhängig.

Eine Ex-post-Betrachtung zeigt, dass sich innerhalb der EU durch die Liberalisierung im Straßengüterverkehr der Preis- und Leistungswettbewerb verstärkt hat, die Wettbewerbsbedingungen im europäischen Straßengüterverkehr aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch noch ungleich sind.

2.1.2 Veränderungen am europäischen Verkehrsmarkt

Bei der Entwicklung des Güterverkehrs in Europa ist – bezogen auf alle Verkehrsträger – bereits seit einigen Jahren ein stärkeres Wachstum der Verkehrsleistung (Produkt aus beförderter Gütermenge und Transportweite) im Vergleich zur beförderten Gütermenge festzustellen. Diese Tendenz trifft auch auf die Entwicklung des Güterverkehrs in Deutschland zu.

Dieses überdurchschnittliche Wachstum von Güterbeförderungen über größere Entfernungen ist auf die zunehmende Arbeitsteilung und die Kooperation zwischen den Industrie- und Handelsunternehmen der einzelnen Mitgliedsländer der EU und die Öffnung des Marktes nach Mittel- und Osteuropa zurückzuführen und ist damit Ausweis für das Zusammenwachsen Europas.

Die Zuwachsraten der Verkehrsleistung lagen in den Mitgliedstaaten der EU in den vergangenen Jahren über dem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum. Diese Entwicklung zeigt sich vor allem im Bereich des Straßengüterverkehrs. Die Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr der Mitgliedstaaten der EU lag nach aktuellen statistischen Ergebnissen im Jahr 2001 bei einer Größenordnung von ca. 1 300 Mrd. Tonnenkilometer (Binnen- und grenzüberschreitender Verkehr). Deutsche Güterkraftverkehrsunternehmen hatten an dieser Verkehrsleistung einen Anteil von über 22 Prozent.

2.1.3 Struktur der Unternehmen im Straßengüterverkehrsgewerbe in Deutschland

Im gewerblichen Straßengüterverkehr waren in Deutschland nach vorliegenden statistischen Erhebungen (letzter verfügbarer Stand: November 2001) im Jahr 2001 rd. 56 500 Unternehmen mit etwa 635 000 Beschäftigten tätig. Damit hat sich die Zahl der Unternehmen, nachdem diese im Jahr 2000 leicht angestiegen war, gegenüber dem Vorjahr um ca. 5 Prozent auf das Niveau von 1999 reduziert.

Etwa 82 Prozent der Unternehmen des gewerblichen Straßengüterverkehrs haben ihren Unternehmensschwerpunkt im erlaubnispflichtigen Güterkraftverkehr, 16 Prozent im Bereich Kurier-Express-Paket-Dienste (KEP-Dienste) und sonstige Tätigkeiten sowie ca. 2 Prozent im Bereich Spedition, Logistik, Lagerei und Frachtumschlag.

Die überwiegende Anzahl der Unternehmen sind kleine und mittelständisch strukturierte Transportunternehmen. So verfügen ca. 54 Prozent der Unternehmen nur über 1 bis 3 Lastkraftfahrzeuge und weitere 32 Prozent über 4 bis 10 Lastkraftfahrzeuge. Nur ca. 14 Prozent der Unternehmen haben mehr als 10 Lastkraftfahrzeuge.

Im Zeitraum 1999 bis 2001 zeigen sich Strukturverschiebungen hin zu größeren Unternehmenseinheiten.¹⁾ So hat der Anteil der Unternehmen mit 1 bis 3 Lastkraftfahrzeugen abgenommen, während der Anteil der Unternehmen mit 4 bis 10 Lastkraftfahrzeugen leicht zugenommen hat. Bei der Betrachtung der Unternehmensstrukturen ist somit ein Trend zu größeren Unternehmen erkennbar, welche in der Regel umfangreiche logistische Dienstleistungen anbieten und als Auftraggeber für viele kleinere Unternehmen fungieren. Die Anzahl der Unternehmen mit 51 und mehr Lastkraftfahrzeugen hat im Zeitraum von 1999 bis 2001 um 283 auf 717 Unternehmen zugenommen (+ 65 Prozent).

Weiterhin ist aber auch kennzeichnend für die überwiegend mittelständische Struktur, dass etwa 65 Prozent aller Transportunternehmen als Einzelunternehmen am Markt tätig sind und lediglich etwa 35 Prozent als Personen- und Kapitalgesellschaften organisiert sind. 16 Prozent aller Unternehmen im gewerblichen Straßengüterverkehr in Deutschland haben nur einen Beschäftigten, knapp drei Viertel der Unternehmen weniger als 10 Mitarbeiter. Ein weiteres Indiz für die mittelständische Struktur des Verkehrsgewerbes ist die Verteilung der Gesamtbeschäftigtenzahl auf die einzelnen Unternehmen. So sind in den Transportunternehmen mit bis zu 10 Lastkraftfahrzeugen fast 41 Prozent aller Beschäftigten des Straßengüterverkehrsgewerbes tätig.

Der Fuhrpark aller gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen besteht aus ca. 670 000 Fahrzeugen, die sich aus ca. 370 000 Lastkraftwagen und Sattelzugmaschinen sowie ca. 300 000 Lastkraftfahrzeuganhängern (einschließlich sonstiger Lastkraftfahrzeuge) zusammensetzen. Die Ladekapazität dieser Fahrzeuge beläuft sich auf ca. 7,6 Mio. t.

2.1.4 Entwicklung des Straßengüterverkehrs in Deutschland in den Jahren 1998 bis 2003

Analog zur europäischen Entwicklung ist auch in Deutschland eine unterschiedliche Entwicklung der Verkehrsleistung im Vergleich zur beförderten Gütermenge zu verzeichnen. So nahmen im Straßen-, Eisenbahn- und Binnenschiffsgüterverkehr insgesamt die Verkehrsleistungen von rd. 454 Mrd. tkm im Jahr 1998 auf rd. 495 Mrd. tkm im Jahr 2003 um über 9 Prozent zu. Dagegen verringerte sich die beförderte Gütermenge um mehr

¹⁾ Ein Vergleich der Statistiken zur Unternehmensstruktur des deutschen Straßengüterverkehrsgewerbes ist aufgrund der GüKG-Änderung im Jahr 1998 und der damit einhergehenden Änderung der in die Erhebung einbezogenen Grundgesamtheit erst ab 1999 möglich, sodass hier das Erhebungsjahr 1998 aus der Betrachtung ausgeschlossen werden muss.

als 8 Prozent auf rd. 3,4 Mrd. t (Jahreswerte 2003: Prognosewerte).

Von den im Jahr 2003 im Straßen-, Eisenbahn- und Binnenschiffsgüterverkehr erbrachten Verkehrsleistungen entfallen 72 Prozent auf den Straßengüterverkehr, 16 Prozent auf den Eisenbahngüterverkehr und 12 Prozent auf den Binnenschiffsgüterverkehr.

Nach wie vor findet das Verkehrswachstum zum größten Teil auf der Straße statt. Diese Entwicklung liegt insbesondere am Güterstruktureffekt, der im rückläufigen Aufkommen von Massengütern und einer Zunahme von höherwertigen Gütern, verbunden mit kleineren Sendungsgrößen sowie in der zeitgerechteren und kurzfristigeren Anlieferung der Güter (Just-in-time-Abwicklung) zum Ausdruck kommt. Durch diese Veränderung der Nachfragestruktur bzw. die immer höheren Ansprüche der Verlager im Hinblick auf logistisch umfassende Dienstleistungen erhöhen sich zwar die Anforderungen an die Transporteure, es eröffnen sich aber wiederum auch Chancen für das deutsche

Güterkraftverkehrsgewerbe, insbesondere für flexible kleine und mittlere Unternehmen.

Die dynamische Steigerung des deutschen Außenhandels führte in den vergangenen Jahren – mit einer konjunkturell bedingten Unterbrechung in 2002 und 2003 – insbesondere im Bereich des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs zu deutlichen Mengen- und Leistungszuwächsen. Die insgesamt mit deutschen und ausländischen Fahrzeugen im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr erbrachte Beförderungsleistung (Inland) stieg nach vorliegenden Jahreswerten im Zeitraum von 1998 bis 2003 um rd. 25,5 Mrd. tkm (+ 24 Prozent) auf rd. 131 Mrd. tkm (vorläufiger Wert) an.

Während deutsche LKW einen Anteil von mehr als 70 Prozent von der insgesamt in Deutschland erbrachten Beförderungsleistung haben, werden im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs etwa drei Viertel der durchgeführten Beförderungsleistungen durch ausländische Transportunternehmen erbracht. Im Verkehr mit den

