

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksache 18/10882 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes, des Fahrpersonalgesetzes, des Gesetzes zur Regelung der Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern, des Straßenverkehrsgesetzes und des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes

A. Problem

Es ist erforderlich, das Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG), das Fahrpersonalgesetz (FPersG), das Gesetz zur Regelung der Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern, das Straßenverkehrsgesetz (StVG) und das Gesetz über die Errichtung des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBAG) redaktionell anzupassen beziehungsweise dort Klarstellungen vorzunehmen. Im GüKG besteht bei der nationalen Erlaubnis die Besonderheit, dass diese im Falle der Wiedererteilung unbefristet erteilt wird, was eine Diskrepanz zum europäischen Recht darstellt und Schwierigkeiten im Verwaltungsvollzug bereitet. Zudem ist es erforderlich, eine Ermächtigungsgrundlage für die Speicherung bestimmter Verstöße des Unternehmers und des Verkehrsleiters zu schaffen und damit eine aus dem europäischen Recht stammende Vorgabe umzusetzen. Im FPersG soll die Möglichkeit geschaffen werden, Aufzeichnungen über Lenk- und Ruhezeiten länger aufzubewahren, sofern diese für die Erfüllung der Aufbewahrungspflichten insbesondere nach dem Mindestlohngesetz benötigt werden. Im Straßenverkehrsgesetz soll die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße (TechKontrollV) redaktionell angepasst werden, was die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben ermöglicht.

In der Praxis ist zu beobachten, dass auch in Deutschland viele Berufskraftfahrer gezwungen sind, regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten nach Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 im Fahrzeug zu verbringen.

B. Lösung

Vornahme redaktioneller Änderungen sowie Klarstellungen im GüKG, im FPersG, im Gesetz zur Regelung der Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern,

im StVG und im KBA-Gesetz; Anpassung der Gültigkeitsdauer der nationalen Erlaubnis an das europäische Recht; Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für die Speicherung von Verstößen des Unternehmers und des Verkehrsleiters; Anpassung der Kabotagebestimmung im GüKG, Verlängerung der Aufbewahrungsmöglichkeit von Lenkzeitunterlagen zwecks Vereinfachung der Nachweispflichten und Ergänzung der relevanten Formulierungen im Fahrpersonalgesetz, um klarzustellen, dass regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten nach Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 nicht im Fahrzeug verbracht werden dürfen.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/10882 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:
 1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 4a eingefügt:
 - 4a. In § 15 Absatz 4 Nummer 6 werden nach den Wörtern „Europäische Union“ die Wörter „oder einem anderen Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz“ eingefügt.
 - b) Nummer 6 wird wie folgt gefasst:
 6. § 17 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 1 werden nach den Wörtern „Europäischen Union“ die Wörter „oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz“ eingefügt.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach den Wörtern „Europäischen Union“ die Wörter „oder aus anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 werden nach den Wörtern „Europäischen Union“ die Wörter „oder des mitteilenden anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz“ eingefügt.
 - c) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach den Wörtern „Europäischen Union“ die Wörter „oder anderer Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 werden nach den Wörtern „Europäischen Union“ die Wörter „oder aus anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz“ eingefügt.
 - d) In Absatz 5 Satz 1 werden nach den Wörtern „Europäischen Union“ die Wörter „oder anderer Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz“ eingefügt.

2. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

Nach Nummer 6 wird folgende Nummer 6a eingefügt:

,6a. § 8a wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Im Fall von Satz 1 Nummer 2 sorgt der Unternehmer auch dann nicht dafür, dass die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit nach Artikel 8 Absatz 6 eingehalten wird, wenn diese im Fahrzeug oder an einem Ort ohne geeignete Schlafmöglichkeit verbracht wird.“

b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Im Fall von Satz 1 Nummer 1 wird die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit nach Artikel 8 Absatz 6 auch dann nicht eingehalten, wenn diese im Fahrzeug oder an einem Ort ohne geeignete Schlafmöglichkeit verbracht wird.“ ;

b) folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Transport und Logistik bilden das Rückgrat unserer Industrie, unserer Wirtschaft, unseres täglichen Lebens. Der jährliche Umsatz der Logistikbranche hat sich in den letzten 20 Jahren fast verdoppelt, auf etwa 250 Milliarden Euro. Transport und Logistik haben damit als Wirtschaftsfaktor und Arbeitsplatz enorme Relevanz für die deutsche Volkswirtschaft. Nahezu 3 Millionen Beschäftigte in Deutschland zeigen täglich ihre Flexibilität, Kreativität und Schaffenskraft in der Logistikbranche. Rund 10 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland arbeiten in der Logistikbranche. Jeder Sechste von ihnen fährt auf unseren Straßen und ist wesentlicher Stützpfeiler unseres wirtschaftlichen Erfolges.

