

Stellungnahme zu „Europe on the Move“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Maßnahmenpaket „Europe on the Move“ der EU-Kommission im Transportsektor (auch „Straßenverkehrspaket“) im Zusammenhang mit den Vorschlägen in der Mitteilung COM(2017)283 und zu den Richtlinien und Verordnungen 2006/22/EG, 96/71/EG, 561/2006/EG, 165/2014/EG, 1071 und 1072/2009/EG, 1999/62/EG, 2004/52/EG und 2017/0111 (COD)

Die Arbeitsbedingungen im europäischen Straßenverkehr verbessern

30.08.2017

1. Hintergrund

Am 31.05.2017 hat die EU-Kommission ein Maßnahmenpaket mit Vorschlägen zur Überarbeitung zahlreicher Richtlinien zur Ausgestaltung des europäischen Transportsektors unter dem Titel „Europe on the Move – an agenda for a socially fair transition towards clean, competitive and connected mobility for all“ offiziell vorgestellt. Das seit längerem angekündigte Paket enthält Initiativen zur Überarbeitung von insgesamt sieben Richtlinien mit sowohl verkehrspolitischem als auch sozialpolitischem Regelungscharakter sowie eine Sozialpartnerkonsultation und einen Innovationsbericht. Zudem werden ein Vorschlag zur Überwachung von CO₂-Emissionen und zum Kraftstoffverbrauch von Lkw, ein Bericht zur Qualitätsüberprüfung von Benzin- und Dieselmotoren sowie eine Reihe ergänzender Studien vorgelegt.¹ Schon bei der Veröffentlichung des Vorschlags zur Revision der Richtlinie 96/71/EG durch die EU-Kommission am 8. März 2016² wurde erkennbar, dass die EU-Kommission beabsichtigt, in diesem Kontext legislativ tätig zu werden. Zu diesem Zeitpunkt waren Ausmaß und Ausrichtung der zum Straßenverkehrspaket zugehörigen Initiativen noch offen. Der Verweis in der Revision der Richtlinie machte allerdings bereits früh deutlich, dass eine sektorspezifische Regelung für entsandte Beschäftigte im Transportsektor als geplante Ausnahme von den Mindeststandards und Schutzbestimmungen, die für entsandte Beschäftigte bisher grundsätzlich gelten, zu erwarten ist.

Das Paket der nun vorgesehenen Maßnahmen und die dadurch berührten Regelungsmaterien sind umfangreich. Die federführende EU-Kommissarin Violeta Bulc kündigte bei der Vorstellung an, dass hiermit ein „Fundament für standardisierte, digitale Straßenlösungen, faire soziale Bedingungen und durchsetzbare Marktregeln“ geschaffen werden solle. Die Erwartungshaltungen, die von Seiten der Kommission an einen Erfolg des Pakets geknüpft werden, berühren dementsprechend verschiedene Kontexte: Es solle dazu beitragen, die sozioökonomischen Kosten im europäischen Transportsektor insgesamt zu senken. Die durch Verkehr,

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Martin Stuber
Referatsleiter Infrastruktur- und
Mobilitätspolitik

Robert Spiller
Referatsleiter EU Arbeitsmarkt- und
Sozialpolitik

¹ Alle Inhalte des Kommissionsvorschlags sind abrufbar unter https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2017-05-31-europe-on-the-move_en

² In Erwägungsgrund 10 des Revisionsvorschlags führt die EU-Kommission aus, dass sie sektorspezifische Vorschriften und Initiativen für hochmobile Sektoren wie den Straßentransport für wünschenswert hält.



Verschmutzung und Lärm beeinträchtigen Gesundheitsbedingungen sollen verbessert und gleichzeitig den Bedürfnissen von Bürgern, Unternehmen und Umwelt Rechnung getragen werden. Da sich der europäische Transportsektor insgesamt durch tiefgreifende technologische, ökonomische und soziale Transformationen mit stetig wachsender Dynamik verändere, müsse die Kommission hier frühzeitig und umfassend handeln.

Dieser Handlungsauftrag wird in den Kontext der „State of the Union“-Rede von Kommissionspräsident Juncker im Jahr 2016 gestellt. Juncker hatte eine EU, die schützt, stärkt und verteidigt, als Ziel und Anspruch formuliert. Die bei der Vorstellung skizzierten Zielsetzungen sind ambitioniert: der Verkehr auf Europas Straßen soll sicherer und zukunftsfähiger werden; Straßengebühren sollen künftig intelligent ausgestaltet werden, gleichzeitig die CO₂-Emissionen gesenkt und die Gesundheit geschützt werden. Als langfristige Ziele, die weit über den Transportsektor hinausgehen, werden eine Stärkung des Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Stärkung von sozialer Fairness, die Verbraucherinformationen ausgeweitet und letztlich die Dekarbonisierung auch des Verkehrssektors benannt.

Für den DGB stehen die Auswirkungen der Vorhaben auf die Beschäftigten im Vordergrund. Immerhin sind 5 Millionen Europäerinnen und Europäer im Straßenverkehr tätig. Die übrigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind indirekt auf ihren Arbeitswegen und durch Umweltauswirkungen betroffen. Die Straßeninitiative ist also ein lohnendes Handlungsfeld, in dem die Kommission für viele sichtbar zeigen kann, dass sie ihr Ziel, die soziale Dimension Europas zu stärken, ernst meint. Die unhaltbaren Zustände im Straßengüterverkehr müssen ein Ende haben. Erzwungene Übernachtungen in der Fahrerkabine, deutlich überschrittene Lenkzeiten bei fehlenden Ruhephasen, undurchsichtige Vertragskonstruktionen, die Beschäftigte mit vermeintlich hohen Löhnen und guten Beschäftigungsbedingungen locken und sich in der Realität als organisierte Lohn- und Sozialdumpingpraxis erweisen, dürfen nicht länger den Alltag vieler Beschäftigter in dieser Branche kennzeichnen. Das Problem der bisherigen Regeln ist vor allem ihre fehlende Durchsetzung durch Kontrollen und Sanktionen. Nun werden die Regeln der falschen Praxis angepasst oder ihre Anwendung verzögert.

In ihrem Vorschlag weist die Kommission darauf hin, dass die im Rahmen des REFIT-Programms durchgeführte Bewertung der Sozialvorschriften im Kraftverkehr „gezeigt (hat), dass diese weder effizient noch wirksam genug sind, um die Risiken einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und von Wettbewerbsverzerrungen eindämmen zu können.“³ Gründe hierfür seien Unzulänglichkeiten im Rechtsrahmen und deshalb eine unterschiedliche Umsetzung enthaltener Bestandteile sowie die Gefahr einer „Fragmentierung des Binnenmarktes“.

2. Pläne der EU-Kommission

Die Pläne der Kommission werden in der **Mitteilung „Europa in Bewegung“ COM(2017)283** mit dem programmatischen Untertitel „Agenda für einen sozialverträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzte Mobilität für alle“ im Über-

³ 2017/0121 (COD), S. 2



blick unterbreitet. Die Agenda soll den europäischen Mobilitätssektor stärken, um Beschäftigung, Wachstum und Investitionen zu fördern. Sie soll die übergreifende **Strategie** der Straßeninitiative beschreiben. Ausgangspunkt ist die These der Kommission, dass Europas Verkehrswirtschaft bisher weltweit geschätzte Spitzenqualität geliefert hat. Auch in Zukunft soll Europa die besten emissionsarmen, vernetzten und automatisierten Mobilitätslösungen und Fahrzeuge herstellen und anbieten und über die modernste Infrastruktur verfügen. Die Kommission will, dass Europa bei der Gestaltung des durch Digitalisierung, Automatisierung und alternative Energiequellen vorangetriebenen Wandels auf globaler Ebene eine Führungsrolle einnimmt.

Die Mitteilung zum Straßenverkehr wird in den **Kontext** anderer politischer Rahmenregelungen der EU gestellt. Genannt werden u.a. die Energie-Union, der digitale Binnenmarkt, die Agenda für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen sowie die Strategie für emissionsarme Mobilität und die Investitionsoffensive für Europa. Zudem wird auf die europäische Säule sozialer Rechte verwiesen. Deren Ziele der Schaffung eines gerechten Europas und der Stärkung seiner sozialen Dimension müssten auch im Mobilitätssektor gelten.

Wichtige **Herausforderungen** aus Sicht der Kommission sind eine nachhaltigere Abwicklung des Verkehrs bei weiter steigender Nachfrage, die Änderung des Verbraucherverhaltens und der Erhalt von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Mobilitätssektors im Zeichen von Dekarbonisierung, Automatisierung und neuen Nutzungskonzepten. Digitale Geschäftsmodelle, also online-Plattformen, kooperative Dienste und Smartphone-Apps, die Verkehrsdaten in Echtzeit anbieten, gewinnen für die Kommission an Gewicht. Sie fordert eine Investitionsoffensive für die vernachlässigte Infrastruktur, wobei sie gleichermaßen Verkehrs-, die Telekommunikations- und Ladeinfrastruktur im Blick hat.

Damit einher geht ein notwendiger Wandel bei den **Kompetenzen**. Das automatisierte Fahren erfordert mittel- bis langfristig Umschulungen. Kompetenzentwicklungen, Qualifikationen und entsprechende Schulungsmodule sind allerdings nicht Gegenstand der Straßeninitiative. Es wird lediglich auf andere EU-Programme verwiesen.

In der Mitteilung kündigt die Kommission **Maßnahmen** in vier Bereichen an, in denen sie Impulse setzen will: für nachhaltige Mobilität, Binnenmarktregeln, Digitalisierung und Infrastruktur. Den Übergang zu sauberer Mobilität will sie durch strengere Emissionsnormen, deren unabhängige Überwachung und durch bessere Verbraucherinformationen zum Beispiel über Emissionswerte, multimodale Reiseketten oder Verkehrsinformationen in Echtzeit beschleunigen. Zudem setzt sie auf die Ausweitung der Straßennutzungsgebühren. Die Maut soll zukünftig für alle Fahrzeugklassen gelten. Das Verursacherprinzip soll durch eine streckenorientierte Gebührenstaffelung verstärkt werden. Zudem soll die Erhebung externer Kosten und Staugebühren erleichtert werden.

Vom vernetzten und automatisierten Fahren und Fortschritten bei den Fahrerunterstützungssystemen verspricht sich die Kommission eine Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Verwirklichung des Ziels „Vision Zero bis 2050“.

Die beschleunigte Bereitstellung von Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, insbesondere Ladestationen für Elektrofahrzeuge, ist die Voraussetzung für einen breiten Markteintritt der



Elektromobilität. Die Kommission will, dass die Korridore des transeuropäischen Verkehrsnetzes bis 2025 flächendeckend mit Ladestationen ausgestattet werden. Außerdem will sie die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (COM(2016)765) so ändern, dass ca. 6 Mio. Ladestationen in Wohn- und Geschäftsgebäuden eingerichtet werden.

