

Auslegungshilfe zur Anwendung des Berufskraftfahrer- Qualifikationsgesetzes auf Mitarbeiter von Einrichtungen der Öffentlichen Hand

Die vorliegende Auslegungshilfe soll insbesondere Einrichtungen der Öffentlichen Hand (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) und deren Beschäftigten die Anwendung der Vorschriften über die Qualifizierung von Berufskraftfahrern erleichtern.

1. Anwendbarkeit des Berufskraftfahrer-Qualifikationsgesetzes auf Beschäftigte in Einrichtungen der Öffentlichen Hand

a. Grundsatz

Der Anwendungsbereich des Berufskraftfahrer-Qualifikationsgesetzes (BKrFQG) erstreckt sich grundsätzlich auch auf Personen, die im Rahmen ihres Beschäftigungsverhältnisses mit einer Behörde oder sonstigen Einrichtung der Öffentlichen Hand Beförderungen zu nicht gewerblichen Zwecken durchführen.

Zwar bestimmt § 1 Absatz 1 Satz 1 BKrFQG, dass das Gesetz nur auf Fahrten im Güterkraft- oder Personenverkehr zu gewerblichen Zwecken Anwendung findet, ohne den Begriff „zu gewerblichen Zwecken“ näher zu definieren, jedoch ist diese Formulierung vor dem Hintergrund der dem BKrFQG zugrunde liegenden „Richtlinie 2003/59/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15.07.2003 über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- und Personenkraftverkehr“ auszulegen.

Die Formulierung in der Richtlinie 2003/59/EG sieht eine derartige Einschränkung des Anwendungsbereiches auf „Fahrten zu gewerblichen Zwecken“ nicht vor. Stattdessen enthält Artikel 2 lit. f) der Richtlinie nur eine entsprechende Ausnahmeregelung für „Fahrer von Fahrzeugen, die für die nichtgewerbliche Beförderung von Personen oder Gütern zu privaten Zwecken eingesetzt werden“.

Die in § 1 Absatz 1 Satz 1 BKrFQG festgelegte Begrenzung des Anwendungsbereiches auf „Fahrten im Güterkraft- oder Personenverkehr zu gewerblichen Zwecken“ dient insoweit der Umsetzung der Ausnahmeregelung aus Artikel 2 lit. f) der Richtlinie 2003/59/EG in nationales Recht, welche eine „Fahrt zu privaten Zwecken“ verlangt. Diese zusätzliche Voraussetzung ist bei der Auslegung des § 1 Absatz 1 Satz 1 BKrFQG zu beachten.

Bei Fahrten von Fahrerinnen und Fahrern, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts eingesetzt werden, liegen keine privaten Zwecke im Sinne von Artikel 2 lit. f) der

Richtlinie 2003/59/EG vor. Bei richtlinienkonformer Auslegung der nationalen Vorschrift kommt mithin nur eine Anwendung der Qualifizierungspflichten des BKrFQG in Betracht.

Auch unter Beachtung der Intention des Gesetzgebers ist die Vorschrift des § 1 Absatz 1 Satz 1 BKrFQG so auszulegen, dass Fahrten von Fahrerinnen und Fahrern die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts eingesetzt werden, vom Anwendungsbereich erfasst werden sollen. Die Ziele des BKrFQG - insoweit identisch mit denen der Richtlinie 2003/59/EG – sind die Verbesserung der Verkehrssicherheit und im Besonderen die bessere Qualifizierung von Fahrerinnen und Fahrern, deren Hauptbeschäftigung das Führen von Kraftfahrzeugen mit Gütern oder Personen ist. Diese Zielsetzung knüpft grundsätzlich nicht daran an, ob die durchgeführten Fahrten „gewerblichen Zwecken“ und damit der Gewinnerzielung dienen oder nicht.

b. Einheitliche Auslegung durch Bundes- und Landesbehörden

Zur Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung des Anwendungsbereiches erfolgte anlässlich des Erfahrungsaustauschs zwischen Bund und Ländern am 06. und 07.11.2008 eine Abstimmung mit dem Ergebnis, dass „auch die Einbeziehung von Fahrern und Fahrerinnen von kommunalen Eigenbetrieben – Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts – vom Berufskraftfahrer-Qualifikationsgesetz gedeckt ist“. Eine einheitliche Auslegung bei den jeweils zuständigen Kontrollbehörden ist somit gewährleistet.

