



Galerie Agora,
Rue du Marché aux Herbes 105, Bte 11
B-1000 Brussels
Telephone +32 2 285 46 60
Fax +32 2 280 08 17
Email: etf@etf-europe.org
www.etf-europe.org

European Transport Workers' Federation
Fédération Européenne des Travailleurs des Transports
Europäische Transportarbeiter-Föderation
Federación Europea de los Trabajadores del Transporte

ETF-Straßentransport

Die Straßeninitiative der Europäischen Kommission Was sie enthalten muss, um Sozialdumping und unlauteren Wettbewerb auf dem EU- Güterkraftverkehrsmarkt wirksam zu bekämpfen

**Eine Reihe konkreter ETF-Vorschläge zu den
Kabotagevorschriften und Berufszulassung**

Die ETF vertritt über 3,5 Millionen Transportarbeiter aus mehr als 230 Transportgewerkschaften und 41 europäischen Ländern in folgenden Sektoren: Straßentransport, Eisenbahn, Seeverkehr, Binnenschifffahrt, zivile Luftfahrt, Häfen, Tourismus und Fischerei. Die ETF ist der anerkannte Sozialpartner in sieben Ausschüssen für den europäischen sektoralen Sozialdialog, darunter der für Straßentransport.

Einstieg in die Thematik

Für das erste Halbjahr 2017 plant die Europäische Kommission (EC) den Start einer so genannten Straßeninitiative, mit der u.a. Sozial- und Marktzugangsprobleme des Sektors aufgegriffen werden sollen.

Die Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF) vertritt die Auffassung, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Sozialdumpings, zur Schaffung eines lautereren Wettbewerbsklimas unter Güterkraftverkehrsunternehmens und zur Intensivierung der Durchsetzung im Kraftverkehr im Zentrum der EC-Initiative stehen muss. Der Sektor bedarf einer dringenden Modernisierung, um seine Konformitätsbilanz zu verbessern, damit er Berufskraftfahrer für den Beruf gewinnen und ihnen unabhängig vom Mitgliedstaat der Ausübung ihrer Tätigkeit eine faire, nicht-diskriminierende Behandlung bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen anbieten kann.

Die ETF vertritt auch die Ansicht, dass der Gesetzgeber zum Erreichen der oben erwähnten Ziele lediglich einige Veränderungen an den für den Kraftverkehr geltenden rechtlichen EU-Rahmenbedingungen vornehmen muss, einer substanziellen Sammlung von Verordnungen und Richtlinien, deren Durchsetzungsgrad allerdings ernsthaft ins Hintertreffen geraten ist. Dementsprechend müssen die in der Folge vorgeschlagenen Abänderungen von den politisch Verantwortlichen in engem Zusammenhang mit den ETF-Vorschlägen zu Durchsetzungslösungen¹ betrachtet werden. Um zudem die nötige Glaubwürdigkeit in den Augen der Sozialpartner, Mitgliedstaaten und anderer Interessenvertreter im Kraftverkehr zu erlangen, muss der Vorschlag der zukünftigen Straßeninitiative der Europäischen Kommission mit einer Bewertung seiner Durchsetzbarkeit und Wirksamkeit bei der Behandlung der Probleme des Sektors einhergehen.

¹ “Die letzten Schritte auf dem Weg zu einem vollwertigen Durchsetzungsszenario im EU-Kraftverkehr. Ein ETF-Vorschlag für die politisch Verantwortlichen”: <http://www.etf-europe.org/etf-4002.cfm>



Konkrete ETF-Vorschläge zu Kabotage-Vorschriften (Verordnung (EG) Nr. 1072/2009)

Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 regelt den Zugang nicht-gebietsansässiger Güterkraftverkehrsunternehmen zu den inländischen Güterkraftverkehrsmärkten der Mitgliedstaaten mit dem Ziel, Verzerrungen auf diesen Märkten vorzubeugen, in einem Kontext, in dem es EU-weit unverändert Unterschiede bezüglich Lohnniveau, Steuer-/Arbeitsregelung usw. gibt. Die Verordnung schreibt vor, dass Kabotage-Tätigkeit zeitweiliger Natur sein muss, und begrenzt vor diesem Hintergrund die Anzahl der Operationen auf drei in einem Höchstzeitraum von sieben Tagen für nicht-gebietsansässige Güterkraftverkehrsunternehmen, die ihrer Tätigkeit auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates nachgehen wollen, der nicht der ihrer Niederlassung ist. Seit ihrer Verabschiedung haben jedoch mehrere Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen eingeführt, mit denen die negativen Auswirkungen illegaler Kabotage auf ihre inländischen Beschäftigungs- und Güterverkehrsbedingungen beseitigt werden sollen. Das ist ein Anzeichen für unklare und schwer durchsetzbare Regeln. Daher ist es dringend und notwendig, einige gezielte Anpassungen des ordnungspolitischen EU-Rahmens für Kabotage vorzunehmen, damit die Regeln auch tatsächlich ihren Zweck erfüllen.

Problem

- Die Verordnung ist nicht durchsetzbar

Die Überprüfung der Einhaltung der Kabotage-Regeln ist ein riesengroßes Problem

- 1) Art. 8.4 der Verordnung untersagt Durchsetzungsbeamten, irgendwelche zusätzlichen Dokumente zu fordern, wenn sie die Einhaltung der Kabotage-Regeln überprüfen. Dann müssen beispielsweise Kontrollbeamte bei Straßenkontrollen bestimmen, ob das kontrollierte Güterkraftverkehrsunternehmen legale oder illegale Kabotage betreibt, indem sie verschiedene Dokumente und Daten wie Fahrtenschreiberdaten, Gemeinschaftslizenz des Güterkraftverkehrsunternehmens, CMR-Papiere (Frachtbriefe) vergleichen und gegenprüfen. Aus einer Bewertungsstudie der Europäischen Kommission zur Wirksamkeit von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und Verordnung (EG) Nr. 1072/2009² geht hervor, dass die Durchsetzungsbehörden CMR-Dokumente zwecks Durchsetzung der Kabotage-Regeln für unzureichend halten, und zwar mit Blick auf die 'Überprüfung des Anfangs der Kabotage-Tätigkeit, ihrer Verbindung zum grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr, die Berechnung des siebentägigen Zeitraums und die Ermittlung der in dem Zeitraum zurückgelegten Fahrten.' Problematisch an CMR-Frachtbriefen – so wird in der Studie betont – ist auch, dass sie leicht zu fälschen sind, bzw. dass ihre Vorlage bei Straßenkontrollen leicht zu verweigern ist. All das macht Kontrollen schwerfällig, zeitaufwändig und nicht schlüssig.
- 2) Art. 8.3 der Verordnung schreibt Güterkraftverkehrsunternehmen vor, klare Beweise für die Kabotage und eingehende grenzüberschreitende Beförderungen vorzulegen. Allerdings fehlt darin die klare Aufforderung, dass diese Beweise an Bord des Fahrzeugs aufzubewahren sind.