Die *soziale bzw. beschäftigungsrelevante Dimension des Straßenverkehrspakets* wird zunächst im **Richtlinienvorschlag 2017/0121 COD** abgebildet, der eine Revision der Richtlinie 2006/22 EC über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr und eine Lex specialis für der Entsenderichtlinie 96/71/EG zur Arbeitnehmerentsendung im Straßentransportsektor enthält. Die enthaltenen Vorschläge sehen folgende Änderungen vor:

- **Beschäftigte im grenzüberschreitenden Straßentransport sollen künftig von den Bestimmungen der Entsenderichtlinie 96/71/EG ausgenommen werden, wenn ihre Entsendung kürzer als für eine festgelegte Mindestdauer stattfindet.** Wird ein Beschäftigter im grenzüberschreitenden Straßentransport im Rahmen einer Entsendung für weniger als 3 Tage im Monat pro Mitgliedsstaat eingesetzt, gelten für ihn künftig die Urlaubs- und Mindestlohnbestimmungen seines Herkunftslandes. Dies stellt eine Umkehr der Regelung der Entsenderichtlinie 96/71/EG dar, da diese die Geltung der genannten Bestandteile in Artikel 3, Abs. 1, Satz 1 ab dem ersten Tag nach den Regeln des Aufnahmestaates festschreibt. Diese dreitägige Bemessungsgrenze muss dabei nicht auf reine Kalendertage entfallen, sondern wird bei einer täglichen Arbeitszeit von bis zu 6 Stunden auch auf halbe Arbeitstage aufgeteilt. Der Betrachtungszeitraum ist dabei stets ein Kalendermonat.
- **Kabotagefahrten im Anschluss an grenzüberschreitenden Straßenverkehr sind künftig unbegrenzt zulässig, müssen aber innerhalb von fünf Tagen erfolgen.** Kabotagefahrten gelten nicht als grenzüberschreitender Straßenverkehr, sie sollen von der zeitlich begrenzten Ausnahme der Entsendung nicht betroffen sein. Hier gelten die Bestimmungen der Entsenderichtlinie ab dem ersten Tag vollumfänglich, so wie es schon bisher der Fall war (siehe (EG) 1072/2009, Art. 8(2)). Die Kabotagefahrten können dabei nicht nur in diesem Zielstaat durchgeführt werden, sondern auch in benachbarten Mitgliedsstaaten („*contiguous member states*“), solange am Ende der 5-tägigen Kabotage die letzte Entladung wieder im ursprünglichen Zielstaat erfolgt.
- **Festlegung mitgliedstaatlicher Kontrollbefugnisse.** Die Mitgliedsstaaten dürfen *nur* die folgenden Kontrollmaßnahmen durchführen, um zu prüfen, ob die Entsendebestimmungen zu Mindestlohn und Urlaub korrekt eingehalten werden. (Geschlossene Liste von erlaubten Kontrollmaßnahmen)
 - Bis spätestens zum Beginn der Entsendung als Stichtag müssen an die zuständigen Behörden des Ziellandes übermittelt werden: Identität des Unternehmens, Ansprechpartner im Niederlassungsstaat, Zahl und Namen (nicht Geburtsdaten!) entsandter Fahrer, Dauer und Rahmen der Entsendung, Kennzeichen der eingesetzten Fahrzeuge, Art der Verkehrsdienstleistungen
 - Verpflichtetes Mitführen der Entsendemeldung durch den **Fahrer**; ebenso: Nachweis über Erbringung von Verkehrsdienstleistungen im Zielstaat, Aufzeichnungen des Fahrtenschreibers; Arbeitsvertrag oder gleichwertiges Dokument; Kopien der Entgeltabrechnungen der letzten beiden Monate;



- Verpflichtung des **Arbeitgebers**, *nach* der jeweiligen Transportoperation auf Verlangen die Unterlagen der zuständigen Behörde des Zielstaates der Entsendung zu übermitteln.
- **Durchführung von Kontrollen.** Straßenverkehrsunternehmen können nach schwerwiegenden Verstößen auch auf dem Betriebsgelände kontrolliert werden. Kontrollen werden mindestens für 2 % der relevanten Fahrten in einem Mitgliedsstaat durchgeführt. Sie werden auf Basis einer länderübergreifenden Risikoeinstufung durchgeführt, deren Daten zwischen den Behörden der Mitgliedsstaaten auszutauschen sind. Bei der Risikoeinstufung wird an vergangene Verstöße angeknüpft, sodass eine kontinuierliche Prüfwahrscheinlichkeit auf Basis bereits festgestellter Prüfverstöße entsteht.
- **Risikoeinstufung.** Die Kommission verpflichtet sich, eine einheitliche Formel für die Berechnung der Risikoeinstufung von Verkehrsunternehmen festzulegen. Zur Festlegung der Formel gehören spezifische Kriterien wie die Nutzung eines intelligenten Fahrtenschreibers.

Auch der Vorschlag für die **Verordnung 2017/0123 (COD) zur Änderung (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) 1072/2009 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Kraftverkehrssektor** reagiert auf die missbräuchliche Praxis im grenzüberschreitenden Güterverkehr. Die Kommission problematisiert das unterschiedliche Kontrollniveau in und die mangelhafte Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zulassungskriterien für dauerhafte Niederlassungen von Unternehmen und deren Zuverlässigkeit sowie auf illegale Kabotage-Beförderungen.

Die Maßnahmen zielen auf die Einschränkung von **Briefkastenfirmen** durch Änderungen an den Kabotage- und Niederlassungsvorschriften und eine Teilerweiterung des Anwendungsbereiches der Verordnung auf leichte Nutzfahrzeuge, also Kleinbusse und leichtere LKWs bis 3,5 t. Dieses Segment ist bisher kaum reguliert. Eine Einschränkung für gebietsfremde Transporte wie bei den schweren Lkw gibt es nicht, auch eine Lizenz ist nicht notwendig. Es reicht eine Gewerbeanmeldung. Die Sicherheitsvorschriften sind vergleichsweise lax, oft fehlt sogar eine ausreichende Ladungssicherung. Die Fahrzeuge haben keine digitalen Fahrtenschreiber eingebaut.

Obwohl dieses Geschäftsmodell um sich greift, sollen die **leichten Nutzfahrzeuge** nur teilweise verpflichtend in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. Die konkretisierten Anforderungen an eine tatsächliche und dauerhafte Niederlassung (Art. 5) gehören dazu: Räumlichkeiten mit angemessener verwaltungstechnischer Ausstattung und Einrichtung, in denen seine wichtigsten Unternehmensunterlagen aufbewahrt werden (Geschäftsverträge, Buchführungs- und Personalverwaltungsunterlagen, Arbeitsverträge, Dokumente mit den Daten über die Lenk- und Ruhezeiten sowie alle Unterlagen, zu denen die zuständige Behörde Zugang haben muss. Nicht obligatorisch sind die Zulassungsanforderungen für Verkehrsunternehmer. Das gilt auch für die neu zur Bewertung einzubeziehenden schweren Verstöße gegen nationale Steuervorschriften oder die EU-Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern. Hier soll es den Mitgliedstaaten weiterhin freigestellt bleiben, ob sie diese



Regeln auch auf Firmen mit Fahrzeugen unter 3,5 t anwenden. Erst 2024 sollen die Staaten über diese Firmen Bericht erstatten.

In dieser Verordnung soll auch die Begrenzung der Zahl der Kabotage-Beförderungen im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung abgeschafft werden – „um Kontrollen zu erleichtern und Unklarheiten zu beseitigen.“ (s.o.)

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten auf Basis der einzelstaatlichen elektronischen Register der Kraftfahrtunternehmen wird konkretisiert, Fristen für den Informationsaustausch sollen festgelegt werden. (Art. 16, 18).

Im **Vorschlag 2017/0122 (COD)** geht es um die Neuregelung der Vorschriften zu **Lenk- und Ruhezeiten** (561/2006 EG) sowie eine Überarbeitung der Positionsbestimmung mittels **Fahrtenschreibern** (165/2014 EU). Die Kommission hat nach Ex-Post-Bewertung und Konsultation der Interessenträger folgende Hauptprobleme bei der Lenkzeiten-Verordnung identifiziert: unangemessene Arbeitsbedingungen für die Fahrer, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen und hoher Verwaltungsaufwand. Die Revision enthält:

- **Neuregelung der Ruhezeiten.** In vier aufeinanderfolgenden Wochen hat der Fahrer zwar vier regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten von mindestens 45 Stunden einzulegen. Er kann diese Ruhezeiten jedoch zwei Wochen nacheinander auf 24 Stunden reduzieren. In diesem Fall soll ein Ruhezeit-Ausgleich ohne Unterbrechung vor dem Ende der dritten Woche nach der betreffenden Woche genommen werden. Jeder Ausgleich für eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit ist mit einer regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit von mindestens 45 Stunden zu verbinden.
- **Ort der Ruhezeit:** Kraftfahrer dürfen eine wöchentliche Ruhezeit von 45 Stunden oder mehr nicht in einem Fahrzeug verbringen. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, dem Fahrer eine geeignete Unterkunft mit angemessener Ausstattung bereitzustellen.
- **Rückkehrrecht:** Verkehrsunternehmen müssen die Arbeit ihrer Fahrer so organisieren, dass diese innerhalb von drei aufeinanderfolgenden Wochen mindestens einmal in der Lage sind, eine wöchentliche Ruhezeit am Heimatort zu verbringen. Um ihren Heimatort zu erreichen, können Fahrer den Beginn ihrer wöchentlichen Ruhezeit aufschieben, wenn sie die täglichen und wöchentlichen Höchstlenkzeiten und die erforderliche Mindestdauer der wöchentlichen Ruhezeit einhalten.
- **Ruhezeiten während Transport:** als reduzierte wöchentliche Ruhezeit kann zukünftig auch gelten, wenn Fahrer ein Fahrzeug begleiten, das auf einem Fährschiff oder mit der Eisenbahn befördert wird.
- **Fahrt im Team.** Wenn Kraftfahrer im Team fahren, kann die vorgeschriebene Fahrtunterbrechung fahrend abgegolten werden, wenn das Fahrzeug von einem anderen Fahrer gelenkt wird.
- **Aufzeichnungspflicht.** Die Zeiten, die durch Fahrer für andere Arbeiten als Lenktätigkeiten aufgewendet werden oder die als Bereitschaftszeiten zu werten sind, müssen durch die Fahrer aufgezeichnet werden. Diese Aufzeichnung soll EU-weit



harmonisiert werden, um „Arbeitsmuster der Kraftfahrer, die ggf. zu einer Ermüdung führen und eine Gefahr für die Sicherheit im Straßenverkehr bedeuten können“, entgegenzuwirken.

- **Intelligente Fahrtenschreiber:** Die Rahmenbedingungen und Merkmale des Einsatzes von intelligenten Fahrtenschreibern sollen verbessert werden, um stets den genauen Standort eines Fahrzeugs ermitteln zu können. Falls herkömmliche Fahrtenschreiber verwendet werden, die einen Länderwechsel nicht automatisch aufzeichnen können, sollen Fahrer im Rahmen eines Grenzübertritts unmittelbar danach dokumentieren, dass sie diesen vollzogen haben.

