

„Neues Fahrpersonalrecht in der Europäischen Union“

Wirkungen der neuen arbeits- und lenkzeitrechtlichen Vorschriften
im Spannungsfeld zwischen Verkehrssicherheit,
Arbeitsplatzattraktivität für das Fahrpersonal und daraus entstehenden
Kostenfolgen im Straßengüterverkehr



Executive Summary

Eine Studie der Fraunhofer Arbeitsgruppe für Technologien der
Logistik-Dienstleistungswirtschaft ATL in Nürnberg
in Kooperation mit dem Logistik-Kompetenzzentrum (LKZ) Prien

Peter Klaus, Karl Fischer, Günter Prockl

August 2007

I. Die Fakten im Hintergrund

Jeden Tag sind rund zwei Millionen LKW der Industrie, des Handels, des Handwerks, der Logistikwirtschaft und fast aller anderen Dienstleistungsbranchen auf den Straßen Deutschlands unterwegs. Sie erbringen Transportleistungen im Wert von ca. € 65 Mrd. jährlich. LKW mit mehr als 3,5 t zulässigem Gesamtgewicht haben daran einen Anteil von ca. € 50 Mrd. Für etwa 740.000 Menschen ist das Führen von LKW ihr Hauptberuf.

- Diese LKW-Flotte – erweitert noch durch einen stetig wachsenden Anteil nach Deutschland einfahrender bzw. das Land durchfahrender ausländischer Fahrzeuge – beeinflusst in starkem Maße die **Sicherheit von über 55 Millionen Straßenverkehrsteilnehmern**. Ihr Anteil an Verkehrsunfällen, Energieverbrauch und Umweltbelastungen des Straßenverkehrs beträgt (abhängig von der Bemessungsgrundlage) zwischen 15 und 30%.
- Die 740.000 Vollzeit-**LKW-Fahrerarbeitsplätze** sind ein wichtiges, wachsendes und damit Arbeitsplatzverluste in Industrie und anderen Wirtschaftsbereichen kompensierendes Element der Beschäftigung in Deutschland.
- Nicht zuletzt: Der LKW-Transport ist **kritischer Faktor der Kostenstruktur, der qualitativen Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit** der gesamten Wirtschaft. Mehr als ein Drittel der über € 180 Mrd. an nationalen Logistikaufwendungen in Deutschland entfällt auf den Straßengüterverkehr. Ohne die flexible, pünktliche und kosteneffiziente Unterstützung der nationalen und internationalen Wertschöpfungsketten durch LKW kann eine moderne und exportabhängige Wirtschaft wie die deutsche global nicht bestehen.

II. Kernpunkte des neuen Fahrpersonalrechts und die daraus folgenden Herausforderungen für die deutsche Transportwirtschaft

Vor diesem Hintergrund sind die Interessen der Bürger, der Politik und der Wirtschaft an einer sicheren, stabilen und attraktiven Arbeitsbedingungen bietenden, sowie effizienten LKW-Transportwirtschaft in Deutschland zu verstehen. Diesen Hintergrund haben auch die jüngsten Veränderungen des deutschen und europäischen Fahrpersonalrechts, sowie die damit verbundenen Bemühungen um mehr Transparenz und Kontrollierbarkeit der Fahrer-Arbeit – z.B. durch die europaweite Einführung des „digitalen Tachographen“.

Die gesetzlichen Quellen und inhaltlichen Kernpunkte des neuen Fahrpersonalrechts sind – in starker Verkürzung:

- Die **Arbeitszeitrichtlinie 2002/15/EG**. Sie wurde mit Wirkung vom 1. September 2006 in § 21a des deutschen Arbeitszeitgesetzes umgesetzt und verkürzt die bisher im Durchschnitt zulässige **Wochenarbeitszeit für Kraftfahrer** von 56,5 Stunden auf **48 Stunden**.
- Die **Verordnung (EG) Nr. 561/2006**, wirksam seit 4/2007. Sie begrenzt die **maximal erlaubte wöchentliche Lenkzeit auf 56 Stunden**. Da die erwähnte EG-Arbeitszeitrichtlinie (und somit auch das Arbeitszeitgesetz) aber eine wöchentliche Höchststarbeitszeit von 60 Stunden vorschreiben, wird die Lenkzeit nur in wenigen Fällen voll ausgenutzt werden können. Die Verordnung setzt zudem eine Reihe einschneidender neuer Restriktionen bezüglich der Anrechenbarkeit und zeitlichen Lage von Wartezeiten, Pausen und Ruhezeiten im Wochenverlauf.

