

Road Alliance - Weg zu einem europäischen Strassentransportrecht?

I. Gründung der Road Alliance

Die Verkehrsminister aus neuen EU-Staaten¹ haben am 31. Januar 2017 in Paris einen gemeinsamen Aktionsplan zur Förderung eines Binnenmarktes für den Straßengüterverkehr zur Gewährleistung der sozialen Grundrechte und besserer Kontrollen beschlossen.

Der Titel des Aktionsplans lässt den Umfang der dort beschlossenen Massnahmen nicht klar erkennen. Die Verkehrsminister haben sich zum Ziel gesetzt, dass der Strassengüterverkehr im europäischen Wirtschaftsraum "durch fairen Wettbewerb zwischen wirtschaftlich gesunden Unternehmen" geprägt sein soll, "in dem die sozialen Rechte der Arbeitnehmer besser gewahrt werden und Fahrer und Verkehrsteilnehmer sicherer sind.

Auch wenn mit Belgien und den Niederlanden zwei wichtige Staaten im Bereich des Strassentransportes fehlen, handelt es sich bei den teilnehmenden Ländern um wichtige EU-Mitgliedstaaten, die das europäische Strassentransportrecht massgeblich beeinflussen können. Die angestrebten Massnahmen können zwar nicht sofort umgesetzt werden, doch werden sie mittelfristig die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des europäischen Logistikmarkts stark verändern.

II. Spielräume der teilnehmenden Staaten unter dem Europäischen Recht

Es überrascht etwas, wenn sich innerhalb der EU neuen Mitgliedstaaten auf eine eigene Position in einem Rechtsbereich einigen, der wirtschaftliche stark grenzüberschreitend ausgerichtet ist und rechtlich sowohl auf der Ebene der EU als auch auf internationaler Ebene seit langem detailliert geregelt ist.

So ist auf der Ebene der EU insbesondere hinzuweisen auf die Verordnung für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers,² die Verordnung über gemeinsame Re-

¹ Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Norwegen und Schweden.

² Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und zur Aufhebung der Richtlinie 96/26/EG des Rates.

geln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs (Kabotage)³ sowie die Verordnung über den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt⁴ sowie zahlreiche arbeitsschutz- und strassensicherheitsrechtliche Vorschriften⁵. Mit diesen diversen Regelungen versucht die EU zwei Ziele zu erreichen: einerseits den freien Wettbewerb und die freie Zügigkeit innerhalb der EU sowie andererseits den Schutz der Arbeitnehmer und die Sicherheit auf den Strassen zu gewähren. Auf internationaler Ebene steht das CMR im Vordergrund, aber auch im Bereich der Gefahrgutregelung⁶ oder der Verkehrsregeln⁷ sind verschiedene Konventionen in Kraft, die weit über die EU-Staaten hinausreichen.

Die Verkehrsminister möchten im Rahmen ihrer verbliebenen Gestaltungsspielräume auf nationaler Ebene ihre Massnahmen koordinieren und bündeln, ihre Kontrollaktivitäten stärken und auf europäischer Ebene gemeinsame Positionen erarbeiten.

Wenn sich daher neun Staaten innerhalb der EU zum Ziel gesetzt haben, mit eigenen regulatorischen Massnahmen und koordinierten Aktionen im Bereich des Strassengüterverkehrs "eine effizientere Bekämpfung von Betrug hinsichtlich der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Sicherheitsbestimmungen" erreichen, besteht die Gefahr einer Rechtszersplitterung und der Gefährdung eines europaweiten möglichst einheitlichen Rechtsrahmens für den Gütertransport auf der Strasse.

Für Spediteure, Logistik- und Transportunternehmen wird es daher (weiterhin) von grosser Bedeutung sein, sich einfach und zuverlässig Informationen über das geltende Recht in den einzelnen Transit- und Zieldestinationen verschaffen zu können.