Richtlinie 2017/0128 (COD) über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs über die Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren in der Union

Die Kommission schlägt eine vollständige Überarbeitung der **Richtlinie 2004/52 EG** vor, weil die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aller elektronischen Mautsysteme in Europa im letzten Jahrzehnt nicht vorangekommen ist. Es ist nicht gelungen, Bordgeräte eines europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS) zu verbreiten, die mit allen elektronischen Mautsystemen kompatibel sind.

Die Kommission stellt fest, dass die EETS-Rechtsvorschriften dazu beigetragen haben, dass es bis heute keinen EETS-Anbieter für Straßennutzer gibt. Ihr Problem sei die Verpflichtung, innerhalb von zwei Jahren in *allen* Mitgliedstaaten ein Angebot für ihre Dienste zu unterbreiten. Zweitens müssten auch leichte Nutzfahrzeuge – also Kleinbusse und -transporter, aber auch PKWs – mit hochpreisigen satellitengestützten Bordgeräten ausgestattet werden, obwohl hier bisher kein Mautsystem Satellitenortung verwendet.

Zukünftig sollen die EETS-Anbieter ihre Kosten für Bordgeräte senken dürfen, indem sie auch im Fahrzeug bereits genutzte Hard- und Software wie Satellitennavigationssysteme oder Smartphones als Bordgeräte nutzen dürften. Aus dem gleichen Grund ist es EETS-Anbietern bis 2028 gestattet, Haltern leichter Nutzfahrzeuge Bordgeräte zur Verfügung zu stellen, die nur mit 5,8 GHz-Mikrowellentechnik verwendet werden können.

Neben diesen Problemen potentieller EETS-Anbieter steht das Eintreiben fälliger Mautgebühren von gebietsfremden Fahrzeughaltern im Mittelpunkt der Richtlinie. Beim Informationsaustausch über Nichtzahler sollen dieselben Instrumente genutzt werden können wie bei Verkehrsdelikten gemäß Richtlinie 2015/413.

Der Schutz personenbezogener Daten soll bei EETS gewahrt werden. In Art. 8 wird er konkretisiert. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass personenbezogene Daten gelöscht oder gesperrt werden, wenn sie nicht länger benötigt werden. Zudem muss eine Frist für die Speicherung der Daten festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem dafür sorgen, dass die personenbezogenen Daten ausschließlich zur Erleichterung des grenzüber-



schreitenden Informationsaustauschs über die Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren verwendet werden. Jede betroffene Person hat das Recht, Information darüber zu erhalten, welche personenbezogenen Daten übermittelt wurden.

Richtlinie 2017/0114 (COD) zur Änderung der Eurovignetten-Richtlinie 1999/62

Der Vorschlag hat nicht zum Ziel, eine verpflichtende europäische Maut einzuführen. Es geht darum, gemeinsame Maßstäbe festzulegen, *wenn* nationale Mautsysteme eingeführt werden. Das Ziel der Initiative sind Fortschritte bei der Anwendung des Verursacher- und Nutzerprinzips. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass Straßengebühren Anreize für einen sauberen, effizienteren Verkehrsbetrieb setzen und eine nachhaltigere Finanzierung der Infrastruktur gewährleisten können. Harmonisierte Kraftfahrzeugsteuern und ‚gerecht erhobene Infrastrukturgebühren‘ sollten entsprechende Preissignale setzen.

Nun räumt die Kommission ein, dass die Richtlinie diesbezüglich bisher wenig bewirkt hat: die Instandhaltung der Straßen wird weiterhin vernachlässigt, gebietsfremde Nutzer werden diskriminiert, Staus und Emissionen nehmen nach wie vor zu. Zwar gibt es bereits eine Gebührendifferenzierung nach Umweltverträglichkeit. Die Richtlinie enthält bisher jedoch keine Elemente, die speziell auf die Senkung verkehrsbedingter CO₂-Emissionen zielen. Diese waren im Jahr 2014 noch um 17 % höher als im Jahr 1990. Wenn sich die jetzigen Trends fortsetzen, werden die für 2030 und 2050 gesetzten EU-Klimaziele nicht zu erreichen sein.

Dies soll sich durch die Revision ändern: Ausnahmen für Lkw unter 12 t, zeitabhängige Gebühren und eine Obergrenze für die Anrechnung externer Kosten sollen abgeschafft werden. Stattdessen soll eine zusätzliche Staugebühr und eine stärkere Differenzierung der Maut nach CO₂-Emissionen eingeführt werden. Außerdem will die Kommission zukünftig Busse, Pkw und Kleintransporter in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbeziehen, um für den gesamten Straßenverkehr einheitliche Tarife bei den Infrastrukturgebühren zu schaffen.

Die Kommission schlägt vor, die Euro-Emissionsklassen abzuschaffen. Die CO₂-Emissionen sollen zukünftig in allen Fahrzeugklassen für die Mautdifferenzierung ausschlaggebend sein, wenn nach einem Jahr auch amtliche CO₂-Emissionsdaten für LKWs vorliegen. Emissionsfreie Fahrzeuge sollen maximal 25% des Maut-Höchstsatzes zahlen.

Der Änderungsvorschlag der Kommission enthält zahlreiche Hinweise, dass die Kommission die Einigung mit der Bundesregierung über die deutsche Infrastrukturabgabe (Ausländer-Maut) nur als eine Zwischenlösung ansieht. Die Diskriminierung gebietsfremder Nutzer ist ein zentrales Argument gegen die Vignette und für entfernungsabhängige Mautgebühren.

Vignetten dürfen mit Inkrafttreten der Richtlinie nicht mehr eingeführt werden und müssen bis Ende 2028 abgeschafft werden. Das gilt auch für die Ausländer-Maut, die dann in eine fahrleistungsabhängige Maut umgewandelt werden müsste (Art. 7 (7)). Zudem muss ab 2024 der Abstand zwischen Jahres-, 2-Monats- und 10-Tages-Vignetten geändert werden. Während die 2-Monats-Vignette derzeit in Deutschland etwa 40% der Jahresvignette kostet und die 10-Tagesvignette ca. 20 %, dürfen es dann nur noch 30 bzw. 8% sein – bis 2028.



Ab 2024 wäre auch für alle LKWs ab 3,5 t (Artikel 7 (8) und (9)) nur noch eine fahrleistungsabhängige Maut zulässig, Vignettensysteme müssen bis dahin abgelöst werden. Die derzeit in Deutschland geltende Mautpflicht erst ab 7,5 t wär ab 2020 nicht mehr zulässig.

Die Anrechnung externer Kosten soll zukünftig nach LKW-Größe differenziert werden. Die Aufschläge auf die Lkw-Maut für Lärm und Luftverschmutzung sollen sich an Referenzwerten orientieren. LKWs, die die strengste EURO-Abgasnorm einhalten, sollen für vier Jahre befreit werden (Art. 7c (3)). Bei leichten Nutzfahrzeugen und Pkw wird das RDE-Verfahren verbindlich ab 2022 angewendet, gute Werte sollen sich in Mautermäßigungen niederschlagen.

Verordnung 2017/0111 (COD) über die Überwachung und Meldung der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge

Die CO₂-Emissionen und der Kraftstoffverbrauch von LKWs, Bussen und Reisebussen wurden in Europa bisher weder zertifiziert noch überwacht. Die Kommission nennt drei Gründe dafür, dies mit dieser Verordnung zu ändern. Die Kraftstoffkosten machen erstens bei den Speditionen ein Viertel der Betriebskosten aus. Die Kraftstoffeffizienz ist folglich das wichtigste Kaufkriterium für sie. Zweitens stehen die europäischen Hersteller in Konkurrenz zu den Märkten in den USA, Kanada, Japan und China, wo in den letzten Jahren Emissionsnormen eingeführt wurden, um Innovationen zu fördern. Auf dem Stadtbusmarkt nimmt der Wettbewerb im Bereich der Elektrofahrzeuge bereits zu, insbesondere durch chinesische Hersteller. Drittens argumentiert die Kommission, dass die schweren Nutzfahrzeuge bereits 5 % der Gesamtemissionen in der EU und ein Viertel der Straßenverkehrsemissionen ausmachen. Der Verkehrssektor müsse – wie der Energiesektor oder die Landwirtschaft auch – seinen Beitrag zu Erreichung der Klimaziele leisten.

Die Kommission erwartet nicht nur fundiertere Kaufentscheidungen der Verkehrsunternehmen und stärkere Innovationsanreize. Anhand der Daten könnten LKWs mit niedrigerem Kraftstoffverbrauch gefördert werden, z.B. durch Besteuerung und Straßennutzungsgebühren. Zudem bilden sie die Basis für die Durchsetzung künftiger CO₂-Emissionsnormen auch in Europa. Ein jährlicher Bericht soll für Transparenz bei den Emissionstrends und der technologischen Entwicklung sorgen. Die Behörden der Mitgliedstaaten sollen dazu verpflichtet werden, Daten über die Neuzulassung bereitzustellen. Die Hersteller müssen die technischen Daten vorlegen und sind für deren Richtigkeit und Qualität verantwortlich.

3. Bewertung

Der DGB kritisiert den Begründungszusammenhang des Straßenverkehrspakets grundsätzlich, da hierdurch impliziert wird, dass angemessene Arbeitsbedingungen von der Tauglichkeit der konkreten Beschäftigung für eine möglichst binnenmarktkonforme Wirtschaftstätigkeit abhängen. In diesem vermeintlich herzustellenden Gleichgewicht spiegelt sich tatsächlich die beabsichtigte Unterordnung sozialer und beschäftigungsrelevanter Legislativaspekte unter das Primat des zu liberalisierenden Binnenmarktes wieder. Damit verharret



die Kommission in ihrer elementaren politischen Fehlorientierung. Bereits in der Vergangenheit haben der DGB und andere darauf hingewiesen, dass das REFIT-Programm als Instrument zur Vereinfachung und Effizienzsteigerung von Verwaltungsakten nicht dazu verwendet werden darf, Sozialvorschriften neu zu bewerten und ggf. zu einem Abbau oder einer Flexibilisierung der damit verbundenen sozialen und beschäftigungsrelevanten Schutzrechte beizutragen. Mit Blick auf den Inhalt des Maßnahmenpakets wurde leider genau dieser Weg seitens der Kommission eingeschlagen.

Die einzelnen sozialen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen zeigen, dass es hierbei nicht um eine Aufwertung bestehender Regelungen, sondern um deren Flexibilisierung geht. Die zeitlich befristete Aussetzung der Geltung der Lohn- und Urlaubsbestimmungen der Entsenderichtlinie und die vorübergehende Reduzierung der Pausenzeiten für Fahrer im Sinne verlängerter Lenkzeiten können nicht ernsthaft als eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen verstanden werden. Gerade angesichts der Begründung, dass bestehende Rechtsvorschriften nicht vor einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen schützen, mutet es absurd an, dass genau dieser Schritt von der Kommission durch die Revision vorangetrieben wird.

