

## Entsendung von Kraftfahrern

EU will Anwendbarkeit der Entsenderichtlinie im Transportgewerbe klären

Urs Pötzsch



Die EU-Kommission hat 2017 eine Richtlinie über die Entsendung von Kraftfahrern vorgeschlagen. Der Rat und das EU-Parlament haben inzwischen ihre Positionen festgelegt. In diesem cepAdhoc werden die Positionen der drei EU-Institutionen dargestellt, bewertet und Empfehlungen für den Trilog ausgesprochen.

- Die Anwendung der Entsenderichtlinie auf das internationale Transportgewerbe schränkt die Dienstleistungsfreiheit unverhältnismäßig ein.
- Die Entsenderichtlinie sollte daher nur auf Kabotage anwendbar sein, nicht dagegen auf grenzüberschreitende Beförderungen – einschließlich Drittlandgeschäften – und Transitfahrten.
- Während der Kabotage sollte nur der gesetzliche Mindestlohn des Aufnahmestaates gelten.
- Die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der sektorspezifischen Richtlinie für Kraftfahrer sollten abschließend geregelt und auf das absolut Notwendige beschränkt werden.

## 1 Einleitung

Im Mai 2017 hat die EU-Kommission eine Richtlinie über die Entsendung von Kraftfahrern vorgeschlagen [s. [cepAnalyse 11/2018](#)].<sup>1</sup> Der Vorschlag ist Teil des Mobilitätspakets „Europa in Bewegung“. Die vorgeschlagene Richtlinie soll die bisher umstrittene Frage klären, inwieweit die Entsenderichtlinie [96/71/EG]<sup>2</sup> auf Kraftfahrer im internationalen Transportgewerbe anwendbar ist. Der Vorschlag enthält sektorspezifische Bestimmungen, welche die Entsenderichtlinie ergänzen und teilweise von ihr abweichen. Die vorgeschlagene Richtlinie wird daher auch als „lex specialis“ zur „allgemeinen“ Entsenderichtlinie bezeichnet. Die allgemeine Entsenderichtlinie soll für entsandte Kraftfahrer künftig nur dann gelten, wenn und soweit die sektorspezifische Richtlinie keine abweichenden Vorschriften enthält. Der Rat der EU hat seine Position am 3. Dezember 2018 festgelegt. Das EU-Parlament hat seine Position nach langen Verhandlungen am 4. April 2019 festgelegt. Nun können die informellen Trilog-Verhandlungen zwischen EU-Kommission, Rat und EU-Parlament beginnen. In diesem cepAdhoc werden die Positionen der drei EU-Institutionen dargestellt, kurz bewertet und Empfehlungen für den Trilog ausgesprochen.<sup>3</sup>

## 2 Hintergrund

### 2.1 Beförderungskategorien im internationalen Transportgewerbe

Die EU-Kommission unterscheidet in ihrem Vorschlag zwischen drei Beförderungskategorien:<sup>4</sup>

- **Grenzüberschreitende Beförderungen im weiteren Sinn:** Der Transport von Waren zwischen zwei Mitgliedstaaten (Land A und B), mit oder ohne Transit durch einen dritten Mitgliedstaat (Land C). Rat und EU-Parlament schlagen vor, insoweit zwischen zwei Unterkategorien zu unterscheiden:<sup>5</sup>
  - **Grenzüberschreitende Beförderungen im engeren Sinn:** Der Transport von Waren zwischen einem Mitgliedstaat, in dem das Transportunternehmen seinen Sitz hat (Land A), und einem anderen Mitgliedstaat (Land B).
  - **Drittlandgeschäfte:**<sup>6</sup> Der Transport von Waren zwischen zwei Mitgliedstaaten (Land B und C) durch ein Transportunternehmen mit Sitz in einem dritten Mitgliedstaat (Land A).
- **Kabotage:** Der Transport von Waren innerhalb eines Mitgliedstaats (Land B) durch ein Transportunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat (Land A) im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung im weiteren Sinn.
- **Transit:** Der Transport von Waren durch einen Mitgliedstaat (Land B), ohne dortige Be- oder Entladung, durch ein Transportunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat (Land A).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen. Zur Reform der Entsenderichtlinie im Jahr 2018 siehe unten.

