**Einführung**

Der Fahrtenschreiber ist das Gerät, mit dem Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten sowie sonstige Arbeitszeiten und die Bereitschaft von Fahrern im Bereich der Güter- oder Personenbeförderung im Straßenverkehr aufgezeichnet werden. Zweck des Fahrtenschreibers ist es, die Einhaltung der EU-Vorschriften zu kontrollieren, mit denen die Ermüdung der Fahrer verhindert und ein Beitrag zu guten Arbeitsbedingungen für Fahrer, zur Straßenverkehrssicherheit und zu einem fairen Wettbewerb geleistet werden soll. Fahrtenschreiber werden in Fahrzeuge zur Güter- oder Personenbeförderung eingebaut, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 561/2006[[1]](#footnote-2) über Lenk- und Ruhezeiten fallen und in der EU zugelassen sind[[2]](#footnote-3). Das digitale Fahrtenschreibersystem der EU kommt auch im größeren europäischen und zentralasiatischen Raum im Rahmen des *Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals* (im Folgenden „AETR“)[[3]](#footnote-4) zum Einsatz.

Das digitale Fahrtenschreibersystem funktioniert in erster Linie durch Einstecken einer Fahrtenschreiberkarte in die Fahrzeugeinheit. Fahrtenschreiberkarten können Fahrern, Kontrolleuren, Unternehmen, Werkstätten und Einbaubetrieben jeweils für ihren eigenen Zweck ausgestellt werden. Eine der Säulen des EU-Fahrtenschreibersystems ist der Grundsatz der Interoperabilität zwischen Fahrzeugeinheiten und Karten.

**Abbildung 1: Fahrtenschreiber-Fahrzeugeinheit (Vehicle Unit, VU) und Arten von Fahrtenschreiberkarten (Quelle: JRC)**



Fahrerkarten werden von den Mitgliedstaaten an Fahrer ausgestellt, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 fallende Tätigkeiten durchführen. Diese Karten speichern elektronische Daten über die Tätigkeit des Fahrers, einschließlich der Lenk- und Ruhezeiten, der Geschwindigkeit und der zurückgelegten Wegstrecken. Das Ausstellungsverfahren stellt sicher, dass Fahrer im Besitz einer einzigen und personenbezogenen Fahrerkarte sind, um ein Fahrzeug mit einem digitalen Fahrtenschreiber zu betreiben. Dieses System erleichtert nicht nur die effiziente Überwachung der Einhaltung der EU-Vorschriften für den Kraftverkehr, sondern trägt auch zur Gewährleistung des Wohlergehens der Fahrer bei, indem Ruhezeiten durchgesetzt werden und das Risiko ermüdungsbedingter Unfälle verringert wird. Fahrerkarten werden von dem Mitgliedstaat ausgestellt, in dem die Fahrer ihren „gewöhnlichen Wohnsitz“ haben. In bestimmten Fällen und auf der Grundlage der Begriffsbestimmung des „gewöhnlichen Wohnsitzes“ in der Verordnung (EU) Nr. 165/2014[[4]](#footnote-5) sind Fahrer aus Drittländern möglicherweise nicht in der Lage, ihren „gewöhnlichen Wohnsitz“ unmittelbar nachzuweisen, wenn sie in der Union ankommen. In solchen Fällen können die Mitgliedstaaten nach Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 Fahrern ohne gewöhnlichen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat oder in einem Staat, der Vertragspartei des AETR-Übereinkommens ist, eine befristete und nicht erneuerbare Fahrerkarte ausstellen, die für einen Zeitraum von höchstens 185 Tagen gültig ist. Diese Bestimmung kann die Bemühungen unterstützen, spezifische Mängel bei der Fahrerverfügbarkeit innerhalb der EU zu beheben.

Dieser Bericht enthält eine Analyse der Ergebnisse auf der Grundlage von Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 in Bezug auf die Praktiken und Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Ausstellung dieser befristeten Fahrerkarten. Die Untersuchung umfasst sowohl quantitative als auch qualitative Daten, die von den Mitgliedstaaten erhoben wurden. In mehrere Abschnitte aufgegliedert werden in diesem Bericht die weiterreichenden Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt und die Arbeitskräftemobilität erörtert. In Abschnitt I wird das von der Kommission angewandte Datenerhebungsverfahren beschrieben. In Abschnitt II wird der Rechts- und Regulierungsrahmen für die befristete Fahrerkarte beschrieben, auch wie diese Bestimmung ukrainische Fahrer unmittelbar nach Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine unterstützt hat. In Abschnitt III werden Daten über die Ausstellung und Verwendung dieser Karten analysiert. In Abschnitt IV werden die Auswirkungen dieser Bestimmungen auf den Verkehrssektor und die Arbeitsmarktdynamik bewertet, insbesondere vor dem Hintergrund des Fahrermangels und der Folgen der russischen Invasion der Ukraine.