Zu den einzelnen Vorschlägen:

Mitteilung „Europa in Bewegung“

In der einführenden Mitteilung macht schon der Titel des Maßnahmenbereiches „Ein fairer und wettbewerbsorientierter Binnenmarkt für den Straßenverkehr“ deutlich, dass die soziale Dimension nicht im Mittelpunkt steht. Im Gegenteil: Die starke Wettbewerbsposition des Straßengüterverkehrs wird ausgebaut. Es geht nicht darum, illegale Lohndumping-Strategien zu unterbinden, sondern Leerfahrten zu verringern, die „Marktfragmentierung“ zu vermeiden oder angeblich unnötige Verwaltungsvorschriften wie die Anmeldung der Zahl von Kabotagen abzuschaffen.

Bei der Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen steht in der Mitteilung nicht im Mittelpunkt, illegale Kabotage zu verhindern oder der problematischen Praxis vom Briefkastenfirmen entgegenzutreten und die Sozialvorschriften im Straßenverkehr durch umfangreichere Kontrollen rigoros durchzusetzen, um die unbefriedigende soziale Situation der Fahrer zu verbessern. Vielsagend kündigt sie lediglich „mehr Klarheit bei der Anwendung der EU-Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern“ an. Es gehe um eine „angemessene und wirksame Anwendung des Mindestlohngesetzes auf internationale Dienstleistungen“ (S.13). Wenn die Kommission behauptet, ihre Maßnahmen stellten sicher, „dass die Fahrer sehr regelmäßig nach Hause zurückkehren können“, so kann der DGB keinen Fortschritt erkennen, wenn sie weiterhin drei Wochen ununterbrochen in der Kabine verbringen müssen. Zudem ist das Verbringen der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten außerhalb des LKW nicht mehr kontrollierbar, wenn der Vorschlag der Kommission Realität wird.

Der DGB erwartet „eine bessere Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften durch intelligente digitale Technologien“ – vor allem der Sozialvorschriften. Wenn die Kommission hingegen die Nutzung der **Vorteile von Digitalisierung, Automatisierung und intelligenten Mobilitätsdienstleistungen** skizziert, werden die Chancen der Digitalisierung für effizientere Transport- und Logistikketten, eine optimierte Infrastrukturnutzung, geringeren



Verwaltungsaufwand für Unternehmen oder für den einfachen Wechsel zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln erwähnt. Die CO₂-Emissionen könnten gesenkt, Güter auf umweltfreundlichere Verkehrsträger verlagert, PKWs besser belegt werden – aber die bessere Durchsetzung der Sozialvorschriften steht nicht auf der Agenda. Der DGB drängt auf die schnellstmögliche und verpflichtende Einführung des „Smart Tachograph“ und elektronischer Frachtdokumente.

Im Zentrum des Interesses der Kommission steht die koordinierte Einführung massenmarkttauglicher, teilautomatisierter und vernetzter Fahrzeuge bis 2020. Der DGB hält das für sehr optimistisch, begrüßt aber, dass die Kommission der Erprobung im öffentlichen Straßenverkehr große Bedeutung beimisst. Haftungsfragen, Datenaustausch und das Eigentum von Daten werden problematisiert – aber auch die Beschäftigungsfrage ist für die Akzeptanz in der Öffentlichkeit von großer Relevanz.

Der DGB teilt die Erwartung der Kommission, durch die **Vernetzung digitaler Informationen** in Echtzeit die Effizienz von Verkehrsnetzen zu erhöhen. Sie kann die kombinierte Nutzung verschiedener Verkehrsträger zur Beförderung von Gütern und Personen erleichtern und die umweltfreundlichste Transportwahl, also gerade auch Bahn und Schiff, befördern. Wenn sich am Wettbewerbsrahmen jedoch nichts ändert, dürfte die Vernetzung die preisgünstigste Variante stärken. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn wie angekündigt neue Rechtsvorschriften zum Kombinierten Verkehr die Verlagerung von Transporten von der Straße unterstützen sollen.

Bei den Investitionen in eine moderne **Mobilitätsinfrastruktur** geht es auch aus Sicht des DGB nicht nur um das physische Verkehrsnetz. Auch die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und die interoperable digitale Infrastruktur müssen grenzüberschreitend vernetzt werden. Die hierfür notwendigen umfangreichen Investitionen sollen durch die Investitionsoffensive für Europa mobilisiert werden. 9 % der Investitionen sollen in den Verkehrssektor gelenkt werden. Wenn die Synergien zwischen Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsinfrastruktur genutzt werden sollen, sind erhebliche Koordinierungsaufgaben zu erfüllen, die nur die – entsprechend ausgestattete – öffentliche Hand leisten kann.

Die kommunale Handlungsebene will die Kommission durch eine **Städtemobilitätspartnerschaft** stärken. Das Ziel ist die Ausarbeitung eines ab 2018 umzusetzenden Aktionsplans. In der öffentlichen Auftragsvergabe sieht sie zu Recht einen wichtigen Hebel, um die Marktentwicklung für innovative und emissionsarme Produkte voranzutreiben. Wenn die große Chance, Fahrzeuge des öffentlichen Nahverkehrs mit emissionsarmen Alternativen auszustatten und so Leitmärkte zu schaffen, genutzt werden soll, müssen die lokalen Beschaffungsstellen allerdings mit erheblich mehr finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Derzeit kosten Elektrobusse noch das Dreifache von Dieselbussen, zudem muss eine parallele Ladeinfrastruktur finanziert werden.

Auch der DGB sieht **Batterien als Schlüsseltechnologie** an. Obwohl frühzeitig Forschungsmittel für verschiedene Stadien der Batterie-Wertschöpfungskette zur Verfügung standen, ist es der Industrie bisher nicht gelungen, eine vollständige Wertschöpfungskette



aufzubauen. Der Ansatz der Kommission, ein integriertes europäisches „Batterie-Öko-System“ zur Förderung von Elektromobilität und Energiespeicherung zu unterstützen, erscheint vielversprechend. Das Recyceln von Batterien könnte angesichts knapper Ressourcen die Basis für ein neues Geschäftsmodell der Kreislaufwirtschaft in der Automobilindustrie sein.

Richtlinienvorschlag 2017/0121 COD hinsichtlich der Entsendevorschriften im Straßenverkehr (Lex specialis)

Ausnahmen der Entsendevorschriften im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs. Die Entsenderichtlinie wurde beschlossen, um die Beschäftigungsbestimmungen aller entsandten Beschäftigten sektorübergreifend zu regeln. Sie ist als Mindestrichtlinie gedacht, deren Bestimmungen sie nicht unterschreiten dürfen. Werden die entsandten Beschäftigten im „grenzüberschreitender Verkehr“ von der Entsenderichtlinie auch nur zeitlich begrenzt ausgenommen, wird die Idee eines sozialen Mindestschutzstandards für Löhne, Urlaub und Arbeitsbedingungen ad absurdum geführt. Die Binnenwirkung hierbei ist, dass künftig entsandte Beschäftigte, die hinsichtlich der Arbeitsbedingungen ohnehin häufig genug Beschäftigte zweiter Klasse im Vergleich zu heimischen Beschäftigten sind, noch einmal unterteilt werden in entsandte mit vollen und mit begrenzten Entsendeansprüchen. Der DGB lehnt die Ausnahme einzelner Sektoren vom Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie grundsätzlich ab.

Grundsätzlich wird durch dieses Vorhaben womöglich ein fatales Signal gesetzt. Andere Sektoren, Branchen oder Dienstleistungen könnten darauf spekulieren, für ihre Wirtschaftstätigkeit auf dem Binnenmarkt ebenfalls „günstigere“ Wettbewerbsbedingungen zu erhalten. Zudem besteht die Gefahr, dass auch einzelne Tätigkeiten anderer Branchen wie zum Beispiel im Baugewerbe der Straßentransport von Baumaschinen und Baumaterialien als Arbeiten im Straßenverkehr gewertet werden könnten. Das würde es Unternehmen ermöglichen, Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne zu umgehen, indem sie diese Tätigkeiten zukünftig auslagern und grenzüberschreitend organisieren.

Die Begründung, dass hochmobile Sektoren eine besondere legislative Grundlage hinsichtlich geltender Entsendebestimmungen und Verwaltungsanforderungen benötigen, läuft darauf hinaus, bestimmte Berufsbilder einer gesonderten Bewertung hinsichtlich der notwendigen Mindeststandards für Beschäftigung zu unterziehen. Der DGB kritisiert, dass die politische Intention hier genau entgegengesetzt verlaufen sollte: Verwaltungsvorschriften und Mindestbestimmungen sind im Zweifelsfall dazu da, sicherzustellen, dass den von Ihnen berührten Beschäftigtengruppen keine Nachteile in der jeweiligen Berufspraxis entstehen und eine langfristige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen unterstützt wird. Der hier von der Kommission gewählte Ansatz steht diesem Anspruch diametral entgegen und unterstützt tatsächlich nur jene Interessenträger, die sich von einem Abbau von Schutzbestimmungen und einer weitergehenden Liberalisierung des Binnenmarktes Wettbewerbsvorteile versprechen, die sie im Zweifelsfall zu Lasten der Beschäftigten bereit sind durchzusetzen.

Die 3-Tage-Regelung wird damit begründet, dass sonst kein hinreichender Bezug zum Land, in dem die Tätigkeit verrichtet wird, bestünde. Das ist nicht nachvollziehbar: schon durch die



reine Fahrtätigkeit hat zumindest den Bezug, dass der Fahrer hier tätig ist, die Regeln dieses Landes zu beachten hat und bei Ruhepausen auch Kontakte zu den Menschen aufnimmt. Beim Be- und Entladen wird ein Bezug zum Auftraggeber bzw. Abnehmer und den dort Beschäftigten hergestellt.

Aber vor allem geht es darum, dass der Fahrer im Auftrag seines Arbeitgebers tätig wird. Der hat ein Dienstleistungsangebot unterbreitet, und zwar nicht nur mit dieser einen Fahrt. Es geht insgesamt um sein Geschäftsmodell. Deshalb muss die Summe der üblichen Geschäftstätigkeit, also die Summe der Fahrten aller von ihm beschäftigten Fahrer betrachtet werden. Das macht dann den Bezug des Arbeitgebers und seiner eingesetzten Fahrer zu diesem Land aus (sog. Summeneffekt nach Prof. Mankowski⁴). Es geht um die Dienstleistungsfreiheit des Arbeitgebers insgesamt. Von daher bestimmt sich auch der Wettbewerb, nicht von der Betrachtung einzelner Fahrten oder der Verweildauer oder Tätigkeit des Fahrers.

