

Gleiche Straßen, unterschiedliche Rechte.

Arbeitsbedingungen im deutschen und internationalen Straßentransport

Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration
Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer

Inhalt

Zusammenfassung 6

1. Einleitung 10

2. Der europäische Straßentransport 13

2.1 Die zentrale Lage Deutschlands und die Verkehrsströme 13
2.2 Von der Liberalisierung zur strukturellen Auslagerung 14
2.3 Fahrermangel 16
2.4 Die Vergabe an Subunternehmen als Organisationsprinzip 17

3. Beschäftigungsmodelle und rechtliche Konstellationen 19

3.1 Einführung und Überblick über die rechtlichen Strukturen 19
3.2 Reguläre Beschäftigungsmodelle (Direktanstellung) 20
3.3 Briefkastenfirmen und Scheinstrukturen 22
3.4 Dienstleistungsverträge und Arbeitnehmerüberlassung 23
3.5 Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit 25
3.6 Entsendung von Arbeitnehmer:innen im Straßentransport 26
3.7 Drittstaatsangehörige in grenzüberschreitenden Beschäftigungskonstellationen 28
3.8 Kollisionsrecht und Bestimmung des anwendbaren Rechts 29
3.9 Fazit 31

4. Rechtskonflikte und Durchsetzungsprobleme 33

4.1 Einführung 33
4.2 Die institutionelle Landschaft: Zuständigkeiten und Fragmentierung 33
4.3 Hindernisse der grenzüberschreitenden Durchsetzung 35
4.4 Die Durchsetzungsvorschriften des Mobilitätspakets und ihre Grenzen 37
4.5 Haftung in der Lieferkette: LkSG, CSDDD und Auftraggeberhaftung 38
4.6 Der Zugang der Beschäftigten zum Recht 40

5. Herausforderungen der Branche und Steuerungslücken 42

5.1 Infrastrukturdefizite: Parken, Rasten und Unterbringung 42
5.2 Arbeitsbedingungen und Arbeitsmarktdynamik 43
5.3 Folgen für Sicherheit, Wettbewerb und öffentliche Einnahmen 44
5.4 Die politische Antwort der EU im Überblick 45

6. Verstöße gegen Arbeitsrechte in der Praxis 47

6.1 Von strukturellen Bedingungen zu erlebten Verstößen 47
6.2 Arbeits- und Lebensbedingungen 48
6.2.1 Leben in der Fahrerkabine 49
6.2.2 Rastinfrastruktur und die materiellen Grenzen der Regeleinhaltung 50
6.3 Löhne und Entgeltpraktiken 51
6.3.1 Einbehaltung, Abzüge und unbezahlte Arbeitszeit 53
6.4 Lücken bei Gesundheit, Versicherung und sozialem Schutz 54
6.5 Status, Segmentierung und ungleiche Verwundbarkeit 56
6.6 Empirische Fälle und Synthese 57

7. Handlungsempfehlungen: für eine stärkere Durchsetzung 59

7.1 Einführung.....59
7.2 Maßnahmen im Rahmen der bestehenden deutschen Zuständigkeit 60
7.2.1 Behördenübergreifende Koordinierung.....60
7.2.2 Das SchwarzArbMoDiG und die Durchsetzung gegen Schwarzarbeit im Transportbereich.....61
7.2.3 Das LkSG für den Straßentransport operationalisieren 62
7.2.4 Unterkunftsstandards und Rastinfrastruktur.....63
7.2.5 Beschwerdemechanismen und Schutz vor Repressalien stärken.....64
7.3 Die Verhandlungsposition Deutschlands zur Reform auf EU-Ebene 65
7.3.1 Die Überprüfung des Mobilitätspakets und die Entsendedefinitionen.....65
7.3.2 Briefkastenfirmen und Niederlassungsanforderungen 65
7.3.3 Reform des Systems der A1-Bescheinigung.....66
7.3.4 Erweitertes Mandat für die Europäische Arbeitsbehörde 66
7.3.5 Die Umsetzung der CSDDD an die Wirklichkeit des Transportsektors anpassen.....67
7.3.6 Für eine dauerhafte EU-Finanzierung eines europäischen Beratungsnetzwerks werben 67
7.4 Längerfristige Neuerungen auf EU-Ebene.....68
7.5 Schlussfolgerungen: deutsche Handlungsfähigkeit und europäische Verflechtung.....70

Literaturverzeichnis.....72

Rechtsquellen.....78

Rechtsprechung 80

Impressum.....82

Zusammen-fassung

Im April und im Juli 2023 traten Dutzende und später Hunderte migrantische Lkw-Fahrer:innen an einer Autobahnraststätte bei Gräfenhausen südlich von Frankfurt am Main in den Streik. Sie protestierten gegen monatelange Lohnrückstände, willkürliche Lohnabzüge, das Leben in der Fahrerkabine und rassistische Haltungen. Gräfenhausen war kein Einzelfall; vielmehr legte der Streik die strukturellen Merkmale des europäischen Straßengüterverkehrs offen, die in dieser Studie analysiert werden: grenzüberschreitende Subunternehmerketten, die den formellen Arbeitgeber, das operativ steuernde Unternehmen und das Land der Arbeitsleistung regelmäßig auf verschiedene Rechtsordnungen verteilen; fragmentierte Durchsetzungsstrukturen, deren Zuständigkeiten an den nationalen Grenzen enden; und eine anhaltende Kluft zwischen formalen Rechten und gelebter Wirklichkeit. Die Studie erfasst die Beschäftigungsmodelle und Rechtsregime, die für die grenzüberschreitende Arbeit im Straßentransport maßgeblich sind, benennt die Durchsetzungsdefizite, die eine systematische Nichteinhaltung fortbestehen lassen, und schlägt umsetzbare Reformen vor. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf Deutschland, dem größten Frachtmarkt und wichtigsten Transitkorridor der EU.

In den vergangenen Jahrzehnten haben große westeuropäische Speditionen Transportleistungen an Frachtführer in Ost- und Südeuropa vergeben, die Fahrer:innen sowohl vor Ort als auch zunehmend aus Nicht-EU-Staaten wie unter anderem der Ukraine, Usbekistan, Kirgisistan und Georgien anwerben. Im Jahr 2023 überstieg die Zahl der im Ausland zugelassenen Fahrzeuge auf deutschen Autobahnen erstmals die der im Inland zugelassenen; im Jahr 2024 waren rund 878.000 im Ausland zugelassene mautpflichtige Fahrzeuge auf deutschen Straßen unterwegs (BALM, 2024b; BALM, 2025b), und rund 30 Prozent der in Deutschland versicherten Lkw-Fahrer:innen besaßen im Jahr 2023 keine deutsche Staatsangehörigkeit (BALM, 2024a). Ein struktureller Fahrermangel, der bis 2028 europaweit auf 745.000 unbesetzte Stellen anwachsen dürfte (IRU, 2024), erhält die Nachfrage nach billigeren Arbeitskräften aufrecht und verstärkt den Druck auf die Subunternehmerketten, die Kosten der Regeleinhaltung zu senken.

Der Regelungsrahmen ist auf dem Papier umfassend. Unionsrechtliche Instrumente regeln Lenkzeiten, die Entsendung von Arbeitnehmer:innen, die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und den Marktzugang; das Mobilitätspaket (2020) hat die Vorschriften zu Kabotage und Entsendung verschärft; Deutschland setzt darüber hinaus das MiLoG für den Mindestlohn, das AEntG

für den Schutz entsandter Arbeitnehmer:innen und das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) für die Sorgfaltspflichten in Lieferketten ein; die CSDDD (Richtlinie 2024/1760 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit) dehnt vergleichbare Pflichten unionsweit aus. In der Praxis ist die Durchsetzung aufgeteilt zwischen dem Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM), das Kontrollen im Transportbereich durchführt, und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die die Einhaltung der Lohn- und Entsendevorschriften überwacht, ohne dass eine Behörde einen umfassenden Überblick über die Situation der einzelnen Fahrer:innen hätte. Das Regime der A1-Bescheinigung beschränkt die Möglichkeiten des Aufnahmemitgliedstaats, im Ausland getroffene Entscheidungen im Bereich der sozialen Sicherheit anzufechten. Migrantische Beschäftigte sind am systematischsten betroffen: Sprachlich isoliert, für ihren Aufenthaltsstatus von den Arbeitgebern abhängig und über die europäischen Fernstraßen verstreut, stehen sie den größten strukturellen Hürden gegenüber, wenn sie ihre Rechte geltend machen wollen. Das LkSG und die CSDDD haben bislang keine Durchsetzungsmaßnahmen hervorgebracht, die sich gezielt gegen Subunternehmerstrukturen im Transportsektor richten.

Auf der Grundlage von Falldokumentationen der Beratungsstellen, Befragungen von Fahrer:innen und Feldberichten werden vier einander überlagernde Dimensionen von Verstößen gegen Arbeitsrechte dokumentiert.

Arbeits- und Lebensbedingungen: Enge Zeitvorgaben, unbezahlte Wartezeiten an Logistikstandorten und der Margendruck führen zu systematischer Übermüdung. Für einen großen Teil der im Fernverkehr Beschäftigten ist die Fahrerkabine nicht nur Arbeitsplatz, sondern über Monate hinweg dauerhafter Wohnraum – eine Praxis, die das EU-Mobilitätspaket ausdrücklich untersagt, die aber strukturell in Geschäftsmodellen verankert ist, welche die Unterbringungskosten auf die Beschäftigten abwälzen. Ein Fehlbestand von rund 390.000 zertifizierten Übernachtungsstellplätzen in der EU macht die Einhaltung der Ruhezeitvorschriften in vielen Korridorregionen strukturell unerreichbar (European Commission, 2025b).

Entgeltpraktiken: Das weit verbreitete Spesenmodell ersetzt den regulären Lohn durch steuerfreie Tagespauschalen und hält die ausgewiesenen Gehälter nahe am gesetzlichen Mindestniveau, während es zugleich die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche mindert. Die Einbehaltung von Löhnen, nicht erläuterte Abzüge und Vermittlungsschulden sind für die migrantische Fahrerschaft durchgängig belegt. In einer Befragung migrantischer Fahrer:innen, die 2021 mit Unterstützung von Camion Pro (einem deutschen Verband mittelständischer Transportunternehmen) durchgeführt wurde, berichteten alle 80 Befragten von der Nichtzahlung der geltenden Mindestlöhne. 91 Prozent gaben an, der Arbeitgeber habe sich geweigert, das vereinbarte Gehalt zu zahlen, 70 Prozent berichteten von Druck, die zulässigen Lenkzeiten zu überschreiten (Lee et al., 2022). Eine 2022 von RTDD unter 166 zentralasiatischen Fahrer:innen durchgeführte Befragung kam zu ähnlichen Ergebnissen (Van Gardingen, Atema, 2023).

Sozialer Schutz: Die formale Zugehörigkeit zu einem System der sozialen Sicherheit im Sitzstaat des Arbeitgebers führt nicht zu einem wirksamen Schutz. Die Fahrer:innen sammeln Jahre der Vollzeitbeschäftigung an, ohne nennenswerte Ansprüche auf Rente und Krankengeld zu erwerben.

Segmentierung: Die Verstöße folgen den Linien von Staatsangehörigkeit, Rechtsstatus und vertraglicher Stellung. Drittstaatsangehörige, deren Arbeitserlaubnis an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden ist, sind in besonderem Maße gefährdet. Der Entzug der Arbeitserlaubnis diszipliniert diejenigen, die Verstöße melden, und Vermittlungsschulden von 500 bis zu 4.500 US-Dollar verdichten die Abhängigkeit bereits vom Zeitpunkt der Einreise an (Van Gardingen, Atema, 2023).

Folgende Maßnahmen sind innerhalb der bestehenden Zuständigkeiten Deutschlands umsetzbar.

- Gemeinsame Kontrollverfahren von BALM und FKS sollten mit gemeinsamen Datenbanken und einer abgestimmten Auswahl von Hochrisikounternehmen institutionalisiert werden.

- Die mit dem SchwarzArbMoDiG geschaffene Zentralstelle bei der Generalzolldirektion, die das zentrale Risikomanagement wahrnimmt (§§ 24, 25 SchwarzArbG), sollte auf Entsendemeldungen aus dem IMI sowie Fahrtenschreiberdaten und Mautdaten des BALM zurückgreifen, um eine risikoorientierte Durchsetzung für Subunternehmerketten im Transportbereich zu operationalisieren.

- Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sollte den Straßentransport als Schwerpunkt der LkSG-Durchsetzung bestimmen und bestätigen, dass der missbräuchliche Einsatz des Spesenmodells und die Unterbringung in der Fahrerkabine menschenrechtliche Risiken darstellen.

- Deutschland sollte – aufbauend auf dem Rahmen des AEntG – Unterkunftsstandards für Beschäftigte einführen, die für längere Zeiträume in sein Hoheitsgebiet entsandt werden.

- Die mehrsprachige Beratungskapazität an Rastanlagen und Logistikstandorten sollte ausgebaut und durch einen zentralen digitalen Beschwerdeweg sowie durch Schutzvorkehrungen gegen Repressalien ergänzt werden.

- Staatsanwaltschaften und Strafverfolgungsbehörden sollten gezielt zu den für den Transportsektor spezifischen Indikatoren für Arbeitsausbeutung und Menschenhandel geschult werden, um die Lücke zwischen behördlicher Durchsetzung und strafrechtlicher Verfolgung zu schließen.

Auf EU-Ebene sollte sich Deutschland einsetzen für:

- eine Reform des Regimes der A1-Bescheinigung, die substantiierte Beanstandungen durch den Aufnahmemitgliedstaat mit verbindlichen Antwortfristen ermöglicht,

- ein erweitertes Mandat der ELA, das von der Behörde selbst veranlasste Kontrollen im Transportbereich und verbindliche Empfehlungen in grenzüberschreitenden Fällen umfasst,

- Standards für die Umsetzung der CSDDD, die an die Subunternehmerstrukturen im Transportsektor angepasst sind sowie

- eine dauerhafte EU-Finanzierung für ein grenzüberschreitendes Beratungsnetzwerk für Beschäftigte.

Zu den längerfristigen Vorschlägen zählen:

- ein EU-weiter Nothilfefonds für gestrandete und unbezahlte Fahrer:innen,

- eine grenzüberschreitende Datenintegration, die Fahrtenschreiberdaten mit Entsendemeldungen und Datenbanken der sozialen Sicherheit verknüpft sowie

- eine Konditionalität in der öffentlichen Auftragsvergabe, die die Einhaltung der Vorschriften entlang der gesamten Subunternehmerketten im Transportbereich verlangt.

Die wirksame Durchsetzung arbeitsrechtlicher Standards im Straßengüterverkehr ist nicht allein eine Angelegenheit der Branche. Sie trägt zur Verkehrssicherheit bei, indem sie übermüdungsbedingte Risiken verringert, sie stützt den fairen Wettbewerb, da sie den Abstand zwischen rechtstreuen und nicht rechtstreuen Unternehmen verkleinert, und sie schützt die öffentlichen Einnahmen vor systematischer Hinterziehung von Sozialabgaben und Steuern. Deutschlands Stellung als größter Frachtmarkt und wichtigster Transitkorridor der EU macht das Land zugleich zum Hauptschauplatz dieser Probleme und zum wirksamsten Ausgangspunkt für ihre Bewältigung.

