

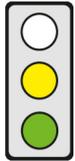
# KONTROLLE DER ARBEITSZEIT VON KRAFTFAHRERN

cepAnalyse Nr. 14/2018

## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Es sollen die Arbeitsbedingungen von Kraftfahrern verbessert, „fairer“ Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen sichergestellt und die Sicherheit aller Straßenverkehrsteilnehmer erhöht werden.

**Betroffene:** Kraftfahrer und Verkehrsunternehmen im Personen- und Güterverkehr sowie Behörden.



**Pro:** (1) Die Ausweitung der mitgliedstaatlichen Kontrollpflichten auf die Arbeitszeitrichtlinie ist zweckmäßig, um die Durchsetzung der Sozialvorschriften für Kraftfahrer zu gewährleisten.

(2) Die Festlegung einer „gemeinsamen Formel“ für die EU-einheitliche Risikoeinstufung von Verkehrsunternehmen ist zweckmäßig, um eine Gleichbehandlung der Verkehrsunternehmen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

**Contra:** Um Anreize für den Missbrauch der Vorschriften über den Informationsaustausch zu reduzieren, sollten die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, jährlich eine Übersicht über die Anzahl der gestellten Anträge und erteilten Auskünfte an die Kommission zu übermitteln.

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
  - die Sicherheit aller Straßenverkehrsteilnehmer erhöhen.
- Die Durchsetzungsrichtlinie [2006/22/EG] legt fest, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten ergreifen müssen zur Durchsetzung der
  - Lenkzeiten-Verordnung [(EG) Nr. 561/2006, s. [cepAnalyse 31/2017](#)], welche die Lenk- und Ruhezeiten von Kraftfahrern im Straßengüter- und Straßenpersonenverkehr regelt, und der
  - Fahrtenschreiber-Verordnung [(EU) Nr. 165/2014], die den Einbau und die Verwendung von Fahrtenschreibern zur Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten regelt.
- Die Arbeitszeitrichtlinie [2002/15/EG] regelt u.a. welche Tätigkeiten von Kraftfahrern neben dem Fahren als Arbeitszeit gelten, begrenzt die wöchentliche Höchstarbeitszeit und ergänzt dadurch die Lenkzeiten-Verordnung.
- 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 Durchsetzung der Arbeitszeitrichtlinie und der Entsenderichtlinie sowie die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden im Anwendungsbereich der Durchsetzungsrichtlinie müssen laut Kommission verbessert werden [S. 5 f.].