c. Erstes Gesetz zur Änderung des Berufskraftfahrer-Qualifikationsgesetzes

Hieran anknüpfend sieht das „Erste Gesetz zur Änderung des Berufskraftfahrer-Qualifikationsgesetzes“ eine Konkretisierung des Anwendungsbereiches vor. In der Begründung zu diesem Gesetz (BT-Drucks. 17/3800) wird hierzu u. a. ausgeführt:

„Die Ziele des Gesetzes sind die Verbesserung der Verkehrssicherheit und im Besonderen die bessere Qualifikation von Fahrern und Fahrerinnen, deren Hauptbeschäftigung das Fahren mit Kraftfahrzeugen von Gütern oder Personen ist. Insofern ist es sachgerecht, auch Fahrten im Güterkraft- und Personenverkehr, die nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind bzw. im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerledigung erfolgen, vom Anwendungsbereich des Gesetzes zu erfassen. Die Neufassung stellt insbesondere klar, dass auch die Einbeziehung von Fahrern und Fahrerinnen von kommunalen Eigenbetrieben vom BKrFQG gedeckt ist. Die frühere Formulierung („gewerbliche Zwecke im Sinne des BKrFQG“) bedurfte insofern einer Klarstellung. Dies steht im Einklang mit der EU-Richtlinie 2003/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- oder Personenkraftverkehr. Diese sieht eine vergleichbare Einschränkung des Anwendungsbereichs lediglich auf „nicht gewerbliche Beförderungen im Güterkraft- oder Personenverkehr zu privaten Zwecken“ in Artikel 2 Buchstabe f) RL 2003/59/EG vor.“

2. Anwendbarkeit der sog. Handwerkerregelung (§ 1 Absatz 2 Nr. 5 BKrFQG)

a. Grundsatz

Führen Beschäftigte im Rahmen ihrer Tätigkeit nur gelegentlich ein Kraftfahrzeug zur Personen- oder Güterbeförderung und verrichten überwiegend andere Tätigkeiten, die nicht Fahrtätigkeiten sind, die unter den grundsätzlichen Anwendungsbereich des BKrFQG fallen, so kommt für derartige gelegentliche Fahrten die Anwendbarkeit der Ausnahmevorschrift des § 1 Absatz 2 Nr. 5 BKrFQG in Betracht. Vor dem Hintergrund der oben getroffenen Feststellungen, dass auch Fahrten von Beschäftigten in Einrichtungen der Öffentlichen Hand vom Anwendungsbereich des BKrFQG erfasst werden, kommt für diese ebenfalls bei Vorliegen der jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen die Anwendbarkeit der sog. Handwerkerregelung in Betracht.

Diese sieht vor:

„Abweichend von Absatz 1 gilt dieses Gesetz nicht für Fahrten mit [...] Kraftfahrzeugen zur Beförderung von Material oder Ausrüstung, das der Fahrer oder die Fahrerin zur Ausübung des Berufs verwendet, sofern es sich beim Führen des Kraftfahrzeugs nicht um die Hauptbeschäftigung handelt.“

Die Vorschrift setzt die Regelung des Artikel 2 lit. g) der Richtlinie 2003/59/EG in nationales Recht um. Eine ähnliche Regelung besteht bereits im Bereich des Fahrpersonalrechts in § 18 Absatz 1 Nr. 4b der Fahrpersonal-Verordnung. Aufgrund diesbezüglich übereinstimmender Zweckbestimmung von Fahrpersonalvorschriften und Vorschriften über die Berufskraftfahrerqualifizierung – Verbesserung der Verkehrssicherheit – wird eine gesetzesübergreifende Zielstellung mit den Vorschriften des Fahrpersonalrechts angestrebt.

b. Tatbestandsmerkmale im Einzelnen

aa. „Beförderung von Material und Ausrüstung“

Die Begriffe Material und Ausrüstung sind weit auszulegen. In Betracht kommt eine zur Erbringung von Dienst- und Werkleistungen notwendige Beförderung von Werkzeugen, Ersatzteilen, Bau- und Einkaufsmaterialien, Werkstoffen, Geräten und Maschinen, sonstigen Zubehörs sowie der An- und Abtransport von Waren und Geräten, die im Handwerksbetrieb hergestellt oder repariert werden.

