

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/2529 –

Kontrollen der Kabotageregeln und Entsenderichtlinien durch das Bundesamt für Güterverkehr und Zoll

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 21. Februar 2022 sind im Rahmen des EU-Mobilitätspakets I in Deutschland zahlreiche Änderungen im Bereich Markt- und Berufszugang zum gewerblichen Güterkraftverkehr in Kraft getreten. Teil des Pakets ist auch die Rückkehrpflicht für Fahrzeuge, die in der grenzüberschreitenden Beförderung eingesetzt werden, sowie die Einführung der „Abkühlphase“ nach der Durchführung von Kabotagebeförderungen.

Seit Inkrafttreten dieser Regelungen zeigt sich jedoch nach Ansicht der Fragesteller gewisser Nachbesserungsbedarf, insbesondere im Kombinierten Verkehr (KV): So werden laut Presseberichten die neuen Kabotageregeln nicht auf die straßenseitigen Transporte im Vor- und Nachlauf des internationalen Kombinierten Verkehrs angewendet (vgl. „Tagesspiegel Background“ vom 28. März 2022, zuletzt abgerufen am 27. Mai 2022 unter <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/deutschland-wendet-neue-kabotageregeln-nicht-an#:~:text=Deutschland%20hat%20sich%20dagegen%20entschieden,im%20internationalen%20Kombinierten%20Verkehr%20anzuwenden>).

Diese Ausnahmeregelung wird auch von großen Flotten osteuropäischer Speditionen genutzt, die dauerhaft an den Terminals stationiert sind, ohne eine Niederlassung in Deutschland zu betreiben. Dass diese Unternehmen von den Kabotageregeln ausgenommen sind, hat direkte Auswirkungen auf die Fahrerinnen und Fahrer. Diese campieren laut Berichten von Presse und Verbänden zum Teil unter unwürdigen Bedingungen an den Terminals (vgl. <https://www.eurotransport.de/artikel/westhafen-herne-sozialdumping-im-kv-terminal-10799434.html>). Neben sozialen und hygienischen Missständen beeinträchtigen die mangelhaften Erholungsmöglichkeiten des Fahrpersonals auch die Verkehrssicherheit. Vor diesem Hintergrund könnte aus Sicht der Fragesteller die Anwendung der neuen Kabotageregeln sowie der Rückkehrpflicht im Kombinierten Verkehr eine klare Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Fahrerinnen und Fahrer sowie für den Wettbewerb mit sich bringen.

In diesem Zusammenhang könnte nach Auffassung der Fragesteller eine neue Kontrollmöglichkeit eine Rolle spielen: Um Verstöße gegen die Kabotageregeln besser verfolgen zu können, wurde dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) in der vergangenen Wahlperiode durch eine Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes (BFStrMG) die Möglichkeit eingeräumt, auch auf

Mautdaten zuzugreifen (vgl. § 4 Absatz 3b BFStrMG). Außerdem ist seit dem 2. Februar 2022 die Registrierung des Grenzüberschritts in den Tachographen der Lkw obligatorisch. Es stellt sich die Frage, ob etwaige Verstöße mit den neuen Möglichkeiten besser aufgeklärt werden können.

1. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Anzahl der kleinen und mittelständischen Güterkraftverkehrsunternehmen in Deutschland in den Jahren 2020 und 2021 entwickelt?

Gemäß der durch das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) durchgeführten Erhebung zur „Struktur der Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs und des Werkverkehrs“ (kurz: „Unternehmensstatistik“) betrieben Ende Oktober 2020 in Deutschland 46 902 Unternehmen gewerblichen Güterkraftverkehr und damit 4,1 Prozent mehr als am Stichtag Ende Oktober 2015. Die Angaben werden vom BAG in einem fünfjährigen Turnus erhoben.

2. In wie vielen Fällen hat das BAG die im Mai 2021 eingeführte Zugriffsmöglichkeit auf Mautdaten zur Verfolgung von illegaler Kabotage bereits genutzt?

Falls bisher kein Zugriff auf die Mautdaten erfolgt sein sollte, warum nicht?

Das BAG hat im Zeitraum vom 1. Oktober 2021 bis 30. Juni 2022 insgesamt 337 Zugriffe auf die Mautdaten zum Zwecke der Verfolgung von Kabotageverstößen vorgenommen. Dem BAG ist die Nutzung der Mautdaten zur Ahndung von Kabotageverstößen erst seit dem 1. Oktober 2021 gestattet ist.

3. Wie erfolgt der Zugriff seitens des BAG auf die erforderlichen Mautdaten?

Der Zugriff erfolgt durch den Innendienst im Rahmen der Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren durch eine individuelle Zugriffsmöglichkeit des zuständigen Personals.

