



Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. Mai 2023 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts

20/6496

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände	
Deutscher Gewerkschaftsbund	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.	13
Faire Mobilität	17
Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e.V.	22
Professor Dr. Frank Bayreuther, Passau	24
Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen e.V.	32
D Stellungnahmen nicht geladener Verbände	
Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung e.V.	37



Mitteilung

Berlin, den 27. April 2023

**Die 45. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 8. Mai 2023, 16:00 Uhr bis ca. 17:30 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1
MELH
Sitzungssaal: MELH 3.101**

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts

BT-Drucksache 20/6496

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Rechtsausschuss
Wirtschaftsausschuss
Verkehrsausschuss
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



Liste der Sachverständigen

Verbände und Institutionen:

Deutscher Gewerkschaftsbund¹

Bundesverband Spedition und Logistik e.V.⁴

Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen e.V.⁴

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.²

Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e.V.²

Finanzkontrolle Schwarzarbeit²

Faire Mobilität⁵

Einzelfachverständige:

Elena Frandes, Rumänien¹

Professor Dr. Frank Bayreuther, Passau¹

Edwin Atema, Niederlande³

¹ Vorschlag SPD-Fraktion

² Vorschlag CDU/CSU-Fraktion

³ Vorschlag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

⁴ Vorschlag FDP-Fraktion

⁵ Vorschlag Fraktion DIE LINKE.



Schriftliche Stellungnahme **Deutscher Gewerkschaftsbund**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. Mai 2023 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im
Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts**
20/6496

Siehe Anlage



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

ver.di • Paula-Thiede-Ufer 10 • 10179 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Herrn Bernd Rützel, MdB
Platz der Republik 1

10178 Berlin

Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Telefon: 030/6956-0
Durchwahl: 2570
Telefax: 3767

Stefan.Thyroke@verdi.de
www.verdi.de

Datum	03.05.2023
Ihre Zeichen	
Unsere Zei-	24/24-01

**Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di),
Bereich Postdienste, Speditionen und Logistik, 10112 Berlin**

zur

**Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales im Deutschen Bundesta-
ges**

am

8. Mai 2023 | 16:00 Uhr

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern
und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüber-
schreitenden Durchsetzung des Entsenderechts**

0. Bedeutung des Straßengütertransports | Die Branche in Zahlen

- 411 Mio. Lkw-Fahrten in 2020 (BAG-Bericht 2020) bei ca.500.000 Kontrollen
- Jede zweite Lkw-Fahrt wird von ortsfremden Fahrzeugen getätigt
- Anteil der Straße am Güterverkehr in Deutschland in 2020: 72,5 %
- Transportleistung in Tonnen 2021: 3,685 Mrd. (2010: 3,125 Mrd.)
- Rund 562.500 Lkw-Fahrer*innen in Deutschland – ca. 100.000 fehlen aktuell
- Frauenanteil bei ca. 4 %
- 95 % der Unternehmen haben weniger als 50 Beschäftigte
- Die Tarifbindung ist sehr niedrig. Die Anzahl der OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung nimmt stetig zu

1. Einleitung

ver.di kritisiert die verspätete Vorlage des Gesetzentwurfs. Die Bundesregierung hätte, wie andere EU-Mitgliedsstaaten auch, die Richtlinie aus dem Jahr 2020 bereits zum 02.02.2022 umsetzen müssen. Die Folgen sind: 1. ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland und 2. eine Regelungslücke zu Lasten der Lkw-Fahrer*innen. Dies ist für die Lkw-Fahrer*innen nicht hinnehmbar, und offenbart die geringe Wertschätzung für die Berufsgruppe.

2. Das EU-Mobilitätspaket I

Das Mobilitätspaket I der EU war ein lang und hart ausgehandelter Kompromiss von allen beteiligten Parteien in den Jahren 2017 bis 2020. Erste Maßnahmen wurden ab August 2020 umgesetzt, andere erst in den darauffolgenden Jahren. Die Entsende-Richtlinie als Kern-Richtlinie des Pakets sollte zum Februar 2022 starten. Für uns als Gewerkschaften auf nationaler wie EU-Ebene war das ein schwer zu ertragender Kompromiss - Bi-Nationale Transporte sind ausgenommen, ebenso wie der Transit.

Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in den europäischen Verträgen zu regeln, ohne dass es einen europäischen Mindestlohn (für mobile Beschäftigte) gibt, fördert Preis-Dumping bei den Frachtpreisen, führt zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen bei den Unternehmen, hat als Ergebnis Sozial-Dumping, unter dem die

Fahrer*innen zu leiden haben und führt in der Spitze zu nichts anderem als zur Ausbeutung von Menschen. Fahrer*innen aus Drittstaaten sind ebenfalls von den Regelungen betroffen, da sie gemäß der EU-RL nicht schlechter gestellt werden dürfen.

3. Hinweise zum vorgelegten Gesetzesentwurf

Ziel dieser RL 2020/1057 ist es, angemessene Arbeitsbedingungen sowie einen angemessenen Sozialschutz für entsendete Kraftfahrer zu schaffen.

Dazu wird in den Ziffern 10 – 12 der Erwägungen zur RL 2020/1057 zunächst ausgeführt, wann eine grenzüberschreitende Beförderung keine Entsendung darstellen soll; weil *die Art des Dienstes eng mit dem Niederlassungsstaat und nicht mit dem Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates verbunden ist*.

In den Ziffern 12 – 13 der Erwägungen zur RL 2020/1057 wird ausgeführt, wann eine Entsendung vorliegen soll. Hier bestünde dann *hinreichend Verbindung mit dem Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates*, sodass die Entsenderegelungen Anwendung finden.

Die entsprechenden Regelungen befinden sich in den Absätzen 3 bis 8 des Artikel 1 der Richtlinie 2020/1057. Zudem hat die EU das erste anliegende Dokument dazu herausgegeben.

Umsetzung der Richtlinie im Gesetzesentwurf der Bundesregierung

Geregelt wird, dass für die Beschäftigung von Kraftfahrer*innen im Inland (DE) von Arbeitgebern mit Sitz im EU-Ausland, die aufgrund eines Beförderungsvertrages von Gütern oder Fahrgästen tätig werden, die Richtlinie angewendet wird.

- a) Nicht geregelt ist die Beschäftigung von Kraftfahrer*innen, die von EU-Arbeitgebern in einer Niederlassung oder einem Unternehmen des EU-Arbeitgebers in DE beschäftigt werden.
- b) Die grenzüberschreitende Leiharbeit von Kraftfahrer*innen aus dem EU-Ausland in einem deutschen Unternehmen ist ungeregelt.

Das ist so, weil die RL 2020/1057, die es umzusetzen gilt, nur zur Entsendung von Kraftfahrer*innen ins Inland vom Arbeitgebern mit Sitz im EU-Ausland sowie mit Sitz in Drittländern, die aufgrund eines Beförderungsvertrages von Gütern oder Fahrgästen tätig werden, regelt.

Folglich sind für a) und b) die allgemeinen Entsenderegeln insbesondere die §§ 2, 8 sowie §§ 13 b und 13 c anzuwenden.

Dabei kommt es nicht darauf an, aus welchem Land der Kraftfahrer kommt, sondern dass er in ein Unternehmen / in eine Zweigstelle / zu einem Entleihunternehmen nach Deutschlands entsandt wird und für dieses tätig wird.

Diese Regelungen der RL, wann eine Entsendung aufgrund eines Beförderungsvertrages von Gütern oder Fahrgästen vorliegt und wann nicht, wurden im **Gesetzesentwurf** im - **Unterabschnitt 2 - Sonderregelungen für den Straßenverkehrssektor - in den §§ 36 – 40** übernommen.

Probleme der Richtlinie und des Entwurfes

Das Problem an der Richtlinie wie auch an den Regelungen des Gesetzesentwurfes ist, dass es tatsächlich sehr schwer zu erfassen ist, wann eine Entsendung vorliegt und wann nicht.

Es verlangt tatsächlich schon juristischen Sachverstand, um diese Frage zu beantworten. Besonders schwierig wird es, wenn der Fahrer auf seinem Weg durch Europa seinen Lkw des Öfteren be- und entlädt. Wir bezweifeln, dass dann noch jemand durchsieht, ab welchem Zeitpunkt ein Fahrer/eine Fahrerin in welches Land entsendet ist. Das gilt für das Unternehmen ebenso wie für den Kraftfahrer und auch für die Kontrollbehörden.

Wichtig scheint zudem, dass Ausnahmeregelungen für die Entsendung nur dann in Betracht kommen, wenn die Lkw von Unternehmen aus anderen EU-Staaten mit intelligenten Fahrtenschreibern ausgestattet sind. Möglicherweise kann sich zur Feststellung der Entsendung schon einiges aus den Fahrtenschreibern ergeben.

Helfen könnten hier elektronische Frachtbriefe, um die Be- und Entladung nachzuweisen, und auch der Smart-Tachograph, um die Route nachzuvollziehen.

Die RL weist darauf hin, dass Mitgliedsstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder in Tarifverträgen oder im Hoheitsgebiet allgemeinverbindlich sind, den Unternehmen und den Kraftfahrern zugänglich gemacht werden.

Allgemeinverbindliche TVge sind auf der Seite des BMfA einsehbar. Für den Verkehrsbereich / Güterverkehr ist kein allgemeinverbindlicher TV angeführt; insofern gilt der Mindestlohn nach MindestlohnG sowie für die anderen im A-EntG angeführten Mindestarbeitsbedingungen die jeweiligen gesetzlichen Regelungen.

Verwaltungsaufwand und die Pflicht zum Dokumentationsmanagement, um die Regelungen für die Entsendung von AN wirksam und effektiv durchzusetzen sollen gemäß den Gründen zur RL angemessen sein.

- a) Ein Teil der Dokumente soll im Fahrzeug bereitliegen.
- b) Ein weiterer Teil soll in der eingerichteten öffentlichen Schnittstelle des Binnenmarkt-Informationssystems IMI bereitgestellt werden (vgl. Ziffer 19 -23 der Erwägungen zur RL 2020/1057)
- c) Auf Anforderung eines Mitgliedsstaates ist Amtshilfe zu leisten.
- d) Nach Aufforderung sind vom Unternehmen Dokumente innerhalb von 8 Wochen im Binnenmarkt-Informationssystems IMI einzupflegen.

Welche Dokumente das jeweils sind, wird in Artikel 1 Abs. 11 der RL ausgeführt.

Umsetzung im Gesetzentwurf der Bundesregierung

Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung wird durch Neufassung des **§ 18 Abs. 2 AEntG** geregelt, welche Unterlagen bei einer Entsendung durch das Unternehmen der Zollverwaltung zur Verfügung zu stellen sind. Dies mittels **elektronischer Anmeldung** über das **Binnenmarkt-Informationssystem IMI**.