1. **Datenerhebung durch die Kommission**

Dieser Bericht über die Anwendung von Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 stützt sich auf nationale Daten über die Ausstellung befristeter Fahrtenschreiber-Fahrerkarten für den Zeitraum 2022–2023. Zwischen 2014 und 2022 verfolgte die Kommission die Anwendung dieses Absatzes regelmäßig, wobei die Daten zeigten, dass nur eine vernachlässigbare Anzahl befristeter Fahrerkarten ausgestellt wurde. Daher handelt es sich hierbei um den ersten Bericht der Kommission über die Anwendung dieser Bestimmung für den Zeitraum 2022–2023.

Die Mitgliedstaaten wurden ersucht, Daten für den Zeitraum 2022–2023 auf der Grundlage eines von der Kommission zugesandten kurzen Fragebogens zu übermitteln. Die Fragen waren in drei Kategorien eingeteilt: i) allgemeine Informationen über ausgestellte befristete Fahrerkarten, ii) Staatsangehörigkeit/gewöhnliches Wohnsitzland der Fahrer, denen die befristeten Fahrerkarten ausgestellt wurden, und iii) mögliche Auswirkungen der Ausstellung befristeter Fahrerkarten auf den Arbeitsmarkt. Alle Mitgliedstaaten haben auf Ersuchen der Kommission im Rahmen der Datenerhebung den Fragebogen beantwortet.

1. **Rechts- und Regulierungsrahmen**

Fahrtenschreiber-Fahrerkarten sind personenbezogen und werden nur einmalig mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens fünf Jahren ausgestellt. Die Ausstellung dieser Karten erfolgt durch die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Fahrer seinen gewöhnlichen Wohnsitz hat, wobei sichergestellt wird, dass jeder Fahrer eindeutig identifiziert ist und die EU-Standards eingehalten werden. Ähnliche Ausstellungsverfahren werden von nicht der EU angehörenden AETR-Ländern angewandt, wodurch Fahrer aus diesen Ländern unter gleichwertigen Sicherheits- und Regulierungsbedingungen am Kraftverkehr in der EU teilnehmen können. Nach Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 können die Mitgliedstaaten einem Fahrer ohne gewöhnlichen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat oder in einem Staat, der Vertragspartei des AETR-Übereinkommens ist, eine befristete und nicht erneuerbare Fahrerkarte ausstellen, die für einen Zeitraum von höchstens 185 Tagen gültig ist. Diese Bestimmung setzt voraus, dass der Fahrer sich in einem arbeitsrechtlichen Verhältnis mit einem im ausstellenden Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen befindet und – soweit die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009[[5]](#footnote-6) gilt – eine Fahrerbescheinigung vorlegt.

Dieser Mechanismus ermöglicht den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Unterstützung der Fahrermobilität, vorbehaltlich weiterer Kontrollen, auch in Bezug auf die Qualifikationen der Fahrer. Somit können die Fahrer auch einen neuen Antrag stellen, sobald die Voraussetzungen für die Begründung des „gewöhnlichen Wohnsitzes“ im Sinne der Verordnung erfüllt sind.

Im Jahr 2022 stellten die Kommissionsdienststellen auf Ersuchen mehrerer Mitgliedstaaten Leitlinien zu dieser Bestimmung bereit, wodurch Fahrern mit gewöhnlichem Wohnsitz in der Ukraine ausnahmsweise befristete Fahrerkarten ausgestellt werden konnten, obwohl die Ukraine Vertragspartei des AETR[[6]](#footnote-7) ist. Dies war darauf zugeschnitten, den außergewöhnlichen Umständen der ukrainischen Fahrer Rechnung zu tragen und ihre Integration in den Kraftverkehr der EU in Krisenzeiten zu erleichtern, und beruhte auf der Tatsache, dass die Ukraine nicht als „gewöhnliches“ Wohnsitzland angesehen werden konnte, während sie mit dem russischen Angriffskrieg auf ihrem Hoheitsgebiet konfrontiert war.

1. **Überblick über die Ausstellung befristeter Fahrerkarten durch die Mitgliedstaaten**

Im Zeitraum 2022–2023 stellten sieben Mitgliedstaaten befristete Fahrerkarten für Fahrer mit gewöhnlichem Wohnsitz in einem „Nicht-AETR“-Land aus: Estland, Kroatien, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien und Tschechien. Alle anderen Mitgliedstaaten gaben an, entweder keine Möglichkeit zur Ausstellung befristeter Karten vorgesehen zu haben oder in diesem Zeitraum keine Karten ausgestellt zu haben.