- Die vorgeschlagene Richtlinie
  - ändert die Durchsetzungsrichtlinie, indem sie u.a. vorschreibt, dass die Mitgliedstaaten künftig nicht nur die Anwendung der Lenkzeiten-Verordnung und der Fahrtenschreiber-Verordnung, sondern auch die Anwendung der Arbeitszeitrichtlinie [im Folgenden: „Sozialvorschriften“] gemäß der Durchsetzungsrichtlinie kontrollieren müssen [Art. 1] [diese [cepAnalyse](#)],
  - enthält spezielle Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern [Art. 2], die von der Entsenderichtlinie [96/71/EG] und deren Durchsetzungsrichtlinie [2014/67/EU] abweichen, [[cepAnalyse 11/2018](#)].
- ▶ **Kontrollpflichten der Mitgliedstaaten**
  - Bisher müssen die Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Lenkzeiten-Verordnung und der Fahrtenschreiber-Verordnung Straßen- und Betriebskontrollen bei den betroffenen Verkehrsunternehmen durchführen [Art. 4 u. 6 i.V.m. Anhang I Durchsetzungsrichtlinie].
  - Künftig erstrecken sich die Kontrollpflichten der Mitgliedstaaten aus der Durchsetzungsrichtlinie auch auf die Durchsetzung der Arbeitszeitrichtlinie.
    - Die Mitgliedstaaten müssen [Art. 1 Abs. 9]
      - bei Straßenkontrollen die Einhaltung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit und der Ruhepausen sowie
      - bei Betriebskontrollen zusätzlich die Einhaltung der Nachtarbeitszeit überprüfen.
    - Die jährlichen Kontrollen müssen einen „repräsentativen Querschnitt“ der Kraftfahrer, Verkehrsunternehmen und Fahrzeuge erfassen [Art. 1 Abs. 3 lit. a].
    - Die jährlichen Kontrollen müssen mindestens 3% der Tage erfassen, an denen Kraftfahrer arbeiten, die in den Geltungsbereich der Sozialvorschriften fallen [Art. 1 Abs. 3 lit. b].
    - Betriebskontrollen bei Verkehrsunternehmen müssen u.a. durchgeführt werden, wenn bei Straßenkontrollen schwere Verstöße gegen die Sozialvorschriften festgestellt wurden [Art. 1 Abs. 4], etwa eine Überschreitung der täglich zulässigen Lenkzeiten um mehr als 10% [vgl. Durchsetzungsrichtlinie, Annex III].
- ▶ **Kontrolle der Zeit für „andere Arbeiten“**
  - Zur Arbeitszeit von Kraftfahren gehören neben dem Fahren, dem Be- und Entladen u.a. auch „andere Arbeiten“ [Art. 4 lit. c Lenkzeiten-Verordnung i.V.m. Art. 3 lit. a Arbeitszeitrichtlinie]. Der Begriff wird in den derzeit geltenden Bestimmungen nur vage umschrieben als Arbeiten, die u.a. dazu dienen können, die Sicherheit des Fahrzeugs, der Ladung oder der Fahrgäste zu gewährleisten.
  - Um einheitliche Bedingungen für die Kontrolle der Lenkzeiten-Verordnung zu gewährleisten, kann die Kommission mittels Durchführungsrechtsakt festlegen, wie die Zeit für „andere Arbeiten“ i.S.d. Lenkzeiten-Verordnung von den Kraftfahren erfasst und von den Mitgliedstaaten kontrolliert werden muss [Art. 1 Abs. 8].
- ▶ **Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten**
  - Jeder Mitgliedstaat muss eine Behörde benennen, die für den Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten über die Anwendung der Durchsetzungsrichtlinie verantwortlich ist [Art. 1 Abs. 5].
  - Jeder Mitgliedstaat muss anderen Mitgliedstaaten auf deren begründeten Antrag „Informationen“ über die Anwendung der Durchsetzungsrichtlinie übermitteln [Art. 1 Abs. 6 lit. a]. Dadurch soll die Kontrolle der Sozialvorschriften erleichtert werden [6. Erwägungsgrund].
  - Für die Übermittlung der Informationen gelten folgende Fristen [Art. 1 Abs. 6 lit. b]:
    - 25 Arbeitstage in Fällen, die eine eingehende Prüfung oder eine Betriebskontrolle erfordern,
    - drei Arbeitstage in dringenden oder solchen Fällen, die nur eine Einsichtnahme in ein Register, etwa das nationale Risikoeinstufungssystem, erfordern.
    - Ist es „schwierig oder unmöglich“, einem Antrag nachzukommen, etwa wegen der dafür erforderlichen Kontrollen, muss dies dem Antragsteller binnen zehn Arbeitstagen unter Angabe von Gründen mitgeteilt werden. In diesem Fall müssen die beteiligten Mitgliedstaaten versuchen, eine einvernehmliche Lösung zu finden [Art. 1 Abs. 6 lit. b].
- ▶ **Nationale Risikoeinstufungssysteme**
  - Jeder Mitgliedstaat muss bereits nach derzeit geltendem Recht ein nationales Risikoeinstufungssystem unterhalten. Verkehrsunternehmen erhalten, je nach Anzahl und Schwere der Verstöße gegen die Sozialvorschriften, eine niedrigere oder höhere Risikoeinstufung [Art. 9 Abs. 1 Durchsetzungsrichtlinie].
  - Mitgliedstaaten müssen Betriebskontrollen bei Verkehrsunternehmen mit einer hohen Risikoeinstufung häufiger und strenger durchführen als bei anderen Verkehrsunternehmen [Art. 9 Abs. 2 Durchsetzungsrichtlinie].
  - Die Kommission kann künftig mittels Durchführungsrechtsakt eine „gemeinsame Formel“ für die Risikoeinstufung von Verkehrsunternehmen festlegen [Art. 1 Abs. 7 lit. a]. Diese Formel kann etwa basieren auf
    - der Anzahl, Schwere und Häufigkeit von Verstößen gegen die Sozialvorschriften und
    - der Tatsache, ob ein Verkehrsunternehmen in allen Fahrzeugen „intelligente“ Fahrtenschreiber einsetzt. Neufahrzeuge müssen seit 2006 mit „digitalen“ und ab 2019 mit „intelligenten“ Fahrtenschreibern ausgestattet sein. Intelligente Fahrtenschreiber sind mit einem global Satellitennavigationssystem verbunden, speichern mehrfach täglich den Standort des Fahrzeugs und ermöglichen während der Fahrt ein Auslesen der gespeicherten Daten durch die Behörden mittels Fernkommunikation [Art. 8 f. Fahrtenschreiber-Verordnung, s. [cepAnalyse](#)].