Dazu gehören:

1. Identität des Unternehmens, sofern diese verfügbar ist in Form der Nummer der Gemeinschaftslizenz,
2. Familienname und Vorname sowie Anschrift im Niederlassungsstaat eines oder einer Zustellungsbevollmächtigten,
3. Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift und Führerscheinnummer des Kraftfahrers oder der Kraftfahrerinnen,
4. Beginn des **Arbeitsvertrags** des Kraftfahrers oder der Kraftfahrerinnen und **das auf diesen Vertrag anwendbare Recht**,
5. **voraussichtlicher Beginn und voraussichtliches Ende der Beschäftigung des Kraftfahrers oder der Kraftfahrerinnen im Inland**,
6. amtliche Kennzeichen der für die Beschäftigung im Inland einzusetzenden Kraftfahrzeuge,
7. ob es sich bei den von dem Kraftfahrer oder der Kraftfahrerinnen zu erbringenden Verkehrsdienstleistungen um Güterbeförderung oder Personenbeförderung und grenzüberschreitende Beförderung oder Kabotage handelt;

Nach **§ 19 Abs. 2a) des Gesetzesentwurfs** sind dem entsandten Kraftfahrer folgende Unterlagen als Schriftstücke oder in elektronischem Format mitzugeben:

1. eine Kopie der nach § 18 Absatz 2 zugeleiteten **Anmeldung**,
2. die Nachweise über die Beförderungen, insbesondere elektronische **Frachtbriefe** oder bestimmte Belege und
3. alle Aufzeichnungen des **Fahrtenschreibers**, Ländersymbole der Mitgliedstaaten, in denen sich der Kraftfahrer oder die Kraftfahrerinnen bei grenzüberschreitenden Beförderungen und Kabotagebeförderungen aufgehalten hat, oder die Aufzeichnungen nach § 1 Absatz 6 Satz 1 und 2 der Fahrpersonalverordnung vom 27. Juni 2005 (BGBl. I S. 1882).

Damit wurden die Vorgaben aus der RL umgesetzt.

Das Mindestlohngesetz soll entsprechend in den §§ 16 und 17 ergänzt werden. Die Änderungen in § 18 und § 19 AEntG finden sich auch dort wieder.

Weitere Ausführungen in den Erwägungen

a) In Ziffer 24 der **Erwägungen der RL** heißt es:

Da die **Sozialpartner** in einigen Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung der Sozialvorschriften im Straßenverkehrssektor spielen, sollte es den Mitgliedstaaten **gestattet** sein, den nationalen **Sozialpartnern** die einschlägigen **Informationen, die über das IMI ausgetauscht wurden, ausschließlich zu dem Zweck zur Verfügung zu stellen, die Einhaltung der Entsendevorschriften** und gleichzeitig der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates (10) **zu überprüfen**. Die einschlägigen Informationen sollten den Sozialpartnern anders als über das IMI zur Verfügung gestellt werden.

Eine entsprechende Regelung haben wir im Gesetzesentwurf nicht gefunden und wir fordern diese hiermit ein.

Sanktionen bei Verstößen der Unternehmen sind, wie gefordert, in den Gesetzesentwurf eingeflossen.

Zu den Empfehlungen des federführenden Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik zur Beschlussfassung des Bundesrats gemäß Artikel 72 des GG für eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur „Regelung der Entsendung von Kraftfahrern ...“ (vgl. Bundesrat Drs.: 139/1/23 vom 28.04.2023) nehmen wir wie folgt Stellung:

A. Stellungnahme zu Ziffer 1 bleibt von uns unkommentiert

1. Zu Artikel 1 Nummer 9 - § 27 Nummer 6 Buchstabe c AEntG

Es ist aus Sicht der Gewerkschaft nicht relevant, ob der Empfänger eines Bußgeldes o. ä. als **Beklagter** oder **Betroffener** bezeichnet wird.

Ebenso unerheblich ist es, dass das Wort „**Versäumnisentscheidung**“ durch die Wörter „**Entscheidung nach § 74 Absatz 2** des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten“ ersetzt wird.

B. Stellungnahme Ziffer 2 wird von uns übernommen und unterstützt

2. Zu Artikel 1 Nummer 9 - § 30 Absatz 2 Nummer 1 AEntG

In Artikel 1 Nummer 9 ist in § 30 Absatz 2 Nummer 1 nach dem Wort „Geldbuße“ das Wort „**offensichtlich**“ einzufügen.

Begründung des Ausschusses: Die bloße Unverhältnismäßigkeit sei nicht RL-konform und genüge als Ablehnungsgrund daher nicht.

Der Gesetzestext lautet dann:

(2) Die ersuchte Vollstreckungsbehörde oder die zentrale Behörde kann ein eingehendes Ersuchen um Vollstreckung (im Inland) darüber hinaus ablehnen, wenn

*1. die voraussichtlichen Kosten oder Mittel der Vollstreckung zur Höhe der zu vollstreckenden Verwaltungssanktion oder Geldbuße **offensichtlich** außer Verhältnis stehen,*

Unsere Begründung:

Voraussetzung der hier genannten Vollstreckung ist, dass ein bundesdeutsches Unternehmen bei Beförderungen (von Gütern oder Personen) im EU-Ausland weniger als den dortigen Mindestlohn zahlt. Wenn das der Fall ist, ist davon auszugehen, dass jede Vollstreckung vom Bußgeldern wegen derartigen Verstößen generalpräventiv / abschreckend wirkt (und für unsere Mitglieder damit vorteilhaft ist).

C. könnte von ver.di unterstützt werden

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 - §§ 24 bis 30 AEntG

Der federführende Ausschuss des Bundesrates geht davon aus, dass die Regelungen zu den bundesdeutschen Ersuchen / Bitten um

- Zustellung von Dokumenten *oder*
- um Vollstreckung von finanziellen Verwaltungssanktionen *oder*
- Geldbußen

in anderen Gesetzen bereits vorrangig geregelt sind:

- ➔ Im Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) sowie
- ➔ in völkerrechtlichen Verträgen

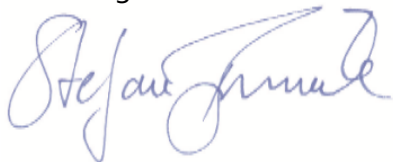
Der Ausschuss empfiehlt:

Die Einführung von Normen ohne tatsächlichen Anwendungsbereich sollte, auch im Hinblick auf mögliche Fehlvorstellungen beim Normadressaten, vermieden werden.

Unsere Begründung:

Fehlvorstellungen von Normadressaten könnte hier insgesamt auch zu Lasten von Lkw-Fahrern gehen. Wenn Behörden gesetzliche Regelungen fehlerhaft anwenden und Sanktionen bei „schwarzen Schafen“ daher nicht durchgesetzt werden, wirken sie nicht abschreckend.

Mit kollegialen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Stefan Thyroke".

Stefan Thyroke
Bundesfachgruppenleiter
Speditionen,



Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. Mai 2023 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im
Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts**

20/6496

Siehe Anlage

Grundfreiheiten achten und Bürokratie minimieren!

BDA-Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts vom 24. April 2023 (Drucksache 20/6496)

4. Mai 2023

Zusammenfassung

Der Gesetzgeber sollte bei der Umsetzung der Straßenverkehrsrichtlinie darauf achten, dass Unternehmen, die Mitarbeiter im Straßenverkehrssektor nach Deutschland entsenden nicht mit zusätzlicher Bürokratie belastet werden. Der Europäische Binnenmarkt ist eine der größten Errungenschaften der EU und der Heimatmarkt der deutschen Wirtschaft. Die Dienstleistungsfreiheit ist und bleibt ein wesentlicher Bestandteil dieses europäischen Binnenmarktes. Dasselbe gilt für die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Gemeinsam mit den übrigen Grundfreiheiten sind sie eine unverzichtbare Bedingung für wirtschaftlichen Erfolg.

Durch die Straßenverkehrsrichtlinie wird der grenzüberschreitende Mitarbeiterereinsatz im Straßenverkehrssektor innerhalb der Europäischen Union noch komplexer und bürokratischer. Es gibt Stimmen, die die Straßenverkehrsrichtlinie selbst teilweise im Widerspruch zu den europäischen Grundfreiheiten sehen. Der Einsatz von Mitarbeitern im Straßenverkehrssektor im Ausland wird dadurch teurer und rechtsunsicherer. Der Gesetzgeber ist gut beraten, wenn er Entsendungen von Kraftfahrern nach Deutschland nicht weiter erschwert. Es ist eine grundsätzliche Bedrohung von freiem Dienstleistungs- und Warenverkehr, wenn Mitgliedstaaten ihre Arbeitsmärkte abschotten. Deutlich zeigt sich dies in vielen Mitgliedstaaten seit Jahren durch die Handhabung von A1-Bescheinigungen. Statt sich auf ihr Kerngeschäft zu konzentrieren, müssen Unternehmen inzwischen unter steigendem Personaleinsatz einen immer größer werdenden finanziellen Aufwand betreiben, um die bürokratischen Anforderungen der Mitgliedsstaaten zu erfüllen.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung mit Änderungen im deutschen AEntG geht auf das „Mobilitätspaket I“ des europäischen Parlaments von 2020 zurück, das unter anderem die Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen neu regelt. Die in diesem Zusammenhang 2020 neu erlassene Richtlinie 2020/1057 zur Festlegung besonderer Regeln für die Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor sieht vor, dass die Entsenderegelungen auch im Bereich des internationalen Transports einschließlich der Kabotage ab dem ersten Tag Anwendung finden. Ausgenommen von der Anwendung der Entsenderichtlinie werden u.a. der Transitverkehr und der bilaterale Gütertransport. Die Ausnahmen von der Anwendung der Entsenderegelungen sind zu begrüßen. Allerdings werden die in diesem Zusammenhang eingeführten zahlreichen Nachweis- und Dokumentationspflichten zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand für die Unternehmen im Straßenverkehrssektor führen. Zudem wird die Verschärfung der Kabotageregelungen keinen Beitrag zur Linderung des Problems des Fahrer Mangels in Deutschland leisten. Die zusätzlichen Melde- und Dokumentationspflichten in den §§ 18



und 19 AEntG-E sind ein erheblicher bürokratischer Mehraufwand für die davon betroffenen Unternehmen im Straßenverkehrssektor.