<sup>3</sup> In diesem cepAdhoc werden nur die vorgeschlagenen Bestimmungen für den Güterverkehr behandelt. Die vorgeschlagenen Bestimmungen über den Transport von Personen bleiben außer Betracht.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 2 Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs.

<sup>5</sup> Diese Unterkategorien werden vom Rat und EU-Parlament im laufenden Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen.

<sup>6</sup> Drittlandgeschäfte werden auch als „cross trade“ bezeichnet.

## 2.2 Anwendung der Entsenderichtlinie im Transportgewerbe

### 2.2.1 Inhalt der Entsenderichtlinie

Die Entsendung von Arbeitnehmern innerhalb der EU wird seit 1996 durch die Entsenderichtlinie geregelt. Eine Entsendung im Sinne dieser Richtlinie liegt vor, wenn ein Arbeitnehmer seine Arbeitsleistung vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat (Aufnahmestaat) als demjenigen erbringt, in dem er normalerweise arbeitet.<sup>7</sup> Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Arbeitnehmer, der einen Arbeitsvertrag mit einem Unternehmen im Mitgliedstaat A hat, vorübergehend für eine Niederlassung desselben Unternehmens im Mitgliedstaat B arbeitet. Eine Entsendung liegt aber auch dann vor, wenn ein Arbeitnehmer für ein Unternehmen mit Sitz in Mitgliedstaat A einen Dienstleistungsvertrag in Mitgliedstaat B erfüllt, den das Unternehmen mit einem Dienstleistungsempfänger im Mitgliedstaat B geschlossen hat. Die Entsenderichtlinie sieht unter anderem vor, dass für entsandte Arbeitnehmer die Mindestlöhne gelten, die im Aufnahmestaat durch Gesetz und in der Baubranche durch allgemeinverbindliche Tarifverträge vorgeschrieben werden.<sup>8</sup>

### 2.2.2 Reform der Entsenderichtlinie

Die EU-Kommission hat 2016 eine Reform der Entsenderichtlinie vorgeschlagen [s. [cepAnalyse 35/2016](#)].<sup>9</sup> Unter anderem hat sie vorgeschlagen, dass künftig der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ gilt. Das bedeutet, dass für entsandte Arbeitnehmer künftig in allen Branchen die Löhne gelten, die im Aufnahmestaat für die gleiche Tätigkeit durch Gesetz oder allgemeinverbindliche Tarifverträge vorgeschrieben werden.<sup>10</sup> EU-Parlament und Rat haben sich 2018 auf eine entsprechende Änderung der Entsenderichtlinie geeinigt.<sup>11</sup> Die reformierte Entsenderichtlinie [2018/957/EU] muss von den Mitgliedstaaten bis Ende Juni 2020 in nationales Recht umgesetzt werden.<sup>12</sup>

### 2.2.3 Grundsätzliche Anwendbarkeit der Entsenderichtlinie auch auf Kraftfahrer

Grundsätzlich gilt die Entsenderichtlinie auch für Arbeitnehmer, die als Kraftfahrer tätig sind. Wenn ein Kraftfahrer, der einen Arbeitsvertrag mit einem Transportunternehmen im Mitgliedstaat A hat, vorübergehend für eine Niederlassung desselben Transportunternehmens in Mitgliedstaat B arbeitet, gelten für diesen Kraftfahrer daher während dieser Zeit bisher unter anderem die gesetzlichen Mindestlöhne, künftig auch die allgemeinverbindlichen Tariflöhne in Mitgliedstaat B.

### 2.2.4 Anwendbarkeit der Entsenderichtlinie auf verschiedene Beförderungsarten umstritten

Uneinigkeit besteht bisher allerdings darüber, inwieweit die Entsenderichtlinie auf Kraftfahrer anwendbar ist, die grenzüberschreitende Beförderungen, Drittlandgeschäfte, Kabotage oder Transitfahren durchführen.

In Deutschland etwa sollte der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn ursprünglich für alle Kraftfahrer gelten, die im Inland tätig sind. Erfasst sein sollten daher auch alle Kraftfahrer, die eine der oben genannten Beförderungsarten für ein Transportunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat erbringen.

<sup>7</sup> Art. 1 f. Entsenderichtlinie.

<sup>8</sup> Art. 3 Abs. 1 lit. c Entsenderichtlinie.

<sup>9</sup> Vorschlag COM(2016) 128 vom 8. März 2016 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

<sup>10</sup> Tariflöhne galten für entsandte Arbeitnehmer bisher nur in der Baubranche.