Schlupflöcher wie die oben erwähnten machen Straßenkontrollen völlig unwirksam bei der Suche nach Verstößen gegen die Kabotage-Verordnung. Warum sind Straßenkontrollen in diesem Kontext so wichtig? Ganz einfach weil sie in dem Mitgliedstaat erfolgen, der Schauplatz der Kabotage-Tätigkeit ist, der also wahrscheinlich eher von illegaler Kabotage betroffen ist, und in dem folglich das Interesse an einer Überprüfung der Einhaltung dieser Regeln durch die Güterkraftverkehrsunternehmen bei weitem größer ist. Im Gegensatz dazu werden Unternehmenskontrollen in dem Mitgliedstaat der

² Ex-post-Bewertung von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und Verordnung (EG) Nr. 1072/2009, Abschlussbericht, Ricardo, Dezember 2015



Niederlassung durchgeführt, für den die Kontrolle der Kabotage-Tätigkeit (Kontrolle der auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates durchgeführten Tätigkeiten) vielleicht keine Priorität darstellt.

- **Die Begriffsbestimmung der Kabotage enthält zweideutige Elemente**

Das trifft auf den Begriff 'Kabotage-Beförderung' zu, dessen Auslegung sich von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich unterscheidet (z.B. eine Beladung – mehrfache Entladungen, mehrfache Beladungen – eine Entladung oder Kombinationen davon). Diese unterschiedlichen Auslegungen wirken sich negativ auf die Durchsetzbarkeit der Regeln aus, führen zu Verstößen gegen den zeitweiligen Charakter der Kabotage und erzeugen Verzerrungen auf inländischen Güterkraftverkehrsmärkten. Das erklärt denn auch die verschiedenen Reaktionen und Maßnahmen jener Mitgliedstaaten, die der Kabotage-Tätigkeit am stärksten ausgesetzt sind. Und tatsächlich: Solange eine Beförderung so ausgelegt wird, dass sie mehrfache Be- und Entladungen umfasst, sind die Begrenzung auf drei Beförderungen binnen sieben Tagen Makulatur, Einschränkungen ein Muster ohne Wert und die vollständige Öffnung der inländischen Güterkraftverkehrsmärkte eine Tatsache, entgegen der erklärten Absicht des Gesetzgebers.

- **Die Verordnung versäumt es, den zeitweiligen Charakter der Kabotage zu erhärten**

Im Zentrum der Kabotage-Vorschriften steht deren zeitweiliger Charakter (höchstens drei Operationen binnen eines Höchstzeitraums von sieben Tagen auf dem Hoheitsgebiet irgendeines anderen Mitgliedstaates als dem, in dem das Güterkraftverkehrsunternehmen niedergelassen ist). Ein noch wichtigerer Aspekt: Kabotage darf nur im Anschluss an eine eingehende grenzüberschreitende Beförderung durchgeführt werden, sobald die auf dieser Fahrt beförderten Waren abgeliefert wurden. Allerdings vollziehen viele Güterkraftverkehrsunternehmen wiederholt grenzüberschreitende Fahrten mit Palettenladungen, usw., um sich dann für so viele Dreier-Operationen binnen eines siebentägigen Zeitraums wie möglich zu qualifizieren. Das ist eine weitere Methode, um die Regeln zu umgehen und aus der Kabotage eine dauerhafte Tätigkeit zu machen.

- **Den Unternehmen, die gegen die Kabotage-Regeln verstoßen, droht keine Aberkennung der Zuverlässigkeit und sie bleiben daher im Geschäft**

Laut der EU-Verordnung über die Berufszulassung zum Kraftverkehrsunternehmer (Verordnung (EG) Nr. 1071/2009) wird ein Güterkraftverkehrsunternehmen, das erwiesenermaßen systematisch gegen die für den Kraftverkehr geltenden EU-Rechtsvorschriften verstößt, Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens, das zur Aberkennung seiner Zuverlässigkeit und anschließend zum Entzug der Gemeinschaftslizenz (das Recht, auf dem Binnenmarkt aktiv zu sein) führen kann. Diese Information steht allen Mitgliedstaaten zur Verfügung, sodass nicht-rechtskonforme Unternehmen auch keine Lizenz von anderswo in der EU erhalten. Die Zuverlässigkeit von Güterkraftverkehrsunternehmen wird anhand einer Liste von rund 130 nach Schweregrad eingeteilten Verstößen getestet. Kabotage gehört nicht zu dieser Liste. Anders gesagt: Unternehmen, die Kabotage-Regeln missachten, droht nicht die Aberkennung der Zuverlässigkeit, und somit bleiben sie im Geschäft.

- **Kombinierter Verkehr ist vom Geltungsbereich der Kabotage-Verordnung ausgenommen**

Der kombinierte Verkehr bezeichnet den Transport von Gütern in Ladeeinheiten, auf der Schiene, auf dem Seeweg oder Binnengewässer, wobei der Kraftverkehr die erste und/oder letzte Etappe der Fahrt bildet, über eine Distanz, die zwischen dem Be- und dem Entladungspunkt 150 km nicht überschreiten darf. Der kombinierte Verkehr unterliegt einer 1992 verabschiedeten EU-Richtlinie (Richtlinie 92/106/EG), einer Zeit, in der die EU nur elf Mitgliedstaaten zählte, einer Gruppe mit einem gewissen Maß an Harmonisierung



der Märkte, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen. Eines der Ziele der Richtlinie zum kombinierten Verkehr war die Ankurbelung der Operationen durch die Liberalisierung der Straßenkabotage. Der kombinierte Verkehr galt tatsächlich als Vorläufer der Liberalisierung der Kabotage. Die Straßenetappe des kombinierten Verkehrs ist vom Geltungsbereich der heutigen Kabotage-Vorschriften ausgenommen, weil diese Etappe angeblich als Teil eines grenzüberschreitenden und nicht eines inländischen Verkehrs betrachtet wird. Der letzte Versuch der Europäischen Kommission zur Aufhebung der Kabotage-Beschränkungen für den EU-Güterkraftverkehrsmarkt stammt aus dem Jahr 2013. Seither haben eine Reihe von Studien derartig signifikante und anhaltende Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten – hinsichtlich Lohnniveau, sozialen Kosten, Steuerregelungen, Arbeitnehmerbestimmungen, usw. – offenbart, dass die EU für die Aufhebung der Kabotage-Beschränkungen noch nicht bereit ist. Im Kontext der jüngsten Entwicklungen fällt also das Verständnis schwer, wie eine 1992 verabschiedete Richtlinie immer noch 'kabotagefreie Zonen' aufrechterhalten kann, was sich auf die Arbeitsplätze und -bedingungen im Sektor auswirkt, inländische Unternehmen beeinträchtigt, von denen einige die Ausnahmeregelung als Widerspruch zu ihren Interessen³ wahrnehmen, und was den lautereren Wettbewerb sowie die Einhaltung von Beschäftigungs- und Sozialvorschriften in Grauzonen drängt und inländische Märkte aggressiv verzerrt.

Konkrete ETF-Vorschläge für eine bessere Kabotage-Verordnung

Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 zur Dokumentation der Kabotage durch die Abänderung von Art. 8.3 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 **verdeutlichen**, damit Güterkraftverkehrsunternehmen unmissverständlich vorgeschrieben wird, dass an Bord des Fahrzeugs eindeutige Beweise für die Kabotage-Beförderungen sowie die damit verbundene eingehende grenzüberschreitende Beförderung aufzubewahren sind. Das Versäumnis, diese Art von Beweisen bei Straßen- und Unternehmenskontrollen vorzulegen, führt zu Sanktionen gegen das Unternehmen.

