

Stellungnahme

Gesetz über Änderungen im Berufskraft- fahrerqualifikationsrecht

Berlin, im Juni 2020
Abteilung Wirtschaft, Energie, Umwelt

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern und 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von mehr als einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5,5 Millionen Beschäftigten und 368.000 Auszubildenden.

Berufskraftfahrerqualifikation

Für das Handwerk spielen verkehrsrechtliche Rahmenseetzungen – obwohl sie zumeist auf das eigentliche Transportgewerbe und den „gewerblichen Güterkraftverkehr“ zielen – eine große Rolle, da es vielfach zu nicht intendierten Wirkungen auf Handwerksbetriebe und ihre Fuhrparks kommt.

Die Regelungen zur Qualifizierung von hauptberuflichen Berufskraftfahrern werden vom Handwerk nachdrücklich unterstützt – gerade vor dem Hintergrund der langen Tradition anspruchsvoller Qualifikationserfordernisse im Rahmen der eigenen Ausbildungssysteme in den handwerklichen Gewerken. Die Anforderungen hinsichtlich der Fragen der Weiterbildung und Prüfungen im Berufskraftfahrerqualifikationsgesetz für hauptberufliche Berufskraftfahrer müssen vom Handwerk deshalb im Detail nicht kommentiert werden. Fast alle Beschäftigten der Handwerksbetriebe (Lehrlinge, Gesellen/innen, Meister) fallen unter die bestehenden Ausnahmen (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 BKFG), da im Handwerk – von sehr wenigen Fällen abgesehen – keine Berufskraftfahrer eingesetzt werden.

In jedem Fall muss der Hauptzweck des Berufskraftfahrerqualifikationsrechts bei allen Umsetzungen der neuen EU-Richtlinie beachtet werden – nämlich vornehmlich durch eine europäische Gesetzgebung die Sicherheit im gewerblichen Güterkraftverkehr zu gewährleisten. Das aktuelle Gesetzgebungsverfahren darf in keinem Fall hinter die aktuelle Gesetzes- und Auslegungslage zurückfallen und muss vielmehr

helfen, weiterhin bestehende Praxisprobleme für das Handwerk mit den geplanten Änderungen im Berufskraftfahrerqualifikationsrecht weiter zu reduzieren. Die EU-Richtlinie verlangt ausdrücklich die Berücksichtigung von Ausnahmen für Branchen, bei denen „das Führen von Fahrzeugen nicht die Hauptbeschäftigung des Fahrers ist und in denen [die Berufskraftfahrerqualifikation] eine unverhältnismäßige Belastung für Fahrer darstellen würde.“ (Erwägungsgrund 6)

Der ZDH konzentriert sich deshalb im Folgenden auf die weitere Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen. Da bislang zumeist unstrittig ist, dass das Fahrzeuglenken lediglich eine Hilfstätigkeit im Rahmen der handwerklichen Berufsausübung darstellt, hat sich die Ausnahmeregelung im Berufskraftfahrerqualifikationsgesetz (§ 1 Abs. 2 Nr. 5) weitgehend bewährt. Im Unterschied zur Handhabung der vergleichbaren Ausnahmeregelung im Tachographenrecht erhalten die Handwerksorganisationen weniger Rückmeldungen über Probleme in der Praxis, da die Ausnahme im Berufskraftfahrerqualifikationsrecht weder eine Gewichts- noch eine Kilometergrenze kennt. Wir begrüßen ausdrücklich, dass es auch dabei bleiben soll und weiterhin keine Gewichts- oder Kilometergrenzen in die Handwerker Ausnahme eingeführt werden.

Insbesondere die ausführlichen Interpretationshinweise des Leitfadens „Anwendungshinweise zum Berufskraftfahrerqualifikationsrecht“ haben sich als hilfreich erwiesen und entlasten Handwerker genauso wie Kontrollbehörden. Gerne übermitteln wir weiterhin Hinweise aus der Praxis zur weiteren Ausgestaltung.

Auf eine drohende Problematik für das Handwerk müssen wir jedoch hinweisen:

Definition der Haupttätigkeit – Eingrenzung der Handwerkerregelung vermeiden!

Bisher sah die deutsche Interpretationspraxis eindeutig vor, dass von einer Hauptbeschäftigung des Fahrzeuglenkers im Bereich des Fahrens nicht auszugehen wäre, wenn die sonstige Tätigkeit überwog. In der Praxis wurde eine Grenze von 50% der Gesamtarbeitszeit für die Beurteilung der Anwendbarkeit der Handwerkerausnahme angenommen.

