

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Graf (Rosenheim), Angelika Mertens, Hans-Günter Bruckmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Franziska Eichstädt-Bohlig, Albert Schmidt (Hitzhofen), Helmut Wilhelm (Amberg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 14/2303 –**

### **Graue und illegale Kabotage im EU-Güterverkehr**

In der Bundesrepublik Deutschlands nehmen die Probleme der illegalen oder auch „grauen“ Kabotage zu: Hintergrund ist die immer häufiger anzutreffende Praxis, dass deutsche Unternehmen mit Niederlassungen sowohl in MOE-Staaten als auch in EU-Partnerstaaten auf ihren in EU-Ländern zugelassenen Fahrzeugen Fahrer aus MOE-Staaten beschäftigen. Diese Transportfirmen gründen im EU-Ausland Tochterunternehmen und setzen auf diesen ausschließlich Fahrer aus osteuropäischen Ländern ein, die sie mit Visa ausstatten, die zwar für den grenzüberschreitenden Verkehr, nicht jedoch für den innergemeinschaftlichen Verkehr gültig sind. Gleichwohl werden diese Fahrer zu Dumpinglöhnen für Transporte innerhalb der EU eingesetzt. Die Folgen sind ruinöser Lohn und Preisdruck für die Fahrer und das Transportgewerbe insgesamt.

#### **Vorbemerkung:**

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die – weitgehend liberalisierte – Marktordnung der Europäischen Union für den Güterkraftverkehr im Interesse einer fairen Wettbewerbslage konsequent durchzuführen. Dazu gehört auch die Bekämpfung illegaler Praktiken, durch die in- und ausländische Transportunternehmer Kosten- und damit Wettbewerbsvorteile zu erlangen versuchen, indem insbesondere Regelungen des Arbeits-, Sozialversicherungs- und Aufenthaltsrechts sowie des Güterkraftverkehrsrechts bei der Beschäftigung von ausländischem Fahrpersonal umgangen werden. Deshalb wurde für Unternehmen mit Sitz im Bundesgebiet 1996 durch Änderungen im Arbeitsgenehmigungsrecht die Möglichkeit abgeschafft, Fahrer aus dem Drittland im grenzüberschreitenden Güterverkehr einsetzen zu können. Mit der Änderung wurde die Ar-

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 27. Dezember 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

beitsgenehmigungsfreiheit auf das fahrende ausländische Personal beschränkt, das von Unternehmen mit Sitz im Ausland im Rahmen des grenzüberschreitenden Güterverkehrs vorübergehend in das Bundesgebiet entsandt wird. Weitere Voraussetzung ist, dass das benutzte Kraftfahrzeug im Sitzstaat des entsendenden Unternehmens zugelassen ist (§ 9 Nr. 3a Arbeitsgenehmigungsverordnung-ArGV).

1. Kann die Bundesregierung die oben beschriebene Praxis der so genannten grauen Kobotage bestätigen?

Der Bundesregierung sind auf Grund der Berichterstattung vor allem des Bundesamtes für Güterverkehr die beschriebenen Praktiken bekannt. Die Verfahrensweisen können aber im Einzelnen erheblich voneinander abweichen. So wird die erwähnte Praxis nicht nur im Bereich der Kobotage, sondern auch im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und nicht nur in der Form beobachtet, dass im innergemeinschaftlichen Verkehr Visa eingesetzt werden, die nur für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr gelten. So wurden bei einer Schwerpunktkontrolle des Bundesamtes für Güterverkehr im Raum Nürnberg vom 27. bis 29. Juli 1999 48 in EU-Staaten zugelassene Fahrzeuge kontrolliert, die von Fahrern aus Drittstaaten gesteuert wurden und überwiegend grenzüberschreitende EU-Verkehre durchführten. Keiner der Fahrer verfügte über eine deutsche Arbeitsgenehmigung; zwei Fahrer konnten eine Arbeitsgenehmigung des jeweiligen EU-Staates vorweisen; ein Besucher-Visum (= Schengen-Visum) hatten 37 Fahrer; neun Fahrer besaßen weder eine Arbeitsgenehmigung noch ein Visum.

2. In welchen EU-Staaten haben die infrage stehenden Transportunternehmen ihre Firmensitze und aus welchen mittel-osteuropäischen bzw. osteuropäischen Ländern stammen die in oben beschriebener Weise eingesetzten Fahrer?