Die Branche ist dabei auf faire Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen angewiesen. Gerade durch den zunehmenden Wettbewerb osteuropäischer Fuhrunternehmen geraten die Sozialstandards im StraÙengüterverkehr hierzulande verstärkt unter Druck und bringen sozial verantwortlich handelnde Unternehmen in Bedrängnis. Dem gilt es politisch entgegenzuwirken.

Fairen Wettbewerb und gute Arbeitsbedingungen ermöglichen

Mehr als 40 Prozent aller mautpflichtigen Verkehre in Deutschland werden inzwischen durch gebietsfremde Transportunternehmen, insbesondere aus den östlichen EU-Mitgliedstaaten geleistet. Seit der 5. Erweiterung der Europäischen Union 2004 hat sich das Lohn- und Sozialkostengefälle im StraÙengüterverkehr verstärkt. Es bestehen starke Anreize, große Fuhrparkflotten aus Deutschland in die neuen EU-Länder zu verlegen. Die Dienstleistungsfreiheit im Verkehr wird dabei oft ausgenutzt, um Betriebsstandorte lediglich formell zu verlegen. Ausgeflaggte Fuhrparkkapazitäten bleiben faktisch in Deutschland und auf den Hauptmärkten. Fahrzeuge und Fahrerinnen und Fahrer sind zu Arbeitsbedingungen ihres Entsendelands tätig. Mittelständische Transportunternehmen, die bei Lohn-, Sozialkosten und Arbeitsbedingungen den westeuropäischen Standards entsprechen, werden aus dem Markt gedrängt.

Viele Fahrerinnen und Fahrer kehren erst nach Wochen oder Monaten an ihren Betriebsstandort zurück. Ruhezeiten und private Freizeit werden im oder beim Führerhaus an Raststätten, Umschlags- oder Hafenanlagen verbracht. Selbst minimale Sozialstandards werden ihnen dabei vorenthalten. Die Einhaltung von deutschem und EU-Recht gilt es, durch wirksame Kontrollen zu gewährleisten.

Die Mindestlohn-Melde-Verordnung lässt zu, dass gebietsfremde Unternehmen nur unverbindliche Erstmeldungen für ein halbes Jahr abgeben, die sie bei Planänderungen nicht korrigieren müssen. Dies erschwert effektive Kontrollen. Weitere Wettbewerbsverzerrungen sind die Folge. Ein modernes Melde- und Kontrollsystem muss vor allem sicherstellen, dass gebietsfremde Transportunternehmen ihre Fahrten schnell und unkompliziert melden und korrigieren können.

Große Teile des deutschen Transportlogistikgewerbes sind diesen akuten Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt. Die Existenz vieler Unternehmen ist bedroht. Eine über Preise nicht zu schlagende Konkurrenz trifft die Unternehmen, die ohnehin massiv unter Druck stehen.

Wir müssen umgehend

- fairen Wettbewerb im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr ermöglichen,
- Lohn- und Sozialdumping unterbinden,
- die Haftung entlang der Logistikkette besser regeln,
- dem Umflaggen von Fuhrparkflotten und der Gründung von Briefkastenfirmen entgegenwirken,
- Sozialversicherungsbetrug noch stärker verfolgen und
- illegale Kabotage aufdecken.

Dazu muss auch das Recht in der Europäischen Union harmonisiert und Austausch und Abstimmung der Kontrollbehörden verbessert werden. Erforderlich ist insbesondere eine Konkretisierung der Sozialvorschriften und ihrer Auslegung durch die Mitgliedstaaten sowie eine stärkere Vereinheitlichung der Kontrollpraxis in Bezug auf das geltende Regelwerk im Straßengüterverkehr. Wo immer jedoch eine europäische Einigung zeitnah nicht erreichbar ist, müssen wir nationale Regelungen schaffen. Das EU-Recht darf Mitgliedstaaten, die hier vorangehen wollen, nicht ausbremsen.