<sup>11</sup> Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

<sup>12</sup> Art. 3 Richtlinie 2018/957/EU.

Die EU-Kommission ist der Ansicht, dass die Entsenderichtlinie und damit auch der jeweilige nationale Mindestlohn nicht auf alle Fahrten ausländischer Kraftfahrer anwendbar ist.<sup>13</sup> Dies würde eine unverhältnismäßige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellen. Von einer Entsendung in einen Mitgliedstaat kann laut EU-Kommission etwa dann nicht gesprochen werden, wenn sich ein Kraftfahrer nur auf einer Transitfahrt durch einen Mitgliedstaat befindet. Auch grenzüberschreitende Beförderungen im weiteren Sinn stellen nach Ansicht der EU-Kommission nicht in jedem Fall eine Entsendung dar.

Die EU-Kommission hat daher 2015 wegen der Anwendung des deutschen Mindestlohngesetzes auf ausländische Kraftfahrer ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.<sup>14</sup> Auch gegen Frankreich<sup>15</sup> und Österreich<sup>16</sup> hat die EU-Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, weil sie der Ansicht ist, dass diese Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Mindestlohnvorschriften in einer Weise auf ausländische Kraftfahrer anwenden, welche die Dienstleistungsfreiheit unverhältnismäßig einschränkt.

### 2.2.5 Kontrollbefugnisse der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie

Die Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie [2014/67/EU]<sup>17</sup> bestimmt, dass die Mitgliedstaaten für Unternehmen, die Arbeitnehmer entsenden, alle Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen vorsehen dürfen, die zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie erforderlich sind.<sup>18</sup> Die Durchsetzungsrichtlinie sieht etwa vor, dass Mitgliedstaaten von Unternehmen verlangen können, jede Entsendung unter Angabe des Namens des Arbeitnehmers sowie Beginn und Ende der Entsendung anzumelden, lohnbezogene Dokumente vorzulegen und Ansprechpartner für die Behörden im Inland zu benennen. Die Liste der Kontrollbefugnisse ist zudem nicht abschließend. Die Durchsetzungsrichtlinie stellt klar, dass die Mitgliedstaaten auch weitere Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen vorschreiben dürfen, soweit dies zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie erforderlich ist.

## 3 Positionen der drei EU-Institutionen im laufenden Gesetzgebungsverfahren

### 3.1 Vorschlag der EU-Kommission

Angesichts der Meinungsverschiedenheiten zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten (Abschnitt 2.2.4) soll die von der EU-Kommission vorgeschlagene sektorspezifische Richtlinie genau regeln, inwieweit die Entsenderichtlinie auf Kraftfahrer im internationalen Transportgewerbe anwendbar ist.<sup>19</sup> Die EU-Kommission schlägt vor, bei der Anwendung der Entsenderichtlinie zwischen grenzüberschreitenden Beförderungen im weiteren Sinn, Kabotage und Transit zu unterscheiden.

- **Grenzüberschreitende Beförderungen im weiteren Sinn:** Sobald ein Kraftfahrer eines Transportunternehmens mit Sitz in Mitgliedstaat A die Grenze zu Mitgliedstaat B überquert, der Ausgangs- oder Endpunkt einer grenzüberschreitenden Beförderung ist, soll die Entsenderichtlinie, mit Ausnahme der Vorschriften über Löhne und bezahlten Mindestjahresurlaub, anwendbar sein. Die Vorschriften der Entsenderichtlinie über Löhne und bezahlten Mindestjahresurlaub sollen erst gelten, wenn die Dauer der

<sup>13</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5003\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5003_de.htm)

<sup>14</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5003\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5003_de.htm)

<sup>15</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2101\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2101_de.htm)

<sup>16</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1053\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1053_de.htm)

<sup>17</sup> Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

<sup>18</sup> Art. 9 Durchsetzungsrichtlinie.