- Die geänderte EG-Verordnung Nr. 2135/98, wirksam seit 5/2006. Sie schreibt die Ausrüstung aller neu zugelassenen LKW mit mehr als 3,5 t zGG mit dem „**digitalen Tachographen**“ vor.
- Die Änderung der EG-Verordnung Nr. 3821/85 erweitert seit Mai 2006 zudem die **Mitführungspflicht für Tachoscheiben** auf die Tage der laufenden Woche und die dieser Woche vorausgehenden 15 Tage, ab 1. Januar 2008 auf die Scheiben des laufenden Tages und der vorausgehenden 28 Tage.
- Auch die **Verantwortlichkeiten in Auftraggeber-Auftragnehmerbeziehungen werden neu definiert** und die Sanktion von Verstößen, die in einem anderen Mitgliedsstaat begangen wurden, erstmals ermöglicht.
- Das ab 2009 geltende **Berufskraftfahrer-Qualifikationsgesetz (BKrFQG)**. **Es schreibt eine 140stündige Grundqualifikation für Führerscheineulinge** und für alle Fahrer verpflichtende **Weiterbildungsmaßnahmen im Ausmaß von mindestens 35 Stunden alle 5 Jahre** vor.

Die konsequente Umsetzung des neuen Fahrpersonalrechts ist eine vierfache Herausforderung für die deutsche Transportwirtschaft – die Betreiber von LKW-Flotten, sowohl des gewerblichen Güterkraftverkehrs, der Spedition und komplexer Logistik-Dienstleistungssysteme, wie auch für die Betreiber werkseigener LKW aus Industrie, Handel, Handwerk und sonstiger Wirtschaft:

- Die Branche hatte in den letzten drei Jahren Dieselpreissteigerungen von über 50% und die Einführung der LKW-Maut für schwere LKW im Jahr 2005 zu verkraften. Vor diesem Hintergrund sind die **Kostenwirkungen verkürzter und weniger flexibler Fahrer- und Fahrzeugeinsatzmöglichkeiten** durch das neue Fahrpersonalrecht auf die Betriebe, sowie die Möglichkeiten und Wirkungen einer **Überwälzung** auf deren Auftraggeber und das allgemeine Preisniveau des Landes abzuschätzen;
- Seit 2006 ist eine rapide zunehmende Knappheit von qualifizierten LKW-Fahrern in Deutschland festzustellen. Daher sind die **Bedarfe an zusätzlichen Fahrern**, damit verbundenen Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, sowie die Frage der Gewinnbarkeit von Fahrern aus anderen Berufsgruppen und damit sich eventuell ergebende **Lohntarif-Anpassungen** zu prüfen;
- Die Debatte der letzten Jahre um „**Scheinselbständigkeit**“ in der Transportwirtschaft – in der Branche sind ca. 50. 000 Kleinunternehmer tätig – führte zu einer starken Verlagerung der alltäglichen Dispositions- und Prozessverantwortlichkeiten an die „Subunternehmer“. Im Rahmen des neuen Fahrpersonalrechts wird deren **Auftraggebern eine erweiterte Verantwortlichkeit zur Einhaltung der einschlägigen Regeln** zugeordnet. Es stellt sich die Frage, wie sie dieser in der Praxis gerecht werden können;
- Schließlich sind „sekundäre“ Wirkungen der Umsetzung des neuen Fahrpersonalrechts zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zu deren Beherrschung zu planen, wie zum Beispiel die **Verfügbarkeit von autobahn-nahen Parkplätzen und Fahrercrew-Wechselplätzen**, für die mit den neuen Ruhezeitregelungen ein stark steigender Bedarf entstehen wird. Welche **Auswirkungen** wird das neue Recht auf kleinere Fernverkehrs-Transportunternehmen und damit auf **die Struktur der Transportbranche** haben? Kleine Unternehmen verfügen nur über geringe Möglichkeiten z.B. des Einsatzes von „Begegnungsverkehren“ oder der Einrichtung von „Fahrerbasen“ außerhalb ihrer Standorte und haben in der Regel nur wenig Chancen die Arbeitszeiten durch Pooling größerer Transport-Auftragsvolumina auszugleichen.

III. Ein „Ruf nach Fakten“ - die vorliegende Studie zum neuen Fahrpersonalrecht

Der Deutsche Speditions- und Logistikverband e.V. (DSLTV), Bonn, hat im Februar 2007 die vorliegende Studie in Auftrag gegeben. Sie soll eine Fakten-Grundlage zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen liefern und damit eine rationale, den Intentionen des Gesetzgebers gerecht werdende Bewältigung der neuen Herausforderungen durch die Akteure der Transport- und Logistikwirtschaft unterstützen. Die Studie wurde unter Federführung der Nürnberger Fraunhofer ATL in Kooperation mit dem Logistik-Kompetenzzentrum Prien konzipiert und in den Monaten Februar bis Juni 2007 durchgeführt.