- Um Kontrollen zu erleichtern, müssen die Daten aus den nationalen Risikoeinstufungssystemen
  - den Behörden des jeweiligen Mitgliedstaats bei Straßenkontrollen zugänglich sein und
  - den Behörden der anderen Mitgliedstaaten unter Einhaltung der Fristen für den Informationsaustausch oder „direkt“ zugänglich sein [Art. 1 Abs. 7 lit. c].

### Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Die Kontrollpflichten der Durchsetzungsrichtlinie beziehen sich künftig auch auf die Arbeitszeitrichtlinie.
- ▶ Für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten gelten künftig Fristen.
- ▶ Die nationalen Risikoeinstufungssysteme werden künftig mittels Durchführungsrechtsakten vereinheitlicht.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die geltenden Sozialvorschriften werden von den Mitgliedstaaten im Straßenverkehrssektor unterschiedlich um- und durchgesetzt. Eine unionsweit einheitliche Um- und Durchsetzung dieser Vorschriften 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. 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:	Verkehr und digitale Infrastruktur (federführend); Arbeit und Soziales
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 Ausweitung der mitgliedstaatlichen Kontrollpflichten auf die Arbeitszeitrichtlinie ist zweckmäßig. Nur wenn die Sozialvorschriften für Kraftfahrer wirksam durchgesetzt werden, können die Ziele dieser Vorschriften – die Arbeitsbedingungen von Kraftfahrern zu verbessern und die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer durch die Verhinderung der Übermüdung von Kraftfahrern zu erhöhen – erreicht werden.** Der dafür erforderliche zusätzliche Aufwand ist gering, weil die nationalen Kontrollbehörden bereits die Einhaltung der Lenkzeiten- und Fahrtenschreiber-Verordnungen überprüfen müssen und weil die Kontrollen nur 3% der Tage erfassen müssen, an denen Kraftfahrer arbeiten.

„Andere Arbeiten“ zählen zur Arbeitszeit von Kraftfahrern und müssen daher von Kraftfahrern erfasst und von den Behörden kontrolliert werden. Um zu verhindern, dass Verkehrsunternehmen in manchen Mitgliedstaaten unlautere Wettbewerbsvorteile in Form geringerer Arbeitskosten entstehen, indem nicht alle Bestandteile der Arbeitszeit erfasst und kontrolliert werden, ist es zweckmäßig, dass die Kommission eine EU-weit einheitliche Vorgehensweise zur Erfassung und Kontrolle „anderer Arbeiten“ festlegt.

