



GRENZÜBERSCHREITENDER UND ALS KABOTAGE DURCHGEFÜHRTER KRAFTVERKEHR

Mit der Annahme mehrerer europäischer Rechtsakte wurden sowohl die grenzüberschreitenden Kraftverkehrsdienste als auch die Kabotage von Gütern und Personen schrittweise liberalisiert.

RECHTSGRUNDLAGE UND ZIELE

Titel VI des Vertrags von Lissabon, insbesondere Artikel 91 AEUV. Ziel ist die Schaffung eines liberalisierten Kraftverkehrsmarkts durch Öffnung des Zugangs für alle professionellen Anbieter ohne Beschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit des Anbieters oder aufgrund des Umstands, dass der Anbieter möglicherweise nicht in dem Mitgliedstaat niedergelassen ist, in dem die Leistung erbracht wird.

ERGEBNISSE

1. Zugang zum Markt des Güterverkehrs und zum Beruf des Güterverkehrsunternehmers

Auf die Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments hin hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 22. Mai 1985 ([61983CJ0013](#)) festgestellt, dass der Rat versäumt habe, in den folgenden Bereichen rechtzeitig vor Ablauf der in den Römischen Verträgen vorgesehenen Übergangsfrist (31. Dezember 1969) Regelungen aufzustellen: a) Dienstleistungsfreiheit im Bereich des grenzüberschreitenden Kraftverkehrs und b) Zulassung von ausländischen Spediteuren für nationale Transporte in anderen Mitgliedstaaten. In diesen beiden Punkten ist es der EU inzwischen praktisch gelungen, die vom Gerichtshof beanstandeten Lücken zu schließen.

a. Grenzüberschreitender gewerblicher Güterkraftverkehr

Mit der [Verordnung \(EWG\) Nr. 881/92](#) des Rates vom 26. März 1992 wurden die bestehenden Rechtstexte zum grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten konsolidiert und Gemeinschaftslizenzen für Güterkraftverkehrsunternehmer geschaffen. Diese Regelungen galten für Transporte aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten. Sie wurden außerdem für Fahrten zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland angewendet, wenn ein entsprechendes Übereinkommen zwischen der EU und dem Drittland vorlag. Waren bis dato Transporte zwischen zwei Mitgliedstaaten nur auf der Grundlage von bilateralen Abkommen möglich und



zudem Beschränkungen unterworfen, wurden mit dieser Verordnung sämtliche mengenmäßigen Beschränkungen (Kontingente) und bilateralen Genehmigungen zum 1. Januar 1993 aufgehoben. Diese Verordnung wurde im Rahmen des Straßenverkehrspakets von 2009 durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 1071/2009](#) ersetzt (siehe unten).

Mit der [Verordnung \(EG\) Nr. 484/2002](#) vom 1. März 2002 wurde eine Fahrerbescheinigung eingeführt, die alle Fahrer mit Staatsangehörigkeit eines Drittlandes benötigen, wenn sie für einen Unternehmer des gewerblichen Güterkraftverkehrs tätig sind, der Inhaber einer Gemeinschaftslizenz ist. Mit diesem Dokument, das sowohl für den grenzüberschreitenden Verkehr als auch für Kabotage angewendet wurde, wurde bescheinigt, dass der Fahrer bei dem Verkehrsunternehmer gemäß den Rechts- und Verwaltungsvorschriften beschäftigt war, die in dem Mitgliedstaat der Niederlassung für die Beschäftigung und die Berufsausbildung von Fahrern festgelegt wurden. Durch diese Maßnahme sollte die unrechtmäßige Beschäftigung von unterbezahlten Fahrern aus Drittländern unter prekären Bedingungen und die sich daraus ergebende Verzerrung des Wettbewerbs sowie eine Verschlechterung der Sicherheit im Straßenverkehr verhindert werden. Diese Verordnung wurde durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 1072/2009](#) vom 21. Oktober 2009 ersetzt, die weiterhin in Kraft ist (siehe unten den Abschnitt über das Straßenverkehrspaket von 2009).

Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, die Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 im Wege der Gesetzgebungsinitiative „Europa in Bewegung“ zu überarbeiten. Dieser am 31. Mai 2017 veröffentlichte Vorschlag trägt den Titel „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Kraftverkehrssektor“ ([COM\(2017\) 281](#)). Das Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung im April 2019 festgelegt; das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen ([2017/0123\(COD\)](#)).