Abbildung 1

Entwicklung der Verkehrsleistung im Vergleich zur beförderten Gütermenge

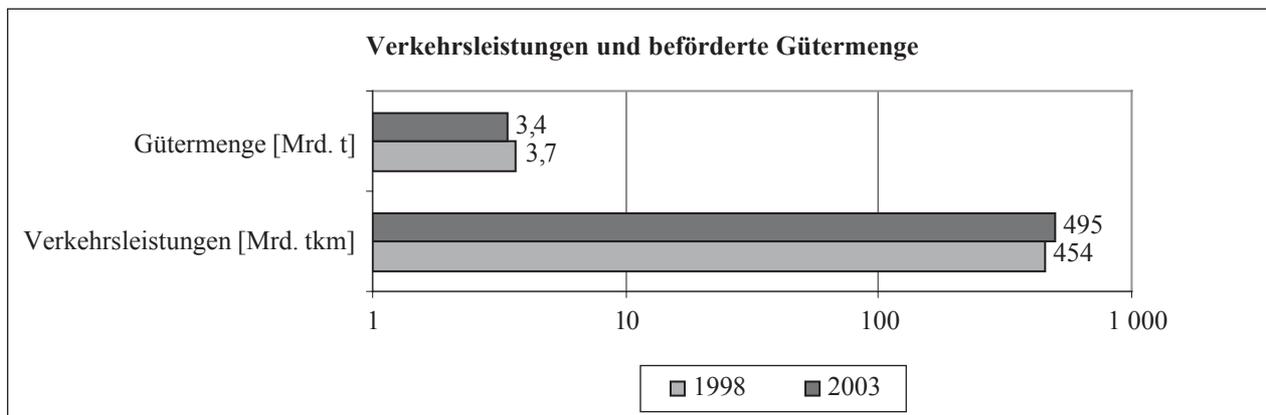
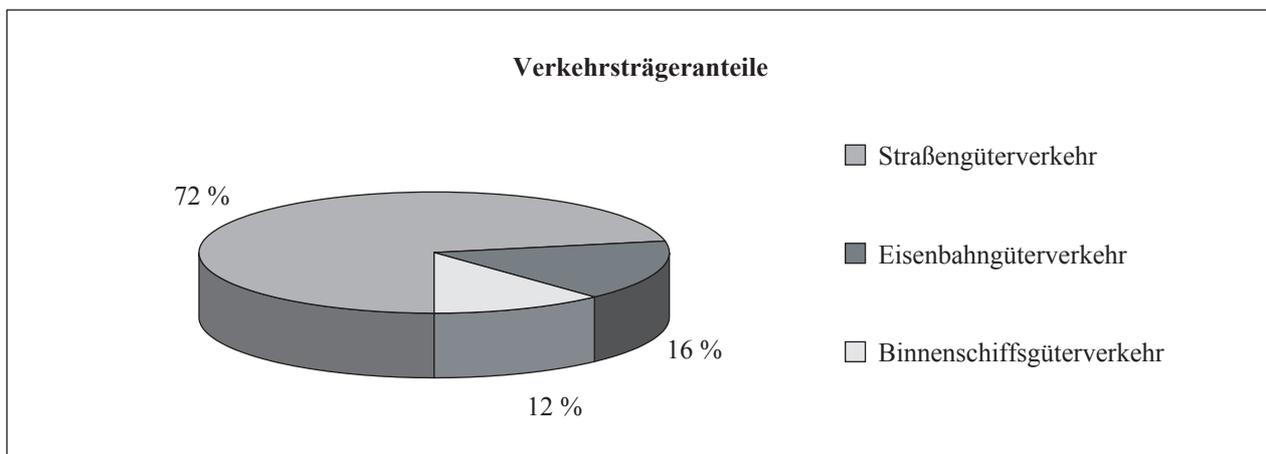


Abbildung 2

Modal Split im Güterverkehr 2003



mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) liegt der Marktanteil der ausländischen Unternehmen mit steigender Tendenz bei etwa 90 Prozent. Ursächlich dafür sind vor allem die unterschiedlichen Kostenstrukturen der in- und ausländischen Unternehmen.

Neben einem überdurchschnittlichen Wachstum im grenzüberschreitenden Verkehr wurde die Entwicklung im Straßengüterverkehr im Zeitraum 1998 bis 2003 vor allem von Verkehrsleistungszuwächsen in den oberen Entfernungsbereichen im Binnenverkehr geprägt. Demgegenüber kam es in den unteren Entfernungsbereichen zu deutlichen Rückgängen.

Damit setzten sich die bereits in den vergangenen Jahren festgestellten Rückgänge im Nahverkehr weiter fort. Die Mengenrückgänge im Nahbereich sind auf die schlechte wirtschaftliche Lage in der Bauwirtschaft zurückzuführen. Bei der längerfristigen Betrachtung der Entwicklung der Beförderungsmenge im Nahbereich wird der Rückgang besonders sichtbar. So ging das Aufkommen zwischen 1999 und 2003 um rd. 25 Prozent zurück. Hierbei ist zu beachten, dass rd. 70 Prozent der im Nahbereich beförderten Gütermenge auf Baustoffbeförderungen entfallen.

Im Straßengüterverkehr mit deutschen Lastkraftfahrzeugen vollzog sich in den einzelnen Verkehrsbereichen bis zum Jahresende 2003 eine korrespondierende Entwicklung. Während die Verkehrsleistungen und Gütermengen im Fernbereich (151 km und mehr) und im Regionalbereich (51 bis 150 km) im gesamten Betrachtungszeitraum in nahezu allen Fällen die entsprechenden Werte des Vorjahres übertrafen, kam es im Nahbereich (bis 50 km) zu Leistungs- und Mengenrückgängen.

Generell hat die konjunkturelle Situation in Deutschland seit dem 2. Halbjahr 2001 im Straßengüterverkehr zu einem unerwartet deutlichen Rückgang der Verkehrsnachfrage geführt. Aufgrund dieser Entwicklung kam es im Straßengüterverkehr mit deutschen Lastkraftfahrzeugen im Jahr 2002 sowohl im Binnenverkehr als auch im grenzüberschreitenden Verkehr zu deutlichen Rückgängen gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Im Jahr 2003 hat sich die Nachfrage nach Verkehrsleistungen im Güterverkehr trotz des schwachen Konjunkturverlaufs leicht verbessert.

Im Straßengüterverkehr mit deutschen Lastkraftfahrzeugen ist die Beförderungsleistung nach vorläufigen Ergebnissen im Jahr 2003 gegenüber 2002 um 1,6 Prozent auf rd. 256 Mrd. tkm gestiegen. Die beförderte Gütermenge erhöhte sich um 0,9 Prozent auf 2,73 Mrd. t.

2.1.5 Aktuelle Lage der Güterkraftverkehrsunternehmen in Deutschland

Die Globalisierung der Märkte und der damit wachsende Warenaustausch führt im grenzüberschreitenden Verkehr seit einigen Jahren zu überdurchschnittlichen Steigerungsraten. Deutsche Unternehmen sind am gesamten grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr aber lediglich mit einem Marktanteil von rd. 25 Prozent beteiligt. Im Verkehr mit den MOE-Staaten liegt er bei rd. 10 Prozent.

Als wesentliche Ursache für diese Entwicklung werden von den Unternehmen des Straßengüterverkehrs in Deutschland die im Vergleich zu anderen europäischen Mitbewerbern höheren Kosten gesehen, die zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen. Verstärkt wird diese Entwicklung z. B. durch die in anderen Mitgliedstaaten gewährte teilweise Rückerstattung der Mineralölsteuer.²⁾ Hierdurch werden die Bemühungen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EU unterlaufen.

Neben solchen Wettbewerbsvorteilen der Unternehmen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten wirken sich Kostenvorteile osteuropäischer Unternehmen im Preiswettbewerb aus. Bei den stark anwachsenden Güterbeförderungen zwischen Deutschland und den MOE-Staaten führten die erheblichen Lohnkostenvorteile dazu, dass der Anteil der ausländischen Unternehmen an der gesamten Beförderungsmenge fast 90 Prozent beträgt. Sie können die üblichen Beförderungspreise im Durchschnitt um 30 Prozent unterbieten. Viele deutsche Unternehmen des Güterkraftverkehrsgewerbes befürchten daher, dass durch den EU-Beitritt dieser Staaten die Beförderungsentgelte weiter sinken werden. Auch bei ständig zunehmender Kostangleichung in den Beitrittsstaaten dürften die ungleichen Wettbewerbsbedingungen bei den Transportunternehmen – vor allem durch unterschiedliche Lohn- und Lohnnebenkosten – noch über einen gewissen Zeitraum erhalten bleiben. Bei dem überwiegenden Teil des auf Deutschland bezogenen Straßengüterverkehrs handelt es sich jedoch um Binnenverkehre. Lohnkostenvorteile von Unternehmen aus den MOE-Staaten dürften bei diesen Verkehren auch künftig durch höheren Leerfahrtenanteil, Spesenaufwand und Fahrertransfer teilweise kompensiert werden.

Der Bundesregierung liegen keine Angaben darüber vor, ob und in welcher Höhe Arbeitsplätze in Deutschland durch Sitzverlagerung ins Ausland, Gründung von Niederlassungen im Ausland bzw. durch internationale Unternehmenszusammenschlüsse in den vergangenen Jahren verloren gegangen sind. Der Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) geht davon aus, dass es dabei um eine Größenordnung von 50 000 bis 70 000 LKW und eine noch größere Anzahl von Arbeitsplätzen im deutschen Gewerbe geht. Dies könne nur zum Teil mit dem Nachfragerückgang in den Verkehrsmärkten erklärt werden, sondern habe seinen Ursprung auch in der durch niedrigere Kosten begünstigten ausländischen Konkurrenz.

Die am 1. Mai 2004 in Kraft getretene Erweiterung der EU wird von einer Vielzahl deutscher Speditions- und Transportunternehmen aber durchaus auch als Chance gesehen. Für deutsche Unternehmen ist es interessanter als vorher, in den EU-Beitrittsländern Niederlassungen zu gründen oder aber durch Übernahme (Kauf) oder Beteiligung an osteuropäischen Unternehmen ihre eigene Kostensituation zu verbessern und sich damit dort bestehende Kostenvorteile zunutze zu machen. Dies zeigen vor allem

²⁾ Derzeit teilweise Rückerstattung der Mineralölsteuer in Italien und Frankreich, vgl. auch Kapitel 2.2.1.1.

die stetig wachsenden Verkehrsverflechtungen zwischen Auftraggebern in Deutschland und in den einzelnen EU-Beitrittsländern. Zunehmend sind auch Produktionsverlagerungen der Auftraggeber ins Ausland zu beobachten. Daneben folgen einige Verkehrsunternehmen ihren Auftraggebern, die ihren Produktionsstandort nach Osteuropa verlagert haben.

In diesem Zusammenhang wird von den Unternehmen begrüßt, dass die Bundesregierung mit der Einführung gesetzlicher Bestimmungen seit dem Jahr 2001 zur Verhinderung illegaler Beschäftigung von Fahrern, vor allem aus osteuropäischen Ländern, den bisherigen Wettbewerbsverzerrungen und anderen negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt entgegengewirkt hat. Erste Erfahrungen des Bundesamtes für Güterverkehr (BAG) bei der Umsetzung dieser gesetzlichen Bestimmungen zeigen, dass hiermit eine wirksame Grundlage zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr geschaffen worden ist.

Nach den im Rahmen der Marktbeobachtung durch das BAG gewonnenen Erkenntnissen hinsichtlich der Unternehmensstrukturen zeigt sich, dass aufgrund des europaweit wachsenden Güterausstausches neue große deutsche Speditionsunternehmen mit europaweiten Netzwerken entstanden sind. Um entsprechend an diesem Wachstum teilhaben zu können und gegenüber den Konzernunternehmen konkurrieren zu können, schließen sich auf dem Verkehrsmarkt immer mehr mittelständische Speditionen zusammen.