In der Begründung zum Mantelgesetz wird jedoch an zwei Stellen von einer neuen Grenze von 30 Prozent gesprochen:

S. 46 (in Bezug Zu § 1 Absatz 2 Nummer 8): *Dies gilt zudem auch nur, sofern „das Führen von Kraftfahrzeugen nicht die Hauptbeschäftigung des Fahrers“ bzw. Unternehmensinhabers darstellt. Dies ist in Anlehnung an Erwägungsgrund 6 der Richtlinie (EU) 2018/645 der Fall, wenn das Führen von Kraftfahrzeugen weniger als 30 Prozent der rollierenden monatlichen Arbeitszeit in Anspruch nimmt. Rollierende Arbeitszeit stellt ein Arbeitszeitmodell dar, in dem die monatliche Arbeitszeit variiert.*

S. 47 unten (in Bezug auf § 1 Absatz 2 Nummer 9): *Das Führen eines Kraftfahrzeugs stellt dann nicht die Hauptbeschäftigung der Berufskraftfahrers dar, wenn es weniger als 30 Prozent der rollierenden monatlichen Arbeitszeit in Anspruch nimmt (s. Erwägungsgrund 6 der Richtlinie (EU) 2018/645).*

Beide Hinweise beziehen sich zwar nicht direkt auf die „Handwerkerausnahme“ in § 1 Abs. 2 Nr. 5. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich die zukünftige Interpretation auch der Hauptbeschäftigung im Bereich der Handwerkerregelung darauf beziehen wird. Wenn die Grenze von „30 Prozent Fahrtätigkeit“ Eingang in die Auslegungshinweise von Bund, Ländern und BAG finden würde, wäre dies für zahlreiche Handwerksbe-

triebe fatal, die nun erstmals in erhebliche Begründungszwänge kommen würden. Eine solche sehr enge Interpretation der Ausnahme könnte in einigen Gewerken des Handwerks (Bau, Ausbau, Kfz-Gewerke, Lebensmittelhandwerk etc.) zu massiven Problemen und Kosten führen, insbesondere dort, wo zumindest fallweise längere Anfahrtswege zu Kunden, eigenen Standorten oder Baustellen zu absolvieren sind. Auch wenn in den meisten Fällen die Fahrzeit immer noch weniger als 30 Prozent – über einen längeren Zeitraum gemittelt – betragen wird: Der Aufwand, dies jeweils im Streitfall zu begründen, würde immens steigen, ebenso wie die Verunsicherung, zumal die Definition der „rollierenden Arbeitszeit“ unklar erscheint.

Für bestimmte Handwerker würden – trotz eindeutiger Dominanz der handwerklichen Tätigkeit – Zwänge zur Berufskraftfahrerqualifikation entstehen, was zu erheblichen Belastungen für Beschäftigte und Unternehmen führen würde – auch wenn Überschreitung der 30 Prozent ggf. nur eine relativ kurze Phase betreffen würde. Ein – für seine Tätigkeit bereits hoch qualifizierter – Tischler, Heizungsbauer oder Dachdecker, der ggf. während weniger Wochen oder Monate „nur“ 69% handwerkliche Tätigkeit ausführt aber 31% fährt, weil z.B. ein Spezialauftrag weiter entfernt ist, würde zu Berufskraftfahrermaßnahmen verpflichtet. Dies würde z.B. Lerninhalte zur „Bekämpfung illegaler Schleusung“, zur Thematik „Fahrer als Imageträger des Unternehmens“, zum „Marktumfeld des Güterverkehrs“, zu Kühlwagen und Huckepackverkehr umfassen, die sämtlich im Handwerk keine Rolle spielen. Kosten und Zeitverlust wären immens.

Zu Überschreitungen des 30 Prozent-Zeitraumes kann es nach Einschätzung von Handwerksorganisationen auch kommen, wenn bestimmte Gewerke monatelang bestimmte Vorarbeiten in der Werkstatt fertigen und dann Anfahrt und Montage in kurzen Zeit von Betriebsferien des Kunden umsetzen.

