

045543/EU XXIII.GP
Eingelangt am 16/10/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.10.2008
SEK(2008) 2631 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung
der Richtlinie 2002/15/EG zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die
Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben**

{COM(2008)650}
{SEC(2008)2632}

1. EINLEITUNG

In der Zusammenfassung des Folgenabschätzungsberichts werden die Probleme beschrieben, die im Zusammenhang mit dem Geltungsbereich und der Durchsetzung der für Berufskraftfahrer geltenden Rechtsvorschriften festgestellt wurden, sowie die verschiedenen politischen Alternativen untersucht, die zur Lösung dieser Probleme in Frage kommen.

In der Richtlinie 2002/15/EG¹ sind die Mindestanforderungen an die Arbeitszeiten von Berufskraftfahrern festgelegt, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz dieser Personen sowie die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern und die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen. Die Richtlinie ergänzt die Verordnung (EG) Nr. 561/2006², in der die für Kraftfahrer geltenden Lenk- und Ruhezeiten geregelt werden.

Die im Vermittlungsverfahren erzielte Einigung sieht u. a. vor, die Richtlinie ab dem 23. März 2009 auch auf selbständige Kraftfahrer anzuwenden, nachdem die Kommission einen Bericht und auf dessen Grundlage einen entsprechenden Legislativvorschlag vorgelegt hat (Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie).

Der Bericht der Kommission³, in dem die möglichen Auswirkungen des Ausschlusses selbständiger Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie untersucht und die darin enthaltenen Vorschriften für Nachtarbeit bewertet werden, wurde am 23. Mai 2007 vorgelegt.

In dem Bericht wird bestätigt, dass die Gesamtbilanz der Vor- und Nachteile eines Ausschlusses bzw. einer Einbeziehung gemischt ist und diese Frage daher einer eingehenden Folgenabschätzung unterzogen werden muss. Außerdem wurde in dem Bericht auf Probleme bei der wirksamen und gerechten Durchsetzung der Vorschriften hingewiesen.

2. VERFAHRENSFRAGEN

Grundlage der Folgenabschätzung sind verschiedene, zwischen 2003 und 2008 durchgeführte Studien und Erhebungen, einschließlich Anhörungen der Interessengruppen, sowie regelmäßige Kontakte mit den Mitgliedstaaten und Sozialpartnern. Den Stellungnahmen der Interessengruppen sowie den Beiträgen der für diese Folgenabschätzung eingerichteten dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe wird in dem Bericht Rechnung getragen.

Von der Mehrheit der Betroffenen werden sowohl negative als auch positive Auswirkungen eingeräumt. Einerseits werden Arbeitszeitvorschriften positive Effekte auf Gesundheit, Sicherheit, Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen zugeschrieben, andererseits wird aber auch auf zahlreiche negative Nebeneffekte wie Lohneinbußen, Mangel an Kraftfahrern und Kostensteigerungen hingewiesen.

Die Beteiligten wiesen auf Probleme bei der Durchsetzung der Arbeitszeitvorschriften hin und stellten fest, dass das bestehende Kontrollsystem unzureichend ist und keine vollständige Einhaltung der Vorschriften garantiert. Sie sprachen sich für eine klarere Abgrenzung des Geltungsbereichs der Richtlinie aus sowie für wirksame Durchsetzungsmaßnahmen, bessere

¹ ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 35.

² ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1.

³ KOM(2007) 266 endg.

Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und eine Lösung des Problems der Scheinselbstständigkeit.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung befasste sich auf seiner Sitzung am 16. April 2008 mit dem Entwurf der Folgenabschätzung und gab in seinen Stellungnahmen vom 22. April 2008 und 26. Juni 2008 nach erneuter Vorlage des Textes Verbesserungsvorschläge dazu ab. Die Anmerkungen bezogen sich in erster Linie auf die unzureichende Darlegung, in welchem Verhältnis die Arbeitszeitrichtlinie zu anderen geltenden Rechtsinstrumenten steht, auf die Notwendigkeit einer klareren Problembeschreibung, die Tatsache, dass von den zunächst untersuchten Alternativen anschließend keine ausgewählt und näher erläutert wurden, sowie die unvollständige Untersuchung der sozialen Folgen. Unter Berücksichtigung dieser Anmerkungen wurden der Bezug zwischen den einzelnen Rechtsinstrumenten erklärt, die Problembeschreibung verbessert, die verschiedenen Alternativen überarbeitet und ihre jeweiligen sozialen Folgen qualitativ beurteilt.