1. Einleitung

Im April 2023 blockierten mehr als sechzig Lkw-Fahrer:innen aus Georgien und Usbekistan ihre Fahrzeuge an einer Autobahnraststätte bei Gräfenhausen südlich von Frankfurt am Main. Sie waren bei einem Verbund polnischer Transportunternehmen mit einer Flotte von über 900 Lkw beschäftigt, der in den Lieferketten großer westeuropäischer Konzerne tätig war. Obwohl sie zehn bis zwölf Stunden täglich auf deutschen und westeuropäischen Routen unterwegs waren, hatten einige Fahrer:innen monatliche Zahlungen von nur wenigen hundert Euro erhalten. Die Löhne waren durch willkürliche Abzüge, überteuerte Leistungen und vom Arbeitgeber verhängte Strafzahlungen aufgezehrt worden. Die Lohnrückstände beliefen sich insgesamt auf mehr als eine halbe Million Euro. Die Fahrer:innen hatten monatelang in ihren Fahrerkabinen gelebt, wie es in einer Branche üblich ist, die ihren mobilen Beschäftigten zu wenige Rasteinrichtungen bietet. Als das Unternehmen versuchte, den Streik gewaltsam zu beenden, hielten die Fahrer:innen stand. Nach sechs Wochen zogen sie mit vollständig ausgezahlten Löhnen ab. Drei Monate später traten rund 150 Fahrer:innen desselben Subunternehmens unter ähnlichen Umständen erneut in den Streik (Benedetti, 2023; Heinz, 2025). Die Streiks in Gräfenhausen fanden internationale Medienresonanz und lösten institutionelle Reaktionen aus, darunter eine der ersten dokumentierten Anwendungen des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) – des Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten – auf die Verhältnisse in einer Lieferkette des Transportsektors (Helwing-Hentschel, 2025). Die Bedingungen, die zu den Streiks führten, sind jedoch kein Einzelfall. Sie spiegeln strukturelle Merkmale der Branche wider, die in den vergangenen drei Jahrzehnten einen tiefgreifenden Wandel durchlaufen hat. Seit der Liberalisierung der europäischen Straßentransportmärkte und den EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 ist die operative Geografie des Güterkraftverkehrs geprägt durch eine grenzüberschreitende Vergabe an Subunternehmen, Lohn-Arbitrage und die systematische Trennung von Koordinierungsfunktionen und Transportdurchführung. Große westeuropäische Logistikunternehmen lagern Transportleistungen an kleinere, in Mittel- und Osteuropa registrierte Frachtführer aus, die ihrerseits Fahrer:innen aus Nicht-EU-Staaten anwerben. Der formelle Arbeitgeber, das die Transportdurchführung steuernde Unternehmen und das Land der Arbeitsleistung sind regelmäßig verschiedene Einheiten, die unterschiedlichen Rechtsordnungen unterliegen. Das Ausmaß dieser Neuordnung ist beträchtlich. Der Straßentransport befördert über 70 Prozent des Binnengüterverkehrs der EU. In Deutschland waren im Jahr 2023 rund 548.000 Berufskraftfahrer:innen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Von ihnen besaßen 30,4 Prozent keine deutsche Staatsangehörigkeit – ein neuer Höchstwert. Der Frauenanteil lag bei rund 2,3 Prozent (BALM, 2024a). Im Jahr 2023 überstieg die Zahl der im Ausland zugelassenen Fahrzeuge auf

deutschen Autobahnen erstmals die der im Inland zugelassenen, wobei die polnischen und litauischen Flotten das stärkste Wachstum verzeichneten (BALM, 2024b). Drittstaatsangehörige Beschäftigte sind zu einem zunehmend sichtbaren Bestandteil dieser Beschäftigtengruppe geworden: So stieg die Zahl der erstmals an zentralasiatische Staatsangehörige zu Erwerbszwecken erteilten Aufenthaltstitel zwischen 2020 und 2023 in Polen von rund 1.800 auf über 16.500 und in Litauen von 1.200 auf nahezu 20.000, wobei ein großer Teil in den Transportsektor gelenkt wurde (Eurostat, 2024). Diese Beschäftigten gelangen in der Regel über Arbeitsverträge mit Frachtführern in Polen oder den baltischen Staaten in die EU, verbringen den größten Teil ihrer Arbeitszeit jedoch auf westeuropäischen Routen, insbesondere in Deutschland, den Niederlanden und Frankreich. Ihre Beschäftigungsbedingungen – von Löhnen und sozialversicherungsrechtlicher Absicherung bis hin zu Unterbringung und Zugang zu Beschwerdemechanismen – werden durch die mehrstufigen Subunternehmerketten geprägt, in die sie eingebunden sind.

Diese Konstellation erzeugt ein Steuerungsproblem von erheblicher Komplexität. Die EU hat einen umfangreichen Rechtsrahmen für Lenk- und Ruhezeiten, die Entsendung von Arbeitnehmer:innen, die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und den Marktzugang von Verkehrsunternehmen entwickelt. Das Mobilitätspaket von 2020 (Verordnungen (EU) 2020/1054 und (EU) 2020/1055, Richtlinie (EU) 2020/1057) hat die Vorschriften zur Kabotage, zur Rückkehr der Fahrer:innen und zur Anwendung der Arbeitsstandards des Aufnahmemitgliedstaats auf entsandte Beschäftigte im Transportsektor verschärft. Der 2019 errichteten Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) wurde die Aufgabe übertragen, die grenzüberschreitende Durchsetzung zu verbessern. Deutschland hat darauf nationale Instrumente aufgesetzt: das Mindestlohngesetz (MiLoG) für den Mindestlohn, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) für den Schutz entsandter Arbeitnehmer:innen, das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) für die Arbeitnehmerüberlassung und das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) für die Sorgfaltspflichten in Lieferketten. Auf EU-Ebene hat die Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CSDDD, Richtlinie (EU) 2024/1760) vergleichbare Pflichten auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt.

Der Regelungsrahmen ist auf dem Papier umfassend. In der Praxis hängt die Durchsetzung jedoch von verschiedenen Faktoren ab: von nationalen Behörden, deren Zuständigkeit an der Grenze endet, von Kooperationsmechanismen, die für eine Branche zu langsam arbeiten, in der sich Fahrer:innen und Fahrzeuge fortlaufend über mehrere Länder hinweg bewegen, sowie von Beschäftigten, die das System schützen soll, die allerdings auf erhebliche Hürden stoßen, wenn sie die Rechte geltend machen wollen. Die bestehenden Kontrollbehörden sind nach unterschiedlichen Zuständigkeiten aufgeteilt: Verkehrsbehörden prüfen Fahrtenschreiber und Unterlagen, Zollbehörden überwachen die Einhaltung der Lohn- und Entsendevorschriften, Sozialversicherungsträger verwalten die grenzüberschreitende Absicherung. Keine einzelne Stelle verfügt über einen umfassenden Überblick über die Situation der einzelnen Fahrer:innen. Zugleich sind diejenigen Beschäftigten, die von der Nichteinhaltung am stärksten betroffen sind, häufig am wenigsten in der Lage, Abhilfe zu suchen: Drittstaatsangehörige mit arbeitgeberabhängigen Aufenthaltstiteln, die sich in einer Sprache verständigen müssen, die sie nicht sprechen, in einem Land, in dem sie weder eine feste Adresse noch ein lokales Unterstützungsnetzwerk haben.

Die vorliegende Studie bietet eine integrierte Analyse der Arbeitsbedingungen, der rechtlichen Konstellationen und der Durchsetzungsprobleme im europäischen internationalen Straßentransport, mit Deutschland als Schwerpunkt. Sie verfolgt drei Ziele. Erstens, die Beschäftigungsmodelle und Rechtsregime zu erfassen, die für die grenzüberschreitende Arbeit im Straßentransport maßgeblich sind. Zweitens, die Schlupflöcher, Zuständigkeitskonflikte und Durchsetzungsdefizite zu identifizieren, die eine systematische Nichteinhaltung fortbestehen lassen. Und drittens, durchsetzbare politische und gesetzgeberische Neuerungen vorzuschlagen. Die Analyse stützt sich auf juristische Recherche, auf Sekundärquellen einschließlich amtlicher Statistiken, institutioneller Berichte und wissenschaftlicher Literatur sowie auf qualitative Erkenntnisse aus der Feldforschung und der Beratungspraxis in der Branche. Die Fokussierung der Studie auf Deutschland ist bewusst gewählt. Deutschland, die größte Volkswirtschaft der EU, ist der wichtigste Transitkorridor und bedeutender Zielmarkt für Frachtverkehre und nimmt eine Stellung ein, deren regulatorische und durchsetzungsbezogene Entscheidungen die Rahmenbedingungen des gesamten europäischen Transportnetzes prägen. Durch seine institutionelle Leistungsfähigkeit und Instrumente wie das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), das tief in die Lieferketten eingreift, besitzt Deutschland einen Hebel, den nur wenige andere Mitgliedstaaten haben.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut:

Abschnitt 2 zeichnet ausgehend von der zentralen Stellung Deutschlands im europäischen Verkehrssystem die historische Entwicklung des europäischen Straßengüterverkehrs nach und untersucht sodann Liberalisierung und strukturelle Auslagerung, den Fahrermangel sowie die Vergabe an Subunternehmen als Organisationsprinzip der Branche. Abschnitt 3 analysiert die Beschäftigungsmodelle und rechtlichen Konstellationen, die die grenzüberschreitende Arbeit im Transportsektor bestimmen – von der Standardbeschäftigung über Briefkastenfirmen, Arbeitnehmerüberlassung und Selbstständigkeit bis hin zu Entsendekonstruktionen. Abschnitt 4 untersucht Rechtskonflikte und Durchsetzungsprobleme und behandelt dabei die institutionelle Fragmentierung, grenzüberschreitende Hindernisse, die Durchsetzungsvorschriften des Mobilitätspakets, die Instrumente der Sorgfaltspflichten in Lieferketten sowie die Hürden beim Zugang der Beschäftigten zum Recht. Abschnitt 5 erfasst die Herausforderungen der Branche, darunter Infrastrukturdefizite, Arbeitsbedingungen, Auswirkungen auf Sicherheit und Wettbewerb sowie die politische Antwort der EU im Überblick. Abschnitt 6 dokumentiert Verstöße gegen Arbeitsrechte in der Praxis auf der Grundlage von Fallbelegen und Feldberichten. Abschnitt 7 entwickelt Empfehlungen für eine stärkere Durchsetzung und für gesetzgeberische Neuerungen.

2. Der europäische Straßentransport

2.1 Die zentrale Lage Deutschlands und die Verkehrsströme

Deutschland nimmt eine geografisch und wirtschaftlich zentrale Stellung im europäischen Verkehrssystem ein. Am Schnittpunkt von neun Grenzen zu EU- und Nicht-EU-Staaten gelegen, verbindet es die industriellen Kernräume Mittel- und Westeuropas mit den Logistikdrehkreuzen des Ostens. Rund 71 Prozent der Güterverkehrsleistung im deutschen Binnenverkehr entfallen auf die Straße, mit einem jährlichen Volumen von rund 263 Milliarden Tonnenkilometern im Jahr 2024 (BALM, 2025b). Die deutsche Infrastruktur mit mehr als 13.000 Kilometern Autobahn und über 39.000 Kilometern Bundesstraßen bildet das Rückgrat des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) und verbindet die Korridore Ostsee–Adria, Rhein–Donau und Nordsee–Ostsee. Deutschland ist zugleich die größte Volkswirtschaft der EU und ihr mit Abstand größter Zielmarkt für den Straßengüterverkehr. Die inländische Industrieproduktion, die Konsumnachfrage und die exportorientierte Fertigung erzeugen – unabhängig von den Transitströmen – eine Nachfrage, die Frachtführer aus ganz Europa in deutsche Logistikketten hineinzieht. Dieses nachfrageseitige Gewicht verstärkt das strukturelle Interesse Deutschlands an den Bedingungen, unter denen die Transportleistungen für seinen Markt organisiert werden.

Deutschland fungiert als wichtigstes Eingangstor für Güterströme, die aus Polen, Tschechien und den baltischen Staaten nach Westeuropa gelangen. Die mautgestützte Erfassung zeigt, dass die grenzüberschreitenden Lkw-Bewegungen durch Deutschland durchgängig einen erheblichen Anteil am internationalen Güterverkehrsaufkommen innerhalb der EU ausmachen, wobei auf die Grenzübergänge nach Polen, Tschechien und in die Niederlande die größten Volumina entfallen (BALM, 2025b). Innerhalb der im Ausland zugelassenen Flotten auf deutschen Straßen ist die polnische und die litauische Präsenz seit 2019 am deutlichsten gewachsen, was die strukturelle Rolle dieser Länder als operative Basis für den EU-weiten Güterkraftverkehr widerspiegelt.

Die Daten zum grenzüberschreitenden Verkehr weisen innerhalb dieses Trends eine gewisse Volatilität auf. Die Grenzübertritte gingen im Jahr 2023 insgesamt um 3,6 Prozent zurück, mit deutlichen Einbrüchen an der Grenze zur Schweiz (−7,6 Prozent) und zu Luxemburg (−8,4 Prozent). Die tschechische Grenze bildete die einzige Ausnahme; dort nahmen die Übertritte in jenem Jahr um 2,3 Prozent zu (BALM, 2024b). Im Jahr 2024 erholten sich die Grenzübertritte moderat (+1,6 Prozent), mit Zuwächsen in Richtung Niederlande, Dänemark und Frankreich, während die Bewegungen in Richtung Luxemburg weiter leicht zurückgingen

(BALM, 2025b). Hinsichtlich der Fahrzeugtechnik entfielen im Jahr 2024 97 Prozent der mautpflichtigen Fahrleistung auf Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6, was auf einen hohen Modernisierungsgrad der Flotten trotz des Wettbewerbsdrucks hindeutet.

Die Stellung Deutschlands als Transitkorridor und Zielmarkt begründet ein strukturelles Interesse an den Bedingungen, unter denen Transportleistungen organisiert werden. Die auf deutschem Hoheitsgebiet angewandten Durchsetzungs-, Nachhaltigkeits- und Arbeitspraktiken wirken sich auf Korridore aus, die sich über den gesamten Kontinent erstrecken. Daraus erwachsen zugleich eine Chance und eine Verantwortung, regulatorische Standards mit grenzüberschreitender Wirkung zu gestalten.

2.2 Von der Liberalisierung zur strukturellen Auslagerung

Die operative Geografie des europäischen Straßengüterverkehrs ist von vier Jahrzehnten Marktintegration und Lohnarbitrage geprägt. Bereits in den 1980er Jahren bauten große deutsche und österreichische Transportunternehmen Betriebe und Tochtergesellschaften in Mittel- und Osteuropa sowie im weiteren postsowjetischen Raum auf und warben Fahrer:innen aus diesen Regionen an, lange bevor deren Länder der Union beitraten (Hilal, 2008; Eurofound, 2002). Der Fall des Eisernen Vorhangs und die Deregulierung der nationalen Verkehrsmärkte in den 1990er Jahren machten den Zugang zu diesem kostengünstigeren Arbeitskräftereservoir sodann branchenweit allgemein und öffneten den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr einem breiten Wettbewerb (Hilal, 2008). Vor diesem Hintergrund beschleunigten und formalisierten die EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 eine Verschiebung, die bereits im Gange war. Deutschland wandte bis Mai 2011 Übergangsbeschränkungen für den Arbeitsmarktzugang von Staatsangehörigen der Beitrittsstaaten von 2004 an; sie hatten jedoch nur begrenzte Wirkung auf eine hochmobile Branche, die um die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und nicht um eine direkte Beschäftigung in Deutschland herum organisiert ist: Das Modell stützte sich auf Frachtführer mit Sitz in Mitgliedstaaten mit niedrigerem Lohnniveau sowie auf entsandte und über Subunternehmen beschäftigte Fahrer:innen – und keines dieser Elemente wurde von den Arbeitsmarktbeschränkungen erfasst.

Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten schuf einen Binnenmarkt, in dem in Niedriglohnländern registrierte Frachtführer ihre Leistungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit auf dem gesamten Kontinent anbieten konnten. Innerhalb weniger Jahre begannen große westeuropäische Logistikunternehmen, Tochtergesellschaften auszubauen oder Kapazitäten bei Unternehmen in Polen, Tschechien und den baltischen Staaten einzukaufen, wo Lohnniveau, Sozialabgaben und Betriebskosten erheblich niedriger lagen als in Deutschland, Frankreich oder den Benelux-Staaten. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU fügt diesem Bild eine parallele Dimension hinzu. Im Jahr 2023 besaßen rund 30 Prozent der in Deutschland versicherten Lkw-Fahrer:innen eine nichtdeutsche EU- oder eine Drittstaatsangehörigkeit, wobei polnische und rumänische Staatsangehörige die größten Gruppen stellten (BALM, 2024a). Diese Verschiebung schlägt sich in den Beschäftigtendaten nieder: Nachdem der Anteil ausländischer Staatsangehöriger unter den in Deutschland beschäftigten Lkw-Fahrer:innen Anfang der 2000er Jahre noch im einstelligen Bereich gelegen hatte, hat er sich zwischen 2014 und 2019 von 10,9 auf 22,8 Prozent mehr als verdoppelt (Burstedde, 2021) und erreichte bis 2023 rund 30 Prozent (BALM, 2024a). Der stärkste

Anstieg fällt somit in die 2010er Jahre, nachdem die Übergangsbeschränkungen für den Arbeitsmarkt aufgehoben worden waren.

Diese Umstrukturierung geschah nicht beiläufig. Sie folgte derselben Logik wie die Auslagerung in der industriellen Fertigung: Die Unternehmen trennten die Koordinierungsfunktionen (Disposition, Kundenbetreuung, Preisgestaltung) von der Ausführung (Fahren, Fahrzeugbetrieb) und verlagerten Letztere in Rechtsordnungen mit niedrigeren Kosten. Das Ergebnis ist eine bis heute fortbestehende Doppelstruktur: eine konzentrierte Gruppe großer Logistikunternehmen mit Sitz in Westeuropa, die die Transportketten orchestrieren, und eine fragmentierte Peripherie kleiner und mittlerer Frachtführer in Mittel- und Osteuropa, die über Preis und Flexibilität konkurrieren (De Wispelaere et al., 2022).

Die Finanzkrise von 2008 beschleunigte diese Verschiebung. Die Nachfrage nach Transportleistungen brach ein, die Margen wurden enger, und westeuropäische Frachtführer, die eigene Flotten unterhalten hatten, gerieten unter Kostendruck. Viele reagierten darauf, indem sie ihre inländischen Aktivitäten zurückfuhren und ihre Beziehungen zu Subunternehmen nach Osten ausweiteten. Als sich die Transportvolumina wieder erholten, hatte sich das Auslagerungsmodell bereits fest etabliert. Polen entwickelte sich – gemessen in Tonnenkilometern – zum größten Anbieter grenzüberschreitender Straßengüterverkehrsleistungen in der EU, und Litauen baute trotz seines kleinen Binnenmarktes einen überproportional großen Transportsektor auf, der nahezu vollständig auf internationalen Verkehren beruht (Eurostat, 2025a).

Die COVID-19-Pandemie hat diese Entwicklungen nicht umgekehrt. Nach einem kurzen Rückgang im Jahr 2020 erholten sich die Transportvolumina rasch, doch die Zusammensetzung der Erholung bestätigte die strukturelle Verschiebung. Mautdaten des Bundesamtes für Logistik und Mobilität (BALM) zeigen, dass im Jahr 2023 erstmals der überwiegende Teil der mautpflichtigen Lkw-Fahrleistung auf deutschen Straßen auf im Ausland zugelassene Flotten entfiel. Rund 876.000 im Ausland zugelassene Fahrzeuge waren auf deutschen Autobahnen unterwegs, gegenüber 721.000 im Inland zugelassenen. Der Anteil der Fahrleistung polnisch zugelassener Fahrzeuge stieg gegenüber 2019 um rund 3,3 Prozentpunkte, jener litauisch zugelassener Fahrzeuge im selben Zeitraum um etwa 4,5 Prozentpunkte (BALM, 2024b). Im Jahr 2024 erhöhte sich die Gesamtzahl der mautpflichtigen Fahrzeuge weiter auf rund 1,685 Millionen, von denen 878.000 im Ausland zugelassen waren (BALM, 2025b). Ein Teil des Zuwachses bei den im Inland zugelassenen Fahrzeugen ist auf die Ausweitung der Mautpflicht auf Fahrzeuge zwischen 3,5 und 7,5 Tonnen im Juli 2024 zurückzuführen, die die Flottenzusammensetzung veränderte, ohne den vorherrschenden Trend zu einer anhaltenden Präsenz ausländischer Unternehmen umzukehren.

Die Auslagerungswelle nach den EU-Erweiterungen hat somit ein Transportsystem hervorgebracht, in dem das Zulassungsland des Fahrzeugs, das Sitzland des Arbeitgebers, das Wohnsitzland der Fahrer:innen und das Land der Arbeitsleistung regelmäßig auseinanderfallen. Diese geografische Streuung der Funktionen ist die strukturelle Voraussetzung für die Rechtskonflikte, Durchsetzungsprobleme und Verstöße gegen Arbeitsrechte, die in den folgenden Abschnitten untersucht werden.

2.3 Fahrermangel

Die Verlagerung hin zu osteuropäischen Betriebsstandorten vollzog sich vor dem Hintergrund eines chronischen Fahrermangels auf dem gesamten Kontinent. Die International Road Transport Union (IRU) schätzte die Zahl der unbesetzten Stellen für Lkw-Fahrer:innen in Europa im Jahr 2021 auf 380.000 bis 425.000, was rund 9 bis 10 Prozent aller Stellen entsprach; der Fehlbestand nahm gegenüber dem Vorjahr um etwa 41 Prozent zu, da die Nachfrage nach der Pandemie wieder anzog und die Zahl der Renteneintritte stieg. Im selben Jahr lag der Frauenanteil unter den Fahrer:innen bei rund 3 Prozent, und weniger als 7 Prozent waren jünger als 25 Jahre – ein Hinweis auf ein schmales und alterndes Rekrutierungspotenzial (IRU, 2023).

Im Jahr 2023 entspannte sich die Lage vorübergehend, da die Nachfrage nach Transportleistungen nachließ; der europäische Fehlbestand sank auf rund 233.000 unbesetzte Stellen (etwa 7 Prozent). Das strukturelle Defizit blieb jedoch bestehen, und die IRU prognostiziert, dass sich der europäische Fehlbestand ohne Gegenmaßnahmen bis 2028 auf rund 745.000 Stellen ausweiten könnte, da die Renteneintritte die Zugänge übersteigen (IRU, 2024). Im Jahr 2024 berichteten weiterhin über 40 Prozent der europäischen Frachtführer von großen oder sehr großen Schwierigkeiten bei der Besetzung von Fahrerstellen – ein gegenüber dem Vorjahr weitgehend unveränderter Anteil. Die europäische Fahrerschaft ist nach wie vor die älteste unter den untersuchten Weltregionen, mit einem hohen Anteil an Fahrer:innen über 55 Jahren und einem sehr geringen Zustrom jüngerer Arbeitskräfte (IRU, 2025).

Mehrere Faktoren erhalten den Mangel aufrecht. Das Mindestalter für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr liegt in der Regel bei 21 Jahren; dadurch entsteht eine Lücke zwischen Schulabschluss und Berufseinstieg – eine sogenannte „school-to-wheel"-Lücke –, die den Zugang zum Beruf verzögert. Die Kosten für Ausbildung und Führerscheinerwerb können mehrere tausend Euro betragen und schrecken Berufseinsteiger:innen ab, sofern sie nicht bezuschusst werden. Die Arbeitsbedingungen – insbesondere das Fehlen von Rasteinrichtungen, lange Wartezeiten an den Ladestellen und lange Abwesenheiten von zu Hause – mindern trotz Lohnanpassungen die Bindung an den Beruf (IRU, 2023). Der Mangel wirkt sich sowohl auf die Kapazität als auch auf die Kosten aus: Die befragten Unternehmen berichten, dass sie ihren Betrieb nicht ausweiten können, dass die Fahrerkosten steigen, die Produktivität sinkt und Leistungen sich verzögern. Mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen meldete selbst in Phasen schwächerer Transportnachfrage erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das Geschäft (IRU, 2024). Der Frauenanteil ist besonders niedrig: Frauen stellten im Jahr 2023 rund 2,3 Prozent der in Deutschland versicherten Lkw-Fahrer:innen (BALM, 2024a) und europaweit rund 3 Prozent (IRU, 2023). Die spezifischen Arbeitsbedingungen im Fernverkehr – darunter monatelange Rotationszyklen, die Angewiesenheit auf gemeinschaftlich genutzte Sanitäranlagen und die soziale Isolation der ununterbrochenen Arbeit auf der Straße – stellen für Frauen besondere Hürden dar; sie berichten zudem von erhöhten Sicherheitsbedenken in einem stark männlich geprägten Umfeld.

Deutschland, das die kontinentalen Güterströme verankert und über dichte Ost-West-Korridore verfügt, ist von diesem Druck besonders betroffen. Die für Europa insgesamt festgestellte Altersstruktur, der geringe Frauenanteil und die Zugangshürden gelten ebenso für den deutschen Markt und seine Subunternehmerketten. Die nationale Güterverkehrsbeobachtung zeigt einen anhaltenden finanziellen Druck auf die Frachtführer durch steigende Maut- und Betriebskosten –

Bedingungen, die die Schwierigkeiten bei Gewinnung und Bindung von Personal für die den Sektor prägenden kleinen und mittleren Unternehmen verstärken (BALM, 2025b). Der Mangel schafft nachfrageseitige Bedingungen, die die Frachtführer eher bereit machen, Vergaben an Unternehmen in Rechtsordnungen mit niedrigeren Kosten zu akzeptieren, und verstärkt damit die in Abschnitt 2.2 beschriebene Auslagerungsdynamik.

Die Gewerkschaften widersprechen der Deutung eines strukturellen Arbeitskräftemangels. ver.di argumentierte in ihrer Stellungnahme von 2022 gegenüber dem Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages, die Branche leide nicht an einem Mangel an Fahrer:innen, sondern an einem Mangel an akzeptablen Arbeitsbedingungen: Unzureichende Bezahlung, unregelmäßige Arbeitszeiten, lange Trennung von der Familie und fehlende berufliche Anerkennung seien die strukturellen Ursachen für geringe Nachwuchsgewinnung und hohe Fluktuation (ver.di, 2022). Die Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF) vertritt die Auffassung, dass die Anwerbung aus Drittstaaten weniger eine Reaktion auf demografische Knappheit als vielmehr eine bewusste Strategie zur Sicherung niedriger Arbeitskosten sei: Sie könne „nicht die Folge eines Arbeitskräftemangels in Europa sein, sondern vielmehr die einer Rekrutierungsstrategie, die es den Straßenverkehrsunternehmen ermöglicht, die Arbeitskosten in der Branche niedrig zu halten“ (ver.di, 2022; Baranska, Picard, 2023).

2.4 Die Vergabe an Subunternehmen als Organisationsprinzip

Die Vergabe an Subunternehmen ist das vorherrschende Betriebsmodell im europäischen internationalen Straßengüterverkehr. Große Logistikdienstleister und Speditionen stützen sich auf Netzwerke kleinerer Transportunternehmen, um einzelne Teilstrecken der Transporte auszuführen. Diese kleineren Frachtführer können ihrerseits weiter an Subunternehmen vergeben, wodurch mehrstufige Vertragsketten entstehen, die finanzielles Risiko und Kosten auf verschiedene Rechtsträger verteilen. In diesem System weicht der formelle Arbeitgeber häufig von dem Unternehmen ab, das die Transportroute, die Kundenbeziehung oder die Disposition steuert (Van Gardingen, Atema, 2023). Ein erheblicher Teil der Transportkapazität wird zudem über digitale Frachtenbörsen vergeben, auf denen Transportaufträge eingestellt und im Preiswettbewerb vergeben werden – häufig zu Sätzen, die die Kosten eines rechtskonformen Betriebs nicht decken. Kleinere Frachtführer ohne stabile Vertragsbeziehungen zu Verladern sind auf Ladungen aus diesen Börsen angewiesen, um ihre Auslastung zu sichern; dies drückt die Margen weiter und erhöht den Druck, die Kosten für Arbeit und Regeleinhaltung zu senken. Selbst der in Deutschland registrierte Teil der Branche ist stark fragmentiert: Ende Oktober 2020 betrieben 46.902 Unternehmen in Deutschland gewerblichen Güterkraftverkehr mit rund 395.000 Lkw und Zugmaschinen und beschäftigten 652.557 Personen (BALM, 2021). Das Übergewicht vieler kleiner Unternehmen gegenüber wenigen großen Frachtführern ist selbst eine strukturelle Voraussetzung für die hier beschriebene mehrstufige Vergabe an Subunternehmen, da kleine Unternehmen und selbstfahrende Unternehmer:innen typischerweise die unteren Stufen dieser Ketten besetzen.

Die ökonomische Rationalität liegt in Flexibilität und Kostenoptimierung. Die Liberalisierung des EU-Marktes und die Erweiterung von 2004 erleichterten die grenzüberschreitende Auftragsvergabe und den Zugang zu kostengünstigeren Betriebsstandorten in Mittel- und Osteuropa. Speditionen mit Sitz in Deutschland, Frankreich oder den Benelux-Staaten können ganze Flotten aus Polen, Litauen oder Bulgarien als Subunternehmen einbinden und dabei Lohnunterschiede, niedrigere Sozialabgaben und geringere Verwaltungskosten nutzen. Das Ergebnis ist eine Doppelstruktur: eine konzentrierte Logistikkoordinierung an der Spitze und eine fragmentierte, über den Preis konkurrierende Ebene von Frachtführern am unteren Ende (De Wispelaere et al., 2022).

Diese Vertragsketten sind zunehmend transnational. Viele litauische oder polnische Unternehmen, die Fahrer:innen formell beschäftigen, sind selbst Subunternehmen westeuropäischer Auftraggeber und greifen auf Fahrer:innen zurück, die in Nicht-EU-Staaten angeworben wurden. Fahrer:innen aus zentralasiatischen und postsowjetischen Staaten gelangen häufig über solche Zwischenglieder in den EU-Güterkraftverkehr: Sie sind bei Frachtführern der zweiten Stufe mit Sitz im Baltikum angestellt, sind aber durchgehend auf westeuropäischen Routen unterwegs. Diese Mehrstufigkeit verteilt die Verantwortung für Löhne, Sozialversicherung und die Einhaltung der Vorschriften auf viele Schultern und lässt die einzelnen Beschäftigten die tatsächliche Vertragsstruktur nur begrenzt erkennen (Van Gardingen, Atema, 2023).

Für die Unternehmen weiter oben in der Kette ermöglicht die Vergabe an Subunternehmen eine rasche Skalierung und Kostenkontrolle. Für kleinere Frachtführer sichert sie den Marktzugang, häufig jedoch auf Kosten der finanziellen Stabilität. In der Summe entsteht ein intransparentes Betriebsumfeld, in dem sich die Verantwortlichkeit für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen nur schwer feststellen lässt. Verspätete oder unvollständige Lohnzahlungen, Fahrer:innen, die monatelang in ihren Lkw leben, und unklare Haftungsketten bei Unfällen oder ausstehender Vergütung sind keine Ausreißer, sondern wiederkehrende Merkmale eines Marktes, der von subunternehmerischer Flexibilität und Margendruck getrieben wird (Van Gardingen, Atema, 2023; Weirich, Wahl, 2025).

3. Beschäftigungs-modelle und rechtliche Konstellationen

3.1 Einführung und Überblick über die rechtlichen Strukturen

Die Beschäftigungsformen im europäischen Straßengüterverkehr werden durch wirtschaftlichen Druck, regulatorische Fragmentierung und den transnationalen Charakter der Branche geprägt. Während Abschnitt 2 die strukturellen Merkmale des Marktes untersucht hat und Abschnitt 6 zeigen wird, wie sich diese Dynamiken in alltäglichen Verstößen niederschlagen, befasst sich der vorliegende Abschnitt mit den rechtlichen und vertraglichen Konstellationen, die den Arbeitsbeziehungen in der Branche zugrunde liegen. Dieser Abschnitt verdeutlicht, wie unterschiedliche Beschäftigungsmodelle Rechte, Pflichten und Haftung verteilen und warum bestimmte Vertragsformen bei Nichteinhaltung oder Ausbeutung immer wieder auftreten.