Im Binnengüterverkehr wird die Auftragslage der deutschen Transportunternehmen und damit die Kapazitätsauslastung erheblich von der konjunkturellen Lage der Bauwirtschaft beeinflusst. Vom gesamten Transportaufkommen der deutschen Lastkraftfahrzeuge entfällt ein Anteil von etwa 50 Prozent der Beförderungsmenge und etwa 20 Prozent der Beförderungsleistung auf Baustoffbeförderungen (einschl. Steine und Erden). Die Konjunkturschwäche in der Bauwirtschaft führte zu hohen Aufkommensrückgängen in diesem Marktsegment. Aus den im Rahmen der Marktbeobachtung gewonnenen Erkenntnissen geht hervor, dass hier betroffene Unternehmen im Interesse der eigenen Existenzhaltung in andere Marktsegmente drängen und somit den Wettbewerb weiter verschärfen.

Eine der seit längerem praktizierten Möglichkeiten des Gewerbes, zur Kostensenkung bei den Aufwendungen für Kraftstoffe zu sparen, liegt in der Betankung der LKW in anderen EU-Mitgliedstaaten (so genannter Tanktourismus) wie vor allem in Luxemburg, aber auch in Österreich. Dort ist die Steuerbelastung auf Kraftstoffe erheblich niedriger als in Deutschland. Dies wird von solchen Transportunternehmen genutzt, die für das Betanken in diesen Ländern geeignete grenzüberschreitende Verkehre betreiben oder aber ihren Unternehmensstandort im grenznahen bzw. wirtschaftlich lohnenden Einzugsgebiet zu solchen Ländern haben.

Die streckenbezogene Gebühr für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (LKW-

Maut) wird von den deutschen Güterkraftverkehrsunternehmen grundsätzlich positiv bewertet. Durch die entfernungabhängige, nach Achsklassen und Emissionsausstoß differenzierende Ausgestaltung der LKW-Maut, die am 1. Januar 2005 eingeführt werden soll, werden die Wegekosten den – in- wie ausländischen – Verursachern gerechter angelastet als im Fall der bis 31. August 2003 erhobenen zeitbezogenen Autobahngebühr für den in- und ausländischen Schwerlastverkehr (Eurovignette).

Der Einstieg in die streckenabhängige Autobahnbenutzungsgebühr bedeutet zugleich einen Wechsel von der reinen Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung. Nach dem Vermittlungsergebnis zum Autobahnmautgesetz und der Mauthöheverordnung sind jährlich 600 Mio. Euro aus den Mauteinnahmen für Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr vorzusehen. Das verbleibende Mautaufkommen wird nach Abzug der Ausgaben für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems zusätzlich dem Verkehrshaushalt zugeführt und in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur – überwiegend für den Bundesfernstraßenbau – verwendet.

2.2 Rahmenbedingungen des Wettbewerbs

2.2.1 Fiskalische Rahmenbedingungen

Für einen fairen Wettbewerb sind vergleichbare Rahmenbedingungen für die Unternehmen insbesondere auch im Bereich der Abgaben notwendig. Die Bundesregierung bemüht sich seit Jahren darum, dass es zu einer stärkeren Harmonisierung der fiskalischen Wettbewerbsbedingungen im europäischen Straßengüterverkehr kommt.

Die wichtigsten verkehrsspezifischen Abgaben sind:

- die Mineralölsteuer,
- die Kraftfahrzeugsteuer,
- die Maut- und Benutzungsgebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege.

Auf dem Gebiet der Steuern sind in der EU aufgrund der weiterhin erforderlichen Einstimmigkeit und der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten deutliche Harmonisierungsfortschritte (z. B. stärkere Erhöhungen der Mindeststeuersätze) außerordentlich schwierig.

Angesichts einer laufenden Veränderung der Rahmenbedingungen auf den Verkehrsmärkten ist die Harmonisierung der fiskalischen Parameter eine Daueraufgabe, die niemals vollständig abgeschlossen sein wird. Eine völlige Vereinheitlichung ist aber auch nicht in jedem Fall erstrebenswert, da der Grundsatz der Subsidiarität auch hier gilt, um ausreichenden Spielraum für die Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten zu wahren.

2.2.1.1 Mineralölsteuer

Grundsätzlich ist beim Preisbestandteil Mineralölsteuer zu berücksichtigen, dass die Mineralölsteuer zwar wesentlichen Einfluss auf das Preisniveau der Kraftstoffe

hat, gleichwohl aber auch andere Faktoren für die Preisentwicklung von Bedeutung sind. Die Veränderung der Kraftstoffkosten wird darüber hinaus durch die variablen Faktoren Rohölpreis und Dollarkurs und durch Marktmechanismen beeinflusst.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die im internationalen Güterverkehr eingesetzten LKW sowohl im Heimatland als auch „en route“, je nach Notwendigkeit und um Preisvorteile auszunutzen, betankt werden (siehe auch Kapitel 2.1.5).

Aufgrund der unterschiedlichen Steuersätze auf Dieseldieselfkraftstoff, die sich auf die Kraftstoffkosten auswirken, bestehen Wettbewerbsverzerrungen auf den europäischen Güterkraftverkehrsmärkten. Deutschland ist ein Staat mit im europäischen Vergleich hohen Energiesteuern. Unter den 25 europäischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten ist der deutsche Dieseldieseldsteuersatz mit 470 Euro/1000 l nach dem in Großbritannien der zweithöchste.

Deutschland hat demzufolge ein vitales Interesse an höheren Mindeststeuersätzen in unseren Nachbarstaaten. Im Rahmen der so genannten „Energiesteuer-Richtlinie“³⁾,

³⁾ Richtlinie 2003/96/EG vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, die die bisherigen Richtlinien 1992/81/ EWG und 1992/82/EWG über die Struktur und Steuersätze bei der Mineralölbesteuerung ersetzt hat.

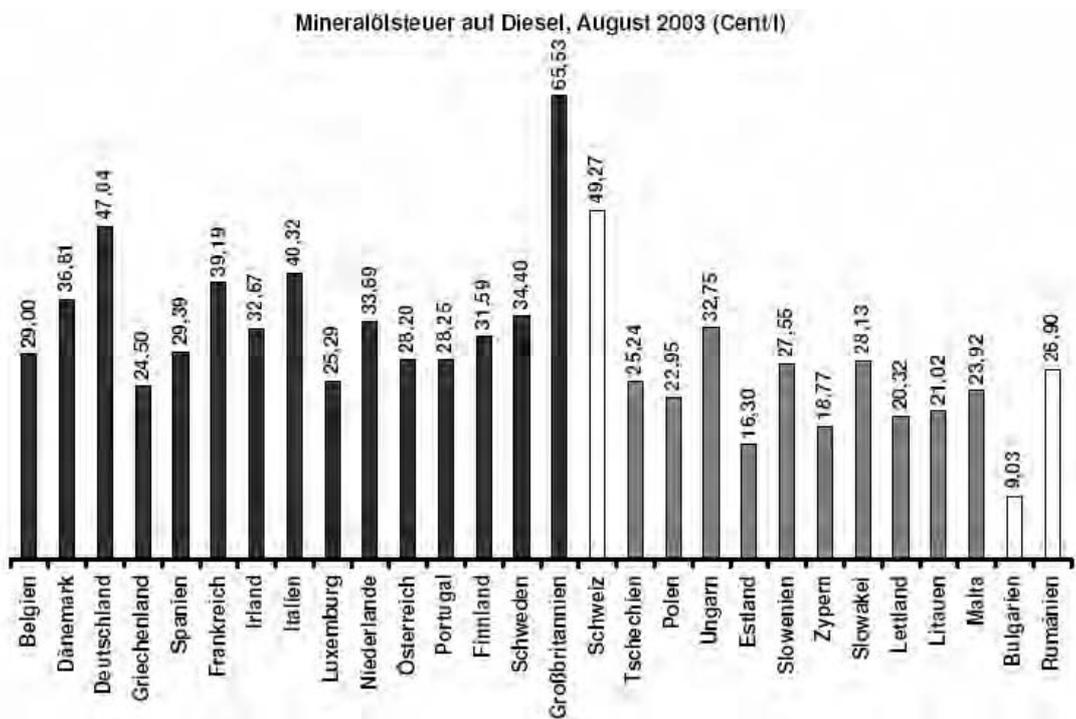
die zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist, konnte erreicht werden, dass der Mindeststeuersatz für Dieseldieseldkraftstoff von bisher 245 auf 302 Euro/1 000 l (ab 1. Januar 2004) bzw. 330 Euro (ab 1. Januar 2010) erhöht wurde.

Vor dem Hintergrund der erforderlichen Einstimmigkeit und den großen Unterschieden in den Steuersätzen ist die Tatsache, dass erstmals seit mehr als 10 Jahren eine Erhöhung der Mindeststeuersätze auf Kraftstoffe – wenn auch mit Übergangsfristen – geregelt wurde, ein Harmonisierungsfortschritt. Gerade im Hinblick auf die Erweiterung der EU war dies sehr wichtig, da die erhöhten Mindeststeuersätze auch von den Beitrittskandidaten übernommen werden müssen. Im Interesse eines Gesamtkompromisses hatte die Bundesregierung einer Verlängerung der Mineralölsteuerrückerstattungen zugunsten des Transportgewerbes in Frankreich und Italien bis Ende 2004 zugestimmt. Es konnte jedoch erreicht werden, dass beide Mitgliedstaaten den Umfang ihrer Erstattungen um nahezu die Hälfte reduzieren mussten. Mit diesem Zugeständnis konnte eine Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu der Energiesteuerrichtlinie erreicht werden.

Die Bundesregierung ist allerdings der Auffassung, dass zur Herstellung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen im europäischen Straßengüterverkehrsgewerbe eine noch stärkere EU-weite Harmonisierung im Bereich der Mineralölsteuer erforderlich ist. Die Bundesregierung wird sich daher auch zukünftig für weitere Harmonisierungsschritte bei der Mineralölbesteuerung einsetzen. So ist

Abbildung 3

Vergleich der Dieseldieseldsteuersätze in Europa (EU-Mitgliedstaaten, Beitrittsländer und Sonstige)



Quelle: Eigene Berechnungen BMF

davon auszugehen, dass die Europäische Kommission ihren im Sommer 2002 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung der Steuern auf Dieseldieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke weiterverfolgen wird, auch wenn sich das Europäische Parlament Ende 2003 zunächst dagegen ausgesprochen hat. Der Vorschlag sieht im Ergebnis eine schrittweise Annäherung der nationalen Steuersätze auf gewerblich genutzten Dieseldieselkraftstoff an einen gemeinschaftlichen Leitsteuersatz vor.