Die grenzüberschreitende Verwendung von ohne Fahrer gemieteten Fahrzeugen im Güterkraftverkehr ist durch die [Richtlinie 2006/1/EG](#) vom 18. Januar 2006 geregelt. Die Kommission hat zudem vorgeschlagen, diese Richtlinie im Wege der Gesetzgebungsinitiative „Europa in Bewegung“ zu überarbeiten. Auch dieser Vorschlag wurde am 31. Mai 2017 veröffentlicht; er trägt den Titel: „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/1/EG über die Verwendung von ohne Fahrer gemieteten Fahrzeugen im Güterkraftverkehr“ ([COM\(2017\) 282](#)). Das Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung im Januar 2019 festgelegt; das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen ([2017/0113\(COD\)](#)).

b. Kabotage-Verkehr

Die [Verordnung \(EWG\) Nr. 3118/93](#) des Rates vom 25. Oktober 1993 befasste sich mit Kabotage, also der Erbringung Güterkraftverkehrsdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaates durch ein Verkehrsunternehmen, das in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist. In der Praxis handelte es sich hier um Dienstleistungen



von nicht im fraglichen Mitgliedstaat ansässigen Verkehrsunternehmen, die einen grenzüberschreitenden Transport in ein Aufnahmeland durchführten und anschließend nicht ohne Ladung zurückkehrten, sondern noch einen weiteren Transport innerhalb des Aufnahmelandes abwickelten und erst dann die Grenze überquerten. Mit dieser Verordnung wurde es Unternehmen, die über eine von einem Mitgliedstaat erteilte Gemeinschaftslizenz verfügen, ermöglicht, in einem anderen Mitgliedstaat Güterkraftverkehrsdienste durchzuführen, sofern diese Dienste nur zeitweilig erbracht wurden. Durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 1072/2009](#) (Artikel 8 Absatz 2) wurde die allgemeine Kabotage aufgehoben und es wurde eine restriktivere Regelung eingeführt, nach der innerhalb von sieben Tagen nach der in den Aufnahmemitgliedstaat eingeführten Lieferung bis zu drei Kabotagebeförderungen erlaubt sind. Diese Vorschriften zur Kabotage sind seit dem 14. Mai 2010 in Kraft, doch wie bereits dargelegt werden sie durch den Vorschlag der Kommission [COM\(2017\) 281](#) geändert werden, sobald dieser durch Parlament und Rat angenommen wird.

c. Das Straßenverkehrspaket vom 21. Oktober 2009

Die Europäische Union schuf schrittweise die Voraussetzungen für einen liberalisierten Kraftverkehrsmarkt. Zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen waren aber weitere Harmonisierungen der sozialen, technischen und steuerlichen Rahmenbedingungen erforderlich. Das Straßenverkehrspaket wurde im Oktober 2009 auf der Grundlage eines Kompromisses zwischen dem Parlament und dem Rat verabschiedet. Es besteht aus drei Verordnungen ((EU) [Nr. 1071/2009](#), [Nr. 1072/2009](#) und [Nr. 1073/2009](#)), die in ihrer Gesamtheit am 4. Dezember 2011 in Kraft getreten sind. Die hier festgelegten Regelungen gelten sowohl für den grenzüberschreitenden Güterverkehr als auch für Kabotage. Die Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 zielt darauf ab, strengere Regelungen für die Zulassung zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers festzulegen und der Kraftverkehrsbranche ein moderneres Image zu verleihen. Mit ihr wurden vier qualitative Mindestkriterien für den Zugang zum Beruf des Verkehrsunternehmers festgelegt: Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit, fachliche Eignung und das Vorhandensein einer tatsächlichen und dauerhaften Niederlassung in einem Mitgliedstaat. Die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 dient der weiteren Konsolidierung und Harmonisierung der Regelungen für Kabotage. Sie hat vor allem die juristische Unsicherheit für die Verkehrsunternehmen beseitigt, indem durch sie die Verordnungen (EWG) [Nr. 881/92](#) und (EWG) [Nr. 3118/93](#) zusammengelegt wurden und [Richtlinie 2006/94/EG](#) (über bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr) aufgehoben wurde. Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 gilt für die Beförderung von Personen (siehe weitere Informationen im folgenden Abschnitt).