In den Jahren 2022 und 2023 wurden insgesamt 4 459 befristete Fahrerkarten ausgestellt[[7]](#footnote-8). Zwischen diesen Ländern ist ein großer Unterschied bei der Anzahl der ausgestellten befristeten Fahrerkarten festzustellen: eine in Slowenien, 13 in Rumänien, 34 in Estland, 256 in Kroatien, 505 in Tschechien, 1 320 in Litauen und 2 330 in Polen. Abbildung 2 zeigt die Anzahl der im Zeitraum 2022–2023 pro Land ausgestellten befristeten Fahrerkarten.

**Abbildung 2: Gesamtanzahl der 2022 und 2023 in der EU ausgestellten befristeten Fahrerkarten nach ausstellendem Mitgliedstaat**

Gleichzeitig fiel der Anteil befristeter Fahrerkarten an den insgesamt ausgestellten Fahrerkarten niedrig aus, wobei Litauen mit 2,6 % den höchsten Anteil aufwies, gefolgt von Polen mit 0,6 % und Tschechien mit 0,3 %.

Eine genauere Untersuchung zeigte, welche gewöhnlichen Wohnsitzländer der Fahrer, denen diese befristeten Fahrerkarten ausgestellt wurden, führend waren. Indien war mit insgesamt 1 932 Karten, die in diesen beiden Jahren ausgestellt wurden, führend. Die Philippinen folgten mit 654 ausgestellten Karten, während auf die Ukraine 540 Karten entfielen. Weitere wichtige Empfänger waren Fahrer mit gewöhnlichem Wohnsitz in Simbabwe (346), Kuwait (218), Südafrika (158), Sri Lanka (144) und Pakistan (117).

Die Daten zeigen wichtige Trends bei den gewöhnlichen Wohnsitzländern von Fahrern, die befristete Fahrerkarten erhalten, in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. So stellten beispielsweise in Tschechien und Estland ukrainische Fahrer in beiden Jahren die meisten Empfänger befristeter Fahrerkarten. Fahrer mit gewöhnlichem Wohnsitz in Indien erhielten vor allem in Litauen und Polen häufig befristete Fahrerkarten, wo sie die Spitzenposition bei den befristet ausgestellten Fahrerkarten belegten. Die Philippinen sind ein weiteres nennenswertes Herkunftsland für Fahrer, von denen eine beträchtliche Anzahl in Kroatien, Litauen und Polen befristete Fahrerkarten erhielt. In Polen wurde auch Fahrern mit gewöhnlichem Wohnsitz in Simbabwe eine beträchtliche Anzahl von Karten ausgestellt. Abbildung 3 bietet einen Überblick über die Anzahl der Karten, die den Fahrern auf der Grundlage ihres gewöhnlichen Wohnsitzlandes ausgestellt wurde.

**Abbildung 3: 2022–2023 befristet ausgestellte Fahrerkarten, nach gewöhnlichem Wohnsitzland des Karteninhabers**

Zu den 350 ausgestellten „sonstigen“ Karten zählten die folgenden gewöhnlichen Wohnsitzländer: Nepal (70), Vereinigte Arabische Emirate (51), Katar (49), Kosovo\* (32), Brasilien (37), Tunesien (19), Uganda (12), Bangladesch (10), Albanien und Saudi-Arabien (jeweils 9), Marokko (8), Belarus und Kolumbien (jeweils 7), Ägypten (5), Kuba und Ruanda (jeweils 4), Iran (3), Botsuana und Georgien (jeweils 2), Argentinien, Ghana, Paraguay, Syrien und Usbekistan (jeweils 1)[[8]](#footnote-9).

1. **Bewertung der Auswirkungen der Bestimmungen auf den Verkehrssektor und den Arbeitsmarkt**

Auf der Grundlage der Analyse der Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit der Ausstellung befristeter Fahrerkarten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 kann ein klares Muster der begrenzten Verwendung und unterschiedliche Auswirkungen auf die nationalen Arbeitsmärkte festgestellt werden. Diese Analyse umfasst Antworten aus verschiedenen Mitgliedstaaten, sowohl derjenigen, die befristete Fahrerkarten ausgestellt haben, als auch derjenigen, die dies nicht getan haben.