Der prinzipielle Ansatz der Studie bestand darin, in einer zwar nicht statistisch rigorosen, aber ausreichend repräsentativen Stichprobe die heutigen Arbeits- und Lenkzeitprofile von LKW einsetzenden Unternehmen und Fahrern detailliert im Sinne einer „IST“-Aufnahme zu untersuchen.

Auf der Basis der „IST“-Erhebungen konnte dann eine fundierte „SOLL“-Berechnung der notwendigen zusätzlichen Personal- und Fahrzeug-Kapazitäten und der dadurch zu erwartenden zusätzlichen Kosten durchgeführt werden. Dabei wurden praxisnahe „Standard“-Kostensätze für Fahrerlöhne, Fahrzeugfixkosten und variable Kosten verwendet.

Es wurden

- *in 26 Transport-Betriebsstätten* von 22 Unternehmen,
- *234 Fahrer-Einsatzwochen und Doppelwochen* damit
- *1430 ein- und mehrtägige „Touren“*

mit Hilfe einer detaillierten Erhebungsstruktur erfasst und analysiert. Ergänzend dazu wurden an den Betriebsstätten jeweils mehrtägige persönliche Beobachtungen und zahlreiche „Vor-Ort“-Interviews mit Fahrern und Disponenten durch wissenschaftliche Mitarbeiter und Hilfskräfte durchgeführt und ausgewertet.

Die Auswertung erfolgte differenziert nach praxisgerechten „Einsatztypen“ wie den LKW-Ladungsverkehren „Tramp“, Standort-gebundenen Ladungsverkehren, System-Fernverkehren der Logistik-Netzwerke, deren System-Nahverkehren, nicht systemgebundenen Nahverkehren sowie Werk- und Spezialverkehren.

IV. Ausgewählte Ergebnisse

Bezogen auf das Kostenvolumen von etwa € 50 Mrd., das die vom neuen Fahrpersonalrecht besonders betroffenen größeren LKW repräsentieren, wurden die Kostenwirkungen für die deutsche Transportwirtschaft geschätzt (vgl. folgende Tabelle). Die Umsetzung des neuen Fahrpersonalrechts lässt gegenüber der „IST“-Situation 2006

***eine wirtschaftsweite Transportkostensteigerung von 9,4 %
- in absoluten Zahlen € 4,7 Mrd. p.a. -***

erwarten.

Dies entspricht 1,5 Mal dem Einnahmenvolumen aus der LKW-Maut von € 3,2 Mrd. im Jahr 2006!

	Ist-Kosten-	Nach Umsetzung neues Recht	
	Volumen 2006	Steigerung	Volumen
	Mrd. €	%	Mrd. €
(1) Ladungsverkehr „Depotgebunden“	15,4	8,1	16,6
(2) Ladungsverkehr „Tramp	5,9	16,1	6,8
(3) System-Fernverkehr	5,9	3,0	6,1
(4) System-Nahverkehr	2,6	19,0	3,1
(5) Flächenverkehr ohne festes System	4,8	18,0	5,7
(7) Transporte mit Spezialfahrzeugen	1,4	8,6	1,5
(6) Werk-Nahverkehr	5,0	1,3	5,1
(8) Werk-Fernverkehr	8,8	8,6	9,6
Gesamt	49,8	9,4	54,5

Tabelle: Hochrechnung des wirtschaftsweiten Kosteneffektes des neuen Fahrpersonalrechts differenziert nach Verkehrs-Einsatztypen

Aus den vielfältigen Erkenntnissen der Studie zu den „IST“-Einsatzstrukturen und den zu erwartenden betrieblichen Auswirkungen des neuen Fahrpersonalrechts auf die deutsche Transportwirtschaft sind Folgende hervorzuheben:

- Die **neue Reduzierung der Lenkzeiten für sich allein führt zu eher geringen Auswirkungen**, da – mit wenigen Ausnahmen – die zulässigen Lenkzeit-„Budgets“ bisher nicht voll ausgeschöpft werden und deshalb nicht limitierend sind.
- Die **drastische Reduzierung der zulässigen durchschnittlichen Arbeitszeit**, sowie die verminderte Flexibilität der zeitlichen Lage von Ruhezeiten führen hingegen **zu kräftigen Produktivitätsverlusten**, weil die „Zeitfenster“, während derer die LKW-Fahrer arbeiten dürfen, immer weniger mit den von der Transportwirtschaft nicht beeinflussbaren „Zeitfenstern“ der Güterannahme und Verladung von Industrie und Handel übereinstimmen.
- Große **Teile der zulässigen - nunmehr reduzierten - Arbeitszeiten der Fahrer werden mit Warten sowie Vor- und Nachbereitungsarbeiten an den Be- und Entladestellen auf unproduktive Weise „verschwendet“**. Deren Organisation und Kontrolle liegt nicht im Einflussbereich der Transportbetriebe, sondern in dem der „verladenden“ Wirtschaft, der Umschlags- und Terminalaktivitäten.