2. Schrittweise Liberalisierung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs mit Kraftomnibussen

Im Gegensatz zum Güterkraftverkehr ist die Marktöffnung beim Personenverkehr langsamer vorangeschritten. Die [Verordnung \(EWG\) Nr. 684/92](#) vom 16. März 1992 trug zur Marktöffnung im grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen bei. Sie gestattete es jedem Transportunternehmen der Union, mehr als neun Personen (einschließlich des Fahrers) zwischen den Mitgliedstaaten zu befördern. Diese Verordnung wurde durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 11/98](#) vom 11. Dezember 1997 ergänzt und geändert, mit der eine Gemeinschaftslizenz eingeführt



wurde, die von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats der Niederlassung ausgestellt und Verkehrsunternehmen gewährt wird, die gewerblich Reisende in Kraftomnibussen befördern.

Durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 12/98 des Rates](#) vom 11. Dezember 1997 wurde Kabotage für alle gelegentlichen Beförderungen sowie für Sonderformen des Linienverkehrs (für bestimmte Gruppen von Fahrgästen) zugelassen, sofern hierfür ein Vertrag zwischen dem Veranstalter und dem Verkehrsunternehmer besteht (beispielsweise die Beförderung von Arbeitnehmern oder Schülern). Sie ließ zudem Kabotage für den Linienverkehr zu, sofern dieser im Rahmen eines grenzüberschreitenden Linienverkehrsdienstes durchgeführt wird (und nicht am Ende der Streckenführung). Wie für die Kabotage im Güterverkehr gilt dies auch im Personenverkehr nur als vorübergehende Regelung.

Im Rahmen des 2009 verabschiedeten Straßenverkehrspakets wurden Verordnung (EWG) Nr. 684/92 und die Verordnung (EG) Nr. 12/98 des Rates in einer einzigen Verordnung ([Verordnung \(EG\) Nr. 1073/2009](#)) zusammengefasst, um so die Vorschriften für den grenzüberschreitenden Personenverkehr auf der Straße (Personenkraftverkehr) innerhalb der EU sowie die Bedingungen, unter denen Transportunternehmen nationale Verkehrsdienste in einem Mitgliedstaat durchführen können, in denen sie nicht ansässig sind, zu präzisieren und zu vereinfachen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 wird der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit bekräftigt; zudem werden die Bedingungen für die Ausstellung und den Entzug der Gemeinschaftslizenzen, ihre Gültigkeitsdauer und die Einzelbestimmungen für ihre Anwendung sowie für die Gestaltung sowohl der Lizenz als auch der beglaubigten Abschriften festgelegt. Wie im Falle des Güterverkehrs ist auch hier die Kabotage von Fahrgästen erlaubt, sofern sie nicht der Hauptzweck der Verkehrsdienstleistung ist (d. h. im Anschluss an grenzüberschreitende Linienverkehrsdienste stattfindet).

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 wurde zudem die [Verordnung \(EG\) Nr. 561/2006](#) zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr geändert. Sie wird durch [Verordnung \(EU\) Nr. 361/2014 der Kommission](#) vom 9. April 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 hinsichtlich der Beförderungsdokumente für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen ergänzt. Im Rahmen des Gesetzgebungsvorhabens „Europa in Bewegung“ von 2017 strebt die Kommission an, Verordnung (EG) Nr. 561/2006 mit dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen in Bezug auf die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, Mindestfahrtunterbrechungen sowie täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und der [Verordnung \(EU\) Nr. 165/2014](#) in Bezug auf die Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern“ ([COM\(2017\) 277](#) zu ändern (weitere Angaben zu Fahrtenschreibern und Kilometerzählern siehe [3.4.3](#)). Das Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung im April 2019 festgelegt; das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen ([2017/0122\(COD\)](#)).