3. FESTGESTELLTE PROBLEME

Das Hauptproblem bildet der in Artikel 2 Absatz 1 festgelegte Geltungsbereich der Richtlinie, d. h. die Frage, ob und unter welchen Bedingungen selbständige Kraftfahrer in die Richtlinie einzubeziehen sind. Generell unterliegt die Arbeitszeit von Selbständigen keinerlei Beschränkungen, da dies einer Beeinträchtigung ihrer unternehmerischen Freiheit gleichkäme. In diesem Zusammenhang werden in der Folgenabschätzung die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und verwaltungstechnischen Auswirkungen verschiedener Szenarios, jeweils unter Einbeziehung bzw. Ausschluss dieser Personengruppe untersucht.

Ein zweites Problem ist die unzureichende Einhaltung der Vorschriften durch die Gruppe der so genannten Scheinselbstständigen, was auf verschiedene Ursachen zurückzuführen ist: Verzögerungen in der Umsetzung, mangelnde Bereitschaft einiger Transportunternehmen, falsche Auslegung bestimmter Vorschriften und ein unzureichendes Durchsetzungsniveau.

Die Richtlinie enthält keine spezifischen Bestimmungen, die sich auf die Kontrolle ihrer Anwendung beziehen. Damit unterscheidet sie sich von der Richtlinie 2006/22/EG über Lenk- und Ruhezeiten, die qualitativ und quantitativ die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Unternehmen vorschreibt. Dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag zufolge sollte die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitszeitvorschriften auf der Grundlage der Richtlinie 2006/22/EG erfolgen, was vom Gesetzgeber jedoch abgelehnt wurde.

Die niedrige Einhaltungsquote und geringe Durchsetzung der Arbeitszeitvorschriften betreffen insbesondere die scheinselbstständigen Kraftfahrer. Formell handelt es bei dieser Gruppe um Selbständige, die jedoch regelmäßig für dasselbe Unternehmen arbeiten und nicht die Möglichkeit haben, für Dritte tätig zu sein. Auch wenn dies in der Richtlinie nicht ausdrücklich so festgelegt ist, handelt es sich bei diesen Personen nicht um „selbständige Kraftfahrer“, so dass für sie dieselben Rechte und Pflichten gelten sollten wie für das Fahrpersonal. Einige Kraftfahrer und Unternehmen nehmen allerdings keine korrekte Abgrenzung vor.

Gefährdungen der Straßenverkehrssicherheit durch übermüdete Kraftfahrer wird vorgebeugt, indem die Lenk- und Ruhezeiten, die ungeachtet ihres Beschäftigungsverhältnisses für alle

Kraftfahrer gelten, streng durchgesetzt werden. Daher ist mit der Arbeitszeitrichtlinie in Bezug auf die Sicherheit im Straßenverkehr nur ein geringer zusätzlicher Nutzen verbunden.

All diese Probleme untergraben die Gemeinschaftsvorschriften und stellen die Erreichung der politischen Kernziele, die mit der Richtlinie angestrebt werden, in Frage.

4. ZIELE

Generelles Ziel der EU-Maßnahmen ist die Anpassung des Geltungsbereichs der Richtlinie und die Einhaltung der Vorschriften. Dies soll wie folgt erreicht werden:

- Präzisierung des Geltungsbereichs der Richtlinie in Bezug auf selbständige Kraftfahrer;
- klare Abgrenzung zwischen selbständigen Kraftfahrern und solchen, die im Sinne der Richtlinie als angestelltes Fahrpersonal gelten sollten;
- wirksamere Durchsetzungsmaßnahmen;
- engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung der Vorschriften.

5. ALTERNATIVEN

Es wurden vier mögliche Alternativen ermittelt, von denen drei den Geltungsbereich der Richtlinie betreffen und eine dem Aspekt der Durchsetzung gewidmet ist.

Alternative A: Unterlassung von Maßnahmen. Diese Alternative beinhaltet keinerlei Maßnahmen des Europäischen Parlaments und des Rates, ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer Beibehaltung des Status quo. Nur die Erfüllung der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Bedingungen, d. h. die Annahme eines Berichts und auf dessen Grundlage die Vorlage eines entsprechenden Legislativvorschlags durch die Kommission, hätte die automatische Einbeziehung selbständiger Kraftfahrer in den Geltungsbereich der Richtlinie ab 23. März 2009 zur Folge.