<sup>19</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0278&qid=1555573167389&from=DE>

grenzüberschreitenden Beförderungen im weiteren Sinn im jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat mehr als drei Tage innerhalb eines Kalendermonats beträgt.<sup>20</sup> Zur Berechnung der Drei-Tage-Frist soll eine tägliche Arbeitszeit von weniger als sechs Stunden als halber und von mehr als sechs Stunden als ganzer Arbeitstag gelten, wobei Pausen und Bereitschaftszeiten als Arbeitszeit gelten.<sup>21</sup>

- **Kabotage:** Die Entsenderichtlinie soll anwendbar sein.<sup>22</sup>
- **Transit:** Die Entsenderichtlinie soll nicht anwendbar sein.<sup>23</sup>

Die EU-Kommission schlägt zudem vor, dass die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahren in der Richtlinie abschließend geregelt werden.<sup>24</sup>

### 3.2 Position des Rates

Der Rat unterscheidet zwischen grenzüberschreitenden Beförderungen im engeren Sinn, Drittlandgeschäften, Kabotage und Transit.<sup>25</sup>

- **Grenzüberschreitenden Beförderungen im engeren Sinn:** Die Entsenderichtlinie soll nicht anwendbar sein.<sup>26</sup>
- **Drittlandgeschäfte:** Die Entsenderichtlinie soll nicht anwendbar sein, wenn (1) ein Fahrzeug mit einem intelligenten Fahrtenschreiber ausgerüstet ist, der Grenzüberfahrten automatisch aufzeichnet,<sup>27</sup> und wenn (2) ein Kraftfahrer
  - neben einer grenzüberschreitenden Beförderung im engeren Sinn in den Mitgliedstaaten, durch die er fährt, zugleich ein Drittlandgeschäft vornimmt, oder
  - im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung im engeren Sinn, die im Niederlassungsmitgliedstaat begonnen und bei der kein Drittlandgeschäft stattgefunden hat, neben einer grenzüberschreitenden Beförderung zurück in den Niederlassungsmitgliedstaat bis zu zwei Drittlandgeschäfte tätigt.<sup>28</sup>
  - **Kabotage:** Die Entsenderichtlinie soll anwendbar sein.<sup>29</sup>
  - **Transit:** Die Entsenderichtlinie soll nicht anwendbar sein.<sup>30</sup>

Auch der Rat ist der Ansicht, dass die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahren in der sektorspezifischen Richtlinie abschließend geregelt werden sollen.<sup>31</sup>

### 3.3 Position des EU-Parlaments

Das EU-Parlament hat sich, außer bei Drittlandgeschäften, der Position des Rates angeschlossen.<sup>32</sup>

<sup>20</sup> Art. 2 Abs. 2 Vorschlag der EU-Kommission.

<sup>21</sup> Art. 2 Abs. 3 Vorschlag der EU-Kommission.

<sup>22</sup> S. 12 Vorschlag der Kommission.

<sup>23</sup> Laut Auskunft der EU-Kommission.

<sup>24</sup> Art. 2 Abs. 4 Vorschlag der EU-Kommission.

<sup>25</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_15084\\_2018\\_INIT&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15084_2018_INIT&from=DE)

<sup>26</sup> Art. 2 Abs. 2 Position des Rates.

<sup>27</sup> Ab wann Fahrzeuge im grenzüberschreitenden Verkehr mit dieser sogenannten zweiten Generation von intelligenten Fahrtenschreibern ausgestattet sein müssen, ist Gegenstand der derzeit ebenfalls laufenden Reform der Fahrtenschreiber-Verordnung [COM(2017) 277, s. [cepAnalyse 31/2017](#)].

<sup>28</sup> Art. 2 Abs. 2a Position des Rates.

<sup>29</sup> Art. 2 Abs. 2d Position des Rates.

<sup>30</sup> Art. 2 Abs. 2e Position des Rates.

<sup>31</sup> Art. 2 Abs. 4 Position des Rates.

<sup>32</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2019-0339+0+DOC+PDF+V0//DE>.

- **Grenzüberschreitende Beförderungen im engeren Sinn:** Die Entsenderichtlinie soll nicht anwendbar sein.<sup>33</sup>
- **Drittlandgeschäfte:** Die Entsenderichtlinie soll nicht anwendbar sein, sobald (1) Kraftfahrer gemäß der Fahrtschreiber-Verordnung den Zeitpunkt einer Grenzüberfahrt manuell aufzeichnen müssen,<sup>34</sup> und wenn (2) ein Kraftfahrer
  - eine grenzüberschreitende Beförderung im engeren Sinn und in den Mitgliedstaaten, durch die er fährt, zugleich ein Drittlandgeschäft vornimmt, oder
  - im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung im engeren Sinn, die im Niederlassungsmitgliedstaat beginnt und bei der kein Drittlandgeschäft stattgefunden hat, eine grenzüberschreitende Beförderung in den Niederlassungsmitgliedstaat vornimmt und dabei bis zu zwei Drittlandgeschäfte tätigt.<sup>35</sup>

