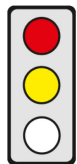


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Es sollen die Arbeitsbedingungen von Kraftfahrern verbessert, „fairer“ Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen sichergestellt und deren Verwaltungsaufwand reduziert werden.

**Betroffene:** Kraftfahrer und Verkehrsunternehmen im Personen- und Güterverkehr, Nutzer von Verkehrsdienstleistungen.



**Pro:** Die Kontrollbefugnisse der Mitgliedstaaten werden in der Richtlinie abschließend geregelt.

**Contra:** (1) Die Richtlinie schränkt den Preiswettbewerb in der EU ein und verstößt gegen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) der Verkehrsunternehmen.

(2) Die Richtlinie führt dazu, dass die Preise für Verkehrsdienstleistungen deutlich steigen werden. Dies verringert die Effizienz des Binnenmarktes.

(3) In der Richtlinie sollte ausdrücklich festgelegt werden, dass Kabotage als Entsendung gilt.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2017) 278** vom 31. Mai 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und zur Festlegung spezifischer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die **Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor**

### Kurzdarstellung

Hinweis: Artikel- und Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf den Richtlinienvorschlag COM(2017) 278.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die vorgeschlagene Richtlinie soll u.a. (S. 2 f.)
  - die Arbeitsbedingungen von Kraftfahrern verbessern,
  - zu „fairem“ Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen führen und deren Verwaltungsaufwand reduzieren.
- Die Entsenderichtlinie [96/71/EG] regelt die Entsendung von Arbeitnehmern, einschließlich Kraftfahrern, innerhalb der EU. Die Durchsetzungsrichtlinie [2014/67/EU] zur Entsenderichtlinie regelt u.a., welche Kontrollen die Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie durchführen dürfen.
- Die Arbeitszeitrichtlinie für Kraftfahrer [2002/15/EG] regelt tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten für Kraftfahrer.
- Die Durchsetzung der Entsenderichtlinie und der Arbeitszeitrichtlinie für Kraftfahrer muss laut Kommission verbessert werden (S. 5 f.).
- Die vorgeschlagene Richtlinie
  - enthält spezielle Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern, die von der Entsenderichtlinie und der Durchsetzungsrichtlinie abweichen, (diese cepAnalyse),
  - erweitert die mitgliedstaatlichen Kontrollpflichten in Bezug auf die Arbeitszeitrichtlinie für Kraftfahrer (cepAnalyse folgt).
- Parallel sollen die Kabotagevorschriften der Marktzugangsverordnung für den Güterverkehr [(EG) 1072/2009] geändert werden.
  - Kabotage ist die Beförderung innerhalb eines anderen Mitgliedstaates („Aufnahmemitgliedstaat“) im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung (Art. 8 Abs. 2 Marktzugangsverordnung).
  - Derzeit dürfen höchstens drei Kabotagefahrten innerhalb von sieben Tagen durchgeführt werden (Art. 8 Abs. 2 Marktzugangsverordnung).
  - Künftig sollen innerhalb von fünf Tagen beliebig viele Kabotagefahrten durchgeführt werden dürfen [COM(2017) 281, S. 11 u. 23].

**► Entsendung von Kraftfahrern**

- Eine Entsendung liegt vor, wenn ein in der EU ansässiges Güter- oder Personenverkehrsunternehmen (Art. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 3 Entsenderichtlinie) einen Kraftfahrer
  - einsetzt für grenzüberschreitende Beförderungen, gegebenenfalls mit anschließender Kabotage,
  - anweist, vorübergehend für eine Niederlassung desselben Verkehrsunternehmens im Aufnahmemitgliedstaat zu arbeiten, oder
  - vorübergehend als Leiharbeitnehmer einem anderen Verkehrsunternehmen im Aufnahmemitgliedstaat zur Verfügung stellt.
- Fahrten durch einen Mitgliedstaat, in dem keine Be- oder Entladung stattfindet („Transitfahrten“), werden in der Richtlinie nicht ausdrücklich geregelt, sollen aber laut Auskunft der Kommission nicht als Entsendung in diesen Mitgliedstaat gelten.
- Verkehrsunternehmen, die nicht in der EU ansässig sind, und deren Kraftfahrer in der EU tätig sind, fallen nicht unter die Richtlinie. Die Mitgliedstaaten dürfen diese Verkehrsunternehmen aber nicht besser behandeln als Verkehrsunternehmen, die in der EU ansässig sind (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 4 Entsenderichtlinie).