Alternative B: Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie durch Einbeziehung aller selbständigen Kraftfahrer, mit Ausnahme der ausschließlich im innerstaatlichen Verkehr beschäftigten. Hierdurch würden nur jene selbständigen Kraftfahrer erfasst, die grenzüberschreitende Beförderungen im Sinne der Richtlinie durchführen. Dies würde eine Änderung des Geltungsbereichs der Richtlinie erfordern, während alle anderen Bestimmungen unberührt blieben.

Alternative C: Strengere Durchsetzung der Richtlinie mittels Bestimmungen, die die Einbeziehung der scheinselbständigen Kraftfahrer gewährleisten und die tatsächlich Selbständigen unerfasst ließen. Diese Alternative sieht die Einbeziehung der so genannten Scheinselbständigen vor, indem bestimmte Vorschriften präzisiert und Kontrollpflichten hinzugefügt werden.

Außerdem wurden drei Teilloptionen untersucht:

C.1: Klärung des durch die Richtlinie geschaffenen Rechtsrahmens. Diese Option sieht eine Präzisierung des Begriffs „Fahrpersonal“ vor, so dass auch scheinselbstständige Fahrer darunter fallen und kein Auslegungsspielraum mehr besteht. Auch die Veröffentlichung von Leitlinien zur einheitlichen Auslegung der Begriffsbestimmungen könnte dazu gehören.

C.2: Verwaltungsmaßnahmen zur vollständigen Durchsetzung der Vorschriften sowie Präzisierung der Kategorien „selbständige Kraftfahrer“ und „Fahrpersonal“. Diese Option sieht die Einführung von Verwaltungsmaßnahmen für eine effizientere und wirksamere Durchsetzung vor. Dies würde eine Änderung der Richtlinie erfordern, bei der der Begriff „Fahrpersonal“ wie in C.1 zu ändern wäre und Kooperationsverpflichtungen festgelegt werden müssten, um eine einheitliche Anwendung und vollständige Einhaltung der Vorschriften in der gesamten Gemeinschaft sicherzustellen.

C.3: Stufenweise Einbeziehung der Scheinselbstständigen. Diese Option sieht Modalitäten für die Einbeziehung von Scheinselbstständigen vor, indem zunächst der Begriff „Fahrpersonal“ präzisiert wird (2009-2011) und in einer zweiten Phase ab 2011 Kontrollbestimmungen eingeführt werden. Dies würde eine Änderung der Richtlinie wie in C.2 mit einer entsprechenden Umsetzungsfrist erfordern.

Alternative D: Vollständiger Ausschluss der selbständigen Kraftfahrer. Mit dieser Alternative würden selbständige Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie vollständig ausgeschlossen. Sie spiegelt den gegenwärtigen Stand wider, bei dem selbständige Kraftfahrer zumindest vorübergehend von der Richtlinie ausgeschlossen sind, und hat keinerlei Auswirkungen auf die jetzige Situation. Die Alternative stellt somit das Bezugsszenario (*base case*) dar, mit dem alle anderen Alternativen verglichen wurden.

Unabhängig von der Entscheidung über die Einbeziehung oder den Ausschluss selbständiger Kraftfahrer in den bzw. vom Geltungsbereich der Richtlinie ist festzuhalten, dass für diese Kraftfahrer die in der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 festgelegten Bestimmungen über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten gelten.

Die sich aus den Alternativen A, B und C ergebenden Folgen wurden analysiert und mit der Alternative D verglichen. Außerdem wurden bei allen vier Alternativen die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und verwaltungstechnischen Auswirkungen auf die politischen Ziele in Bezug auf Wettbewerb, Sozialbedingungen und Einhaltung der Vorschriften untersucht.

6. GEGENÜBERSTELLUNG DER ALTERNATIVEN UND FAZIT

Alternative D

Diese Alternative wurde wegen des Problems der niedrigen Einhaltungquoten unter den scheinselbstständigen Kraftfahrern verworfen. Das Problem würde fortbestehen und sich sogar noch verschlimmern, weil das Durchsetzungsniveau unzureichend ist, Vorschriften uneinheitlich angewandt werden und zu keiner Zeit klar unterschieden wird zwischen den tatsächlich Selbständigen, die von den Vorschriften ausgenommen sind, und den Scheinselbstständigen, die von der Richtlinie erfasst werden. Die Verwirklichung der politischen Ziele würde dadurch weiter gefährdet.