4. Werden die Mautdaten für weitere Zwecke verwendet, und wenn ja, für welche, und welche Erkenntnisse konnten auf dieser Grundlage bisher gewonnen werden?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 175 der Abgeordneten Martina Engelhardt-Kopf auf Bundestagsdrucksache 20/1355 verwiesen. Daneben dürfen und werden die Mautdaten seit Oktober 2021 in anonymisierter Form für statistische Zwecke und für Zwecke des Verkehrsmanagements verwendet (§ 9 Absatz 6 des Bundesfernstraßenmautgesetzes (BFStrMG)). Dahingehend werden die Mautdaten u. a. für statistische näherungsweise Abschätzungen von Fahrtenarten genutzt. Nach § 9 Absatz 7 BFStrMG werden die dort genannten Daten in regelmäßigen Abständen in anonymisierter Form an das Open-Data-Portal des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr in standardisierter Form übermittelt.

Belastbare Erkenntnisse liegen bislang nicht vor.

5. Wie werden die Daten der Tachographen zum Grenzübertritt genutzt?

Bei allen Kontrollen im Hinblick auf Kabotage Transporte, bei denen sich kein eindeutiger Fahrtverlauf anhand der vorzulegenden Unterlagen nachweisen lässt, werden die Daten des digitalen Fahrtenschreibers, insbesondere die der Grenzübertritte zur Überprüfung des Fahrtverlaufs und der im Kabotageverkehr geltenden Fristen mit herangezogen.

6. In wie vielen Fällen hat das BAG die Daten der Tachographen zum Grenzübertritt zur Verfolgung von illegaler Kabotage bereits genutzt?

Falls bisher kein Zugrücken auf die Daten erfolgt sein sollte, warum nicht?

Eine Anzahl der Fälle, in denen Daten des digitalen Fahrtenschreibers zur Überprüfung des Fahrtverlaufs genutzt wurden, liegt nicht vor.

7. Wie viele Kabotagefahrten gab es nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 2019 bis 2021?

Nach Angaben des Kraftfahrt-Bundesamtes wurden im Jahr 2019 rund 4,795 Millionen und im Jahr 2020 rund 5,399 Millionen Kabotagefahrten in Deutschland durchgeführt. Entsprechende Werte für das Jahr 2021 liegen noch nicht vor.

8. Wie viele Kontrollen der Kabotage durch das BAG gab es in den Jahren 2019 bis 2021?

16. Wie viele Kontrollen des BAG fanden an welchen deutschen KV-Terminals in den Jahren 2019 bis 2021 statt, um das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen eines Missbrauchs durch unbegrenzte und ununterbrochene Verkehrsdienste i. S. d. Artikel 10 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 beurteilen zu können, und wie viele Verstöße wurden dabei festgestellt?

Die Fragen 8 und 16 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Kontrollen des BAG im Güterkraftverkehrsrecht umfasst bei gebietsfremden Fahrzeugen u. a. die Prüfung, ob eine zulässige Kabotagebeförderung vorliegt. Im Jahr 2019 wurden 91 414 und 2020 75 248 Kontrollen im Güterkraftverkehrsrecht bei Gebietsfremden durchgeführt. Im ersten Halbjahr 2021 wurden 44 127 Kontrollen durchgeführt. Weitere Daten liegen noch nicht vor.

Die Überprüfung der Einhaltung der Kabotagebestimmungen durch gebietsfremde Unternehmen erfolgt im Rahmen dieser Kontrollen. Eine örtliche Zuordnung der Kontrollen liegt nicht vor.

9. Wie viele Beanstandungen bzw. Bußgeldbescheide wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 2019 bis 2021 zu Kabotageverstößen durch das BAG erlassen, und in welcher Höhe wurden durch das BAG Bußgelder verhängt?

Die Gesamtzahl der in den Jahren 2019 bis 2021 erlassenen Bußgeldbescheide wegen Kabotageverstößen und die insoweit insgesamt festgesetzten Bußgelder ergeben sich aus folgender Übersicht:

	Anzahl Bußgeldbescheide	Gesamtbetrag Bußgelder in Euro
2019	1 114	2 039 979
2020	1 274	2 397 151
2021	2 277	3 649 623

10. Wie viele Verstöße gegen die Kabotagebestimmungen im Jahr 2021 konnten durch das BAG aufgrund des Zugriffs auf Mautdaten aufgedeckt werden?

Im Zeitraum vom 1. Oktober 2021 bis zum 31. Dezember 2021 waren fünf zielführende Zugriffe auf die Mautdaten zu verzeichnen und im ersten Quartal 2022 lagen 17 zielführende Zugriffe vor.

11. Wie hoch war der Anteil ausländischer Unternehmen an den Verkehren im Vor- und Nachlauf des Kombinierten Verkehrs in Deutschland in den Jahren 2019 bis 2021 (bitte nach EU-Mitgliedstaaten, Europäischem Wirtschaftsraum (EWR) und Drittstaaten getrennt aufführen)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen Angaben vor.

