



Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur

Fahrermangel im deutschen Straßengüterverkehr – Strukturelle Treiber und verkehrs- politischer Handlungsbedarf

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister
für Verkehr und digitale Infrastruktur

Nr.1/2020

Fahrermangel im deutschen Straßengüterverkehr – Strukturelle Treiber und verkehrs- politischer Handlungsbedarf

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur

Februar 2020



Inhaltsverzeichnis

1	Handlungsbedarf für die deutsche Verkehrspolitik	4
1.1	Fahrermangel im Straßengüterverkehr als verkehrspolitisches Problem	4
1.2	Ursachen, aktueller Stand und Prognose des Fahrermangels in Deutschland	8
2	Bisherige und aktuelle Maßnahmen der deutschen Verkehrs- und Arbeitsmarktpolitik	11
2.1	Förderprogramm des BMVI	11
2.2	Qualifizierungsprogramm der Bundesagentur für Arbeit	11
2.3	Änderung des Fahrpersonalgesetzes	12
2.4	Aufnahme in das Innovationsprogramm Logistik 2030	13
2.5	Zwischenfazit zu den bisher ergriffenen Maßnahmen	13
3	Impulse und Empfehlungen für weitere verkehrspolitische Maßnahme	14
3.1	Erleichterungen für den Berufseinstieg	14
3.2	Steigerung der Jobattraktivität	16
3.3	Positive Imagebildung des Berufs	18
3.4	Fazit zu den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats	19
	Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats	20

1 Handlungsbedarf für die deutsche Verkehrspolitik

1.1 Fahrermangel im Straßengüterverkehr als verkehrspolitisches Problem

Im Straßengüterverkehr besteht auch bei einer konjunkturbedingten Entschärfung bereits heute in mehreren Ländern Zentral-Europas ein erheblicher Fahrermangel. Für die Zukunft ist in Deutschland mit einer bedeutenden Verschärfung des Problems zu rechnen. Der Fahrermangel hat volkswirtschaftliche Auswirkungen und betrifft nahezu alle Wirtschafts- und Lebensbereiche. Um die Versorgungssicherheit der Bevölkerung und der Wirtschaft zu gewährleisten, sind kurz-, mittel- und auch langfristig deutlich mehr Berufskraftfahrer nötig. Der Wissenschaftliche Beirat beim Minister für Verkehr und digitale Infrastruktur warnt davor, dass sich der Lkw-Fahrermangel in Deutschland schon in absehbarer Zeit zu einem großen Problem auch für die Leistungskraft der deutschen Wirtschaft entwickeln kann. Um dies abzuwenden, ist ein verstärktes politisches Engagement erforderlich.

Das Verständnis von Berufskraftfahrern umfasst die Transportkategorien Lkw-Nah- und Fernverkehr sowie die Kurier-, Express und Paketdienste (KEP). Es betrifft das Führen von Fahrzeugen wie Transportern bis 3,5 Tonnen sowie von Lkws ab 3,5 bis zu 44 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht. Nachfolgend steht der Lkw-Fernverkehr im Mittelpunkt.

Das Problem des Fahrermangels kann weder durch technologische Entwicklungen noch durch Verlagerungen auf andere Verkehrsmittel mittelfristig in ausreichendem Maß gelöst werden. Technologische Alternativen im Straßenverkehr wie autonomes Fahren und Platooning, welche den Bedarf an Berufskraftfahrern reduzieren würden, sind noch weit von einer Markteinführung entfernt und stehen kurz- bis mittelfristig nicht als Substitut zur Verfügung. Für das autonome Fahren fehlen zudem die Voraussetzungen einer flächendeckenden digitalen Infrastruktur. Eine nennenswerte Verlagerung auf den Verkehrsträger Schiene ist nicht möglich. Denn aufgrund massiver operativer Probleme im Bereich Wagenladungsver-



kehr und erheblicher Kapazitätsengpässe auf wichtigen Trassenabschnitten kann die Bahn in absehbarer Zeit keine zusätzlichen größeren Sendungsvolumina von der Straße übernehmen. Auch der Ausbau des Schienennetzes und Digitalisierungsinitiativen der Bahn stellen keine Alternativen zu einer Lösung des Problems des Lkw-Fahrermangels dar.

Aus umweltpolitischer und insbesondere klimapolitischer Sicht wünscht man sich derzeit einen Rückgang des Lkw-Verkehrs und des Gütertransports insgesamt. Dies kollidiert allerdings mit den wirtschaftlichen Entwicklungen, die nach allen Prognosen zu einem Anstieg des Straßengüterverkehrs führen werden. In der Umweltpolitik gilt der Grundsatz einer graduellen und langfristigen Anpassung zugunsten umweltverträglicher Verkehrsmittel, möglichst ohne plötzliche und dramatische Belastungen für Wirtschaft und Gesellschaft. Um diesen Grundsatz auch beim Güterverkehr umzusetzen, muss das Problem des Lkw-Fahrermangels abgemildert werden, selbst wenn mittel- und langfristig eine partielle Güterverkehrsverlagerung weg von der Straße anzustreben ist.

Einen gewissen Hebel stellen noch zu realisierende Effizienzsteigerungen in den Bereichen Infrastruktur, Verkehrsmanagement und Logistik dar. Sie ermöglichen kurz- und mittelfristig höhere Lkw-Auslastungsgrade und damit einhergehend (bei konstantem Sendungsvolumen) eine etwas kleine-

re Anzahl der einzusetzenden Lkws. Dies trägt zumindest leicht zur Entspannung des Fahrermangels bei. Infrastrukturausbau, verbesserte Planungen sowie optimiertes Straßen-, Verkehrs- und Baustellenmanagement sind somit als Maßnahmen zur Begegnung des Fahrermangels zu sehen und zu fördern. Sie werden das Problem des Fahrermangels aber nicht lösen können.