Drei unionsrechtliche Regelungssäulen strukturieren den Rahmen. Die erste ist das Arbeitsrecht: Vorschriften über Entgelt, Arbeitszeit, Ruhezeiten, Arbeitsschutz und Gleichbehandlung. Diese Standards werden teils durch Unionsrecht gesetzt – darunter die Richtlinie 2002/15/EG zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, sowie das Mobilitätspaket –, teils durch die nationalen Arbeitsrechtsordnungen. Die zweite ist die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, die bestimmt, welches mitgliedstaatliche System auf mobile Beschäftigte Anwendung findet. Die dritte ist die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt. Diese Freiheiten ermöglichen grenzüberschreitende Transporte und die Vergabe an Unternehmen mit Sitz in anderen EU-Staaten, erzeugen jedoch rechtliche Komplexität, wenn Beschäftigte in einer Rechtsordnung angestellt sind, aus einer zweiten disponiert werden und überwiegend in einer dritten tätig sind.

Im deutschen Kontext überschneiden sich diese europäischen Vorschriften mit einem umfangreichen nationalen Rahmen. Zu den zentralen Instrumenten zählen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), das Entgelt- und Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer:innen regelt, das Mindestlohngesetz (MiLoG) zum gesetzlichen Mindestlohn und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG), das die Arbeitnehmerüberlassung regelt. Weitere Vorschriften gelten für Berufskraftfahrer:innen über die Fahrpersonalverordnung und für die Unternehmen über das Handels- und Steuerrecht. Die Durchsetzung ist

aufgeteilt zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung, die die Einhaltung der Mindestlohn- und Entsendevorschriften überwacht, und dem Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM), das Kontrollen zu Kabotage, Lenkzeiten und transportspezifischen Vorschriften durchführt. Dieses vielschichtige rechtliche Umfeld bedeutet, dass Beschäftigungsmodelle nicht allein anhand ihrer vertraglichen Bezeichnung beurteilt werden können. Jedes Modell muss im Hinblick auf seine praktische Umsetzung und die Anforderungen an die Regeleinhaltung bewertet werden.

Im Straßentransport bestehen mehrere Beschäftigungsmodelle nebeneinander, weil der Markt Flexibilität und grenzüberschreitende Mobilität belohnt. Große Logistikunternehmen, Speditionen und Handelskonzerne lagern die eigentlichen Transportaufgaben häufig an Subunternehmen aus, die ihrerseits auf weitere Vergabestufen oder auf Personaldienstleister zurückgreifen können. Fahrer:innen arbeiten daher unter direkten Arbeitsverträgen, Entsendekonstruktionen, Überlassungsverträgen, Werk- oder Dienstverträgen oder Selbstständigkeitsmodellen – jeweils mit eigenen Folgen für Löhne, Sozialversicherung und rechtlichen Schutz. Diese Konstruktionen reichen von vollständig rechtskonform bis offen missbräuchlich, wobei viele in Grauzonen fallen, in denen die formale Legalität von den tatsächlichen Arbeitsbedingungen abweicht.

Der weitere Verlauf dieses Abschnitts analysiert diese Modelle nacheinander. Die Abschnitte 3.2 bis 3.6 untersuchen die wichtigsten Arten von Beschäftigungskonstruktionen: reguläre Arbeitsverträge, Briefkasten- und Scheinfirmenstrukturen, Werk-, Dienst- und Überlassungsverträge, Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit sowie Entsendekonstruktionen nach dem Mobilitätspaket. Abschnitt 3.7 behandelt die besonderen rechtlichen Konstellationen für Drittstaatsangehörige im grenzüberschreitenden Straßentransport. Abschnitt 3.8 untersucht, wie diese Modelle mit dem Kollisionsrecht und der Bestimmung des anwendbaren Rechts nach der Rom-I.-Verordnung zusammenwirken. Abschnitt 3.9 führt die Modelle zusammen und schließt mit Folgerungen für regulatorische Neuerungen. Ziel ist es, die bestehenden Konstellationen zu beschreiben und die Ansatzpunkte zu identifizieren, an denen politische Eingriffe – insbesondere unter Nutzung der Rolle Deutschlands als „Tor nach Westeuropa“ – die Bedingungen im gesamten EU-Transportmarkt beeinflussen können.

3.2 Reguläre Beschäftigungsmodelle (Direktanstellung)

Bei der Direktanstellung haben die Fahrer:innen einen Arbeitsvertrag mit dem Unternehmen, das ihre Arbeit organisiert, die Routen disponiert und das Weisungsrecht ausübt. Der Arbeitgeber trägt sämtliche arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten: Löhne, Sozialabgaben, Versicherung, Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeiten sowie die Bereitstellung von Ausrüstung und Unterlagen. Die Direktanstellung bietet die klarste Verantwortungslinie und den stärksten Schutz für die Fahrer:innen. Sie ist zugleich das Modell, das das deutsche und das europäische Arbeitsrecht als Ausgangspunkt unterstellen, von dem aus Abweichungen beurteilt werden.

In Deutschland wird die Direktanstellung durch gesetzliche Vorschriften und branchenspezifische Regelungen bestimmt. Das Mindestlohngesetz (MiLoG) setzt eine allgemeine Lohnuntergrenze, die für alle Berufskraftfahrer:innen gilt, die auf deutschem Hoheitsgebiet arbeiten – unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Sitz des Arbeitgebers, sofern sie ihre Arbeit in Deutschland erbringen. Die Vorschriften zu den täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten ergeben sich aus der Verordnung (EG) Nr. 561/2006, während die Durchsetzung

der Lenk- und Ruhezeiten über die Fahrpersonalverordnung geregelt und vom Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) überwacht wird. Die Einhaltung des Mindestlohns fällt demgegenüber in die Zuständigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Branchentarifverträge ergänzen die gesetzlichen Normen um höhere Lohnniveaus, Zulagen und zusätzliche Schutzbestimmungen. Nach der Verordnung (EU) 2020/1054, die Artikel 8 Absatz 8 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 geändert hat, muss der Arbeitgeber sicherstellen, dass die Fahrer:innen ihre regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten außerhalb des Fahrzeugs verbringen können, und die Kosten einer geeigneten Unterkunft tragen.

In der Praxis ist eine vollständig rechtskonforme Direktanstellung im Fernverkehrssegment des Marktes jedoch verhältnismäßig selten. Wettbewerbsdruck, die Vergabe an Subunternehmen und geringe Margen begünstigen Abweichungen, die Kosten senken und zugleich formal den Anschein der Rechtstreue wahren. Das prominenteste Beispiel ist das Spesenmodell: Tagespauschalen, die für Verpflegung und Nebenkosten bestimmt sind, werden faktisch als Entgeltbestandteile eingesetzt. Wie in den Dossiers von Faire Mobilität dokumentiert (Faire Mobilität, 2023; Weirich, Wahl, 2025), führt diese Praxis häufig zu künstlich niedrigen Bruttolöhnen, mitunter unterhalb der gesetzlichen Mindestsätze, die durch steuerfreie Pauschalen auf das ausgezahlte Nettoeinkommen aufgestockt werden. Diese Konstruktion untergräbt die Sozialversicherungsbeiträge, mindert den Aufbau von Rentenanwartschaften und verlagert die Kosten des Lebensunterhalts zurück auf die Fahrer:innen, die Lebensmittel, Hygieneartikel und Unterkunft zu überhöhten Preisen an der Autobahn kaufen müssen.

Grenzüberschreitende Verkehre verkomplizieren die Direktanstellung zusätzlich. Unternehmen mit Sitz in Deutschland, die internationale Transporte durchführen, können ihre Fahrer:innen vorübergehend in andere Mitgliedstaaten entsenden; dadurch werden Pflichten sowohl nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) als auch nach den unionsrechtlichen Entsendevorschriften ausgelöst. Erforderlich sind dann die Einhaltung der Entgeltbestandteile des Aufnahmemitgliedstaats, die Meldung über das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) nach der Richtlinie (EU) 2020/1057 sowie die fortlaufende Koordinierung des Versicherungsschutzes nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Umgekehrt können Fahrer:innen, die unmittelbar bei deutschen Unternehmen angestellt sind, aber im Ausland eingesetzt werden, mit Unsicherheiten über die Erstattung von Auslandsaufwendungen, Hotelübernachtungen, Wartezeiten und grenzüberschreitenden Tagespauschalen konfrontiert sein. Selbst bei vollständiger Rechtstreue hat der mit der Entsendung verbundene Verwaltungsaufwand viele deutsche Unternehmen dazu veranlasst, ihre Verkehre an Subunternehmen in Rechtsordnungen mit niedrigeren Kosten auszulagern, wodurch die Direktanstellung im Fernverkehr seltener geworden ist. Die Dynamik verläuft auch in umgekehrter Richtung: Frachtführer mit Hauptsitz in stärker regulierten Mitgliedstaaten wie Dänemark oder den Niederlanden haben Tochtergesellschaften in Deutschland gegründet, beschäftigen die Fahrer:innen dort nach deutschen statt nach nordischen Arbeitsstandards und nutzen den daraus entstehenden Kostenunterschied als Wettbewerbsinstrument.

Im internationalen Fernverkehr – dem Segment, das am engsten mit der Rolle Deutschlands als Eingangstor zu den westeuropäischen Märkten verbunden ist – hat die Direktanstellung bei Unternehmen mit Sitz in Deutschland als Organisationsform der Arbeit an Bedeutung verloren. Das Ausmaß dieser Verschiebung zeigt sich am Gewicht ausländischer Frachtführer im deutschen Binnenverkehr: Im Jahr 2024 entfielen 51,3 Prozent

der gesamten in der EU erbrachten Kabotage auf Deutschland, und die Kabotagedurchdringungsrate – der Anteil des nationalen gewerblichen Güterverkehrs, der von im Ausland zugelassenen Frachtführern erbracht wird – erreichte 10,6 Prozent, den zweithöchsten Wert in der EU und mehr als das Doppelte des EU-Durchschnitts; rund zwei Drittel davon entfielen auf polnische Unternehmen (Eurostat, 2025b). Der inländische Verteilverkehr und die Nahverkehrsrouten, bei denen die Kabotage ausländischer Unternehmen begrenzt bleibt, werden weiterhin überwiegend von ortsansässigen Frachtführern und direkt angestellten Fahrer:innen bedient, während der internationale Fernverkehr zunehmend auf grenzüberschreitende Subunternehmerketten setzt, die um Kostenunterschiede herum aufgebaut sind (Helwing-Hentschel, 2025). Dies macht deutlich, weshalb die folgenden Abschnitte – zu Briefkastenfirmen, Überlassungskonstruktionen, Selbstständigkeitsmodellen und Entsendung – für das Verständnis dessen unerlässlich sind, wie die Arbeitsbeziehungen auf den Routen durch deutsches Hoheitsgebiet tatsächlich funktionieren. Die reguläre Beschäftigung bleibt der rechtliche Bezugspunkt, ist aber für die Mehrzahl der Lkw, die Deutschland auf den Ost-West- und Nord-Süd-Korridoren durchqueren, nicht mehr die operative Norm.

3.3 Briefkastenfirmen und Scheinstrukturen

Briefkastenfirmen – auch als Schein- oder „virtuelle“ Unternehmen bezeichnet – sind Einheiten, die in einem Mitgliedstaat förmlich errichtet sind, dort aber keine oder nur eine geringe tatsächliche Geschäftstätigkeit ausüben. Im Straßentransport kehrt dieses Modell in kostengetriebenen grenzüberschreitenden Verkehren wieder: Die Unternehmen nutzen niedrigere Lohnniveaus, Sozialabgabensätze und regulatorische Anforderungen in bestimmten Rechtsordnungen aus, während sie überwiegend in nachfragestarken Märkten andernorts tätig sind. Das bestimmende Merkmal ist das Auseinanderfallen von Gesellschaftssitz und Ort der Geschäftstätigkeit. Disposition, Beladung und Fahrbetrieb finden in anderen Mitgliedstaaten statt, während der Arbeitgeber in einer günstigeren Rechtsordnung registriert bleibt.

Ob eine Niederlassung „tatsächlich“ besteht, ist in einer Reihe von Entscheidungen des EuGH überprüft worden. Urteile wie Centros (C-212/97) und Inspire Art (C-167/01) haben bestätigt, dass Gesellschaften ihren Sitz in jedem Mitgliedstaat wählen und von dessen Regeln profitieren dürfen, selbst wenn dies der Minimierung regulatorischer Lasten dient. Viking Line (C-438/05) betraf zwar in erster Linie das Spannungsverhältnis zwischen kollektiven Arbeitskampfrechten und Niederlassungsfreiheit, bekräftigte aber, dass Standortentscheidungen auch dann rechtliches Gewicht haben, wenn sie von Regulierungsarbitrage motiviert sind. Neuere, transportspezifische Verfahren haben den Rahmen verengt. In der Rechtssache C-610/18 AFMB stellte der Gerichtshof fest, dass der vorgebliche Arbeitgeber – ein auf Zypern ansässiges Zwischenunternehmen (AFMB Ltd) – nicht der wahre Arbeitgeber der niederländischen Lkw-Fahrer:innen war. Die vertraglichen Konstruktionen wurden als künstliche Gestaltungen zur Umgehung sozialversicherungsrechtlicher Pflichten gewertet. Das Urteil hob den Grundsatz des Vorrangs der tatsächlichen Verhältnisse vor der vertraglichen Gestaltung hervor: Wahrer Arbeitgeber ist, wer die tatsächliche Weisungsmacht über Arbeitsbedingungen, Entgelt und Betriebsablauf ausübt. Dies ist für den Straßentransport unmittelbar bedeutsam, wo Arbeitgeber, Flotteneigentümer und Disponent häufig in verschiedenen Rechtsordnungen ansässig sind.

Im Transportsektor treten Scheinstrukturen typischerweise in Gestalt von Unternehmen auf, die in kostengünstigeren Ländern wie Litauen, Polen, Bulgarien oder Rumänien registriert sind, obwohl sie den weit überwiegenden Teil ihrer Tätigkeit in

Deutschland, den Benelux-Staaten, Frankreich oder Skandinavien ausüben. Investigative Recherchen und die Beobachtung durch Gewerkschaften zeigen, dass manche Unternehmen nur eine minimale administrative Präsenz unterhalten – häufig einen angemieteten Büro-Briefkasten –, während sie Fahrzeuge und Fahrer:innen von operativen Zentren in Westeuropa aus disponieren. Diese Unternehmen werben Fahrer:innen aus Osteuropa oder außereuropäischen Ländern an, schließen Verträge nach dem örtlichen Arbeitsrecht und setzen die Beschäftigten in monatelangen Rotationszyklen durchgehend in Deutschland und den Nachbarstaaten ein. In solchen Fällen hat der formelle Arbeitgeber kaum eine Verbindung zum tatsächlichen Arbeitsort, und die Fahrer:innen betreten das Land, in dem ihr Vertrag registriert ist, unter Umständen nie.

Zu den Indikatoren für einen Briefkastenbetrieb zählen das Fehlen örtlicher Dispositions- oder Werkstatteinrichtungen, das Fehlen von Fahrzeugen an der eingetragenen Anschrift, eine aus einem anderen Land geführte Leitung und Einsatzplanung sowie Arbeitsverhältnisse, die den örtlichen Lohnnormen nicht entsprechen. Das Mobilitätspaket ist darauf unmittelbar eingegangen: Die Verordnung (EU) 2020/1054 verpflichtet die Arbeitgeber, die Rückkehr der Fahrer:innen nach Hause alle vier Wochen zu organisieren; dieses Erfordernis wurde vom EuGH bestätigt. Im Gegensatz dazu wurde das Erfordernis der Fahrzeugrückkehr nach der Verordnung (EU) 2020/1055 (Artikel 1 Absatz 3), wonach Fahrzeuge alle acht Wochen in den Niederlassungsmitgliedstaat zurückkehren mussten, vom EuGH im Oktober 2024 (verbundene Rechtssachen C-541/20 bis C-555/20) auf Klagen mittel- und osteuropäischer Mitgliedstaaten hin für nichtig erklärt. Diese Vorschrift ist daher nicht mehr anwendbar.