Sobald Neufahrzeuge gemäß der Fahrtschreiber-Verordnung mit einem intelligenten Fahrtschreiber ausgestattet sein müssen, der Grenzüberfahrten automatisch aufzeichnet,<sup>36</sup> sollen diese Regeln für Drittlandgeschäfte nur noch für Fahrzeuge gelten, die mit intelligenten Fahrtschreibern ausgestattet sind.<sup>37</sup>
- **Kabotage:** Die Entsenderichtlinie soll anwendbar sein.<sup>38</sup>
- **Transit:** Die Entsenderichtlinie soll nicht anwendbar sein.<sup>39</sup>

Auch das EU-Parlament ist der Ansicht, dass die Kontrollbefugnisse der Mitgliedstaaten in der sektorspezifischen Richtlinie abschließend geregelt werden sollen.<sup>40</sup>

### 3.4 Übersicht der Positionen zur Anwendbarkeit der Entsenderichtlinie auf Kraftfahrer

Beförderungskategorie	EU-Kommission	Rat	EU-Parlament
Grenzüberschreitende Beförderungen im engeren Sinn	+	–	–
Drittlandgeschäfte	Vorschriften über Lohn und Urlaub ab 4. Tag, übrige Vorschriften ab 1. Tag	– wenn Grenzüberfahrt automatisch aufgezeichnet wird	– wenn Grenzüberfahrt manuell oder automatisch aufgezeichnet werden muss
Kabotage	+	+	+
Transit	–	–	–

<sup>33</sup> Art. 2 Abs. 2 Position des EU-Parlaments.

<sup>34</sup> Ab wann eine Grenzüberfahrt manuell aufgezeichnet werden muss, ist Gegenstand der derzeit ebenfalls laufenden Reform der Fahrtschreiber-Verordnung [COM(2017) 277, s. [cepAnalyse 31/2017](#)].

<sup>35</sup> Art. 2 Abs. 2a Position des EU-Parlaments.

<sup>36</sup> Ab wann Fahrzeuge im grenzüberschreitenden Verkehr mit dieser sogenannten zweiten Generation von intelligenten Fahrtschreibern ausgestattet sein müssen, ist Gegenstand der derzeit ebenfalls laufenden Reform der Fahrtschreiber-Verordnung [COM(2017) 277, s. [cepAnalyse 31/2017](#)].

<sup>37</sup> Art. 2 Abs. 2a Position des EU-Parlaments.

<sup>38</sup> Art. 2 Abs. 2c Position des EU-Parlaments.

<sup>39</sup> Art. 2 Abs. 2d Position des EU-Parlaments.

<sup>40</sup> Art. 2 Abs. 4 Position des EU-Parlaments.

## 4 Bewertung

Derzeit ist rechtlich nicht klar geregelt, inwieweit die Entsenderichtlinie im internationalen Transportgewerbe gilt. In den Mitgliedstaaten wird die Entsenderichtlinie daher unterschiedlich angewendet. Das führt zu Rechtsunsicherheit und einem höheren Verwaltungsaufwand für Transportunternehmen, die ihre Dienstleistungen in verschiedenen Mitgliedstaaten anbieten. Es ist daher zweckmäßig, die Rechtslage im internationalen Transportgewerbe zu klären.

Die Entsenderichtlinie schränkt die Dienstleistungsfreiheit ein, denn sie verpflichtet Unternehmen, künftig die allgemeinverbindlichen Tariflöhne und umfangreiche Verwaltungsanforderungen des Aufnahmemitgliedstaats zu beachten. Die Entsenderichtlinie sollte daher nur in modifizierter Weise auf das internationale Transportgewerbe angewendet werden.

