

Das EU-Mobilitätspaket: Verkehrsbinnenmarkt oder Schutz vor dem Wettbewerb?

Prof. Dr. Friedemann Kainer



Das europäische Mobilitätpaket: Übersicht

Grundlagen

- Der europäische Verkehrsbinnenmarkt
- Sekundärrecht: Road Package von 2009
- Gefährdungen des Verkehrsbinnenmarkts

Neu: Mobility Package

- Änderung der Berufszulassungs-VO
- Änderung der Marktzugang-VO
- Änderung der sozialen Regelungen
- Anwendung der Entsenderichtlinie im Kraftfahrzeugsektor

Bewertung

- Gut oder schlecht für die osteuropäische und deutsche Transportindustrie?
- Gut oder schlecht für den europäischen Verkehrsbinnenmarkt?
- Einordnung im Binnenmarktrecht: Gerechtfertigte Beschränkungen oder Protektionismus?

- Fragestellung
 - Wie ordnet sich das Mobility Package in den (Verkehrs-)Binnenmarkt ein?
 - Oder: Welche Art von Wettbewerbsparadigma liegt dem Mobility Package zugrunde?
 - Konkret: Wie wird der EuGH die Klagen gegen das Mobility Package entscheiden?
- Gliederung des Vortrags
 1. Grundlagen: Binnenmarkt und Verkehrsbinnenmarkt
 2. Vom Road zum Mobility Package: Zentrale Regelungen des europäischen Straßengüterverkehrs
 3. Frei und unverfälschter oder fairer Wettbewerb?
 4. Ein Zwischenfazit

1. Der EU-Binnenmarkt

Einige Grundlagen

- Art. 26 AEUV i.V.m. Protokoll Nr. 27 (auch: Art. 119 AEUV)
 - Binnenmarkt ist die Gewährleistung des **freien Verkehrs** von Waren, **Dienstleistungen**, Personen und Kapital
 - in einem System, das den Wettbewerb Verfälschungen schützt
- Aus den Grundfreiheiten (u.a. Dienstleistungsfreiheit) folgt ein diskriminierungsfreier Anspruch auf Marktzugang
 - **Herkunftslandprinzip**: Jedes Unternehmen kann Waren und Dienstleistungen in den anderen Mitgliedstaaten der EU vermarkten
 - bei Dienstleistungsverkehr: „**Mitnahme**“ **des eigenen Personals**
 - ökonomisch: Verwirklichung komparativer Kostenvorteile
- Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit zur verhältnismäßigen Verwirklichung von nicht-wirtschaftlichen Allgemeininteressen möglich
- **Abgrenzung von Protektionismus! Kein Schutz eigener Industrie!**

1. Der EU-Binnenmarkt

Entsendung und Mindestlöhne

- Grundlage: Art. 8 Rom I VO
 - Anwendbar ist (grds.) das Arbeitsrecht des Staates, in dem der AN gewöhnlich seine Arbeit verrichtet – damit (grds.) die Mindestlöhne des Herkunftsstaats
 - Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit (Herkunftslandprinzip)
 - Die Dienstleistungsfreiheit ermöglicht einen Lohnwettbewerb
- Für die Erstreckung von Mindestlöhnen des Zielstaats gilt:
 - höhere Mindestlöhne greifen in den Wettbewerb ein und **beschränken** die DLF
 - EuGH erlaubt aber den **sozialen Schutz** der Arbeitnehmer
 - es dürfen nationale Mindestlöhne angewendet werden, wenn es hierfür geeignet und erforderlich ist (Verhältnismäßigkeit)
 - das ist nicht der Fall bei nur sehr kurzen Einsätzen (Schutz nicht erforderlich)

1. Der EU-Binnenmarkt

Spezialfall Verkehrsbinnenmarkt

- Bedeutung des Verkehrs für den Binnenmarkt
 - Ermöglichung von Warenverkehr/Dienstleistungsverkehr
 - **Verkehr ist selbst eine Dienstleistung**
- Historischer Ausgangspunkt
 - Verkehr war 1958 hochgradig reguliert!
 - Kontingentierungen, Preisbindungen, Marktabschottungen, Vorrang des Schienenverkehrs
 - Liberalisierung in den 1990er Jahren
 - Daher: Verkehr ist im AEUV speziell geregelt (Art. 90-100 AEUV)
 - insb.: keine allgemeine Verkehrsdienstleistungsfreiheit
 - stattdessen: Stillhaltegebot in Art. 92 AEUV
 - Liberalisierung des Verkehrs im Wege des Sekundärrechts
 - immer als Kompromiss zwischen Marktöffnung und Schutz nationaler Industrien
 - h.M.: Rückschrittsverbot

