



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 21.11.2014  
COM(2014) 709 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zur Harmonisierung  
bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und der Richtlinie 2002/15/EG zur  
Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des  
Straßentransports ausüben, im Zeitraum 2011-2012**

**(27. Bericht der Kommission über die Anwendung der Sozialvorschriften im  
Straßenverkehr)**  
{SWD(2014) 342 final}

## **I. Einleitung**

Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Durchführung und Durchsetzung der vier zusammenhängenden Rechtsakte über Sozialvorschriften im Straßenverkehr auf Seiten der Mitgliedstaaten. Diese Rechtsakte sind: die Verordnung (EG) Nr. 561/2006<sup>1</sup>, in der Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Berufskraftfahrer niedergelegt sind; die Richtlinie 2006/22/EG<sup>2</sup>, in der Mindestanforderungen für die Durchsetzung dieser Vorschriften festgelegt sind; die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85<sup>3</sup> des Rates über Kontrollgeräte, d. h. das wichtigste Instrument zur Überwachung der Einhaltung der Sozialvorschriften durch die Fahrer, und die Richtlinie 2002/15/EG<sup>4</sup> mit ergänzenden Vorschriften zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben (im Folgenden: „Richtlinie über Arbeitszeiten im Straßenverkehr“).

Nach Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre die notwendigen Informationen, damit diese einen Bericht über die Durchführung besagter Verordnung und über die Entwicklungen auf dem betreffenden Gebiet erstellen kann. Nach Artikel 13 der Richtlinie 2002/15/EG erstatten die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre über die Durchführung dieser Richtlinie Bericht und teilen hierbei die Standpunkte der Sozialpartner mit. Die Berichte zur Richtlinie 2002/15/EG und zur Verordnung (EG) Nr. 561/2006 können in einem einzigen Dokument zusammengefasst werden, da sich beide Rechtsakte auf denselben Zweijahreszeitraum beziehen und einander ergänzende Vorschriften für Berufskraftfahrer enthalten.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf den Zeitraum 2011-2012. Er beruht vorwiegend auf den Berichten der Einzelstaaten, die bis zum 30. September 2013 eingereicht werden mussten.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1).

<sup>2</sup> Richtlinie 2006/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 36).

<sup>3</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. L 370 vom 31.12.1985, S. 8), aufgehoben durch die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 1).

<sup>4</sup> Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben (ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 35).

Er soll einen Überblick darüber bieten, wie die Mitgliedstaaten die oben angeführten zusammenhängenden Rechtsakte umgesetzt haben, und die wesentlichen Herausforderungen bei der Durchsetzung und Anwendung der geltenden Vorschriften beleuchten. Inhalt des Berichts sind sowohl quantitative als auch qualitative Angaben zu Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände, zu den festgestellten Zuwiderhandlungen sowie zur Umsetzung der Richtlinie über Arbeitszeiten im Straßenverkehr. Ergänzt wird der Bericht der Kommission durch ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen mit näheren Angaben zu Sanktionen und zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, Stellungnahmen der Strafverfolgungsbehörden und ausführlichen statistischen Daten.

Der Bericht besteht aus vier Kapiteln, in denen die Umsetzung der Sozialgesetzgebung unter verschiedenen Aspekten behandelt wird. In Kapitel I werden die Qualität der von den Einzelstaaten übermittelten Angaben und die Pünktlichkeit dieser Meldungen zusammengefasst. In Kapitel II werden die quantitativen Angaben der Einzelstaaten über Kontrollen und Zuwiderhandlungen umfassend analysiert, und in Kapitel III wird die Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG in den Mitgliedstaaten zusammenfassend beschrieben. In Kapitel IV werden die wesentlichen Schlussfolgerungen dargelegt.

Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, das diesem Bericht beigelegt ist, werden die Ziele und die wichtigsten Vorschriften der Sozialgesetzgebung im Straßenverkehr sowie weitere Aspekte und ausführliche Statistiken über die Ergebnisse der Kontrollen beschrieben.

### **Übermittlung der Daten**

Die Berichte der Einzelstaaten über die Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG und der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 sind in Form des durch die Entscheidung 2009/810/EG der Kommission<sup>5</sup> vorgegebenen Berichtsmusters zu erstellen. Dieses Berichtsmuster wird den Berichtspflichtigen beider Rechtsakte gleichermaßen gerecht und gewährleistet mittels eines interaktiven Berichtsformats die Zusammenstellung der wesentlichen quantitativen und qualitativen Daten, die in den vorliegenden Bericht einfließen.

Die Kommission stellt fest, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Berichte im Allgemeinen in höherer Qualität und mit größerer Pünktlichkeit ablieferten als in den Vorjahren, und fordert sie auf, dies auch weiterhin so zu halten. Dies gilt insbesondere für die Angaben zur Durchführung der Richtlinie (EG) Nr. 561/2005. Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, das diesen Bericht ergänzt (im Folgenden: „das Begleitdokument“), wird die Übermittlung der Daten im Einzelnen beschrieben.