Im Einzelnen

Mit den Neuerungen sollen die unionsrechtlichen Vorgaben der Straßenverkehrsrichtlinie aus dem Bereich des Entsenderechts in nationales Recht umgesetzt werden. Die zusätzlichen Melde- und Dokumentationspflichten in § 18 AEntG-E und § 19 AEntG-E sind ein erheblicher bürokratischer Mehraufwand für die davon betroffenen Unternehmen in der Logistikbranche, auch wenn dies von der Straßenverkehrsrichtlinie gedeckt ist. Mit den Änderungen bzgl. der „Meldepflicht“ in § 18 AEntG-E soll Art. 1 Abs. 11 a) der Richtlinie 2020/1057 umgesetzt werden. Mit den Änderungen in § 19 AEntG-E bzgl. „Erstellen und Bereithalten von Dokumenten“ soll Art. 1 Abs. 11 b) und c) der Richtlinie 2020/1057 umgesetzt werden.

Zu Art. 1 / Änderungen im Arbeitnehmer-Entsendegesetz

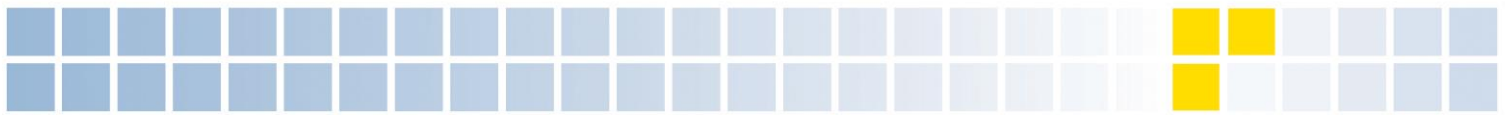
§ 18 AEntG-E sieht Meldepflichten für Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat vor, die Kraftfahrer oder Kraftfahrerinnen im Inland beschäftigen, unter Verwendung der elektronischen Schnittstelle des Binnenmarkt-Informationssystems. Zudem wird in § 19 AEntG-E die Verpflichtung für den Arbeitgeber in einem anderen Mitgliedstaat geregelt, welche Unterlagen er dem Kraftfahrer oder der Kraftfahrerinnen für die Durchführung der Beförderung zur Verfügung stellen muss.

Der Anwendungsbereich der Entsenderegelungen für Beförderungsdienstleistungen im Straßenverkehrssektor wird in den §§ 36 bis 40 AEntG-E geregelt und damit die unionsrechtlichen Vorgaben der Straßenverkehrsrichtlinie umgesetzt. Die Ausnahmen von der Anwendung der Entsenderegelungen in den §§ 37 bis 40 AEntG-E, bei der bilateralen Beförderung von Gütern und Personen, beim kombinierten Verkehr und Transit sind zu begrüßen. Allerdings werden die in diesem Zusammenhang eingeführten zahlreichen Nachweispflichten zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand für die Unternehmen im Straßenverkehrssektor führen. Der Begriff der trilateralen Beförderung u.a. in § 36 Abs. 1 Ziffer 2 AEntG-E ist zudem von der Straßenverkehrsrichtlinie nicht vorgesehen. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum hier ein neuer Begriff geschaffen wird, da dies in der Praxis mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Rechtsunsicherheit beitragen kann.

Zu Art. 2 / Änderungen des Mindestlohngesetzes

Die Neuerungen im AEntG führen zu Folgeänderungen im Mindestlohngesetz. Dadurch werden in § 16 Abs. 2 MiLoG-E für Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums zusätzliche Meldepflichten geschaffen.

Des Weiteren werden in § 17 Abs. 2a und 2b MiLoG-E neue Dokumentationspflichten geschaffen. Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums müssen zukünftig sicherzustellen, dass der Kraftfahrer oder die Kraftfahrerinnen, der oder die von ihm für die Durchführung von Güter- oder Personenbeförderungen im Inland nach § 36 Abs. 1 AEntG-E beschäftigt wird, Unterlagen als Schriftstück oder in einem elektronischen Format zur Verfügung stehen.



Zu Art. 3 bis Art. 13

Die Änderungen u.a. im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, der Mindestlohnmeldeverordnung und der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung sind Folgeänderungen, welche sich u.a. durch die Neuerungen im AEntG-E ergeben.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsrecht und Tarifpolitik

T +49 30 2033-1200

arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Schriftliche Stellungnahme

Faire Mobilität

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. Mai 2023 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im
Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts**
20/6496

Siehe Anlage

Stellungnahme

von Faire Mobilität

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und
Soziales am 8. Mai 2023 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrs- sektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts

20/649

Berlin, 04.05.2023

Faire Mobilität begrüßt die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben zum Entsenderecht im internationalen Straßentransport. Die Umsetzung der EU-Straßenverkehrsrichtlinie (EU) 2020/1057 ist überfällig. Die Richtlinie verfolgt das Ziel, Diskrepanzen zwischen der Auslegung, Anwendung und Durchsetzung von Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmer*innen im Straßenverkehrssektor durch die EU-Mitgliedstaaten zu beseitigen. Faire Mobilität unterstützt das Ziel der Bundesregierung, den Sektor fair, effizient und sozial rechenschaftspflichtig zu machen und mehr Rechtssicherheit zu bieten.

Faire Mobilität

c/o ver.di Bundesvor-
stand
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

[kontakt@faire-mobili-
taet.de](mailto:kontakt@faire-mobilitaet.de)

Telefon:
030 2196537-21

faire-mobilitaet.de

Dass die Bundesregierung sich schwer damit tat, die EU-Straßenverkehrsrichtlinie umzusetzen, ist aufgrund der Komplexität der Rechtsmaterie zwar nachvollziehbar – auch einige andere Mitgliedstaaten zögern die Umsetzung über die Frist hinaus –, dennoch ist die Tatsache der verspäteten Umsetzung klar zu kritisieren, da sie nicht zur Rechtssicherheit der Lkw-Fahrer*innen beigetragen hat. Die Richtlinie selbst wurde bereits zurecht kritisiert, sie ist zu komplex, was dazu führen dürfte, dass ihre Regeln in der Praxis kaum kontrollierbar sind. Gerade Klarheit und mehr Rechtssicherheit für alle Beteiligten kann nur durch verständliche Rechtsmaterialien geschaffen werden, was im vorliegenden Entwurf noch nicht geglückt ist.

Faire Mobilität unterhält bundesweit 13 arbeits- und sozialrechtliche Beratungsstellen für Beschäftigte aus mittel- und osteuropäischen Ländern, wobei der internationale Straßentransport einer von sechs Beratungsschwerpunkten darstellt. Die anderen sind gesetzt im Bereich der Kurier- und Paketdienste, der Fleischindustrie, dem Baugewerbe, der saisonalen Landwirtschaft und der häuslichen Betreuung.

In all diesen Branchen erleben wir in der täglichen Beratung, wie Arbeitgebende häufig behaupten im Recht zu sein und die Arbeitnehmenden durch ihr Unwissenheit ausnutzen und um (Arbeits-)Rechte betrügen. Gerade im Bereich von grenzüberschreitender Entsendung entstehen regelmäßig Unklarheiten über die anzuwendenden Standards der Entlohnung und Arbeitsbedingungen auf allen Seiten. Bestimmende Voraussetzungen bildet hier die Dienstleistungsbeziehung zwischen den Auftraggebern und Auftragnehmern. Der internationale Straßentransport ist diesbezüglich eine der kompliziertesten Branchen. Aus unserer Beratungspraxis ist uns bekannt, dass ein großer Teil der in dieser Branche tätigen Unternehmen jede Regelungslücke zu nutzen scheint, um gesetzte Standards zu unterlaufen und die angebotene Dienstleistung damit auf dem Rücken der Kolleg*innen billiger anbieten zu können.

Kritik am Gesetzesentwurf im Einzelnen

Der Regierungsentwurf trägt an einigen Stellen wenig zur Lösung bei. Insbesondere sehen wir hier drei Probleme.

1. Die im AEntG einzufügenden Paragraphen 36 bis 40 brauchen eine Klarstellung.

Ein wesentliches Problem der EU-Straßenverkehrsrichtlinie ist, dass die Regelungen sehr kleinteilig und komplex sind und es daher sehr schwer zu fassen ist, wann eine Entsendung vorliegt. Der Regierungsentwurf verkompliziert an dieser Stelle eine ohnehin schon komplexe Richtlinienvorgabe. Jede Umsetzung muss sich daran messen lassen, dass Lkw-Fahrer*innen in der Lage sein sollen, ihre Rechtssituation auch selbst beurteilen und verstehen zu können. Wendet man diesen Maßstab an, so muss der Regierungsentwurf als nicht geglückt bezeichnet werden.

Die EU-Straßenverkehrsrichtlinie stellt klar, dass Leiharbeitnehmenden und konzernintern entsandten Fahrenden eindeutig das Recht auf den vollen Schutz der EU-Entsenderichtlinie genießen, so wie alle anderen entsandten Beschäftigten anderer Branchen. Die transportspezifischen Ausnahmen sollen nur für Kraftfahrende gelten, die aufgrund eines Beförderungsvertrages zwischen einem ausländischen Arbeitgeber und einem inländischen Auftraggeber Güter- oder Personentransporte durchführen.

Entsprechend sollte aus dem Arbeitnehmerentsendegesetz ebenso deutlich hervorgehen, dass die straßenverkehrspezifischen Ausnahmen nicht für entsandte Lkw-Fahrer gelten, die innerhalb eines multinationalen Konzerns entsendet werden oder auf Basis von grenzüberschreitender Leiharbeit einen Lkw durch Europa fahren. Die Paragraphen 36 bis 40 des Regierungsentwurfs sind so kompliziert formuliert, dass dies unserer Meinung nach nicht eindeutig daraus hervorgeht.

Abhilfe könnte hier eine Klarstellung zu Beginn des § 36 schaffen:

*„Für alle Lkw-Fahrer*innen gilt grundsätzlich das Entsenderecht. Für Fahrer*innen, die innerhalb einer Unternehmensgruppe entsendet werden oder im Rahmen von grenzüberschreitender Leiharbeit Lkws deutscher Firmen fahren, gelten die allgemeinen Entsenderegeln des AEntG, wie für andere Branchen auch. Für Fahrer*innen, deren ausländische Arbeitgebende einen Beförderungsvertrag mit inländischen Auftraggebern haben, gelten folgende Sonderregelungen.“*

Hier könnte sich der restliche Text des § 36 anschließen. Durch diese Formulierung würde auch kohärent die Differenzierung der EU-Entsenderichtlinie aus Art. 1 Abs. 3 aufgegriffen.