2. Sekundärrecht im Straßengüterverkehr

Das „Road Package“ von 2009

- VO (EG) Nr. 1071/2009 (Berufszulassung)
 - Regelung der gewerberechtlichen Voraussetzungen für das Angebot von Verkehrsdienstleistungen
 - Güterkraftverkehr (und Personenverkehr)
 - über 3,5 t
 - Unternehmerbezogene Zulassung, keine staatliche Marktsteuerung mehr
 - Niederlassung in der EU, Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit, fachliche Eignung
 - weitere Voraussetzungen der Mitgliedstaaten möglich
 - gegenseitige Anerkennung von Marktzulassungen (Gemeinschaftslizenz)
 - Schaffung gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen; Beitrag zur Marktöffnung

2. Sekundärrecht im Straßengüterverkehr

Das „Road Package“ von 2009

- VO (EG) Nr. 1072/2009 (Marktzugang)
 - Regelung des Marktzugangs für grenzüberschreitende Verkehrsdienstleistungen
 - Voraussetzung: Gemeinschaftslizenz
 - grenzüberschreitende Verkehrsdienstleistungen zulässig
 - Kobotage begrenzt zulässig: drei Beförderungen innerhalb von sieben Tagen
 - vollständige Freigabe der Kobotage scheitert(e) an politischem Willen der Mitgliedstaaten
 - Einführung einer europäischen Fahrerlizenz für Drittstaatsangehörige
 - Gewährleistung der aufenthalts- und berufsspezifischen Anforderungen
 - Gewährleistung eines (beschränkten) Marktzugangs; Schaffung von (gewissem) Wettbewerb auf dem Verkehrssektor
- VO (EG) Nr. 1073/2009 (Zugang zum Personenkraftverkehrsmarkt)

2. Sekundärrecht im Straßengüterverkehr

Weiteres Sekundärrecht

- RL 92/106/EWG
 - Sonderregeln für kombinierten Verkehr (Schiene/Straße): ökologisch motivierter freier Marktzugang, z.B. **keine Begrenzung von Kobotage**
- RL 99/62/EG
 - Mautregelungen für Fahrzeuge über 3,5 t
- VO EG 561/2006 (iVm RL 2006/22/EG – Kontrollen)
 - Harmonisierung von Sozialvorschriften; Zweck: Angleichung der Wettbewerbsbedingungen
 - Lenkzeiten, Ruhezeiten, Verkehrsunterbrechungen
 - tägliche Höchstlenkzeit 9, max. 10 Stunden (zweimal Wöchentlich)
 - wöchentliche Höchstlenkzeit 56 Stunden, binnen zwei Wochen 90 Stunden
 - 45 Minuten Pause nach 4,5 Stunden
 - tägliche Ruhezeit 9 Stunden
 - wöchentliche Ruhezeit nach spätestens 6 Arbeitstagen: 45 Stunden, mindestens 24 Stunden
 - Ruhezeiten können im Fahrzeug genommen werden

2. Sekundärrecht im Straßengüterverkehr

Das Mobilitätpaket - Ziele

- Kommission: „Agenda für eine sozial verträgliche, saubere, wettbewerbsfähige und vernetzte Mobilität für alle“
 - eine „grüne Agenda“: Vermeidung von unnötigen Leerfahrten
 - eine Wettbewerbsagenda: hinreichend gleiche Wettbewerbsbedingungen
 - eine Entbürokratisierungsagenda
 - eine Sozialagenda
 - Bekämpfung von Briefkastenfirmen, komplexen und undurchsichtigen Geschäftsmodellen
 - Verhinderung illegaler Kabotage
 - Bekämpfung illegaler Beschäftigungspraktiken
 - Digitalisierung und mehr Straßenverkehrssicherheit
- Europäisches Parlament
 - „Verschärfungen“ zur Gewährleistung eines **„fairen“ und „lauteren“ Wettbewerbs“**
 - Verhinderung von **unfairen Praktiken** und **„Sozialdumping“**

2. Sekundärrecht im Straßengüterverkehr

Das Mobilitätspaket - Bestandteile

- Verordnung über den Berufszugang und den Marktzugang
 - Änderung der VO 1071/2009 und 1072/2009
- Verordnung über Lenkzeiten und Ruhezeiten sowie über Fahrtschreiber
 - Änderung der VO 561/2006 und 165/2014
- Richtlinie über die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor
 - zusätzliche Regelungen in Zusammenhang mit Richtlinie 96/17/EG (Entsenderichtlinie), 2014/67/EU und 2006/22/EG