### 4.1 Preiswettbewerb

Nach der Entsenderichtlinie gilt für entsandte Arbeitnehmer ab Mitte 2020 der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“. Entsandte Arbeitnehmer müssen künftig also nicht nur den gesetzlichen Mindestlohn erhalten, sondern die Löhne, die durch allgemeinverbindliche Tarifverträge vorgeschrieben sind. Dies schränkt den Preiswettbewerb innerhalb der EU ein ([cepAnalyse 35/2016](#)). Das gilt erst recht im Transportgewerbe, wo die Arbeitskosten der entscheidende Kostenfaktor sind. Die Anwendung der Entsenderichtlinie auf Kraftfahrer im internationalen Transportgewerbe würde also dazu führen, dass die Preise für Verkehrsdienstleistungen ab Mitte 2020 deutlich steigen. Dadurch wird die Effizienz des Binnenmarkts verringert (s. [cepAnalyse 11/2018](#)).

Die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit durch die Anwendung der Entsenderichtlinie kann nur gerechtfertigt werden, wenn ein hinreichend enger Bezug zwischen der Dienstleistung und dem Aufnahmestaat besteht. Dies ist davon abhängig, inwieweit die Dienstleistung innerhalb des jeweiligen Mitgliedstaats erbracht wird.

Beim Transit besteht jedenfalls kein hinreichend enger Bezug zum Transitstaat. Im Transitstaat wird weder eine Be- noch Entladung vorgenommen und somit streng genommen überhaupt keine Dienstleistung erbracht. Es ist daher sachgerecht, dass die drei EU-Institutionen Transitzfahrten künftig ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie ausklammern wollen.

Bei grenzüberschreitenden Beförderungen im engeren Sinn besteht ebenfalls kein hinreichend enger Bezug zum Aufnahmestaat. Im Aufnahmestaat wird lediglich eine Be- oder Entladung vorgenommen. Ausgangs- und Endpunkt der Beförderung liegen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten, wobei einer der beiden Staaten der Sitzstaat des Transportunternehmens ist. Nur ein Teil der Dienstleistung wird also im Aufnahmestaat erbracht. Die Anwendung der Entsenderichtlinie lässt sich daher nicht rechtfertigen. Es ist folglich ebenfalls sachgerecht, dass der Rat und das EU-Parlament diese Beförderungskategorie – anders als von der EU-Kommission vorgeschlagen – vollständig aus dem Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie ausklammern wollen.

Drittlandgeschäfte wollen Rat und EU-Parlament nur dann vom Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie ausklammern, wenn sie zugleich mit einer grenzüberschreitenden Beförderung im engeren Sinn getätigt werden. Dies ist nicht überzeugend. Auch bei Drittlandgeschäften besteht kein hinreichend enger Bezug zu dem Mitgliedstaat, in dem sie getätigt werden, da entweder nur die Be- oder die Entladung im selben Mitgliedstaat stattfinden. Drittlandgeschäfte sollten daher auch dann aus dem Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie ausgeklammert werden, wenn sie nicht mit grenzüberschreitenden Beförderungen einhergehen.

Dies sollte – entsprechend der Position des EU-Parlaments – gelten, sobald die Kraftfahrer verpflichtet sind, die Grenzüberfahrt manuell aufzuzeichnen und nicht erst dann, wenn – entsprechend der Position des Rates – das jeweilige Fahrzeug mit einem intelligenten Fahrtenschreiber ausgestattet ist, der Grenzüberfahrten automatisch aufzeichnet. Denn bereits anhand der manuellen Aufzeichnung der Grenzüberfahrt kann zusammen mit den Ladepapieren festgestellt werden, welche Beförderungskategorie erbracht wird.

Ein hinreichend enger Bezug zu einem Mitgliedstaat besteht allenfalls dann, wenn ein Transportunternehmen Kabotage tätigt, weil es sich hierbei um eine rein inländische Beförderung handelt. Die gesamte Transportdienstleistung wird also innerhalb des Aufnahmestaats erbracht. Ausländische Transportunternehmen konkurrieren insoweit mit allen inländischen Transportunternehmen, welche die gleichen Transportdienstleistungen anbieten.

Dennoch stellt es selbst bei Kabotage eine unverhältnismäßige Einschränkung des Preiswettbewerbs dar, die Geltung der Löhne der allgemeinverbindlichen Tarifverträge vorzuschreiben. Diese Löhne stehen zwar nicht zur Disposition der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Gleichwohl setzen auch allgemeinverbindliche Tarifverträge zunächst einmal eine entsprechende Einigung zwischen den relevanten Tarifparteien voraus. Selbst allgemeinverbindliche Tarifverträge sind damit Ausdruck der Vertragsfreiheit, zumindest der relevanten Tarifparteien. Die Tarifparteien können sich daher auf ein Lohnniveau einigen, das die Wettbewerbsfähigkeit des nationalen Transportgewerbes innerhalb des Binnenmarkts gewährleistet.

