



**BUNDESAMT
FÜR
GÜTERVERKEHR**



**Marktbeobachtung
Güterverkehr**

**Sonderbericht: Verwendung von CEMT-Genehmigungen im
internationalen Straßengüterverkehr**



Verwendung von CEMT*-Genehmigungen im internationalen Straßengüterverkehr

1 Ausgangslage

Die Auswirkungen der Liberalisierungsmaßnahmen des europäischen Verkehrsmarktes im Jahr 1998 auf die Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs wurden durch das BAG untersucht.

Dabei zeigte sich, dass neben der Ausweitung von Kapazitäten des Straßengüterverkehrs aufgrund der Liberalisierung in jüngster Zeit beachtliche Kapazitäten aus den osteuropäischen Staaten auf den westeuropäischen Verkehrsmarkt drängen und dabei Marktstörungen verursachen.

Bedingt durch die krisenhafte wirtschaftliche Entwicklung in einigen GUS-Staaten und der damit verbundenen Nichtauslastung vorhandener Transportkapazitäten des grenzüberschreitenden Verkehrs, operieren große osteuropäische Verkehrsunternehmen ohne Berührung ihres Heimatlandes auf dem westeuropäischen Verkehrsmarkt.

Die großzügige Ausstattung der osteuropäischen Länder mit CEMT-Genehmigungen, die zum Teil in keiner nachvollziehbaren Beziehung zur Wirtschaftskraft dieser Länder stehen, schaffen dafür die verkehrsrechtlichen Voraussetzungen (s. Anlage).

Da die vorhandenen Transportkapazitäten in einigen dieser Länder - besonders in Weißrußland und Bulgarien - offensichtlich das verfügbare Genehmigungskontingent noch übersteigen, häufen sich in den letzten Monaten Fälschungen und Manipulationen verschiedenster Art beim Einsatz der CEMT-Genehmigungen. Das gilt auch für die Drittstaatengenehmigungen (sog. bilaterale Genehmigungen), die im Ergebnis von Verkehrsverhandlungen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern der EU und den jeweiligen MOE-Staaten vereinbart werden.

Das Bundesamt für Güterverkehr sieht sich daher veranlaßt, gesondert über diesen Sachverhalt zu berichten.

2 Die Funktion der CEMT-Genehmigungen und die Verteilung auf die Mitgliedsstaaten

Die Europäische Konferenz der Verkehrsminister (CEMT) hat mit der Einführung der CEMT-Genehmigungen im Jahr 1974 günstige Bedingungen für die Entwicklung des Güterausstausches zwischen damals 18 Mitgliedsstaaten geschaffen. Inzwischen verteilt sich das CEMT-Genehmigungskontingent im Jahr 1999 auf 38 Staaten.



*CEMT: Conférence Européenne des Ministres des Transports

Mit CEMT-Genehmigungen können zwischen den Mitgliedstaaten der CEMT Güterbeförderungen im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr durchgeführt werden. Dabei muss sich die Be- und Entladestelle im Hoheitsgebiet verschiedener Mitgliedsstaaten befinden, die Beförderungen mittels CEMT-Genehmigung können auch **ohne** Durchfahrt durch das jeweilige Heimatland durchgeführt werden.

Mit Beschluss der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister von 1998 in Kopenhagen wurde festgelegt, dass ab Januar 1999 das gesamte Basiskontingent im Verhältnis 1: 2 in "grüne" oder im Verhältnis 1: 4 in "supergrüne" Genehmigungen umgewandelt werden kann. Hiermit soll der Einsatz umweltfreundlicher und sicherer Fahrzeuge in ganz Europa gefördert werden. Den Mitgliedsstaaten stand es nunmehr frei, ihr jeweiliges Basiskontingent für das Jahr 1999 ausschließlich in "supergrüne" Genehmigungen umzutauschen.

Beim Einsatz "grüner" Lkw sind bestimmte Lärmemissions-Grenzwerte einzuhalten und die Abgasemissions-Grenzwerte für diese Fahrzeuge müssen der "EURO 1" Norm entsprechen. Für die "supergrünen" Lkw gelten die gleichen Lärmemissions-Grenzwerte, die Abgasemissions-Werte müssen der "EURO 2" Norm entsprechen und zusätzlich sind bestimmte Auflagen an die Sicherheits-technik (Unterfahrschutz, Antiblockiersystem, Fahrtenschreiberausstattung, Geschwindigkeitsbegrenzer u.ä.) zu erfüllen.