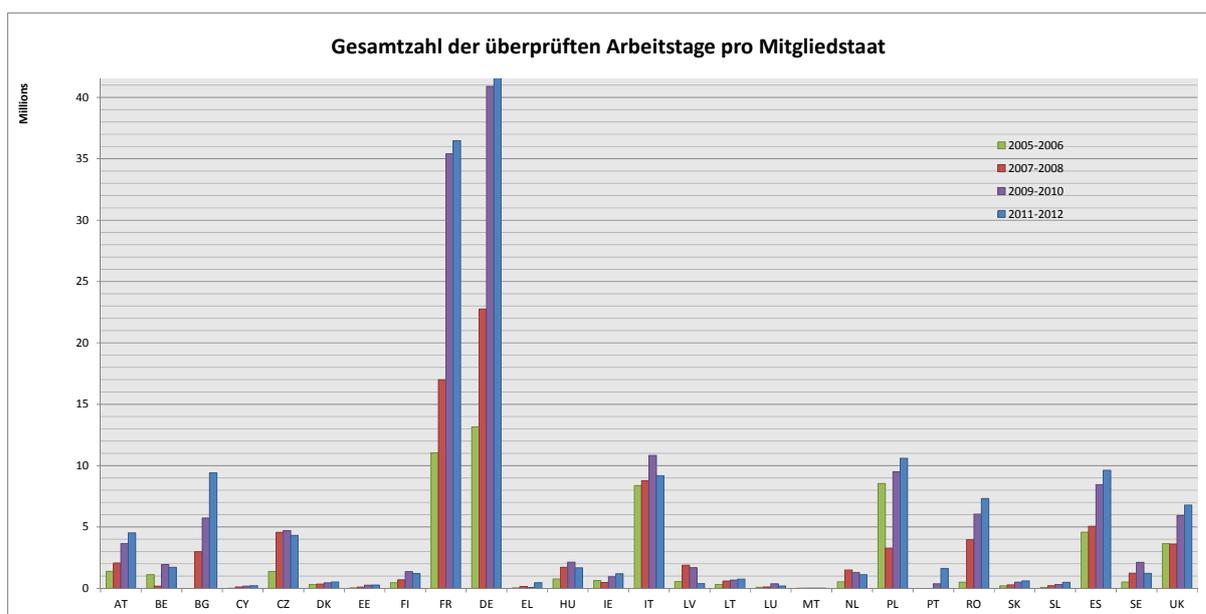
---

<sup>5</sup> Entscheidung 2009/810/EG der Kommission vom 22. September 2008 über das in Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates genannte Berichtsmuster (ABl. L 289 vom 5.11.2009, S. 9).

## II. Analyse der Angaben zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006

### 1. Kontrollen

Nach Artikel 2 der Richtlinie 2006/22/EG sollten 2011 und 2012 bei den Kontrollen mindestens 3 % der Tage überprüft werden, an denen Fahrer von in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 fallenden Fahrzeugen arbeiten<sup>6</sup>.



**Schaubild 1 – Gesamtzahl der überprüften Arbeitstage pro Mitgliedstaat**

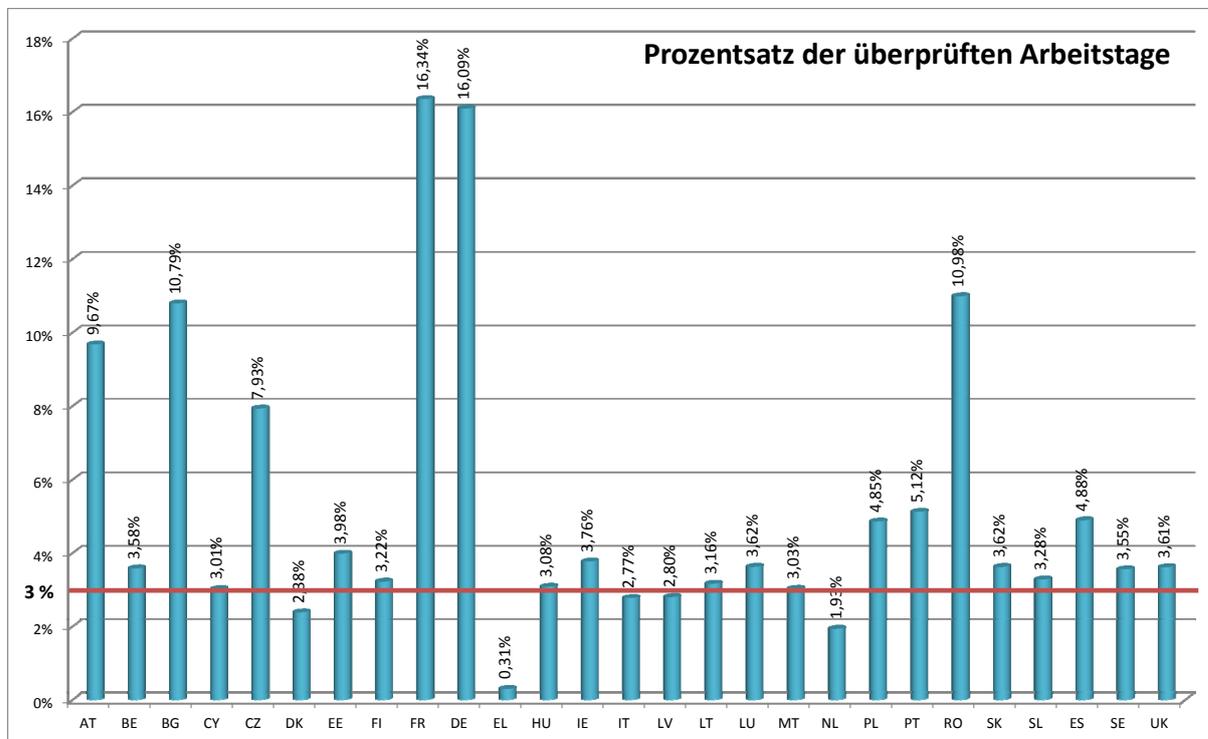
Schaubild 1 bietet einen Überblick über die in den Mitgliedstaaten überprüften Arbeitstage im laufenden Berichtszeitraum und in früheren Berichtszeiträumen. **Im Durchschnitt ist die Gesamtzahl der in der EU überprüften Arbeitstage von knapp 146 Millionen auf rund 158,6 Millionen bzw. um 8,7 % gestiegen.** Dieser Anstieg bestätigt, dass die Mitgliedstaaten insgesamt entschlossen sind, die Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr strenger zu kontrollieren. Bemerkenswerterweise wurden alle Kontrollen in sämtlichen Mitgliedstaaten von deutlicher weniger Kontrollbeamten vorgenommen.

Bei genauerer Betrachtung des Verhältnisses zwischen der Zahl der überprüften Arbeitstage und der dafür vorgeschriebenen Mindestzahl (Schaubild 2) wird erkennbar, dass die meisten Mitgliedstaaten eine größere Anzahl Kontrollen vorgenommen haben, als durch die Richtlinie 2002/22/EG vorgeschrieben. Die Mitgliedstaaten, beispielsweise Griechenland, die

<sup>6</sup> Dieser Mindestanteil wird für jeden Mitgliedstaat unter Zugrundelegung der Gesamtzahl der geleisteten Arbeitstage pro Fahrer im Zweijahreszeitraum und der Gesamtzahl der diesen Verordnungen unterliegenden Fahrzeugen berechnet. Aus der Multiplikation dieser beiden Faktoren ergibt sich die Gesamtzahl der Arbeitstage aller Fahrer von Fahrzeugen, die in den Geltungsbereich dieser Verordnungen fallen; und 3 % dieser Gesamtzahl ergeben die Mindestzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat durchzuführenden Kontrollen.