Soweit bekannt, handelt es sich um deutsche Unternehmen mit Niederlassungen in Belarus, Bulgarien, Frankreich, Österreich und in den Niederlanden. Die eingesetzten Drittstaatenfahrer stammen zumeist aus Belarus, Bulgarien und der Türkei.

3. Gibt es bestimmte Branchen und/oder Firmen, die in dieser Weise auffällig sind?

Die beschriebenen Praktiken stehen nur größeren Betrieben mit internationaler Geschäftsausrichtung offen. Über bestimmte Branchen oder Firmen liegen der Bundesregierung aber keine vollständigen Erkenntnisse vor.

4. Wo und wie erhalten die osteuropäischen Fahrer ihre Visa zur Einreise in die EU?

Mit welcher Art von Visum werden die Fahrer ausgestattet?

Liegt das angegebene Fahrtziel in Deutschland, ist grundsätzlich für die Erteilung der erforderlichen Visa die deutsche Auslandsvertretung im Herkunftsland des Ausländers zuständig.

Staatsangehörige verschiedener MOE-Staaten (z. B. Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen) können inzwischen zu Kurzaufenthalten bis zu drei Monaten Dauer visumfrei nach Deutschland einreisen. Soweit dieser Personenkreis im grenzüberschreitenden Güterverkehr i. S. § 12 Abs. 2 Nr. 2 DVAuslG tätig wird, löst diese Beschäftigung noch keine Visumpflicht aus. Sollten sie jedoch darüber hinaus im Bereich des innerstaatlichen Güterverkehrs tätig werden, ist dieser Personenkreis ebenso visumpflichtig wie Staatsangehörige der osteuropäischen Länder, für die grundsätzlich Visumzwang besteht.

Sofern die betroffenen Personen visumpflichtig sind, erhalten sie ein Schengenvisum der Kategorie C. Dieses Visum gestattet jedoch im Bereich des Güterverkehrs nur die Einreise im Wege und zum Zweck des grenzüberschreitenden Güterverkehrs.

Darüber hinausgehende Aufenthalte sind gemeinschaftsrechtlich nicht geregelt. Die Visumerteilung bestimmt sich in diesen Fällen nach nationalem Recht (Visum-Typ „D“).

5. Um wie viel Prozent liegen die bei oben beschriebener Praxis bezahlten Löhne der osteuropäischen Fahrer unter denen in der Bundesrepublik Deutschland üblichen Fahrerlöhnen?

Zu den Fahrerlöhnen kann die Bundesregierung anhand eigener Untersuchungen keine Angaben machen. Allerdings sind Rückschlüsse aus den bekannten Beförderungspreisen möglich. Nach Auskunft des Bundesamtes für Güterverkehr beklagen gebietsansässige Unternehmer als Folge der Praktiken eine Unterbietung der üblichen Beförderungspreise um bis zu 30 %.

Eine in regelmäßigen Abständen hierzu von der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf erstellte Übersicht wertet lediglich tarifvertragliche Vereinbarungen in bestimmten osteuropäischen Ländern und in Nordrhein-Westfalen aus.

6. Wie hoch beziffert die Bundesregierung die Verluste, die der mittelständisch strukturierten deutschen Transportbranche durch die oben beschriebene Praxis entstehen?

Die Bundesregierung sieht sich außerstande, diese Frage zu beantworten.

7. Gegen welche Bestimmungen im Güterkraftverkehrs-, Aufenthalts-, Arbeitsgenehmigungs-, Ausländer- und Sozialversicherungsrecht wird bei oben beschriebener Praxis verstoßen?

Personen, die im Rahmen des grenzüberschreitenden Güterverkehrs visumfrei einreisen durften und nunmehr darüber hinaus im Bereich der Kabotage tätig werden, verstoßen ebenso gegen strafbewehrte Aufenthaltsvorschriften (§§ 3 und ggf. 10, 14 AuslG) wie die Personen, die außerhalb des Zwecks tätig werden, der durch das Visum gebilligt ist.

Für den grenzüberschreitenden Güterverkehr nach Deutschland ist das bei einem Unternehmen mit Sitz im Drittland beschäftigte ausländische Personal unter den Voraussetzungen des § 9 Nr. 3a ArGV von der Arbeitsgenehmigung befreit. Ein Verstoß gegen das Arbeitsgenehmigungsrecht liegt dagegen vor, wenn diese Fahrer über den grenzüberschreitenden Verkehr hinaus auch für Kabotagefahrten innerhalb Deutschlands eingesetzt werden.