Diese Vertragsfreiheit findet ihre Grenze in den gesetzlichen Mindestlöhnen. Ein gesetzlicher Mindestlohn, der deutlich über den gesetzlichen Mindestlöhnen anderer Mitgliedstaaten liegt, beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der an diesen Mindestlohn gebundenen Unternehmen. Das gilt insbesondere im Transportgewerbe, wo die Arbeitskosten der entscheidende Kostenfaktor sind. Inländische Transportunternehmen, die einen gesetzlichen Mindestlohn zahlen müssen, der bis zu sechs Mal so hoch ist wie der gesetzliche Mindestlohn in anderen Mitgliedstaaten,<sup>41</sup> können daher kaum mit Transportunternehmen aus diesen Staaten konkurrieren. Für Kraftfahrer, die Kabotage erbringen, sollte also nur der jeweilige gesetzliche Mindestlohn gelten, nicht jedoch ein darüber hinausgehender allgemeinverbindlicher Tariflohn. Dies sollte in der neuen sektorspezifischen Richtlinie ausdrücklich geregelt werden.

## 4.2 Verwaltungsanforderungen

Nach der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie kann jeder Mitgliedstaat die in der Durchsetzungsrichtlinie ausdrücklich genannten Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen vorschreiben und darüber hinausgehende Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen vorschreiben, soweit er dies für erforderlich hält. Entsendende Unternehmen müssen also gegebenenfalls in jedem Aufnahmestaat unterschiedliche Verwaltungsanforderungen erfüllen. Dieser Verwaltungsaufwand mag bei der Entsendung von Arbeitnehmern, die mehrere Monate an einem Ort arbeiten, verhältnismäßig sein. Für Transportunternehmen, deren Kraftfahrer täglich, gegebenenfalls sogar mehrfach, Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten überqueren, bedeutet die Anwendung der Durchsetzungsrichtlinie allerdings einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand.

Es ist daher sachgerecht, dass alle drei EU-Institutionen die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der sektorspezifischen Richtlinie abschließend regeln wollen. Die Liste der Befugnisse der Mitgliedstaaten

---

<sup>41</sup> Zur Bandbreite der Mindestlöhne in der EU siehe: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Minimum\\_wages,\\_January\\_2008\\_and\\_January\\_2018\\_\(EUR\\_per\\_month\\_and\\_%25\)\\_FP18-de.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Minimum_wages,_January_2008_and_January_2018_(EUR_per_month_and_%25)_FP18-de.png).

sollte allerdings nicht nur abschließend, sondern auch möglichst genau geregelt und auf das absolut Notwendige beschränkt werden, um eine unverhältnismäßige oder gar willkürliche Belastung ausländischer Transportunternehmen zu verhindern. Die Anmeldung der Entsendung sollte so einfach wie möglich sein. Kraftfahrer sollten nur verpflichtet sein, eine Kopie der Entsendemeldung mitzuführen. Die Vorlage aller weiteren zur Kontrolle der Entsendung zwingend erforderlichen Dokumente sollte allein vom Transportunternehmen verlangt werden können. Die Übermittlung aller relevanten Informationen und Dokumente sollte elektronisch und auf Englisch möglich sein.

## 5 Empfehlungen für den Trilog

EU-Parlament, Rat und EU-Kommission sollten sich im Trilog auf eine Ausgestaltung der sektorspezifischen Richtlinie einigen, welche die bisherige Rechtsunsicherheit über die Anwendbarkeit der Entsenderichtlinie auf Kraftfahrer beseitigt und die Dienstleistungsfreiheit so wenig wie möglich beeinträchtigt. Folgende Empfehlungen werden daher ausgesprochen:

- Grenzüberschreitende Beförderungen im engeren Sinn und Drittlandgeschäfte sollten wie Transitfahrten vollständig aus dem Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie ausgeklammert werden. Die Entsenderichtlinie sollte somit nur auf Kabotage anwendbar sein.
- Während der Kabotage sollten die Mitgliedstaaten nur den gesetzlichen Mindestlohn vorschreiben dürfen.
- Die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der sektorspezifischen Richtlinie sollten abschließend geregelt und auf das absolut Notwendige beschränkt werden.