Niederlande, Dänemark, Italien und Lettland, die diese Mindestzahl nicht erreicht haben, werden aufgefordert, diesen Mangel durch geeignete Maßnahmen zu beheben. Die Kommission wird prüfen, ob Maßnahmen erforderlich sind, um die ordnungsgemäße Anwendung der Richtlinie 2006/22/EG zu gewährleisten.

Im Begleitdokument wird die Einhaltung der Mindestvorgaben im Einzelnen beschrieben.



**Schaubild 2 – Prozentsatz der überprüften Arbeitstage pro Mitgliedstaat**

Was das Verhältnis zwischen den Kontrollarten anbelangt, so werden nach Artikel 2 der Richtlinie 2006/22/EG mindestens 30 % aller überprüften Arbeitstage bei Straßenkontrollen und mindestens 50 % der überprüften Arbeitstage bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Unternehmen geprüft. Dabei ist zu beachten, dass bei der Berechnung dieser prozentualen Aufteilung nach Artikel 2 der Richtlinie 2006/22/EG nicht die Mindestzahl der zu überprüfenden Arbeitstage, sondern die Zahl der vom jeweiligen Mitgliedstaat tatsächlich überprüften Arbeitstage zugrunde gelegt wird. Allerdings wurden im aktuellen Berichtszeitraum vorwiegend Straßenkontrollen durchgeführt. **Durchschnittlich handelte es sich bei mehr als 80 % der Kontrollen um Straßenkontrollen, was gegenüber dem Anteil von 82 % im vorigen Berichtszeitraum eine geringfügige Verbesserung darstellt.** Irland blieb als einziger Mitgliedstaat unterhalb der Mindestzahl von Straßenkontrollen.

### 1.1 Straßenkontrollen

Insgesamt wurden im Zeitraum 2011-2012 mehr als 8,6 Millionen<sup>7</sup> Fahrzeuge und rund 8,7 Millionen Fahrer bei Straßenkontrollen überprüft. Diese Zahlen bedeuten einen Rückgang um 11,3 % bzw. 19,4 % gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum und sind durch eine entsprechende Erhöhung der Zahl von Kontrollen auf dem Betriebsgelände bedingt. Die gegenüber der Zahl der Fahrzeuge höhere Zahl der Fahrer ist auf zwei Gründe zurückzuführen: Doppelbesetzungen und das Ausbleiben der Angaben Dänemarks über die Zahl der bei Straßenkontrollen überprüften Fahrzeuge.

Mehrheitlich wurden in den Mitgliedstaaten Fahrzeuge und Fahrer aus dem eigenen Staat überprüft, auf sie entfielen 69 % bzw. 68 % aller Straßenkontrollen. Lediglich in acht Mitgliedstaaten, nämlich Belgien, Frankreich, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowenien und Ungarn, wurden umgekehrt mehr Fahrzeuge oder Fahrer aus anderen Staaten kontrolliert. Dies ist in einigen Fällen auf die Größe oder die geografische Lage dieser Mitgliedstaaten zurückzuführen. Im Begleitdokument wird die Verteilung genau aufgeschlüsselt. Da die Nichtdiskriminierung einen allgemeinen Grundsatz der Unionsverträge darstellt, kann die Kommission Maßnahmen in Erwägung ziehen, die geeignet sind, in den Mitgliedstaaten, in denen gebietsfremde Fahrer und Unternehmen häufiger kontrolliert werden, eine Gleichbehandlung zu gewährleisten.

### 1.2 Kontrollen auf dem Betriebsgelände

Im Hinblick auf die Zahl der von den Mitgliedstaaten überprüften Unternehmen ist ein deutlicher Fortschritt zu verzeichnen, da sie sich gegenüber dem Berichtszeitraum 2007-2008 nahezu verdoppelt hat. In den Jahren 2011-2012 belief sie sich auf 146 000<sup>8</sup>, was gegenüber 103 000 im vorigen Berichtszeitraum eine Steigerung um 42 % bedeutet. Auf Betriebsgeländen wurden mehr als 31,7 Mio. Arbeitstage überprüft, womit sich die Zunahme dieser Kontrollen verlangsamt; während sie zwischen den Berichtszeiträumen 2007-2008 und 2009-2010 um 79 % gestiegen waren, betrug die Zunahme zwischen dem aktuellen und dem vorigen Berichtszeitraum nun 20 %. Die Dynamik dieser Entwicklung ist im Zusammenhang mit der Anhebung der Mindestanzahl in den früheren Berichtszeiträumen zu bewerten<sup>9</sup>. Die verstärkten Kontrollen auf dem Betriebsgelände sind darauf zurückzuführen, dass die Anzahl der bei Straßenkontrollen und auf dem Betriebsgelände überprüften Arbeitstage insgesamt um 8,7 % zunahm und zugleich die Anzahl der bei Straßenkontrollen überprüften Fahrzeuge und Fahrer zurückging.

## **2. Zuwiderhandlungen**

---

<sup>7</sup> Dänemark übermittelte keine Angaben über die Zahl der bei Straßenkontrollen überprüften Fahrzeuge.

<sup>8</sup> Finnland reichte für den Berichtszeitraum 2011-2012 keine Angaben zur Zahl der bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände überprüften Unternehmen ein. Finnland, Luxemburg, Spanien und Schweden reichten für den Zeitraum 2009-2011 keine Angaben zur Zahl der überprüften Unternehmen ein.