Alternative A

Mit dieser Alternative würden einheitliche Sozialvorschriften für alle Personen geschaffen, die Fahrtätigkeiten im Straßenverkehr ausüben. Dies hätte allerdings keinen gerechteren Wettbewerb zur Folge, da die meisten selbständigen Kraftfahrer wegen der kürzeren Arbeitszeiten und entsprechenden Einkommenseinbußen ihre Unternehmen nicht weiterführen könnten. Dies hätte eine Beeinträchtigung sowohl der unternehmerischen Initiative als auch der Wettbewerbsstellung der Branche in Ländern mit hohem Selbständigenanteil zur Folge. Da Großunternehmen die kürzeren Arbeitszeiten durch Größenvorteile besser auffangen können, würden sie Wettbewerbsvorteile erlangen und Marktanteile gewinnen, während kleine und mittlere Unternehmen zu den Verlierern zählen würden. Jene Selbständigen, die ihre Tätigkeit fortsetzen, könnten in Betracht ziehen, eine zusätzliche Arbeit aufzunehmen oder mehr zu arbeiten, um den Einkommensverlust auszugleichen oder zumindest gering zu halten. Dadurch wiederum würden arbeitsbedingter Stress und Müdigkeit zunehmen. Das Problem der Scheinselbständigkeit würde zwar einerseits an Bedeutung verlieren, andererseits aber bliebe die Einhaltungquote unverändert und dürfte sogar sinken, da eine größere Personengruppe den Vorschriften unterliegen würde, gleichzeitig aber das Durchsetzungsniveau und die generelle Bereitschaft der scheinselbständigen Kraftfahrer zur Einhaltung der Vorschriften gering sind. Darüber hinaus würden die Betriebs- und Verwaltungskosten der Unternehmen steigen, weil sie zur Aufrechterhaltung des Güterverkehrsvolumens zusätzliche Fahrer einstellen müssten. Der zusätzliche Fahrerbedarf könnte auch zu einem Mangel an Berufskraftfahrern führen und infolgedessen zu einer unzureichenden Deckung der Güterverkehrsnachfrage. Die Arbeitszeitvorschriften wären bei den selbständigen Kraftfahrern schwerer durchzusetzen, weil diese ihre Arbeitszeiten nicht aus finanziellen Gründen aufzeichnen.

Alternative B

Durch die Einbeziehung der im grenzüberschreitenden Verkehr tätigen selbständigen Kraftfahrer würden zwar einheitliche Wettbewerbsbedingungen für internationale Speditionen geschaffen, allerdings hätte dies weder eine höhere Einhaltungquote noch eine geringere Zahl der Scheinselbständigen zur Folge und wäre darüber hinaus ineffizient, da lediglich politische Ziele von geringer Tragweite verwirklicht würden.

Option C.1

Durch eine klarere Abgrenzung der unter die Richtlinie fallenden Kraftfahrer (angestelltes Fahrpersonal und Scheinselbständige) und jenen, die von ihr ausgeschlossen sind (tatsächlich Selbständige), würde mit der Option C.1 die Scheinselbständigkeit abgebaut, wenngleich nur jene Fahrer erfasst würden, die die Vorschriften aufgrund einer falschen Auslegung nicht erfüllen, nicht aber jene Scheinselbständigen, die mit ineffizienten Kontrollen rechnen und deshalb die Vorschriften absichtlich nicht beachten. Die Auswirkungen im Hinblick auf eine höhere Einhaltungquote und die Verwirklichung der politischen Ziele wären äußerst gering.