Durch die mögliche Umwandlung des Basiskontingentes aller Mitgliedsstaaten in Höhe von 5.689 CEMT-Genehmigungen in "grüne" und "supergrüne" Genehmigungen stehen tatsächlich 14.657 CEMT-Genehmigungen für grenzüberschreitende Güterbeförderungen für das Jahr 1999 zur Verfügung, davon 4.026 Genehmigungen für "grüne" Lkw und 9.380 Genehmigungen für "supergrüne" Lkw.

Neben dieser gewollten **qualitativen** Verbesserung der Fahrzeuge ist ein beachtlicher **quantitativer** Zuwachs bei der Fahrzeugkapazität durch das mögliche Tauschprinzip eingetreten.

Den MOE- und GUS-Staaten stehen 7.511 CEMT-Genehmigungen zur Verfügung. Damit erreichen diese Staaten einen beachtlichen Anteil von 51 % der insgesamt vorhandenen Genehmigungen. Davon wurden 70 % der Genehmigungen für „supergrüne“ Lkw und 24 % für „grüne“ Lkw erteilt. Damit liegen die MOE- und GUS-Staaten beim Einsatz umweltfreundlicher Fahrzeuge unter Verwendung von CEMT-Genehmigungen über dem Durchschnitt aller CEMT-Mitgliedstaaten.

Vergleichsweise verfügt Deutschland über insgesamt 1.026 CEMT-Genehmigungen (342 "grüne" und 684 "supergrüne" Genehmigungen).



Der Verlauf der Güterbeförderungen mit CEMT-Genehmigungen ist in Fahrtenberichtsheften nachzuweisen. Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, die Ausnutzung der Genehmigungen für multilaterale Beförderungen zu kontrollieren. Die zuständigen Behörden sind berechtigt, bei Nichtauslastung oder vorrangiger bilateraler Beförderung mit einem Mitgliedstaat, die Genehmigung einzuziehen.

3 Probleme bei der Verwendung von CEMT-Genehmigungen durch Transportunternehmen aus Osteuropa

Durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einigen osteuropäischen Staaten zeigen sich in Deutschland und anderen westeuropäischen Staaten seit einiger Zeit negative Auswirkungen bei der Verwendung von CEMT-Genehmigungen durch osteuropäische Unternehmen. Dies führt dazu, daß osteuropäische Transportunternehmen zunehmend die Durchführung von Güterbeförderungen auf den westeuropäischen Verkehrsmarkt verlagern. Dabei ist zu bedenken, daß der Anteil der deutschen Beförderer am grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr mit den MOE-Staaten - bei sinkender Tendenz im Vergleich zu den vergangenen Jahren - lediglich 13,3 % beträgt.

Neben dem bereits genannten CEMT-Kontingent stehen für den bilateralen Straßengüterverkehr zwischen Deutschland und den MOE- und GUS-Staaten jährlich mehrere hunderttausend Fahrtgenehmigungen zur Verfügung. Notwendige Kontingenterweiterungen erfolgen überwiegend durch die Ausgabe „grüner“ Genehmigungen bei gleichzeitiger Verringerung der allgemeinen Fahrtgenehmigungen.

Durch die großzügige Ausstattung der osteuropäischen Staaten mit Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr konnten der Reformprozeß in diesen Ländern und die Handelsbeziehungen mit den westeuropäischen Ländern gefördert werden.

Diese günstigen Rahmenbedingungen haben mehrere Unternehmen aus EU-Mitgliedstaaten, u. a. auch aus Deutschland genutzt, um in bestimmten osteuropäischen Staaten wie Bulgarien, Weißrußland und in der Ukraine leistungsfähige Straßentransportunternehmen zum Teil aus der Substanz der ehemaligen staatlichen Verkehrskombinate aufzubauen. Aus der Sicht der genannten Staaten wurden diese Initiativen als eine unmittelbare wirtschaftliche Unterstützung angesehen.

Die im internationalen Straßengüterverkehr eingesetzten Lastkraftfahrzeuge der Unternehmen aus den osteuropäischen Staaten erfüllen überwiegend die neuesten technischen Anforderungen an Lärmschutz und Abgasreduzierung. Damit wird gewährleistet, dass die wesentlich erweiterten CEMT-Genehmigungskontingente durch die Ausgabe von „grünen“ bzw. „supergrünen“ Genehmigungen auch durch die osteuropäischen Transportunternehmen in Anspruch genommen werden können.