Die Gefahr der 3-Tage-Regelung bzw. jeder zeitlichen Herausnahme besteht auch darin, dass es gezielte Tourenplanungen gibt, die die Einzelfahrten des Fahrers so legen, dass diese Frist nicht überschritten wird, also nie die Regelungen des Aufnahmestaates Anwendung finden. Schließlich begrenzt sich die monatliche 3-Tage-Regel auf die einzelnen Mitgliedstaaten und kann somit beliebig akkumuliert werden. Auch das spricht für die Betrachtungsweise des Summeneffektes, denn dann wird deutlich, dass Arbeitgeber mit vielen Fahrern die Regelung eher umgehen können als kleine Firmen mit wenigen Fahrern.

Vereinheitlichung der Entlohnungsgrundlage und Gewährleistung fairer Entlohnung

Der durch die Kommission veröffentlichte Vorschlag führt paradoxerweise das Argument der Komplexitätsreduktion und Effizienzsteigerung bestehender Regulierungen im Sinne der REFIT- Strategie ins Feld, während in der jetzigen Form voraussichtlich aber eine gegenteilige Situation befördert wird. Durch die geplante Aufteilung der Geltung der Bestimmungen der Entsenderichtlinie auf Kabotage und grenzüberschreitenden Verkehr wird der bürokratische Mehraufwand voraussichtlich vervielfacht, während gleichzeitig massive Unsicherheiten bei Berechnung und Lohnzusammensetzung entstehen. Dies kann weder im Sinne einer Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen noch im Kontext eines vereinfachten und effizienteren Binnenmarktzugangs verstanden werden. Die Entsenderichtlinie bietet demgegenüber eine umfassende Mindestgrundlage für die Festlegung aller Beschäftigungsbedingungen und stellt somit ein geeignetes und zudem durch die gegenwärtige Revision auch zeitgemäßes Instrument für die Umsetzung transparenter und verbindlicher Regeln im Straßenverkehrssektor dar. Der DGB fordert deshalb die unterschiedslose Beibehaltung der Geltung der Beschäftigungsbedingungen gemäß den Inhalten der Entsenderichtlinie für alle Beschäftigten.

⁴ „Die Unionsrechtskonformität des Mindestlohngesetzes – unter besonderer Berücksichtigung des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs“, Prof. Dr. Peter Mankowski, Hamburg, Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbunds und des Bundesverbands Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V., 11. April 2017



Insgesamt stellt eine Abweichung von den Bestimmungen der Entsenderichtlinie eine Institutionalisierung bestehender Sozialdumpingpraktiken in hoch mobilen Sektoren dar. Ein solcher Ansatz steht im Widerspruch zum Bemühen der Kommission, die soziale Dimension der EU zu stärken und konterkariert den auch im Revisionsvorschlag zur Entsenderichtlinie erkennbaren Ansatz, gleichen Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort als Qualitätsstandard für entsandte Arbeit innerhalb der EU festzuschreiben. Der DGB positioniert sich ausdrücklich gegen dieses Ansinnen und die daraus hervorgehenden fatalen Implikationen für soziale Gerechtigkeit und faire Beschäftigung in der EU.

Kontrollen und die Bekämpfung illegaler Geschäftspraktiken. Der DGB begrüßt grundsätzlich die Absicht der Kommission, die gegenwärtig verbreitete illegale Praxis der Umgehung von Mindestbeschäftigungsbedingungen und Arbeitsstandards durch Briefkastenfirmen und missbrauchswillige Marktakteure angehen zu wollen. Diese Problematik beschränkt sich nicht auf hochmobile Sektoren, hat dort aber in den letzten Jahren parallel zum Wachstum des europäischen Güterverkehrs eine besorgniserregende Entwicklung erfahren.⁵

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stellen aus Sicht des DGB einen Mix zu schwacher bzw. falsch ausgerichteter Einzelvorschläge und zum Teil richtiger Ansätze dar. Insbesondere die Einschränkung der Mitgliedsstaaten durch eine **geschlossene Kontrollliste** lässt in Verbindung mit der Kontrolldichte von nur 2 % aller relevanten Fahrten kaum eine effektive Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping im grenzüberschreitenden Straßenverkehr erwarten – zumal keine Sanktionen im Falle des Unterschreitens dieser Quote gibt. Auch die einseitige Nachweispflicht des Fahrers, der alle erforderlichen Dokumente bei sich zu führen hat und im Zweifelsfall den Grenzübertritt noch manuell dokumentieren muss, kritisiert der DGB. Die Haftung für Verstöße muss beim Unternehmen liegen. Denn zahlreiche festgestellte Verstöße gegen bestehende Regelungen im Transportsektor sind arbeitgeberseitig motiviert.

Deshalb ist die vorgesehene Pflicht zur Übermittlung entsenderrelevanter Informationen an die zuständige Prüfbehörde spätestens zum Beginn der Entsendung ungeeignet, um vorab eine Prüfgrundlage zu bilden. Das Nachhalten der entsenderrelevanten Unterlagen durch das jeweilige Unternehmen ist zwar ein richtiger Ansatz. Er hat jedoch durch die Einschränkung, nur auf Verlangen vorgelegt werden zu müssen, voraussichtlich nur begrenzte Wirkung. Hier wäre eine klare Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Durchführung häufigerer Kontrollen in Verbindung mit einer zeitlich ausreichenden Vorabübermittlung und einer verpflichtenden Nachprüfung der Information nach Ablauf einer Frist verbindlicher und erfolgversprechender. Dass Unternehmen letztlich nach schwerwiegenden Verstößen auch auf dem Betriebsgelände kontrolliert werden können, ist als Schritt in die richtige Richtung zu werten. Da Zollkontrollen und Arbeitsinspektionen jedoch nicht in allen Mitgliedsstaaten auf vergleichbarem Niveau gewährleistet werden, wäre auch in diesem Fall eine deutliche Verpflichtung zur Prüfung bereits ab einer festgestellten Verstoßwiederholung wünschenswert.

⁵ Vgl.: Untersuchung des ETUC zu Briefkastenfirmen und Umgehung von Mindestbeschäftigungsbedingungen u.a. im europäischen Transportsektor: <https://www.etuc.org/press/letterbox-type-practices-avoiding-taxes-and-exploiting-workers-across-eu#WUzbfVOK71>



Grundsätzlich alle Verwaltungs- und Kontrollanforderungen, die nicht unter die geschlossene Liste fallen, als potenzielle Einschränkung des Binnenmarktes zu sehen, ist ein fataler Eingriff in die Kontrollkompetenzen der Mitgliedstaaten. Schon im Zuge der Verhandlungen zur Durchsetzungsrichtlinie der Entsenderichtlinie wurde eine Schließung der Kontrolllisten ausgiebig diskutiert, wobei sich die Gesetzgeber schließlich auf eine offene Liste geeinigt haben. Der neue Vorstoß der Kommission schafft somit nicht nur Rechtsunklarheit mit den Bestimmungen der Durchsetzungsrichtlinie, sondern erschwert es den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten zukünftig ihre Praxis an neue Entwicklungen anzupassen. Eine Kontrollliste darf also lediglich einen indikativen Charakter haben, um den Mitgliedstaaten eine Orientierungshilfe bei der Durchführung effektiver Kontrollen zu geben. Eine geschlossene Liste lehnt der DGB ausdrücklich ab.

Zu begrüßen ist der Ansatz eines **europaweiten Risikoeinstufungssystems** für auffällig gewordene Unternehmen inklusive einer einheitlichen Risikoeinstufungsgrundlage. Um hier effektive Ergebnisse sicherzustellen, ist es erforderlich, die zugrunde gelegten Daten nicht nur auf Aufforderung der zuständigen Behörde des Zielstaates der Entsendung zu übermitteln. Die Datenbasis muss für alle beteiligten Behörden jederzeit in Echtzeit zur Verfügung stehen. Ausdrücklich darf eine solche Risikoeinstufung aber nicht dazu führen, dass eine Schwerpunktverlagerung der Prüfung ausschließlich auf jene Unternehmen erfolgt, die bereits auffällig geworden sind. Im Sinne einer sicherheitsförderlichen Prävention und der Verhinderung missbräuchlicher Praktiken ist stattdessen auch eine parallele Quote von unabhängigen Überprüfungen auch bei bisher unauffälligen Unternehmen sicherzustellen.

Verordnung 2017/0123 (COD) zur Änderung (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) 1072/2009 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Kraftverkehrssektor

Ausweitung der Obergrenze für Kabotagefahrten. Für Kabotagefahrten sollen die Lohn- und Urlaubsbestimmungen der Entsenderichtlinie weiterhin vollumfänglich gelten. Damit bleibt der gegenwärtige Status Quo gesichert, was keiner Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen. Stattdessen stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die Kommission, im Gegensatz zu ihrer gängigen Praxis, endlich Vertragsverletzungsverfahren gegen diejenigen Mitgliedsstaaten einleitet, die Kabotagefahrten nicht in die Bestimmungen der Entsenderichtlinie aufnehmen.

Hingegen ist deutlich zu kritisieren, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag ein neues Schlupfloch für Lohndumping und Betrug im Straßentransport schafft: Kabotagefahrten, die Transportoperationen innerhalb eines Mitgliedstaates umfassen, sind von grenzüberschreitendem Straßenverkehr zu unterscheiden, bei dem ein Auftrag über eine oder mehrere Ländergrenzen hinweg stattfindet. Gerade bei Fahrten in dichter zeitlicher Reihenfolge mit mehreren Entladeschritten und über mehrere Ländergrenzen hinweg (z.B. in den vielbefahrenen Transportkorridoren zwischen Italien, Österreich und den Balkanstaaten oder in den Grenzregionen zwischen Polen, Tschechien und Deutschland) stellt sich folgende Frage: Wie trennscharf ist künftig die notwendige Abgrenzung zwischen grenzüberschreitendem Verkehr als



potentiell günstigerem (weil nicht sofort den Bestimmungen der Entsenderichtlinie unterliegendem) Transport, und reinen Kabotageoperationen, die ausschließlich auf dem Gebiet eines anderen EU-Mitgliedsstaates erfolgt? Für die im europäischen Straßentransport beschäftigten Fahrer ergibt sich in solchen Fällen die voraussichtlich nur schwer einzuschätzende Frage nach der Höhe des für sie jeweils geltenden Lohnanspruchs, während missbräuchlich agierende Briefkastenfirmen und jene Arbeitgeber, deren Geschäftsmodell aktiv auf der Minimierung von Lohnkosten beruht, einen zusätzlichen Anreiz erhalten können, nach einer für sie geeigneten Umgehungsstrategie zu suchen. Eine verbindliche und einheitliche Entlohnungsgrundlage, die bei jeder Fahrtoperation (egal, ob grenzüberschreitende Entsendung oder Kabotageoperation) unterschiedslos denselben Lohn auf Basis der geltenden Regelungen des Zielstaates berechnet, würde hier einfacher und transparenter wirken und zudem das Risiko der missbräuchlichen Richtlinienauslegung von vornherein minimieren.