**► Anwendung der Vorschriften der Entsenderichtlinie auf Kraftfahrer**

- Derzeit gilt die Entsenderichtlinie für alle entsandten Arbeitnehmern, also auch für entsandte Kraftfahrer, ab dem ersten Tag der Entsendung (Art. 3 Abs. 1 Entsenderichtlinie).
- Künftig gilt die Entsenderichtlinie für Kraftfahrer nur, soweit die vorgeschlagene Richtlinie keine abweichenden Bestimmungen enthält (Art. 2 Abs. 1).
- Grundsätzlich gelten daher für Kraftfahrer u.a. auch weiterhin die Lohnvorschriften der Entsenderichtlinie in ihrer jeweils aktuellen Fassung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Entsenderichtlinie).
  - Derzeit gelten für entsandte Arbeitnehmern u.a. die gesetzlichen Mindestlohnvorschriften des Aufnahmemitgliedstaates (Art. 3 Abs. 1 lit. c Entsenderichtlinie).
  - Nach der Trilogieinigung vom 1. März 2018 zur Änderung der Entsenderichtlinie [COM(2016) 128, S. 8 f., s. cepAnalyse 35/2016] gelten künftig für entsandte Arbeitnehmer alle Lohnvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie aus allgemeinverbindlichen Tarifverträgen.

**► Besonderheiten bei der Anwendung der Vorschriften der Entsenderichtlinie über Löhne und Urlaub**

- Bei grenzüberschreitenden Beförderungen gelten
  - die Vorschriften der Entsenderichtlinie über Löhne und bezahlten Mindestjahresurlaub erst, wenn die Dauer der grenzüberschreitenden Beförderungen im jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat mehr als drei Tage innerhalb eines Kalendermonats beträgt (Art. 2 Abs. 2),
  - die sonstigen Vorschriften der Entsenderichtlinie ab dem ersten Tag.
- Bei Kabotage gelten alle Vorschriften der Entsenderichtlinie ab Beginn der Kabotage (Art. 2 Abs. 1, S. 12).

**► Kontrollbefugnisse der Mitgliedstaaten**

- Bisher darf der Aufnahmemitgliedstaat alle Kontrollen durchführen, die zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie erforderlich sind (Art. 9 Durchsetzungsrichtlinie).
- Im Fall von entsandten Kraftfahrern darf der Aufnahmemitgliedstaat künftig nur diejenigen Kontrollen durchführen, die in der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehen sind (Art. 2 Abs. 4).
- Der Aufnahmemitgliedstaat darf künftig u.a. verlangen, dass
  - Verkehrsunternehmen ihn spätestens zu Beginn der Entsendung durch eine Entsendemeldung in englischer Sprache und elektronischer Form von der Entsendung in Kenntnis setzen (Art. 2 Abs. 4 lit. a u. Abs. 5),
  - Kraftfahrer für Straßenkontrollen mit sich führen (Art. 2 Abs. 4 lit. b ff.)
    - die Aufzeichnungen des Fahrtenschreibers und
    - zumindest elektronisch die Entsendemeldung, den Arbeitsvertrag und die Entgeltabrechnungen der letzten beiden Monate,
  - Verkehrsunternehmen ihm nach Ende der Entsendung innerhalb eines angemessenen Zeitraums zumindest elektronisch übermitteln (Art. 2 Abs. 4 lit. f)
    - die Aufzeichnungen des Fahrtenschreibers,
    - die Entsendemeldung und
    - die Entgeltabrechnungen der Kraftfahrer der letzten beiden Monate.

**Wesentliche Änderungen zum Status quo**

- Künftig gelten die Lohnvorschriften der Entsenderichtlinie für entsandte Kraftfahrer bei grenzüberschreitenden Beförderungen erst nach drei Tagen.
- Die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Entsenderichtlinie bei Kraftfahrern werden abschließend geregelt.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Entsenderichtlinie wird von den Mitgliedstaaten im Straßenverkehrssektor unterschiedlich um- und durchgesetzt. Eine unionsweit einheitliche Um- und Durchsetzung der Entsenderichtlinie lässt sich allein durch Leitlinien oder eine von den Mitgliedstaaten betriebene Selbstregulierung nicht erreichen. Deshalb sind Maßnahmen auf EU-Ebene gerechtfertigt.