Verbindliche Voranmeldung für Kabotage-Beförderungen einführen, deren Nachweis an Bord der Fahrzeuge aufzubewahren ist

Diese Voranmeldung bestünde aus einer einfachen Erklärung an die zuständigen nationalen Behörden spätestens zu Beginn des grenzüberschreitenden Transports, mit dem die Kabotage verknüpft ist, und würde die erforderlichen Informationen enthalten, um eine adäquate Kontrolle der Kabotage zu gewährleisten. Die Voranmeldung der Kabotage muss als klarer Nachweis der Kabotage-Beförderungen und der jeweiligen eingehenden grenzüberschreitenden Beförderung im Fahrzeug aufbewahrt werden. Das Versäumnis, die Voranmeldung bei Kontrollen vorzulegen, führt zur Verhängung von Sanktionen gegen das Güterkraftverkehrsunternehmen.

Einige Elemente der Begriffsbestimmung der Kabotage verdeutlichen, indem Art. 8 bzw. Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 abgeändert werden. Diese würden eine klare Definition einer 'Kabotage-Beförderung' im Sinne einer einmaligen Beladung / einmaligen Entladung als die einzig mögliche Definition in Einklang mit dem Geist der in der obigen Verordnung vorgeschriebenen 'zeitweiligen' Natur der Kabotage enthalten.

Die Begriffsbestimmung der Kabotage abändern, um ihre zeitweilige Natur besser zu stützen, indem eine Wartezeit für die an der Kabotage-Tätigkeit beteiligten Fahrzeuge eingeführt wird. Das würde bedeuten, dass ein Fahrzeug davon abgehalten wird, nach der letzten Kabotage-Beförderung auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats wieder in den kürzlich für die Mindestdauer einer Woche von der Kabotage betroffenen Mitgliedstaat zu fahren.

³ Europäische Kommission abschließende ex-post-Bewertungsbericht zur Richtlinie über den kombinierten Verkehr SWD(2016) 140 endg.



Zudem sollte die Anzahl der zulässigen Kabotage-Beförderungen auf eine in einem siebentägigen Höchstzeitraum begrenzt werden, und die Kabotage-Beförderung sollte strikt mit dem eingehenden grenzüberschreitenden Transport verknüpft sein. Das würde eine Abänderung von Art. 8 der Verordnung (EC) Nr. 1072/2009 voraussetzen.

Die ETF unterstützt nicht die Abschaffung der Begrenzung auf drei Kabotage-Beförderungen in Kombination mit der Kürzung des siebentägigen Zeitraums. In Anbetracht der beträchtlichen Unterschiede der Beschäftigungs- und Sozialbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten zum einen und der Probleme bei der Durchsetzung der Kabotage-Regeln andererseits hätte diese Maßnahme negative Auswirkungen auf die inländischen Arbeits- und Güterkraftverkehrsmärkte der EU-Mitgliedstaaten. Im Grunde wäre dies ein Schritt auf dem Weg zur vollständigen Liberalisierung des EU-Güterkraftverkehrsmarktes. Für ein Fahrzeug würde es ausreichen, einen grenzüberschreitenden Verkehr zu simulieren, indem einfach einmal alle drei bis vier Tage die Grenze des von der Kabotage betroffenen Mitgliedstaates überquert wird, um sich dann für einen weiteren Zeitraum von drei bis vier Tagen unbegrenzter Kabotage-Tätigkeit zu qualifizieren. Wie weiter oben erwähnt, liegt das echte Problem mit den Kabotage-Vorschriften heute darin, dass sie undeutlich und schwer durchsetzbar sind. Keines dieser Probleme wird gelöst, indem man die zulässige Höchstzahl der Kabotage-Beförderungen aufhebt und den siebentägigen Zeitraum verkürzt.

Kabotage in die Einstufung schwerwiegender Verstöße aufnehmen, die zur Aberkennung der Zuverlässigkeit führen, entweder durch eine Abänderung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 oder durch eine einfache Abänderung der Verordnung der Europäischen Kommission (EU) 2016/403 über die Einstufung schwerwiegender Verstöße gegen die Unionsvorschriften, die zur Aberkennung der Zuverlässigkeit der Kraftverkehrsunternehmen führen können.

Den Stichtag für die Umsetzung des 'intelligenten' Fahrtenschreibers vorziehen, indem man von Verordnung (EU) Nr. 165/2014 abweicht, um alle Fahrzeuge im internationalen Verkehr, Dreiländerverkehr und in der Kabotage abzudecken. Eine der Funktionen der nächsten Generation des digitalen Fahrtenschreibers – des so genannten 'intelligenten' Fahrtenschreibers – ist die obligatorische automatische Aufzeichnung des genauen Standortes von Fahrzeug und Kraftfahrer am Anfang und am Ende seines Arbeitstages sowie alle drei Stunden der kumulierten Lenkzeit. Zum ersten Mal überhaupt wird diese Funktion sichere Daten zur genauen Zeitspanne von Fahrzeug und Kraftfahrer auf dem Gebiet irgendeines Mitgliedstaates liefern. Natürlich wird der Fahrtenschreiber auch Aufzeichnungen zu eingehenden grenzüberschreitenden Transporten, mit denen Kabotage verknüpft ist, und auch Daten zu Tätigkeiten des kombinierten Verkehrs bereitstellen. Mit dem 'intelligenten Fahrtenschreiber' werden die Kabotage-Regeln vollständig kontrollierbar sein. Dabei spielt es keine Rolle, wie diese Regeln in Zukunft abgeändert werden. Die Hauptvorteile der Nutzung des 'intelligenten' Fahrtenschreibers zur Durchsetzung der Kabotage beruhen auf der Tatsache, dass die Daten zur genauen Standortbestimmung des Fahrzeugs:

- Abgesichert werden;
- Das Aufspüren illegaler Kabotage in Echtzeit, bei Straßenkontrollen, ermöglichen;
- Eine Kontrolle der früheren Einhaltung der Kabotage-Regeln durch das Güterkraftverkehrsunternehmen bei Unternehmenskontrollen ermöglichen, da die Güterkraftverkehrsunternehmen gemäß der neuen EU-Fahrtenschreiberregeln verpflichtet sind, die Fahrtenschreiberdaten zur genauen Standortbestimmung des Fahrzeugs ein Jahr lang am Unternehmensstandort zu speichern.



Den kombinierten Verkehr in den Geltungsbereich der Kabotage-Verordnung aufnehmen

Mit dieser Maßnahme wird sichergestellt, dass die Kabotage-Verordnung ihre Ziele vollständig erfüllt, da sie in Bezug auf den Marktzugang zum Erreichen gleicher Ausgangsbedingungen zwischen allen Güterkraftverkehrsunternehmen beitragen wird, und zwar unabhängig vom Mitgliedstaat ihrer Niederlassung. Der kombinierte Verkehr wird anhand des digitalen Fahrtenschreibers wirksam kontrolliert – daher auch die Bedeutung einer frühzeitigen obligatorischen Einführung des ‘intelligenten’ Fahrtenschreibers, um sämtliche Fahrzeuge im grenzüberschreitenden Verkehr, im Dreiländerverkehr und in Kabotage-Beförderungen (siehe weiter oben für mehr Details) abzudecken. Sobald der kombinierte Verkehr in den Geltungsbereich der Kabotage-Verordnung aufgenommen wird, lässt er sich ebenfalls anhand der Voranmeldung der Kabotage kontrollieren (siehe weiter oben für mehr Details).