Für das BALM und andere Vollzugsbehörden werfen Briefkastenfirmen rechtliche und praktische Schwierigkeiten auf. Die formale Einhaltung der Niederlassungsvorschriften kann die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Verhältnisse verdecken, und grenzüberschreitende Ermittlungen erfordern die Abstimmung mit Behörden in mehreren Rechtsordnungen. Wie die folgenden Abschnitte zeigen werden, erschweren diese strukturellen Hürden die Durchsetzung von Mindestlohnvorschriften, Entsenderegeln und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten. Briefkastenpraktiken bilden daher einen kritischen Schwachpunkt in der Steuerung des europäischen Straßentransports. Sie sind zwar nicht per se rechtswidrig, schaffen aber Bedingungen, unter denen Rechtsumgehung, Kostenarbitrage und ein geschwächter Arbeitnehmerschutz deutlich wahrscheinlicher werden.

3.4 Dienstleistungsverträge und Arbeitnehmerüberlassung

Dienstleistungsverträge spielen im europäischen Straßentransportsektor eine zentrale Rolle. Nach diesem Modell beauftragt ein Unternehmen – häufig eine Spedition oder ein großer Logistikintegrator – ein anderes Unternehmen mit der Erbringung einer bestimmten Transportleistung. Das Verhältnis wird als Werkvertrag ausgestaltet: Das Subunternehmen behält die Verantwortung für Fahrer:innen, Fahrzeuge und die Einhaltung der Arbeitsstandards. Diese zwischenbetriebliche Konstruktion ist von einer zweiten Form des Dienstleistungsvertrags zu unterscheiden. Dieser Vertragstyp ist besonders in Polen verbreitet: die zivilrechtliche Umowa zlecenia, ein Geschäftsbesorgungsauftrag, der unmittelbar zwischen einem Unternehmen und einzelnen Fahrer:innen geschlossen wird. Nach diesem Modell sind die Fahrer:innen formal selbstständige Auftragnehmer:innen (zleceniobiorca) und keine Arbeitnehmer:innen. Die Fahrer:innen von Gräfenhausen arbeiteten unter einer solchen Konstruktion.

Obwohl sich die Rechtsform unterscheidet, umfasst das tatsächliche Verhältnis in der Regel die vollständige Betriebssteuerung durch das Unternehmen, was Umowa-zlecenia-Konstruktionen zu einem gängigen Vehikel für Scheinselbstständigkeit in der Branche macht. Migrantische Arbeitnehmer:innen in anderen Sektoren wie dem 24-Stunden-Pflegesektor in Deutschland werden ebenfalls über das als „Müll-Verträge" bekannte Vertragssystem beschäftigt (Kocher, Potocka-Sionek, 2022). Beide Mechanismen können Arbeitsverhältnisse verschleiern, allerdings über strukturell unterschiedliche Vertragsformen.

Beim Werkvertrag verschwimmen die Grenzen, sobald Dispositionsanweisungen, Routenzuteilung und betriebliche Entscheidungen vom Auftraggeber und nicht vom formellen Arbeitgeber ausgehen. Wenn ein auftraggebendes Unternehmen die Fahrer:innen unmittelbar anweist und dabei Ladezeiten, Ruhepunkte oder Lieferprioritäten vorgibt, kann es faktisch arbeitgeberähnliche Weisungsmacht ausüben, ohne die mit einem Arbeitsverhältnis verbundenen Pflichten zu übernehmen. Beschäftigte, die formal bei der einen Einheit angestellt sind, können der Sache nach unter der Kontrolle einer anderen stehen. Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen dokumentieren Fälle, in denen an Subunternehmen vergebene Fahrer:innen tägliche Anweisungen von Disponent:innen in Deutschland oder den Benelux-Staaten erhalten, während ihr formeller Arbeitgeber in Litauen oder Polen registriert ist. Die Abgrenzung zwischen einem echten Werkvertrag und einer faktischen Arbeitnehmerüberlassung ist dann sowohl operativ als auch rechtlich schwierig.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) regelt die Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland und stellt strenge Kriterien dafür auf, wann Beschäftigte einem anderen Unternehmen überlassen werden dürfen. Eine echte Arbeitnehmerüberlassung setzt einen erlaubnispflichtigen Verleiher voraus (§ 1 AÜG) und gewährleistet den überlassenen Beschäftigten gleiches Entgelt und gleiche Behandlung im Vergleich zu den Beschäftigten des Entleihers (§ 8 Abs. 1 AÜG); Tarifverträge können jedoch für die ersten neun Monate vom Grundsatz des gleichen Entgelts abweichen (§ 8 Abs. 2 und 4 AÜG). Es gilt eine Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten (§ 1 Abs. 1b AÜG). Drittstaatsangehörige stoßen auf eine zusätzliche rechtliche Hürde, da die Arbeitnehmerüberlassung keinen Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis begründet. Dies gilt auch für diejenigen Fahrer:innen, die etwa über eine litauische oder polnische Erlaubnis für ihren dortigen formellen Vertrag verfügen: Drittstaatsangehörige Fahrer:innen, die im Rahmen einer Konstruktion eingesetzt werden, die funktional eine Arbeitnehmerüberlassung darstellt, verfügen damit über keine gültige Arbeitserlaubnis für die tatsächlich in Deutschland ausgeübte Beschäftigungsform.

Im Fernverkehr ist die Arbeitnehmerüberlassung in ihrer rechtlichen Form allerdings verhältnismäßig selten und in verschleierten Konstruktionen häufiger anzutreffen. Manche grenzüberschreitenden Subunternehmerketten funktionieren als faktische Arbeitnehmerüberlassung, bei der Fahrer:innen, die bei Unternehmen in Mitgliedstaaten mit niedrigerem Lohnniveau angestellt sind, unter die tatsächliche Kontrolle deutscher oder westeuropäischer Logistikunternehmen geraten. Da diese Konstruktionen als Dienstleistungsverträge und nicht als Arbeitnehmerüberlassung ausgestaltet sind, umgehen sie die Anforderungen des AÜG und entziehen sich den Pflichten zur Entgeltgleichheit, zur Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten und zur Dokumentation.

Grenzüberschreitende Varianten erhöhen die Komplexität weiter. In Osteuropa ansässige Agenturen oder Subunternehmen werben Fahrer:innen an und stellen sie ein – teils Drittstaats-

angehörige – und entsenden sie zu Transportaufgaben, die nahezu ausschließlich in Deutschland oder den Nachbarstaaten ausgeführt werden. In solchen Fällen ist häufig unklar, ob die Entsendevorschriften Anwendung finden, ob die Konstruktion eine Arbeitnehmerüberlassung darstellt oder ob die Fahrer:innen der Sache nach Beschäftigte des auftraggebenden Unternehmens sind. Die Durchsetzung der zutreffenden Einordnung erfordert Zugang zu Verträgen, Lohnunterlagen, Dispositionsaufzeichnungen und Kommunikationsprotokollen – Unterlagen, die über mehrere Rechtsordnungen verstreut sein können. Arbeitsrechtliche Beratungsstellen berichten, dass Fahrer:innen die rechtliche Natur ihres Beschäftigungsverhältnisses häufig nicht kennen, was ihre Möglichkeiten mindert, Rechte geltend zu machen.

Die Grenze zwischen Dienstleistungsverträgen und Arbeitnehmerüberlassung ist eine erhebliche Grauzone. Unternehmen können die vertraglichen Anforderungen formal erfüllen und zugleich Risiken auf die Beschäftigten verlagern und die Verantwortung entlang der Subunternehmerkette verschleiern. Für die Aufsichtsbehörden ist die Feststellung, ob eine Konstruktion eine rechtmäßige Vergabe an Subunternehmen, eine unzulässige Arbeitnehmerüberlassung oder eine verdeckte Entsendung darstellt, ein ressourcenintensiver Vorgang, der die Abstimmung zwischen BALM (Transportkontrollen) und FKS (Einhaltung der Lohn- und Entsendevorschriften) erfordert. Diese Unschärfen schwächen die Durchsetzung von Arbeitsstandards und nähren die oben beschriebenen systemischen Verwundbarkeiten. Die folgenden Abschnitte untersuchen weitere Beschäftigungsmodelle – Selbstständigkeit und Entsendung –, um das Bild davon zu vervollständigen, wie die vertragliche Architektur die Arbeitsbedingungen auf Europas Straßentransportkorridoren prägt.

3.5 Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit

Selbstständigkeit im Straßentransport umfasst Konstruktionen, in denen Fahrer:innen als selbstständige Auftragnehmer:innen und nicht als abhängig Beschäftigte tätig sind. Echte Selbstständigkeit bedeutet, dass die Fahrer:innen ihre Fahrzeuge besitzen oder leasen, ihre Zeiteinteilung selbst bestimmen, Preise festlegen und das unternehmerische Risiko tragen. Solche Fahrer:innen finden sich typischerweise in Nischensegmenten des Marktes, darunter Spezialtransporte, Zustellung auf der letzten Meile in kleinräumigen Gebieten und kleine Familienbetriebe. Sie bestimmen über ihre Arbeitsabläufe, ihre Ausrüstung und ihre Kundenbeziehungen und sind für Rechnungsstellung, Steuern und Versicherung selbst verantwortlich.

Auf den Ost-West-Korridoren durch Deutschland nimmt die Selbstständigkeit weit häufiger die Gestalt der Scheinselbstständigkeit an. Die Fahrer:innen erscheinen formal als selbstständig, sind praktisch aber einem einzigen Auftraggeber untergeordnet. Zu den Indizien für Scheinselbstständigkeit, die in der deutschen Rechtsdogmatik breit rezipiert und durch die Rechtsprechung bestätigt sind, zählen die ausschließliche Tätigkeit für einen einzigen Auftraggeber, die Nutzung eines Fahrzeugs, das im Eigentum des auftraggebenden Unternehmens steht oder von diesem geleast oder finanziert wird, die Bindung an feste Zeitvorgaben und Weisungen, eine nur eingeschränkte Autonomie über Routen, Ruhezeiten oder Kundenauswahl sowie das Fehlen eines nennenswerten unternehmerischen Risikos (§ 7 Abs. 1 SGB IV; Deutsche Rentenversicherung, o. J.). Die vertragliche Form weicht von der wirtschaftlichen Wirklichkeit ab (Van Gardingen, Atema, 2023).

Scheinselbstständigkeit entsteht typischerweise innerhalb von Subunternehmerketten. Ein litauisches oder polnisches Transportunternehmen kann Fahrer:innen als selbstständige Auftragnehmer:innen ausweisen, obwohl Routenführung, Ladetermine und betriebliche Entscheidungen von Disponent:innen in Westeuropa gesteuert werden. Diese Struktur erlaubt es den Unternehmen, die mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen Kosten und Risiken zu externalisieren – darunter Sozialversicherungsbeiträge, bezahlten Urlaub, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall sowie die Einhaltung der Mindestlohn- und Arbeitszeitvorschriften. Die Fahrer:innen tragen demgegenüber die Verantwortung für Beiträge, Versicherung und häufig auch für fahrzeugbezogene Kosten wie Wartung, Kraftstoff und Mautzahlungen. Diese Kosten übersteigen häufig das, was die Fahrer:innen dauerhaft tragen können, und lassen sie finanziell prekär und auf ständige Verfügbarkeit angewiesen zurück.

Die Folgen für Besteuerung und sozialen Schutz sind unmittelbar. Selbstständige Fahrer:innen müssen ihre Sozialversicherungsbeiträge selbst tragen, doch vielen fehlen die Informationen oder die Einkommensstabilität, um dies regelmäßig zu tun. In grenzüberschreitenden Konstellationen können sie in einem Mitgliedstaat mit niedrigeren Beitragssätzen als selbstständig gemeldet sein, obwohl sie nahezu ausschließlich in Deutschland tätig sind. Daraus entsteht ein Abfluss von Sozialversicherungsmitteln: Die Beiträge fließen in ein anderes Land als jenes, in dem die Arbeit erbracht wird, und die Fahrer:innen erleiden langfristige Lücken in der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Gewerkschaften und Beratungsstellen dokumentieren Fälle von Fahrer:innen, die nach Jahren in Deutschland feststellen, dass sie kaum oder gar keine Rentenansprüche erworben haben.

Scheinselbstständigkeit wirkt sich auch auf die Arbeitsbedingungen und die Verkehrssicherheit aus. Fahrer:innen, die auf ununterbrochene Aufträge angewiesen sind, um ihr Einkommen zu sichern, nehmen eher überlange Arbeitszeiten, verkürzte Ruhezeiten und unsichere Routen in Kauf. Ohne arbeitgeberseitige Überwachung der Ruhezeiten steigen die Risiken für die Fahrer:innen und für andere Verkehrsteilnehmende. Unternehmen können die Haftung für Bußgelder, Fahrzeugmängel oder Verzögerungen auf Einzelpersonen abwälzen, die kaum die Möglichkeit haben, sie zu bestreiten.

Die Unterscheidung zwischen echter Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit bleibt für die deutschen Vollzugsbehörden schwierig. Sie erfordert Zugang zu Verträgen, Dispositionsaufzeichnungen, Zahlungsstrukturen und Kommunikationsprotokollen, die typischerweise über mehrere Länder verstreut sind. Diese Schwierigkeiten entsprechen jenen bei Dienstleistungs- und Entsendekonstruktionen. Wie in Abschnitt 4 erörtern wird, bieten Sorgfaltspflichtenregime und abgestimmte Kontrollmechanismen mögliche Wege, diesen Verwundbarkeiten zu begegnen; die strukturellen Anreize begünstigen jedoch weiterhin Konstruktionen, die im europäischen Straßentransport die Grenzen zwischen Autonomie und Abhängigkeit verwischen.

3.6 Entsendung von Arbeitnehmer:innen im Straßentransport

Die Entsendung ist eine der folgenreichsten Beschäftigungskonstellationen im europäischen Straßentransport. Entsandte Fahrer:innen sind in einem Mitgliedstaat beschäftigt, arbeiten aber vorübergehend in einem anderen und unterliegen für die meisten Vertragsaspekte weiterhin dem Arbeitsrecht des Herkunftsstaats des Arbeitgebers.

Der Rahmen war darauf angelegt, den Beschäftigten während kurzer Auslandseinsätze ihr Arbeitsverhältnis zu erhalten und ihnen zugleich zentrale Entgeltschutzvorschriften des Aufnahmestaats zu sichern. Im Transportsektor hat sich die Entsendung zu einem strukturellen Merkmal grenzüberschreitender Verkehre entwickelt, das sich häufig mit Subunternehmerketten und Briefkastenkonstruktionen überschneidet. Die Kluft zwischen dem Rechtsrahmen und der praktischen Wirklichkeit der Fahrer:innen hat sich vergrößert.