III. Geplante Massnahmen

Die neun Verkehrsminister haben acht Massnahmen beschlossen, die im Folgenden kurz dargestellt und beurteilt werden.

³ Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006.

⁵ So bspw. (a) Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates; (b) Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr.

⁶ Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (ADR).

⁷ Wiener Straßenverkehrskonvention bzw. das Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr.

A. Maßnahme 1: Umsetzung von Maßnahmen, die den Fahrern das Recht auf ein ausgewogenes Verhältnis von Berufs- und Familienleben ermöglichen

Ziel dieser Massnahmen soll es sein, dem "unwürdigen Leben auf Parkplätzen" ein Ende zu setzen, sodass der Fahrer insbesondere an Wochenenden *"die Vorzüge des Gleichgewichts zwischen Berufs- und Familienleben"* genießen und *"die Rückkehr an den Ort seines Lebensmittelpunktes gefördert wird"*. Es soll verhindert werden, dass Verkehrsunternehmen, die nicht im Land niedergelassen sind, *"mehrmonatige Einsätze eines Fahrers im Ausland mit ihren Fahrzeugen planen können"*. Dies sei ein "Beitrag zur Wiederherstellung eines ausgewogeneren Wettbewerbs".

Umgesetzt werden soll dieses Ziel durch verstärkte Kontrollmassnahmen und Durchsetzung bestehender Vorschriften, wobei insbesondere kritisiert wird, dass der Fahrer nach dem Recht der EU nicht gemäß der tatsächlich angefallenen Arbeitszeit entlohnt werden kann (vgl. Art. 12 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 561/2006)⁸). Es sei zu prüfen, ob die Einführung einer Pauschalentlohnung für Beförderungsleistungen eine effizientere Lösung darstelle.

Eine einheitliche Anwendung bestehender Vorschriften innerhalb der EU ist auch für Speditions-, Logistik- und Fuhrunternehmen vorteilhaft, weil und soweit damit einheitliche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Wenn dies jedoch nur von neun Ländern zugesichert wird, besteht die Gefahr, dass die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU eher noch verschärft denn angeglichen werden.

B. Maßnahme 2: Stärkung der Maßnahmen hinsichtlich des Einsatzes von leichten Nutzfahrzeugen im internationalen Güterkraftverkehr

Ziel dieser Massnahmen ist es, die Anzahl der Güterbeförderungen in Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t mit Zulassung im Ausland zu vermindern. Der Grund liegt darin, dass mit dem Einsatz dieser Fahrzeuge die Strassenverkehrssicherheit gefährdet sei, weil Fahrten mit diesen Fahrzeugen einem weniger strengen Regelungsregime unterstehen und nicht zwingend ausgebildete Berufskraftfahrer eingesetzt werden müssen.

Mit einer koordinierten Aktion streben die Verkehrsminister daher eine Ausweitung der strengeren EU-Regeln für den Güterstrassentransport auf diese Fahrzeugkategorie an.

Der Einsatz von diesen Fahrzeugen hat in der Tat in den letzten Jahren zugenommen, was aber nicht (nur) den weniger strengen Regulierungen, sondern (vielmehr) den veränderten logistischen Rahmenbedingungen Sie die sehr kurzfristigen Lieferzeiten bis zum Einzelkunden oder Zugangsbeschränkungen in städtischen Gebieten zuzuschreiben ist. Es ist

⁸ Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates.

zu hoffen, dass die Politik diese Anforderungen der modernen Logistik in ihren angestrebten Regelungen mitberücksichtigen wird.

C. Maßnahme 3: Vereinfachung der Nutzung elektronischer Frachtbriefe (e-CMR) durch Ermunterung dem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr (CMR) (19. Mai 1956) über die Anerkennung von e-CMR beizutreten

Die beteiligten EU-Staaten möchten die Wettbewerbsfähigkeit der Güterkraftverkehrsunternehmen durch Bürokratieabbau zu verbessern und die Leistungsfähigkeit der Kontrollverfahren erhöhen und sehen hierfür in der Digitalisierung der Begleitdokumente einen wichtigen Ansatz. Daher streben sie die Ratifizierung des (von der Schweiz bereits ratifizierten) Zusatzprotokoll (e-MCR) an.