Konkrete ETF-Vorschläge zur Berufszulassung (Verordnung (EG) Nr. 1071/2009)

Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 zielt darauf ab, **gemeinsame Regeln für die Berufszulassung des Kraftverkehrsunternehmers festzulegen**, wobei gleiche Ausgangsbedingungen zwischen den in der EU tätigen gebietsansässigen und nicht-gebietsansässigen Güterkraftverkehrsunternehmen sichergestellt werden sollen. Güterkraftverkehrsunternehmen, die bereit sind, außerhalb ihres Zulassungslandes tätig zu werden, müssen eine durch den Mitgliedstaat ihrer Niederlassung ausgestellte Gemeinschaftslizenz besitzen. Für den Erhalt und die Bewahrung der Lizenz müssen sie vier Kriterien einhalten (Anforderungen): a) über eine tatsächliche und dauerhafte Niederlassung in einem Mitgliedstaat verfügen; b) zuverlässig sein; c) eine angemessene finanzielle Leistungsfähigkeit besitzen und; d) die geforderte fachliche Eignung besitzen (Anforderungen an den Verkehrsleiter).

In der Verordnung werden auch Bestimmungen für die grenzüberschreitende Durchsetzung und den Informationsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten festgelegt, um beispielsweise zu gewährleisten, dass der jeweilige Güterkraftverkehrsunternehmer bei einem Entzug der Lizenz in einem Mitgliedstaat keine weitere in einem anderen beantragen kann. Der Informationsaustausch erfolgt über die nationalen elektronischen Register (NER) für Kraftverkehrsunternehmen, die auf der EU-Ebene einem Europäischen Register für Kraftverkehrsunternehmen (ERRU) angeschlossen sein müssen.

Obschon mit der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 der Versuch unternommen wird, zentrale Aspekte der Berufszulassung im Kraftverkehrssektor zu regulieren, hat sie sich hauptsächlich aus folgenden Gründen als unwirksam erwiesen: 1) die schwachen und undeutlichen Kriterien für die Berufszulassung; 2) die unvollständigen bzw. schwachen grenzüberschreitenden Durchsetzungsmechanismen, von denen sie stark abhängt. Folglich hat die Verordnung ihre Ziele verfehlt, u.a. die Bekämpfung des Phänomens der Briefkastenfirmen. Ganz im Gegenteil, letztere scheinen auf dem Vormarsch zu sein, erzeugen ein unlauteres Wettbewerbsklima durch die in großem Stil eingesetzten Sozialdumping-Praktiken. Zu dieser Schlussfolgerung kommt man auch in dem ex-post-Bewertungsbericht der Europäischen Kommission von 2015 über Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und Verordnung (EG) Nr. 1072/2009⁴.

Problem

- **Die Kriterien für die Berufszulassung sind schwach und undeutlich, daher verfehlt Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 ihre Ziele und beugt der Einrichtung von Briefkastenfirmen nicht vor.** Die zweideutigen Kriterien der Berufszulassung bieten Güterkraftverkehrsunternehmen die Gelegenheit, die EU-Vorschriften zu umgehen, und verringern die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zu ergreifen. Zusätzlich lässt die aktuelle Formulierung dieser Kriterien Spielraum für unterschiedliche Auslegungen EU-weit, was den Mitgliedstaaten die Anwendung unterschiedlich strikter Durchsetzungspolitiken ermöglicht, je nachdem ob sie von den Praktiken der Briefkastenfirmen betroffen sind oder nicht. In dem oben erwähnten ex-post-Bewertungsbericht⁵ werden drei Ursachen für das Scheitern der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 bei der Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für gebietsansässige und nicht-gebietsansässige Güterkraftverkehrsunternehmen genannt.

⁴ Ex-post-Bewertung von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und Verordnung (EG) Nr. 1072/2009, Abschlussbericht, Ricardo, Dezember 2015

⁵ Idem



Dabei handelt es sich um folgende: „Die weitere Existenz von Briefkastenfirmen, die den Markt verzerren, indem sie rechtmäßige Unternehmer unterbieten“; „Unterschiede bei der Auslegung der Bestimmungen in den Verordnungen, was zu bruchstückhaften nationalen Regeln führt“ und „Ungleiche Ansätze bei Überwachung und Durchsetzung hinsichtlich Strafen und Organisation der Kontrollen“. Tatsächlich ermöglicht die Verordnung auch sieben Jahre nach ihrer Verabschiedung Güterkraftverkehrsunternehmen die freie Wahl des Mitgliedstaates der Niederlassung nicht etwa aus echtem Interesse, auf diesem inländischen Markt bzw. von dort aus tätig zu sein, sondern vielmehr wegen Anreizen niedriger Besteuerung, geringer Durchsetzung und Kontrollen, niedriger Lohnkosten und Absicherung der Arbeitnehmer, niedriger Sozialbeiträge.

- 1) In der Verordnung sucht man vergeblich eine **eindeutige Begriffsbestimmung einer Betriebsstätte** („tatsächliche und dauerhafte Niederlassung in einem Mitgliedstaat“).

Art. 5 von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 schreibt Güterkraftverkehrsunternehmen vor, eine Niederlassung mit Räumlichkeiten zu haben, an der sie ihre wesentlichen Geschäftsunterlagen aufbewahren, über ein oder mehrere Fahrzeuge zur Verfügung – in dem Mitgliedstaat der Niederlassung zugelassen oder nicht – und die nötigen administrativen Mittel für ihre Betriebstätigkeit im Mitgliedstaat der Niederlassung zu besitzen. In der Praxis ermöglichen diese vagen rechtlichen Anforderungen den Güterkraftverkehrsunternehmen, ein einfaches Büro in Mitgliedstaat A einzurichten, während sie anderswo in der EU zugelassene Fahrzeugflotten betreiben, und Mitgliedstaat A alleine für die Anwerbung von Personal nutzen, während sie keine (überwiegende) Tätigkeit auf dessen Hoheitsgebiet durchführen. Einige Mitgliedstaaten haben zusätzliche Niederlassungskriterien vorgeschrieben, z.B. verbindliche Auflagen für Güterkraftverkehrsunternehmen, ausreichend Stellplätze für ihren Fuhrpark vorzusehen, oder einige Fahrzeuge bzw. einen Teil ihrer Flotte auf ihrem Gebiet zuzulassen. Und dennoch fehlt es auch diesen Maßnahmen an der Wirksamkeit, und sie haben lediglich zu einer Diversifizierung des Briefkasten-‘Unternehmensmodells’ geführt. Erwähnenswert ist, dass dieses ‘Geschäftsmodell’ mehr als das typische kleine Unternehmen mit einem Briefkasten umfasst. In einem im Juni 2016 veröffentlichten EGB-Bericht⁶ wird ein vollständiges Bild dieser Unternehmensart gezeichnet, die auch Kraftverkehrstochtergesellschaften betrifft, die „es sich leisten können, eine begrenzte Anzahl der substanziellen Kriterien zu erfüllen“ wie das Vorhandensein von Parkplätzen oder sogar die Durchführung einiger Transportaktivitäten im Land der Niederlassung. Doch solange ihre überwiegende ‘Tätigkeit’ darin besteht, dem Mutterunternehmen Kraftfahrer bereitzustellen, und solange die Kraftfahrer nicht im Mitgliedstaat der Niederlassung arbeiten, werden diese Tochtergesellschaften fingiert und betrügerisch bleiben.