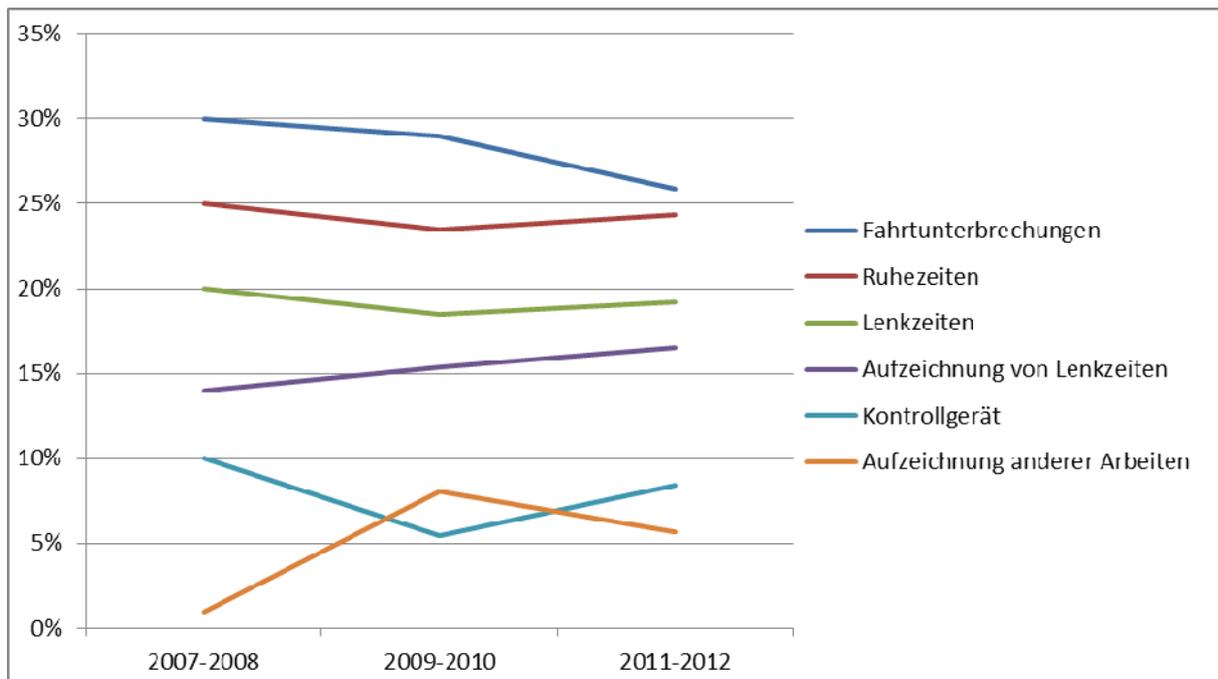
<sup>9</sup> Im Jahr 2008 stieg die Mindestvorgabe von 1 % auf 2 %, und 2010 stieg sie auf 3 %; im aktuellen Berichtszeitraum hingegen blieb sie unverändert.

Alle Mitgliedstaaten übermittelten, wenn auch mit unterschiedlicher Genauigkeit, Angaben zu den festgestellten Zuwiderhandlungen. **Nachdem während der vorangegangenen sechs Jahre im Zusammenhang mit der Heraufsetzung der Mindestzahl der zu prüfenden Arbeitstage auf europäischer Ebene eine erhebliche und anhaltende Zunahme von Zuwiderhandlungen gemeldet worden war, ist im aktuellen Berichtszeitraum, in dem die festgestellten Zuwiderhandlungen gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum um 14 % zurückgegangen sind, die umgekehrte Entwicklung zu verzeichnen.** Dieser Wert sollte im Zusammenhang damit gesehen werden, dass die Zahl der überprüften Arbeitstage um 8,7 % gesteigert wurde. In absoluten Zahlen entspricht er einem Rückgang von 4,5 Millionen Zuwiderhandlungen im Berichtszeitraum 2009-2010 auf rund 3,9 Millionen Zuwiderhandlungen im aktuellen Berichtszeitraum. Diese Veränderung könnte darauf schließen lassen, dass die Sozialvorschriften dank gefestigter Durchsetzungsverfahren und ihrer besseren Bekanntheit bei den Fahrern genauer eingehalten werden. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Kontrollergebnisse nicht durch Manipulationen an den Fahrtenschreibern erheblich verfälscht wurden.

Aus der nachstehenden Tabelle geht hervor, dass sich das Verhältnis der verschiedenen Arten von Zuwiderhandlungen gegenüber den vorigen Berichtszeiträumen kaum geändert hat. Dem leichten Rückgang bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über Fahrtunterbrechungen und über die Aufzeichnung anderer Arbeiten steht ein Anstieg der Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die Aufzeichnung der Lenkzeiten und über das Kontrollgerät gegenüber.

<b>Zeit- raum</b>	<b>Fahrtunter- brechungen</b>	<b>Ruhe- zeiten</b>	<b>Lenk- zeiten</b>	<b>Aufzeich- nung von Lenkzeiten</b>	<b>Kontroll- gerät</b>	<b>Aufzeich- nung anderer Arbeiten</b>
2011- 2012	26 %	24 %	19 %	17 %	8 %	6 %
2009- 2010	29 %	23 %	18 %	15 %	5 %	8 %
2007- 2008	30 %	25 %	20 %	14 %	10 %	1 %