Das allgemeine Entsenderegime richtet sich nach der Richtlinie 96/71/EG in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/957 sowie nach der zugehörigen Durchsetzungsrichtlinie (2014/67/EU). Die Revision von 2018 war bedeutsam: Sie ersetzte den Begriff der „Mindestlohnsätze" durch den der „Entlohnung", womit alle zwingenden Entgeltbestandteile des Aufnahmestaats – und nicht nur die gesetzlichen Mindestsätze – für entsandte Beschäftigte gelten. Sie führte außerdem Schwellenwerte von 12 und 18 Monaten ein, nach deren Überschreiten nahezu sämtliche Arbeitsbedingungen des Aufnahmestaats Anwendung finden. Im Jahr 2020 verabschiedete die Europäische Union die Verordnung (EU) 2020/1057, die transportspezifische Lex specialis innerhalb des Mobilitätspakets, um seit Langem bestehende Widersprüche bei der Anwendung der Entsendevorschriften auf mobile Beschäftigte zu beheben. Die Verordnung unterscheidet zwischen verschiedenen Beförderungsarten und begründet ein differenziertes Entsenderegime. Bilaterale Beförderungen und Transit sind von den Entsendepflichten ausgenommen (Artikel 3 Absätze 3 und 5). Cross-Trade-Beförderungen (nicht bilaterale grenzüberschreitende Transporte) und Kabotage lösen die Entsendevorschriften in vollem Umfang aus (Artikel 3 Absatz 7). Seit Februar 2022 ist während einer bilateralen Beförderung je durchquertem Mitgliedstaat eine zusätzliche Be- oder Entladetätigkeit zulässig, ohne dass dies eine Entsendung auslöst. Zur Umsetzung dieser Regeln hat die Verordnung digitale Pflichten geschaffen, darunter verpflichtende Entsendemeldungen über das IMI (Binnenmarkt-Informationssystem) sowie Dokumentationspflichten, denen bei Straßenkontrollen nachzukommen ist.

In der Praxis werden die komplexen Unterscheidungen zwischen bilateralen und nicht bilateralen Beförderungen, die die Lex specialis eingeführt hat, nur selten einheitlich angewandt. Der klarste praktische Fall für eine Entlohnung nach dem Recht des Aufnahmestaats liegt vor, wenn Fahrer:innen über einen längeren Zeitraum überwiegend oder ausschließlich in einem einzigen Mitgliedstaat arbeiten; in dieser Konstellation lässt sich der Anspruch auf den örtlichen Mindestlohn verhältnismäßig einfach feststellen und geltend machen. Das verbreitetere praktische Problem besteht, wie arbeitsrechtliche Beratungsstellen beobachten, nicht in der gezielten Falschdeklaration als Transit, sondern in der routinemäßigen Nichtanwendung der Entsendevorschriften überhaupt – begünstigt durch die Undurchsichtigkeit des Rahmens und dadurch, dass die Fahrer:innen ihre Ansprüche in der Regel nicht kennen. Die Unterscheidung zwischen bilateralen und nicht bilateralen Beförderungen ist manipulationsanfällig, insbesondere wenn Fahrer:innen über mehrere Tage hinweg mehrere Be- und Entladevorgänge durchführen. Gewerkschaften und arbeitsrechtliche Beratungsnetzwerke berichten, dass Fahrer:innen häufig nicht wissen, wann sie entsandt sind, welche Löhne ihnen nach deutschem Recht zustehen oder wie sie an die einschlägigen Unterlagen gelangen. Diese Informationsasymmetrie begünstigt ein wiederkehrendes Muster: formale Erfüllung der Dokumentationspflichten bei gleichzeitiger materieller Nichteinhaltung beim Entgelt.

Entgeltfragen stehen im Zentrum des Missbrauchs der Entsendung. Zwar verlangt die Verordnung (EU) 2020/1057 eine Entlohnung nach dem Recht des Aufnahmestaats, doch zahlen Unternehmen, die Fahrer:innen in Litauen, Polen oder Bulgarien beschäftigen, häufig Grundgehälter auf dem Niveau des Herkunftslands und stocken diese mit Zulagen auf, die nach dem Recht des Aufnahmestaats nicht als Entgelt gelten. Diese Praxis führt zu systematischer Unterbezahlung während der Einsätze in Deutschland und zugleich zu niedrigeren Sozialversicherungsbeiträgen im Herkunftsland. De Wispelaere et al. (2022) heben hervor, dass die amtlichen Entsendestatistiken das Ausmaß der Entsendung im Transportsektor erheblich unterschätzen – aufgrund unvollständiger Meldungen, grenzüberschreitender Vergaben an Subunternehmen und Fällen, in denen entsandte Fahrer:innen fälschlich als in bilateralen oder Transitregimen tätig eingestuft werden.

Die Durchsetzungsprobleme sind erheblich. Zwar führt das BALM Dokumentenkontrollen am Straßenrand durch und überwacht die FKS die Einhaltung der Entgeltvorschriften, doch erfordert die Überprüfung von Entgeltbestandteilen, Erstattungspraktiken und Zulagen den Zugriff auf Lohnunterlagen und Arbeitsverträge, die sich typischerweise im Ausland befinden. Das IMI-System hat den Informationsaustausch verbessert, doch fällt es den Kontrollkräften weiterhin schwer, Meldungen zu verifizieren oder Fälschungen zu erkennen. Fahrer:innen – insbesondere Drittstaatsangehörige, die über osteuropäische Zwischenunternehmen beschäftigt sind – verfügen selten über die Mittel, Entgeltdifferenzen zu beanstanden. Das Ergebnis ist ein Flickenteppich: Die formale Erfüllung der Dokumentationspflichten besteht neben fortdauernden Lücken im tatsächlichen Schutz der Beschäftigten.

Die Entsendung nimmt damit eine Schlüsselstellung in der Architektur des europäischen Straßentransports ein. Sie ist zugleich ein legitimer Mechanismus für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und ein wiederkehrender Weg zu Kostenarbitrage und Verstößen gegen Arbeitsrechte.

3.7 Drittstaatsangehörige in grenzüberschreitenden Beschäftigungskonstellationen

Drittstaatsangehörige im europäischen Straßentransport sehen sich einer eigenen Gruppe rechtlicher Konstellationen gegenüber, die quer zu den oben beschriebenen Beschäftigungsmodellen liegen. Fahrer:innen aus Drittstaaten werden zunehmend über Vermittler mit Sitz in EU-Mitgliedstaaten mit leichter zugänglichen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisregimen für die Beschäftigung im EU-Transportsektor angeworben (Benedetti et al., 2025b). Der typische Weg führt über eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedstaat – meist Polen oder Litauen –, durch die die Fahrer:innen Zugang zum EU-Arbeitsmarkt erhalten. Das beschäftigende Unternehmen ist in demselben Mitgliedstaat registriert, doch die tatsächliche Arbeit findet überwiegend auf Routen durch Deutschland, die Benelux-Staaten und andere westeuropäische Länder statt.

Daraus ergeben sich besondere rechtliche Fragen. Der Aufenthaltstitel der Fahrer:innen ist an das beschäftigende Unternehmen und den ausstellenden Mitgliedstaat gebunden; daraus entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis, das die in Abschnitt 6 dokumentierte Machtasymmetrie verstärkt. Endet das Arbeitsverhältnis, droht der Verlust sowohl der Arbeitserlaubnis als auch des Aufenthaltsstatus, was es deutlich unwahrscheinlicher macht, dass Verstöße gemeldet oder ausbeuterische Verhältnisse verlassen werden. Die RTDD-Befragung (Van Gardingen, Atema, 2023) ergab, dass

drittstaatsangehörige Fahrer:innen häufig nicht den Arbeitgeber wechseln konnten, ohne ihren aufenthaltsrechtlichen Status zu gefährden – selbst wenn sie mit Lohnraub, überlangen Arbeitszeiten oder unzumutbaren Lebensbedingungen konfrontiert waren.

Die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen überschneidet sich mit mehreren der oben erörterten Modelle. Viele sind formal bei Unternehmen angestellt, die als Briefkastenstrukturen fungieren (Abschnitt 3.3), werden im Rahmen von Entsendekonstruktionen eingesetzt (Abschnitt 3.6) oder über zwischengeschaltete Dienstleistungsverträge vermittelt, die die Grenze zur Arbeitnehmerüberlassung verwischen (Abschnitt 3.4). Der Rahmen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 gilt für sie in gleicher Weise wie für Unionsbürger:innen; das bedeutet, dass A1-Bescheinigungen vom Beschäftigungsmitgliedstaat auch dann ausgestellt werden können, wenn die Fahrer:innen außer dem formellen Vertrag keine nennenswerte Verbindung zu diesem Land haben. Die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit, begrenzte Kenntnisse der Rechte im Aufnahmestaat und die räumliche Entfernung vom formellen Arbeitgeber machen die Durchsetzung des unions- und des deutschen Arbeitsrechts besonders schwierig.

3.8 Kollisionsrecht und Bestimmung des anwendbaren Rechts

Kollisionsrechtliche Konflikte stehen im Kern vieler arbeitsrechtlicher Probleme im europäischen Straßentransport. Die Branche bewegt sich im Schnittfeld mehrerer Rechtsregime: der Binnenmarktfreiheiten der EU, der nationalen Arbeitsgesetzgebung, der Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, der Rom-I.-Verordnung zum anwendbaren Recht sowie der branchenspezifischen Pflichten aus dem Mobilitätspaket. Jedes dieser Regime verfolgt legitime Ziele, doch ihr Zusammenspiel erzeugt Unklarheiten, Schlupflöcher und Zuständigkeitsüberschneidungen. Welche Vorschriften für eine fahrende Person zu einem bestimmten Zeitpunkt gelten und welche Behörde sie durchsetzt, ist häufig unklar.

Ein zentrales Spannungsverhältnis besteht zwischen der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV), die es Unternehmen erlaubt, grenzüberschreitend tätig zu werden, Transportaufgaben an Subunternehmen zu vergeben und Arbeitskräfte im Ausland anzuwerben, und den Schutzregimen des Arbeitsrechts, die faire Arbeitsbedingungen sichern sollen. Die Rom-I.-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 593/2008) fügt eine weitere Ebene hinzu: Artikel 8 bestimmt, dass ein Individualarbeitsvertrag dem Recht des Staates unterliegt, in dem die beschäftigte Person gewöhnlich ihre Arbeit verrichtet, hilfsweise dem Recht des Staates der Niederlassung des Arbeitgebers. Entscheidend ist, dass nach Artikel 8 Absatz 1 eine Rechtswahl der Parteien der beschäftigten Person nicht den Schutz entziehen darf, der ihr durch zwingende Bestimmungen des ansonsten anzuwendenden Rechts gewährt wird. Für Transportbeschäftigte, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, wird der Test der „engeren Verbindung“ nach Artikel 8 Absatz 4 maßgeblich für die Bestimmung des auf den Vertrag anwendbaren Arbeitsrechts. Der Binnenmarkt zielt darauf, die Mobilität von Dienstleistungen mit möglichst geringen Beschränkungen zu ermöglichen, während das Arbeitsrecht territorial ansetzt: Mindestlöhne, Ruhezeitvorschriften und Arbeitsbedingungen gelten grundsätzlich in dem Land, in dem die Arbeit erbracht wird. Im Straßentransport ist die Arbeit nicht an ein einziges Hoheitsgebiet gebunden. Fahrer:innen können in einer einzigen Schicht mehrere Länder durchqueren, in einer Rechtsordnung laden, in einer anderen entladen und

monatelang grenzüberschreitend rotieren. Diese Mobilität untergräbt die Annahme, Arbeitsverhältnisse ließen sich über einen stabilen territorialen Anknüpfungspunkt regulieren.

Der Konflikt wird durch die doppelten Regelungsstränge für Entsendung und soziale Sicherheit verschärft. Die Entsendevorschriften (Richtlinie 96/71/EG in der revidierten Fassung sowie die Verordnung (EU) 2020/1057) verlangen, dass Fahrer:innen bei bestimmten Beförderungen eine Entlohnung nach dem Recht des Aufnahmestaats erhalten; die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Verordnung (EG) Nr. 883/2004) erlaubt es jedoch, dass Beschäftigte nach der Entsendeausnahme (Artikel 12) bis zu 24 Monate im Herkunftsland versichert bleiben. Für Fahrer:innen, die gewöhnlich in mehreren Mitgliedstaaten arbeiten und nicht „entsandt" sind, gilt stattdessen Artikel 13 derselben Verordnung, der die anzuwendenden Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit nach dem Wohnsitz und dem Ort der wesentlichen Tätigkeit bestimmt. In der Praxis ist diese Unterscheidung bedeutsam, weil viele Transportbeschäftigte unter Artikel 13 und nicht unter Artikel 12 fallen und ihnen gleichwohl A1-Bescheinigungen wie bei einer Entsendung ausgestellt werden. Das bedeutet, dass Fahrer:innen entgeltrechtlich nach Deutschland entsandt sein können, während sie sozialversicherungsrechtlich weiterhin in Litauen oder Polen versichert sind. Die daraus entstehende Trennung zwischen Entgeltregulierung und sozialem Schutz ist in wissenschaftlichen und politischen Berichten wiederholt hervorgehoben worden, darunter bei De Wispelaere et al. (2022), die feststellen, dass die fehlende Abstimmung zwischen diesen Rahmenwerken zu einem Abfluss von Sozialversicherungsmitteln beiträgt und den langfristigen Schutz der Beschäftigten untergräbt. Hinzu kommt, dass der Missbrauch oder die übermäßige Verwendung von A1-Bescheinigungen – ob vorsätzlich oder infolge administrativer Mängel – systemische Durchsetzungsprobleme schafft, da die deutschen Behörden eine von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Bescheinigung nicht unmittelbar anfechten können.

Die Identität des Arbeitgebers bringt eine weitere Komplikation mit sich. Der vertragliche Arbeitgeber kann in einem Mitgliedstaat sitzen, während die operative Steuerung aus einem anderen erfolgt. Die jüngere Rechtsprechung des EuGH, insbesondere AFMB (C-610/18), betont den Vorrang der tatsächlichen Verhältnisse vor der vertraglichen Gestaltung und entscheidet, dass „tatsächlicher Arbeitgeber" diejenige Einheit ist, die die tatsächliche Weisungsmacht über die Beschäftigten ausübt. Die Anwendung dieses Kriteriums in der Praxis erfordert jedoch umfangreiche Nachweise – Dispositionsaufzeichnungen, Zahlungsflüsse und Weisungen der Unternehmensleitung –, zu denen nationale Kontrollbehörden wegen der Grenzen ihrer Zuständigkeit oder mangelnder Zusammenarbeit häufig keinen Zugang haben. Daraus entsteht eine praktische Durchsetzungslücke. Arbeitgeber können transnationale Unternehmensstrukturen so gestalten, dass sie den Anschein der Legalität wahren und zugleich die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen verschleiern.

Die Durchsetzung im Aufnahmestaat fügt eine weitere Spannungsebene hinzu. Zwar legt der Grundsatz der lex loci laboris nahe, dass das Land, in dem die Arbeit erbracht wird, die Durchsetzungsbefugnis haben sollte, doch stoßen die Kontrollbehörden an Grenzen, wenn wesentliche Unterlagen, Dispositionssysteme und Lohnaufzeichnungen im Ausland geführt werden. Das BALM kann bei Straßenkontrollen Fahrtenschreiberdaten und IMI-Meldungen prüfen, kann ausländische Arbeitgeber aber nicht ohne die Mitwirkung der Behörden ihres Sitzstaats zur Offenlegung von Verträgen oder Lohnberechnungen

zwingen. Selbst wenn eine Zusammenarbeit besteht, dauern die Verfahren häufig länger als der Aufenthalt der Fahrer:innen in Deutschland. Verstöße, die sich in Deutschland ereignen, werden am Ende – wenn überhaupt – nach dem Recht einer anderen Rechtsordnung beurteilt.

Beschäftigungsmodelle im Straßentransport lassen sich nicht allein anhand vertraglicher Bezeichnungen oder gesetzlicher Definitionen analysieren. Sie bestehen in einem fragmentierten rechtlichen Umfeld, in dem Binnenmarktfreiheiten, Arbeitsrechte und Systeme des sozialen Schutzes aufeinandertreffen und Lücken hinterlassen, die den fairen Wettbewerb und den Schutz der Beschäftigten untergraben.