- 2) **Das Kriterium der ‘Zuverlässigkeit’ wird in den Mitgliedstaaten ungleich angewendet, wobei einige strikter auftreten als andere**

In dem oben erwähnten ex-post-Bewertungsbericht⁷ zu den Kabotage-Regeln und der Berufszulassung wird hervorgehoben, dass die Zahl der Sanktionen bezüglich der „Zuverlässigkeit“ eindeutige Rückschlüsse auf die Strenge der Durchsetzung der Mitgliedstaaten zulässt. Aus dem Bericht geht auch hervor, dass es bislang in acht Mitgliedstaaten keinen Entzug der Zulassung aufgrund einer Aberkennung der Zuverlässigkeit gegeben hat. Im Laufe der Zeit haben die ‘toleranteren’ Mitgliedstaaten eine beträchtliche Anzahl von Briefkastenfirmen angezogen und

⁶ EGB-Bericht über “Die Auswirkungen briefkastenartiger Praktiken auf Arbeitnehmerrechte und staatliche Einnahmen”, Juni 2016

⁷ Ex-post-Bewertung von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und Verordnung (EG) Nr. 1072/2009, Abschlussbericht, Ricardo, Dezember 2015



beherbergen diese derzeit. Eine lockerere Durchsetzung des Kriteriums der 'Zuverlässigkeit' wird a) die Wirksamkeit der Verordnung insgesamt verringern, indem die Wirksamkeit grenzüberschreitender Durchsetzungsmechanismen reduziert wird; b) Schlupflöcher für betrügerische Unternehmen schaffen und bewahren und diese ermutigen, weiterhin gegen eine Reihe von EU-Verordnungen und Richtlinien zu verstoßen, ohne Kontrollen und Sanktionen zu fürchten; c) Verzerrungen auf dem EU-Güterkraftverkehrsmarkt hervorrufen, indem in der Branche einem unlauteren Wettbewerbsklima Vorschub geleistet wird; d) Sozialdumping-Praktiken stärken und die Attraktivität des Sektors schmälern.

Erwähnenswert ist die Tatsache, dass die 'Zuverlässigkeit' derzeit vor dem Hintergrund einer EU-Liste mit einer großen Anzahl der nach ihrem Schweregrad eingestuften Verstößen getestet wird. Egal in welchem Mitgliedstaat diese Verstöße festgestellt werden, die Untersuchung der Zuverlässigkeit im Lichte dieser Verstöße – sowie die Anwendung von Sanktionen – fällt in den Zuständigkeitsbereich des Mitgliedstaates der Niederlassung.

- 3) Mit dem Kriterium der „**angemessenen finanziellen Leistungsfähigkeit**“ soll sichergestellt werden, dass ein Güterkraftverkehrsunternehmen jederzeit in der Lage ist, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Dennoch bezieht sich dieses Kriterium nur auf die Anzahl der von dem Güterkraftverkehrsunternehmen in dem Mitgliedstaat der Niederlassung gemeldeten Fahrzeuge, während nichts in Bezug auf die Zahl der auf dessen Gebiet angeworbenen Kraftfahrer vorgesehen ist. In einigen Mitgliedstaaten haben Güterkraftverkehrsunternehmen dank dieses Schlupflochs in Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 fiktive Tochtergesellschaften eingerichtet, die alleine die Anwerbung billiger Arbeitskräfte zum Ziel haben. Sie machen sich dabei z.B. die Tatsache zunutze, dass es keine EU-Auflage zur Bereitstellung von Daten über die von einem Güterkraftverkehrsunternehmen beschäftigten Kraftfahrer gibt. In dem Zusammenhang spricht der oben erwähnte EGB-Bericht über Briefkastenfirmen⁸ von einer 'Verschleierung der Haftung' als einer der Hauptvorteile des Briefkasten-'Unternehmensmodells'. Der Bericht verweist u.a. darauf, dass „diese Unternehmen leicht Bankrott gehen können, und nicht entlohnte Arbeitnehmer sowie eine rechtliche Unklarheit in der Frage nach dem Verantwortlichen zurücklassen.“ Erwiesenermaßen schaden Briefkastenfirmen sowohl den Kraftfahrern als auch den Mitgliedstaaten, indem sie gesetzliche Verpflichtungen in Bezug auf Mindestlöhne und Sozialbeiträgen umgehen.

- **Den grenzüberschreitenden Durchsetzungsmechanismen und der administrativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten fehlt es an Wirksamkeit**

1) **In den Mitgliedstaaten gibt es ungleiche Bemühungen zur Überwachung und Durchsetzung der Verordnung über die Berufszulassung**

Der oben erwähnte ex-post-Bewertungsbericht⁹ verweist auf die ungleiche Überwachung und Durchsetzung der Berufszulassungsregeln unter den Mitgliedstaaten als eine der Hauptursachen für die Unwirksamkeit der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009, und bringt dies in Zusammenhang mit der anhaltenden Präsenz der Briefkastenfirmen in der EU. Im Grunde zeigt der Bericht, dass die „Kontrolle von Briefkastenfirmen oft grenzüberschreitende Sachverhalte mit sich bringt, die Untersuchungen und Durchsetzung erschweren, da es sich bei dem Mitgliedstaat der Niederlassung nicht unbedingt um denjenigen handelt, der von den Machenschaften der Briefkastenfirma betroffen ist.“ Tatsächlich wird die

⁸ EGB-Bericht über "Die Auswirkungen briefkastenartiger Praktiken auf Arbeitnehmerrechte und staatliche Einnahmen", Juni 2016

⁹ Ex-post-Bewertung von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und Verordnung (EG) Nr. 1072/2009, Abschlussbericht, Ricardo, Dezember 2015



grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten beträchtlich durch ihre verschiedenen Interessen behindert, wenn es um die Überprüfung der Echtheit von in der EU tätigen Güterkraftverkehrsunternehmen geht. Großes Interesse daran haben Mitgliedstaaten, die von dem unlauteren Wettbewerb und den Machenschaften des Sozialdumpings betroffen sind, ein geringeres jene, die betrügerische Kraftverkehrsunternehmer beherbergen. Allerdings kann die erste Kategorie kaum etwas ausrichten gegen Unternehmen, die außerhalb ihrer Gerichtsbarkeit angesiedelt sind. Auf ähnliche Weise werden Anfragen von Mitgliedstaaten der ersten Kategorie oftmals von denen aus der zweiten ignoriert. Erwähnenswert ist die Tatsache, dass unabhängig vom Ort der Identifizierung von Verstößen in der EU alleine der Mitgliedstaat der Niederlassung für die Eingabe der aufgedeckten Verstöße in die Akten des Güterkraftverkehrsunternehmens und die Durchführung der anschließenden Untersuchungen zum jeweiligen Unternehmen verantwortlich ist.

2) **Unvollständige Daten von Güterkraftverkehrsunternehmen in nationalen elektronischen Registern sowie fehlender Zugang der Durchsetzungsbeamten zu diesen Daten machen die Durchsetzung der Berufszulassungsregeln schwerfällig und unwirksam**

Erstens lässt sich die Echtheit eines Güterkraftverkehrsunternehmens nur schwer bestimmen, solange es keine Mittel für die Kontrolle des Zusammenhangs zwischen dem Güterkraftverkehrsunternehmen und seinem Humankapital sowie seinen Vermögenswerten gibt – Kraftfahrer und Flotte. Die in den nationalen elektronischen Registern der Güterkraftverkehrsunternehmen im Besitz einer Gemeinschaftslizenz einzugebenden Mindestdaten umfassen keine Pflichtinformationen über die benutzten Fahrzeuge (d.h. Fahrzeugkennzeichen) und die beschäftigten Kraftfahrer (d.h. Herkunftsland, Land der Beschäftigung, Land der Abführung der Sozialbeiträge, usw.).