Diese weite Definition der Begriffe Material und Ausrüstung umfasst grundsätzlich jegliche Gegenstände, die Beschäftigte zur Ausübung ihres Berufes benötigen und hierfür entweder zwischen einer Betriebsstätte und der jeweiligen Arbeitsstätte oder von einem Lieferanten

zur Betriebs- oder Arbeitsstätte befördern, um diese dann zu verwenden, bzw. nach deren Verwendung von einer Betriebsstätte zum Kunden befördern.

bb. „das der Fahrer oder die Fahrerin zur Ausübung des Berufs verwendet“

Grundsätzlich erforderlich ist die Verwendung der beförderten Güter durch die Fahrerin oder den Fahrer für die Ausübung des Berufes. Dies setzt voraus, dass die Beschäftigten über den Transport hinausgehend mit der Be- oder Verarbeitung bzw. der Verwendung der beförderten Gegenstände befasst sind oder sein werden. Nicht ausreichend hierfür ist die reine Anlieferung oder Abholung von Material und die zugehörigen Lade- und Entladetätigkeiten, da diese der Beförderung zuzurechnen sind.

Die Haupttätigkeit (s.u.) der Fahrerin oder des Fahrers muss daher auf die Verwendung des transportierten Materials gerichtet sein und darf nicht auf die Beförderung gerichtet sein. Hierbei müssen die Beschäftigten nicht jeden beförderten Gegenstand unmittelbar selbst verwenden, jedoch muss es sich bei den beförderten Gegenständen grundsätzlich um solche handeln, die durch diese im Rahmen der beruflichen Haupttätigkeit üblicherweise verwendet werden. Bei der Beförderung von Werkzeugen und Baumaterialien durch Beschäftigte eines kommunalen Bauhofes muss beispielweise nicht jeder transportierte Baustoff und jedes transportierte Werkzeug auch durch die Fahrerin oder den Fahrer selbst verwendet werden. Werden die beförderten Güter von mehreren Personen verwendet, verarbeitet, ein- oder ausgebaut, so ist es ausreichend, dass die Fahrerin oder der Fahrer im Rahmen der Haupttätigkeit den beförderten Baustoff mit den beförderten Werkzeugen verarbeiten kann, auch wenn nicht alle beförderten Gegenstände von ihr oder ihm selbst verarbeitet werden. Nicht von der Ausnahmeregelung umfasst sind somit reine Aus- und Anlieferungsfahrten von fertig gestellten Produkten, ohne dass die Fahrerin oder der Fahrer selbst an der Fertigstellung mitgewirkt hat.

cc. „sofern es sich beim Führen des Kraftfahrzeugs nicht um die Hauptbeschäftigung handelt.“

Die Fahrtätigkeit darf grundsätzlich nicht die Haupttätigkeit der Beschäftigten sein. Ob die Haupttätigkeit im Führen eines Kraftfahrzeugs oder einer anderen Tätigkeit besteht, ist anhand einer Gesamtschau aller Umstände des Einzelfalls zu ermitteln. Grundsätzlich ist darauf abzustellen, wie viel Zeit der Transport von Gütern neben den übrigen Aufgaben regelmäßig in Anspruch nimmt (arbeitsvertragliche Hauptleistung). Art und Inhalt des Arbeitsvertrags können als Indiz für die Beurteilung der Haupttätigkeit herangezogen werden. Weichen jedoch die tatsächlich durchgeführten Tätigkeiten von den arbeitsvertraglichen Festlegungen ab, so ist bei der Beurteilung, ob es sich bei der Fahrtätigkeit nicht um die Hauptbeschäfti-

gung handelt, stets auf die tatsächlichen Gegebenheiten abzustellen. Als weiteres Indiz kommt die Branchenzugehörigkeit (z.B. bei selbständigen Handwerkern) und eine besondere über die Fahrtätigkeit hinausgehende Berufsqualifikation in Betracht. Die Tätigkeiten der Fahrerin oder des Fahrers am jeweiligen Fahrtag sind für sich allein ebenfalls nur ein Indiz.

c. Fallgruppen und Einzelfragen

Nachfolgend sollen einige typische Fallkonstellationen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung kommunaler Einrichtungen vor dem Hintergrund des BKrFQG betrachtet werden.