2.2.1.2 Kraftfahrzeugsteuer

Die Richtlinie 93/89/EWG vom 25. Oktober 1993 und die sie ersetzende Richtlinie 1999/62/EG vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (Eurovignetten-Richtlinie) wurden mit dem Ziel verabschiedet, die Unterschiede der Fiskalbelastung für schwere Nutzfahrzeuge anzugleichen. Damit war Deutschland 1995 in der Lage, auf europarechtlich zulässige Weise die hohe Kraftfahrzeugsteuer für Nutzfahrzeuge über 3,5 t zulässiges Gesamtgewicht von etwa rd. 5 000 Euro im Jahr für eine 40-Tonnen-Kombination deutlich abzusenken (siehe Abb. 4), so die internationalen Wettbewerbsverzerrungen zulasten des deutschen Gewerbes abzubauen und eine für in- und ausländische schwere LKW und Kombinationen gleichermaßen geltende zeitbezogene Straßenbenutzungsgebühr (Eurovignette) auf Autobahnen ab 1. Januar 1995 einzuführen. Die Schlüssigkeit des Gesamtsystems der Kraftfahrzeugsteuer blieb dabei gewahrt.

Der damals in Deutschland zugleich eingeführte Emissionsbezug der Kraftfahrzeugsteuer für alle Nutzfahrzeuge über 3,5 t (Steuerbemessung nach Schadstoff- und Geräuschemissionen sowie zulässigem Gesamtgewicht)

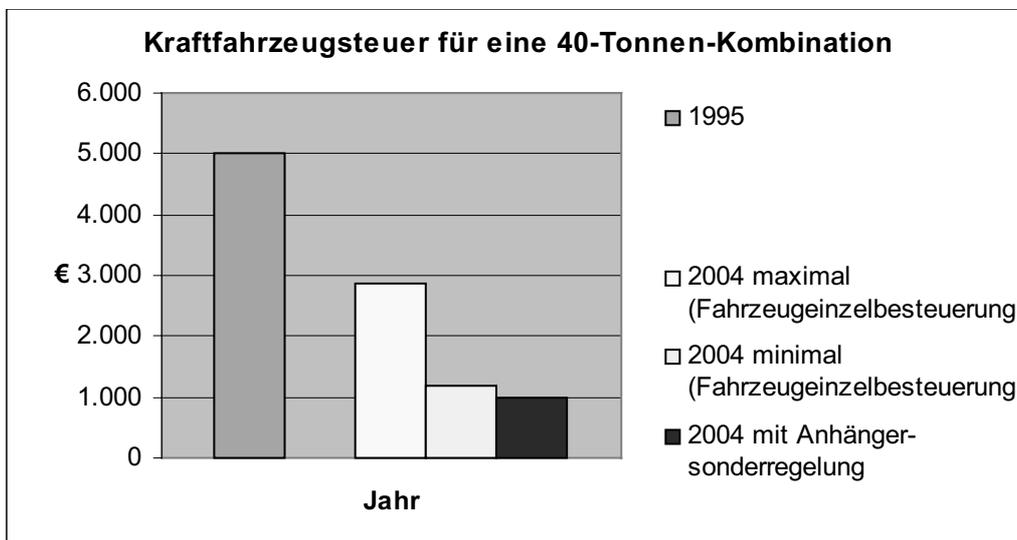
hat sich bisher als wirksames umweltpolitisches Lenkungsinstrument erwiesen, das einen Anreiz für die Herstellung und den Erwerb umweltfreundlicherer Fahrzeuge bietet. Im Unterschied dazu stellen die (nicht verbindlichen) Bemessungsgrundlagen der Mindestkraftfahrzeugsteuer für LKW und Kombinationen ab 12 t nach der Eurovignetten-Richtlinie neben dem auch in Deutschland herangezogenen zulässigen Gesamtgewicht auf die Anzahl der Achsen und die Art des Federungssystems ab. Es gibt keinen Emissionsbezug.

In Deutschland wird nach geltendem Recht für im Güterfernverkehr übliche 40-Tonnen-Kombinationen je nach Emissionsverhalten des Zugfahrzeugs und Gewichtsverteilung zwischen diesem und dem Anhänger eine jährliche Kraftfahrzeugsteuer zwischen 1 187 und 2 864 Euro erhoben (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 KraftStG). Für einen modernen emissionsarmen 17-Tonnen-LKW, kombiniert mit einem 23-Tonnen-Anhänger, beträgt z. B. die Jahressteuer insgesamt rd. 1 523 Euro. Dieser Betrag ergibt sich bei Fahrzeugeinzelbesteuerung. Hierbei ist nicht berücksichtigt, dass in Deutschland zugelassene Anhänger nach einer Sonderregelung in unbegrenzter Anzahl von der Kraftfahrzeugsteuer befreit werden können, wenn für das verwendete, ggf. auch fremde inländische Zugfahrzeug ein nach dem Gewicht des Anhängers gestaffelter Zuschlag bis höchstens 895 Euro im Jahr entrichtet wurde (§ 10 KraftStG). Die jährliche Kraftfahrzeugsteuerbelastung für eine 40-Tonnen-Kombination kann deshalb in solchen Fällen je nach Anzahl der „überzähligen“ Anhänger effektiv weniger als 1 000 Euro betragen.

In anderen europäischen Staaten, darunter in vier EG-Mitgliedstaaten (Frankreich, Griechenland, Italien und Slowenien), wird bei Anschaffung oder Inverkehrbringen

Abbildung 4

Entwicklung der Kraftfahrzeugsteuerbelastung



eines schweren Nutzfahrzeugs zusätzlich zur Kraftfahrzeugsteuer noch eine Zulassungsteuer erhoben, die es in Deutschland nicht gibt.

Abgesehen von der entlastenden Wirkung durch die erwähnte Anhängersonderregelung ist die Kraftfahrzeugsteuer für schwere Nutzfahrzeuge in Deutschland höher als in den meisten EG-Mitgliedstaaten. Wegen der in den einzelnen Mitgliedstaaten zulässigen unterschiedlichen Besteuerungssystematik und wegen ungeklärter Fragen zum Wortlaut der Eurovignetten-Richtlinie kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Mindestkraftfahrzeugsteuer in allen Mitgliedstaaten eingehalten wird. Die Bundesregierung hat hierzu die Kommission unter Beifügung eines Gutachtens um Stellungnahme gebeten.⁴⁾

Die Eurovignetten-Richtlinie bestimmt die kraftfahrzeugsteuerliche Erhebungscompetenz für den Mitgliedstaat der Fahrzeugzulassung unabhängig vom tatsächlichen regelmäßigen Standort eines Fahrzeugs. Die verkehrsrechtlichen Zulassungsvorschriften sind nicht harmonisiert. Dies eröffnet Möglichkeiten zur Erlangung steuerlicher Vorteile, die den Wettbewerb beeinflussen.

Derzeit wird im Rahmen einer Revision der Eurovignetten-Richtlinie verhandelt, ob die Mitgliedstaaten künftig bei Einführung von streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühren die Mindestkraftfahrzeugsteuer unterschreiten können. Dies würde einen Verlust der erreichten Teilharmonisierung bedeuten.

2.2.1.3 Straßenbenutzungsgebühren

Deutsche Transportunternehmen müssen zum Teil erhebliche Gebühren für die Benutzung von ausländischen Straßen zahlen, während ausländische Unternehmen in Deutschland nur eine vergleichsweise geringe Gebühr in Form der Eurovignette zu entrichten hatten. Mit der Einführung der streckenbezogenen LKW-Maut auf deutschen Autobahnen werden auch die ausländischen Nutzer deutscher Autobahnen zu einem gerechteren Wegekostenbeitrag herangezogen.

Die Höhe der LKW-Maut orientiert sich entsprechend der Richtlinie 1999/62/EG an den Wegekosten. Ein im Auftrag des BMVBW erarbeitetes Gutachten hat die von schweren LKW (ab 12 t zulässigem Gesamtgewicht) auf Bundesautobahnen verursachten Wegekosten für das Jahr 2003 mit rd. 3,4 Mrd. Euro beziffert, woraus sich ein durchschnittlicher Mautsatz von 15 Cent pro Kilometer errechnet.

Als Ergebnis des Vermittlungsverfahrens zur Mauthöherverordnung (MauthV) haben Bundestag und Bundesrat im Hinblick auf die Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr Harmonisierungsmaßnahmen in Höhe von 600 Mio. Euro vorgesehen. Da die geplanten Maßnahmen nicht sofort wirksam werden und teilweise der vorherigen Zustimmung der Europäischen

Kommission bedürfen, wurde die Maut zunächst mit einer durchschnittlichen Höhe von 12,4 Cent pro Kilometer festgelegt. Nach Einführung der Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen soll die Maut auf die ursprünglich geplante Höhe von durchschnittlich 15 Cent pro Kilometer angepasst werden (Bundesratsbeschluss vom 23. Mai 2003, Drucksache 142/03).

Zur Umsetzung des Harmonisierungsvolumens verfolgt die Bundesregierung ein Mautermäßigungsverfahren, d. h. die teilweise indirekte Anrechnung von in Deutschland gezahlter Mineralölsteuer in Form von Mautgutschriften als vorrangige Harmonisierungsmaßnahme. Die Bundesregierung hat das Vorhaben gegenüber der Europäischen Kommission notifiziert und seitdem sich bei der Kommission mit Nachdruck für eine positive Entscheidung eingesetzt.

Sollte die Kommission im beihilferechtlichen Prüfverfahren zu dem Ergebnis kommen, dass mit dem Mautermäßigungsverfahren das Harmonisierungsvolumen von 600 Mio. Euro nicht bzw. nicht in vollem Umfang umgesetzt werden darf, strebt die Bundesregierung – entsprechend den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat – die Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer für schwere Nutzfahrzeuge bis auf das Niveau der Mindestbesteuerung nach der Richtlinie 1999/62/EG und/oder die Gewährung einer Investitionszulage für die vorzeitige Anschaffung von besonders emissionsarmen LKW durch ein Innovationsprogramm für das Transportgewerbe an. Entsprechende Rechtsetzungen werden vorbereitet.