Zweitens haben die Durchsetzungsbeamten ohnehin keinen Zugang zu den nationalen elektronischen Registern und somit auch keinen Überblick über die Daten und die Konformitätsbilanz der Güterkraftverkehrsunternehmen. Das schmälert die Möglichkeiten gezielter Kontrollen um ein Vielfaches. Gezielte Kontrollen stehen im Zentrum einer 'intelligenten' Durchsetzung, und sollen Durchsetzungsbeamte in die Lage versetzen, ihre Kontrollbemühungen – auf der Straße und auf dem Unternehmensgelände – auf Güterkraftverkehrsunternehmen mit einer schlechten Bilanz zu konzentrieren.

Konkrete ETF-Vorschläge für die Beseitigung briefkastenartiger Unternehmen

Abänderungen von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 über die Berufszulassung

Ein fünftes verbindliches Kriterium für die Berufszulassung hinzufügen, und zwar dass 'der überwiegende Teil der Kraftverkehrstätigkeit auf dem Gebiet des Mitgliedstaates der Niederlassung erfolgt, wobei die Beförderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs von dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates ausgehen, und die Fahrzeuge regelmäßig dorthin zurückkehren'. Das setzt eine Abänderung von Art. 3.1 der Verordnung EG (Nr.) 1071/2009 voraus. Mit dem vorgeschlagenen Kriterium wird sichergestellt, dass die Wahl des Mitgliedstaates der Niederlassung vom echten wirtschaftlichen Interesse der Güterkraftverkehrsunternehmen gesteuert wird, auf seinem jeweiligen inländischen Markt und von dort aus tätig zu sein, anstatt von anderen Interessen wie die Anwerbung von Billigarbeitskräften, Zugang zu niedrigen Steuern und Umgehung der Verpflichtung zur Zahlung der Sozialbeiträge.



Als Teil des Kriteriums der ‘tatsächlichen und dauerhaften Niederlassung’ ausreichend Parkplätze für die regelmäßige Benutzung durch die Fahrzeugflotte des Güterkraftverkehrsunternehmens vorschreiben, indem Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 abgeändert wird. Eines der Hauptziele der EU-Vorschriften für die Berufszulassung des Kraftverkehrsunternehmers ist die Vorbeugung der Einrichtung von Briefkastenfirmen. Die von der ETF vorgeschlagene Anforderung wird dem Begriff der ‘Betriebsstätte’ eine echte und wahrhaftige Bedeutung verleihen. Dabei handelt es sich nicht länger um ein Büro zur Aufbewahrung der Unterlagen der Güterkraftverkehrsunternehmen, sondern eher um eine Basis, von wo aus das Unternehmen den überwiegenden Teil seiner Kraftverkehrstätigkeit durchführt.

Als Teil des Kriteriums der „finanziellen Leistungsfähigkeit“ die Anforderung eines obligatorischen Sozialgarantiefonds im Verhältnis zu der Anzahl der im Mitgliedstaat der Niederlassung angeworbenen Kraftfahrer aufnehmen. Dies geschieht durch die Abänderung von Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009. Der Fonds wird eine für den Erhalt – und die Bewahrung – Voraussetzung der Gemeinschaftslizenz sein und den aktuellen Bestimmungen der Verordnung über fahrzeugbasierte Beweise für Kapital und Rücklagen entsprechen. Mit der vorgeschlagenen Anforderung würde sichergestellt, dass Güterkraftverkehrsunternehmen in der Lage sind, jederzeit ihren Lohn- und Sozialbeitragsverpflichtungen nachzukommen. Dadurch wird auch aktuellen Praktiken ein Ende gesetzt, bei denen Güterkraftverkehrsunternehmen Konkurs anmelden und Tochtergesellschaften schließen, die Löhne und Sozialbeiträge schuldig sind, um Sanktionen und/oder Gerichtsverfahren aus dem Weg zu gehen. Oft eröffnen die Mutterunternehmen in diesen Fällen neue Tochtergesellschaften, erhalten eine neue Gemeinschaftslizenz und fahren mit den gleichen betrügerischen Machenschaften fort.

Anforderungen in Bezug auf das Verfahren der Aussetzung bzw. des Entzugs der Zulassung stärken, indem Art. 13.1(c) der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 abgeändert wird. Dieser Artikel gewährt Unternehmen sechs Monate, sein Versäumnis zu beheben und die Anforderung der „finanziellen Leistungsfähigkeit“ zu erfüllen und den Beweis zu erbringen, dass diese Anforderung „erneut erfüllt wird“. Der Artikel sollte abgeändert werden, indem man „*erneut dauerhaft erfüllt sein wird*“ durch „*erneut dauerhaft erfüllt ist...*“ ersetzt. In anderen Worten, das Unternehmen darf seine Tätigkeit erst fortsetzen, falls und wenn es das rechtliche vorgeschriebene Kapital und die Rücklagen erlangt hat.

ETF-Durchsetzungsvorschläge, die keine Abänderungen von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 erfordern

Der vollständige Wortlaut dieser Vorschläge findet sich in der im September 2015 veröffentlichten Sammlung der ETF-Durchsetzungslösungen „Die letzten Schritte auf dem Weg zu einem vollwertigen Durchsetzungsszenario im EU-Kraftverkehrssektor“. Diese bestehen aus fünf Maßnahmen, mit denen die Durchsetzung von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und anderer zentraler, für den Kraftverkehr geltenden EU-Rechtsakte substantiell verbessert werden sollen:

- **Maßnahme 1 / Durchsetzungsdaten und Technologie zusammenlegen – d.h. der digitale Fahrtenschreiber – um vollständige und zutreffende elektronische Konformitätsberichte für jedes Güterkraftverkehrsunternehmen zu entwickeln**
Mit dieser Maßnahme wird sichergestellt, dass Straßenkontrollen als Früherkennung des gutgläubigen Charakters von Güterkraftverkehrsunternehmen dienen, da die Kontrollbeamten bei diesen Kontrollen Echtzeit-Informationen über Unternehmen, Fahrzeug und Kraftfahrer sammeln und diese an ein nationales Back-Office senden



werden, um sie mit den von den Güterkraftverkehrsunternehmen in nationalen elektronischen Registern (NER) gemeldeten Daten abzugleichen. Das würde auch bedeuten, dass Durchsetzungsbehörden Zugang zu den NER erhalten, was derzeit nicht der Fall ist.