2. Nachweis des Dienstleistungsvertrages für Beschäftigte schwierig

Der Dienstleistungsvertrag ist das zentrale Kriterium, damit Beschäftigte überhaupt beurteilen können, ob sie den Schutz des Arbeitnehmerentsendegesetzes genießen oder nicht. In diesem Zusammenhang begrüßen wir, dass in Art. 1 Nr.5 a) des Regierungsentwurfs vorgesehen ist, dass den Fahrenden auch Frachtbriefe vorliegen müssen, damit sie diese bei etwaigen Kontrollen vorzeigen können. Darin finden Kraftfahrende in der Regel sowohl die Ladeorte als auch die Parteien des Dienstleistungsvertrages. Unklar bleibt, ob die Fahrenden nach Ende der Beschäftigung ebenfalls Zugriff auf den Frachtbrief haben. Dies wäre für den Nachweis arbeitsrechtlicher Ansprüche aus dem AEntG sehr hilfreich und würde die Rechtsdurchsetzung erleichtern.

3. Informierung der Sozialpartner

Die EU-Straßenverkehrsrichtlinie erkennt in ihrem Erwägungsgrund Nr. 24 an, dass den Sozialpartnern in einigen Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Sozialvorschriften im Straßenverkehrssektor eine große Rolle zukommt. Deswegen wird dort vorgeschlagen, den Sozialpartnern die Informationen, die über das IMI-Portal ausgetauscht werden, zur Verfügung zu stellen. Dies sollte dem Zweck dienen, dass Sozialpartner die Einhaltung der Entsendevorschriften überprüfen können. Diese Möglichkeit ist im Regierungsentwurf nicht genutzt worden. Wenn die Bundesregierung den Sektor tatsächlich sozial-rechenschaftspflichtig machen möchte, sollte sie den Gewerkschaften die Chance einräumen, ihren Teil dazu beitragen zu können.

Weitere notwendige Regelungsmaßnahmen

Warum in der Branche europaweit eine große Zahl an Facharbeiter*innen fehlen, dürfte spätestens nach dem Protest der usbekischen und georgischen Lkw-Fahrer in Gräfenhausen klar sein. Täglich werden Menschen- und Arbeitsrechte gebrochen und Regelungslücken werden ausgenutzt, um die Löhne der Fahrer*innen zu drücken. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen vieler dieser Fahrer*innen haben ein Niveau erreicht, das nicht mehr hinzunehmen ist. Insbesondere Fahrer*innen aus Drittstaaten sind aufgrund ihrer Abhängigkeit von ihren Arbeitgebern innerhalb der EU in einer besonders verletzlichen Situation. Darum regen wir an, über die Umsetzung der EU-Straßenverkehrsrichtlinie hinaus, weitere Änderungen bzw. Regelungen zum spezifischen Schutz von Lkw-Fahrenden zu schaffen.

Dies betrifft:

- 1. Eine Transparenzpflicht in den Lieferketten und die konsequente Einführung elektronischer Frachtpapiere, damit Lohnabrechnungen und Vertragsbeziehungen allen Beteiligten zur Rechtsdurchsetzung zugänglich sind.**

Auftraggeber aus Deutschland (wie auch aus anderen Staaten) lassen beauftragte Subunternehmen aus dem Ausland Papiere ausstellen, in dem diese deklarieren, dass sie die menschen- und arbeitsrechtlichen Mindeststandards ihrer Angestellten einhalten. Selbst bei klaren Verstößen gegen diese Standards werden solche Erklärungen von den Auftraggebern zur Exkulpation genutzt.

So auch im aktuellen Fall in Gräfenhausen: Inzwischen sind zwar alle Forderungen der Fahrer beglichen. Ob allerdings eines der zentralen Mindestschutzrechte von entsandten Beschäftigten eingehalten wurde, nämlich die Zahlung von sozialversicherungspflichtigem Mindestlohn nach deutschem Recht oder die Ausstellung von Lohnabrechnungen, hat nach unserer Kenntnis bis dato keiner in der Lieferkette überprüft. Mehrere Auftraggeber behaupteten sogar, dass sie gar nicht mit den beteiligten Subunternehmen zusammenarbeiteten, obwohl die Geschäftsbeziehung aus den vorliegenden Frachtpapieren hervorgeht. Häufig erleben unsere Ratsuchenden auch, dass genau dann mit dem Schutzrecht auf ihre persönlichen Daten argumentiert wird, wenn Auftraggeber die Einhaltung anderer Mindeststandards durch die Subunternehmen überprüfen sollten. Datenschutz darf nicht gegen die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten ausgespielt werden.

2. Eine Durchgriffshaftung für die Einhaltung aller Menschen- und Arbeitsrechte sowie für die Sozialvorschriften einschließlich der Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten für alle beteiligten Unternehmen einer Lieferkette.

Die Durchgriffshaftung in § 14 AEntG für Mindestlöhne hat sich bewährt. Sie sollte entsprechend ausgeweitet werden.

3. Das ausbeuterische Geschäftsmodell im internationalen Straßentransport muss besser kontrolliert und sanktioniert werden.

Die bisherigen Kontrollen und Sanktionen entfalten offensichtlich kaum eine disziplinierende Wirkung. Kontrollen im Straßentransport sollten daher quantitativ und qualitativ ausgeweitet werden.

4. Einführung eines Verbandsklagerechts für Gewerkschaften zur verbesserten Durchsetzung struktureller Veränderungen.

Viele ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, die wir in der Beratungspraxis erleben, basieren auf strukturellen ausbeuterischen Methoden der Arbeitgebenden. Selbst wenn Betroffene in einzelnen Fällen ihr Recht vor Gericht durchsetzen, so ist dadurch keine strukturelle Veränderung erreicht – weder in der eigenen Arbeitsrealität, noch im konkreten ausbeuterischen Betrieb oder gar in der Branche. Ziemlich sicher wird die nächste Person weiter unter den gleichen Rechtsverletzungen leiden. Der Individualrechtsschutz Einzelner ist daher wenig geeignet, solchen systematischen Praktiken grundsätzlich entgegenzutreten. Ein Verbandsklagerecht könnte ein zusätzliches Mittel bilden, um die Einhaltung von Standards wirkungsvoller durchzusetzen und somit auch in Lieferketten zu einem faireren Wettbewerb beitragen.



Schriftliche Stellungnahme

Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. Mai 2023 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im
Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts**

20/6496

Siehe Anlage

GVN-Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts vom 24. April 2023 (Drucksache 20/6496)

Der GVN nimmt gerne die Möglichkeit wahr, zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts Stellung zu nehmen.

Die geplanten Änderungen AEntG gehen auf das „Mobilitätspaket I“ und die neue Richtlinie 2020/1057 zurück. Der GVN begrüßt, dass die Entsenderichtlinie in das deutsche Recht umgesetzt wird und die Entsenderegeln auch im Bereich des internationalen Transports einschließlich der Kabotage ab dem ersten Tag zur Anwendung kommen sollen. Ausgenommen von der Anwendung der Entsenderichtlinie werden u.a. der Transitverkehr und der bilaterale Gütertransport. Eine einheitliche Anwendung und Umsetzung der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern versprechen mehr Rechtssicherheit und Transparenz.

Zu Art. 1 / Änderungen im Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Der Begriff der trilateralen Beförderung u.a. in § 36 Abs. 1 Ziffer 2 AEntG-E ist neu und von der Straßenverkehrsrichtlinie nicht vorgesehen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum hier ein neuer Begriff geschaffen wird, da dieser in der Praxis mit großer Wahrscheinlichkeit zur Rechtsunsicherheit und Verwirrung beitragen wird.

Zu Art. 2 / Änderungen des Mindestlohngesetzes

Die Neuerungen im AEntG führen zu Folgeänderungen im Mindestlohngesetz. Dadurch werden in § 16 Abs. 2 MiLoG-E für Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums zusätzliche Meldepflichten geschaffen.

Des Weiteren werden in § 17 Abs. 2a und 2b MiLoG-E neue Dokumentationspflichten geschaffen. Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des Europäischen Wirtschaftsraums müssen zukünftig sicherstellen, dass der Kraftfahrer, der oder die von ihm für die Durchführung von Güter- oder Personenbeförderungen im Inland nach § 36 Abs. 1 AEntG-E beschäftigt wird, Unterlagen als Schriftstück oder in einem elektronischen Format zur Verfügung stehen.

Zu Art. 3 bis Art. 13

Die Änderungen u.a. im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, der Mindestlohnmeldeverordnung und der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung sind Folgeänderungen, welche sich u.a. durch die Neuerungen im AEntG-E ergeben.



Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Frank Bayreuther, Passau

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. Mai 2023 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im
Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts**

20/6496

Siehe Anlage

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts, BT-Drs. 20/6406

Ausschuss für Arbeit und Soziales, Anhörung am 8. Mai 2023

1. Allgemeines

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen unionsrechtliche Vorgaben aus dem Bereich des Entsenderechts mit Blick auf den Straßenverkehr umgesetzt werden. Wie nicht zuletzt die Berichterstattung in der Tagespresse der vergangenen Wochen unterstreicht handelt es sich dabei um ein soziapolitisch ausgesprochen wichtiges Vorhaben. Bis zuletzt war unklar, ob und inwieweit das Entsenderecht bei grenzüberschreitenden Speditions- und Omnibusfahrten Geltung erlangt und damit, ob und wann aus dem Ausland entsandte Fahrerinnen und Fahrer einen Anspruch auf den deutschen Mindestlohn haben, wenn sie im Bundesgebiet tätig werden. Dies führte nicht nur zu Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch zu einer erheblichen, nicht mehr hinnehmbaren Rechtsunsicherheit (divergierende bis diametral entgegengesetzte Rechtsprechung der Finanzgerichte, Vertragsverletzungsverfahren der Kommission, Aussetzung von Kontrollen durch das BMAS, weitgehend Uneinigkeit in der Literatur usw.). Die europäische Union hat hierauf im Juli 2020 mit dem Erlass einer Richtlinie reagiert, die es nun umzusetzen gilt. Alles in allem ist der Gesetzesentwurf daher zu begrüßen.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf Aspekte des Unions- und Entsenderechts und mithin auf die Erstreckung inländischer Mindestarbeitsbedingungen auf Arbeitnehmer ausländischer Beförderer. Nicht zum Gegenstand der Betrachtung werden dagegen Fragen des Verwaltungsvollzugs bzw. zur technischen Umsetzung des Binneninformationssystems.

2. Verhältnis zur Richtlinie

Ausgangspunkt des Gesetzesentwurfs ist die bereits erwähnte Richtlinie 2020/1057 der europäischen Union zur Festlegung von Regeln für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor, die im Weiteren hier kurz als „Straßenverkehrsrichtlinie“ bezeichnet werden wird. Diese erweist sich als Ergänzung bzw. *lex specialis* zur grundlegenden Entsenderichtlinie 96/71.¹

¹ Maßgeblich ist diese in der Fassung, die sie durch die Änderungsrichtlinie RL 2018/957 EU gefunden hat.