Weitere Probleme könnten auch entstehen, wenn ältere Arbeitnehmer im Handwerk in ihren letzten Jahren vor dem Ruhestand nur noch in Teilzeit eingesetzt werden, wobei dann regelmäßig eher die körperliche Arbeit auf Baustellen und in der Werkstatt reduziert wird, die Zeit des Fahrzeuglenkens aber gleich bliebe (siehe auch unten).

Die wenigen Beispiele machen deutlich, dass es unter den eine Million Handwerksbetrieben durchaus eine beträchtliche Zahl von Betroffenen geben könnte.

Wir weisen darauf hin, dass eine allgemeine Anwendung der „30-Prozent-Regel“ auch massive Auswirkungen in anderen Wirtschaftsbranchen sowie bei Beschäftigten im Bereich der Kommunen (Gartenbauämter, Bauhöfe etc.) haben würde.

Es stünde zudem zu befürchten, dass die Anwendung der „30-Prozent-Regel“ auch Auswirkungen auf die Interpretation der Hauptbeschäftigung im Straßenverkehr in anderen Rechtsbereichen (z.B. für die Ausnahme bei den Sozialvorschriften im Straßenverkehr) haben wird. Dies würde weitere Belastungen in Branchen außerhalb des Transportgewerbes nach sich ziehen.

Eine bestehende Regelung im Verkehrsrecht, derzufolge die Hauptbeschäftigung „Fahren“, schon bei einem Anteil von 30 Prozent angenommen wird, ist nicht bekannt. Die Einführung der „30-Prozent-Regel“ würde deshalb dem formulierten Anspruch der Richtlinie, Kohärenz zwischen verwandten Regelungen herzustellen, zuwiderlaufen.

In allen den deutschen Verbänden 2017 zur Stellungnahme übermittelten Entwürfen der EU-Ebene war die heutige Formulierung des Erwägungsgrundes 6 nicht enthalten, ansonsten hätte der ZDH schon damals diese Bedenken einge-

bracht. Der ZDH hat bereits mit Schreiben vom 11.11.2019 im Zuge des „runden Tisches“ das BMVI auf die Problematik der 30 Prozent hingewiesen und darum gebeten, dass dies nicht in den deutschen Regelungstext übernommen wird.

Wir schlagen vor, die Bezugnahme auf „30 Prozent“ gänzlich zu streichen bzw. klarzustellen, dass eine Hauptbeschäftigung des Fahrers im Bereich des Fahrzeuglenkens – insbesondere in Unternehmen, die nicht gewerblichen Güterkraftverkehr betreiben – nur vorliegt, wenn mehr als 50% seiner regelmäßigen Arbeitszeit aus dem Fahrzeuglenken bestehen. Der Gesetzgeber kann europarechtskonform auch den Anwendungsbereich dergestalt differenzieren, dass bei einer Fahrtätigkeit zwischen 30 Prozent und 50% jedenfalls dann nicht von einer Haupttätigkeit im Bereich Fahren auszugehen ist, wenn die betreffende Person mit einer anderen (höherwertigen und nicht im Bereich des Transportwesens liegenden sondern z.B. handwerklichen) Tätigkeit beim jeweiligen Arbeitgeber beschäftigt ist.

Begründung:

Die Formulierung im englischen Text der Richtlinie lautet: „Generally, driving is deemed not to be the driver's principal activity where it occupies less than 30 % of the rolling monthly working time.“

Keinesfalls dürfte „generally“, wie im deutschen Übersetzungstext geschehen, mit „generell“, sondern mit „grundsätzlich“, „im Allgemeinen“ oder „üblicherweise“ übersetzt werden. Auf der Basis dieser angemesseneren Übersetzung und vor dem Hintergrund der sonstigen Argumentation des Erwägungsgrundes 6, der ja explizit Ausnahmen vorsieht, um „unverhältnismäßige Belastungen für Fahrer“ zu vermeiden, deren Hauptbeschäftigung nicht das Fahren ist, kann und sollte in der Begründung klargestellt werden, dass eine Grenze von 50% anzuwenden ist, insbesondere wenn es sich um Unternehmen

handelt, die keinen gewerblichen Güterkraftverkehr betreiben. Dies würde dem Postulat „grundsätzlich“ nicht widersprechen, da sich die Richtlinie vorwiegend an den gewerblichen Güterkraftverkehr und den Bereich der Berufskraftfahrer wendet und dort ggf. Missbräuche verhindern soll.