- **Maßnahme 2 / ‘Integrierte Unternehmensdateien’ einrichten, indem der Fokus von einem fragmentierten Kontrollansatz in Bezug auf Fahrzeug, Kraftfahrer, Unternehmen als separate Elemente zu einem integrierten Ansatz verlagert wird, bei dem Fahrzeug und Kraftfahrer untrennbar mit dem Unternehmen als Hauptorganisator der Transporttätigkeit und Verwender der Ressourcen verbunden sind**

Diese Maßnahme setzt die Konsolidierung der von Güterkraftverkehrsunternehmen obligatorisch in das nationale elektronische Register des Mitgliedstaates der Niederlassung einzugebenden Daten voraus und umfasst folgende Elemente:

- a) Informationen über die vom Güterkraftverkehrsunternehmen beschäftigten Kraftfahrer, d.h. Name des Kraftfahrers, Nationalität, Wohnsitzland, Mitgliedstaat der Registrierung des Arbeitsvertrags, Mitgliedstaat der Abführung der Sozialbeiträge, Sozialversicherungsnummer, usw.
- b) Informationen über das Fahrzeug, d.h. Kennzeichen aller benutzten Fahrzeuge;
- c) Informationen über den Verkehrsleiter, d.h. Namen aller vorher und aktuell vom jeweiligen Verkehrsleiter verwalteten Kraftverkehrsunternehmen.

Das wird die Durchsetzung und die Kontrollen der Einhaltung der Sozialvorschriften und -verpflichtungen durch Güterkraftverkehrsunternehmen verbessern und die Anzahl der Briefkastenfirmen substantiell verringern.

- **Maßnahme 3 / Elektronische ‘integrierte Konformitätsberichte’ für jedes lizenzierte Unternehmen einrichten, indem Datenkonflikte, Kontrollen ‘ohne Befund’ und Risikobeurteilungen in die Konformitätsakte des Unternehmens eingetragen werden**

Mit dieser Maßnahme wird sichergestellt, dass die Ergebnisse aller Kontrollen – ob straßenseitig oder auf dem Unternehmensgelände – in einen so genannten vollständigen Konformitätsbericht für jedes Güterkraftverkehrsunternehmen eingegeben werden. Diese Akten wären für die Durchsetzungsbehörden aller Mitgliedstaaten zugänglich und würden effizientere, gezielte grenzüberschreitende Kontrollen ermöglichen. Risikobeurteilungssysteme werden ein maßgeblicher Faktor in der vollständigen Konformitätsakte von Güterkraftverkehrsunternehmen sein.

- **Maßnahme 4 / Den Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten den Echtzeit-Zugang zu den nationalen elektronischen Registern (NER), ERRU, Risikobeurteilungen und anderen relevanten Datenbanken der Mitgliedstaaten ermöglichen**

Die NER und ERRU enthalten bereits durchsetzungskritische Informationen über Unternehmen, z.B. über begangene Zuwiderhandlungen. Allerdings ist der Zugang zu diesen Registern derzeit Lizenzvergabebehörden vorbehalten. Durch die Gewährung des Zugangs der Durchsetzungsbehörden zu diesen Registern versetzt man sie in die Lage, eine bessere Beurteilung der vorzunehmen und diese mit den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen zu verknüpfen. Dies ermöglicht Durchsetzungsbeamten auch die Durchführung von Kontrollen, bei denen nicht-rechtskonforme Güterkraftverkehrsunternehmen im Visier stehen. So werden die Möglichkeiten gesteigert festzulegen, ob das Güterkraftverkehrsunternehmen echt oder eine briefkastenartige Firma ist, da die Durchsetzungsbeamten Daten vieler Quellen abgleichen können, d.h. derzeit bei Straßen- oder Unternehmenskontrollen erhobene Daten gegenüber den Angaben des Unternehmens in den NER.



- **Maßnahme 5 / Vom Papierformat auf elektronische Dokumente umstellen und eine Speicherung aller Daten hinsichtlich der integrierten *Fahrzeug-Fahrer-Unternehmens-Datei* an Bord der Fahrzeuge und am Unternehmensstandort ermöglichen**



Vorläufige ETF-Erwägungen in Bezug auf Das für Berufskraftfahrer im Kraftverkehr anwendbare Arbeitsrecht / Verordnung (EG) Nr. 593/2008 (Rom I), Richtlinie 96/71/EG über die Arbeitnehmer-Entsendung und ihren Durchsetzungsakt, Richtlinie 2014/67/EG

Im Mittelpunkt der kraftverkehrsspezifischen EU-Rechtsvorschriften stehen die Güterkraftverkehrsunternehmen, das Fahrzeug und die Nutzung des Fahrzeugs für internationale Verkehre, Kabotage und grenzüberschreitende Transportaktivitäten. Allerdings hat man dabei die Frage nach den Berufskraftfahrern und der geltenden Gesetzgebung bezüglich ihrer Rechte, Leistungsansprüche und Bedingungen im Kontext ihrer großen Mobilität vollständig übersehen. Das reicht sogar soweit, dass beispielsweise die Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie im Kraftverkehr bis vor kurzem niemals durchgesetzt bzw. kontrolliert wurde. Nur einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Behebung dieses Problems verabschiedet, um auf den umfangreichen Sozialbetrug und dessen Auswirkungen auf die inländischen Arbeits- und Güterkraftverkehrsmärkte zu reagieren. Auslöser für ihre Initiativen ist das Fehlen EU-weit wirksamer Lösungen zur Bekämpfung des Sozialdumpings im Kraftverkehr.

Im Kraftverkehr, wie in jedem anderen Sektor, wird das so genannte 'anwendbare Recht' gemäß der Kriterien der Rom-I-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 593/2008) mit ihrer Rechtsprechung für den Kraftverkehr (EuGh-Urteil in der Rechtssache Koelzsch vom 15. März 2011), und in Zusammenhang mit der Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG) festgelegt. Diese EU-Rechtsakte helfen bei der Bestimmung des gewöhnlichen Arbeitsplatzes von Kraftfahrern und stellen sicher, dass letztere von den Arbeitnehmer- und Sozialrechten des Mitgliedstaates, auf dem ihre Tätigkeit stattfindet, profitieren. Das 'anwendbare Recht' regelt Aspekte wie Entlohnung, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit.

Konkrete ETF-Vorschläge zur Durchsetzung des Prinzips des 'gewöhnlichen Arbeitsplatzes' im Kraftverkehr

Nach dem Dafürhalten der ETF wird eine genaue Identifikation des auf die Kraftfahrer anwendbaren Sozial- und Arbeitsrechtes im Kraftverkehr sowie eine korrekte Beurteilung der Einhaltung dieser Regeln durch die Unternehmen möglich sein, indem man:

Den Stichtag für die Umsetzung des 'intelligenten' Fahrtenschreibers vorzieht, und zwar mittels abweichender Bestimmungen von Verordnung (EU) Nr. 165/2014 zur Abdeckung aller im internationalen, grenzüberschreitenden Verkehr und an Kabotage beteiligten Fahrzeuge.

Eine der Funktionen der zukünftigen Generation digitaler Fahrtenschreiber – der so genannte 'intelligente' Fahrtenschreiber – wird die obligatorische automatische Aufzeichnung des genauen Standortes von Fahrzeug und Kraftfahrer zu Beginn und am Ende des Arbeitstages der Kraftfahrer sowie nach jeweils drei Stunden kumulierter Lenkzeit sein. Diese besondere Fahrtenschreiberfunktion wird entscheidend für die Bestimmung der Zeitspanne sein, die der Kraftfahrer in einem bestimmten Mitgliedstaat verbracht hat, und damit bei der Bestimmung des gewöhnlichen Arbeitsplatzes der Kraftfahrer. Zusätzlich werden die Daten zur genauen Standortbestimmung des Kraftfahrers gemäß der Anforderungen der EU-Fahrtenschreiberregeln:

- Gesichert;
- Bei Unternehmenskontrollen die Enthüllung einer früheren Einhaltung des anwendbaren Rechtes bzw. von Verstößen ermöglichen, da die Unternehmen verpflichtet sind, die Fahrtenschreiberdaten zur Standortbestimmung des Kraftfahrers ein ganzes Jahr lang am Sitz des Unternehmens zu speichern.