2.2.1.4 Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer ist nicht verkehrsspezifisch, sondern betrifft die gesamte Wirtschaft. Aufgrund der EU-weit harmonisierten Regelungen bestehen für Transportunternehmen bei der Umsatzsteuer gleiche Wettbewerbsbedingungen, weil die Umsatzsteuer bei Güterbeförderungen auf die jeweils erbrachte Leistung und nicht auf die Ansässigkeit des leistenden Unternehmers abstellt. Für die in den Eingangsumsätzen enthaltene Umsatzsteuer (Vorsteuer) besteht die Möglichkeit der Erstattung im Rahmen des Vorsteuerabzugs bzw. des Vergütungsverfahrens.

2.2.1.5 Sonstige fiskalische Abgaben

a) Einkommensteuer

Die Einkommensteuer ist wie die Umsatzsteuer nicht verkehrsspezifisch, sondern betrifft die gesamte Wirtschaft. Der Mittelstand insgesamt – auch das Güterkraftverkehrsgewerbe – wird durch die Steuerreformmaßnahmen der Bundesregierung, insbesondere durch die Steuersatzsenkungen und die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer im Rahmen der Steuerreform 2000 nachhaltig entlastet. Mit der Steuerreform 2000 hat die Bundesregierung das größte Steuersenkungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in Kraft gesetzt. Bei voller Wirksamkeit aller Reformmaßnahmen der 14. Legislaturperiode werden die Steuerzahler jährlich rd. 58,5 Mrd. Euro weniger Steuern zahlen, 17 Mrd. Euro kommen davon dem Mittelstand zugute.

⁴⁾ DIW-Gutachten im Auftrag des BMF; zum Kraftfahrzeugsteuervergleich auch DIW-Sonderheft Nr. 174/2003 und BMF-Monatsbericht Januar 2003.

Im Ergebnis reduziert sich beispielsweise die gesamte Steuerbelastung (Einkommen- und Gewerbesteuer, Solidaritätszuschlag) des Gewinns vor Steuern eines verheirateten Personenunternehmers in Höhe von 50 000 Euro von 24,9 Prozent im Jahr 1998 auf 18,65 Prozent im Jahr 2005; d. h. ein und dasselbe Unternehmen zahlt bei identischer Gewinnsituation in 2005 über 25 Prozent weniger Steuern als 1998.

Sofern ausländische Anbieter in Deutschland keine Betriebsstätte unterhalten, unterliegen sie dem Ertragssteuerrecht des Sitzstaates. Naturgemäß gibt es dann Belastungsunterschiede, die Ertragsbesteuerung ist in Europa (noch) nicht harmonisiert. Deutsche Unternehmen dürften aber einer vergleichsweise niedrigen Steuerbelastung unterliegen, zumal dann, wenn sie dem unternehmerischen Mittelstand angehören und als Personenunternehmen organisiert sind. Denn sowohl beim steuerfreien Existenzminimum, beim Eingangssteuersatz als auch beim Höchststeuersatz der Einkommensteuer bietet Deutschland sehr günstige Rahmenbedingungen. Die Gewerbesteuer wirkt für Personenunternehmen nahezu nicht mehr als Zusatzbelastung.

b) AfA-Tabellen

Vorrang vor der allgemeinen Abschreibungstabelle (AfA-Tabelle), die für die Nutzungsdauer/Abschreibungsfristen der allgemein verwendbaren, abnutzbaren Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens (z. B. Maschinen, Betriebsanlagen, Fahrzeuge, Büroeinrichtung etc.) gilt, haben die branchenspezifischen Tabellen. Diese betreffen z. B. den Bereich Personen- und Güterbeförderung und dort den LKW im Güterverkehr. Hier werden in der Regel kürzere betriebsgewöhnliche Nutzungsdauern festgelegt, weil die branchenübliche Abnutzung besonders berücksichtigt wird. So beträgt in der branchenspezifischen Tabelle derzeit die Nutzungsdauer für einen LKW ab 7,5 t zulässigem Gesamtgewicht fünf Jahre anstelle von neun Jahren in der seit 1. Januar 2001 in Kraft getretenen allgemeinen AfA-Tabelle.

Da die branchenspezifischen Tabellen Vorrang haben, sind auch nach dem Inkrafttreten der neuen allgemeinen AfA-Tabelle die bisherigen Nutzungsdauern der branchenspezifischen Tabelle anzuwenden, d. h. dass insoweit keine Verschlechterungen in den Abschreibungsbedingungen aufgetreten sind. Gegenwärtig ist nicht vorgesehen, die bisherigen Nutzungsdauern für LKW im Güterverkehr zu ändern, d. h. es bleibt bei den bisherigen für das Gewerbe günstigen Abschreibungsfristen.

2.2.2 Soziale Vorschriften und Sozialdumping

2.2.2.1 Lenk- und Ruhezeiten

Grundlage der Sozialvorschriften im Straßenverkehr sind die in allen Mitgliedstaaten der EU unmittelbar geltenden Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 (Lenk- und Ruhezeiten) und Nr. 3821/85 (EG-Kontrollgerät). In der Praxis wird in ganz erheblichem Umfang gegen diese Rechtsvorschriften verstoßen. Unter dem Druck des bestehenden scharfen Wettbewerbs wird zu lange gelenkt, die vorge-

schriebenen Unterbrechungen/Pausen und Ruhezeiten werden nicht oder nur unzureichend eingehalten und/oder das Kontrollgerät selbst oder die einzulegenden Schaublätter manipuliert.

Die Europäische Kommission hat am 17. Oktober 2001 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr unterbreitet. Zielsetzung der Europäischen Kommission ist, die Vorschriften der bisherigen Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 klarer und verständlicher abzufassen. Der Vorschlag zielt darauf ab, das den Vollzug der geltenden Verordnung erschwere, komplizierte, durch zahlreiche Ausgleichs- und Ausnahmeregelungen gekennzeichnete System der Lenk- und Ruhezeiten zu vereinfachen und so die Anwendbarkeit und den Vollzug der Verordnung zu erleichtern. Er fasst werden sollen angestellte und selbstständig tätige Fahrer von LKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 3,5 t sowie zum Transport von mehr als 9 Personen geeignete Busse. Änderungen betreffen auch den Einsatz digitaler Tachographen zur Überwachung der Einhaltung der Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten. Zudem soll die neue Verordnung die Ahndung von im Ausland begangenen Verstößen ermöglichen und die Verantwortung des Unternehmers für die Einhaltung der Vorschriften stärken. Hinsichtlich des Vorschlags ist auf dem EU-Rat am 11. Juni 2004 eine politische Einigung erzielt worden.

Verstöße gegen die Fahrpersonalvorschriften machen den weitaus größten Anteil der bei Straßenkontrollen des BAG in Deutschland festgestellten Verstöße aus (64 Prozent im Jahr 2001). Der Schwerpunkt liegt bei Lenkzeitüberschreitungen und bei Nichteinhaltung von Ruhezeiten. Allerdings sind die in Deutschland deswegen verhängten Sanktionen weitaus geringer als die in anderen Mitgliedstaaten. Von deutschen Fahrern wird die Höhe der ausländischen Sanktionen immer wieder beklagt, eine Benachteiligung des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes kann aber nicht festgestellt werden. Bereits an dieser Stelle ist allerdings auf die unterschiedliche Kontrollintensität in Europa hinzuweisen, die die unterschiedliche Höhe der Sanktionen wieder relativiert (siehe auch Kapitel 2.2.4). In ihrem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestanforderungen für die Durchführung der Arbeitszeitrichtlinie sowie der Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr vom 21. Oktober 2003 schlägt die Europäische Kommission vor, die Kontrollintensität von derzeit mindestens 1 Prozent der Fahrtage auf 3 Prozent in allen Mitgliedstaaten zu erhöhen, und mindestens 30 Prozent aller Kontrollen auf der Straße sowie mindestens 50 Prozent der Kontrollen in den Betrieben durchzuführen. Daneben soll eine stärkere Zusammenarbeit der vollziehenden Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten gefördert werden. Die Mitgliedstaaten sollen koordinierende Kontrollorgane einrichten; Sanktionen sollen bis hin zu Strafmaßnahmen harmonisiert werden.

Die einheitliche Durchsetzung der Sozialvorschriften ist auch der Bundesregierung ein ständiges Anliegen. Die Arbeitgeber sehen die Vorschriften als Mittel zur

Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen untereinander, und die Gewerkschaften sind überzeugt, dass nur eine wirksame und einheitliche Durchsetzung die sich aus den Vorschriften ergebenden Arbeitnehmerrechte gewährleisten kann. Von daher wird das Bemühen der Kommission um weitere Harmonisierung von der Bundesregierung begrüßt und unterstützt.

2.2.2.2 Arbeitszeitregelung

Das Europäische Parlament und der Rat haben Anfang 2002 die Richtlinie 2002/15/EG zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransportes ausüben, mit im Wesentlichen folgenden Regelungen verabschiedet:

- Die wöchentliche Höchstarbeitszeit von Berufskraftfahrern beträgt 48 Stunden. Sie kann bis auf 60 Stunden verlängert werden, eine Überschreitung der regelmäßigen Höchstarbeitszeit muss aber innerhalb von vier Monaten ausgeglichen werden. Durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder Tarifverträge kann der Ausgleichszeitraum auf bis zu sechs Monate verlängert werden. Besondere Regelungen sollen u. a. für Nachtarbeit gelten.
- Selbst fahrende Unternehmer sollen nach einer Übergangsfrist von sieben Jahren, also ab 2009, einbezogen werden. Einzelheiten werden aufgrund eines von der Europäische Kommission vorzulegenden Erfahrungsberichts über die Auswirkungen der (vorläufigen) Nichteinbeziehung selbst fahrender Unternehmer durch gesonderten Rechtsakt zu regeln sein.

Die Richtlinie 2002/15/EG ist am 23. März 2002 in Kraft getreten und bis zum 23. März 2005 durch die Mitgliedstaaten als Maßnahme umzusetzen. Da die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Arbeitszeit ein wichtiger Einflussfaktor für die Personalkosten sind, ist eine solche weitere Harmonisierung der Arbeitszeitregelung auch ein Schritt zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen für das Güterkraftverkehrsgewerbe.

2.2.2.3 Ausbildung von Berufskraftfahrern

Das Europäische Parlament und der Rat haben Mitte 2003 die Richtlinie 2003/59/EG über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- oder Personenkraftverkehr verabschiedet. Die Richtlinie 2003/59/EG ist am 10. September 2003 in Kraft getreten und bis zum 9. September 2006 durch die Mitgliedstaaten umzusetzen.