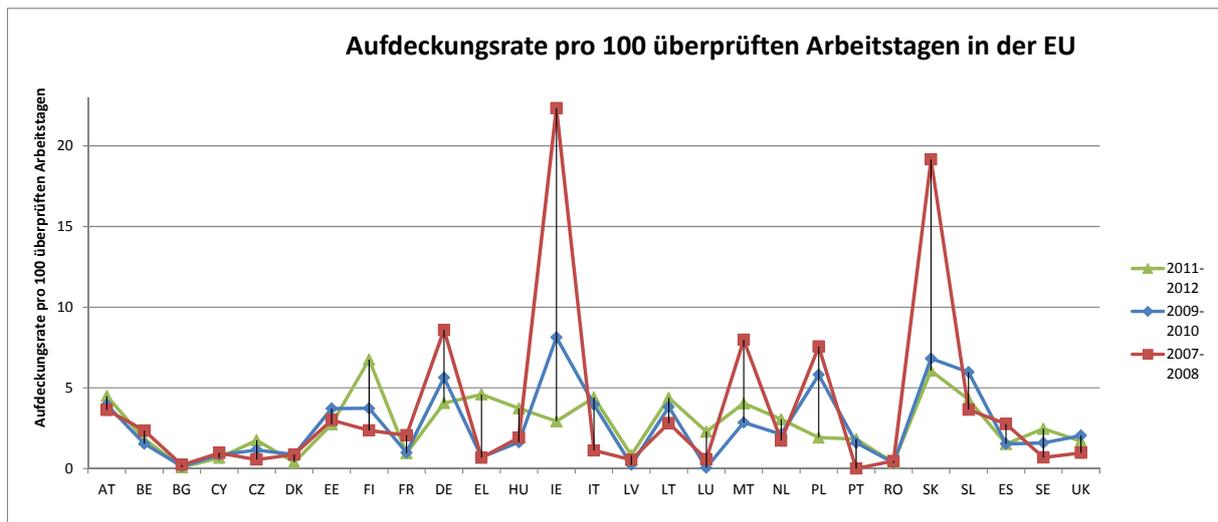
**Tabelle 1 – Kategorien der bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände festgestellten Zuwiderhandlungen**



**Schaubild 3 – Kategorien der bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände festgestellten Zuwiderhandlungen**

Die Kategorien der bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände festgestellten Zuwiderhandlungen werden im Begleitdokument getrennt beschrieben.

Im Vergleich zum vorigen Berichtszeitraum ist die Durchschnittsquote der festgestellten Zuwiderhandlungen 2011-2012 deutlich um 22 % zurückgegangen und entsprach 2,43 Zuwiderhandlungen pro 100 überprüften Arbeitstagen. Da die Aufdeckungsrate bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände dreimal so hoch ist wie bei Straßenkontrollen, sind **Kontrollen auf dem Betriebsgelände offenbar wirkungsvoller als zufällige Straßenkontrollen**. Allerdings ist zu vermerken, dass die Aufdeckungsrate bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände im vorigen Berichtszeitraum fünfmal so hoch war wie bei Straßenkontrollen. Diese Veränderung ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Aufdeckungsrate bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände von 8,65 % in den Jahren 2009-2010 auf 5,29 % im aktuellen Berichtszeitraum zurückgegangen ist. Bei den Aufdeckungsraten sind erhebliche Abweichungen zu verzeichnen, sie reichen von 0,01 pro 100 überprüften Arbeitstagen in Bulgarien bis zu 22,38 in Deutschland. Der im Durchschnitt der EU zu verzeichnende Rückgang der Aufdeckungsraten bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände scheint u. a. darauf zurückzuführen sein, dass Deutschland, auf das auch in diesem Berichtszeitraum der größte Anteil (53,9 %) aller auf dem Betriebsgelände festgestellten Zuwiderhandlungen entfällt, erheblich weniger Zuwiderhandlungen gemeldet hat (ein Rückgang von 27 %).



**Schaubild 4 – Zahl der festgestellten Zuwiderhandlungen pro 100 überprüften Arbeitstagen in den Jahren 2007-2008, 2009-2010 und 2011-2012**

Obwohl die Zahl der pro Berichtszeitraum festgestellten Zuwiderhandlungen<sup>10</sup> in den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise schwankt, nimmt sie im Durchschnitt erkennbar ab, was unter Berücksichtigung der gestiegenen Zahl der überprüften Arbeitstage besonders deutlich hervortritt. Im Begleitdokument werden die Aufdeckungsraten der Mitgliedstaaten im Einzelnen beschrieben. Diese **Abweichungen zwischen den Aufdeckungsraten machen deutlich, dass die Europäische Union bei der Durchsetzung noch bei Weitem keinen harmonisierten Rechtsraum geschaffen hat, da hierfür in unterschiedlichem Maße Ressourcen bereitgestellt werden, die Einhaltung der Straßenverkehrsgesetze auf unterschiedliche Weise überprüft wird und Zuwiderhandlungen unterschiedlich sanktioniert werden.**

### 2.1 Bei Straßenkontrollen festgestellte Zuwiderhandlungen

Im Zeitraum 2011-2012 wurden bei Straßenkontrollen EU-weit 2,2 Millionen Zuwiderhandlungen festgestellt, dies entspricht 58 % aller bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände insgesamt festgestellten Zuwiderhandlungen. Diese Zahl ist gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum um nahezu 50 000 bzw. 2 % zurückgegangen. Auf 100 überprüfte Arbeitstage entfielen 1,74 festgestellte Zuwiderhandlungen, im vorigen Berichtszeitraum hatte dieser Wert bei 1,9 gelegen.

Die Zuwiderhandlungen wurden zu durchschnittlich 64 % bei Fahrzeugen aus dem jeweils eigenen Mitgliedstaat<sup>11</sup> festgestellt, ein Anteil, der damit korreliert, dass 69 % aller in Europa überprüften Fahrzeuge dem jeweiligen Mitgliedstaat zuzuordnen sind. In manchen

<sup>10</sup> Im Begleitdokument werden die Veränderungen in bestimmten Mitgliedstaaten im Einzelnen beschrieben.

<sup>11</sup> In Dänemark belief sich die Zahl der im Zusammenhang mit ausländischen Unternehmen festgestellten Zuwiderhandlungen auf 90 %. Dieses Ergebnis ist jedoch nicht repräsentativ, da die Datengrundlage für die Berechnung große Lücken aufwies. Aus diesem Grund wurde dieser Wert nicht in die Berechnung des europäischen Durchschnitts einbezogen.