aa. Straßen- und Stadtreinigung

Der Begriff der (Güter)Beförderung ist im BKrFQG nicht definiert. Unter Rückgriff auf die güterkraftverkehrsrechtliche Definition des Beförderungsbegriffs wird von einer Beförderung dann nicht ausgegangen, wenn das eingesetzte Kraftfahrzeug eine Arbeitsleistung erbringt, bei der die Ortsverlagerung von Gütern nicht im Vordergrund steht. Werden Fahrten durchgeführt, die der Reinigung von Straßen oder sonstigen Verkehrsflächen dienen, ohne hierbei eine Beförderung in vorgenanntem Sinne durchzuführen, unterliegen die Beschäftigten, die die Reinigungsfahrzeuge führen nicht dem Qualifizierungserfordernis nach dem BKrFQG.

bb. Abfallentsorgung

Bei der Abfallentsorgung – Transport von Abfällen einschließlich Einsammeln von Hausmüll – handelt es sich gemäß § 1 Absatz 1 BKrFQG um Fahrten im Güterkraftverkehr zu gewerblichen Zwecken. Abfälle werden generell als Güter im Sinne des Güterkraftverkehrsgesetzes betrachtet. Fahrer, die im Bereich der Abfallentsorgung tätig sind, unterliegen somit dem Qualifizierungserfordernis nach dem BKrFQG.

cc. Grünanlagen-, Garten- und Landschaftspflege

Bei Fahrten zur Grünanlagen-, Garten- oder Landschaftspflege ist zunächst darauf abzustellen, ob tatsächlich eine Beförderung von Gütern im Sinne des Güterkraftverkehrsgesetzes erfolgt. Wenn hierbei Güter (bspw. Pflanzen, Erde, Werkzeuge, Baumschnitt, Laub etc.) befördert werden, sind die Vorschriften des BKrFQG grundsätzlich anwendbar. In Betracht kommt jedoch die Anwendbarkeit der Handwerkerregelung (§ 1 Absatz 2 Nr. 5 BKrFQG), sofern es sich bei der Fahrtätigkeit nicht um die Hauptbeschäftigung handelt.

dd. Winterdienst – Räum- und Streufahrzeuge

Für Fahrten im Rahmen des Winterdienstes werden in der Regel Fahrzeuge eingesetzt, die mit speziellen Einrichtungen zur Verrichtung von Räum- und Streuarbeiten ausgestattet sind.

Im Vordergrund bei derartigen Fahrzeugen steht grundsätzlich die Arbeitsleistung (Befreiung von Verkehrsflächen von Schnee und Eisglätte) wobei der Transport von Streugut für die Verrichtung der Arbeit (Ausstreuen von Taumitteln oder rutschhemmenden Mitteln) erforderlich ist. Insoweit handelt es sich bei dem Streugut um ein Betriebsmittel zur Verrichtung der Arbeitsleistung des Streufahrzeugs. Eine Beförderung im güterkraftverkehrsrechtlichen Sinne liegt nicht vor.

Hinsichtlich der Schneeräumung (Schnee wird lediglich von der Verkehrsfläche mittels Schneepflug / Schneeräumvorsatz auf angrenzende Flächen verschoben) steht ebenfalls die Arbeitsleistung des Kraftfahrzeugs im Vordergrund. Eine Beförderung im güterkraftverkehrsrechtlichen Sinne liegt ebenfalls nicht vor.

ee. Selbstfahrende Arbeitsmaschinen

Bei selbstfahrenden Arbeitsmaschinen (z.B. Betonpumpen, Saug- und Spülfahrzeuge, Kanalfernauge, Hubsteige) handelt es sich gemäß § 2 Nr. 17 Fahrzeugzulassungs-Verordnung (FZV) um „Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und ihren besonderen, mit dem Fahrzeug fest verbundenen Einrichtungen zur Verrichtung von Arbeiten, jedoch nicht zur Beförderung von Personen oder Gütern bestimmt und geeignet sind“. Fahrten mit selbstfahrenden Arbeitsmaschinen sind daher nicht vom Anwendungsbereich des BKrFQG erfasst.

d. Grenzüberschreitende Beförderungen

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die vorstehenden Ausführungen eine Auslegung der nationalen gesetzlichen Regelungen darstellen, und diese daher nur für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Gültigkeit haben.