Das Parlament hat im Februar 2019 seinen Standpunkt in erster Lesung zu dem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 mit dem Ziel, nationale Märkte für grenzüberschreitende Dienstleistungen des



Personenkraftverkehrs weiter zu öffnen([COM\(2017\) 647](#)), festgelegt. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen ([2017/0288\(COD\)](#)).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Im Bereich des Kraftverkehrs hat das Parlament die schrittweise Marktöffnung für den Güterkraftverkehr und den Personenkraftverkehr in zahlreichen Entschlüssen und Berichten empfohlen und unterstützt. Dabei hat es jedoch immer wieder darauf hingewiesen, dass Liberalisierung und Harmonisierung gleichzeitig erfolgen und soziale Aspekte sowie die Verkehrssicherheit berücksichtigt werden müssen. Insbesondere im Bereich der Güterkabetage hat sich das Parlament für eine weitere Liberalisierung ausgesprochen, um so die Anzahl der Leerfahrten zu verringern (siehe Ziffer 18 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2010 zu einer nachhaltigen Zukunft für den Verkehr^[1]). Zudem fordert das Parlament in seiner [Entschließung vom 15. Dezember 2011](#) zu dem Thema „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Wege zu einem wettbewerbsbestimmten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“^[2] die Kommission auf, vor Ende 2013 einen Bericht über den Zustand des Kraftverkehrsmarkts in der Union auszuarbeiten. Damit sollte festgestellt werden, ob die bei der Harmonisierung der Vorschriften vor allem im Bereich der Sozialpolitik und der Sicherheit erzielten Fortschritte ausreichen, um eine weitere Öffnung der nationalen Güterkraftverkehrsmärkte einschließlich der Aufhebung der Beschränkungen der Kabetage in Betracht zu ziehen. Hierzu unternahm die Kommission durch die im Juni 2012 erfolgte Veröffentlichung des [Berichts der hochrangigen Gruppe](#) den ersten Schritt, indem die stufenweise Öffnung des europäischen Güterkraftverkehrsmarkts empfohlen wurde. Die Gruppe empfiehlt insbesondere die Einführung von zwei verschiedenen Arten der Kabetage: die erste soll auf einen kurzen Zeitraum begrenzt und an eine grenzüberschreitende Streckenführung gebunden sein; die zweite soll nicht an eine bestehende Streckenführung gebunden sein, dafür aber einem Registrierungsverfahren unterliegen, damit sichergestellt ist, dass für den betroffenen Fahrer das im Aufnahmemitgliedstaat geltende Arbeitsrecht angewendet wird. Die Kommission veröffentlichte am 14. April 2014 ihren Bericht über den [Stand des Kraftverkehrsmarkts der Union](#).

Das Parlament hat in seiner [Entschließung vom 9. September 2015](#) über die Umsetzung des Weißbuchs Verkehr^[3] unter anderem gefordert, die Umsetzung zu verbessern und gegebenenfalls die gemeinsamen Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs zu präzisieren oder zu überprüfen. Es hat zudem die Kommission aufgefordert, Maßnahmen gegen illegale Praktiken zu ergreifen, die zu unlauterem Wettbewerb führen und das Sozialdumping fördern. Das Parlament fordert in diesem Sinne die Verabschiedung eines Sozialkodex, der sich auch mit dem Problem der Scheinselbstständigkeit befasst, damit den besonderen Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals im grenzüberschreitenden Kraftverkehr Rechnung getragen wird und faire Wettbewerbsbedingungen gewährleistet sind.

[1]ABl. C 351 E vom 2.12.2011, S. 13.

[2]ABl. C 168 E vom 14.6.2013, S. 72.

[3]ABl. C 316 vom 22.9.2017, S. 155.



Am 18. Mai 2017 wurde eine [Entschließung des Europäischen Parlaments zum Straßenverkehr in der Europäischen Union](#)^[4] verabschiedet, in der Themen wie eine Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation im Kraftverkehrssektor, eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität auf den Straßen, der sozialen Bedingungen und der Sicherheitsvorschriften sowie die Förderung eines emissionsarmen Kraftverkehrs aufgegriffen werden.

Während der Sitzung des Ausschusses für Verkehr und Tourismus des Europäischen Parlaments am 20. Juni 2017 fand eine Aussprache über den Bericht der Kommission ([COM\(2017\) 116](#)) über [Verordnung \(EG\) Nr. 1071/2009](#) zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers statt.

Esteban Coito
04/2019

[4]ABI. C 307 vom 28.6.2018, S. 123.