Fachkräftemangel entgegenwirken

Die Transport- und Logistikbranche trifft der Fachkräftemangel bereits heute massiv. Es fehlen vor allem qualifizierte Berufskraftfahrerinnen und -fahrer. Ursachen hierfür sind vielfältig. Ein sich weiter verschärfender Personal-mangel wird sich auf die Lieferketten auswirken.

Die allmählich in Rente gehenden geburtenstarken Jahrgänge werden eine große Lücke hinterlassen. Die schwierigen sozialen Bedingungen lassen das Berufsbild für junge Menschen wenig attraktiv erscheinen. Dazu gehören der Arbeitsdruck im europäischen Wettbewerb, schlechte Bedingungen bei Unterwegsaufenthalten, die unbefriedigende Situation an Laderampen, die vermeintliche Unfallgefahr und familienunfreundliche Arbeitszeiten. Darüber hinaus müssen Auszubildende zur Berufskraftfahrerinnen/zum Berufskraftfahrer außerhalb ihrer eigentlichen Fahrtätigkeit eingesetzt werden, bis sie mit 18 Jahren eine Lkw-Fahrerlaubnis erwerben können. Die Abschaffung der Wehrpflicht verringerte zudem merklich die Zahl der Fahrer. Viele nutzten früher die Bundeswehrzeit, um ihre Fahrerlaubnis zu erwerben.

Auch in der Transport- und Logistikbranche verändern sich die Berufsbilder, neue Tätigkeiten und Anforderungen an die Qualifikation kommen hinzu. Einfache repetitive oder rein manuelle Tätigkeiten nehmen deutlich ab. Dezentralisierte Produktions- und Logistikprozesse erfordern immer mehr Überwachungs- und Kontrollfunktionen. Dazu ist umfangreiches Produktions- und Logistikwissen ebenso erforderlich, wie ein Verständnis der IT-Prozesse. Die Digitalisierung der Logistik erfordert umfassend Anpassungen in der betrieblichen Ausbildung, Schulungen in Unternehmen (Weiterbildung) und veränderte Studiengänge.

Zwangsläufig ist schon heute ein Kampf um die Talente feststellbar. Die Unternehmen werben sich gegenseitig qualifiziertes Personal ab. Speditionen müssen mehr selbst ausbilden. Die damit verbundenen Kosten können sie oft nicht aus eigener Kraft schultern und es wird zunehmend schwieriger, die wesentlichen Ausbildungsinhalte angemessen zu vermitteln.

Der Kraftfahrberuf hat ein schlechtes Image. Erfahrungen der Spediteure bei der Nachwuchssuche zeigen, dass dem schon in Schulen und Berufsschulen nicht hinreichend begegnet wird. Vielen Lehrenden, aber auch in der Bevölkerung insgesamt, mangelt es an genauerem Kenntnis des Berufsbildes. Dem gilt es entgegenzuwirken.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
 1. wettbewerbsverzerrende und unfaire Arbeitsbedingungen zu bekämpfen, indem
 - 1.1. das Mindestlohngesetz im grenzüberschreitenden Verkehr und im Kabotageverkehr für inländische und gebietsfremde Unternehmen wirksam kontrolliert wird,
 - 1.2. die Situation an den Laderampen verbessert wird, indem insbesondere die Verpflichtung zur Zusammenarbeit verschiedener Arbeitgeber nach § 8 des Arbeitsschutzgesetzes genutzt wird, so dass vorhandene Sanitär- und Pausenräume auch Fremdpersonal zugänglich gemacht werden müssen;
 2. die Meldepflichten und -systeme zur Umsetzung des Mindestlohngesetzes dahingehend zu überprüfen und anzupassen, dass
 - 2.1. effektivere Kontrollen möglich werden,
 - 2.2. bereits vorhandene Systeme und das neue Meldeportal verknüpft und die Zusammenarbeit verschiedener Behörden verbessert wird,
 - 2.3. ein digitaler Frachtbrief verpflichtend eingeführt wird und
 - 2.4. der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages jährlich einen Bericht erhält, der die Anzahl gebietsfremder Meldungen über grenzüberschreitende Verkehre und Kabotageverkehre sowie die aufgedeckten Verstöße und verhängten Bußgelder dokumentiert;
 3. dafür Sorge zu tragen, dass die Kontrollen in der Transport- und Logistikbranche intensiviert werden, indem
 - 3.1. die Überwachungsbehörden im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel gestärkt werden, insbesondere durch mehr Personal für