Der geplante Wegfall der gegenwärtig noch bestehenden numerischen Obergrenze für Kabotagefahrten wirft aus Sicht des DGB zudem Fragen hinsichtlich langfristig arbeitsmarktrelevanter Auswirkungen auf. Statt wie bisher maximal drei Kabotage-Operationen in 7 Tagen sollen Spediteure aus einem anderen europäischen Mitgliedsstaat künftig innerhalb von 5 Tagen eine unbegrenzte Zahl von Fahrten durchführen können. Diese Pläne wecken insbesondere in Ländern mit ohnehin hohem Kabotageaufkommen Befürchtungen, dass hierdurch negative Auswirkungen auf „heimische“ Spediteure und Arbeitsplätze zu erwarten sind.⁶ Insbesondere das bereits bestehende Problem dauerhafter und damit illegaler Kabotage, die aufgrund zu seltener Inspektionen und Zollkontrollen ohnehin nur stichprobenartig aufgedeckt wird, wird potentiell verschärft. Denn das Prüfkriterium der Überschreitung der höchstens zulässigen drei Kabotagefahrten würde zukünftig entfallen. Auch ist die einfache Unterscheidbarkeit von Kabotage und Internationalem Transport durch den möglichen Grenzübertritt im Anschluss an eine vorhergehende internationale Transportoperation nicht mehr gegeben. Die neue Formulierung von Kabotage im Aufnahmemitgliedstaat sowie in „benachbarten Mitgliedsstaaten“ (contiguous Member States) ist irreführend, da hierdurch der Eindruck erweckt wird, dass Kabotage einen grenzüberschreitenden Charakter haben könnte. Kabotage ist jedoch eine rein innerstaatliche Angelegenheit und die Formulierung des „benachbarten Mitgliedsstaats“ führt eher zu Rechtsunsicherheit statt zu einer Klarstellung.

Kontrollen und Bekämpfung von Briefkastenfirmen

Der DGB fordert die Kommission auf, einen entschiedeneren Weg bei der Bekämpfung des weitläufigen Betrugs im europäischen grenzüberschreitenden Straßenverkehr zu gehen. Die im Rahmen des Maßnahmenpakets vorgesehenen Schritte gehen nur zum Teil in diese Richtung. Sie nehmen die Dokumentations- und Nachweispflichten der Unternehmen nur zweit-rangig ins Visier und sorgen vor allem nicht für eine verbindliche, engmaschige Kontrollpflicht seitens der involvierten Mitgliedsstaaten.

⁶ Berechnungen der österreichischen Dienstleistungsgewerkschaft vida gehen davon aus, dass hiervon rund 14.000 Arbeitsplätze in der heimischen Transportbranche betroffen sein können. Außerdem muss mit Steuerausfällen von 500 Mio. Euro im Jahr gerechnet werden.



Die vorgesehene Verpflichtung von Unternehmen, ihre Niederlassungen in jenen Mitgliedsstaaten zu errichten, in denen sie eine echte wirtschaftliche Tätigkeit entfalten, und diese durch Nachweis von dort angesiedelten Mitarbeitern und Geschäftsaufträgen zu verifizieren, ist grundsätzlich zu begrüßen. Wenn die Zulassungsanforderungen an Verkehrsunternehmer noch verschärft werden, könnte die Bekämpfung von Briefkastenfirmen, also Unternehmen, die ihren Sitz in einem Land mit niedrigen Lohn- und Preisniveaus anmelden, tatsächlich aber auf Märkten mit hohen Lohn- und Preisniveaus operieren, vorangebracht werden.

Bisher enthält auch die geänderte Fassung allerdings nur Kriterien, die für die unmittelbare Geschäftstätigkeit unverzichtbar sind. Eine Büroausstattung lässt sich in jeder größeren Stadt bei Bedarf buchen. Auch die Formulierung in EG 1071/2009, Art. 5 d), die Niederlassung müsse im „angemessenen Umfang Vermögenswerte halten und Mitarbeiter beschäftigen“ ist unzureichend, um die Verbundenheit mit dem Mitgliedstaat zu belegen. Dafür müssten z. B. Grundbesitz, sonstige Immobilien, Vermögen, Sacheigentum, sozialversicherungspflichtige Dauerarbeitsverhältnisse und Eigenverantwortlichkeit bei der Geschäftsführung nachgewiesen werden.

Zudem müssen die vorhandenen Instrumente für eine bessere Durchsetzung der Sozialvorschriften genutzt werden: Die Bundesregierung hat auf eine kleine Anfrage (Bundestags-Drucksache 18/12522) zum Nutzen der elektronischen Register der Kraftverkehrsunternehmen (Verordnung EG Nr. 1071/2009, Artikel 16) für die grenzüberschreitende Durchsetzung der Rechtsvorschriften geantwortet:

„Seit Ende des Jahres 2012 werden beim Bundesamt für Güterverkehr in der elektronischen Verkehrsunternehmensdatei (VUDat) Unternehmensstammdaten (Name, Rechtsform, Anschrift, Namen der Verkehrsleiter, Art der Zulassung, Zahl der eingesetzten Fahrzeuge, etc.) gespeichert. Eine Vernetzung mit den Unternehmensregistern der übrigen EU-Mitgliedstaaten wird über das Europäische Register der Kraftverkehrsunternehmen (ERRU) sichergestellt. Die Konsolidierung oder Vernetzung der VUDat mit Aufzeichnungen der Berufskraftfahrer über die Anwendung der sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften ist europarechtlich nicht vorgesehen.“

Die Voraussetzungen dafür müssen geschaffen werden.

Dass Kleinbusse und -transporter nur teilweise in die Regelungen der Verordnung **2017/0123 (COD)** einbezogen werden, ist angesichts massiver Verstöße gegen Sozialvorschriften nicht nachvollziehbar.⁷ Während die Kommission ihre Aufgabe darin sieht, „zur Professionalisierung von im Bereich der leichten Nutzfahrzeuge tätigen Unternehmen bei[zu]tragen“ (S.7), machen sich diese Geschäftsmodelle das Lohn- und Sozialkostengefälle in der EU zu Nutze. Die Fahrer verbringen ihre Freizeit und die Wochenenden auf Raststätten, wo sie auf den nächsten Auftrag zu warten haben. Ob die Fahrer tatsächlich den Mindestlohn bekommen und Sozialabgaben gezahlt werden, lässt sich kaum überprüfen.

⁷ 2015 und 2016 hat das Bundesamt für Güterverkehr jeweils Bußgelder in Höhe von ca. 7 Millionen Euro wg. Verstößen gg. Sozialvorschriften im Straßenverkehr erhoben. Auch alle weiteren Zahlen aus der Bundestagsdrucksache 18/12522 vom 29.5.2017 „Bekämpfung von Sozialdumping im Straßengüterverkehr“, Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / die Grünen.



Die Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union wird durch solche Geschäftsmodelle missbraucht. Große Fuhrparkflotten aus Deutschland werden auf dem Papier nach Mittel- und Osteuropa verlagert, sind jedoch dauerhaft in Deutschland stationiert und werden von Deutschland aus disponiert. Die Paketdienste als Auftraggeber wiederum behaupten, keinen direkten Einblick in die Bücher zu haben, sie müssten sich auf die Zusagen der Subunternehmen verlassen. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass Art. 14 a in (EG) 1072/2009 vorschlägt, gegen Verlader und Spediteure Sanktionen zu verhängen, wenn sie wissentlich Verkehrsdienste in Auftrag geben, die gegen die Verordnung verstoßen.

Deutschland ist von der anvisierten Kontrolldichte von 3 % ab 2022 weit entfernt. 2016 wurden von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit 4635 Arbeitgeberprüfungen im Speditions- und Logistikgewerbe und vom Bundesamt für Güterverkehr 10.673.586 LKW-Kontrollen durchgeführt. Damit wurden nur ca. 2,2% der 481.688.590 tarifreien Teilfahrten überprüft. Angesichts einer Zunahme der Fahrten um 34% seit 2014 ist unbedingt mehr Personal notwendig. Im Bundesamt stagniert die Zahl der Beschäftigten im Außendienst seit Jahren bei 690 Personen.

Die Potentiale des digitalen Fahrtenschreibers müssen schleunigst für die Kontrolle der Einhaltung der Sozialvorschriften genutzt werden. Seine verpflichtende Einführung darf sich nicht über 15 Jahre hinziehen. Der DGB fordert, dass neue LKWs ab sofort auf dem Stand der Technik ausgerüstet sein müssen und für alle Fahrzeuge im internationalen Transport der Smart Tachograph ab 2020 verpflichtend sein muss. Unternehmen, denen Regelverstöße nachgewiesen werden, sollten zum sofortigen Einbau digitaler Tachographen verpflichtet sein.

Richtlinienvorschlag 2017/0122 (COD)

Obwohl die Ex-Post-Bewertung im **Richtlinienvorschlag 2017/0122 (COD)** zur Neuregelung der Vorschriften zu **Lenk- und Ruhezeiten** (561/2006 EG) und in Bezug auf die Positionsbestimmung mittels **Fahrtenschreibern** (165/2014 EU) einen breiten Raum einnimmt, kommen die katastrophalen Arbeitsbedingungen und das erzwungene Berufsnomadentum der LKW-Fahrer kaum vor. Nur einmal wird „fortdauernder Missbrauch der Vorschriften über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten [–] wegen mangelnder Flexibilität bei ihrer Anwendung“ (S. 5) thematisiert – also quasi durch schlechte Gesetze erzwungen. Folgerichtig nimmt die Kommission „ungeeignete Sozialvorschriften“ und „abweichende Interpretationen der Vorschriften“ zum Ausgangspunkt ihrer Vorschläge. Die rechtswidrige Praxis, die im Übrigen auch gegen die Charta der Grundrechte der EU verstößt, wird hingegen nicht deutlich zur Sprache gebracht: Lohndumping, Vergütung nach Kilometern, monatelange Ruhe- und Freizeit im LKW.

Stattdessen wird die „gängige Praxis“ mehrmals zum Maßstab erhoben – wohlwissend, dass die empirische Basis für die Kenntnis der realen Bedingungen dünn ist: Die Kommission gesteht ein, dass weder ihre Umfragen unter Kraftfahrern (140 der insgesamt 345 Antworten aus den Niederlanden, 127 aus Großbritannien), noch bei den Unternehmen (von 73 Antworten 58 aus Ungarn) repräsentativ sind.



Der zweite Argumentationsstrang der Kommission ist die Vereinfachung und Klärung bestehender Vorschriften, die kleine Unternehmen überfordere. Es gehe darum, dass "der unnötige Verwaltungsaufwand für Unternehmen reduziert" wird (S. 4). Dabei verkennt sie, dass die Flexibilisierung der Lenk- und Ruhezeiten nicht den KMU zu Gute kommt, sondern vor allem von großen Transportunternehmen für Effizienzgewinne genutzt werden kann.