2. Sekundärrecht im Straßengüterverkehr

Die neuen Berufszugangsregelungen

- Änderung der Zulassungsverordnung (1071/2009)
 - Anwendung des Berufszulassungsrechts für güterbefördernde Fahrzeuge ab **2,5 t**
 - europäische Anforderungen werden abschließend sein (keine mitgliedstaatlichen Sonderwege mehr!)
 - **Achtwochenrückkehrzyklus**
 - Bekämpfung von Briefkastenfirmen
 - Verhinderung von Umgehung der Marktzugangsregelungen (insb. Kabotage); Gewährleistung **lauteren Wettbewerbs** und **gleicher Wettbewerbsbedingungen (fairer Wettbewerb)**
 - daher: neue Anforderungen an die Niederlassung
 - angemessene Räumlichkeiten; Zuordnung der Fahrzeuge; Registereintragung; Einkommenssteuer; dem Betrieb angemessene Fahrzeugflotte im Niederlassungsstaat; angemessene Zahl von Fahrern
 - ggf.: zu üblichen Geschäftszeiten geöffnete Geschäftsstelle
 - Verschärfung der Zuverlässigkeitsvoraussetzungen (u.a. schaden Kabotageverstöße) und Verfahrensregelungen

2. Sekundärrecht im Straßengüterverkehr

Die neuen Marktzugangsregelungen

- Änderung der Marktzulassungsverordnung (1072/2009)
 - Anwendbarkeit auf Fahrzeuge ab 2,5 t (21 Monate nach Inkrafttreten)
 - **Änderung der Kabotageregeln**
 - Zulässig bislang:
 - Im Anschluss an grenzüberschreitende Beförderung nach Auslieferung der Güter bis zu drei Kabotagebeförderungen binnen 7 Tagen
 - bei unbeladener Einfahrt: eine Kabotagebeförderung binnen 7 Tagen nach Einfahrt
 - **neu:** Einführung einer „cool off period“
 - nach Durchführung der Kabotage in einem Mitgliedstaat: **4 Tage keine weitere Kabotagebeförderung** mit demselben Fahrzeug (bei Fahrzeugkombination: Kraftfahrzeug)
 - Pflichten zur Dokumentation
 - Erweiterte Haftung
 - MS dürfen diese Regelung auch auf den kombinierten Verkehr anwenden (Abweichung von Art. 4 RL 92/106/EWG)
 - Effizientere und „digitalere“ Durchsetzung

3. Freier oder fairer Wettbewerb?

Rückfahrgebot, Kabotage- und Entsenderegelung

- Begriff des fairen Wettbewerbs ist im Primärrecht unbekannt
- Ableitung aus der sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV)?
 - soziale Marktwirtschaft vollzieht sich in den Einzelregelungen des EUV/AEUV
 - z.B. Querschnittsklauseln der Art. 8-10 AEUV
 - Antidiskriminierungspolitik, Art. 19 AEUV
 - Sozialpolitik, Art. 151 ff. AEUV, Art. 27 ff. GrCh
 - als primärrechtliche Schutzklauseln bzw. zwingende Allgemeininteressen (z.B. Art. 62, 52 AEUV, Sozialschutz als Rechtfertigungsgrund)
 - aber kein Vorrang des Sozialen vor dem Wettbewerb
 - sondern eine Pflicht zum **Ausgleich von Wettbewerb und Sozialschutz**

3. Freier oder fairer Wettbewerb?

Rückfahrgebot, Kabotage- und Entsenderregelung

- Feststellungen des EuGH (Polen und Ungarn/Rat und Parlament) zur Entsenderichtlinie (2020)
 - auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung...
 - EU-Gesetzgeber muss bei seiner Binnenmarktsetzung die Grundfreiheiten weiterentwickeln (d.h. **freier Wettbewerb**)
 - und dabei den sozialen Schutz der Arbeitnehmer verfolgen (Art. 9 AEUV)
 - ...neu jetzt
 - um einen freien Dienstleistungsverkehr auf einer **fairen Grundlage** sicherzustellen
 - und eine „**echte soziale Konvergenz**“ zu erreichen
 - Ergebnis: die Ausschaltung/Abschwächung des Lohnwettbewerbs wird gebilligt
 - ist das die Billigung von Protektionismus? → zumindest Frage erlaubt!