Entlastungen des einheimischen Arbeitsmarktes durch den Einsatz von Fahrpersonal aus dem Ausland bei inländischen Unternehmen sind wichtig, aber nicht beliebig ausweitbar. Die europaweit zunehmende Transportnachfrage bedingt, dass ausländische Fahrer ihren Beruf vermehrt in ihren Heimatländern ausüben. Die Integration von Fahrern aus dem Nicht-EU-Ausland ist in großer Zahl schwierig und unterliegt gesetzlichen Beschränkungen. Erleichterungen für die Anwerbung und Ausbildung ausländischer Arbeitskräfte stellen daher zwar eine wichtige politische Handlungsoption dar, die auch in den folgenden Empfehlungen aufgegriffen wird, doch werden sie allein nicht reichen. Zudem unterliegt ihre Wirksamkeit Risiken, die von Entwicklungen in anderen Ländern beeinflusst werden.

Grundsätzlich vertritt der Wissenschaftliche Beirat die Auffassung, dass eine Branche ihre wirtschaftlichen Probleme selbst angehen muss. Dreh- und Angelpunkt für eine Lösung des Problems Fahrermangel sind Lohnerhöhungen und Verbesserungen der

Arbeitsbedingungen für Lkw-Fahrer am Markt. Solche Marktanpassungen finden bereits statt und werden in Zukunft weiter erfolgen. Es besteht aber die Sorge, dass die marktlichen Anpassungsprozesse – wie graduelle Lohnerhöhungen oder Effizienzsteigerungen – ohne verkehrspolitische Flankierung nicht rechtzeitig und in ausreichendem Maße stattfinden werden. Als Folge drohen dann erhebliche Anpassungszwänge mit negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsabläufe.

Graduelle Marktanpassungen werden durch verschiedene Faktoren erschwert. Dies hat mit der besonderen Situation Deutschlands als wichtiges Ursprungs- und Destinationsland für Güterverkehre einerseits und als zentrales europäisches Transitland andererseits zu tun. So wurden in Deutschland beispielsweise im Jahr 2016 insgesamt gut 257 Mio. Fahrten im Bereich Güterverkehr durchgeführt und dabei Güter mit einem Gesamtgewicht von über 3,1 Mrd. Tonnen transportiert (Güterverkehrsstatistik, BMVI 2020). Der Anteil ausländischer Mautgebührenzahler belief sich 2018 in Deutschland auf insgesamt 41,7% (Mautstatistik, BAG 2018). Daher sind in Deutschland permanent eine große Zahl von ausländischen Lkws unterwegs, welche im Rahmen der Kabotage-Regelungen – oder aber deren teilweiser Unterlaufung – eine stets drohende, potenzielle Konkurrenz für die inländischen Transporteure dar-

stellen. Der Markt zeigt offensichtlich eine hohe Wettbewerbsintensität, so dass kaum Spielräume für Preiserhöhungen bestehen.

Hinzu kommt, dass die Betreiber schwerer Lkws in der letzten Zeit einem wachsenden Konkurrenzdruck durch eine neuartige Fahrzeugkategorie ausgesetzt sind. Fahrzeuge mit bis zu 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht und einer kleinen Schlafkabine über dem Führerhaus sind nach derzeit geltendem Recht von der Mautpflicht befreit und auch den Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten nicht unterworfen. Ferner gelten für diese Fahrzeuge keine Wochenendfahrverbote und keine generellen Geschwindigkeitsbegrenzungen. Damit sind diese Fahrzeuge hoch agil einzusetzen und fahren zu sehr niedrigen Grenzkosten, zumal auch sie oft aus Nachbarländern mit niedrigeren Einkommensniveaus und Mineralölsteuern kommen, um den deutschen Markt zu bedienen. Der schnell wachsende Marktanteil dieser Fahrzeuge führt zu einem erhöhten Bedarf an Fahrern und oftmals zu erhöhten Emissionen und Straßenbelastungen, selbst bei konstantem Sendungsvolumen.

Die inländischen Unternehmen des Schwerlastverkehrs zögern daher mit Preiserhöhungen, da sie unkalkulierbare Marktanteilsverluste gegenüber den Konkurrenten befürchten müssen. Zudem sind auf dem Straßengüterverkehrsmarkt viele Kleinstunter-



nehmen aktiv, die 1-5 Fahrzeuge, 1-10 Mitarbeitende und geringe Eigenkapitalreserven haben. Bei diesen Marktteilnehmern ist davon auszugehen, dass ihre prekäre Position am Markt kaum Preiserhöhungen erlaubt. Wenn die Transportunternehmen generell den Spielraum für Preiserhöhungen gering einschätzen, dann müssen sie auch gegenüber Kostenerhöhungen zurückhaltend sein. Hinsichtlich des Fahrermangels werden sie daher nur sehr zögerlich Lohnerhöhungen oder mit Zusatzkosten verbundene Verbesserungen der Arbeitsbedingungen der Fahrer anbieten. Es droht eine Verschleppung der notwendigen Anpassungen, die branchenweit zu einer Zuspitzung des Problems des Fahrermangels führen kann.

Hinzu kommt, dass Transportunternehmen die Arbeitsbedingungen ihrer Fahrer nur unvollständig kontrollieren können. Auf der Strecke werden die Arbeitsbedingungen insbesondere durch die relative Knappheit von Park- und Übernachtungsmöglichkeiten und die Prozesse bei den Güterterminals (siehe dazu genauer Abschnitt 3.2) beeinträchtigt. Die Verschlechterung der realen Arbeitsbedingungen wird begleitet von der Erosion des ehemals vorteilhaften Berufsbildes.

Der Markt steht damit zwar weiterhin in erster Linie selbst in der Verantwortung, die nötigen Anpassungen zu schaffen, braucht dabei aber zumindest temporär verkehrspolitische Unterstützung und wirksame Fördermaßnahmen. Ohne verkehrspolitische

Flankierung sind Anpassungsprozesse mit weitreichenden negativen Folgen zu befürchten.