Mitgliedstaaten betreffen die festgestellten Zuwiderhandlungen allerdings vorwiegend Unternehmen aus anderen Staaten, nämlich in Luxemburg (75 %), Belgien (72 %), Litauen (59 %), Schweden (57 %), Bulgarien (56 %), Slowenien (55 %), Österreich (55 %), Frankreich (54 %) und im Vereinigten Königreich (53 %). Dieser Umstand ist darauf zurückzuführen, dass in allen diesen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Bulgarien, Schweden und dem Vereinigten Königreich, Fahrzeuge aus anderen Staaten häufiger kontrolliert wurden. Im Falle der drei genannten Mitgliedstaaten wurde bei ausländischen Unternehmen eine unverhältnismäßig höhere Zahl von Zuwiderhandlungen festgestellt. Dies gilt insbesondere für Bulgarien, wo 56 % der Zuwiderhandlungen auf ausländische Fahrzeuge entfielen, die 25 % aller kontrollierten Fahrzeuge ausmachten, und für Schweden, wo 34 % der Kontrollen ausländische Fahrzeuge betrafen, auf die schließlich 57 % aller festgestellten Zuwiderhandlungen entfielen. Die Zunahme der Zuwiderhandlungen durch Gebietsfremde in Schweden könnte Anlass zu ernster Besorgnis bieten, da ihr Anteil im Vergleich zum vorigen Berichtszeitraum von 31 % auf 57 % gestiegen ist. Bemerkenswerterweise hat sich derselbe Trend in Mitgliedstaaten wie Belgien, Bulgarien, Frankreich, Luxemburg, Slowenien und dem Vereinigten Königreich seit dem vorigen Berichtszeitraum verfestigt.

## 2.2 Bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände festgestellte Zuwiderhandlungen

Im aktuellen Berichtszeitraum meldeten die Mitgliedstaaten insgesamt mehr als 1,6 Millionen Zuwiderhandlungen, die bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Unternehmen festgestellt wurden, was 42 % aller Zuwiderhandlungen insgesamt entspricht. Dies bedeutet einen Rückgang gegenüber dem vorigen Zweijahreszeitraum um 26 %. Diese Werte sind im Zusammenhang mit der Zahl der überprüften Unternehmen zu sehen, die um 42 % gestiegen ist<sup>12</sup>. Unter Berücksichtigung dieser beiden Aspekte ist bei der Einhaltung von Sozialvorschriften eine echte Verbesserung festzustellen.

Im Hinblick auf die Häufigkeit der pro 100 überprüften Arbeitstage gemeldeten Zuwiderhandlungen ist mit einem Sinken des europäischen Durchschnitts von 8,65 auf 5,29 eine günstige Entwicklung zu verzeichnen. Im Zusammenhang mit dem gleichzeitig zu beobachtenden Rückgang der bei Straßenkontrollen festgestellten Zuwiderhandlungen ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Maßnahmen, die auf eine strengere Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr abzielen, erste Ergebnisse zeitigen.

## III. Analyse der Daten zur Durchführung der Richtlinie über Arbeitszeiten im Straßenverkehr (Richtlinie 2002/15/EG)

### **1. Einleitung**

Gegenstand dieses Kapitels ist die Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG, auch „Richtlinie über Arbeitszeiten im Straßenverkehr“ genannt, von Seiten der Mitgliedstaaten in den Jahren 2011-2012. Nach Artikel 13 dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle zwei Jahre über die Durchführung dieser Richtlinie Bericht zu erstatten und

---

<sup>12</sup> Siehe Fußnote 12.

hierbei die Standpunkte der Sozialpartner auf einzelstaatlicher Ebene mitzuteilen. Die beschreibenden Teile des Begleitdokuments befassen sich mit der Umsetzung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten, den Einschätzungen der Akteure über ihre Durchführung und Überwachung, den Kontrollregelungen in den Mitgliedstaaten und den Problemen bei der Durchsetzung.

## **2. Richtlinie 2002/15/EG**

Diese Richtlinie enthält unter anderem Vorschriften zur Einhaltung angemessener Ruhepausen während der Arbeitszeiten, zur durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit und zur Nachtarbeit. Sie ergänzt die Vorschriften über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten, die in der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 niedergelegt sind.

Da in dieser Richtlinie bestimmte Vorschriften über die Arbeitszeiten niedergelegt sind, die sich spezifisch auf den Straßenverkehrssektor beziehen, gilt sie als „lex specialis“ zur allgemeinen Richtlinie 2003/88/EG<sup>13</sup> über die Arbeitszeit, in der grundlegende Regelungen für die Arbeitszeitgestaltung aller Arbeitnehmer vorgeschrieben sind. Allerdings sieht auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Artikel 31 Bestimmungen zu Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen vor, die bei der Umsetzung des EU-Rechts beachtet werden müssen. Darüber hinaus sind auch eine Reihe grundlegender Schutzvorschriften, die in der allgemeinen Arbeitszeitrichtlinie beispielsweise über den Jahresurlaub und unentgeltliche Untersuchungen des Gesundheitszustands für Nachtarbeiter niedergelegt sind, auf im Straßenverkehr tätiges Fahrpersonal anwendbar.

## **3. Übermittlung und Qualität der nationalen Berichte**

Die Kommission hat ein gemeinsames Berichtsmuster eingeführt, um den Mitgliedstaaten die Berichterstattung zu erleichtern, den Verwaltungsaufwand zu verringern und zu verhindern, dass die Berichte der Mitgliedstaaten mit übermäßiger Verspätung eingereicht werden. Allerdings sind bei der Qualität der übermittelten Berichte erhebliche Unterschiede festzustellen. Die Niederlande stellten mit der Bemerkung, es gebe keine Veränderungen gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum, keinerlei Informationen zur Verfügung. Mehrere Mitgliedstaaten<sup>14</sup> reichten unvollständige Berichte ein. In ihrer Mehrheit enthielten die nationalen Berichte Angaben zur Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG und zur Bewertung ihrer Wirksamkeit. Aufgrund der Unvollständigkeit der eingereichten Berichte können die Ergebnisse der Analyse allerdings nicht als repräsentativ für die gesamte Europäische Union betrachtet werden.

## **4. Aspekte der Durchführung in den Mitgliedstaaten**

---

<sup>13</sup> Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9).

<sup>14</sup> Belgien, Lettland, die Niederlande, Rumänien, Schweden, Ungarn und Zypern.