Es fragt sich, ob die Ratifizierung des e-CMR Protokolls durch neuen Mitgliedstaaten tatsächlich reicht, um innerhalb der EU den elektronischen Frachtpapieren zum Durchbruch zu verhelfen. Gerade im Strassengüterverkehr mit der unüberschaubaren Vielfalt von Anbietern wird eine Koordination weit über den EU-Raum hinaus dringend notwendig.

D. Maßnahme 4: Austausch der wichtigsten Daten zwischen den Kontrollbehörden, um Nutzen aus dem Feedback zu ziehen und gezielte Kontrollen durchzuführen

Das Ziel dieser Massnahme besteht darin, dass die Aufsichtsbehörden grenzüberschreitend Informationen austauschen und damit den Vollzug des bestehenden Rechts (bspw. im Bereich der nationalen Risikoeinstufungssysteme (RRS) verbessern. Ob und in welchem Umfang dies in Beachtung der Datenschutzbestimmungen und unter Einbezug der achtzehn anderen EU-Staaten möglich sein wird, ist schwer abzusehen.

Es bleibt daher zu hoffen, dass mit der Einführung eines solchen Informationsaustauschsystems den Speditions-, Logistik- und Frachtfuhrunternehmen nicht noch weitere administrative Hürden aufgebürdet werden.

E. Maßnahme 5: Austausch über innovative Ansätze hinsichtlich der Bewertung von Kabotagefahrten und für Kontrollverfahren, die qualitativ hochwertige Beförderungsleistungen durch mustergültige Unternehmen garantieren

Die Mitgliedsstaaten der Road Alliance wollen die Zuverlässigkeit und Qualität der statistischen Daten über den Kabotageverkehr verbessern. Neben der konsequenteren Durchsetzung bestehender Meldepflichten werden Überlegungen angestellt, wie noch weitere Daten erhoben und ausgewertet werden können.

Auch hier ist zu befürchten, dass dieser Informationshunger der Behörden zu einer weiteren administrativen Belastung der Speditions-, Logistik- und Frachtfuhrunternehmen führen könnte.

F. Maßnahme 6: Förderung des Austauschs für die nationale Kontrollpraxis zur Betrugsbekämpfung innerhalb bestehender multilateraler Gremien

Das Ziel besteht darin, die gerade im Strassengütertransport weit verbreiteten Betrugsereignisse stärker und konsequenter zu bekämpfen.

Hierzu soll die Koordination und Zusammenarbeit der zuständigen Behörden (wie das Europäische Netzwerk der Polizeien (TISPOL) oder die Euro-Contrôle-Route (ECR), Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit⁹) verbessert, und teilweise im Rahmen des neu geschaffenen Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) zusammengeführt werden. Dabei geht es um gemeinsame Fortbildungsmassnahmen, um die Förderung der Expertise bei der Ermittlung und dem Nachweis von Betrugspraktiken sowie einen verbesserten Austausch von Informationen zwischen den Behörden, verstärkte Kontrollen und systematischere Auswertung der Ergebnisse dieser Kontrollen.

Sicherlich ist die Bekämpfung der Betrugspraktiken im Bereich des Strassentransportes im Interesse aller seriös arbeitenden Speditions-, Logistik- und Frachtfuhrunternehmen. Aber auch hier wird darauf zu achten sein, dass die verstärkten Bemühungen in neuen EU-Mitgliedstaaten nicht administrative Hürden weitere Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU geschaffen werden.