Eine in diesem Zusammenhang denkbare Maßnahme wäre die Lockerung der Kabotage- und Entsendebeschränkungen in Deutschland. Doch sie wäre ein zweischneidiges Schwert. Ausländische Unternehmen würden sich in Deutschland stärker entfalten können. Dies würde einerseits die drohenden Engpassprobleme bei Lkw-Fahrern für Wirtschaft und Gesellschaft abmildern. Andererseits würden jedoch angesichts der beschriebenen Situation der inländischen Unternehmen diese vor noch stärkere Anpassungszwänge gestellt werden und viele Anbieter müssten den Markt verlassen. Dies liegt auch daran, dass die Kontrollen von Mindestlohn, Sicherheits- und Qualitätsstandards bei Lkws und Fahrern, die nur vorübergehend im Lande sind, sowie die Haftungsdurchsetzung bei ausländischen Unternehmen schwieriger sind als bei inländischen Anbietern. Ob die inländische Branche dann in der Lage wäre, Strukturanpassungen wie Lohnerhöhungen für Lkw-Fahrer und Verbesserungen des Berufseinstiegs besser zu meistern, erscheint fraglich. Die Politik hat sich im Koalitionsvertrag eindeutig gegen eine Lockerung der Kabotage-Regelungen ausgesprochen. Sollte eine solche Lockerung später in Betracht gezogen werden, wäre die Branche deutlich besser darauf vorbereitet, wenn zuvor wirksame Maßnahmen greifen würden, die das Prob-

lem des Fahrermangels abmildern. Die folgende Stellungnahme nimmt die gültigen Regelungen des Kabotage- und Entsenderechts als gegeben und diskutiert in diesem Rahmen Maßnahmen zur Milderung des Fahrermangels.

1.2 Ursachen, aktueller Stand und Prognose des Fahrermangels in Deutschland

Zunächst gilt es, die Ursachen des Fahrermangels in Deutschland aufzuzeigen. Mittels statistischer Prognosen wird auf dieser Basis ein Zukunftsbild aufgezeigt, welches Rückschlüsse auf den verkehrspolitischen Handlungsbedarf erlaubt.

Ursachen des Fahrermangels

In einer Studie des Bundesverbands für Logistik (BVL) aus dem Jahre 2017 wird ein Mangel an qualifizierten Bewerbern als Hauptgrund für offene Stellen in der Transport- und Logistikbranche identifiziert. Der Fachkräftemangel wird von 74 Prozent der Befragten als primärer Faktor für unbesetzte Stellen in Unternehmen angegeben. 80 Prozent der Befragten bemerken zudem, dass die Anzahl an geeigneten Bewerbern für eine Stelle in den letzten Jahren zurückgegangen ist.

Ein Grund für den Mangel an qualifizierten Bewerbern ist die Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011. Die Bundeswehr als Ausbildungsstätte für spätere Berufskraftfahrer hat dadurch beachtlich an Bedeutung verloren. Zum Vergleich: Im letzten Jahr der Wehrpflicht (2010) haben 17.800 Menschen eine Kraftfahrausbildung bei der Bundeswehr erfolgreich abgeschlossen, im Jahr 2018 waren es nur noch ca. 11.000 Personen.

Der demografische Wandel in Deutschland begründet ebenfalls den Mangel an Fahrern. Der Anteil der unter 20-jährigen an der Gesamtbevölkerung ist zwischen 1950 und 2018 von 30 Prozent auf 18 Prozent gesunken. Eine anhaltende Abnahme dieser Altersgruppe wird bis ins Jahr 2060 durch das Demografie-Portal des Bundes und der Länder prognostiziert. Trotz hoher Nettozuwanderung und leicht gestiegener Geburtenrate findet weiterhin eine verstärkte Alterung der Bevölkerung in Deutschland statt. Laut der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes sinkt die Bevölkerung im Erwerbsalter bis zum Jahr 2035 um 4-6 Millionen Menschen (Destatis). Mangelnder Nachwuchs führt laut Bundesamt für Güterverkehr (BAG) auch zu einer Verschiebung in der Altersstruktur der Berufskraftfahrer. Waren im Jahr 2012 noch 23,2 Prozent der Fahrer der Altersgruppe 55-65 Jahre zuzuordnen, sind es im Jahr 2017 bereits 26,5 Prozent.



Die Altersgruppe von Fahrern über 65 Jahren stieg im gleichen Zeitraum von einem Wert bei null auf 2,5 Prozentpunkte an. Dem gegenüber steht die Altersgruppe der Fahrer zwischen 25-55 Jahren: Diese sank von 74 Prozent im Jahr 2012 auf 68,4 Prozent (2017). Die Nachwuchsgruppe mit Fahrern unter 25 Jahren sank im selben Zeitraum von 2,8 Prozent auf 2,6 Prozent.

Auch das unattraktive Berufsbild des Berufskraftfahrers gilt als zentraler Faktor des Fahrer mangels. Insbesondere im Lkw-Fernverkehr sind Fahrer lange Zeit von ihren Familien getrennt und sozial isoliert. Die Verbreitung der Telematik und des digital unterstützten Trackings von Lkws führen zum Bild des „gläsernen“ Fahrers – im Gegensatz zum früheren „König der Landstraße“ mit vielen subjektiv empfundenen Freiräumen. Begrenzte Weiterbildungsmöglichkeiten und eine oftmals als respektlos empfundene Behandlung der Fahrer an den Rampen als „letztes Glied in der Kette“ verschärfen das unattraktive Berufsbild.