- Kontrollen, bessere Schulungen des Kontrollpersonals und Bündelung der Kontrollkompetenzen,
- 3.2. die Anzahl der Auswertungen digitaler Kontrollgeräte erhöht wird,
 - 3.3. Verstöße gegen Sozial-, Arbeits- und Steuerrecht im Transport- und Logistikgewerbe stärker und konsequenter sanktioniert werden;
4. dazu beizutragen, dass Image und Beschäftigungssituation im Transport und Logistiksektor attraktiver werden, indem
- 4.1. gezielte arbeitsmarktpolitische Strategien des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und der Bundesagentur für Arbeit zur Gewinnung von Berufskraftfahrerinnen und -fahrern erarbeitet werden, wobei
 - 4.2. frauenspezifische Fördermaßnahmen für den Einstieg in die Berufe des Sektors geschaffen werden,
 - 4.3. Ausbildungskooperationen mehrerer mittelständischer Transportunternehmen (Verbundausbildung) für die Kraftfahrausbildung unterstützt werden,
 - 4.4. ein bundesweites Modellprojekt zur Erleichterung des Übergangs zwischen Schule und Beruf ins Leben gerufen und
 - 4.5. der Einstieg in das Gewerbe für Zuwanderer erleichtert wird und entsprechende Weiterbildungen durch die Bundesagentur für Arbeit angeboten werden;
5. die Europäische Kommission aufzufordern, mit den EU-Mitgliedstaaten einen sozialen Dialog im Straßengüterverkehr voranzubringen, der
- 5.1. durch eine stärkere Betonung der Rechte auf soziale und wirtschaftliche Sicherheit, Gesundheit und Chancengerechtigkeit im Sozialprotokoll zu einer Harmonisierung von sozialen Standards im EU-Binnenmarkt beiträgt,
 - 5.2. atypische Beschäftigungsverhältnisse in den Blick nimmt,
 - 5.3. die sozialen Aspekte der sog. Straßenverkehrsinitiativen der Europäischen Kommission verstärkt thematisiert,
 - 5.4. die Abgrenzung von Selbstständigen zu Arbeitnehmern präzisiert;
6. sich im Rahmen der Straßenverkehrsinitiativen der Europäischen Kommission für die Überarbeitung der Verordnung (EG) 561/2006, insbesondere Art. 8 Abs. 8, zu Lenk- und Ruhezeiten einzusetzen, und dabei eine unionsweit eindeutig zu interpretierende Regelung des Verbringens von Wochenruhezeiten im Führerhaus zu schaffen,
- 6.1. die regelt, dass nur eine gewisse Anzahl verkürzter Wochenruhezeiten im Führerhaus verbracht werden darf,
 - 6.2. die regelt, dass das Verbot des Verbringens der regelmäßigen Wochenruhezeit im Fahrzeug nicht mehr missverstanden werden kann,
 - 6.3. dabei ist zu prüfen, ob bis zu dreiwöchige Rundläufe in Europa ermöglicht werden können, indem die zulässige Anzahl verkürzter

Wochenruhezeiten erhöht wird und eine angemessene Kompensation zur Nachholung der Ruhezeit am Heimatstandort ermöglicht wird;

7. gemeinsam mit der Europäischen Kommission zügig zu einem Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens Mindestlohn zu kommen und mit ihr zu verabreden, dass für grenzüberschreitende Verkehre und Kabotageverkehre der maßgebliche Mindestlohn zu zahlen ist;
8. gegenüber der Europäischen Kommission im Rahmen der Beratungen zu den Straßenverkehrsinitiativen dafür einzutreten, die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zu präzisieren und klarzustellen, dass
 - 8.1. die EU-Dienstleistungsfreiheit für grenzüberschreitende Transportleistungen in Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit nur auf eine „vorübergehende“ Betätigung in den jeweiligen Mitgliedstaaten beschränkt ist, und somit
 - 8.2. erneut verdeutlicht wird, dass Verkehre, die regelmäßig in einem anderen als dem Mitgliedstaat des jeweiligen Betriebsstandortes erbracht werden, nur unter Inanspruchnahme des Rechts auf Niederlassungsfreiheit erbracht werden können und gemäß dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 57 AEUV nicht von der Dienstleistungsfreiheit gedeckt sind;
9. die Europäische Kommission im Rahmen der Straßenverkehrsinitiativen zur Vorlage von Vorschlägen aufzufordern, die Auftragsvergabe und die Auftraggeberhaftung über die gesamte Unterauftragskette zu regeln und Unternehmen für Verfehlungen gebietsfremder Tochterunternehmen und Unterauftragnehmer haftbar zu machen, wie in § 7c GüKG auf nationaler Ebene bereits geregelt;
10. dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages im Frühjahr 2018 einen Bericht über die Umsetzung der in diesem Entschließungsantrag benannten Forderungen vorzulegen.“