G. Maßnahme 7: Entwicklung des grenzüberschreitenden Austauschs zur Förderung der Durchsetzung des geltenden Güterkraftverkehrsrechts, insbesondere bei der Untersuchung komplexer Betrugsszenarien beim Niederlassungsrecht ("Briefkastenfirmen") und der Manipulation von Fahrtenschreibern

Die neun Mitgliedstaaten der Road Alliance rücken zwei Vollzugsprobleme des Güterkraftverkehrsrechts in den Vordergrund: (a) Betrug bezogen auf die Regeln des Niederlassungsrechts, (b) Fahrtenschreiber-Betrug und der entsprechenden Kontrollen.

Hierzu soll insbesondere die Übergangsfrist der EU-Verordnung Nr. 165/2014⁹ betr. der Einführung des elektronischen Fahrtenschreibers verkürzt werden.

Die Mitgliedstaaten sind wohl diejenigen Länder, die von den unterschiedlichen Vollzugsstandards des geltenden Rechts am meisten betroffen sind. Darunter leiden die in ihren Ländern ansässigen Speditions-, Logistik- und Frachtfuhrunternehmen, weil die Konkurrenz zu faktisch anderen Bedingungen in ihren Märkten Marktanteile gewinnen können. Daher sind diese Massnahmen zu begrüßen, auch wenn zumindest die Verkürzung der Übergangsfrist eine Massnahme darstellt, die nur auf EU-Ebene umgesetzt werden kann.

⁹ Vgl. FN 5.

H. Maßnahme 8: Verteidigung eines gemeinsamen Standpunkts innerhalb der Gremien des Internationalen Verkehrsforums (ITF-CEMT), um die Nachhaltigkeit eines Systems zur kontinuierlichen Marktentwicklung zu stärken

Die neuen Mitgliedstaaten haben sich zum Ziel gesetzt, den ungesteuerten freien Verkehr von leichten Nutzfahrzeugen aus Drittstaaten in der EU zu unterbinden (*"ist nicht länger akzeptabel"*). Sie befürchten, dass dadurch *"die Praktiken des Sozialdumpings"* gefördert und die *"Wettbewerbsfähigkeit der EU-Beförderer nachhaltig"* beeinträchtigt wird. Dies sei bei einer Öffnung des Marktes innerhalb der EU anders, weil eine Öffnung des Marktes nur im Rahmen einer Harmonisierung der entsprechenden Sozialvorschriften realisierbar sei.

Daher halten die Mitgliedstaaten fest, dass sie sich gegen eine Freigabe des multilateralen CEMT-Kontingentes¹⁰ wehren werden, weil dies ein Präjudiz für alle Güterkraftverkehrsunternehmen darstellen würde.

Die Schaffung internationaler Standards über die IFT-CEMT hat zum Ziel, den internationalen Strassengüterverkehr über die EU hinaus zu liberalisieren. Die entsprechenden Bemühungen sollen sich daher auf einen gemeinsamen Standard auf internationaler Ebene richten, und die Durchsetzung eines höheren internen EU-Standards (oder gar eines eigenen Standards in neuen EU-Mitgliedstaaten) würde letztlich diesem übergeordneten Ziel der Schaffung freier Märkte gefährden und sollte daher zurückhaltend und mit Bedacht eingesetzt werden. Die Abschottung der EU vor LKW aus Drittstaaten kann daher kaum die Lösung für die angesprochenen Probleme sein.

IV. Praktische Auswirkungen

Wenn einleitend betont wurde, dass die Auswirkungen des gemeinsamen Aktionsplans zur Förderung eines Binnenmarktes für den Straßengüterverkehr zur Gewährleistung der sozialen Grundrechte und besserer Kontrollen der Road Alliance nicht überbewertet werden soll, sollte diese aber auch nicht unterschätzt werden.