Die meisten Länder, die befristete Fahrerkarten ausgestellt haben, darunter Estland, Litauen, Rumänien, Slowenien und Tschechien, meldeten keine zusätzlichen nationalen Rechtsvorschriften, die über die in den EU-Verordnungen festgelegten Voraussetzungen für die Beantragung einer befristeten Fahrerkarte hinausgehen. Ebenso stellen diese Länder nicht mehrfach befristete Fahrerkarten an dieselbe Person aus. Die Auswirkungen der Ausstellung solcher Karten auf die nationalen Arbeitsmärkte wurden im Allgemeinen als vernachlässigbar eingestuft, wobei Estland einen geringen, aber notwendigen positiven Effekt zur Behebung des Fahrermangels feststellte. Polen berichtete über positive Auswirkungen auf seinen Arbeitsmarkt, insbesondere im Hinblick auf die Behebung des akuten Fahrermangels, der durch den Angriffskrieg gegen die Ukraine verschärft wurde. Dies deutet darauf hin, dass befristete Fahrerkarten dazu beitragen können, den Arbeitskräftemangel teilweise zu beheben.

Auf der anderen Seite stellen Länder wie Spanien und Irland keine befristeten Fahrerkarten aus. Spanien legt für die Ausstellung einer Fahrerkarte strenge Anforderungen an den Wohnsitz und die Arbeitserlaubnis fest. Lettland hat keine Anträge auf befristete Fahrerkarten erhalten, würde aber angesichts des Fahrermangels auf dem Markt keine negativen Auswirkungen einer solchen Maßnahme auf seinen Arbeitsmarkt vorhersehen.

Darüber hinaus hat die Kommission keine Hinweise darauf erhalten, dass diese Bestimmung zu operativen Schwierigkeiten oder Problemen in den Mitgliedstaaten geführt hat. Dies zeigt, dass sich die Bestimmung in den bestehenden Rahmen reibungslos integrieren lässt und die Ziele der Verordnung offenbar nicht beeinträchtigt werden.

**Schlussfolgerung**

Die Möglichkeit zur Ausstellung befristeter Fahrerkarten hat offenbar ohne negative Auswirkungen dazu beigetragen, den spezifischen Arbeitsmarktbedürfnissen im Verkehrssektor der EU gerecht zu werden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass durch die auf sieben Mitgliedstaaten beschränkte Inanspruchnahme dieser Maßnahme in den Jahren 2022 und 2023 insgesamt 4 459 befristete Fahrerkarten ausgestellt wurden. Kein Mitgliedstaat stellte mehr als 2,6 % befristeter Fahrerkarten im Verhältnis zu sämtlichen im selben Zeitraum ausgestellten Fahrerkarten aus. Die Analyse zeigt, dass in der gesamten EU Fahrer mit gewöhnlichem Wohnsitz in Indien, den Philippinen und der Ukraine die Hauptempfänger dieser befristeten Fahrerkarten waren.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Ausstellung befristeter Fahrerkarten derzeit wirksam ist und keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat. Die Mitgliedstaaten können von dieser Bestimmung Gebrauch machen, um auf den Fahrermangel zu reagieren, sofern das EU-Recht, einschließlich des EU-Arbeits- und Einwanderungsrechts, in vollem Umfang eingehalten wird. Die Kommission wird auch weiterhin den sozialen Dialog nutzen, um mögliche politische Auswirkungen der Ergebnisse dieses Berichts zu erörtern.

Schließlich hat diese Bestimmung auch dazu beigetragen, dass 540 ukrainische Fahrer unmittelbar nach Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ihre Berufstätigkeit im Kraftverkehr fortsetzen können.

1. 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).* [↑](#footnote-ref-2)
2. Nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 gilt dies für Fahrzeuge, die für die Beförderung von mehr als neun Personen einschließlich des Fahrers konstruiert sind, Fahrzeuge zur Güterbeförderung, deren Masse 3,5 Tonnen übersteigt und ab dem 1. Juli 2026 für Fahrzeuge, die für grenzüberschreitende Güterbeförderungen oder Kabotagebeförderungen eingesetzt werden und deren Masse 2,5 Tonnen übersteigt. [↑](#footnote-ref-3)
3. Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) *(ABl. L 95 vom 8.4.1978, S. 1)*. [↑](#footnote-ref-4)
4. 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). [↑](#footnote-ref-5)
5. Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs (*ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 72).* [↑](#footnote-ref-6)
6. Siehe auch <https://transport.ec.europa.eu/ukraine/keeping-transport-running-smoothly/road-transport_de>. [↑](#footnote-ref-7)
7. Von diesen 4 459 befristeten Fahrerkarten wurden 19 versehentlich an Fahrer ausgestellt, die ihren gewöhnlichen Wohnsitz in nicht der EU angehörenden AETR-Ländern haben. [↑](#footnote-ref-8)
8. Die Karten, die Fahrern mit gewöhnlichem Wohnsitz in Albanien, Belarus, Georgien und Usbekistan ausgestellt wurden, wurden irrtümlich von EU-Mitgliedstaaten ausgestellt.

\* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos. [↑](#footnote-ref-9)