12. Welche eigenen Erkenntnisse über fest stationierte Fahrzeugflotten gebietsfremder Unternehmen an den Terminals des Kombinierten Verkehrs (KV-Terminals) in Deutschland liegen der Bundesregierung vor, die nahezu ausschließlich Verkehre im Vor- und Nachlauf des Kombinierten Verkehrs fahren?
13. Welche eigenen Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Situation der Fahrerinnen und Fahrer gebietsfremder Speditionen vor, die nahezu ausschließlich Verkehre im Vor- und Nachlauf des Kombinierten Verkehrs fahren?

Die Fragen 12 und 13 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung verfügt diesbezüglich über keine Erkenntnisse.

14. Warum sich hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr gegen eine Anwendung der neuen Kabotage-Regelung für die Verkehre im Vor- und Nachlauf des internationalen Kombinierten Verkehrs entschieden?
15. Wie begründet die Bundesregierung, dass kein „Missbrauch durch unbegrenzte und ununterbrochene Verkehrsdienste in Form von Zu- oder Ablaufverkehren auf der Straße“ vorliegt?

Die Fragen 14 und 15 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Anwendung von Kabotageregelungen auf Transporte im Vor- und Nachlauf des internationalen Kombinierten Verkehrs ist gemäß Artikel 10 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nummer 1072/2009 nur möglich, wenn dies zur Vermeidung von Missbrauch erforderlich ist, der durch unbegrenzte und ununterbrochene Verkehrsdienste im Vor- und Nachlauf auf der Straße innerhalb des Mitgliedsstaats entstanden ist. Nach Auffassung der Bundesregierung ist es nicht erforderlich, die für den internationalen Kombinierten Verkehr geltende Rechtslage zu ändern.

17. Wie viele Verstöße dahingehend wurden durch das BAG festgestellt, dass ausländische Kraftfahrzeuge dauerhaft in Deutschland stationiert wurden, ohne sie in Deutschland zuzulassen?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen Informationen vor.

18. Wie bewertet die Bundesregierung eine Rückkehrpflicht für Fahrzeuge, die im Vor- und Nachlauf des internationalen Kombinierten Verkehrs eingesetzt werden?
19. Unterstützt die Bundesregierung eine Aussetzung der Rückkehrpflicht für Fahrzeuge (bitte begründen)?

Die Fragen 18 und 19 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Nach Auffassung der Bundesregierung leisten die erreichten Änderungen im Bereich der Regelungen zum Berufs- und Marktzugang einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen durch Sozialdumping und Scheinniederlassungen (Briefkastenfirmen). Hierzu trägt die Verpflichtung des Unternehmens bei, den Einsatz seiner Fahrzeugflotte so zu organisieren, dass Fahrzeuge nach spätestens acht Wochen des Einsatzes ohne Bezug zum Niederlassungsmitgliedstaat in diesen zurückkehren müssen.

20. Wie beabsichtigt die Bundesregierung, Verstöße gegen die im EU-Mobilitätspaket I beschlossene Rückkehrpflicht von Lkw in Deutschland zu verfolgen und zu ahnden?

Bei der regelmäßigen Rückkehrpflicht des Fahrzeugs handelt es sich um eine Organisationsverpflichtung des Unternehmers, welche in Deutschland im Rahmen von Betriebskontrollen durch die zuständigen Behörden am Betriebssitz überprüft wird. Es wird geprüft, ob eine Kontrolle der regelmäßigen Rückkehrpflicht künftig auch im Wege von Straßenkontrollen unter Zuhilfenahme der Daten aus dem intelligenten Fahrtenschreiber Version 2 erfolgen kann.

21. Wie viele Stellen für die Durchführung von Kontrollen sind derzeit im BAG vorgesehen, wie viele Stellen für die Durchführung von Kontrollen sind aktuell im BAG nicht besetzt, und warum konnten diese nicht besetzt werden?

Für den Straßenkontrolldienst stehen dem BAG 332 Planstellen und Stellen zur Verfügung, von denen 24 nicht besetzt sind. Zu den unbesetzten Stellen laufen die Einstellungsverfahren.

22. Plant die Bundesregierung, die Zahl der Stellen für Kontrollpersonal im BAG zu erhöhen oder zu verringern (bitte begründen)?

Nach Besetzung aller zur Verfügung stehenden Planstellen und Stellen wird der Kontrolldienst des BAG personell angemessen aufgestellt sein.

23. Welche Regelung gilt für Fahrpersonal, das nahezu ausschließlich Verkehre im Vor- und Nachlauf des Kombinierten Verkehrs fährt – das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) oder die am 2. Februar 2022 in Kraft getretene EU-Entsenderichtlinie (Richtlinie (EU) 2020/1057)?