Die Richtlinie gilt für das Führen von Lastkraftwagen und Bussen durch Staatsangehörige eines Mitgliedstaates und durch Staatsangehörige eines Drittlandes, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen beschäftigt oder eingesetzt werden, und ist damit innerhalb der EU wettbewerbsneutral. Als Voraussetzung für die Tätigkeit als Berufskraftfahrer sieht die Richtlinie – neben der erforderlichen Fahrerlaubnis – eine zusätzliche Ausbildung (Grundqualifikation) vor. Neben Kenntnissen und Fertigkeiten, die Verkehrssicherheitsbezug

(z. B. Ladungssicherheit) haben, sollen auch weitere Kenntnisse (z. B. zu Sozialvorschriften, Verhalten in Notfällen etc.) nachgewiesen werden. Für alle LKW- und Busfahrer wird ferner eine 35-stündige Weiterbildung in einem Fünfjahreszeitraum obligatorisch. Die Pflicht sowohl zur Grundqualifikation als auch zur Weiterbildung wird nach den Überleitungsvorschriften erst ab 2008/2009 wirksam. Zur Vorbereitung eines Referentenentwurfs, der Ende 2004 vorgelegt werden soll, wird derzeit allen Beteiligten Gelegenheit gegeben, in einer ersten Phase ihre Vorstellungen zur Überführung der Richtlinie in nationales Recht zu unterbreiten.

Aus deutscher Sicht ist diese Richtlinie als weiterer Beitrag zur Angleichung und Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für den gewerblichen Güterkraftverkehr zu werten, da deutsche Unternehmen in Verantwortung für die Sicherheit des Straßengüterverkehrs, für ihre Fahrer und für die Ladung großen Wert auf eine gute Aus- und Weiterbildung legen, aber auch die Kosten hierfür tragen müssen, ohne dass ihnen dies bisher in den Frachtpreisen vergütet wird.

2.2.2.4 Fahrerbescheinigung

Mit dem am 7. September 2001 in Kraft getretenen Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr (GüKBillBG – BGBl. I S. 2272) zielt die Bundesregierung darauf ab, die illegale Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr vor allem durch Fahrer aus Niedriglohnländern zu verhindern, um damit zum Abbau von Wettbewerbsverzerrungen beizutragen. Das Gesetz sieht deshalb im Kern folgende Regelungen vor:

- Jeder Unternehmer mit Sitz in einem Staat der EU bzw. des EWR darf nur Fahrer einsetzen, die im Staat des Unternehmenssitzes eine Arbeitsgenehmigung besitzen.
- Jeder Fahrer, der ein Fahrzeug eines solchen Unternehmers mit Gemeinschaftslizenz führt, wird verpflichtet, die Arbeitsgenehmigung (oder eine Negativbescheinigung der Behörde, wonach im Staat des Unternehmenssitzes eine Arbeitsgenehmigung nicht erforderlich ist) mitzuführen.
- Der Unternehmer ist verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass sein Fahrpersonal eine Arbeitsgenehmigung (bzw. das Negativattest) mitführt.
- Darüber hinaus ist jeder, der einen Fracht- oder Spediteurvertrag aus gewerblichen Interessen abschließt, verantwortlich dafür, dass der von ihm beauftragte Unternehmer nur Fahrpersonal mit Arbeitsgenehmigungen einsetzt.
- Um Kontrollen zu erleichtern, muss die Arbeitsgenehmigung nicht nur im Original, sondern auch in einer amtlich beglaubigten deutschen Übersetzung mitgeführt werden.
- Außerdem sind diejenigen, die Fracht- oder Spediteurverträge abschließen, verantwortlich dafür, dass nur

Unternehmer eingesetzt werden, die im Besitz einer Gemeinschaftslicenz sind.

- Für vorsätzliche und fahrlässige Verstöße gegen diese Bestimmungen sieht das Gesetz einen Bußgeldrahmen bis zu 250 000 Euro vor. Es lehnt sich damit an den Bußgeldrahmen an, den das Sozialgesetzbuch für die illegale Beschäftigung von Arbeitnehmern vorsieht.

Das GüKBillBG ist nach Auffassung der Bundesregierung ein geeignetes Instrument, die Wettbewerbssituation des deutschen Transportgewerbes zu verbessern und dem Sozialdumping zu begegnen. Durch die Verpflichtung der Unternehmer, nur Fahrer zu beschäftigen, die zu angemessenen Löhnen und Sozialleistungen arbeiten, wird insbesondere der bestehende Wettbewerbsnachteil zugunsten der Unternehmen aus Billiglohnländern entschärft. Darüber hinaus wird eine Verbesserung der Verkehrssicherheit erwartet. Die durch das GüKBillBG neu eingeführten Verpflichtungen werden durch die zuständigen Behörden der Länder und das BAG überwacht.

Die Bundesregierung hat mit diesem Gesetz entsprechenden Überlegungen der Europäischen Gemeinschaft vorgegriffen. Durch die Verordnung (EG) Nr. 484/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 1. März 2002 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 881/02 und (EWG) Nr. 3118/93 des Rates hinsichtlich der Einführung einer Fahrerbescheinigung ist europaweit eine Fahrerbescheinigung für Fahrpersonal auf Fahrzeugen eingeführt worden, die mit Gemeinschaftslicenzen verkehren. Mit dieser Verordnung wird auf europäischer Ebene angestrebt, der illegalen Beschäftigung von Fahrern Einhalt zu gebieten. Die europäische Regelung ist zunächst auf Fahrpersonal aus Drittstaaten beschränkt. Anhand einer Beurteilung durch die Europäische Kommission wird zu einem späteren Zeitpunkt über die etwaige Ausdehnung des Anwendungsbereichs entschieden.

In Deutschland wird die Fahrerbescheinigung seit dem 19. März 2003 durch die Erlaubnisbehörden der Länder ausgegeben. Obwohl es sich bei den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 484/2002 um unmittelbar innerstaatlich geltendes Recht handelt, hat die Bundesregierung die Anpassung der güterkraftverkehrsrechtlichen Vorschriften an das geänderte Gemeinschaftsrecht vorgenommen. Damit sind auch die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ausgabe der einheitlichen europäischen Fahrerbescheinigungen geschaffen.

2.2.3 Umweltstandards

Kraftfahrzeuge im Güterkraftverkehrsgewerbe müssen in Deutschland den Vorschriften der Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) entsprechen, in der bezüglich der zulässigen Schadstoff- (§ 47) und Geräuschemissionen (§ 49) auf Richtlinien der EG (und gleichwertige ECE-Regelungen) Bezug genommen wird. Die EG-Richtlinien sind in allen Mitgliedstaaten der EG sowie zukünftig auch in den der EG beitretenden Ländern verbindlich anzuwenden. Handelshemmnisse bzw. Wettbewerbsverzerrungen durch Umweltstandards gibt es somit nicht.

Bei der Vergabe von EU-Lizenzen für Transporte spielt der Umweltstandard keine Rolle, wenngleich für die erstmalige Zulassung eines neuen Fahrzeugs EU-weit gleiches Recht gilt. Aufgrund der bislang bestehenden Regelungen über die Vergabe von CEMT-Genehmigungen, die ebenfalls gestaffelt nach Euro-Stufen erfolgt, streben die osteuropäischen Staaten, die demnächst der EU beitreten, einen vergleichbaren emissionsarmen Fahrzeugpark an.

Umweltstandards bzw. Grenzwerte bestehen grundsätzlich für die Schadstoffe Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoffe (HC), Stickoxide (NO_x) und Partikel (PM) im Abgas sowie für Geräuschemissionen. Für die Begrenzung der Kohlendioxidemissionen (CO₂) und damit des Kraftstoffverbrauchs gibt es hingegen keine Vorschriften. Nutzfahrzeuge haben im gewerblichen Einsatz eine hohe Energieeffizienz, weil bei ihrem Betrieb die Kraftstoffkosten eine große Rolle spielen. Im Gegensatz zu PKW oder Krafträdern führt allein der ökonomische Zwang zu Kraftstoff sparenden Techniken.

Die EG-Geräuschrichtlinie 70/157/EWG, in der Grenzwerte für das Fahrgeräusch – gestaffelt nach Fahrzeugklassen – festgelegt sind, wurde nach 1970 mehrfach verschärft.

Mit der Richtlinie 88/77/EWG und ihrer Fortschreibung sind im Laufe der Jahre verbindliche Verschärfungen der Schadstoffgrenzwerte in 5 Stufen (Euro I bis Euro V) festgelegt und eine weitere Stufe von „besonders umweltfreundlichen Fahrzeugen“ (Enhanced Environmentally Friendly Vehicles – EEV), die freiwillig angewandt werden kann, definiert worden.

Es reicht nicht aus, nur die Anforderungen an das Abgasverhalten der Neufahrzeuge anspruchsvoller zu gestalten. Es muss auch sichergestellt werden, dass das Abgasniveau während der gesamten Fahrzeuglebensdauer eingehalten wird. Hierzu werden Vorschriften weiterentwickelt wie beispielsweise die so genannte On-Board-Diagnose (OBD), die Feldüberwachung oder die Abgasuntersuchung (AU). Die regelmäßige technische Überwachung des Abgasverhaltens der im Verkehr befindlichen Kraftfahrzeuge ist ebenfalls von der EU für alle Mitgliedstaaten verbindlich mit der Richtlinie 96/96/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/27/EG, vorgeschrieben. Die Vorschriften über die AU nach § 47a StVZO bauen auf den Anforderungen dieser Richtlinie auf. Sie ist bei LKW jährlich durchzuführen.

2.2.4 Kontrollen

Die EU verfolgt seit längerer Zeit das Ziel, den Straßenverkehr stärker und in der EU einheitlich zu kontrollieren, wie dies im Weißbuch der Europäischen Kommission vom 12. September 2001 zur europäischen Verkehrspolitik 2010 zum Thema „Harmonisierte Kontrollen und Sanktionen“ zum Ausdruck kommt. Als Richtlinien sind hinsichtlich der Durchführung von Kontrollen erlassen:

- die Richtlinie 88/599 (EWG) über Lenk- und Ruhezeiten,

- die Richtlinie 95/50/EG über Gefahrguttransporte auf der Straße,
- die Richtlinie 2000/30/EG über technische Unterwegskontrollen von Nutzfahrzeugen.