Berlin, den 8. März 2017

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Martin Burkert
Vorsitzender

Thomas Lutze
Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Thomas Lutze

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/10882** in seiner 215. Sitzung am 26. Januar 2017 beraten und an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Finanzausschuss zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetz sollen im Wesentlichen redaktionelle Änderungen sowie Klarstellungen im GüKG, im FPersG, im Gesetz zur Regelung der Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern, im StVG und im KBA-Gesetz vorgenommen werden. Zudem soll die Gültigkeitsdauer der nationalen Erlaubnis an das europäische Recht angepasst und eine Ermächtigungsgrundlage für die Speicherung von Verstößen des Unternehmers und des Verkehrsleiters soll geschaffen werden. Zudem soll die Kabotagebestimmung im GüKG angepasst werden und die Aufbewahrungsmöglichkeit von Lenkzeitunterlagen zwecks Vereinfachung der Nachweispflichten soll verlängert werden.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/10882 in seiner 131. Sitzung am 8. März 2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)482.

Mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. hat er beschlossen, den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)482 anzunehmen.

Die Annahme des Entschließungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)481 empfiehlt er mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 101. Sitzung am 8. März 2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. dessen Annahme.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 18(23)91-7).

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 18/559) am 5. Dezember 2016 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes, des Fahrpersonalgesetzes, des Gesetzes zur Regelung der Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern, des Straßenverkehrsgesetzes und des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes (Bundesratsdrucksache 603/16) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Die Managementregeln und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft. Das Gesetz berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist nicht gegeben.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.“

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat zu dem Gesetzentwurf in seiner 94. Sitzung am 15. Februar 2017 die Durchführung einer öffentlichen Anhörung in einer Sondersitzung am 6. März 2017 beschlossen.

Der Ausschuss hat die Anhörung in seiner 97. Sitzung am 6. März 2017 durchgeführt. An der Anhörung nahmen als Sachverständige teil: Prof. Dr. Dirk Engelhardt vom Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung e.V. (BGL), Thomas Fiala vom Polizeipräsidium Köln, Dominique John vom Deutschen Gewerkschaftsbund (Faire Mobilität), Udo Skoppeck von der Actie in de Transport Germany und Ralph Werner von ver.di. Bei der Anhörung haben die Sachverständigen die soziale Situation der Kraftfahrer, sowie die Zustände auf LKW-Parkplätzen und an Grenzübergängen beschrieben. Es wurde erörtert, wie konkret die gesetzlichen Anforderungen an geeignete Schlafmöglichkeiten für LKW-Fahrer festzulegen sind und wie der diesbezügliche Vorschlag des Bundesrates zu bewerten ist. Zudem ging es um die Frage, inwieweit gesetzliche Vorgaben in Bezug auf die Verbringung von Ruhezeiten am Heimatort (europarechtlich) zulässig wären. Thematisiert wurde auch die Frage, in welchen Bereichen nationale Regelungen hier sinnvoll und möglich sind bzw. wo Regelungen auf europäischer Ebene anzustreben sind. Ebenfalls wurde erörtert, inwieweit Sanktionen für Regelverstöße auch den Fahrer treffen sollen und inwieweit sie auf den Unternehmer beschränkt bleiben sollen, ob die Einhaltung der geplanten Regelungen ausreichend kontrollierbar sein wird und inwieweit die derzeit erfolgenden Kontrollen ausreichend sind bzw. welche Verbesserungsmöglichkeiten dort bestünden (auch im Hinblick auf die Möglichkeiten durch den Einsatz von Digitaltechnik). Weiterhin war die Frage nach der Notwendigkeit einschlägiger Regelungen für Fahrzeuge unter 3,5 Tonnen ein Thema der Anhörung. Wegen der Ergebnisse der Anhörung im Übrigen wird auf das – auch im Internet verfügbare – Wortprotokoll der 97. Sitzung sowie auf die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen auf Ausschussdrucksache 18(15)476 A – C verwiesen, welche ebenfalls im Internet verfügbar sind.