Nicht zuletzt begünstigen unattraktive Arbeitsbedingungen den Fahrer mangel. Wachsendes Verkehrsaufkommen und eine überlastete Verkehrsinfrastruktur bedingen immer mehr Staus und erhöhen den Zeitdruck. Denn die eng vorgegebenen Zeitfenster an den Rampen, die einsatzsynchrone Anlieferkonzepte und der Mangel an Stell- und Parkplätzen für Lkws führen bei gleichzeitigem Zwang zur Einhaltung von Lenk- und Ruhezeitregelungen zu

hohem Stress für die Fahrer. Schließlich sind die Raststätten-Kapazitäten mit Zugang zu Basis-Services wie WC und Dusche zu knapp bemessen.

Aktueller Stand

Laut einer Befragung der Bundesvereinigung Logistik (BVL) sind 78 Prozent der Logistikdienstleister von einem Mangel an qualifizierten Fachkräften betroffen. Die Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit aus dem Dezember 2019 weist die Fachkräftegruppe Berufskraftfahrer in allen deutschen Bundesländern außer Mecklenburg-Vorpommern mit der Bezeichnung „Fachkräftemangel“ aus und erkennt diese Berufsgruppe damit als Mangelberuf an (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019). Die Berufsgruppe Berufskraftfahrer wurde dahingehend auf die Positivliste der Bundesagentur für Arbeit gesetzt, um eine gezielte Zuwanderung von Fachkräften in Ausbildungsberufe zu ermöglichen.

Laut Deutschem Speditions- und Logistikverband (DSL) fehlen der Logistikbranche allein in Deutschland aktuell etwa 45.000 Berufskraftfahrer mit weiter schnell steigender Tendenz. In Deutschland scheiden aktuell jährlich ca. 30.000 Berufskraftfahrer altersbedingt aus dem Berufsleben aus. Demgegenüber stehen lediglich knapp 17.000 Personen, welche durch eine Ausbildung zum Berufskraftfahrer hinzugewonnen werden (Bundesverband Güterverkehr, Logistik und Entsorgung BGL).

Die Verkehrsleistung im deutschen Straßengüterverkehr belief sich im Jahr 2017 auf insgesamt 484 Mrd. Tonnenkilometer. Gegenüber dem Vorjahr (2016) bedeutet das ein verzeichnetes Wachstum von 1,7 Prozent. Der Anteil des Verkehrsträgers Straße betrug dabei 74 Prozent an der gesamten Verkehrsleistung zu Lande (Straße, Schiene, Wasserstraße). Die Beförderungsmenge im Straßengüterverkehr stieg im Vergleich zum Vorjahr im Jahr 2018 um 1,2 Prozent auf insgesamt 3,2 Mrd. Tonnen an (Destatis). Der Lkw-Bestand in Deutschland betrug gut 3,1 Millionen Fahrzeuge (inkl. Fahrzeuge bis 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht) zum 01.01.2019 und verzeichnet damit ein Wachstum von 3,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr (Kraftfahrtbundesamt KBA).

Zukünftige Entwicklung

Laut einer Umfrage der BVL erwarten rund 82 Prozent der befragten Logistikdienstleister langfristig negative bis stark negative Auswirkungen des Fachkräftemangels in der Logistik auf den eigenen Unternehmenserfolg. Gemäß der Internationalen Straßenunion (IRU) werden bis zum Jahr 2027 ca. 185.000 Berufskraftfahrer in Deutschland fehlen, gemessen an der Anzahl der Berufskraftfahrer in Deutschland im Jahr 2016 von gut 1.1 Millionen Personen ein beachtlicher Anteil.

Bei dieser Prognose des Fahrer Mangels ist der zu erwartende Anstieg der Verkehrsleistung noch nicht mitberücksichtigt. Gleichzeitig weist aber die Verkehrsprognose des BMVI bezüglich der Verkehrsleistung des Straßengüterverkehrs in Deutschland bis ins Jahr 2030 einen Anstieg auf 607 Mrd. Tonnenkilometer aus und vermerkt damit ein Wachstum von über 20 Prozent gegenüber dem Jahr 2017. Der Nutzfahrzeugbestand wird mittelfristig bis zum Jahr 2040 von heute knapp 3,15 Mio. auf 3,5 Mio. Fahrzeuge ansteigen (Shell).

Damit ist festzuhalten: Die Nachfrage nach Transportangeboten im Straßengüterverkehr wird in Deutschland voraussichtlich weiter steigen. Die Zahl der verfügbaren Lkw-Fahrer wird gleichzeitig deutlich abnehmen. In der Folge ist mit verstärkten Frachtraumengpässen und anhaltend einbrechenden Service-Levels zu rechnen. Es ist demnach dringend Abhilfe gefordert. Der Verkehrspolitik kommt dabei eine wichtige flankierende Rolle zu.



2 Bisherige und aktuelle Maßnahmen der deutschen Verkehrs- und Arbeitsmarktpolitik

2.1 Förderprogramm des BMVI

Die Bundesregierung hat ein Programm zur Förderung der Aus- und Weiterbildung, Qualifizierung und Beschäftigung in Unternehmen des Güterkraftverkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen aufgelegt. Das Programm startete 2009 und ist unbefristet angelegt. Die Förderung wird in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses gewährt. Bei betrieblichen Ausbildungsverhältnissen zum Berufskraftfahrer werden bis zu 50% der zuwendungsfähigen Kosten gefördert. Die Förderung erhöht sich für mittlere Unternehmen auf 60% und für kleine Unternehmen auf 70%. Pauschal werden 50.000 € als zuwendungsfähige Kosten pro Ausbildungsverhältnis anerkannt.

Ziel des Förderprogramms ist die Erhöhung der Anzahl an Personen, welche sich für eine Aus- und Weiterbildung im Berufsfeld Berufskraftfahrer entscheiden.