Das Begleitdokument bietet einen Überblick über die Rechtsakte, mit denen die Richtlinie 2002/15/EG auf nationaler Ebene umgesetzt wurde. Im hier behandelten Berichtszeitraum meldeten zahlreiche Mitgliedstaaten Änderungen ihres Rechtsrahmens, **mit denen selbständige Fahrer in den Geltungsbereich der Vorschriften einbezogen wurden**, namentlich Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Irland, Luxemburg, Malta (noch nicht abgeschlossen), Polen, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich.

Für Tarifverträge gelten in der Europäischen Union unterschiedliche Systeme. Sie reichen von fehlenden Tarifvereinbarungen (z. B. in Malta) bis hin zu geltenden Tarifverträgen, die Ausnahmen von der Arbeitszeitbegrenzung zulassen (z. B. in Italien). In Spanien wurde auf Regierungsebene ein Rahmentarifvertrag für den Straßenverkehr ausgehandelt und auf Ebene der autonomen Regionen bzw. Provinzen sind 26 Einzeltarifverträge abgeschlossen worden. In Luxemburg kam es zum Abschluss von Tarifverträgen für Busfahrer und andere Arbeitnehmer privater Busunternehmen sowie für die Verkehrs- und Logistikbranche.

Portugal berichtet über vorteilhafte Aspekte der Umsetzung, da dadurch die Bereitschaftszeiten und die Arbeitszeitgestaltung des Fahrpersonals geklärt würden. Litauen und Estland versicherten, dass die Umsetzung der Richtlinie 2002/15/EG problemlos verlaufen sei, da Litauen Schulungen und Beratungen für Arbeitgeber und deren bevollmächtigte Vertreter angeboten habe.

Die Richtlinie 2002/15/EG wird als gutes Regelwerk wahrgenommen, welches die Festlegung von Arbeitszeiten und deren Begrenzung erleichtert. Allerdings wies Griechenland darauf hin, dass sich bestimmte Vorschriften dieser Richtlinie mit der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 überschneiden, was Arbeitgebern und Arbeitnehmern Probleme bereitet. Spanien stieß auf Schwierigkeiten, als es die Vorschriften für die Berechnung der Bereitschaftszeiten von Fahrpersonal umsetzte. In derselben Weise äußerte sich die Tschechische Republik. Es besteht Unklarheit darüber, wie die Arbeitszeitbestimmungen anzuwenden sind, insbesondere, wenn zwischen zwei Fahrten Wartezeiten anfallen, die im Voraus bekannt sind<sup>15</sup>.

Um die praktische Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG insgesamt zu erleichtern, erarbeiteten und verbreiteten Irland und Schweden Leitfäden für Unternehmen, aus denen hervorgeht, auf welche Weise die Vorschriften dieser Richtlinie einzuhalten sind.

#### 4.1 Verstöße gegen Arbeitszeitvorschriften

---

<sup>15</sup> In Artikel 3 Buchstabe a der Richtlinie 2002/15/EG ist die Arbeitszeit definiert als „die Zeitspanne zwischen Arbeitsbeginn und Arbeitsende, während der der Beschäftigte an seinem Arbeitsplatz ist, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht, und während der er seine Funktion oder Tätigkeit ausübt, d. h. die Zeit sämtlicher Tätigkeiten im Straßenverkehr“ und „die Zeiten, während deren das Fahrpersonal nicht frei über seine Zeit verfügen kann und sich an seinem Arbeitsplatz bereithalten muss, seine normale Arbeit aufzunehmen, wobei es bestimmte mit dem Dienst verbundene Aufgaben ausführt, insbesondere während der Zeit des Wartens auf das Be- und Entladen, wenn deren voraussichtliche Dauer nicht im Voraus bekannt ist“.

Nur wenige Mitgliedstaaten<sup>16</sup> stellten Statistiken über die festgestellten Zuwiderhandlungen bereit, so dass keine hinreichende Grundlage für allgemeingültige Schlussfolgerungen gegeben ist. Im Vergleich zum vorigen Berichtszeitraum reichte dieselbe Anzahl Mitglieder Daten zu Zuwiderhandlungen ein. Alle Mitgliedstaaten sind aufgefordert, mit den nächsten Berichten entsprechende Angaben zu übermitteln.

## **5. Einschätzungen der Sozialpartner zur Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG**

Sechzehn Mitgliedstaaten<sup>17</sup> bestätigten, dass die Sozialpartner gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2002/15/EG befragt worden waren, was gegenüber dem Berichtszeitraum 2007-2008, in dem nur neun Mitgliedstaaten die Erfüllung dieser Verpflichtung gemeldet hatten, einen Fortschritt darstellt.

Im Allgemeinen stimmten Arbeitgeber und Arbeitnehmer darin überein, dass die Richtlinie 2002/15/EG zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit des Fahrpersonals beiträgt. In Irland brachten die Arbeitgeber die Einschätzung zum Ausdruck, dass die Arbeitszeitbegrenzungen den Beruf des Kraftfahrers attraktiver machten. In einigen Mitgliedstaaten äußerten sich Sozialpartner besorgt darüber, dass die geltenden Vorschriften nicht konsequent durchgesetzt und angewendet würden, und mahnten die Klärung bestimmter Aspekte, wie der Vergütung von Nachtarbeit, an. Das Begleitdokument bietet im Einzelnen Aufschluss über die Einschätzungen der befragten Parteien.

## **IV. Schlussfolgerung**

Im vorliegenden Bericht wird in Bezug auf die Einhaltung der EU-Sozialvorschriften ausgewertet, wie sich deren Durchführung und Durchsetzung im Zeitraum 2011-2012 in sämtlichen Mitgliedstaaten entwickelt haben.

Der Themenbereich dieses Dokuments ergibt sich aus der Richtlinie 2006/22/EG und der Entscheidung 2009/810/EG der Kommission, in denen festgelegt ist, welche Angaben zur Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und zur Richtlinie 2002/15/EG, in erster Linie über die Zahl und Art der durchgeführten Kontrollen sowie die Zahl und Art der festgestellten Zuwiderhandlungen, standardmäßig einzureichen sind. Im Laufe des Berichtszeitraums haben sich Qualität und Pünktlichkeit der eingereichten Berichte verbessert, was die Kommission in die Lage versetzte, verlässlichere Schlussfolgerungen über die Anwendung der Sozialvorschriften auf europäischer Ebene zu ziehen.