Die Kommission resümiert das Ergebnis der Konsultationen teilweise einseitig. Die mangelhafte Durchsetzung geltenden Rechts wird kaum problematisiert. Es wird sogar der Eindruck erweckt, Gewerkschaften seien gegen eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit der Kraftfahrer in ihrem Heimatort (S. 7). Dabei teilt der DGB lediglich die dokumentierten Bedenken der Durchsetzungsbehörden, dass die vorgeschlagene größere Flexibilität bei der Anwendung der Vorschriften für die Lenk- und Ruhezeiten zu neuen Missbrauchstatbeständen führen könnte und dass eine wirksame Überwachung kaum möglich ist. Es besteht die Gefahr, dass die verkürzte wöchentliche Ruhezeit mangels wirksamer Kontrollen zur Regel und die reguläre wöchentliche Ruhezeit von 45 Stunden bestenfalls einmal im Monat genommen wird.

In der Praxis dient die **Flexibilisierung der Ruhezeiten** dazu, mindestens dreiwöchige Touren ohne regelmäßige wöchentliche Ruhezeit zu legalisieren. Entsprechend soll zukünftig in Art. 8 Absatz 6 b ermöglicht werden, dass die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit von mindestens 45 Stunden zweimal durch eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 Stunden ersetzt werden kann. Die ausgleichende Ruhezeit muss erst nach der dritten Woche, also nach 20 Tagen genommen werden. Die Erläuterung, dass diese Änderung die derzeitigen Anforderungen in Bezug auf maximal tägliche und wöchentliche Lenkzeiten nicht berührte, findet sich im Vorschlag nicht wieder. Sie dürfte in der Praxis auch kaum Bestand haben: Wenn die Höchstarbeitszeit von 90 Stunden in zwei Wochen nicht überschritten werden soll, dürfte nach maximal 56 Stunden in der ersten Woche in der zweiten Woche nur 34 Stunden gefahren werden. Wenn aber wegen des legalen zweifachen Aufschubs der regulären wöchentlichen Ruhezeit jeweils nur 24 Stunden reduzierte Ruhezeit genommen würden, wäre der Fahrer am Ende zu 1,5 Tagen Inaktivität verpflichtet. Es ist kann vermutet werden, dass die Fahrer die Lenkzeiten ausweiten, um die Ruhezeit nach drei Wochen im Block nehmen zu können. So werden aus 90 schnell 122 Stunden (zwei Wochen mit je 56 Stunden Fahrzeit). So wird Missbrauch nahegelegt, der im Kontrollfall kaum zu belegen ist.

Es erscheint zunächst positiv, dass der Vorschlag aufwendige Regelungen entwickelt, um sicherzustellen, dass die Fahrer ihre regelmäßige wöchentliche Ruhezeit nicht im LKW verbringen müssen. Dabei werden zwei Optionen eröffnet. Entweder der Arbeitgeber stellt eine geeignete Unterkunft mit angemessenen Schlafgelegenheiten und sanitären Einrichtungen zur Verfügung. Wahlweise kann der Fahrer seine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit auch am Wohnort oder in einer von ihm selbst gewählten privaten Unterkunft verbringen. In Art. 8 (8 b) wird zudem noch betont, dass die Arbeit der Fahrer so geplant werden muss, dass er innerhalb von drei Wochen mindestens eine reguläre Ruhezeit am Wohnort verbringen kann. Aber auch diese detaillierten Regeln stehen nicht zwangsläufig im Widerspruch zur gängigen Praxis, in der die Fahrer real mehrere Monate unterwegs sein können. Denkbar wäre beispielsweise, dass die Unternehmen Sammelunterkünfte in mehreren Zielländern einrichten.



Die Erläuterung zur Änderung des Art. 8 ist vielsagend: sie dient zur "Anpassung der wöchentlichen Ruhezeiten an den im Sektor spezifischen Bedarf" (S. 10). So soll auch die Durchsetzung vereinfacht werden. Zukünftig findet allerdings die Kontrolle der Ausgleichszeiten für die reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten – wenn überhaupt – vornehmlich am Heimaort statt, wo sie gemeinsam mit der regulären regelmäßigen Ruhezeit verbracht werden sollen.

Auch die Änderung in Art. 9 dient dazu, die Ruhezeiten-Regelung an den spezifischen Bedarf des Transportsektors anzupassen. Um die Beförderung durch ein Fährschiff oder die Eisenbahn als Ruhezeit nutzbar zu machen, wird eine Ausnahmeklausel für das Ein- und Ausparken eingeführt. Gleiches gilt für die Fahrtunterbrechung in voller Fahrt für Fahrer-Teams.. Das hat negative Auswirkungen auf die Fahrer und die Straßenverkehrssicherheit. Denn die Pause im fahrenden LKW kann definitiv nicht den notwendigen Ruheeffekt haben.

Die unzureichende Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Regeln ist zweifellos ein Schwachpunkt. In der Erläuterung für den entsprechenden Art. 22 wird deshalb darauf hingewiesen, dass die gegenseitige Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten „unverzüglich und innerhalb klar vorgegebene Fristen“ zu erfolgen habe. In der entsprechenden Änderung des Artikels heißt es jedoch lediglich, Amtshilfe sei „ohne ungebührliche Verzögerung“ zu leisten. Für Anfragen aus Zielländern, ob im Entsendeland z.B. der Ausgleich für die reduzierte Ruhezeit belegbar genommen wurde, ist diese Formulierung unzureichend.

Richtlinie 2017/0128 (COD) über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme

Die Richtlinie 2017/0128 (COD) ist eine umfassende Überarbeitung ihrer Vorgängerin von 2004/9, womit ein neuerlicher Anlauf genommen wird, Argumente für einen europäischen elektronischen Mautdienst (EETS) zu bündeln. Der DGB bleibt trotz der vorstellbaren Effizienzgewinne, die ein mit allen europäischen Mautsystemen kompatibles Angebot hätte, skeptisch. Es gibt auf nationaler Ebene kaum Interesse daran, die jeweiligen Mautbetreiber dem europäischen Wettbewerb auszusetzen. Ihnen wird von den jeweiligen Behörden eine privilegierte Stellung eingeräumt. Zudem sind nationale Mautsysteme – sofern sie nicht privatisiert werden – willkommene Quellen für die nationalen Haushalte.

Dabei ist die Kritik der Kommission am derzeitigen Prozedere durchaus berechtigt: Wenn in den Mitgliedstaaten für die Mautsysteme unterschiedliche Spezifikationen vorgeschrieben werden, besteht die Gefahr, dass immer mehr teure, aber untereinander inkompatible On-Board-Units in den Fahrhäusern angebracht werden müssen. Eine Vielzahl von Techniken ist für Nutzer und Fahrzeughersteller nicht akzeptabel, das Risiko von Fehlbedienungen steigt. Dies ist auch der Ertrag einer defensiven, herstellerorientierten Standardsetzung. Vielleicht hat auch die Orientierung an Mehrwertdiensten zur technischen Hochrüstung beigetragen.

In Art. 10 ist ein Streitbeilegungsverfahren zwischen Mauterhebern und EETS-Anbietern vorgesehen. Fragen des Verbraucherschutzes werden jedoch nicht adressiert. So gibt es zwar ein Antwortformular für den Fall, dass das Verkehrsdelikt (?) nicht zugegeben wird. Aber es



ist keine Streitschlichtungsstelle vorgesehen, die vermeintliche Mautbetrüger dabei unterstützt, gegen ein unangebrachtes oder fehlerhaftes Verfahren wegen Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren (Art. 6) vorzugehen.

Die Akzeptanz des Ziels einer effektiveren Zusammenarbeit der europäischen Mautsysteme dürfte durch die Fokussierung auf das zweite Ziel die Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustausches über nicht zahlende gebietsfremde Straßennutzer im neuen Vorschlag eher abnehmen. Bei einer konsequenteren Rechtsdurchsetzung über Staatsgrenzen hinweg ist mit Widerständen zu rechnen.

Dabei geht es einerseits um datenschutzrechtliche Fragen. Auch wenn versichert wird, dass der Vorschlag mit den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Einklang gebracht wird, dass also die erhobenen Daten nicht für andere als die hier verfolgten Zwecke verwendet werden dürfen und die Speicherung der Daten nur zeitlich begrenzt – aber ohne konkrete Frist – erlaubt ist, beurteilt der DGB das Vorhaben kritisch.

Irritierend ist, dass in Art. 1 Absatz 2b) die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass auch unabhängig von der Existenz eines Bordgerätes Informationen über Nichtzahler ausgetauscht werden können. Sie sollen auch „für die grenzüberschreitende Durchsetzung von City Mautgebühren und Staugebühren sowie andere Systeme mit automatischer Nummernschilderkennung“ (S. 11) nutzbar sein. Erkennbar wird hier das Konzept eines EU-weiten Gebührensystems für Straßennutzung, in dem die vom DGB abgelehnte PKW-Maut ein Baustein ist. Die EU-weit geringe Unterstützung für dieses Projekt sollte die Kommission ernst nehmen.

Richtlinie 2017/0114(COD) zur Änderung der Eurovignetten-Richtlinie 1999/62

Die Kommission kritisiert in der Richtlinie 2017/0114(COD) die mangelhafte Instandhaltung der Straßeninfrastrukturen. Die öffentlichen Ausgaben für die Straßeninstandhaltung sind von 2006 bis 2013 um circa 30 % zurückgegangen. Auch der DGB kritisiert die Folgen: Negative Wirkungen für die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt durch höhere Fahrzeugbetriebskosten, höhere Schadstoff- und Lärmbelastung, längere Fahrzeiten und mehr Unfälle.

Der DGB unterstützt die differenzierte Behandlung von schweren und leichten Nutzfahrzeugen. Die Belastung der Infrastruktur durch letztere ist unvergleichlich geringer, weshalb der DGB eine PKW-Maut für eine ineffiziente und ungerechte Maßnahme hält.

Der DGB hat **grundsätzliche Vorbehalte gegen eine PKW-Maut**. Zweifellos ist das Verursacherprinzip ein wichtiger Bezugspunkt auf dem Weg in eine emissionsarme Mobilität. Zusätzliche Benutzungsgebühren für PKW werden jedoch aus mehreren Gründen kritisch gesehen. Sie sorgen zwar für mehr finanzielle Mittel, es fehlt aber der Nachweis, dass sie eine sozial und ökologisch nachhaltigere Entwicklung der Infrastruktur gewährleisten können.

Die Straßenverkehrsinfrastruktur wird überwiegend aus Steuermitteln – u.a. von Autofahrern – finanziert. Das ist gerechter als eine Finanzierung der Infrastruktur über Benutzungsgebühren, weil die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler berücksichtigt wird. Zudem



wird die Mineralöl- bzw. Energiesteuer auch zur Instandhaltung der Infrastruktur herangezogen. Sie wäre auch der effizienteste Weg, um externe Kosten wie die CO₂-Emissionen einzupreisen.

Die Einführung des **Nutzerprinzips** dürfte also keinesfalls zu einer zusätzlichen Belastung für normale und niedrige Einkommen führen. Diese müssen gezwungenermaßen immer längere Pendlerstrecken in Kauf nehmen, um zur Arbeit zu kommen. Höhere Einkommen hingegen können sich eine teure Wohnung im Innenstadtbereich in der Nähe ihrer Arbeit leisten – wahlweise aber auch höhere Benutzungsgebühren in Kauf nehmen, wenn Sie sich für das Haus im Grünen entscheiden. Für KMU schlägt die Kommission eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuern vor, um Kostensteigerungen auszugleichen. An vergleichbare Entlastungen für Pendlerinnen und Pendler ist nicht gedacht.