Drittstaatsangehörige Fahrer, die bei Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der EU beschäftigt sind, dürfen entsprechend der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-43/93, Vander Elst, im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft im grenzüberschreitenden Verkehr nur erlaubt tätig werden, wenn sie „ordnungsgemäß und dauerhaft“ beschäftigt sind und damit zur Stammelegschaft des Unternehmens gehören. Nur drittstaatsangehörige Fahrer, die diese Voraussetzungen erfüllen, dürfen im Rahmen des innergemeinschaftlichen Kabotageverkehrs auch in Deutschland entsprechend dem Vorrang des Europarechtes ohne Verstoß gegen das Arbeitsgenehmigungsrecht eingesetzt werden.

Diese Voraussetzungen liegen bei der beschriebenen Praxis nicht vor, so dass der Einsatz der drittstaatsangehörigen Fahrer in diesen Fällen bei Kabotagefahrten innerhalb Deutschlands gegen das innerstaatliche Arbeitsgenehmigungsrecht verstößt.

Güterkraftverkehrsrechtlich kann ein Verstoß gegen § 18 VOGrenzKab vorliegen. Danach muss das im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr oder im Kabotageverkehr eingesetzte Kfz im Sitzstaat des Unternehmens oder – bei Unternehmern mit Sitz ihres Unternehmens in einem Vertragsstaat des EWR – zumindest innerhalb des EWR zugelassen sein. Eine Zulassung speziell in Deutschland ist nach § 23 Abs. 1 Satz 1 StVZO immer dann notwendig, wenn sich der regelmäßige Standort des Kfz (= „Schwerpunkt seines Ruhens“) in Deutschland befindet.

8. Welche Behörden sind befugt, die Verletzungen auf den verschiedenen in Frage 7 genannten Rechtsgebieten bei Grenz- bzw. Straßenkontrollen festzustellen und gegebenenfalls zu ahnden?

Im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs sind ausländerrechtlich der Bundesgrenzschutz, Zollgrenzdienststellen und die Ausländerbehörden sowie die Polizei der Länder zuständig. Für Fragen des Arbeitsgenehmigungsrechts sind die Bundesanstalt für Arbeit und nach § 304 Abs. 1 Nr. 2 Drittes Buch Sozialgesetzbuch die Arbeits- und Hauptzollämter zuständig.

Die Arbeits- und Hauptzollämter überprüfen Fahrer von Lastkraftwagen, die bei Kontrollen z. B. auf Parkplätzen oder Tankstellen angetroffen werden, auf Verstöße gegen das Arbeitsgenehmigungsrecht.

Straßenverkehrsrechtlich haben die Arbeitsämter keine Befugnis, den fließenden Verkehr anzuhalten. Sie werden daher bei der Überprüfung von LKW-Fahrern von anderen Behörden unterstützt, vor allem dem Bundesamt für Güterverkehr.

Das Bundesamt für Güterverkehr ist für die Kontrolle der güterkraftverkehrsrechtlichen Bestimmungen (z. B. Kabotageverbot) zuständig. Ahndungen von Verstößen darf das Bundesamt allerdings nur gegenüber ausländischen Unternehmen vornehmen; vom Bundesamt festgestellte Verstöße von inländischen Unternehmen werden zur Ahndung an die jeweils zuständige Landesbehörden abgegeben.

Auf dem Gebiet der illegalen Beschäftigung wird das Bundesamt mangels entsprechender Befugnisse nur unterstützend tätig. Es ist zwar berechtigt, das Fahrpersonal nach Sozialversicherungsausweis, Arbeitsgenehmigung und ersatzweise Aufenthaltsgenehmigung zu befragen und entsprechende Ermittlungen anzustellen, insbesondere die Identität des Fahrpersonals festzustellen. Dafür stehen ihm die Weisungen der Bundesanstalt für Arbeit zum Arbeitsgenehmigungsrecht zur Verfügung. Es verwendet bei Kontrollen auch den von der Bundesanstalt für Arbeit entwickelten Personalerhebungsbogen. Wird ein Verdacht auf einen Verstoß gegen das Arbeitsgenehmigungsrecht festgestellt, leitet das Bundesamt für Güterverkehr den Sachverhalt zur weiteren Prüfung und möglichen Ahndung an das zuständige Arbeitsamt weiter. Diese Zusammenarbeit ist eng und reibungslos.