Ein wesentlicher Grund für den erheblichen Umfang von Beförderungen osteuropäischer Transportunternehmen innerhalb Westeuropas, d. h. ohne dass die Beförderungen osteuropäische Staaten tangieren, besteht darin, dass bei der Festsetzung der CEMT-Kontingente für mehrere MOE-Staaten die Wirtschaftstätigkeit und der Außenhandelsumfang dieser Staaten nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

So erreicht der Außenhandelsumfang der Länder Bulgarien und Weißrußland einen Anteil von 2,9 % vom gesamten Außenhandelsumfang der MOE-Staaten mit der EU, während der Anteil der CEMT-Genehmigungen für diese Länder 12,1 % beträgt.

Andererseits erreichen die Länder Polen und Tschechien einen Anteil am Außenhandelsumfang der MOE-Staaten mit der EU von 33,4 %, während der Anteil der CEMT-Genehmigungen jedoch für diese Länder nur 10,6 % beträgt.

Ein weiterer Gesichtspunkt für die mangelnde Auslastung von Kapazitäten des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs bei einigen MOE-Staaten leitet sich aus der krisenhaften Entwicklung der Wirtschaft in der Russischen Föderation ab. Der Außenhandel Deutschlands mit der Russischen Föderation ist im vergangenen Jahr um 13 % gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Der grenzüberschreitende Straßengüterverkehr zwischen Deutschland und Rußland verminderte sich im zweiten Halbjahr 1998 um über 50 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Auch im bisherigen Verlauf des Jahres 1999 sind keine grundlegenden Veränderungen zu erkennen. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass insbesondere Lastkraftfahrzeuge aus Weißrußland und Bulgarien bisher für grenzüberschreitende Beförderungen in hohem Umfang zwischen Westeuropa und der Russischen Föderation eingesetzt wurden.

Besonders seit Beginn des Jahres 1999 ist zu beobachten, dass bedingt durch die kritische wirtschaftliche Lage in bestimmten MOE-Staaten vorhandene leistungsfähige Lkw-Kapazitäten auf den Markt der EU drängen. Ausgestattet mit den dafür geeigneten CEMT-Genehmigungen dürften schätzungsweise 1.200 Fahrzeuge aus verschiedenen MOE-Staaten derzeit überwiegend auf dem innergemeinschaftlichen Markt der EU eingesetzt werden. Diese Entwicklung führt aufgrund der ungleichen Wettbewerbsbedingungen zu deutlichen Spannungen zwischen Transportunternehmen aus bestimmten ost- und westeuropäischen Staaten.

Beim Einsatz der osteuropäischen Fahrzeuge mit Fahrpersonal aus den jeweiligen Ländern beklagen deutsche Unternehmen, dass dabei die üblichen Beförderungspreise bis zu 30 % unterboten werden. Bei Straßenkontrollen zeigt sich, dass die Fahrer häufig über keine entsprechende Arbeitsgenehmigung bzw. Aufenthaltsgenehmigung verfügen. Bisher wurden bei dem Verdacht auf Zuwiderhandlungen gegen das Sozialversicherungsrecht bzw. gegen das Arbeitserlaubnisrecht die zuständigen Hauptzollämter und Arbeitsämter einbezogen. In einigen Fällen wurde die Polizei zur Kontrolle hinzu-



gezogen, um weitergehende Maßnahmen zu ermöglichen. Darüber hinaus hat das BAG keine eigenen Befugnisse.

Die Kostenvorteile der osteuropäischen Transportunternehmen, vor allem aufgrund des hohen Lohn- und Sozialkostengefälles sind so erheblich, dass die daraus entstehenden Wettbewerbsvorteile gegenüber den westeuropäischen Transportunternehmen durch andere geeignete Maßnahmen nicht auszugleichen sind.

Hinzu kommt eine deutliche Zunahme des Einsatzes von gefälschten CEMT-Genehmigungen durch bestimmte osteuropäische Transportunternehmen. Von Seiten des Bundesamtes wurden bereits häufig gefälschte CEMT-Genehmigungen eingezogen. Die getroffenen Feststellungen lassen in einigen Staaten auf einen erheblichen Fälschungsumfang schließen, der das Gesamtsystem der Kontingentsverteilung untergräbt.