Die Analyse der einzelnen angekündigten Massnahmen haben vielmehr gezeigt, dass eine konzertierte Aktion der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der bestehenden Regelungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene durchaus dazu führen könnte, dass der freie Strassengütertransport, wie er heute praktiziert wird, auf erheblich und spürbar erschwert würde. Diese angekündigten Massnahmen würden aber in zuerst bei den in diesen Staaten ansässigen Speditions-, Logistik- und Frachtfuhrunternehmen zu Mehraufwendungen führen, und erst in zweiter Linie zu einer Eindämmung der angeprangerten Praktiken

¹⁰ <https://www.itf-oecd.org/multilateral-quota>, vgl. Quality Charter for International Road Haulage Operations under the ECMT Multilateral Quota Systems, zu dem sich eine Reihe von Staaten bekannt haben (Albanien, Armenien, Österreich, Aserbeidschan, Belarus, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Mazedonien, Georgien, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Moldawien, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Serbien, Slowenien, Slowakei, Spanien, Schweden, Schweiz, Türkei, Ukraine, Vereinigtes Königreich).

von Speditions-, Logistik- und Frachtfuhrunternehmen aus nicht-Mitgliedstaaten der Road Alliance führen.

Der Blick auf die Mitgliedstaaten der Road Alliance zeigt weiter, dass einige Staaten mit gewichtigen und erfolgreichen Speditions-, Logistik- und Frachtfuhrunternehmen im Strassentransport diese Initiative nicht unterstützen. Daher ist auch zu bezweifeln, ob die angekündigten Massnahmen auf EU-Ebene tatsächlich kurz- oder mittelfristig umsetzbar sind. Dies aber wird den politischen Druck innerhalb der Mitgliedstaaten der Road Alliance verstärken, sich vor der Konkurrenz aus den anderen EU-Staaten (und aus Drittstaaten) zu schützen, was letztlich eine Gefährdung des freien grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs zur Folge hätte.

V. Reaktion der EU-Kommission

Die EU-Kommission veröffentlichte am 31. Mai 2017 die Mitteilung „Europa in Bewegung“¹¹ und schlägt darin eine eigene Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu einer saubereren, wettbewerbsfähigen und vernetzten Mobilität für alle vor, ohne jedoch die Road Alliance ausdrücklich zu erwähnen.

Die Kommission setzt weiterhin auf einen angemessenen Ausgleich ihrer zwei Kernziele, der Sicherung des freien Wettbewerbs und der Freizügigkeit auf der einen, und dem Schutz der Arbeitnehmer und der Sicherheit auf den Strassen auf der anderen Seite.¹² Dabei listet die Kommission Massnahmen im Bereich der Kabotage und der Entsendung und des Mindestlohnes auf. In diesen zwei letztgenannten Punkten lehnt sich die Kommission an bestehenden die Lösungen in Frankreich und Deutschland an, wobei die entsprechenden Voraussetzungen etwas flexibler (erst ab 3 Tage im Monat im selben Staat) ausgestaltet werden sollen.

Damit sind zwar einige Punkte der Road Alliance angesprochen, doch fragt sich, gleichwohl sich die mitwirkenden Staaten mit dieser generellen Antwort wohl nicht zufrieden geben.

VI. Schlussfolgerungen

Diese zur erwartende (Rück-)Verlagerung der Rechtsetzungs- und Vollzugsaufgaben in die Mitgliedstaaten wird die europaweit tätigen Speditions-, Logistik- und Frachtfuhrunternehmen vor weitere Herausforderungen stellen. Sie werden weiterhin (oder gar verstärkt) die Unterstützung von Transportrechtsspezialisten in den einzelnen Staaten setzen müssen.

Das ATLO-Netzwerk von nationalen Experten im Bereich des Transport- und Logistikrechts bietet die Möglichkeit, sich schnell und kompetent über die Rechtslage in den einzelnen Staaten zu informieren.

¹¹ Mitteilung der Kommission "Europa in Bewegung - Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle, vgl. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55c5b9749015c5f57d158081e.do>.

¹² Vgl. Kap. 3.2. Mitteilung