Der Gesetzgeber übernimmt sowohl, was den Anwendungsbereich als auch Ausnahmebestimmungen angeht, die Vorgaben der Richtlinie vollständig und mehr oder weniger im Verhältnis 1:1.

Erfasste Sachfrage	Regelungen im Gesetzesentwurf	Korrespondierende Regelung in der RL	Einbezug in das AEntG/MiLoG
Kabotagefahrt	§ 36 I 2 Nr. 1	Art. 1 Abs. 7	Ja
Bilaterale Beförderung	§§ 37 II, 38 II	Art. 1 Abs. 3 S. 2; Art. 1 Abs. 4 S. 2	Nein
Transit	§ 40	Art. 1 Abs. 5	Nein
Trilaterale Beförderung	§ 36 I 2 Nr. 2	Erwägungsgründe 12 u. 13	Ja
Trilaterale Beförderung im Rahmen einer bilateralen Beförderung (Zuladung)	§ 37 III, 38 III	Art. 1 Abs. 3 S. 3	Ja, aber mit Ausnahmen: – erste Beförderung iR einer bilateralen Beförderung – zweite Beförderung iR einer bilateralen Beförderung unter zusätzlichen Voraussetzungen.

3. Sind weiterreichende Regelungen empfehlenswert?

Sicherlich mag man die Frage aufwerfen, ob der Gesetzgeber nicht über den vorgelegten Entwurf hätte hinausgehen können. So sind in der allgemeinpolitischen Diskussion Forderungen erhoben worden, Transitzfahrten, aber auch bilaterale Fahrten dem Anwendungsbereich des MiLoG bzw. AEntG zu unterwerfen. Jedenfalls könnte diskutiert werden, ob nicht von der Aufnahme von Ausnahmen zu Fahrten abgesehen werden sollte, bei denen im Inland oder auch einem Drittland Gut zugeladen wird, so dass jedenfalls trilaterale Beförderungen im Rahmen von bilateralen Beförderungen mindestlohnspflichtig werden würden. Hier mögen noch praktische Erwägungen dazu kommen. Die Ausnahmetatbestände sind schon rechtlich gesehen nicht ganz leicht zu durchdringen und es dürfte für die Verwaltungen mit Mehraufwand verbunden sein, zu prüfen, ob die jeweils relevanten Eckdaten noch eingehalten sind.

Unionsrechtlich ist das jedoch nicht möglich. Jede weiter gefasste gesetzliche Regelung würde sich dem Risiko ausgesetzt sehen, dass sie durch den EuGH verworfen wird.

a) Abschließende Regelung durch die Straßenverkehrsrichtlinie?

Nach Lage der Dinge bewirkt die Richtlinie 2020/1057 eine so genannte Vollharmonisierung. Mithin dürfen die Mitgliedstaaten in den von der Richtlinie geregelten Fragen keine

abweichenden Vorschriften schaffen oder beibehalten. Oder anders gewendet: Die Mitgliedstaaten können nicht über das Schutzniveau der Richtlinie hinausgehen und daher auch nicht Arbeitnehmern im Vergleich zur Richtlinie günstigere Arbeitsbedingungen zuerkennen.

Zwar äußert sich die Richtlinie nicht direkt dazu, dass sie vollharmonisierend ist. Dafür, dass dies der Fall ist, spricht aber bereits, dass jene Schlussbestimmung fehlt, die in vielen anderen Richtlinien enthalten ist, wonach die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, zu Gunsten der Beschäftigten günstigere Bestimmungen als die in dieser Richtlinie festgelegten Bestimmungen einzuführen oder beizubehalten (vgl. etwa Art. 25 der Hinweisgeberschutzrichtlinie 2019/1937). Auch weisen zahlreiche Bestimmungen der Richtlinie auf deren vollharmonisierenden Charakter hin, etwa: Art. 1 Abs. 3 [„gilt als nicht entsandt“], Abs. 8 S. 2 [„darf nicht“] usw.). Stark in diese Richtung äußern sich auch die Erwägungsgründe 2, 3 und 10. Vor allem aber der Regelungszweck der Richtlinie bedingt, dass die Mitgliedstaaten den Spediteuren bzw. Omnibusunternehmen keine weitergehenden Vorgaben machen als von ihr vorgesehen. Zwar geht es der Richtlinie – einerseits – um den Schutz entsandter Arbeitnehmer. Andererseits will sie aber auch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherstellen (vgl. Erwägungsgrund 3). Insoweit wäre es eine unverhältnismäßige Einschränkung der Freiheit zur Erbringung grenzüberschreitender Straßenverkehrsdienstleistungen, wenn nationale Mindestlohnregelungen für bilaterale Beförderungen (vgl. Erwägungsgrund 10) oder Transitfahren gelten würden (vgl. Erwägungsgrund 11). Damit erübrigt sich auch eine Diskussion, ob die grundlegende Entsenderichtlinie 96/71/EG abschließend wirkt. Denn selbst, wenn diese nur teilharmonisierend ausgestaltet wäre, wäre das für den Speditionsverkehr durch die Straßenverkehrsrichtlinie zurückgenommen.

Insoweit muss man auch sehen, dass die Richtlinie auf einem mühsam erzielten politischen Kompromiss auf Unionsebene (Mobilitätspakt I) beruht. Daher wäre es auch durchaus plausibel, wenn der EuGH davon ausgehen würde, dass der europäische Gesetzgeber mit ihr eine abschließende Abwägung zwischen Belangen des Arbeitnehmerschutzes und der Dienstleistungsfreiheit ausländischer Spediteure bzw. Omnibusunternehmer getroffen hat, die wiederum für die Judikative bindend ist.

b) Vereinbarkeit weiterreichender Regelungen mit der Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV im Lichte der Rechtsprechung des EuGH

Selbst wenn man davon ausgehen möchte, dass die Straßenverkehrsrichtlinie die Vorgabe besserer Beschäftigungsbedingungen zulassen würde, wäre es jedenfalls nach aktuellem Stand des Unionsrechts nicht empfehlenswert, über den Gesetzesentwurf hinausgehen.

Faustformelartig lässt sich der Rechtsprechung des EuGH entnehmen, dass eine nationale Regelung, die den Vorgaben der Entsenderichtlinie entspricht, auch primärrechtskonform ist. Daraus folgt wiederum, dass wenn ein Mitgliedstaat eine Fallgestaltung, die nicht von der Richtlinie erfasst ist, internationalrechtlich erstrecken würde, insoweit nicht mehr das Richtlinienprivileg der Primärrechtskonformität seines Mindestlohnrechts in Anspruch nehmen könnte. Vielmehr müsste einzelfallbezogen geprüft werden, ob die fragliche Maßnahme mit der

Dienstleistungsfreiheit des Vertrags vereinbar ist. Insoweit handelt der Mitgliedstaat, wenn man so will, insoweit „auf eigene Gefahr.“

Was die Primärrechtskonformität von Erstreckungsregelungen im Speditions- und Omnibusgewerbe betrifft, lässt sich der Rechtsprechung des EuGH folgendes entnehmen:

(1.) Der Personen- und Güterverkehr ist, zumindest, was auf ihn international-privatrechtlich zur Anwendung gebrachte Arbeitsbedingungen angeht – in die Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV einbezogen.² (2.) Die Vorgabe von Mindestarbeitsbedingungen stellt eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit dar und ist daher rechtfertigungsbedürftig. (3.) Als Rechtfertigungsgrund kommt dabei der Schutz von Arbeitnehmern in Betracht. (4.) Insoweit darf der Eingriff aber nicht über das hinausgehen, was hierfür tatsächlich erforderlich ist, er darf nicht unverhältnismäßig sein und vor allem dürfen, (5.), dem Dienstleistenden auf Grund der jeweiligen Regelungen und ihrer praktischen Durchsetzung keine unverhältnismäßigen administrativen und wirtschaftlichen Belastungen auferlegt werden.³

Insoweit hat der EuGH mehrfach darauf hingewiesen, dass ein Eingriff in ein Vertragsverhältnis, das fremdem Recht unterliegt, über eine Eingriffsnorm nach Art. 9 Rom-I-VO nur möglich ist, wenn die Tätigkeit eines Arbeitnehmers im Inland einen hinreichenden Bezug zu dem normsetzenden Staat aufweist. Die Dienstleistungsfreiheit eines Unternehmers mit Sitz im EU-Ausland wäre unverhältnismäßig beeinträchtigt, wenn dieser für jede kurzzeitige Arbeitserbringung in einem anderen Mitgliedstaat den dort geltenden Mindestlohn, ggf. einschließlich damit verbundenen Dokumentationspflichten, beachten müsste. Eine Erstreckung inländischer Mindestlöhne auf einen ins Inland entsandten Arbeitnehmer kommt mithin nur in Betracht, wenn dessen Arbeitsleistung eine hinreichende Verbindung zu diesem Hoheitsgebiet aufweist.⁴ Maßgeblich ist insoweit zwar nicht alleine die Zeit, die im Inland gearbeitet wird. Vielmehr kann auch eine kurzfristige Entsendung mindestlohnpflichtig sein (Vergleich: halbtägige Arbeitsleistung auf einer Baustelle im Inland). Vielmehr bedarf es einer Gesamtwürdigung von Gesichtspunkten wie der Art der von dem betreffenden Arbeitnehmer in diesem Hoheitsgebiet verrichteten Tätigkeiten, der Enge der Verbindung der Tätigkeiten dieses Arbeitnehmers zu dem Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaats, in dem er tätig ist, und des Anteils, den diese Tätigkeiten dort an der gesamten Beförderungsleistung ausmachen, um zu bestimmen, ob die Tätigkeit eine hinreichende Verbindung zum Zielstaat aufweist.

Daraus wiederum schließt der EuGH:

- LKW-Fahrer im grenzüberschreitenden Güterverkehr können entsandte Arbeitnehmer sein. Dies setzt aber voraus, dass die Arbeitsleistung einen hinreichenden Bezug zum jeweiligen

² St. Rspr. des EuGH seit Urteil v. 1.12.2020, C 815/18 - FNZ/Van den Bosch Transporten BV; ebenso: EuGH 8.7.2021, C 428/19, NZA 2021, 1167 Rn. 35 OL, PM, RO/Rapidsped.

³ EuGH 25.10.2001, C-49/98, EuZW 2001, 759 Rn. 50 – Finalarte; ebenso: EuGH 21.10.2004, C-445/03, NZA 2005, 99 Rn. 50 – Kommission/Luxemburg; EuGH 15.3.2001, C-165/98, NZA 2001, 554 Rn. 24 – Mazzoleni.