Für Straßen- und Betriebskontrollen, die mit Blick auf Lenk- und Ruhezeiten durchzuführen sind, sind Qualität und Quantität in der Richtlinie 88/559/EWG festgelegt. Danach müssen die Mitgliedstaaten mindestens 1 Prozent aller auf ihrem Hoheitsgebiet erbrachten Fahrtage kontrollieren. In Deutschland liegt die Kontrollintensität seit Jahren bei ca. 4 Prozent. Damit liegt Deutschland an der Spitze aller Mitgliedstaaten. Vorrangiges Ziel der Bundesregierung ist aber nicht, die Kontrollen in der Bundesrepublik Deutschland zu reduzieren. Vielmehr muss erreicht werden, dass die Kontrolldichte in den anderen Mitgliedstaaten angehoben wird. In ihrem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestbedingungen für die Durchführung der Sozialvorschriften und der Arbeitszeitrichtlinie schlägt die Europäische Kommission vor, die Kontrollintensität von derzeit mindestens 1 Prozent der Fahrtage auf 3 Prozent in allen Mitgliedstaaten zu erhöhen. Daneben soll eine Vielzahl weiterer Maßnahmen (siehe Kapitel 2.2.2.1) die bessere Durchsetzung der Sozialvorschriften und der Arbeitszeitrichtlinie gewährleisten. Hinsichtlich dieses Vorschlags ist auf dem EU-Rat am 11. Juni 2004 eine politische Einigung erzielt worden.

Die hohe Kontrollintensität in Deutschland stellt nicht nur keine Wettbewerbsverzerrung dar, weil deutsche wie ausländische LKW davon gleichermaßen erfasst werden; vielmehr trägt sie sogar mittelbar zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für das nationale Güterkraftverkehrsgewerbe bei, da sie die Einhaltung anderer wettbewerbsrelevanter Vorschriften fördert.

Bezüglich der Gefahrguttransporte auf der Straße legt die Richtlinie 95/50/EG fest, dass ein repräsentativer Anteil den Kontrollen unterzogen wird. Der repräsentative Anteil wird jährlich einmal aufgrund der Gefahrgut-Kontroll-Verordnung festgelegt. Entsprechend dem Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament vom 6. September 2000 über die Anwendung der Richtlinie 95/50/EG liegt Deutschland im internationalen Vergleich mit Spanien, den Niederlanden, Österreich und Schweden an der Spitze aller Mitgliedstaaten. Fahrzeuge werden in diesen Ländern im Durchschnitt mehr als einmal pro 500 Fahrten kontrolliert. Die Wahrscheinlichkeit, kontrolliert zu werden, beträgt somit in diesen Ländern mehr als 0,2 Prozent. Die Europäische Kommission empfiehlt nach dem Bericht, den Kontrollumfang in den Mitgliedstaaten so zu gestalten, dass ein Fahrzeug im Durchschnitt wenigstens einmal pro 1 000 Fahrten kontrolliert wird. Auch hier ist das Ziel der Bundesregierung nicht die Kontrollen zu reduzieren, sondern eine höhere Kontrolldichte in den anderen Mitgliedstaaten zu erreichen.

Die Richtlinie 2000/30/EG über die technische Unterwegskontrolle von Nutzfahrzeugen sieht ausreichende Kontrollen vor. Eine Festlegung hinsichtlich des mögli-

chen Umfangs erfolgt nach der Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße (TechKontrollV) alle 2 Jahre, erstmals zum 30. Juni 2004. Aussagen über eine Kontrolldichte im europäischen Raum können frühestens im Jahr 2005 gemacht werden. Bei der Beurteilung der Kontrollen für den internationalen Wettbewerb gilt:

- Von Staat zu Staat unterschiedliche Betriebskontrollen wirken sich klar zulasten des Gewerbes der Länder mit den dichtesten und strengsten Kontrollen aus.
- Von Staat zu Staat unterschiedliche Straßenkontrollen sind dann wettbewerbsneutral, wenn in dem einzelnen Staat inländische Fahrzeuge und ausländische Fahrzeuge gleich intensiv kontrolliert werden. Auf deutschen Straßen werden ausländische Fahrzeuge genauso oft und ebenso streng wie deutsche Fahrzeuge kontrolliert.

Straßenkontrollen sind als Vollzug bestehender Rechtsvorschriften grundsätzlich Aufgabe der Polizeien der Länder. Daneben obliegen dem BAG gemäß § 11 Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) bestimmte LKW- und Buskontrollen.

Die Zielvorgabe des BMVBW für des BAG lautet, mittelfristig 800 000 Fahrzeuge im Jahr zu kontrollieren. Im Jahr 2003 wurden mehr als 649 000 Fahrzeuge durch das BAG kontrolliert. Zur Erreichung der Zielvorgabe des BMVBW wurde eine größere Anzahl weiterer Kontrollstellen bewilligt. Insoweit kann eine weitere wesentliche Steigerung der Kontrollzahlen – vor allem bei den zeitaufwendigen Gefahrgutkontrollen – erwartet werden, wenn die für das BAG zusätzlich vorgesehenen Kontrollstellen besetzt sind.

Hinsichtlich der Kontrollen wird zurzeit eine engere internationale Zusammenarbeit in der EU angestrebt. Erste Schritte sind durch Austausch von Kontrollpersonal mit Nachbarstaaten und u. a. durch ein Gremium Euro-Contrôle-Route (ECR) getroffen. ECR besteht derzeit aus insgesamt acht Mitgliedstaaten (die BENELUX-Staaten, Frankreich, Deutschland, Irland, Großbritannien und Spanien). Weitere EU/EWR-Staaten (Dänemark, Schweden, Norwegen) sowie der EU-Beitrittskandidat Polen haben Interesse an einer Zusammenarbeit mit ECR signalisiert. Die Aktivitäten von ECR sind:

- Gegenseitige Informationen über nationale Rechtsabwicklungen und Aktuelles zum Thema „Kontrollen“,
- Austausch über Fragen der Auslegung und Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften,
- Übermittlung von festgestellten Zuwiderhandlungen und Sanktionen gegen Gebietsfremde,
- Durchführung von Austauschprogrammen für Kontrollpersonal und
- Durchführung koordinierter Kontrollen.

Für Deutschland arbeitet das BAG im Rahmen von ECR mit.

2.2.5 Strategie im Hinblick auf die EU-Osterweiterung

Die Europäische Kommission hat seit März 1998 Beitrittsverhandlungen mit Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien, Estland und Zypern und seit Februar 2000 mit Rumänien, Bulgarien, der Slowakischen Republik, Litauen, Lettland und Malta geführt. Im Dezember 1999 wurde die Türkei in den Kreis der Beitrittskandidaten aufgenommen. Mit Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde sind die Beitrittsverträge mit Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien, Estland, Zypern, Slowakische Republik, Litauen, Lettland und Malta am 1. Mai 2004 in Kraft getreten. Die Verhandlungen mit Rumänien und Bulgarien, die einen Beitritt im Jahr 2007 anstreben, dauern fort. Mit Bulgarien konnte das Verkehrskapitel im Juni 2003, mit Rumänien – vorläufig – im Dezember 2003 abgeschlossen werden.

Aus Sicht des BMVBW stellen sich bei der EU-Osterweiterung im Verkehrsbereich im Wesentlichen drei große Herausforderungen:

- Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den Beitrittsländern auf einen dem Bedarf des vergrößerten Binnenmarktes entsprechenden Stand (Kostenschätzung der Europäischen Kommission: bis zu 100 Mrd. Euro). Auch müssen die Beitrittsländer in das transeuropäische Verkehrsnetz einbezogen werden.
- Das erwartete Verkehrswachstum muss umweltverträglich bewältigt werden. Es kann zukünftig nicht mehr allein von der Straße aufgenommen werden. Es gilt, Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Wichtig ist in dem Zusammenhang die Sicherung bestehender Marktanteile der Schiene. Mit den dazu erforderlichen Bahnreformen haben die Beitrittsländer z. T. bereits begonnen. Zusätzlich erforderlich sind flankierende Maßnahmen auf der Straße und die Förderung des kombinierten Verkehrs durch Ausbau der Terminalinfrastruktur, Schaffung geeigneter Ausrüstungen sowie Ausbau logistischer Konzepte zur Verkehrsverlagerung.
- Die Märkte müssen sozialverträglich geöffnet werden. Eine sozialverträgliche Öffnung des Marktzugangs im Straßenverkehr erscheint angesichts des starken Lohngefälles zu den mittel- und osteuropäischen Staaten als das gravierendste Problem. Darum hat Deutschland sich insbesondere im Straßenverkehr für Übergangsfristen eingesetzt; Deutschland hat bei der Kabotage im Straßengüterverkehr Übergangsfristen von bis zu 5 Jahren durchgesetzt. Im einzelnen ist folgendes vorgesehen:
- 2-jährige allgemeine Übergangsfrist ab Beitritt bis zur Freigabe der Kabotage – für Ungarn und Polen 3 Jahre –, mit Verlängerungsmöglichkeit um 2 Jahre sowie für Estland, Litauen, Slowakei, der Tschechischen Republik, Lettland mit weiterer Verlängerungsmöglichkeit um 1 Jahr (so genannte 3+2 bzw. 2+2+1 Lösung); Notifizierungspflicht bei Verlängerung (Anzeige durch Deutschland bei der Europäischen Kommission).

- Bei Anwendung des „Acquis communautaire“ (Bestand aller Rechtsvorschriften der EU) Möglichkeit der Anwendung eines Krisenmechanismus bis zum Ablauf des fünften Jahres.
- Während der Übergangszeit soll grundsätzlich Kabotageverbot gelten. Bilateral können Mitgliedstaaten und Beitrittsländer sich gegenseitig Kabotage auf ihrem Territorium einräumen.

Im Wesentlichen wird der gemeinschaftliche Besitzstand von den Beitrittsländern ohne Übergangsfristen übernommen. Einige Beitrittsländer erhalten gewisse Übergangsfristen, die jedoch überwiegend nationale Transporte innerhalb der Beitrittsländer betreffen (u. a. Ausrüstung von LKW mit Fahrtenschreibern in Zypern, Litauen und Lettland; Maße und Gewichte z. B. von LKW in Ungarn und Polen).