3.9 Fazit

Beschäftigungsmodelle im europäischen Straßentransport sind nicht bloß vertragliche Varianten, sondern strukturelle Bestandteile einer fragmentierten und hochmobilen Branche. Jedes Modell verteilt die Pflichten – Löhne, Sozialversicherungsbeiträge, Einhaltung der Ruhezeiten und Haftung für Verstöße – auf unterschiedliche Akteure und Rechtsordnungen. Für sich genommen sind die meisten dieser Konstellationen rechtlich zulässig. Der Binnenmarkt beruht auf der Dienstleistungsfreiheit und der Möglichkeit grenzüberschreitender Auftragsvergabe. In der betrieblichen Wirklichkeit des Fernverkehrs erzeugt das Nebeneinander dieser Modelle jedoch einen Flickenteppich sich überlagernder Verantwortlichkeiten – mit Lücken im Schutz der Beschäftigten und Hindernissen für die Durchsetzung.

Drei Querschnittsthemen treten hervor. Erstens bleibt das räumliche Auseinanderfallen von Arbeitsort (häufig Deutschland) und Registrierungsort des Arbeitgebers (oft Mitgliedstaaten mit niedrigeren Kosten) zentral. Ob über die unmittelbare Entsendung, über Briefkastenstrukturen oder über Scheinselbstständigkeit – das Ergebnis ist eine große regulatorische Distanz zwischen der erbrachten Arbeit und der Behörde, die für die Überwachung der Arbeitgeberpflichten zuständig ist. Der Test der engeren Verbindung nach der Rom-I.-Verordnung (Artikel 8 Absatz 4) und der aus AFMB folgende Vorrang der tatsächlichen Verhältnisse vor der vertraglichen Gestaltung bieten rechtliche Werkzeuge, um diesem Auseinanderfallen zu begegnen; ihre Anwendung erfordert jedoch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die weiterhin uneinheitlich ist. Diese Trennung erhöht den Verwaltungsaufwand der Vollzugsbehörden und erschwert die Überprüfung von Löhnen, Ruhezeitvorschriften und Beschäftigungsstatus am Straßenrand.

Zweitens bedeutet die Schichtung von Arbeitsrecht, Koordinierung der sozialen Sicherheit, transportspezifischen Vorschriften und Binnenmarktfreiheiten, dass die Rechtstreue nicht allein vom Vertrag selbst abhängt, sondern von dessen zutreffender Auslegung und einheitlicher Anwendung über Grenzen hinweg. Die Entsendekonstruktionen veranschaulichen die Widersprüche des gegenwärtigen Systems. Die Entgeltvorschriften des Aufnahmestaats, die durch den Übergang von den „Mindestlohnsätzen“ zur „Entlohnung“ im Jahr 2018 erheblich gestärkt wurden, bestehen neben dem Versicherungsschutz des Herkunftslands, während die Einordnung einer Beförderung als bilateral, als Transit oder als Kabotage darüber entscheidet, welches Regime zu welchem Zeitpunkt gilt. Eine Fehleinordnung – ob vorsätzlich oder versehentlich – ist ein vorhersehbares Nebenprodukt dieser regulatorischen Komplexität.

Drittens verstärkt die durch Subunternehmerketten geschaffene Intransparenz die Verwundbarkeiten, die jedem Beschäftigungsmodell innewohnen. Selbst wenn einzelne Verträge rechtskonform erscheinen, verteilt sich die Verantwortung über mehrere Ebenen von Subunternehmen, sodass sich nur schwer feststellen lässt, wer letztlich für Löhne, Unterbringung oder Arbeitsorganisation einzustehen hat. Das Ergebnis ist ein System, in dem die Fahrer:innen ihre Rechte häufig nicht wirksam ausüben können und die Behörden Mühe haben, sie durchzusetzen – selbst wenn sich Verstöße auf deutschem Hoheitsgebiet wiederholt ereignen. Der vorstehende Vergleich zeigt, dass kein einzelnes Modell für sich genommen missbräuchlich ist. Vielmehr ist es das Zusammenspiel dieser Modelle in Verbindung mit ungleichmäßiger Aufsicht und Wettbewerbsdruck, das den Schutz der Beschäftigten systematisch aushöhlt.

Diese Erkenntnisse sind für die regulatorische und politische Agenda Deutschlands unmittelbar relevant. Als wichtigster Korridor für die Ost-West- und Nord-Süd-Güterströme begegnet Deutschland allen Beschäftigungsmodellen in großem Umfang und häufig gleichzeitig. Deutschland ist daher nicht nur von diesen Dynamiken betroffen, sondern auch in der Lage, europäische Durchsetzungsinnovationen voranzutreiben. Die in diesem Abschnitt beschriebenen Herausforderungen unterstreichen den Bedarf an Steuerungsinstrumenten, die Zuständigkeitsgrenzen überbrücken, die Arbeitgeberverantwortung mit der tatsächlichen Betriebssteuerung in Einklang bringen und die strukturellen Anreize hinter nicht rechtskonformen Konstruktionen adressieren können. Instrumente wie das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) und die EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CSDDD, Richtlinie (EU) 2024/1760) stellen erste Ansätze dar, die Verantwortung entlang der Subunternehmerketten auszuweiten; ihre Anwendung auf den Straßentransportsektor muss sich in der Praxis jedoch erst erweisen.

Abschnitt 4 baut auf dieser Analyse auf und untersucht, wie Überwachung und Durchsetzung in der Praxis funktionieren. Er benennt die beteiligten institutionellen Akteure, die Grenzen der gegenwärtigen Kontrollkapazität und die Lücken, die aus grenzüberschreitenden Verkehren und Subunternehmerketten entstehen. Anschließend erkundet er sich abzeichnende Lösungen – von abgestimmten Kontrollrahmen und digitaler Aufsicht bis zur praktischen Anwendung der Sorgfaltspflichten –, die Wege zu einer besseren Regeleinhaltung in der Branche eröffnen. Wirksame Regulierung hängt nicht nur von rechtlichen Definitionen ab, sondern auch von der Fähigkeit, dafür zu sorgen, dass diese Definitionen in der alltäglichen Wirklichkeit des europäischen Straßentransports beachtet werden.

4. Rechtskonflikte und Durchsetzungsprobleme

4.1 Einführung

Abschnitt 3 hat die rechtlichen und vertraglichen Konstellationen erfasst, über die die Beschäftigung im europäischen Straßentransport organisiert wird. Er hat gezeigt, dass das Nebeneinander mehrerer Beschäftigungsmodelle in einem fragmentierten Regelungsumfeld Unklarheiten, Zuständigkeitsüberschneidungen und strukturelle Gelegenheiten zur Nichteinhaltung erzeugt. Der vorliegende Abschnitt verlagert den Blick von der rechtlichen Struktur auf die Durchsetzungspraxis. Er fragt nicht, welche Regeln gelten, sondern warum diese Regeln so häufig daran scheitern, die Beschäftigten zu schützen.

Die Durchsetzung im Straßentransport ist auf mehrere nationale Behörden mit unterschiedlichen Aufträgen, Instrumenten und Zuständigkeitsreichweiten verteilt. Mechanismen grenzüberschreitender Zusammenarbeit bestehen, arbeiten aber zu langsam und zu uneinheitlich, um mit dem Tempo mitzuhalten, in dem sich Fahrer:innen und Fahrzeuge durch die EU bewegen. Das Mobilitätspaket hat neue Pflichten eingeführt, deren Durchsetzung Kapazitäten voraussetzt, die viele Mitgliedstaaten erst noch aufbauen müssen. Die Gesetzgebung zu den Sorgfaltspflichten in Lieferketten – die deutsche wie die europäische – bietet einen potenziell wirkungsvollen Hebel, ist im Transportsektor aber bislang unerprobt. Und die Fahrer:innen selbst stoßen auf erhebliche Hürden, wenn sie die Rechte geltend machen wollen, die das System schützen soll.

Abschnitt 4.2 erfasst die institutionelle Landschaft und ihre Fragmentierung. Abschnitt 4.3 analysiert die Hindernisse der grenzüberschreitenden Durchsetzung. Abschnitt 4.4 bewertet die Durchsetzungsvorschriften des Mobilitätspakets und ihre Schwächen. Abschnitt 4.5 untersucht die Instrumente der Haftung in Lieferketten. Abschnitt 4.6 wendet sich den praktischen Hürden zu, denen die Beschäftigten beim Zugang zum Recht begegnen.

4.2 Die institutionelle Landschaft: Zuständigkeiten und Fragmentierung

In Deutschland ist die Durchsetzung des Arbeits- und Transportrechts auf mehrere Behörden verteilt. Das Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) führt jährlich über 500.000 Kontrollen von Lkw und Bussen durch, die die Einhaltung der Fahrtenschreibervorschriften, Lenk- und Ruhezeiten, Kabotageregeln, Fahrzeuggewichte und -abmessungen sowie die Transportdokumentation umfassen. Die Kontrollkräfte des BALM können

Lenkzeitaufzeichnungen prüfen, Entsendemeldungen über das IMI-System abgleichen und am Straßenrand Weiterfahrverbote oder Bußgelder verhängen. Das BALM hat seine digitalen Kontrollfähigkeiten durch Sensorik in den Einsatzfahrzeugen und elektronische Datenbankabfragen ausgebaut (BALM, 2025b). Sein Auftrag betrifft jedoch die Regulierung des Transports. Die Kontrollkräfte können Auffälligkeiten in Lenkzeitaufzeichnungen oder fehlende Unterlagen feststellen, sind aber nicht darauf ausgerichtet, die Substanz von Arbeitsverhältnissen zu beurteilen, Lohnzahlungen zu überprüfen oder die Einhaltung des Sozialversicherungsrechts zu untersuchen.

Die Durchsetzung der Entgelt- und Entsendevorschriften obliegt der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) innerhalb der Zollverwaltung, die die Einhaltung des MiLoG, des AEntG und der Vorschriften gegen Schwarzarbeit überwacht. Die FKS verfügt über eine Sollstärke von rund 11.250 Stellen, war 2023 jedoch nur mit etwa 8.900 Beschäftigten besetzt, sodass nahezu 2.400 Stellen unbesetzt blieben (Grimm, 2024). Ihre Prüfkräfte können Prüfungen vor Ort durchführen, Beschäftigte befragen und Geschäftsunterlagen einsehen. Im Straßentransport werden FKS-Prüfungen durch die Mobilität der Tätigkeit und dadurch erschwert, dass Lohn- und Vertragsunterlagen typischerweise im Ausland geführt werden (ELA, 2021). Die FKS hat sich an gemeinsamen Durchsetzungsinitiativen mit dem BALM beteiligt, unter anderem im Rahmen des Bündnisses gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe; entsendebezogene Kontrollen im Transportbereich machen jedoch nur einen geringen Anteil der gesamten Tätigkeit der FKS aus (De Wispelaere et al., 2022).

Weitere Zuständigkeiten liegen bei den Arbeitsschutzbehörden der Länder (Gewerbeaufsicht), die auf Landesebene für den Arbeitsschutz zuständig sind, sowie bei den Sozialversicherungsträgern, die A1-Bescheinigungen ausstellen und den Versicherungsschutz prüfen. Keine einzelne Behörde verfügt über einen umfassenden Überblick über die Situation der einzelnen Fahrer:innen. Eine Straßenkontrolle des BALM kann eine Unregelmäßigkeit beim Fahrtenschreiber aufdecken; eine FKS-Prüfung kann eine Lohndifferenz zutage fördern; beides miteinander und mit der Unternehmensstruktur hinter den Fahrer:innen zu verknüpfen, erfordert jedoch eine behördenübergreifende Abstimmung, die nicht systematisch institutionalisiert ist. Diese Fragmentierung spiegelt die historische Trennung von Transportregulierung, Arbeitsrecht und sozialer Sicherheit in eigenständige Verwaltungsbereiche wider – konzipiert für inländische Arbeitsverhältnisse und schlecht geeignet für die grenzüberschreitenden Mehr-Arbeitgeber-Konstellationen, die für den europäischen Straßengüterverkehr heute typisch sind.

Eine Recherche der Süddeutschen Zeitung und des WDR aus dem Jahr 2025 lieferte den Erfahrungsbericht einer erfahrenen Ermittlungskraft, die die praktischen Folgen dieser institutionellen Fragmentierung schilderte. Danach sind an Ermittlungen zu illegaler Beschäftigung im Transportsektor regelmäßig Zoll, Polizei, BALM, Sozialbehörden und Partnerbehörden in Polen oder Litauen beteiligt, ohne dass ein zentraler Mechanismus bestünde, um deren jeweilige Zuständigkeiten zu koordinieren. Das Ergebnis ist – in den Worten der Ermittlungskraft – eine anhaltende Zuständigkeitsverschiebung, bei der jede Behörde auf die Zuständigkeit einer anderen verweist. Durchsetzungserfolge wie die Strafverfolgung eines in Duisburg ansässigen Unternehmens, das im Verdacht stand, systematisch zentralasiatische Fahrer:innen ohne Sozialversicherungsschutz einzusetzen, bleiben selten und ressourcenintensiv. Das Bundesministerium der Finanzen erkannte

den Reformbedarf an und legte einen Gesetzentwurf zur Stärkung der digitalen Fähigkeiten und der Arbeitsfähigkeit der FKS vor; der daraus hervorgegangene Entwurf erreichte im November 2024 den Bundestag (Drepper, Heck, Horosun, 2025) und wurde – nachdem er mit dem Ende der Legislaturperiode der Diskontinuität anheimgefallen und von der neuen Bundesregierung 2025 erneut eingebracht worden war – am 22. Dezember 2025 als Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (SchwarzArbMoDiG, BGBl. 2025 I Nr. 369) verabschiedet und ist seit dem 30. Dezember 2025 in Kraft. Das Gesetz führt für die Zollverwaltung ein verpflichtendes risikoorientiertes Prüfungsregime ein, dehnt die sektorale Zuständigkeit der FKS ausdrücklich auf die Logistikbranche einschließlich plattformbasierter Lieferdienste aus und richtet bei der Generalzolldirektion eine Zentralstelle ein, die mit dem zentralen Risikomanagement und einem operativen Datenanalysesystem betraut ist. Es schafft zudem einen neuen Tatbestand des unerlaubten Anbietens und Nachfragens von Arbeitsleistungen und verschärft die Strafvorschriften zur Beschäftigung ausländischer Staatsangehöriger ohne Genehmigung oder zu ungünstigen Arbeitsbedingungen (BGBl. 2025 I Nr. 369). Die Auswirkungen dieser Vorschriften werden in Abschnitt 7 bewertet.

Auf europäischer Ebene unterstützt die 2019 errichtete Europäische Arbeitsbehörde (ELA) gemeinsame und abgestimmte Kontrollen, erleichtert den Informationsaustausch und stellt Übersetzungsleistungen für grenzüberschreitende Fälle bereit. Zwischen 2021 und Ende 2024 unterstützte die ELA 236 grenzüberschreitende Kontrollen, die nahezu 19.000 Beschäftigte betrafen (ELA, 2025). Im Straßentransport hat die ELA koordinierte Aktionswochen organisiert: Bei gemeinsamen Kontrollen in Österreich, Belgien, Litauen und den Niederlanden wurden in einer einzigen Runde 564 Fahrzeuge geprüft und 774 Verstöße festgestellt. Die ELA hat zudem einen Handlungsrahmen für den Straßentransport und einen Kooperationsbericht zur Bewertung der Durchsetzungspraxis veröffentlicht.

Die strukturellen Grenzen der ELA sind erheblich. Sie verfügt über keine eigenen Durchsetzungsbefugnisse. Sie kann die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichten, Kontrollen durchzuführen, Daten zu teilen oder festgestellten Verstößen nachzugehen. Ihre Rolle ist die der Erleichterung, nicht die der Steuerung. Ein Koordinierungsgremium ohne verbindliche Befugnisse kann Informationsflüsse verbessern, aber die Durchsetzungslücke nicht schließen.