Um bei Straßenkontrollen feststellen zu können, ob und inwieweit die Sozialvorschriften missachtet wurden, benötigen nationale Kontrollbehörden oftmals zusätzliche Informationen über die Verkehrsunternehmen, für die die kontrollierten Kraftfahrer arbeiten. **Soweit Verkehrsunternehmen ihren Sitz im Ausland haben, sind die Kontrollbehörden auf einen reibungslosen und zügigen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten angewiesen. Daher ist es zweckmäßig, dass die Richtlinie Fristen für den Informationsaustausch vorsieht.** Um den Aufwand der Informationsbereitstellung – und die damit einhergehenden Verwaltungskosten – für die ersuchten Behörden möglichst gering zu halten, ist es ebenfalls effizient, zwischen regulären und dringenden Anträgen zu unterscheiden. Allerdings erlaubt diese Unterscheidung auch Missbrauch. Antragstellende Behörden könnten auch solche Auskunftsanträge als dringend deklarieren, die es tatsächlich nicht sind. Auskunftspflichtige Behörden könnten auch einfache Anträge als „schwierig“ oder „unmöglich“ deklarieren, um Zeit zu gewinnen oder um heimische Verkehrsunternehmen zu schützen. **Um Anreize für den Missbrauch der Vorschriften über den Informationsaustausch zu reduzieren, sollten die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, jährlich eine Übersicht über die Anzahl der gestellten Anträge und der erteilten Auskünfte zu erstellen und der Kommission zu übermitteln.** Diese Übersicht sollte zwischen regulären und dringenden Anträgen unterscheiden und Informationen darüber enthalten, ob und wie schnell Anträge beantwortet wurden. Die Kommission sollte diese Übersichten allen Mitgliedstaaten zugänglich machen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. 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 zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Kraftfahrern, da diese Kompetenz der allgemeinen Kompetenz 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 Festlegung einer „gemeinsamen Formel“ für die EU-einheitliche Risikoeinstufung von Verkehrsunternehmen ist zweckmäßig, um eine einheitliche Durchsetzung der Sozialvorschriften und insoweit eine Gleichbehandlung der Verkehrsunternehmen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.** Die „gemeinsame Formel“ soll u. a. berücksichtigen, ob Verkehrsunternehmen in allen ihren Fahrzeugen intelligente Fahrtenschreiber einsetzen. Intelligente Fahrtenschreiber erlauben u.a. Kontrollen der gespeicherten Daten während der Fahrt. Dadurch werden die Arbeiten der Kontrollbehörden erleichtert und Beeinträchtigungen von Verkehrsunternehmen durch kontrollbedingt Fahrtunterbrechungen reduziert. Intelligente Fahrtenschreiber sind für Neufahrzeuge ab 2019, für Altfahrzeuge allerdings erst ab 2034 Pflicht. **Die „gemeinsame Formel“ darf daher nicht zu einer diskriminierenden Belastung von Verkehrsunternehmen führen, die vor 2034 Altfahrzeuge ohne intelligente Fahrtenschreiber einsetzen, denn sie verhalten sich rechtmäßig.**

In der Richtlinie sollte ausdrücklich geregelt werden, wie sichergestellt wird, dass die Daten aus den nationalen Risikoeinstufungssystemen den Behörden der anderen Mitgliedstaaten „direkt“ zugänglich sind.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Ausweitung der mitgliedstaatlichen Kontrollpflichten auf die Arbeitszeitrichtlinie ist zweckmäßig, denn nur wenn die Sozialvorschriften für Kraftfahrer wirksam durchgesetzt werden, können die Ziele dieser Vorschriften erreicht werden. Soweit Verkehrsunternehmen ihren Sitz im Ausland haben, sind die Kontrollbehörden auf einen reibungslosen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten angewiesen. Daher ist es zweckmäßig, dass die Richtlinie Fristen für den Informationsaustausch vorsieht. Um Anreize für den Missbrauch der Vorschriften über den Informationsaustausch zu reduzieren, sollten die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, jährlich eine Übersicht über die Anzahl der gestellten Anträge und der erteilten Auskünfte der Kommission zu übermitteln. Die Festlegung einer „gemeinsamen Formel“ für die EU-einheitliche Risikoeinstufung von Verkehrsunternehmen ist zweckmäßig, um eine Gleichbehandlung der Verkehrsunternehmen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die „gemeinsame Formel“ darf nicht zu einer diskriminierenden Belastung von Verkehrsunternehmen führen, die vor 2034 Altfahrzeuge ohne intelligente Fahrtenschreiber einsetzen, denn sie verhalten sich rechtmäßig.