Die dargestellten Ergebnisse sind als eine „virtuelle Momentaufnahme“ zu verstehen. Das heißt, dass die ermittelten Schätzungen unter der Prämisse berechnet wurden, dass das neue Fahrpersonalrecht zu einem nahen Zeitpunkt vollständig umgesetzt ist. Dies bedeutet, dass noch keine längerfristigen Folgewirkungen auf das Verhalten und die Geschäftspraktiken der verladenden Wirtschaft, ebenso wie die Strukturen der Transport- und Logistikwirtschaft ausgelöst und berücksichtigt worden sind. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass beides nicht ganz realistisch ist:

- Die vollständige **Umsetzung des neuen Fahrpersonalrechts ist ein Prozess**, der einige Zeit in Anspruch nehmen wird.

- Parallel zu diesem Umsetzungsprozess werden sich im Laufe der Zeit **Veränderungen der Angebots- und Nachfragestrukturen für die Transportwirtschaft** ergeben, die die Wirkungen im Zeitverlauf modifizieren.

Neue Preis- und Prozessvereinbarungen zwischen Transporteuren und deren Auftraggebern für die Zukunft, die als Folge der Wirkungen des neuen Fahrpersonalrechts getroffen werden, müssen die jeweils gegebenen Bedingungen des Einzelfalls individuell berücksichtigen. Die vorgestellten Untersuchungsergebnisse zu Produktivitäts- und Kostenveränderungen sollen nicht als allgemein gültige, absolute Vorgabe sondern als neutrale betriebswirtschaftliche Orientierung für solche Vereinbarungen dienen.

V. Konsequenzen und erste Empfehlungen

Die aus der Studie gewonnenen Daten und Einsichten führen zu folgenden Einschätzungen der Konsequenzen und daraus abgeleiteten ersten Empfehlungen der Autoren:

- Die deutsche und europäische Wirtschaft muss sich auf eine **deutliche zusätzliche Kostenbelastung aufgrund der vollständigen Umsetzung** des neuen Fahrpersonalrechts einstellen – ein **Preis für zusätzliche Straßenverkehrssicherheit**.
- Die **Prozesse der Systematisierung** der deutschen Transportwirtschaft müssen fortgeführt werden. Dabei ist aber festzuhalten, dass nach der oben beschriebenen Kostenexplosion der letzten Jahre Optimierungspotenziale vielfach kaum noch bestehen. Ansätze können die Entkoppelung der Fahrereinsätze und Fahrzeugumläufe bieten oder die Fahrer-Weiterbildung und die intelligente Nutzung neuer Dispositions-, Crewplanungs-, Organisations- und Technologiemöglichkeiten in den Betrieben.
- Ein erhebliches Entlastungspotenzial und eine Stoßrichtung künftiger gemeinsamer Bemühungen der Transportdienstleister und der Verlager muss in der **Entlastung der Fahrer von Wartezeiten und nicht mit dem Transport zwingend verbundener Vor- und Nachbereitungsarbeiten** liegen. Dies erfordert eine einvernehmliche Umschichtung von Aktivitäten, Verantwortlichkeiten und Kosten von den Fahrern auf die „stationären“ Mitarbeiter in den Logistikzentren, Versand- und Warenannahmestellen sowie die zeitliche Entkoppelung von Be- und Entladetätigkeiten und entsprechende neue Abrechnungsstrukturen.
- An die Verantwortlichen für die Bereitstellung der Straßengüterverkehrs-Infrastruktur ist die Empfehlung zu richten, **alle Möglichkeiten der Infrastrukturverbesserung, wie z.B. eine ausreichende Parkraum-Bereitstellung auszuschöpfen**. An die Aufsichtsorgane ist zu appellieren, durch eine pragmatische Kontrollpraxis dazu beizutragen, dass sich zu erwartende kontraproduktive Wirkungen des neuen Fahrpersonalrechts hinsichtlich Verkehrssicherheit und Arbeitsplatzattraktivität zumindest in Grenzen halten.

Fraunhofer Arbeitsgruppe für Technologien
der Logistikdienstleistungswirtschaft ATL
Nordostpark 93, 90411 Nürnberg

Logistik-Kompetenzzentrum Prien GmbH
Joseph-von-Fraunhofer-Str. 9, 83209 Prien

Prof. Peter Klaus, D.B.A./Boston Univ.

Karl Fischer

Email info@atl.fraunhofer.de

info@lkzprien.de

(Exec Summary 2008-07)