In der Begründung des neuen Berufskraftfahrergesetzes wird zudem die – selbst mit der falschen Übersetzung „generell“ noch relativ offene – Formulierung des Erwägungsgrundes als absolut gesetzt: „Das Führen eines Kraftfahrzeugs stellt dann nicht die Hauptbeschäftigung der Berufskraftfahrers dar, wenn es weniger als 30 Prozent der rollierenden monatlichen Arbeitszeit in Anspruch nimmt (s. Erwägungsgrund 6 der Richtlinie (EU) 2018/645).“ Diese ausschließliche Formulierung findet keine Grundlage im Richtlinienentwurf.

In der Praxis würde diese enge Formulierung zur Folge haben, dass pauschal bei allen Fahrzeuglenkern, die mehr als 30 Prozent der „rollierenden monatlichen“ Arbeitszeit am Steuer sitzen, angenommen würde, dass eine Hauptbeschäftigung im Fahrzeuglenken vorliegt und damit die Ausnahme nicht greifen könnte. Das kann nicht im Sinne der Richtlinie und auch nicht der Intention des Erwägungsgrundes sein.

Zudem kann der letzte Satz von Erwägungsgrund 6 im Sinne einer Vermutungsregelung dahingehend interpretiert werden, dass bei einer geringeren als einer 30prozentigen Fahrtätigkeit generell nicht von einer Hauptbeschäftigung als Fahrer auszugehen ist. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass im Umkehrschluss bei einem Überschreiten der 30-Prozent-Grenze stets die besonderen Anforderungen der Richtlinie zur Qualifikation greifen müssen.

Wir bitten vor diesem Hintergrund darum, im Rahmen der deutschen Umsetzung im Gesetz

und im begleitenden Leitfaden eindeutig klarzustellen, dass weiterhin nicht von einer Hauptbeschäftigung als Fahrzeuglenker auszugehen ist, wenn die sonstigen (handwerklichen) Tätigkeiten regelmäßig mehr als 50% der Arbeitszeit ausmachen (ggf. mit Bezug zu Unternehmen außerhalb des gewerblichen Güterkraftverkehrs) und dieser Zeitraum im Jahresdurchschnitt ermittelt wird.

Angesichts der Spielräume, die die englische und weitere Sprachfassungen bieten, sowie der Tatsache, dass es sich um einen Erwägungsgrund in einer Richtlinie und nicht in einer Verordnung handelt, sowie in Würdigung der Intention der Richtlinie bittet das deutsche Handwerk dringend darum, dass im deutschen Gesetzgebungsverfahren die Spielräume zugunsten von Beschäftigten außerhalb des „gewerblichen Güterkraftverkehrs“ genutzt werden.

Weitere Punkte:

Materialbegriff:

Wir begrüßen die Ergänzung des Begriffs „Maschinen“ in der „Handwerkerregelung“ des § 1 Abs. 2 Nr. 5 BKrFQG. Damit wird ein Gleichklang mit der Regelung in den Sozialvorschriften im Straßenverkehr erreicht. (Die Interpretation hat bislang ohnehin die Einbeziehung der Maschinen in die Ausnahme vorgesehen.)

Wir regen an zu prüfen, inwieweit auch die aktuelle Weiterentwicklung der Verordnung zu „Sozialvorschriften im Straßenverkehr“ Berücksichtigung finden kann. Dort wird (gemäß vorliegender Triologieinigung) zukünftig auch explizit Material in die Ausnahmeregelung einbezogen, das im Betrieb hergestellt oder bearbeitet wurde.

Diese weite Interpretation wurde allerdings schon bisher in Deutschland durch den Auslegungslitfadens des Bundes und der Länder praktiziert. Um die dennoch zuweilen aufkommenden Fragen und Zweifel in einigen Ländern zu beheben, sollte die Übernahme in den Gesetzestext geprüft werden.

Hinweis zum Fahrzeugtransport:

§ 1 Abs. 2 Nr. 5 c) sollte wie folgt ergänzt werden:

c) neu oder umgebaut und noch nicht in Betrieb genommen sind *oder zu einem Kunden oder zwischen einzelnen Unternehmensstandorten von Kfz-Fachbetrieben überführt werden,*

Begründung:

Die vorgesehene Formulierung beschränkt sich auf neu auf- oder umgebaute Fahrzeuge, sofern sie noch nicht zugelassen sind. Oftmals ist ein Fahrzeug zum Zeitpunkt der Kundenauslieferung jedoch bereits zugelassen und wird durch den Kfz-Handwerker oder herstellenden Karosserie- und Fahrzeugbaubetrieb überführt. Gleiches gilt für Gebrauchtfahrzeuge, die bereits vor dem Auf- oder Umbau in Betrieb genommen wurden.