Am 5. November 2003 hat die Europäische Kommission einen umfassenden Monitoring-Bericht zum Stand der Osterweiterung angenommen. Sie bescheinigt den 10 Beitrittsländern eine funktionierende Marktwirtschaft und kommt zu der Ansicht, dass diese Länder die wirtschaftlichen und den Besitzstand betreffenden Kriterien ab Anfang 2004 erfüllen werden. Soweit im Einzelnen noch Lücken bei der Umsetzung des „Acquis communautaire“ bestehen und noch technische Anpassungen des bestehenden oder bis zum Beitritt noch entstehenden EG-Rechts auf dem Verkehrssektor zu erledigen sind, zeigt sich die Europäische Kommission zuversichtlich, dass diese bis zum Beitritt geschlossen werden können.

2.3 Zusammenfassende Bewertung

Die Marktsituation ist bei einem Teil der Unternehmen des deutschen Güterkraftverkehrs angespannt. Von einer Krisensituation, die den Mechanismus nach der Verordnung (EWG) Nr. 3916/90 des Rates vom 21. Dezember 1990 und der Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates vom 25. Oktober 1993 auslösen würde, d. h. im Ergebnis Beschränkung des Marktzugangs für neue Unternehmen bzw. kein freier Warenverkehr in bestimmte Regionen, kann jedoch nicht gesprochen werden. Voraussetzung hierfür wäre, dass für den betroffenen Markt keine deutliche und dauerhafte Besserung mehr erwartet werden könnte. Dies müsste Deutschland als Antragsteller bei der Europäischen Kommission nachweisen. Das vorhandene statistische Datenmaterial und die Ergebnisse der Konjunktur- und Marktbefragung des BAG deuten zwar auf wirtschaftliche Schwierigkeiten in Teilen des Straßengüterverkehrsgewerbes hin; eine krisenhafte Marktstörung liegt jedoch nicht vor.

3 Schlussfolgerungen

Das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe befindet sich aufgrund der Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes seit Anfang der 90er-Jahre vor großen Herausforderungen. Es muss sich wie weite Teile des produzierenden Gewerbes veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Außerdem hat die Öffnung der osteuropäischen Märkte zu einem stetig wachsenden Wettbewerbs- und

Preisdruck geführt. Mit der Erweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 erschließt sich dem deutschen Güterkraftverkehrsgewerbe ein vergrößerter Markt und eröffnet damit nach Auffassung der Bundesregierung diesem Sektor mehr Chancen als bisher.

Nach wie vor findet das Verkehrswachstum zum größten Teil auf der Straße statt, bedingt durch den Güterstruktureffekt, der im rückläufigen Aufkommen von Massengütern und einer Zunahme von höherwertigen Gütern zum Ausdruck kommt. Diese Entwicklung eröffnet dem deutschen Güterkraftverkehrsgewerbe neue Chancen, denn sie geht einher mit kleineren Sendungsgrößen sowie mit der Forderung nach einer zeitgerechteren und kurzfristigeren Anlieferung der Güter (Just-in-time-Abwicklung).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sowie durch den Wettbewerbs- und Preisdruck verbessern die Unternehmen des Gewerbes u. a. die Auslastungsgrade ihrer Fahrzeugflotten und optimieren den Ablauf und die Zusammenstellung von Touren (durch eine Verminderung von Leerfahrten). Auch erfolgen Spezialisierungen für wachsende Marktsegmente (beispielsweise in bestimmten Bereichen der Halb- und Fertigwaren) mit der Folge kostengünstiger anbieten zu können.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen im internationalen Vergleich stellt sich die Situation wie folgt dar:

Hinsichtlich des für deutsche Unternehmen größten Kostenblocks der Personalkosten (rd. 30 Prozent der Gesamtkosten) ist im Zusammenhang mit der Konkurrenz aus den MOE-Staaten festzustellen, dass die niedrigere Produktivität in diesen Staaten ihren Ausdruck auch in niedrigeren Löhnen für die Fahrer findet und somit zu niedrigeren Transportkosten für die Auftraggeber führt. Dank der Liberalisierung des Handels und der Dienstleistungen können diese Vorteile durch die einzelnen Länder genutzt werden. Dabei wandern lohnintensive Dienstleistungen geringer Qualifikation in weniger entwickelte Länder ab. Das betrifft auch den grenzüberschreitenden Straßengütertransport.

Angesichts von Kostennachteilen deutscher Fuhrunternehmen im europäischen Straßenverkehr wird insbesondere vom Straßengüterverkehrsgewerbe eine verstärkte Harmonisierung im Bereich der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer gefordert. Auch im Zusammenhang mit einer europaweit anzustrebenden Nutzerfinanzierung der Verkehrswege (Belastung in dem Land, in dem die Straße benutzt wird) wird gefordert, die Unterschiede bei der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer so abzubauen, dass ein für in- und ausländische LKW insgesamt vergleichbares Belastungsniveau erreicht wird.

Die Bundesregierung stimmt diesem Ansatz grundsätzlich zu. Sie weist jedoch darauf hin, dass der Wunsch nach Steuerharmonisierung mit dem Bestreben kollidiert, die nationale Steuerhoheit zu wahren. Außerdem zeigt die Erfahrung, dass die Staaten mit ihren Steuersystemen auch unterschiedlichen Lebensgewohnheiten und Mentalitäten ihrer Einwohner Rechnung tragen. Auch in

Deutschland wird die Neuausrichtung der Infrastrukturfinanzierung noch weiteres Umdenken erfordern.

Wettbewerbsverzerrungen, die von unterschiedlichen Kraftstoffpreisen ausgehen, sind nur schwer zu quantifizieren. Es ist nicht bekannt, inwieweit die Straßengüterverkehrsunternehmen, soweit sie internationale Transporte durchführen, im Heimatland tanken (auch unter Ausnutzung der „Hofbetankung“) und inwieweit sie Preisvorteile im benachbarten Ausland nutzen. Insbesondere Fahrzeuge aus Ländern mit hohen Kraftstoffpreisen werden stärker von der Möglichkeit Gebrauch machen, im billigeren Ausland zu tanken. Unbestritten sind Kenntnisse über bis zu 1 500 l mitgeführten Kraftstoffs. Das entspricht einer Reichweite von ca. 4 000 km.

Ziel der Bundesregierung ist es zunächst, den Subventionswettbewerb zu beenden, d. h. die Wettbewerb verzerrenden Mineralölsteuererstattungen zugunsten des Güterkraftverkehrsgewerbes in Frankreich und Italien spätestens zum Ende des Jahres 2004 endgültig auslaufen zu lassen. Ohne eine deutsche Zustimmung ist eine weitere Verlängerung nicht möglich. So lange auf dem Gebiet der Steuern für Beschlüsse des Rates nach wie vor Einstimmigkeit notwendig ist, dürften aufgrund der divergierenden Haltung der Mitgliedstaaten der EU Fortschritte bei einer Harmonisierung auf höherem Niveau (stärkere Erhöhungen der Mindestsätze bei der Mineralölsteuer und/oder Kfz-Steuer) auch mittelfristig nur schwer zu erreichen sein.

Im Zusammenhang mit der LKW-Maut – mit dem Umstieg von der Haushalts- hin zur Nutzerfinanzierung – werden sich für deutsche Transportunternehmen bestehende Nachteile verringern, da in Zukunft auch ausländische Nutzer bzw. Billiganbieter auf deutschen Autobahnen zu einem verursachergerechteren Wegkostenbeitrag herangezogen werden. Entsprechend den Beschlüssen des Deutschen Bundestages und Bundesrates im Hinblick auf die Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr Harmonisierungsmaßnahmen in Höhe von jährlich 600 Mio. Euro zu gewähren, verfolgt die Bundesregierung als vorrangige Harmonisierungsmaßnahme das Mautermäßigungsverfahren, d. h. die teilweise indirekte Anrechnung von in Deutschland gezahlter Mineralölsteuer in Form von Mautgutschriften. Die Bundesregierung hat das Vorhaben gegenüber der Europäischen Kommission notifiziert und die Kommission hat hierzu ein beihilferechtliches Hauptprüfungsverfahren eröffnet. Sollte die Kommission in diesem Prüfverfahren zu dem Ergebnis kommen, dass mit dem Mautermäßigungsverfahren das Harmonisierungsvolumen von 600 Mio. Euro nicht bzw. nicht in vollem Umfang umgesetzt werden darf, wird sich die Bundesregierung für die beihilferechtliche Genehmigung anderer Harmonisierungsmaßnahmen einsetzen. Hierzu gehört insbesondere die Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer für schwere Nutzfahrzeuge bis auf das Niveau der Mindestbesteuerung nach der Richtlinie 1999/62/EG und/oder die Gewährung einer Investitionszulage für die vorzeitige Anschaffung von besonders emissionsarmen LKW durch ein Innovationsprogramm für das Transportgewerbe.

Im nichtfiskalischen Bereich sind vor allem Anstrengungen gegen illegale und graue Kabotage zu unternehmen. Damit verbunden ist die gezielte Kontrolle der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften einschließlich der wirksamen Sanktionierung von Regelverstößen. Die Bundesregierung hat gerade im nichtfiskalischen Bereich mit dem von ihr initiierten und inzwischen in Kraft getretenen Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr (GüKBilBG) eine wichtige Harmonisierungsmaßnahme realisiert.

Es ist ferner festzuhalten, dass nationale Kontrollen und Sanktionen, auch wenn sie von Staat zu Staat unterschiedlich streng sind, nicht wettbewerbsverzerrend sind, soweit sie auf dem jeweiligen Staatsgebiet auf In- und Ausländer nicht diskriminierend angewandt werden. Dagegen wirken sich unterschiedlich strenge Betriebskontrollen, weil nur auf einheimische Unternehmen angewandt, tenden-

ziell wettbewerbsverzerrend aus. Kontrollen und vor allem Sanktionen werden nur beschränkt harmonisierbar sein. Die Kontrolldichte in den Mitgliedstaaten der EU wird auch künftig durch nationale Instanzen zu kontrollieren sein. Straf- und Bußgeldbestimmungen brauchen einen Rahmen, der den Gerichten und Behörden die Möglichkeit belässt, den Besonderheiten des jeweiligen Falles entsprechend zu urteilen. Sie müssen aber auch der Tatsache Rechnung tragen, dass der Lebensstandard von Staat zu Staat unterschiedlich sein kann, gleiche Sanktionen also sehr unterschiedlich treffen können. Forderungen nach „abschreckender Sanktionierung“ gehen daher zum Teil über die Gestaltungsfähigkeit von Gemeinschaftsrecht hinaus. Gleichwohl setzt sich die Bundesregierung – schon der Verkehrssicherheit wegen – auf europäischer Ebene für eine hohe Kontrolldichte und eine Annäherung der Sanktionen ein.