In seiner 98. Sitzung am 8. März 2017 hat der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur den Gesetzentwurf abschließend beraten. Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Änderungsantrag eingebracht (Ausschussdrucksache 18(15)482), dessen Inhalt sich aus Teil a) der Beschlussempfehlung sowie aus dem Besonderen Teil dieses Berichts ergibt. Zudem haben die Fraktionen der CDU/CSU und SPD einen Entschließungsantrag eingebracht (Ausschussdrucksache 18(15)481), dessen Inhalt sich aus Teil b) der Beschlussempfehlung ergibt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, der Änderungsantrag der CDU/CSU und SPD beinhalte die Klarstellung, dass die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit nicht im Fahrerhaus verbracht werden dürfe und führe eine Sanktion für Zuwiderhandlungen ein. Eine europäische Regelung sei hier aus ihrer Sicht vorzugswürdig, habe aber noch nicht erreicht werden können. Daher habe man die Möglichkeit einer nationalen Regelung als zweitbeste Lösung gewählt. Mit der Regelung wolle man sowohl die Fahrer vor menschenunwürdigen Verhältnissen schützen, die Attraktivität des Berufs des Kraftfahrers verbessern, die Verkehrssicherheit erhöhen und einen Beitrag für faire Wettbewerbsbedingungen leisten. Zudem wolle man der Situation auf Rastplätzen an den Grenzen zu Ländern Rechnung tragen, die bereits durch nationale Regelungen Sanktionen in Bezug auf Verstöße gegen die Regelungen zur regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit eingeführt hätten. Der Gesetzentwurf sei ein erster Schritt, eine europäische Regelung sei notwendig und man müsse das Thema in der nächsten Wahlperiode wieder aufgreifen.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte, dass Unternehmen im Bereich des Straßengütertransports, die ihren Mitarbeitern faire Arbeitsbedingungen böten, unter Wettbewerbsdruck gerieten, weil andere Unternehmen die bestehenden Regelungen missachteten oder umgingen. Sie bedauerte, dass es in Bezug auf die Einhaltung der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten bislang nicht gelungen sei, eine europäische Regelung zu erreichen. Man müsse daher nun eine nationale Regelung schaffen. Die Bekämpfung von Sozialdumping und unwürdigen Arbeitsbedingungen bleibe aber nach wie vor auf der europäischen Agenda, denn es sei nicht möglich, alle Probleme national zu regeln. In Bezug auf Sprinter-Fahrzeuge gebe es ebenfalls Probleme. Man solle aber hier keine voreilige Regelung treffen, sondern sich ein seriöses Bild von der Lage machen und das Thema in der nächsten Wahlperiode aufgreifen. Was Regelungen zur Qualität von Schlafstätten der Fernfahrer angehe, sei das Fahrpersonalgesetz nicht die richtige Stelle für eine Regelung, sondern die Regelungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, dies es diesbezüglich auch schon gebe.