Aus dem Bericht geht hervor, dass bei der Durchsetzung und Durchführung der gesetzlichen Sozialvorschriften bestimmte Verbesserungen zu verzeichnen sind. Im Durchschnitt ist die Gesamtzahl der in der EU überprüften Arbeitstage von knapp 146 Millionen auf rund 158,6 Millionen bzw. um 8,7 % gestiegen, während die vorgeschriebene Mindestzahl der

---

<sup>16</sup> Bulgarien, Griechenland, Österreich, Polen, Spanien, Tschechische Republik und Zypern.

<sup>17</sup> Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Finnland, Frankreich, Irland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich.

Kontrollen mit 3 % unverändert geblieben ist. Bemerkenswerterweise wurden alle Kontrollen in sämtlichen Mitgliedstaaten von deutlicher weniger Kontrollbeamten vorgenommen. Dieser Anstieg bestätigt, dass die Mitgliedstaaten insgesamt entschlossen sind, die Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr strenger zu kontrollieren. Wie bereits bei den letzten beiden Berichten erreichten die Mitgliedstaaten auch dieses Mal nicht die geforderte Mindestvorgabe, dass 50 % der insgesamt überprüften Arbeitstage auf dem Betriebsgelände zu kontrollieren sind, und die überwiegende Mehrheit der Überprüfungen entfiel auf Straßenkontrollen. Die Kommission wird die diesbezügliche Entwicklung weiter beobachten. Sollten im nächsten Berichtszeitraum 2013-2014 in den jeweiligen Mitgliedstaaten keine Verbesserungen zu verzeichnen sein, wird die Kommission gegenüber denjenigen Mitgliedstaaten, welche die Vorgaben für Kontrollen auf dem Betriebsgelände nicht erfüllen, eine förmliche Untersuchung einleiten.

Gemäß Artikel 2 der Richtlinie 2006/22/EG wird der Mindestprozentsatz für Kontrollen der von Fahrern geleisteten Arbeitstage auf 4 % angehoben, sofern mehr als 90 % aller kontrollierten Fahrzeuge mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet sind. In diesem Berichtszeitraum waren 56 % aller bei Straßenkontrollen überprüften Fahrzeuge mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet. Daher sind die Voraussetzungen für eine Anhebung des Mindestprozentsatzes der Kontrollen auf 4 % der von den Fahrern geleisteten Arbeitstage nicht gegeben.

Die nationalen Behörden müssen unbedingt gewährleisten, dass die Kontrollen ohne Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit der Fahrer bzw. der Mitgliedstaaten, in denen die Fahrzeuge registriert sind, erfolgen. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, ihre Daten sorgfältig zu überprüfen und den Behörden entsprechende Anweisungen zu erteilen, um eine Ungleichbehandlung ausländischer Staatsangehöriger zu verhindern.

Nachdem während der vorangegangenen sechs Jahre im Zusammenhang mit der Heraufsetzung der Mindestzahl der zu prüfenden Arbeitstage auf europäischer Ebene eine erhebliche und anhaltende Zunahme von Zuwiderhandlungen gemeldet worden war, ist im aktuellen Berichtszeitraum, in dem die festgestellten Zuwiderhandlungen gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum zurückgegangen sind, die umgekehrte Entwicklung zu verzeichnen. Diese Veränderung könnte in Verbindung mit der erhöhten Zahl der überprüften Arbeitstage darauf schließen lassen, dass die Sozialvorschriften dank gefestigter Durchsetzungsverfahren und ihrer besseren Bekanntheit bei den Fahrern genauer eingehalten werden. In dieser Hinsicht tragen die Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Kommission, beispielsweise die Bereitstellung von Hinweisen und die Schulung des Kontrollpersonals, erste Früchte.

Aus der Analyse der Aufdeckungsraten bei Straßenkontrollen und Kontrollen auf dem Betriebsgelände ergibt sich, dass Kontrollen auf dem Betriebsgelände wirkungsvoller sind als zufällige Straßenkontrollen. Die Abweichungen zwischen den Aufdeckungsraten machen deutlich, dass die Europäische Union bei der Durchsetzung noch bei Weitem keinen harmonisierten Rechtsraum geschaffen hat, da hierfür in unterschiedlichem Maße Ressourcen bereitgestellt werden und die Einhaltung der Straßenverkehrsgesetze auf unterschiedliche Weise überprüft wird.

Nahezu sämtliche Mitgliedstaaten übermittelten Angaben zu abgestimmten Kontrollen, was nicht nur im Hinblick auf die Berichtsqualität, sondern auch auf die Menge der Initiativen zur Zusammenarbeit eine Verbesserung gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum darstellt. Die Zusammenarbeit findet vorwiegend zwischen benachbarten Mitgliedstaaten statt und wird durch Maßnahmen im Rahmen von Euro Contrôle Route (ECR) ergänzt, mit denen eine Zusammenarbeit im größeren Maßstab eingeführt wird.

Aufgrund ihrer Unvollständigkeit lassen die nationalen Berichte zur Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG keine eingehende Analyse über die Auswirkungen dieses Rechtsakts auf die Gesundheit und Sicherheit der Fahrer oder auf die Straßenverkehrssicherheit zu. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben selbständige Fahrer in den Geltungsbereich ihrer Rechtsvorschriften aufgenommen, obwohl dies gelegentlich Probleme bei der Durchsetzung nach sich zieht.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat bestätigt, dass die Sozialpartner befragt wurden. Insgesamt wurde von den Sozialpartnern anerkannt, dass die ordnungsgemäße Durchsetzung der Richtlinie 2002/15/EG eine Voraussetzung für angemessene Arbeitsbedingungen und einen unverfälschten Wettbewerb darstellt.

Die Kommission wird eine umfassende Bewertung der Wirkungsweise der Sozialvorschriften im Straßenverkehr in die Wege leiten, um weitere wichtige Aspekte ihrer Durchführung zu überprüfen, beispielsweise die Auslegung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Anwendung von Ausnahmen und Sanktionen im Lichte der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.