Auch Datenschutzgründe sprechen gegen eine PKW-Maut. Während bei der LKW-Maut argumentiert werden kann, dass die Einhaltung der Sozialvorschriften kontrolliert werden kann, ist die potentielle Verfügbarkeit von Bewegungsprofilen eine kaum zu unterschätzende Gefahr für das Recht auf Datenselbstbestimmung.

Mit der Einführung der „Ausländer-Maut“ hat die Bundesregierung trotzdem die Tür geöffnet für eine vollständige Nutzerfinanzierung. Ihren Vorstellungen zuwider läuft allerdings, dass die Kommission einen Ausgleich für inländische Nutzer, wie derzeit in Deutschland vorgesehen, bei Benutzungsgebühren (Vignetten) untersagen will. Sie soll zukünftig nur für fahrleistungsabhängige Mautgebühren zulässig sein. Allerdings hat sich die Bundesregierung im Gegenzug für das Einstellen des Vertragsverletzungsverfahrens wegen der Ausländer-Maut verpflichtet, die Pläne der EU bei der Weiterentwicklung der Mautgesetzgebung zu unterstützen. So steht es sogar in der Gesetzesbegründung zur Änderung der Ausländer-Maut.

Abgesehen von der grundsätzlichen Kritik des DGB an einer Pkw-Maut – in der Diktion der Kommission Benutzungsgebühren – können folgende Vorschläge im Sinne einer Stärkung des Verursacherprinzips sinnvoll sein:

Im Erwägungsgrund (5) wird darauf verwiesen, dass die Nutzerakzeptanz nur gesichert werden kann, wenn die Gebührenerhebung als Teil eines „umfangreicheren Pakets von Mobilitätsdiensten“ eingeführt wird. Die Akzeptanz entfernungsabhängiger Gebühren steht und fällt mit der Frage der finanziellen Mehrbelastung. Soll hier auf die Notwendigkeit verwiesen werden, kostengünstigere Mobilitätsalternativen zu schaffen? Ein Indiz dafür könnte die in Art. 9 vorgesehene Möglichkeit sein, Staugebühren zukünftig auch für den öffentlichen Verkehr oder den Ausbau alternativer Verkehrsträger wie die Bahn einzusetzen.

Eine zusätzliche **Staugebühr** für alle Fahrzeugklassen hält der DGB nicht nur für falsch, weil er der Einführung einer Pkw-Maut den Weg bereitet. Die Kommission setzt hier an den Symptomen an (ohne Stau keine Gebühr) und zielt letztlich auf die Verdrängung der PKWs. Die gewerblichen Verkehre haben die Staukosten bisher in ihr Kosten-Nutzen-Kalkül einbezogen – oft auf Kosten der Arbeitsbedingungen der Fahrer. Daran will die Kommission offensichtlich wenig ändern, denn sie erwartet von Staugebühren letztlich eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der Unternehmen, die eine just-in-time-Fertigung praktizieren.



(S. 11) Staugebühren zielen also darauf, dass private Nutzer ihre Fahrten in weniger verkehrsintensive Zeiten verschieben.

In Art. 7 wird die ausnahmslose Einbeziehung der LKWs unter 12 t und der Reisebusse in den Anwendungsbereich der Richtlinie vorgeschlagen. Die Kommission verweist zu Recht darauf, dass die Einbeziehung von Bussen Wettbewerbsverzerrungen im Personenverkehrsbinnenmarkt, vor allem gegenüber dem Schienenverkehr, verringern kann. Mit der Einbeziehung der LKWs über 3,5 t Gesamtgewicht hat die Kommission leider die nächste problematische Entwicklung auf dem Güterverkehrsmarkt ausgeklammert: Wurden in den letzten Jahren vor allem Lkw mit knapp unter 12 t angeschafft, um der Regulierung zu entgehen, sind es inzwischen die **Kleintransporter unter 3,5 t**, die sich mit rasantem Tempo auf der Straße ausbreiten. Die Basis dieses Geschäftsmodells bilden oft – neben Lohn- und Sozialdumping – auch die Kostenvorteile bei der Infrastrukturnutzung.

Es ist richtig, dass die Erhebung von **Aufschlägen für externe Kosten** (Artikel 7f) nicht weiter nur auf Bergregionen begrenzt wird, sondern in allen Teilsystemen möglich ist, in denen Luftverschmutzung und Lärmbelästigung durch LKW schwerwiegend sind. Sie sollten sich an den Anforderungen an den Schienenverkehr orientieren

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs erscheint es unumgänglich, die Gebührendifferenzierung für LKWs stärker an CO₂-Emissionen zu orientieren. Effizienter und von der Signalwirkung auch unmissverständlicher wäre es allerdings, die Klimakosten auf die Energiesteuer aufzuschlagen und auf jeder Tankrechnung gesondert auszuweisen.

Der DGB teilt die Einschätzung, dass die **Verordnung 2017/0111 (COD) zur Überwachung und Meldung der CO₂-Emissionen von LKWs, Bussen und Reisebussen** die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Hersteller stärken kann. Eine verbesserte Energieeffizienz der Fahrzeuge wird mittel- bis langfristig nicht nur zu Einsparungen bei den CO₂-Emissionen führen. Auch die Beschäftigung in der Fahrzeugproduktion könnte profitieren. Der vorgesehene jährliche Kommissionsbericht sollte nicht nur über technologischen und emissionsseitigen Fortschritt berichten, sondern auch eine regelmäßige Beschäftigungsbilanz ziehen. Aufgrund der Erfahrung mit der Überwachung von CO₂-Emissionen bei Pkw ist es nachvollziehbar, dass der europäischen Umweltagentur die Verantwortung für den Datenaustausch übertragen werden soll. An den vorbereitenden Konsultationen und den Expertengruppen der Kommission müssen auch die Gewerkschaften beteiligt werden.

4. Zusammenfassende Positionierung des DGB

Der DGB fordert die Kommission auf, die soziale Dimension Europas zu stärken und mit der Straßeninitiative die unhaltbaren Zustände im Straßenverkehr hinsichtlich Arbeitsbedingungen und Entlohnung, Ruhezeiten und Rastanlagen, zu beenden, statt weiterhin auf die Liberalisierung des Transportsektors auf Kosten der Beschäftigten zu setzen.

Die Öffnung der Entsenderrichtlinie für sektorspezifische Ausnahmen im grenzüberschreitenden Verkehr ist der zentrale gewerkschaftliche Kritikpunkt und auf keinen Fall akzeptabel.



Die Schutzbestimmungen der Richtlinie müssen ohne Einschränkung für alle entsandten Beschäftigten gelten. Kein Sektor und keine Berufsgruppe dürfen davon ausgenommen werden. Die Anwendung des Mindestlohns im grenzüberschreitenden Güterverkehr ist europarechtlich konform.

Eine verbindliche und einheitliche Entlohnungsgrundlage, die bei jeder Fahrtoperation unterschiedslos denselben Lohn auf Basis der geltenden Regelungen und unter Beachtung des Günstigkeitsprinzips des Zielstaates berechnet, würde einfacher und transparenter wirken und das Missbrauchsrisiko minimieren.

Der DGB fordert die Kontrolle und Durchsetzung der bestehenden Regeln, statt sie der falschen Praxis anzupassen (Kabotage, Ruhezeiten) bzw. ihre Anwendung um drei Tage zu verzögern (Entsendung).

Die Obergrenze für Kabotagefahrten muss erhalten bleiben. Der DGB lehnt zudem die Zulassung unbegrenzter Kabotage in benachbarte Mitgliedsstaaten ab.

Der DGB lehnt die Flexibilisierung der Lenk- und Ruhezeiten nach Unternehmensinteressen ab. Das Verbringen der regulären wöchentlichen Ruhezeit zuhause muss Standard sein.

Der DGB fordert für alle Fahrten mit internationaler Beteiligung, egal ob Kabotage, kombinierter oder grenzüberschreitender Verkehr, gleiche Regeln. Auch Kleinbusse und leichte LKWs bis 3,5 t müssen umfassend in alle Regelungen des Mobilitätspakets einbezogen werden.

Briefkastenfirmen, die ihren Sitz in einem Land mit niedrigen Lohn- und Preisniveaus anmelden, müssen entschlossener bekämpft werden. Die Zulassungsanforderungen an Verkehrsunternehmer verschärft werden. Der DGB unterstützt deshalb den Ansatz eines europaweiten Risikoeinstufungssystems für auffällige Unternehmen.

Die Digitalisierung ist nicht nur für die Planung multimodaler Transport- und Reiseketten hilfreich – auch die Arbeitsbedingungen im Verkehrssektor können durch vereinfachte Kontrollen verbessert werden. Der DGB fordert, dass neue LKWs ab sofort auf dem Stand der Technik ausgerüstet sein müssen und der Smart Tachograph in alle Fahrzeuge im internationalen Transport ab 2020 eingebaut sein muss. Unternehmen, denen Regelverstöße nachgewiesen werden, müssen zum sofortigen Einbau digitaler Tachographen verpflichtet werden.

Das Personal für die Kontrolldienste muss erhöht und analog zur Zunahme der Fahrten mit internationaler Beteiligung aufgestockt werden.

Der DGB fordert mehr Investitionen in eine grenzüberschreitend vernetzte Mobilitätsinfrastruktur, wozu die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, die digitale Infrastruktur und das physische Verkehrsnetz gehören. Dabei muss ein Schwerpunkt der Ausbau der Übergänge zwischen den Verkehrsträgern sein, um alle Chancen für eine Verlagerung von Verkehren auf Schienenwege und Wasserstraßen zu ergreifen.

Für den DGB ist das Verursacherprinzip ein wichtiger Hebel für eine emissionsarme Mobilität. Die Umstellung auf eine vollständige Nutzerfinanzierung durch eine Pkw-Maut wird aber als



sozial ungerecht und verkehrspolitisch nicht zielführend abgelehnt. Gleiches gilt für eine Stauegebühr, die private Nutzer benachteiligt.

Der DGB hält die Überwachung der CO₂- und NO-Emissionen von LKWs, Bussen und Reisebussen für einen notwendigen Schritt zu mehr Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Hersteller, verbesserter Energieeffizienz und CO₂-Einsparungen, fordert zudem eine regelmäßige Beschäftigungsbilanz.

Das Vorhaben eines einheitlichen europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS) ist aus Verbraucher- und Datenschutzgründen kritisch zu bewerten. Der DGB empfiehlt der Kommission, sich auf Projekte zu konzentrieren, die mit Unterstützung in den Mitgliedstaaten rechnen können und die Arbeits- und Lebensbedingungen der Europäerinnen und Europäer spürbar verbessern.

Der DGB fordert die Gründung einer Europäischen Agentur für Straßentransport zur Stärkung der Rechte der Beschäftigten.