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, Artikel 1 der Richtlinie (EU) 2020/1057 und des Handels- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich werden bei sog. Kombinierten Verkehren die Mindestarbeitsbedingungen gemäß § 2 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nicht angewandt, wenn sie Güterbeförderungen zwischen Mitgliedstaaten betreffen, bei denen die Zu- und Ablaufstrecke auf der Straße und der übrige Teil der Strecke auf der Schiene, einer Binnenwasserstraße oder auf See zurückgelegt werden, sofern die auf der Straße zurückgelegte Teilstrecke selbst aus bilateralen Beförderungen besteht.

24. Bis wann plant die Bundesregierung die Umsetzung der Entsenderichtlinie (Richtlinie (EU) 2020/1057) in deutsches Recht?

Die Richtlinie (EU) 2020/1057 ist zu einem großen Teil bereits umgesetzt. Zu Artikel 1 der Richtlinie (EU) 2020/1057 erarbeitet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) einen Entwurf zur Umsetzung der Entsendevorschriften dieser Richtlinie.

BMAS, BMF und BMDV haben sich zudem auf eine vorläufige Lösung für die Anwendung der Entsenderegelungen verständigt, die auf der Website des Zolls veröffentlicht wurde.

25. Beziehen nach Kenntnis der Bundesregierung gebietsfremde Lkw-Fahrerinnen und Lkw-Fahrer bei Kabotagetransporten in Deutschland den Mindestlohn, und wenn ja, wie wird die Einhaltung des Mindestlohns in diesem Bereich kontrolliert?

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, Artikel 1 der Richtlinie (EU) 2020/1057 und des Handels- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich finden die in § 2 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes geregelten Mindestarbeitsbedingungen auf Lkw-Fahrerinnen und -Fahrer Anwendung, die Kabotagebeförderungen in Deutschland durchführen. Hierzu zählt auch der Mindestlohn. Durch den ganzheitlichen Prüfungsansatz werden durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung fortwährend u. a. Verstöße gegen das Mindestlohngesetz aufgedeckt und geahndet. Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. u. a. zu Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 20/1223 verwiesen.

26. Wie viele Kontrollen zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie (Richtlinie (EU) 2020/1057) wurden seit deren Inkrafttreten im Februar 2022 durch die vom Bundesministerium der Finanzen beauftragte Behörde, den Zoll, dokumentiert?

Die FKS ist Teil einer nachgeordneten Behörde des BMF mit einem gesetzlich zugewiesenen Aufgabenspektrum, welches u. a. die Durchsetzung von Arbeitsbedingungen umfasst. Ein Auftragsverhältnis liegt demnach nicht vor.

Die FKS verfolgt bei ihren Prüfungen einen ganzheitlichen Prüfansatz, welcher alle in Betracht kommenden Prüfaufträge nach § 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes berücksichtigt. Eine Differenzierung nach verschiedenen Prüfaufträgen (z. B. „Kontrollen zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie“) ist daher nicht vorgesehen.

27. Wurden seit Inkrafttreten der Richtlinie im Februar 2022 Verstöße gegen die Entsenderichtlinie (Richtlinie (EU) 2020/1057) durch den Zoll dokumentiert, und wenn ja, wie viele?

Eine statistische Erfassung von Verstößen gegen die Richtlinie (EU) 2020/1057 erfolgt seitens der FKS nicht.

28. Kann der Zoll auf die im EU-Binnenmarkt-Informationssystem (IMI-Portal) hinterlegten Beschäftigungsdaten von gebietsfremden Lkw-Fahrerinnen und Lkw-Fahrern, die Kabotage Transporte in Deutschland durchführen, zurückgreifen?

Die Zollverwaltung kann auf die im EU-Binnenmarkt-Informationssystem (IMI-Portal) hinterlegten Beschäftigungsdaten von gebietsfremden Lkw-Fahrerinnen und -Fahrern, die Kabotage Transporte in Deutschland durchführen, zurückgreifen.

29. Welche Möglichkeiten besitzt der Zoll, um auf die Daten der Tachographen in den Lkw zurückzugreifen?

Die Zollverwaltung verfügt über Auslesegeräte für Fahrerkarten.

Alle weiteren Daten aus dem Fahrzeug selbst sind unter Hilfestellung der Zusammenarbeit Behörden (insb. BAG und Polizei) auslesbar oder im Nachgang beim Unternehmen anzufragen.

30. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung zu ergreifen, um Sozialdumping in den in den Terminals des Kombinierten Verkehrs und der Binnenhäfen zu unterbinden?

Das BAG als Kontrollbehörde des Bundes kontrolliert die Einhaltung der Sozialvorschriften des Güterkraftverkehrsrechts und wird Verstöße gegen Rechtsvorschriften weiter konsequent verfolgen.