In den ersten vier Jahren nach Beginn der Maßnahme (2009-2013) stieg die Anzahl an abgeschlossenen Ausbildungsverträgen bei Berufskraftfahrern

in Deutschland von 4.800 (in 2009) auf 7.300 (in 2013) an. In einem zweiten Zeitraum (2013-2016) war ein anhaltender Rückgang der abgeschlossenen Ausbildungsverträge von Berufskraftfahrern auf insgesamt 6.800 im Jahr 2016 zu verzeichnen. Im darauffolgenden Jahr (2017) erhöhte sich die Anzahl wiederum auf knapp 7.100. Insgesamt ist trotz des wechselhaften Verlaufs eine gewisse mittelfristige Zunahme der Anzahl abgeschlossener Ausbildungsverträge seit Beginn der Maßnahme zu verzeichnen (Destatis). Verglichen mit der Anzahl altersbedingter Abgänge von Fahrern pro Jahr ist die Anzahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge allerdings weiterhin sehr niedrig.

2.2 Qualifizierungsprogramm der Bundesagentur für Arbeit

Basierend auf der Anerkennung der Berufskraftfahrer als Mangelberuf führt die Bundesagentur für Arbeit ein umfassendes Qualifizierungsprogramm durch, das Transportunternehmen die Möglichkeit gibt, bei der Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft mitzuwirken. Im Rahmen einer Teilqualifizierung können Teil-

nehmende die klassische Berufsausbildung segmentiert in einzelne Themenkomplexe absolvieren. Diese Lehrgänge sind bei der Bundesagentur förderbar in Gestalt von Bildungsgutscheinen (bis zu 100% der Kosten). Bei Absolvierung sämtlicher Module kann ein Berufsabschluss erworben werden.

Mit dem vorliegenden Qualifizierungsprogramm hat sich die Bundesagentur für Arbeit auf lediglich einen Ansatzpunkt fokussiert: Schulung und Einsatz von Geflüchteten im Berufsfeld Berufskraftfahrer. Über die Zielerreichung und Wirkung der Maßnahme liegen keine Daten vor.

2.3 Änderung des Fahrpersonalgesetzes

Ein von der EU-Kommission initiiertes Gesetzespaket (EU-Richtlinie 2002/15/EG und EU-Verordnung 561/2006) wurde von Deutschland im Rahmen der Änderung des Fahrpersonalgesetzes im Jahr 2017 umgesetzt. Kernaussage der Gesetzesänderung ist, dass Berufskraftfahrer ihre wöchentliche Ruhezeit nicht mehr im Fahrzeug verbringen dürfen. Durch die Neuregelung will die Bundesregierung Sozialstandards für die Fahrer schützen und die Verkehrssicherheit erhöhen. Bei Zuwiderhandlungen drohen Unternehmen Geldbußen in einer Höhe von bis zu 1.500 EUR.

Die Fahrer müssen aufgrund dieser Regelung für längere Ruhezeiten entweder nach Hause fahren oder eine

Unterkunft beziehen. Die Verfügbarkeit preiswerter Unterkünfte ist allerdings viel zu knapp und deren Ausstattung zudem oft ungenügend. Die Absicht, Fahrer durch Vorgaben zu schützen, erzielt einen konträren Effekt. Denn Fahrer bevorzugen oftmals die Übernachtung in den generell komfortabel ausgestatteten Lkws nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass sie damit die ihnen zustehenden, steuerfreien Spesensätze nicht ausgeben müssen, aber auch, um die Fahrzeuge vor Diebstahl bewachen zu können. Die mangelnde Flexibilität für Fahrer erschwert die Ausübung des Berufes zusätzlich und schadet dem Berufsimago.

Ausländische Fahrer werden durch die Regelung stärker betroffen als inländischer Fahrer, denn die Kosten einer Heimfahrt ins Ausland sind im Schnitt sicherlich absolut höher als zu einem inländischen Standort und gegebene Kosten von Übernachtung oder Heimfahrt sind für ausländische Fahrer aufgrund ihres niedrigeren Gehalts relativ höher als für inländische Fahrer. Daher könnte die Maßnahme den Effekt haben, für die inländischen Unternehmen den Konkurrenzdruck durch ausländische Unternehmen etwas abzumildern und ihnen somit Spielraum für eine Lohnerhöhung zu eröffnen. Ob dies tatsächlich der Fall ist und ob es die negativen Auswirkungen der Regelung für die eigenen Fahrer überkompensiert, ist nicht bekannt. Auch ist fraglich, ob Wettbewerbspolitik in dieser Form sinnvoll



ist. Insgesamt sieht der Wissenschaftliche Beirat die aktuelle Regelung eher kritisch und empfiehlt eine Revision (siehe Kapitel 3.2).

kungskontrolle der bisherigen Maßnahmen.

2.4 Aufnahme in das Innovationsprogramm Logistik 2030

Drohende Versorgungsengpässe aufgrund des Fahrermangels im Logistiksektor rücken immer mehr ins Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit. Eine Verbände-Initiative aus Transport, Logistik, Industrie und Handel hat einen Fünf-Punkte-Plan gegen Logistik-Engpässe und Fahrermangel entwickelt. Der Bundesverkehrsminister hat hierbei die Schirmherrschaft für eine Imagekampagne übernommen.

Die Beseitigung des Fahrermangels in Deutschland wurde durch den Bundesverkehrsminister in das Innovationsprogramm Logistik 2030 des BMVI aufgenommen. Diese Maßnahme ist als positives Signal an die Branche und deren Akteure zu werten.

2.5 Zwischenfazit zu den bisher ergriffenen Maßnahmen

Die bisherigen Maßnahmen zeigen, dass die deutsche Verkehrspolitik versucht hat, einzelne Akzente zu setzen. Der Gesamteindruck ist jedoch, dass die Maßnahmen keineswegs ausreichen, um dem Problem des Fahrermangels wirksam entgegenzutreten. Zudem fehlt bislang eine Wir-

3 Impulse und Empfehlungen für weitere verkehrspolitische Maßnahme

Der Wissenschaftliche Beirat skizziert im Folgenden eine systematische, breiter als bisher angelegte Politik zur Linderung des Fahrermangels, die von der Erleichterung des Berufseinstiegs über die Steigerung der Jobattraktivität bis zu einem Marketing für ein positives Berufsbild reicht. Da es jedoch keinen „Königsweg“ zur Lösung des Problems gibt, ist eine Kombination verschiedener Impulse nötig, in die sich die bisher ergriffenen Maßnahmen (siehe Kapitel 2) als Bestandteile oder ausbaufähige Ansätze eingliedern lassen.