## Politischer Kontext

Die Richtlinie ist Teil des Straßenverkehrspakets „Europe on the Move“ vom Mai 2017, das mehrere Legislativvorschläge umfasst, u.a. für eine Änderungsrichtlinie zu den Lenk- und Ruhezeiten für Kraftfahrer [COM(2017) 277, s. [cepAnalyse 31/2017](#)]. Das Paket soll zu einem „sozial verträglichen und wettbewerbsfähigen Binnenmarkt für Straßenverkehrsdienste“ beitragen [Mitteilung COM(2017) 283, S. 12].

## Stand der Gesetzgebung

31.05.17 Annahme durch Kommission  
 05.11.17 Erörterung im Rat  
 Offen 1. Lesung Europäisches Parlament  
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Mobilität und Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter: Merja Kyllönen (GUE/NG-Fraktion); Verkehr und Fremdenverkehr
Bundesministerien:	Verkehr und digitale Infrastruktur (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit und Soziales, Verkehr und digitale Infrastruktur (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 Abs. 1 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

**Die Richtlinie schränkt den Preiswettbewerb und die Dienstleistungsfreiheit der Verkehrsunternehmen in der EU ein**, indem sie die Lohnvorschriften der Entsenderichtlinie für anwendbar erklärt, über deren Reform soeben Einigkeit erzielt wurde. **Künftig gelten daher für grenzüberschreitende Beförderungen ab dem vierten Tag und für Kabotage ab dem ersten Tag alle Lohnvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats** aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie aus allgemeinverbindlichen Tarifverträgen.

Die meisten westeuropäischen Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Deutschlands – haben Tarifverträge im Straßenverkehrssektor für allgemeinverbindlich erklärt [CNR (2016) Employment and pay conditions of international lorry drivers in Europe, S. 8]. In Mitgliedstaaten, in denen dies noch nicht der Fall ist, werden zumindest solche heimischen Verkehrsunternehmen, die im Wettbewerb mit Verkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten mit geringerem Lohnniveau stehen, aufgrund der Richtlinie darauf drängen, dies nachzuholen.

**Die Richtlinie führt dazu**, dass die Entsendung von Kraftfahren aus Mitgliedstaaten mit geringerem Lohnniveau in Hochlohnländer erheblich teurer wird. Das hat zur Folge, **dass auch die Preise für die Verkehrsdienstleistungen der entsprechenden Verkehrsunternehmen deutlich steigen werden**. Denn Arbeitskosten sind der entscheidende Kostenfaktor auf dem Markt für Verkehrsunternehmen [EPRS (2017), Road transport: Enforcement and special provisions for posted workers, S. 3]. **Dies verringert die Effizienz des Binnenmarktes** gleich zweifach: Zum einen verteuern höhere Transportpreise die transportierten Waren sowohl für Verbraucher als auch für Unternehmen direkt. Zum anderen verringern höhere Transportpreise das Potential für Arbeitsteilung und verteuern so die Waren auch indirekt. Die Auswirkungen werden dadurch etwas abgemildert, dass die Lohnvorschriften der Entsenderichtlinie bei grenzüberschreitenden Fahrten künftig erst ab dem vierten Tag gelten.

**Die Anwendbarkeit der Lohnvorschriften des Aufnahmestaates** ab dem ersten Tag bei Kabotage **relativiert** – und das ist vermutlich auch der damit verfolgte Zweck – **in den Hochlohnländern die Auswirkungen der** parallel vorge schlagenen **Liberalisierung der Kabotagevorschriften**, wonach künftig unbegrenzt viele Kabotagefahrten innerhalb von fünf Tagen durchgeführt werden dürfen.

Um die höheren Lebenshaltungskosten der entsandten Kraftfahrer in Hochlohnländern zu decken, reicht die Anwendbarkeit der gesetzlichen Mindestlöhne aus.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU kann zur Durchführung einer gemeinsamen Straßenverkehrspolitik alle zweckdienlichen Vorschriften erlassen (Art. 91 i.V.m. Art. 100 AEUV). Art. 91 AEUV erlaubt als spezielle Kompetenz im Bereich Verkehr auch den Erlass von Vorschriften über die Arbeitsbedingungen von Kraftfahren, einschließlich entsandten Kraftfahren, da diese Kompetenz den allgemeinen Kompetenzen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit (Art. 53 i.V.m. Art. 62 AEUV) und im Bereich der Sozialpolitik (Art 153 AEUV) vorgeht.