Darüber hinaus zeigt sich aus Erkenntnissen des Straßenkontrolldienstes, dass ein Teil der osteuropäischen Unternehmen unzulässigerweise innerhalb Deutschlands Kabotagebeförderungen, besonders im Anschluß an grenzüberschreitende Beförderungen, durchführten.

Diese Gesamtentwicklung verstärkt den bereits erheblichen Wettbewerbs- und Preisdruck innerhalb des gewerblichen Straßengüterverkehrs.

Durch die Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes hat sich die Disponibilität beim Einsatz der verfügbaren Kapazitäten am Markt erhöht. Der Verdrängungswettbewerb zwischen den Transportunternehmen hat dadurch an Intensität wesentlich zugenommen. Zum Teil dürfte die verschärfte Konkurrenzsituation auch dazu beigetragen haben, dass die Beanstandungen des Bundesamtes bei Straßenkontrollen, ausgedrückt in der Beanstandungsquote, wegen Nichteinhaltung von Verkehrsvorschriften, bei deutschen Unternehmen von 20 % auf 24 % angestiegen sind.

Aus der verkehrswirtschaftlichen Gesamtsituation leitet sich ebenfalls kein Anspruch auf eine notwendige Kapazitätserweiterung ab. Bereits über einen Zeitraum von mehreren Jahren ist beim Mengenaufkommen im Güterverkehr, bedingt durch den anhaltenden Trend des ständigen Rückgangs des Massengüteranteils, kaum ein Zuwachs festzustellen. Das Wachstum bei der Gütertransportleistung von jährlich 4 bis 5 % wird fast ausschließlich im Fern- und grenzüberschreitenden Güterverkehr erzielt. Dafür stehen jedoch ausreichend Transportkapazitäten zur Verfügung.



Aus den bisherigen Erkenntnissen geht hervor, dass sowohl hinsichtlich der künftigen Bestimmung der Kontingente für die einzelnen CEMT-Mitgliedstaaten als auch auf dem Gebiet der Kontrolle über die Genehmigungsverwendung und Ausnutzung ein Handlungsbedarf besteht.

Übersicht zum Außenhandel der Europäischen Union mit den MOE-Staaten und zur Aufteilung der CEMT-Genehmigungen

Land	Außenhandel		Basis-Kontingent	CEMT - Genehmigungen (Anzahl)			Anteil %
	Mio. ECU	Anteil %		grün	supergrün	Gesamt	
Polen	32.010	19,2	153	200	132	352	4,7
Tschechien	23.604	14,2	141	120	324	444	5,9
Slowakei	7.350	4,4	128	-	512	512	6,8
Ungarn	18.611	11,2	141	12	420	492	6,6
Rumänien	8.000	4,8	141	58	448	506	6,7
Bulgarien	3.411	2,0	141	80	404	484	6,4
Estland	2.816	1,7	128	-	512	512	6,8
Lettland	2.294	1,4	128	-	512	512	6,8
Litauen	2.588	1,6	128	-	512	512	6,8
Slowenien	9.584	5,7	128	224	64	288	3,8
MOE assoz.	110.267	66,2	1357	754	3.840	4.614	61,3
Albanien	938	0,6	120	-	-	120	1,6
Kroatien	5.591	3,4	128	204	64	278	3,7
Bosnien	583	0,4	145	112	64	249	3,3
Makedonien	1.239	0,7	128	128	60	237	3,2
MOE gesamt	118.618	71,3	1.878	1.198	4.028	5.498	73,1
Rußland	41.958	25,2	234	300	196	531	7,2
Ukraine	4.073	2,4	128	-	412	437	5,8
Weißrußland	1.330	0,8	141	140	284	424	5,6
Moldau	302	0,2	153	153	82	291	3,9
Georgien	211	0,1	120	-	280	330	4,4
GUS	47.873	28,7	776	593	1.254	2.013	26,9
MOE & GUS	166.491	100	2.654	1.791	5.282	7.511	100

Quellen:

- Außenhandelsinformation BMWi (1996)
- Tabellarische Übersicht (CEMT; Stand Januar 1999)

Anmerkung:

Bei der Russischen Föderation hoher Anteil von flüssigen Brennstoffen mittels Seeverkehr und Rohrleitungstransport.