Die Impulse orientieren sich an den identifizierten Ursachen des Fahrermangels in Deutschland und sind als Anregungen an die Verkehrspolitik zu verstehen. Eine umfassende Analyse der Wirkungen jedes einzelnen Vorschlags kann hier nicht geleistet werden. Generell ist zu konstatieren, dass alle beschriebenen Impulse das Potenzial haben, den Fahrermangel zu lindern, darüber hinaus aber auch mit Nebeneffekten verbunden sein können, die bei einer Umsetzung zu bedenken wären.

3.1 Erleichterungen für den Berufseinstieg

Eine erste Klasse an Maßnahmen zielt darauf ab, den Berufseinstieg zu er-

leichtern bzw. für bestimmte Personengruppen überhaupt erst zu ermöglichen. Potenzielle Erleichterungen beim Zugang zum Führerschein dürfen dabei nicht zu Lasten der Verkehrssicherheit gehen. Beispiele aus dem Ausland zeigen Potentiale dafür auf, Ausbildungsprozesse zu verschlanken und mit entsprechenden Anreizsystemen zu kombinieren.

In diese Richtung geht der Vorschlag, einen (ggf. eingeschränkten) Lkw-Führerschein bereits mit 17 Jahren zu ermöglichen. Eine „Jugendlichkeitsproblematik“ – analog zum Pkw – wäre in diesem Fall nicht zu erwarten, jedoch müsste altersbedingten körperlichen und geistigen Besonderheiten Rechnung getragen werden (z.B. schnellere Ermüdung im jungen Alter). Die Maßnahme darf nicht als Vorstufe für die Einführung des Pkw-Führerscheins mit 17 missverstanden werden, sondern ist klar als Teil einer Berufsausbildung zu sehen.

Anknüpfend an das bereits initiierte Förderprogramm des BMVI ist es unabhängig vom Alter der Kandidaten denkbar, eine finanzielle Förderung des Führerscheinenerwerbs oder die Auszahlung eines Bonus vom Staat bei Abschluss einer Fahrerausbildung und anschließender Arbeit im Beruf auszu-



loben. Auch die Umschulung von Arbeitnehmern mit anderem Hintergrund (Quereinsteiger) kann auf diese Art unterstützt werden. Die Teilnahme an solch einem Programm sollte auch in die Aufnahme einer entsprechenden Tätigkeit münden und nicht nur als Zugang zu einem kostenlosen Führerschein gesehen werden. Auf besonders restriktive Anforderungen ist in dieser Hinsicht allerdings zu verzichten. Es reicht, wenn der Erwerb des geförderten Führerscheins mit einer zeitlich begrenzten „Schnuppertätigkeit“ im Fahrerberuf verbunden wird. Die Aufnahme der Tätigkeit muss auch nicht beim ausbildenden Unternehmen erfolgen, um die Förderfähigkeit zu erhalten.

Sinnvoll erscheint zudem die Optimierung / Straffung des Qualifikationsprozesses, bei unveränderter Qualität der Ausbildung bzw. uneingeschränkter Aufrechterhaltung etablierter und bewährter Anforderungen an die Qualifikation als Berufskraftfahrer. Denkbar ist dabei eine beschleunigte Grundqualifikation durch ein modulares Qualifizierungsprogramm, in dem eine Grundqualifikation für einen leichten Einstieg ebenso enthalten ist wie modulare Vertiefungen (ggf. gefördert) nach Bedarf (Stufenprogramm). Diese Vertiefungen, die in der Regel mit Blick auf die Anforderungen im jeweiligen Unternehmen erfolgen, könnten über eine Bezuschussung für die betroffenen Unternehmen zusätzlich erleichtert werden. Als generelles Beispiel mag hier Öster-

reich dienen, wo ein Programm mit halber Lehrzeit (1,5 statt wie bisher 3 Jahre Ausbildungszeit) bereits in einigen Landesteilen umgesetzt wurde.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Deutschland sollte die Akquise ausländischer Arbeitnehmer angestrebt und erleichtert werden. Dazu gehören auch Social-Media-Aktivitäten wie etwa Flagship-Programme. Eine Prüfung und ggf. Beseitigung bestehender bürokratischer Hürden, z.B. bei der Anerkennung ausländischer Führerscheine, hält der Wissenschaftliche Beirat für angebracht. Man kann auch über eine stark geförderte Um- oder Nachschulung der Fahrerkenntnisse auf Basis eines ausländischen Führerscheins nachdenken. Um Arbeitnehmer aus dem europäischen Ausland anzulocken, kann ein kombiniertes Angebot von Fahrerausbildung, Sprachkurs, weiteren Integrationsprogrammen und vorübergehendem Wohnraum aufgesetzt werden. Dies würde ausländischen Arbeitnehmern, die am deutschen Arbeitsmarkt interessiert sind, die Gelegenheit für einen Einstieg geben, dies mit einer Berufsausbildung in einer Branche, die langfristig Arbeitskräftebedarf aufweisen wird, zu verbinden. Solche Programme können speziell auch Flüchtlingen zugänglich gemacht werden, um deren Eingliederung zu fördern.

3.2 Steigerung der Jobattraktivität

Eine zweite Klasse von Maßnahmen adressiert die Attraktivität des Kraftfahrerberufs. Dazu gehören übergeordnete Aspekte wie etwa die finanzielle Situation der Arbeitnehmer oder bessere Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auf der Detailebene betrifft dies die konkreten Arbeitsbedingungen der Lkw-Fahrer. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen zielen dabei sowohl auf die Gewinnung potenzieller Interessenten am Fahrerberuf als auch auf die langfristige Bindung bereits für den Beruf gewonnener Fahrer ab.