Die kollektive Anwendung des Prinzips des gewöhnlichen Arbeitsplatzes gemäß Art. 8.2 von Verordnung (EG) Nr. 593/2008 und der kraftverkehrsspezifischen Rechtsprechung (EuGh-Urteil in der Rechtssache Koelzsch vom 15. März 2011) einführen

Im Kraftverkehr wird die überwältigende Mehrheit der dem Sozialdumping ausgesetzten Kraftfahrer nicht entsandt, da sie ganz einfach dauerhaft im Ausland arbeiten und keinerlei Tätigkeit in dem Land ihrer Herkunft, Anwerbung und/oder Niederlassung des sie beschäftigenden Unternehmens ausüben. Daher werden ihre Arbeitnehmer- und Sozialrechte durch die Rom-I-Verordnung (Art 8) geregelt. Dennoch gelten die Bestimmungen der Verordnung individuell. Während die Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie den Mitgliedstaaten vorschreibt, die Richtlinie umzusetzen, nationale Vorkehrungen für ihre Durchführung zu treffen und die für alle entsandten Arbeitnehmer geltenden Kontrollmodalitäten einzurichten, sieht die Rom-I-Verordnung vor, dass jede Person, die sich durch ihren individuellen Arbeitsvertrag benachteiligt fühlt, die Gerichte bemühen kann, um den Lohn und die Arbeitsbedingungen des Landes, in dem ihre Tätigkeit stattfindet, einzufordern. Der Vergleich der beiden Rechtsakte ergibt mit anderen Worten Folgendes: Die Entsendung gilt kollektiv und kann also kollektiv durchgesetzt und kontrolliert werden, während die Einhaltung von Art 8.2 der Rom-I-Verordnung weder kontrolliert noch sanktioniert werden kann, solange die einzelnen Kraftfahrer die Bedingungen des 'Aufnahme-'Landes nicht gerichtlich einklagen.

Die Einführung der kollektiven Anwendung des Prinzips des gewöhnlichen Arbeitsplatzes im Kraftverkehr wird nicht nur die Durchsetzung dieses Prinzips über Unternehmens- und gegebenenfalls auch Straßenkontrollen sondern auch die Verhängung von Sanktionen bei Regelverstößen ermöglichen. Wie weiter oben erwähnt wurde, wäre die Durchsetzung dieses Prinzips über den 'intelligenten' Fahrtenstreifen machbar.

Das geltende Arbeitsrecht in die Einstufung schwerwiegender, zur Aberkennung der Zuverlässigkeit führender Verstöße aufnehmen, entweder durch eine Abänderung von Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 oder durch eine einfache Abänderung der Verordnung der Europäischen Kommission (EU) 2016/403¹⁰ über die Einstufung schwerwiegender Verstöße. Dadurch wird sichergestellt, dass ein systematisch gegen die Verordnung (EG) Nr. 593/2008 (Rom I), die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern und ihrem Durchsetzungsakt, Richtlinie 2014/67/EG, verstoßendes Güterkraftverkehrsunternehmen einem administrativen Verfahren unterzogen wird, das zur Aberkennung der Zuverlässigkeit und in der Folge zum Entzug der Gemeinschaftslizenz führen kann. Diese Information wird allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, sodass das verstoßende Unternehmen vom Erhalt einer Lizenz anderswo ausgeschlossen wird.

Konkrete ETF-Durchsetzungsvorschläge bezüglich des anwendbaren Arbeitsrechtes, die keine Abänderung der aktuellen EU-Rechtsvorschriften erfordern

Die Einführung obligatorischer Voranmeldungen für jeden entsandten Kraftfahrer gemäß Art. 9 von Richtlinie 2014/67/EG

Artikel 9 der unlängst verabschiedeten Richtlinie über die Durchsetzung der Entsendung von Arbeitnehmern (Richtlinie 2014/67/EU) schreibt Anforderungen bezüglich der tatsächlichen Registrierung und Überwachung der Entsendung vor, zu denen auch die Voranmeldung der Entsendung gehört. Dabei geht es um die „Abgabe einer einfachen Erklärung gegenüber den zuständigen nationalen Behörden spätestens zu Beginn der Erbringung der Dienstleistung [...] die die einschlägigen Informationen enthält, die eine Kontrolle der Sachlage am Arbeitsplatz erlauben“, und die Erklärung beinhaltet die

¹⁰ Verordnung der Kommission (EU) 2016/403 über die Einstufung der schwerwiegenden Verstöße gegen die Unionsvorschriften, die zur Aberkennung der Zuverlässigkeit des Kraftverkehrsunternehmers führen können.



Identität des Dienstleistungserbringers, die voraussichtliche Zahl klar identifizierbarer entsandter Arbeitnehmer, die voraussichtliche Dauer sowie das geplante Datum des Beginns und des Endes der Entsendung, die Anschrift(en) des Arbeitsplatzes, die Art der die Entsendung begründenden Dienstleistungen. Unbestritten ist die Umsetzung von Art. 9 der betreffenden Richtlinie eine Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten. Der Kraftverkehr fällt in den Geltungsbereich dieser Anforderungen, und einige Mitgliedstaaten wie Belgien und Frankreich wenden sie bereits im Kraftverkehr an. Als Bestandteil des ETF-Vorschlags ist die Voranmeldung der Entsendung eine der zu konsultierenden Hauptdatenquellen bei der Bewertung der Einhaltung des auf den Berufskraftfahrer anwendbaren Sozial- und Arbeitsrechtes durch das Unternehmen. Zu diesem Zweck sollten die Voranmeldungen in Echtzeit allen für den Kraftverkehr zuständigen Durchsetzungsbehörden zugänglich sein.

Obligatorische Eingabe aller Daten über die von Güterkraftverkehrsunternehmen beschäftigten Kraftfahrer in das nationale elektronische Register des Mitgliedstaats der Niederlassung

Die ETF schlägt vor, dass ein Güterkraftverkehrsunternehmen vor dem Erhalt einer Gemeinschaftslizenz Daten über die beschäftigten Kraftfahrer bereitstellen muss. Diese Daten werden im nationalen elektronischen Register des Mitgliedstaates der Niederlassung, der die Lizenz ausstellt, geführt – d.h. Name des Kraftfahrers, Nationalität, Wohnsitzland, Mitgliedstaat der Registrierung des Arbeitsvertrags, Mitgliedstaat der Abführung der Sozialbeiträge, Sozialversicherungsnummer, usw. Es versteht sich von selbst, dass die Güterkraftverkehrsunternehmen für die Aktualisierung dieser Informationen verantwortlich sind, sobald Änderungen eintreten. Mit dieser Maßnahme schafft man Transparenz hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse der Kraftfahrer, zieht die Güterkraftverkehrsunternehmen bezüglich der aus den Arbeitnehmer- und Sozialrechten erwachsenen Ansprüche zur Rechenschaft und erleichtert die Kontrollen und korrekten Bewertungen der Einhaltung des anwendbaren Arbeitsrechtes durch die Güterkraftverkehrsunternehmen.

Brussel, September 2016