⁴ EuGH 1.12.2020, C-815/18, NZA 2021, 33 Rn. 45 – FNZ/Van den Bosch Transporten BV; EuGH 19.12.2019, C-16/18, NZA 2020, 225 Rn. 31 – Dobersberger/Magistrat der Stadt Wien.

Mitgliedstaat aufweist. Ausdrücklich bejaht der EuGH das für reine Inlandstransporte durch ausländische Unternehmen und damit insbesondere für Kabotagebeförderungen.⁵

- Dagegen kann ein Fahrer, der in einem Mitgliedstaat nur Leistungen von sehr beschränktem Umfang erbringt, nicht als „entsandt“ angesehen werden. Explizit verweist der EuGH insoweit auf Fahrer, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats im Rahmen eines Gütertransports auf der Straße nur durchqueren. Ebenso bezieht der Gerichtshof dies auf Fahrer, die lediglich einen grenzüberschreitenden Transport vom Sitzmitgliedstaat des Transportunternehmens bis zum Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats und umgekehrt durchführen.⁶

c) Mögliche Konsequenzen einer überschießenden Umsetzung der Richtlinie

Kurz gefasst ist es ausgeschlossen, Transitfahrten und bilaterale Beförderungen mit dem nationalen Mindestlohn zu belegen. Man mag dies sozialpolitisch durchaus kritisch bewerten. Dessen ungeachtet stuft der EuGH einschlägige Vorgaben der Mitgliedstaaten als unzulässige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV ein. Insoweit hat der EuGH eine abschließende Entscheidung dahingehend getroffen, inwieweit es möglich ist, durch entsenderechtliche Vorgaben einerseits einen lautereren Wettbewerb zwischen Marktakteuren zu schaffen und andererseits Arbeitnehmern auf dem gleichen Markt ein einheitliches Schutzniveau zu bieten.⁷

Daraus folgt: der nationale Gesetzgeber könnte allenfalls insoweit über die Richtlinie hinausgehen, als er die Ausnahmen für eine Zuladung bzw. Passagieraufnahme im Rahmen bilateraler Fahrten (§§ 37 Abs. 3 und 38 Abs. 3 AEntG) nicht in das deutsche Recht übernehmen könnte.

Nochmals: Möglich wäre selbst das nur, wenn man die Richtlinie nicht als vollharmonisierend ansieht. Vor allem aber verbinden sich damit nicht unerhebliche Risiken. Mit einem solchen Vorgehen steht mit einiger Sicherheit zu erwarten, dass die Gültigkeit der §§ 36 ff. AEntG-E in Zweifel gezogen werden würde. Dies wäre hier umso beachtlicher, als sich die zweifelsfrei unionrechtskonformen Regelungen zum Straßenverkehr und die möglicherweise überschießende Umsetzung der Richtlinie wohl nicht trennscharf voneinander abgrenzen ließen. Damit könnte die Rechtmäßigkeit der Novelle, zumindest was trilaterale Fahrten betrifft, insgesamt in die Diskussion geraten. Dies hätte erneut erhebliche Rechtsunsicherheiten zur Folge, was vor allem die Durchsetzbarkeit des Gesetzes durch die Zollbehörden massiv tangieren würde. Das mit dem Gesetz verfolgte Ziel, im Bereich des internationalen Straßenverkehrs endlich Rechtsklarheit zu schaffen, würde so konterkariert.

⁵ EuGH 1.12.2020, C 815/18, NZA 2021, 33 Rn. 65 - FNZ/Van den Bosch Transporten BV.

⁶ EuGH 1.12.2020, C 815/18, NZA 2021, 33 Rn. 49 - FNZ/Van den Bosch Transporten BV; bereits ähnlich: EuGH 19.12.2019, C 16/18, NZA 2020, 225 Rn. 31 – Dobersberger/Magistrat der Stadt Wien.

⁷ Vgl. dazu auch: EuGH 12.2.2015, C-396/13, NZA 2015, 345 Rn. 30 – Sähköalojen ammattiliitto.

4. Unternehmen aus Drittstaaten

Einige Beachtung verdient, dass nach § 36 Abs. 2 AEntG-E Arbeitgeber mit Sitz außerhalb der EU und des EWR die Ausnahmeregelungen der §§ 37 ff. AEntG-E nicht in Anspruch nehmen können. Damit lassen sich die gegenüber dem Gesetzesentwurf vermutlich in die Diskussion gebrachten sozialpolitischen Bedenken in doch recht deutlichem Maße relativieren. Danach greifen folgende Bestimmungen nicht für Drittstaatler:

- die Ausnahmeregelung für Transitfahrten (§ 40 AEntG-E), sowie
- die Ausnahmen für trilaterale Beförderungen im Rahmen von bilateralen Beförderungen (§§ 37 und 38 Abs. 3 AEntG-E).

Faktisch unterfällt damit jegliche Beförderungsleistung mit Inlandskontakt dem AEntG bzw. MiLoG, nämlich

- Beförderungsleistungen im Inland (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 AEntG-E), sowie
- trilaterale Beförderungsleistungen mit Inlandskontakt (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 AEntG-E)

Bilaterale Fahrten wären zwar nicht erfasst, sind aber – sieht man einmal von Fahrten ab, die ihren Ausgangspunkt in der Schweiz haben –geographisch auch gar nicht denkbar.

Dieser weitgehende Ausschluss von Drittstaatlern ist gerade im Hinblick darauf, dass die Kontrolle einschlägiger Betriebe bzw. Fahrten, wenn überhaupt, nur mit hohem Verwaltungsaufwand möglich ist, sicherlich sinnvoll. Unions- und verfassungsrechtlich ergeben sich keine Bedenken, da die betreffenden Arbeitgeber nicht die Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV in Anspruch nehmen können und eine Ungleichbehandlung von Drittstaatlern insoweit unproblematisch bleibt.

Einzig mag man ggf. überlegen, ob § 36 Abs. 2 AEntG-E nicht um einen Halbsatz erweitert werden sollte, wonach die entsprechenden Arbeitgeber ganz grundständig in den Anwendungsbereich einbezogen sind, zumindest aber, dass Transitfahrten auch tatsächlich dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen. Meines Ermessens ergibt sich das zwar ganz klar aus § 40 AEntG-E. Indes könnte argumentiert werden, dass § 36 Abs. 1 AEntG-E lex specialis zum grundständigen Anwendungsbereich des AEntG (§ 2 Abs. 1) sei und daher auch Drittstaatler nur dann in das AEntG einbezogen wären, wenn sie Fahrten nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AEntG erbringen. Damit wären zwar sämtliche Beförderungsleistungen im Inland erfasst und ebenso auch jede trilaterale Fahrt, nicht jedoch Transitfahrten. Wirklich überzeugend wäre eine solche Argumentation aus meiner Sicht zwar nicht, weil die Bestimmungen der §§ 36 Abs. 2 iVm. 40 AEntG in dieser Lesart keinen Anwendungsbereich mehr hätten. Indes mag man überlegen, dahingehenden Streitigkeiten durch eine entsprechende Klarstellung zu entgehen.

5. Zusammenfassung:

(1) Der Gesetzesentwurf verdient Unterstützung. Mit ihm setzt der Gesetzgeber die europäische Richtlinie zur Anwendung des Entsenderechts im Straßenverkehr passgenau um. Die Umsetzung erfolgt faktisch im Verhältnis 1:1.

(2) Die Ausnahmetatbestände der §§ 37 ff. AEntG-E (Transitfahrten, bestimmte Zuladungen bei bilateralen Fahrten) sind von der Richtlinie so vorgegeben. Auch wenn man diese sozialpolitisch hinterfragen wollte, empfiehlt sich nicht, von ihnen abzusehen. Insoweit sind die Vorgaben der Richtlinie – die möglicherweise vollharmonisierend wirkt – eindeutig.

(3) Selbst wenn man der Ansicht ist, dass eine überschießende Umsetzung der Richtlinie dem Grunde nach zulässig wäre, müsste diese im Einklang mit der Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV stehen. Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen bilaterale Fahrten und Transitfahrten nicht dem nationalen Mindestlohnrecht unterworfen werden. Danach könnten allenfalls trilaterale Beförderungsleistungen (insgesamt) in das AEntG einbezogen werden. Indes erscheint zweifelhaft, ob wenigstens dies unionsrechtlich zulässig wäre. Eine entsprechende Regelung wäre mithin mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden und diese könnte die Mindestlohnspflichtigkeit von trilateralen Fahrten insgesamt in Frage stellen. Damit würde das mit dem Gesetz verfolgte Ziel, im Bereich des internationalen Straßenverkehrs – endlich – Rechtsklarheit zu schaffen, konterkariert und man riskiert, am Ende „mit leeren Händen“ dazustehen.

(4) Beachtung verdient, dass Arbeitgeber mit Sitz außerhalb der EU und des EWR die Ausnahmeregelungen der §§ 37 ff. AEntG-E nicht für sich in Anspruch nehmen können. Dies bewirkt, dass faktisch jegliche Beförderungsleistung von Drittstaatlern mit Inlandskontakt dem AEntG bzw. MiLoG unterfallen. Damit lassen sich die gegenüber dem Gesetzesentwurf vermutlich in die Diskussion gebrachten sozialpolitischen Bedenken in doch recht beachtlichem Maße relativieren.



Schriftliche Stellungnahme

Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. Mai 2023 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im
Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts**

20/6496

Siehe Anlage

Gesetzentwurf zur Anpassung des Arbeitnehmer – Entsendegesetzes (AEntG) für die Entsendung von Kraftfahrer:innen

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen der privaten und mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) nimmt der bdo anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag wie folgt Stellung:

I. Allgemeines und Ausgangslage

Der Bundestag hat am 27. April 2023 erstmals den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1057 zur Entsendung von Kraftfahrer:innen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts beraten. Diese Richtlinie trat in den EU-Mitgliedstaaten am 01. August 2020 in Kraft und war bis zum 02. Februar 2022 umzusetzen als auch ab diesem Tag anzuwenden. Die Richtlinie ist Teil des sog. Mobilitätspakets I und passt die bestehenden entsenderechtlichen Regeln an die Aspekte des Straßenverkehrssektors an. Insbesondere regelt die Richtlinie, welche Kraftfahrer als entsandte Arbeitnehmer gelten, wie die Meldung der Entsendung zu erfolgen hat und von welchen allgemeinen Regelungen entsandte Kraftfahrer ausgenommen sind. Zudem enthält die Richtlinie Vorgaben für die Kontrollen und zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Ein wesentlicher Aspekt der Richtlinie betrifft die entsenderechtliche Meldepflicht, die seit dem 02. Februar 2022 zentral über das europäische Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) zu erfolgen hat. Die Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht bedingt die Abänderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG). Die Regelungen dienen der Umsetzung von Artikel 1 der Richtlinie (EU) 2020/1057 zur Festlegung besonderer Regeln für bestimmte Aspekte im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrer:innen und Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor. Damit ist das Ziel verbunden: Diskrepanzen zwischen der Auslegung, Anwendung und Durchsetzung der Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Straßenverkehrssektor durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu beseitigen. Des Weiteren dienen die Regelungen zur Harmonisierung der Vorschriften, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Rechtsdurchsetzung zu erleichtern.