Ein zentraler Aspekt bei der Entscheidung für oder gegen den Kraftfahrerberuf ist zweifellos die Entlohnung. Entsprechend muss es Ziel sein, deutliche Lohnsteigerungen für Lkw-Fahrer zu erreichen. Für dieses Bestreben zuträglich könnten gezielte Mautbefreiungen für Unternehmen mit Fahrzeugen sein, die überdurchschnittlich wenig Emissionen ausstoßen. Umgekehrt könnte auch eine Mauterhebung von kleineren Lkw (unter 7,5 Tonnen) in Erwägung gezogen werden, die dann entsprechend Spielraum für höhere Margen bei den größeren Lkws schaffen könnte. In die Neugestaltung des Lkw-Mautsystems könnte auch eine Anreizsetzung in Verbindung mit der Fahrzeugauslastung einbezogen werden.

Die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland würde auch durch die Vermittlung von langfristigem Wohnraum für die Fahrer unterstützt werden. Eine solche Unterstützung von staatlicher Seite kann einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Nationen bedeuten, in denen ein solches Angebot nicht vorhanden ist. Dieser Service kann auch inländischen Arbeitskräften angeboten werden, wenn für sie Umzüge nötig werden. Für inländisches ebenso wie für ausländisches Fahrpersonal wichtig erscheinen Programme zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Nicht zu vernachlässigen ist zudem das Weiterbildungsangebot für Fahrer (sowohl mit unmittelbarem Bezug zur Fahrtätigkeit als auch darüber hinaus) sowie die Möglichkeit, derartige Angebote auch wahrzunehmen. Entsprechende Konzepte zur fahrerischen Weiterbildung, z.B. durch den Einsatz von mobilen Fahrsimulationen sowie die Einbindung von Fahrzeugherstellern, sind im Ausland bereits zu beobachten (siehe z.B. Volvo Group Australia Driver Academy). Aber auch die zunehmende Digitalisierung, die zweifellos eine Herausforderung für die Branche darstellt, kann im Kontext Weiterbildung als Chance verstanden und aufgegriffen werden nach dem Motto „Digitalisierung verändert den Beruf, schafft ihn aber nicht ab“. Entsprechende Weiterbildungsangebote sowie diesbezügliche Anpassungen in den Ausbildungsprogrammen können



zusätzlich geeignet sein, den Beruf für potenzielle Interessenten attraktiver zu machen.

Der Verbesserung der Arbeitsbedingungen während der Touren dient eine Förderung für das Aufrüsten von Parkplätzen und Raststätten im Hinblick auf Services wie Zugang zu sanitären Einrichtungen (Dusche / WC) sowie Verfügbarkeit von Internet oder Bewachung der Fahrzeuge. Dies gilt auch für privat betriebene Stationen. Um neue und größere Raststätten und Parkplätze zu errichten, sollte der Bund die betroffenen Kommunen finanziell kompensieren, so zum Beispiel für eine (verbindlich zu vereinbarenden) verstärkte polizeiliche Präsenz bei diesen Anlagen und in ihrem räumlichen Umfeld. Bei sehr großen Anlagen, für deren konkrete Standorte es ausreichende räumliche Flexibilität gibt, könnte der Bund ein Ausschreibungsmodell für die Kommunen mit der Diktion aufsetzen, dass diejenige Kommune, welche die geringsten Kompensationszahlungen fordert, einen Zuschlag für die Errichtung der Anlage mit dem Zuschuss erhält. Die Refinanzierung solcher Bundeszahlungen kann über die Lkw-Maut erfolgen. Denn die der Lkw-Maut zugrundeliegende Wegekostenrechnung berücksichtigt alle im Zusammenhang mit den Bundesfernstraßen entstehenden Kosten. Dabei werden Kosten von speziell für Lkws eingerichteten Raststätten und Parkplätzen auch voll den Lkws angelastet.

In diesem Zusammenhang erscheint auch eine Revision des Fahrpersonalgesetzes in Bezug auf das zwingende Verbringen der wöchentlichen Pausenzeiten außerhalb des Fahrzeuges geboten. Das Bestreben der Bundesregierung, Sozialstandards für die Fahrer schützen, ist zwar prinzipiell zu unterstützen. Jedoch legt die Erfahrung seit Einführung des Gesetzes nahe, dass dessen aktuelle Ausgestaltung von den Fahrern nicht als Schutz, sondern vielmehr als finanzielle Verschlechterung wahrgenommen wird, und damit der Attraktivität des Kraftfahrerberufs abträglich ist. Entsprechend empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat eine mit EU-Recht kompatible Neufassung des Gesetzes, sodass längere Pausen mit Übernachtungen im Fahrzeug erlaubt werden, wenn Mindeststandards im Fahrzeug (Kabine) und am Parkplatz (sanitäre Anlagen) erfüllt sind. Zusammen mit den zuvor beschriebenen Anstrengungen für eine Aufrüstung von Parkplätzen und Raststätten sollte sich dann eine Verbesserung der Bedingungen für die Fahrer ergeben.

Eine besondere Situation entsteht für die Fahrer an den Rampen von Hubs und Distributionszentren. Be- und Entladeslots werden im Vorfeld einzelnen Fahrzeugen zugeteilt, wobei die Algorithmen der Slotvergabe sich an optimierten Abläufen in den Hubs und nicht an den Touren der Lkws ausrichten. Das Verpassen eines zugeordneten Slots führt in der Regel dazu, dass ganze Touren zusammenbrechen

und zudem empfindliche Strafzahlungen für die Transportunternehmen fällig werden. Entsprechend groß ist der Druck auf die Fahrer, die Slots zu treffen. Die Fahrer planen deshalb Zeitpuffer in der Nähe der Rampen ein, z.B. auf nahe gelegenen Autobahnparkplätzen. Vor den Rampen rücken die Lkws dann schrittweise auf. Dieses Aufrücken gilt als Lenkzeit, obwohl die Fahrzeuge größtenteils stehen. Dieses Gesamt-Phänomen löst einen großen Stressfaktor bei den Fahrern aus. Mit gezielten Fördermaßnahmen kann das BMVI auf die Verbreitung digitaler Instrumente einwirken, welche die Slot-Planung mit der Tourenplanung kombinieren und so den Druck auf die Fahrer reduzieren.