Die **Fraktion DIE LINKE** stellte fest, es fehle nach wie vor eine ausreichende Regelung zu Fahrzeugen unter 3,5 Tonnen, sowohl was die Frage von Übernachtungen in solchen Fahrzeugen betreffe, als auch in Bezug auf die Kontrolle solcher Fahrzeuge. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)482 schaffe – anders als der Vorschlag des Bundesrates – keine ausreichende Klarheit über die Anforderungen an geeignete Schlafmöglichkeiten für LKW-Fahrer. Dies sei aber nicht nur zum Schutz der Fahrer wichtig, sondern auch zum Schutz anderer Verkehrsteilnehmer, da nicht ausreichende Regenerationsmöglichkeiten für die Fahrer zu Unfällen durch Übermüdung führen könnten. In Bezug auf die Frage, ob bei Verstößen gegen die Regelungen zu Lenk- und Ruhezeiten nur der Unternehmer zur Verantwortung gezogen werden könne oder auch der Fahrer, müsse zumindest sichergestellt sein, dass ein Fahrer nur zur Verantwortung gezogen werden könne, wenn ihm ein Verstoß nachgewiesen werden könne, und nicht bereits dann, wenn er die Einhaltung der Regeln nicht belegen könne.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hob die Bedeutung der Ergebnisse der Anhörung am 6. März 2017 hervor, die weit über das aktuelle Beratungsthema hinausgingen. Die von den Koalitionsfraktionen in ihrem Änderungsantrag vorgeschlagenen Änderungen seien grundsätzlich ein guter Schritt. Offen sei aber, ob die angestrebte Regelung ausreichend rechtssicher sei. Die Vorschläge des Bundesrates zur Verbringung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit seien besser und klarer. Sie sprach sich zudem dafür aus, Sanktionen für Verstöße nur gegenüber den Unternehmen vorzusehen, welche die Dispositionen trafen, während die Fahrer darauf keinen Einfluss hätten. In Bezug auf den Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen sei nur zu kritisieren, dass dieser nicht zwei Jahre früher vorgelegt worden sei, denn nun sei es zu spät, um in der laufenden Wahlperiode noch etwas zu erreichen.

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)481 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. angenommen. Den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)482 hat er mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. angenommen. Den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/10882 hat der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)482 angenommen.

B. Besonderer Teil

Begründung zu den Änderungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 4a (§ 15 Absatz 4 Nummer 6)

Das Landverkehrsabkommen der Europäischen Union mit der Schweiz wurde, nachdem die Schweiz das nationale Recht entsprechend angepasst hat, am 1. Juni 2016 geändert. Die Vorschriften des Road Packages (unter anderem die Verordnungen 1071/2009, 1072/2009 sowie 1073/2009) und die Verordnung 1213/2010 zählen nach Anhang 1 des Abkommens zu den anwendbaren Vorschriften. Die Schweiz nimmt daher auch am europäischen Informationsaustausch teil.

Zu Nummer 6 (§ 17)

Es wird auf die Begründung zu Nummer 4a verwiesen.

Zu Artikel 2

Berufskraftfahrer sind gemäß der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 verpflichtet, Lenk- und Ruhezeiten einzuhalten. Aus der aus Artikel 8 Abs. 8 hervorgehenden Erlaubnis, die reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten unter bestimmten Voraussetzungen im Fahrzeug verbringen zu dürfen, ergibt sich im Umkehrschluss, dass eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit nicht im und um das Fahrzeug verbracht werden darf. Diese Auslegung vertritt auch die Europäische Kommission. Auf eine Anfrage von MdEP Mathieu Grosch stellte sie klar: „Legt der Fahrer die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten nicht am Standort ein, dürfen diese Zeiten nicht im Fahrzeug verbracht werden. Für die Durchsetzung dieser Vorschrift sind die Mitgliedsstaaten zuständig.“ (E-4333/07DE)

In der Praxis ist zu beobachten, dass auch in Deutschland viele Berufskraftfahrer gezwungen sind, diesem Verbot zuwider zu handeln. Dies gilt verstärkt, nachdem Belgien und Frankreich die Voraussetzung für eine Sanktionierung bei Zuwiderhandlungen geschaffen haben und somit verstärkt Parkplätze in Deutschland zum Verbringen der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit angesteuert werden. Dieser Entwicklung soll entgegen gewirkt werden.

Die relevanten Formulierungen im Fahrpersonalgesetz werden ergänzt, um im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 561/2006, Art. 8 Absätze 6 und 8 klarzustellen, dass im Umkehrschluss aus Art. 8 Absatz 8 die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit nicht im Fahrzeug verbracht werden darf. Eine Schlafmöglichkeit, bei der der Fahrer gezwungen ist, in unmittelbarer Umgebung seines Fahrzeugs zu bleiben oder an der ein für den Fahrer nutzbares Bett außerhalb des Fahrzeugs nicht zur Verfügung steht, ist keine geeignete Schlafmöglichkeit, da der Fahrer die aus Gründen der Straßenverkehrssicherheit und des Gesundheitsschutzes notwendige nachhaltige Regeneration, die Sinn und Zweck der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit ist, nicht erhalten kann.

Berlin, den 8. März 2017

Thomas Lutze
Berichtersteller