Option C.2

Hiermit würden zum einen, wie in C.1, die verschiedenen Fahrergruppen besser voneinander abgegrenzt und zum anderen einheitliche Kontrollvorschriften geschaffen. Die effizientere Durchsetzung wäre für die Mitgliedstaaten mit zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden. Diese würden allerdings durch eine höhere Einhaltungquote und bessere Verwirklichung der politischen Ziele ausgeglichen. Wegen des Wegfalls der scheinselbständigen Kraftfahrer müssten die Unternehmen zusätzliche Fahrer beschäftigen und hätten somit geringfügig höhere Verwaltungskosten zu tragen. Die tatsächlich selbständigen Kraftfahrer könnten mit

höherem Umsatz rechnen, da die großen Unternehmen ihre Arbeit zunehmend auslagern würden. Dies würde die Attraktivität des Berufs steigern und die Gründung neuer Unternehmen stimulieren. Wettbewerbsverzerrungen zwischen den angestellten - die Vorschriften erfüllenden - und den nicht angestellten Kraftfahrern (Scheinselbständige), die die Vorschriften missachten, würden auf diese Weise vermieden. Die Wettbewerbsstellung der tatsächlich Selbständigen wäre nicht gefährdet durch Scheinselbständige, deren Arbeitszeit gegenwärtig - mit allen Konsequenzen - keinen Beschränkungen unterliegt, die aber andererseits nicht die Pflichten und Risiken zu tragen haben, die sich aus der Selbständigkeit ergeben. Für den Abbau der Scheinselbständigkeit und die Lösung des Problems der niedrigen Einhaltungquoten ist diese Option am wirksamsten.

Option C.3

In dieser Option werden Maßnahmen der oben beschriebenen Optionen C.1 und C.2 an bestimmte Fristen gebunden, wobei die Vor- und Nachteile denen der Option C.2 sehr ähnlich sind und einige Zahlen sich nur unwesentlich nach oben oder unten verschieben. Im Vergleich zur Option C.2 würden die Ergebnisse erst zu einem späteren Zeitpunkt deutlich und die Probleme erst mit entsprechender Verzögerung gelöst werden.

Kostenvergleich

Die Alternative A ist gemäß der Kosten-Nutzen-Analyse mit den höchsten Kosten sowohl für die Mitgliedstaaten (Durchsetzungsmaßnahmen) als auch für den Privatsektor (Aufzeichnung und Meldung der Arbeitszeiten) verbunden. Sie ist darüber hinaus am schwierigsten durchzusetzen, da es fast unmöglich ist, die nicht finanziell motivierten Arbeitszeitaufzeichnungen selbständiger Kraftfahrer auf ihre Zuverlässigkeit hin zu überprüfen. Die zur Erreichung einer höheren Einhaltungquote aufzubringenden Kosten sind möglicherweise unverhältnismäßig hoch im Vergleich zum erzielten Nutzen. Am kostengünstigsten ist die Alternative D, da sie keine neuen Maßnahmen erfordert. Wegen der niedrigen Einhaltungquote unter den scheinselbständigen Kraftfahrern führt diese Alternative jedoch zu hohen Folgekosten. Die Alternative B verursacht die geringsten Verwaltungskosten für die Unternehmen und ist hinsichtlich der Durchsetzungskosten mit Alternative C vergleichbar. Das Problem der Scheinselbständigkeit bleibt allerdings im Wesentlichen unverändert. Die Option C.2 ist kostengünstiger als Alternative A und geringfügig teurer als Alternative B. Im Hinblick auf den Abbau der Scheinselbständigkeit und eine verstärkte Einhaltung der Vorschriften ist diese Option allerdings am wirksamsten.

Fazit

Unter Berücksichtigung der sich aus den Alternativen ergebenden Folgen sowie der jeweiligen Durchsetzungskosten kann die Option C.2 als optimal betrachtet werden. Die Alternativen A, B und C.1, die auf den Geltungsbereich der Richtlinie zielen, beseitigen weder das Problem der niedrigen Einhaltungquoten, noch werden durch sie die politischen Ziele besser verwirklicht. Die Option C.3 führt zu denselben Ergebnissen wie C.2, allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt. Mit der Option C.2, bei der Begriffsbestimmungen und Durchsetzungsmaßnahmen im Mittelpunkt stehen, können die Probleme am wirksamsten gelöst und die politischen Ziele am besten erreicht werden.

Der Vorschlag setzt unmittelbar an den Ursachen des Problems der niedrigen Einhaltungquote an, indem er Scheinselbständige in die Richtlinie mit einbezieht und wirksamere Durchsetzungsmaßnahmen vorsieht. Als Fazit ist daher festzuhalten, dass die

geltenden Arbeitszeitvorschriften in Verbindung mit einer klareren Abgrenzung des Geltungsbereichs und Auflagen für die Durchsetzung der Richtlinie zu einem gerechteren Wettbewerb und besseren Schutz der Beschäftigten und gleichgestellten Berufsgruppen führen dürften.