Der bdo begrüßt das mit dem Referentenentwurf verfolgte Ziel der Verfahrensangleichung, Verwaltungsvereinfachung und nach Bürokratieabbau innerhalb des EU-Binnenmarkts. Ziel muss es sein, die Abläufe in der Unternehmenspraxis für Fahrpersonal im internationalen Einsatz im Bereich der Personenbeförderung zu erleichtern. Gerade die rechtliche Situation rund um die Pflicht zum Mitführen einer A1-Bescheinigung im grenzüberschreitenden Personenverkehr ist weiterhin klärungsbedürftig. Ziel muss es sein für die Anwendungsfälle der Bustouristik, die keine Entsendung darstellen, vom Erfordernis der Mitführung einer A1- Bescheinigung zu befreien. Obwohl das Gros der EU-Mitgliedstaaten keine Mitführungspflicht regelte, wird die A1- Bescheinigung unter sozialrechtlichen Aspekten verlangt. Der letzte ausgehandelte Kompromiss zur Revision der VO 883/2004 stammt von

Ende des Jahres 2021. Seitdem erfolgte kein Fortgang in der Sache. Der bdo steht seitdem in intensivem Austausch mit den Ansprechpartner:innen auf der Ebene der EU als auch national. Es braucht nach Ansicht des bdo transparente rechtliche Lösungen und der Stärkung einer einheitlichen Rechtsanwendung. Der bdo ruft in diesem Zusammenhang die Bundesregierung auf, sich für eine (digitale) Lösung auf europäischer Ebene zugunsten des privaten Busmittelstands und für eine Klarstellung im Kompromissvorschlag zur VO 883/2004 der EU- Kommission einzusetzen. Liegt keine arbeitsrechtliche Entsendung vor, sollte auch kein abweichender sozialversicherungsrechtlicher Tatbestand mit Folgebürokratielasten geschaffen werden.

Aus Sicht des bdo ist eine Lösung dringend: hin zu einer wenigstens klarstellenden Regelung. Diese sollte dergestalt lauten, dass Fahrpersonal im Bereich der Personenbeförderung, das gemäß Art. 1 Absatz 4 RL 2020/1057 als nicht als entsendet gilt, von der A1-Bescheinigung ausgenommen wird. Eine Erfassung von den für den Sozialversicherungsschutz erforderlichen Angaben, ließen sich nach Auffassung des bdo auch über das IMI-Portal erfassen. Busfahrer:innen müssen aus Sicht des bdo europaweit von der Pflicht zur Beantragung einer A1-Bescheinigung befreit werden, ohne das sich dadurch etwas am Sozialversicherungsschutz nach dem Heimatland ändert.

II. Stellungnahme

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Gesetzesänderungen sind in weiten Teilen zu begrüßen. Allerdings sieht der bdo in Teilen Klarstellungs- und Korrekturbedarf:

§ 38 Abs. 3 AEntG: Wortneuschöpfung „trilaterale Beförderung“ schafft Unklarheiten – Klare Formulierung der EU-Richtlinie übernehmen

Der § 38 Abs. 3 AEntG hat, wie die übrigen Bestimmungen, zum Ziel, die Richtlinie (EU) 2020/1057 national umzusetzen. Dadurch das § 38 Abs. 3 AEntG jedoch eine neue, in der EU-Richtlinie nicht verwendete Formulierung „trilaterale Beförderung“ wählt, werden die praktischen Anwendungsfälle des Busverkehrs nicht präzise genug erfasst. Zudem können bei den ausländischen Busbetrieben Unklarheiten und Verwirrung entstehen.

Artikel 1 Abs. 4 Unterabsatz 2 der RL (EU) 2020/1057 regelt, dass Busbetriebe, die in einem Staat einen einzelnen Halt zum Zweck des Ein- und Ausstiegs von Fahrgästen vornehmen, keine Entsendung begehen. Die Formulierung in **Artikel 1 Abs. 4 Unterabsatz 2 RL (EU) 2020/1057** ist hier klar verständlich:

*„(...) wenden die Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelung auf bilaterale Beförderungen von Fahrgästen nach den Unterabsätzen 1 und 2 des vorliegenden Absatzes auch an, wenn der Kraftfahrer zusätzlich zu einer bilateralen Beförderung **einmal** Fahrgäste aufnimmt; **und/oder einmal** in den Mitgliedstaaten oder Drittländern, durch die er fährt, Fahrgäste wieder absetzt, sofern Kraftfahrer keine Beförderung von Fahrgästen zwischen zwei Orten innerhalb des Durchfuhrmitgliedstaats anbietet. Dasselbe gilt für die Rückfahrt.“*

Diese eindeutige, klare Formulierung ist im Entwurf des AEntG nicht mehr enthalten, noch hat diese eine Entsprechung in der Richtlinie. In der Praxis betrifft die spezifische Ausnahmeregelung der Richtlinie beim Bus nach dem Verständnis des bdo die Personenbeförderung mit Fernbussen, d.h. wenn ein Fernbus durch mehrere EU-Mitgliedstaaten fährt oder Drittstaaten und in den einzelnen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten jeweils einen fahrplanmäßigen Halt für den Zu- und Ausstieg von neuen Fahrgästen durchführt. Diese Tätigkeiten erfasst die Formulierung „trilaterale Beförderung“ nicht.

§ 38 Abs. 3 AEntG spricht stattdessen (mit Verweis auf § 36 Abs. 1 Nr. 2 AEntG) von „trilateraler Beförderung“. Ein Formulierungselement das, nach Analyse des bdo, vom Güterverkehr auf den Personenverkehr übertragen worden ist. Damit wird der Unterschied der Sektoren und die Schaffung der entsprechenden Beförderungsszenarien, die man auf EU-Ebene hierbei erzielt hat, im Entwurf der nationalen Umsetzung schlichtweg übergangen.

Wörtlich heißt es:

„Nicht als im Inland beschäftigt gelten Kraftfahrer und Kraftfahrerinnen abweichend von § 36 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2, wenn

- 1. es sich um die erste trilaterale Beförderung im Rahmen einer bilateralen Beförderung nach Absatz 2 handelt und*
- 2. sie keine Beförderung von Fahrgästen zwischen zwei Orten innerhalb des Durchfuhrmitgliedstaats anbieten.“*

In der Folge werden die typischen Anwendungsfälle dieser Ausnahmeregelung im Personenverkehr durch die Formulierung „trilaterale Beförderung“ nicht treffend beschrieben. Zum anderen erschwert die nicht selbsterklärende Formulierung „trilaterale Beförderung“ das Verständnis der neuen Vorschriften. Werden die Begriffe „trilaterale Beförderung“ und „bilaterale Beförderung“ zusätzlich wie in § 38 Abs. 3 Nr. 1 AEntG in einem Satz verwendet, sorgt das zusätzlich für noch mehr Verwirrung als Klarheit. In der Praxis werden diese Irritationen gravierende Auswirkungen haben – sowohl für die in- und ausländischen Behörden als auch für die Busunternehmen.

In Ermangelung eines konkreten Anwendungsbeispiels in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, hat der bdo unter Zugrundelegung des geplanten Gesetzeswortlauts ein Beispiel abzuleiten versucht.

„Trilateral“ wird gemäß § 36 I S. 2 Nr. 2 AEntG definiert als „...**aus** einem anderen Staat als dem Niederlassungsstaat ... **in** einen anderen Staat als dem Niederlassungsstaat ... **und** sich entweder der Ausgangspunkt oder der Bestimmungsort im Inland befindet.“ Dieser Fall soll laut BMAS nicht als Entsendung deklariert werden. Nach unserem Verständnis ergibt sich dadurch folgendes Fallbeispiel: Ein Busunternehmen mit Niederlassung in Frankreich, hat leere Busse in Deutschland stationiert, nimmt dort Fahrgäste auf und befördert diese nach Polen und lässt diese dort aussteigen. Das wäre aus unserer Sicht ein Praxisbeispiel für den Wortlaut „erste trilaterale Beförderung im Rahmen einer bilateralen Beförderung“. Gemäß dem Entwurf wäre folglich dieser Fall nach Auffassung des BMAS nicht entsendepflichtig. Sollte diese Interpretation zutreffend sein, so ist das aus Sicht des bdo falsch. Denn ob eine Entsendung vorliegt oder nicht knüpft an das Merkmal Nähe zum Niederlassungsmitgliedstaat an. Dieses Merkmal wäre im Beispiel jedoch nicht erfüllt, da das französische Unternehmen nicht in Frankreich als Niederlassungsstaat startet. Damit wäre der konstruierte Anwendungsfall nach Ansicht des bdo eine Entsendung. Ob die Richtlinie die Schaffung eines derartigen Anwendungsbeispiels gemeint haben soll, ist aus Sicht des bdo fraglich.

Fakt ist: Lassen wir eine derartige Umsetzung zu, würde damit zu Lasten der privaten Busunternehmen in Deutschland ein Wettbewerbsnachteil geschaffen werden. Es scheint, dass sich hierbei zu sehr an den Regelungen im Güterverkehr orientiert wurde (Dreiländerverkehr).

Der bdo schlägt daher vor, für § 38 Abs. 3 AEntG die Formulierung aus Artikel 1 Abs. 4 Unterabsatz 2 RL (EU) 2020/1057 wörtlich in das AEntG zu übernehmen. Die Vorschriften geben so die Ausnahmeregelung des EU-Rechts rechtssicher und klar definiert wieder. Zudem profitieren der deutsche Gesetzgeber sowie die die Vorschriften anwendenden in- und ausländischen Behörden und Unternehmen von einer leichteren Handhabung unter größtmöglicher Rechtssicherheit. Dies entspricht auch der Zielsetzung der neuen Entsendevorschriften nach Entbürokratisierung der Entsendung von Berufskraftfahrer:innen.