### Subsidiarität

Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters des Verkehrs und weil die Gegenstände der Richtlinie bereits durch EU-Recht geregelt sind, ist zum Erreichen der verfolgten Ziele ein Vorgehen der EU geboten.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Die Richtlinie verstößt gegen die Dienstleistungsfreiheit** (Art. 56 AEUV), soweit sie vorschreibt, dass für entsandte Kraftfahrer die Lohnvorschriften der Entsenderichtlinie gelten, künftig also alle Lohnvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie aus allgemeinverbindlichen Tarifverträgen.

Eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit kann grundsätzlich durch das Ziel des Arbeitnehmerschutzes gerechtfertigt werden (EuGH, Rs. C-115/14). Die in der Richtlinie vorgesehene Geltung der Lohnvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats – einschließlich der allgemeinverbindlichen Tariflöhne – dient aber nicht dem Schutz aller – also der heimischen und der entsandten – Kraftfahrer, sondern nur dem Schutz der heimischen Kraftfahrer. Die Geltung der Lohnvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats verteuert nämlich die Entsendung von Kraftfahren durch Verkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten mit geringem Lohnniveau erheblich. Dies hat zur Folge, dass die Dienstleistungen dieser Verkehrsunternehmen in Mitgliedstaaten mit hohem Lohnniveau deutlich weniger nachgefragt werden als bisher. Verkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten mit geringem Lohnniveau werden also aus den Märkten der Mitgliedstaaten mit hohem Lohnniveau verdrängt. Die Kraftfahrer dieser Verkehrsunternehmen profitieren daher nicht von der Geltung der Lohnvorschriften des Aufnahmemitgliedstaates, sondern verlieren möglicherweise sogar ihren Arbeitsplatz (s. [cepAnalyse 35/2016](#)). EU-Vorschriften im Verkehrsbereich sollen aber gerade nicht die Beschäftigungslage in Bestimmten Regionen der EU beeinträchtigen (Art. 91 Abs. 2 AEUV). Um diese Benachteiligung der Verkehrsunternehmen und Kraftfahrer aus Mitgliedstaaten mit geringem Lohnniveau so gering wie möglich zu halten, sollte die Richtlinie daher nicht auf die Lohnvorschriften der Entsenderichtlinie verweisen, sondern für entsandte Kraftfahrer ausdrücklich nur die Geltung der jeweiligen gesetzlichen Mindestlöhne vorschreiben.

**Die Richtlinie sollte genauer formuliert werden**, um deren einheitliche Umsetzung und Anwendung sicherzustellen und **um** dadurch **Rechtssicherheit zu gewährleisten. Insbesondere sollte** nicht nur in den Erwägungsgründen, sondern **im Richtlinien text selbst ausdrücklich festgelegt werden, dass Kabotage als Entsendung gilt**. Die Bestimmungen der Richtlinie sollten ausdrücklich auf diejenigen Bestimmungen der Entsenderichtlinie und der Durchsetzungsrichtlinie verweisen, von denen jeweils abgewichen wird. Ferner sollte klargestellt werden, ab welchem Zeitpunkt eine Entsendung bei kombiniertem Verkehr vorliegt, d.h. wenn ein Teil der grenzüberschreitenden Beförderung per Bahn oder Schiff zurückgelegt wird (s. [cepAnalyse 05/2018](#)).

**Die abschließende Regelung der mitgliedstaatlichen Kontrollbefugnisse erschwert Behinderungen der Entsendung von Kraftfahren durch unverhältnismäßige bürokratische Anforderungen.**

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie schränkt den Preiswettbewerb und die Dienstleistungsfreiheit der Verkehrsunternehmen in der EU ein, denn künftig gelten für grenzüberschreitende Beförderungen und für Kabotage alle Lohnvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats. Die Richtlinie führt dazu, dass die Preise für Verkehrsdienstleistungen deutlich steigen werden. Dies verringert die Effizienz des Binnenmarktes. Die Anwendbarkeit der Lohnvorschriften des Aufnahmestaates relativiert in den Hochlohnländern die Auswirkungen der Liberalisierung der Kabotagevorschriften. Die Richtlinie verstößt gegen die Dienstleistungsfreiheit. Die Richtlinie sollte genauer formuliert werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Insbesondere sollte im Richtlinien text ausdrücklich festgelegt werden, dass Kabotage als Entsendung gilt. Die abschließende Regelung der mitgliedstaatlichen Kontrollbefugnisse erschwert Behinderungen der Entsendung durch unverhältnismäßige bürokratische Anforderungen.