9. Hält die Bundesregierung die gegenwärtigen Befugnisse der verschiedenen Behörden auf Bundes- und Landesebene für ausreichend und für genügend koordiniert?

Oder gibt es nach Auffassung der Bundesregierung auf dem Gebiet der grauen bzw. illegalen Kabotage Rechts- und Überwachungslücken?

Die Kompetenzverteilung resultiert aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik. Die gegenwärtigen Befugnisse der verschiedenen Behörden auf Bundes- und Landesebene sind nach den Erkenntnissen der Bundesregierung ausreichend und genügend koordiniert.

10. Welche Sanktionsmöglichkeiten gegenüber dem Lkw-Eigentümer bzw. gegenüber dem Fahrer bestehen, wenn der Fahrer in der Bundesrepublik Deutschland ohne gültiges Visum für den EU-Binnengüterverkehr angegriffen wird?

Im Zusammenhang mit unerlaubtem Kabotageverkehr können insbesondere der Aufenthalt ohne erforderliche Aufenthaltsgenehmigung (§ 92 Abs. 1 Nr. 1 AuslG) sowie die „Visumerschleichung“ (§ 92 Abs. 2 Nr. 2 AuslG) als Straftat verfolgt und mit Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren geahndet werden. Darüber hinaus kann der Ausländer ausgewiesen und abgeschoben werden mit der Folge, dass er nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen darf.

11. Wie ist die Zusammenarbeit mit den EU-Partnern bei der Bekämpfung der grauen bzw. illegalen Kabotage durch osteuropäische Fahrer auf in der EU zugelassenen Fahrzeugen?

Die EU-Verordnungen Nr. 881/92 (betr. Zugang zum Markt) und Nr. 3118/93 (betr. Zulassung zu Kabotagebeförderungen) sehen eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Güterkraftverkehrsrechts vor. Diese wird auch – in Abhängigkeit vom Umfang des Verkehrs und von der Häufigkeit von Verstößen – praktiziert.

Auf dem Gebiet der Bekämpfung der unerlaubten Einreise bzw. des unerlaubten Aufenthaltes wurde eine Harmonisierung der maßgeblichen nationalen Rechtsnormen erreicht. Mit dem Informationsverbund (SIS) sowie verschiedenen flankierenden Maßnahmen (z. B. Austausch von Verbindungsbeamten) ist ein hinreichender Informations- und Erkenntnisaustausch gewährleistet. Aufgrund der in den EU-Staaten unterschiedlichen Bestimmungen bezüglich der kurzfristigen Beschäftigung von Kraftfahrern aus Drittstaaten besteht innerhalb der EU kein gemeinschaftsrechtlicher Standard für die Durchführung der Kontrollen.

12. Hat das Thema graue bzw. illegale Kabotage in den EU-Gremien bereits eine Rolle gespielt?

Welche Lösungsmöglichkeiten sind dabei diskutiert worden?

Das Thema ist unter der Bezeichnung „Einsatz osteuropäischer Fahrer in den EU-Mitgliedstaaten“ von der EU-Kommission (Generaldirektion Verkehr) im Sommer 1999 aufgegriffen worden. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten um Auskunft über die einschlägigen sozial-, arbeits- und verkehrsrechtlichen Regelungen gebeten, um sich einen Überblick über die nationalen Regelungen zu verschaffen. Im Anschluss daran will die Kommission mögliche Maßnahmen prüfen und einen Bericht darüber vorlegen.

13. Sieht die Bundesregierung bei den einschlägigen Rechtsvorschriften noch Harmonisierungsbedarf?

Während im Verkehrsbereich insoweit kein dringender Harmonisierungsbedarf besteht, wird die Bundesregierung zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft in den weiteren Gesprächen mit der Kommission dafür eintreten, die deutscherseits vorgenommenen Beschränkungen für den Einsatz von Fahrern aus dem Drittland gemeinschaftsweit auszudehnen. Damit soll verhindert werden, dass Speditionsunternehmen durch die Möglichkeit, die ausländischen Fahrer bei in anderen Mitgliedstaaten gegründeten Tochterunternehmen beschäftigen zu können, die im Arbeitsgenehmigungsrecht eingeführten Beschränkungen unterlaufen und sich EU-Unternehmen durch die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Einsatzes ausländischer Fahrer Wettbewerbsvorteile gegenüber Unternehmen mit Sitz im Bundesgebiet verschaffen können.