3.3 Positive Imagebildung des Berufs

Eine weitere Kategorie von Maßnahmen zielt auf die öffentliche Wahrnehmung des Berufsbildes Kraftfahrer ab. Hier ist ein breites Spektrum an Maßnahmen denkbar.

Anknüpfend an die Arbeitsbedingungen erfahren Lkw-Fahrer oftmals keine ausreichende Wertschätzung, insbesondere beim Kundenkontakt an den Be- und Entladestellen sowie in der breiten Öffentlichkeit, etwa in Anbetracht des großen Lkw-Aufkommens auf den Autobahnen. Dies kann als Hemmnis bei der Berufswahl wirken. Die verkehrspolitische Förderung von Image-

Kampagnen zugunsten der Lkw-Fahrer wäre ebenso hilfreich wie die Unterstützung des Auslobens von CSR-orientierten¹ Awards für Unternehmen, die einen besonders fairen und respektvollen Umgang mit Lkw-Fahrern pflegen.

Weitere denkbare Maßnahmen adressieren das Image der Logistik- und Transportbranche allgemein. Davon profitiert auch das Berufsbild des Lkw-Fahrers.

Generell notwendig erscheint eine Förderung des Berufsimages durch ein aktiveres Marketing sowohl von Seiten der Arbeitgeber als auch von öffentlicher Seite. Dazu gehört z.B. das Bewerben des Berufs in Schulen, etwa mit Hilfe eines „rollenden Arbeitsplatzes“ einschließlich Demonstrationsmaßnahmen an Lkws. Die beruflichen Möglichkeiten, die sich aus den in Kapitel 3.2 beschriebenen Maßnahmen ergeben, sind mit einer geeigneten Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen. Es ist davon auszugehen, dass nicht jeder Flottenbetreiber über die Kapazitäten oder Kompetenzen verfügt, die notwendige Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Unterstützung von öffentlicher Seite, z.B. hinsichtlich der strategischen Ausrichtung zur Akquise von Fahrern, ist hier erforderlich.

Als besondere Zielgruppe sind Frauen zu fördern. Im Jahr 2017 betrug der

¹ CSR: Corporate Social Responsibility, Unternehmerische Sozialverantwortung.



Frauenanteil bei sozialversicherungspflichtigen Berufskraftfahrern lediglich 1,7 Prozent. Hier liegt deutliches Potential, auch vor dem Hintergrund technologischer Entwicklungen und der damit verbundenen Reduzierung der Anforderungen an die Körperkraft. Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sind sinnvollerweise auch konkret auf diese Zielgruppe und deren Wünsche und Bedürfnisse zuzuschneiden.

Jegliche Imageförderung muss dabei mit Fingerspitzengefühl betrieben werden. Denn eine positivere Darstellung des Berufsbildes darf nicht tatsächliche Maßnahmen zur Behebung von Missständen (siehe auch Kapitel 3.2.) ersetzen, ansonsten wären sogar konträre Effekte zu befürchten.

3.4 Fazit zu den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats

Nicht zuletzt mit Blick auf die aktuelle Klimadebatte geht es bei verkehrspolitischen Maßnahmen zur Linderung des Fahrermangels keinesfalls darum, einen Modal Shift zugunsten der Straße zu bewirken. Vielmehr sollen die Maßnahmen notwendige Initiativen der Marktakteure flankieren, um die sich abzeichnenden negativen Konsequenzen wie eine Gefährdung der Versorgungssicherheit für die Bevölkerung abzuwenden.

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der deutschen Verkehrspolitik, Maßnahmen in den Bereichen Erleich-

terungen für den Berufseinstieg, Steigerung der Jobattraktivität und positive Imagebildung für den Beruf zu ergreifen, die deutlich über die bisher ergriffenen Maßnahmen hinausgehen. Dazu bedarf es einer umfassenden Aufarbeitung der hier unterbreiteten Vorschläge, um mögliche Nebeneffekte vor einer Umsetzung gezielt festzustellen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung legt der Wissenschaftliche Beirat darüber hinaus die Eruierung und Festlegung geeigneter Wirkungskontrollen nahe, die auch auf das Zusammenspiel mit den Initiativen der Marktakteure auszulegen sind

**Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur**

Prof. Dr.-Ing. Hartmut Fricke	Dresden
Prof. Dr.-Ing. Markus Friedrich	Stuttgart
Prof. Dr.-Ing. Regine Gerike	Dresden
Prof. Dr. Astrid Günemann	Wien
Prof. Dr. Hans-Dietrich Haasis	Bremen
Prof. Dr. Natalia Kliewer	Berlin
Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Knorr	Speyer
Prof. Dr.-Ing. Ullrich Martin	Stuttgart
Prof. Dr. Kay Mitusch (Vorsitzender)	Karlsruhe
Prof. Dr. Stefan Oeter	Hamburg
Prof. Dr. Tibor Petzoldt	Dresden
Prof. Dr. Gernot Sieg	Münster
Prof. Dr. Wolfgang Stölzle	St. Gallen
Prof. Dr.-Ing. Peter Vortisch	Karlsruhe
Prof. Dr. rer. nat. Hermann Winner	Darmstadt

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Geschäftsstelle d. Wiss. Beirats
Robert-Schuman-Platz 1, 53175 Bonn

Stand

Februar 2020

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium Verkehr und digitale Infrastruktur

Weitere Informationen im Internet unter

www.bmvi.de

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.