§ 38 Abs. 2 Nr. 3 AEntG: Präzisierung örtliche Ausflüge in mehrere EU-Staaten keine Entsendung

Gemäß den Auslegungsleitlinien der Generaldirektion Verkehr und Mobilität der Europäischen Kommission stellen Fahrten, bei welchen Fahrgäste im Niederlassungsmitgliedstaat des Arbeitgebers aufgenommen und wieder abgesetzt werden, um **örtliche Ausflüge** in mehrere andere EU-Staaten oder Drittstaaten durchzuführen, keine Entsendung dar. Örtliche Ausflüge stellen im Bereich der Bustouristik das Kerngeschäftsmodell dar. Dabei beinhaltet eine klassische Busreise in der Regel eine mehrtägige Rundreise mit geschlossenen Türen (gleichbleibenden Fahrgästen). Hierbei werden in mehreren Ländern innerhalb einer Reise Ausflüge veranstaltet. Derartige Pauschalreisen sind gekennzeichnet durch mehrere Übernachtungen, (Eintritts-)Gelder für die Besichtigung von Sehenswürdigkeiten, Konzerte oder Stadtführungen. Wenn derartige Fahrten der Entsendung unterfallen würden, dann gäbe es dieses Geschäftsmodell nicht mehr.

Indem § 38 Abs. 2 Nr. 3 AEntG jedoch nur von „einen anderen Mitgliedsstaat“ und „einen Drittstaat“ spricht, wirkt diese Formulierung missverständlich, da damit nur ein einziger EU-Staat oder ein einziger Drittstaat im Rahmen des örtlichen Ausflugs durchfahren werden dürfte, ohne dass dies als Entsendung eingestuft wird. Die Formulierung des § 38 Abs. 2 Nr. 3 AEntG sollte daher wie folgt konkretisiert werden:

*Fahrgäste im Niederlassungsmitgliedstaat des Arbeitgebers aufnimmt und wieder absetzt, um örtliche Ausflüge in **andere Mitgliedsstaaten** der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums oder in ~~einen~~ **Drittstaaten** durchzuführen.*

Berlin, 05.05.2023



Information für den Ausschuss

Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. Mai 2023 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts
20/6496

Siehe Anlage



Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts (BT-Drucksache 20/6496)

Zentrale Positionen des BGL:

- BGL **begrüßt den Gesetzentwurf ausdrücklich**, er schafft dringend notwendige Rechtssicherheit und Transparenz
- **Effektive Kontrollen** des Entsenderechts notwendig / Anregung zu EU-weit einheitlich geregelter **automatischer Übermittlung von Grenzübertritten** durch den Digitalen Tachographen
- Ergänzend ist dringend ein **umfassendes Informationsangebot** zu den jeweiligen **Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen** des Aufnahmemitgliedsstaates notwendig
- **Klarstellung** notwendig bzgl. der Geltung einer **Gewichtsgrenze** für Fahrzeuge bei der Anwendung der Sonderregelungen für den Straßenverkehr
- Terminologische **Klarstellungen** notwendig bzgl. der Begriffe „**trilateral**“ und „**cross-trade**“ sowie und die Bezeichnung des **Zustellungsbevollmächtigten**
- Klarstellung des Zusammenhangs zwischen § 37 Abs. 3 AEntG-E und Art. 1 Abs. 3 der RL (EU) 2020/1057

Frankfurt am Main, den 5. Mai 2023

Der BGL begrüßt, dass die seit dem 2. Februar 2022 anzuwendende EU-Richtlinie 2020/1057 (Straßenverkehrsrichtlinie) nunmehr in das deutsche Recht umgesetzt werden soll. Für die Beschäftigten im Straßenverkehrssektor wird durch eine einheitliche Anwendung und Umsetzung der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern ein Mehr an Rechtssicherheit und Transparenz geschaffen. Der vorliegende Referentenentwurf ist aus Sicht des BGL eine sehr getreue Umsetzung der Straßenverkehrsrichtlinie.

Der BGL hat folgende ergänzende Hinweise und Anregungen zu dem Gesetzentwurf:

Effektive Kontrollen des Entsenderechts notwendig / Anregung zu automatischer Übermittlung von Grenzübertritten durch den Digitalen Tachographen

Eine effektive Umsetzung der Straßenverkehrsrichtlinie hat ist ein zentraler Hebel für die Wiederherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen sowie die Bekämpfung von Sozialdumping im europäischen Straßengüterverkehr. Da jedes Gesetz nur so gut ist, wie dessen Durchsetzung in der Praxis, sind zwingend effektive Kontrollen notwendig. Dies ist anders als im stationären Sektor im mobilen Straßengüterverkehrssektor eine besondere Herausforderung. Ein enges Zusammenarbeiten der unterschiedlichen Kontrollbehörden, eine solide Personalausstattung für eine hinreichende Kontrolldichte sowie die verstärkte Nutzung digitaler Kontrollmöglichkeiten müssen daher mit Verabschiedung des Gesetzes einhergehen.

Nach Art. 1 Abs. 11 b) iii) der RL (EU) 2020/1057 dürfen die Mitgliedsstaaten regeln, dass Unternehmen verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass Kraftfahrer die Aufzeichnungen des Fahrtenschreibers, insbesondere die Ländersymbole der Mitgliedstaaten, in denen sich der Kraftfahrer bei grenzüberschreitenden Beförderungen und Kabotagebeförderungen aufgehalten hat, in Papierform oder elektronisch mitführen. Diese Vorgabe der EU-Richtlinie ist in § 19 Abs. 2a Nr. 3 AEntG-E adäquat umgesetzt worden. Der BGL regt an, dass die Übermittlung von Grenzübertritten künftig automatisch erfolgt, um eine effektivere Kontrollmöglichkeit zu schaffen. Dies könnte z.B. durch Übermittlung der Daten des Digitalen Tachographen an das IMI oder eine nationale Kontrollbehörde erfolgen, alternativ könnten national auch die Mautdaten hierfür genutzt werden. Im Falle einer Überarbeitung der RICHTLINIE (EU) 2020/1057 sollte dieser Aspekt in jedem Fall im Interesse einer effektiven Anwendung des Entsenderechts EU-weit geregelt werden.

Informationsangebot zu Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

Folge der Anwendung des Entsenderechts ist nach Art. 3 der RL 96/71/EG, dass entsendende Unternehmen ihren in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedsstaates entsandten Arbeitnehmern die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen dieses Staates zu garantieren haben. Der BGL weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Pflicht nur erfüllt werden kann, wenn ein ausreichendes Informationsangebot bzgl. dieser Arbeits-

und Beschäftigungsbedingungen vorhanden ist. Nach den dem BGL vorliegenden Informationen zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme ist diese derzeit noch nicht einheitlich der Fall.

Klarstellung einer Gewichtsgrenze der Fahrzeuge

Der BGL regt an, dass in der deutschen Umsetzung des AEntG klargestellt wird, ob für die Anwendung der Sonderregelungen für den Straßenverkehr (§ 36 ff. AEntG-E) eine Unterscheidung nach der zulässigen Gesamtmasse des Fahrzeugs erfolgt oder nicht.

Dem BGL wurde berichtet, dass Frankreich für kleine Fahrzeuge unter 3,5 t zGM weiterhin die nationalen Entsendebestimmungen anwendet (Vorabanmeldung über SIPS). Für diese Fahrzeuge würde dann z.B. die Befreiung bilateraler Transporte (§ 37 AEntG-E) nicht gelten. Dies würde zu dem eigenartigen und kaum nachvollziehbaren Ergebnis führen, dass grenzüberschreitende Güterbeförderungen mit kleinen Fahrzeugen in Bezug auf Entsenderecht strenger reglementiert würden als solche grenzüberschreitenden Güterbeförderungen, die mit Fahrzeugen über 3,5 t zGM durchgeführt werden.

Ob das sog. Lex Specialis, d.h. die RICHTLINIE (EU) 2020/1057, nur für Fahrzeuge ab 3,5 t zGM anwendbar ist oder für alle Fahrzeuge, ist in der Richtlinie leider nicht eindeutig geregelt. Ein Kriterium könnte sein, dass die Richtlinie immer wieder Bezug auf die Vorschriften zum digitalen Tachographen nimmt, und mit einem digitalen Tachographen müssen aktuell nur Fahrzeuge ab 3,5 t zGM ausgerüstet sein.

Umso wichtiger wäre es aus Sicht des BGL, dass der deutsche Gesetzgeber eine eindeutige Regelung schafft.

Terminologische Klarstellungen

Klarstellung „trilateral“ und „cross-trade“

In § 36 ff. AEntG-E wird die Anwendbarkeit des Entsenderechts für sog. „trilaterale Beförderungen“ festgelegt, d.h. für grenzüberschreitende Beförderungen ohne Bezug zum Niederlassungsmitgliedstaat. Der BGL weist darauf hin, dass der Terminus „trilateral“ in der Straßenverkehrsrichtlinie nicht verwendet wird und sich im Straßentransportgewerbe der Ausdruck „cross-trade“-Transporte verbreitet hat.

Mag der Terminus „trilateral“ sinnvoll sein, so sollte der gängige englische Begriff zumindest in Klammern hinzugefügt werden. Bei dem ohnehin schon komplizierten Thema sollte nicht durch abweichende Wortwahl weitere Erschwernisse geschaffen werden.

Bezeichnung des Zustellungsbevollmächtigten

Bei der Regelung zur Meldepflicht in § 18 AentG-E wird in Abs. 2 Nr. 2 vom Namen eines Zustellungsbevollmächtigten gesprochen, dessen persönliche Daten zuzuleiten sind. Der BGL empfiehlt, so wie in Art. 1 Abs. 11 a) ii) der Straßenverkehrsrichtlinie zusätzlich auch die Person des Verkehrsleiters zu erwähnen. So wird klar, dass ein vorhandener Verkehrsleiter zugleich die zustellungsbevollmächtigte Person ist.

Zusammenhang zwischen § 37 Abs. 3 AEntG-E und Art. 1 Abs. 3 der RL (EU) 2020/1057

Nach Art. 1 Abs. 3 Unterabsätze 3 und 4 der Straßenverkehrsrichtlinie gibt es bei bilateralen Transporten die Möglichkeit, bestimmte zusätzliche Be- und Entladungen vorzunehmen, ohne dass das Entsenderecht zur Anwendung kommt. Die Umsetzung in § 37 Abs. 3 AentG-E ist aus Sicht des BGL gut gelungen und klarer verständlich als die Vorschrift der EU-Richtlinie. Der BGL empfiehlt, aufgrund des abweichenden Wortlautes einen Verweis auf die Art. 1 Abs. 3 UAe 3 und 4 in § 37 Abs. 3 AentG einzufügen. So wird klar, dass § 37 Abs. 3 AentG der Umsetzung dieses Absatzes der EU-Richtlinie dient.