3. Freier oder fairer Wettbewerb?

Rückfahrgebot, Kabotage- und Entsenderegelung

- Anwendbarkeit der Entsenderichtlinie und nationaler Mindestlöhne auf Straßentransporte
 - Entsenderecht
 - EuGH, Rs. Dobenberger: keine Anwendung nationalen Entsenderechts auf Servicepersonal der Bahn bei Transit
 - EuGH, Rs. Van den Bosch: Anwendung des Entsenderechts auf Fahrer bei „hinreichender Verbindung“
 - §§ 1, 20 MiLoG
 - Wortlaut: Transitfahrten und Kabotagefahrten fallen unter das MiLoG
 - Anwendung auf Transitfahrten ein Verstoß gegen Art. 92, 56 AEUV?
 - „Aussetzung“ des MiLoG auf Transitfahrten durch das BMAS (!)
 - Anwendung des MiLoG durch Finanzgerichte auf Transporte nach oder innerhalb Deutschlands
 - erforderlich zum **Schutz der Arbeitnehmer** oder für einen **fairen Wettbewerb**? Protektionismus?

3. Freier oder fairer Wettbewerb?

Rückfahrgebot, Kabotage- und Entsenderegelung

- Ist die Beschränkung der Kabotage rechtmäßig?
 - Berufszulassungsvorschriften dienen zum großen Teil zur Verhinderung der „verschleierte[n] Kabotage“ über „Scheinniederlassungen“
 - durch die „cool off-period“ wird die Kabotage weiter eingeschränkt
 - Schutz legitimer Interessen, fairer (lauterer) Wettbewerb oder Protektionismus?
 - Verordnung definiert Kabotage als vorübergehende und nicht dauerhafte/ununterbrochene Tätigkeit (Risiko „systematischer Kabotage“ durch „Autobahn-Nomaden“) (warum?)
 - dauerhafte Präsenz von Fahrzeugen in einem anderen Mitgliedstaat „unfair“, Risiko des „Sozialdumpings“
 - erforderlich zum **Schutz der Arbeitnehmer** oder **fairer Wettbewerb?**
Protektionismus?

3. Freier oder fairer Wettbewerb?

Rückfahrgebot, Kabotage- und Entsenderegelung

- Ist die Achtwochenregel rechtmäßig?
 - bulgarischer LKW im westeuropäischen (Dauer-)Orbit
 - liegt überhaupt eine grenzüberschreitende Dienstleistung iSd. Art. 56 AEUV vor?
 - die ausschließliche Ausrichtung auf einen Mitgliedstaat wird als Niederlassung gewertet
 - Regelung erfasst aber jedenfalls auch Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit
 - durch die Achtwochenregel wird der Standort Bulgarien (etc.) praktisch wertlos
 - Schutz legitimer Interessen, fairer Wettbewerb oder Protektionismus?
 - Schutzzwecke Straßenverkehrssicherheit, sozialer Schutz? – Verhältnismäßigkeit?
 - Einbeziehung des Art. 11 AEUV (Umwelt-/Klimaschutz) in die Abwägung
 - erforderlich zum **Schutz der Arbeitnehmer** oder **fairer Wettbewerb?**
Protektionismus?

4. Ein Zwischenfazit

- Der Ausgang der Verfahren vor dem EuGH ist offen
 - Interessant: Kommission hat nicht auf Seiten der Beklagten interveniert
 - Besonderheiten des Verkehrsbinnenmarkts können die Prüfung überlagern
 - notwendig ist ein offensichtlicher Verstoß (Prüfungsmaßstab!)
 - am ehesten könnte die **Achtwochenregel** kippen (Klimawirkungen)
- Der Begriff des fairen Wettbewerbs ist gänzlich unklar
 - am ehesten als Ergebnisformel für einen Ausgleich zwischen freiem Wettbewerb und Sozialschutz
 - aber: dies ändert nicht die Pflicht zur Konkretisierung der Sozialinteressen
- doch Protektionismus?
 - auch das Binnenmarktrecht ist Ergebnis eines politischen Prozesses
 - hier finden auch die Interessen westeuropäischer Industrien Gehör
 - und definieren mit dem Begriff eines fairen Wettbewerbs einen neuen Interessenausgleich

Das EU-Mobilitätspaket: wettbewerblicher Verkehrsbinnenmarkt *und auch (ein wenig)* Schutz vor Wettbewerb

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!