Hinweise zur Problematik der Teilzeitbeschäftigten

Über den Hinweis zur Problematik der 30-Prozent-Formulierung hinaus regen wir an, eine grundsätzliche Regelung für die zunehmende Anzahl von teilzeitbeschäftigten älteren Arbeitnehmern zu schaffen, da schon heute bei Anwendung der 50-Prozent-Regelung Probleme auftreten.

Hintergrund:

In einigen Handwerksbranchen werden ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den körperlich anstrengenden Bereichen (Fertigung, Werkstatt,

Baustelle) teilweise nur noch in reduziertem Umfang eingesetzt. Sie lenken in den letzten Beschäftigungsjahren häufig aber weiterhin die Transportfahrzeuge zu den Baustellen und Filialen. Wird auch die Gesamtstundenzahl reduziert, steigt der Anteil der Fahrtätigkeit relativ an. Dieses Phänomen wird im Rahmen des demographischen Wandels und des volkswirtschaftlich gewollten späteren Renteneintritts zunehmen.

Zuweilen überwiegen bei diesen Beschäftigten durch den Wegfall anderer handwerklicher Tätigkeiten nunmehr in den letzten Berufsjahren die Fahrtätigkeiten. Diese Beschäftigten würden nach vorherrschender Interpretation in die Regelungen für Berufskraftfahrer fallen und müssten kostenintensive Fortbildungen absolvieren. Dies gilt auch dann, wenn es sich nur um wenige Wochenstunden der Fahrtätigkeit im Nahbereich um den Betrieb handelt. Für viele Beschäftigte würde sich angesichts dieses Aufwandes die Frage stellen, ob eine auf wenige Jahre angelegte Teilzeitbeschäftigung am Ende des Erwerbslebens dann überhaupt noch Sinn macht. Für die Betriebe ist der Verlust eines langjährigen Beschäftigten, der auch in Teilzeit noch einen wichtigen Beitrag zur Milderung des Fachkräftemangels leisten kann, ein großer Verlust.

Die Schaffung einer entlastenden Regelung für Teilzeitbeschäftigte im Handwerk sollte vor diesem Hintergrund geprüft werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass das TzBfG eine Benachteiligung von Teilzeitbeschäftigten verbietet.

Dazu könnte eine eng umgrenzte Ausnahme für Fahrzeuglenker in Unternehmen außerhalb des Transportgewerbes geschaffen werden, die nur greift, wenn Materialien des Betriebes transportiert werden und die Gesamtarbeitszeit 20 Stunden nicht überschreitet oder eine geringfügige Beschäftigung vorliegt. Eine Einschränkung der Verkehrssicherheit wäre dadurch ebenso wenig zu befürchten wie Missbrauch durch andere Branchen (die genuin Transportvorgänge in

fremdem Auftrag durchführen), da ausschließlich handwerklich arbeitende oder vergleichbare Betriebe mit eigenem Materialtransport adressiert würden.

Hinweise zur Weiterentwicklung der Interpretationen in den Anwendungshinweisen zum Berufskraftfahrerqualifikationsrecht:

Wir regen an, weitere Klarstellungen in den Auslegungshinweisen von Bund, Ländern und BAG vorzunehmen, da diese zielgerichtet Streitfälle vor Ort beseitigen können.

Neben der hier vorrangig adressierten Definition der Hauptbeschäftigung würden wir noch folgende Klarstellungen im Bereich des Materialtransportes anregen und bieten im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren dazu weiteren Austausch an.

Es wäre u.E. sinnvoll klarzustellen, dass folgende Materialien unter die Handwerkerregelung fallen (teilweise ist das in der verwandten Rechtsmaterie des Tachographenrecht bereits geschehen):

- Abfälle/Abraummaterialien, die bei Baumaßnahmen entstehen und zurücktransportiert werden müssen,
- Rücktransport ausgebauter Altgeräte,
- Transporte zur Weiterbearbeitung zwischen einzelnen Standorten,
- Voll- und Leergut von Eigenprodukten,
- Werbematerial,
- untergeordneter Transport von „Fremdmaterialien“.

Im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren würde der ZDH hierzu nochmals ausführliche Vorschläge übermitteln.

./.