4.3 Hindernisse der grenzüberschreitenden Durchsetzung

Die grundlegende Durchsetzungsschwierigkeit im europäischen Straßentransport ist die Diskrepanz der Zuständigkeiten. Fahrer:innen arbeiten über mehrere Länder hinweg; Arbeitgeber können in einem Mitgliedstaat registriert sein, die operative Steuerung aus einem zweiten ausüben und die Fahrer:innen überwiegend in einem dritten einsetzen. Die Vollzugsbehörden sind an ihr nationales Hoheitsgebiet gebunden. Das BALM kann einen Lkw auf einer deutschen Autobahn kontrollieren, aber einen litauischen Arbeitgeber ohne die Mitwirkung litauischer Behörden nicht zur Offenlegung von Verträgen, Lohnabrechnungen oder Dispositionsaufzeichnungen zwingen.

Das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) stellt eine digitale Plattform für Entsendemeldungen und Informationsaustausch bereit. Seit dem Start des Moduls für den Straßentransport im Februar 2022 haben über 80.000 Unternehmen mehr als 52 Millionen Meldungen für über 1,5 Millionen Fahrer:innen eingereicht (European Commission,

2025a). Diese Zahlen verdecken operative Schwächen. Unternehmen reichen ihre Meldungen routinemäßig gleichzeitig bei allen Mitgliedstaaten ein, unabhängig davon, wo die Fahrer:innen tatsächlich eingesetzt werden, und erzeugen so administratives Rauschen (ELA, 2023). Es wurde zudem festgestellt, dass Unternehmen ihre Meldungen über das Schulungsportal statt über die professionelle Schnittstelle einreichen, wodurch diese Meldungen für die Behörden des Bestimmungslandes unsichtbar bleiben. Das Datenvolumen, das durch das IMI fließt, übersteigt die Kontrollkapazität bei Weitem, sodass die meisten Meldungen nie überprüft werden.

Das Europäische Register der Kraftverkehrsunternehmen (ERRU) verknüpft die nationalen Datenbanken zu Zulassungen, Zuverlässigkeit und Verstößen der Unternehmen. Über ERRU können Kontrollkräfte die Gemeinschaftslizenz und die Verstoßhistorie eines ausländischen Unternehmens prüfen. Datenqualität und Vollständigkeit variieren zwischen den Mitgliedstaaten, und das System enthält keine Angaben zu Arbeitsverhältnissen, Lohnniveaus oder sozialversicherungsrechtlichem Status.

Die A1-Bescheinigungen stellen ein besonders folgenreiches Hindernis dar. Das Portable Dokument A1, ausgestellt nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und ihrer Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009, bescheinigt, welches mitgliedstaatliche Sozialversicherungsrecht auf eine bestimmte beschäftigte Person anzuwenden ist. Es erfasst sämtliche Zweige der Sozialversicherung und ist während grenzüberschreitender Einsätze mitzuführen. Seine praktische Bedeutung liegt darin, dass es bestimmt, wo die Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden. Nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bindet eine von dem Träger eines Mitgliedstaats ausgestellte Bescheinigung alle übrigen. Stellt eine litauische Behörde eine A1-Bescheinigung für eine fahrende Person aus, die tatsächlich gewöhnlich in Deutschland arbeitet, können die deutschen Träger sich darüber nicht hinwegsetzen. Der EuGH hat diese Bindungswirkung bestätigt, jedoch eine eng begrenzte Betrugsausnahme geschaffen. In Altun u. a. (C-359/16) entschied der Gerichtshof, dass die Gerichte des Aufnahmestaats eine betrügerisch erlangte A1-Bescheinigung unberücksichtigt lassen können – allerdings erst, nachdem der ausstellende Träger um Überprüfung ersucht wurde und innerhalb angemessener Frist untätig geblieben ist. In AFMB u. a. (C-610/18) entschied der Gerichtshof, dass der „tatsächliche Arbeitgeber" im sozialversicherungsrechtlichen Sinne zu bestimmen ist, indem über die vertragliche Form hinaus auf diejenige Einheit abgestellt wird, die die tatsächliche Weisungsmacht über die beschäftigte Person ausübt. Diese Urteile bieten eine Rechtsgrundlage, um missbräuchliche Bescheinigungen anzugreifen, doch sind die Verfahrensanforderungen hoch. Die deutschen Behörden fechten A1-Bescheinigungen in der Praxis selten an. Das Verfahren erfordert die Einleitung eines Dialogs mit dem ausstellenden Träger, das Abwarten einer Antwort, die Monate dauern kann, und die gerichtliche Verfolgung, falls keine Einigung erzielt wird – während die fahrende Person längst weitergezogen ist. Die Fehlzuordnung der Sozialversicherung besteht daher als strukturelles Merkmal der Branche fort.

Für Auskunftsersuchen zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen des Entsenderegimes gilt eine Antwortfrist von 25 Arbeitstagen. Diese Fristen passen schlecht zu einer Branche, in der Fahrer:innen Deutschland binnen weniger Tage durchqueren können. Bis eine Antwort eintrifft, hat sich das Zeitfenster für die Durchsetzung geschlossen. Der Kooperationsbericht der ELA bestätigt, dass Verfahrensverzögerungen weiterhin zu den bedeutendsten Hindernissen der grenzüberschreitenden Durchsetzung zählen (ELA, 2023).

4.4 Die Durchsetzungsvorschriften des Mobilitätspakets und ihre Grenzen

Das Mobilitätspaket (Verordnungen (EU) 2020/1054 und (EU) 2020/1055 sowie Richtlinie (EU) 2020/1057) ist der umfassendste Versuch der EU, die Regulierung des Straßentransports an grenzüberschreitende Verkehre anzupassen. Es hat Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten, zu den Rückkehrpflichten für Fahrzeuge und Fahrer:innen, zu den Niederlassungsanforderungen und zu den branchenspezifischen Entsendebestimmungen eingeführt oder verschärft. Aus der Perspektive der Durchsetzung enthält das Paket sowohl Neuerungen als auch Schwächen.

Die Regel zur Heimkehr der Fahrer:innen (Verordnung (EU) 2020/1054) verpflichtet die Verkehrsunternehmen, die Arbeit so zu organisieren, dass die Fahrer:innen innerhalb jedes Zeitraums von vier Wochen zur Betriebsstätte des Arbeitgebers oder zu ihrem Wohnsitz zurückkehren können. Das Unternehmen muss die Einhaltung dokumentieren. Die Vorschrift zielt auf die Praxis, dass Fahrer:innen monatelang unterwegs sind und in ihren Fahrzeugen leben. Die Überprüfung ist jedoch schwierig. Das BALM kann Fahrtenschreiberdaten auf Standortmuster hin auswerten; der Nachweis, ob ein Arbeitgeber die Rückkehr „organisiert" hat oder ob die fahrende Person sich entschieden hat, im Ausland zu bleiben, erfordert jedoch Zugang zu Einsatzplanungs- und Kommunikationsunterlagen, die außerhalb Deutschlands geführt werden. Das damit zusammenhängende Erfordernis der Fahrzeugrückkehr nach der Verordnung (EU) 2020/1055 (Artikel 1 Absatz 3), wonach Fahrzeuge mindestens alle acht Wochen in den Niederlassungsstaat zurückkehren mussten, wurde vom EuGH im Oktober 2024 (verbundene Rechtssachen C-541/20 bis C-555/20) für nichtig erklärt und ist demgemäß nicht mehr anwendbar.

Intelligente Fahrtenschreiber stehen im Zentrum der Durchsetzungsarchitektur des Pakets. Nach der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 in der durch die Verordnung (EU) 2020/1054 geänderten Fassung müssen neu zugelassene Fahrzeuge seit August 2023 intelligente Fahrtenschreiber der zweiten Generation mitführen, die Grenzübertritte über GNSS automatisch aufzeichnen, Be- und Entladevorgänge protokollieren und die frühzeitige Erkennung von Manipulationen aus der Ferne ermöglichen. Die Technik stellt einen erheblichen Fortschritt dar: Sie verringert die Abhängigkeit von manueller Dokumentation und ermöglicht es den Kontrollkräften, grenzüberschreitende Bewegungen präzise zu rekonstruieren. Der Übergang vollzieht sich jedoch schrittweise. Fahrzeuge, die vor den Stichtagen zugelassen wurden, bleiben bei der älteren Ausstattung, wodurch ein gemischter Fahrzeugbestand entsteht, der eine auf intelligenten Fahrtenschreibern beruhende Durchsetzung noch mehrere Jahre lang begrenzt.

Die durch die Richtlinie (EU) 2020/1057 für die Entsendung von Fahrer:innen eingeführte Unterscheidung zwischen bilateralen und nicht bilateralen Beförderungen hat sich als besonders schwer durchsetzbar erwiesen. Bilaterale Beförderungen – Punkt-zu-Punkt-Fahrten zwischen dem Niederlassungsmitgliedstaat und einem anderen Staat – sind von den Entsendevorschriften des Aufnahmestaats ausgenommen. Nicht bilaterale Beförderungen, darunter Kabotage und Cross-Trade, lösen Entsendepflichten aus. Die Unterscheidung ist begrifflich klar, betrieblich aber uneindeutig. Fahrer:innen fahren häufig gemischte Touren, die bilaterale Abschnitte mit zusätzlichen Be- oder Entladestopps verbinden. Um zu bestimmen, wann eine Fahrt aufhört, bilateral zu sein, und den Entsendevorschriften unterfällt, sind kleinteilige Betriebsdaten erforderlich, die am Straßenrand möglicherweise nicht verfügbar sind. Unternehmen können Routen so gestalten,

dass der Anschein bilateraler Beförderungen gewahrt bleibt, während sie durchgehend in den Märkten des Aufnahmestaats tätig sind.

Das Paket hat auch die Niederlassungsanforderungen verschärft, um Briefkastenfirmen entgegenzuwirken. Die Verordnung (EU) 2020/1055 verlangt von den Unternehmen, eine tatsächliche Transporttätigkeit von ihrer Niederlassung aus nachzuweisen, dort Fahrzeuge und Infrastruktur vorzuhalten und die Rückkehr der Fahrzeuge zu organisieren. Die Überprüfung dieser Voraussetzungen von Deutschland aus hängt nach wie vor von der Mitwirkung der Behörde des Niederlassungsstaats ab.

Artikel 14a der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 in der geänderten Fassung erlaubt es den Mitgliedstaaten, Sanktionen gegen Versender, Spediteure, Auftragnehmer und Unterauftragnehmer vorzusehen, die wussten oder angesichts aller relevanten Umstände hätten wissen müssen, dass mit den von ihnen in Auftrag gegebenen Verkehrsdiensten gegen die Vorschriften verstoßen wird. Dies erweitert die Reichweite der Durchsetzung über das unmittelbar ausführende Unternehmen hinaus. Die Umsetzung unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten, und der Nachweis des Kennenmüssens in undurchsichtigen Subunternehmerketten wirft Beweisfragen auf, die weitgehend unerprobt geblieben sind.

4.5 Haftung in der Lieferkette: LkSG, CSDDD und Auftraggeberhaftung

Zwei umfassendere Regelungsrahmen wirken auf die Durchsetzung in den Subunternehmerketten des Straßentransports ein: das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) und die EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CSDDD, Richtlinie (EU) 2024/1760).

Das seit Januar 2023 geltende LkSG verpflichtet Unternehmen mit 1.000 oder mehr Beschäftigten in Deutschland, menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken entlang ihrer Lieferketten zu ermitteln und Präventions- sowie Abhilfemaßnahmen zu ergreifen (LkSG, BGBl. I 2021 S. 2959). Das BAFA setzt das Gesetz durch und kann Bußgelder von bis zu 800.000 Euro verhängen oder – bei Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 400 Millionen Euro – bis zu 2 Prozent des durchschnittlichen weltweiten Jahresumsatzes. Unternehmen, gegen die Bußgelder oberhalb bestimmter Schwellenwerte verhängt wurden, können bis zu drei Jahre von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden.

Für den Straßentransport könnte das LkSG die Verantwortung die Subunternehmerkette hinauf ausweiten. Ein großes Logistikunternehmen, das Transporte über osteuropäische Subunternehmen beauftragt, wäre verpflichtet, in diesen Beziehungen menschenrechtliche Risiken zu ermitteln – darunter Lohnraub, überlange Arbeitszeiten und unzureichenden Sozialversicherungsschutz. Das Gesetz verlangt eine jährliche Risikoanalyse, ein für die betroffenen Beschäftigten zugängliches Beschwerdeverfahren und dokumentierte Präventionsmaßnahmen.

In der Praxis bleibt die Reichweite des LkSG im Straßentransport begrenzt. Die vollen Sorgfaltspflichten erfassen nur den eigenen Geschäftsbereich des Unternehmens und die unmittelbaren Zulieferer. Bei mittelbaren Zulieferern entstehen Pflichten erst, wenn das Unternehmen „substantiierte Kenntnis“ von einer möglichen Verletzung erlangt. In einer typischen Kette, in der ein deutsches Logistikunternehmen ein polnisches Zwischenunternehmen beauftragt, das seinerseits an einen litauischen Frachtführer weitervergibt, der usbekische Fahrer:innen beschäftigt, wird nur das erste Glied als unmittelbarer Zulieferer erfasst.

Das LkSG schließt zudem die zivilrechtliche Haftung aus (§ 3 Abs. 3 LkSG): Betroffene Beschäftigte können auf seiner Grundlage keine Schadensersatzansprüche gegen das führende Unternehmen geltend machen. Die Durchsetzung hängt von den Kapazitäten und Prioritäten des BAFA ab. Die veröffentlichten Tätigkeitsberichte des BAFA weisen keine Durchsetzungsmaßnahmen aus, die sich gezielt auf den Straßentransport richten, und bis Anfang 2026 wurde öffentlich kein Bußgeld auf transportbezogene Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten zurückgeführt (BAFA, 2024).

Die 2024 verabschiedete CSDDD, die bis 2026/2027 umzusetzen ist, geht weiter. Ihr Anwendungsbereich erfasst die gesamte „Aktivitätskette" und schließt Transport, Vertrieb und Lagerung ausdrücklich ein (Artikel 3 Buchstabe g Ziffer ii). Die Schwellenwerte liegen höher (1.000 Beschäftigte und 450 Millionen Euro weltweiter Nettoumsatz), die Pflichten reichen jedoch weiter. Die CSDDD führt eine zivilrechtliche Haftung für Schäden ein, die durch die Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten verursacht werden (Artikel 27) – eine Bestimmung, die im LkSG fehlt. Sie schreibt die Einbeziehung der Interessenträger vor, einschließlich der Konsultation betroffener Beschäftigter und ihrer Vertretungen. Die CSDDD ist jedoch inzwischen durch die im Dezember 2025 zwischen Rat und Parlament erzielte Omnibus-I-Einigung geändert worden, die die Anwendung auf 2028 verschoben und die Schwellenwerte auf 5.000 Beschäftigte und 1,5 Milliarden Euro weltweiten Nettoumsatz angehoben hat (Council of the European Union, 2025).

Deutschland hat begonnen, die Durchsetzung des LkSG nach der Verabschiedung der CSDDD anzupassen; die Umsetzung wird es erfordern, das LkSG an die Anforderungen der Richtlinie anzugleichen oder durch sie zu ersetzen. Für den Transportsektor werden große Frachtauftraggeber und Logistikunternehmen verbindlichen Pflichten unterliegen, entlang ihrer betrieblichen Ketten Sorgfaltspflichten zu erfüllen – mit zivilrechtlicher Haftung für das Unterlassen der Abwendung vorhersehbarer Schäden. Ob sich dies in besseren Bedingungen für die Fahrer:innen niederschlägt, hängt davon ab, wie die Umsetzung verläuft, wie die Aufsichtsbehörden den Begriff der „Aktivitätskette" im Transportbereich auslegen und ob die Beschäftigten den zivilrechtlichen Haftungsmechanismus nutzen können.

Das deutsche Recht sieht bereits eine Auftraggeberhaftung über § 13 MiLoG und § 14 AEntG vor. Nach diesen Vorschriften haftet ein Unternehmer, der einen anderen mit der Erbringung von Werk- oder Dienstleistungen beauftragt, wie ein Bürge für die Mindestlohnverpflichtungen des Nachunternehmers (§ 13 MiLoG; § 14 AEntG). Die Haftung kann vertraglich nicht ausgeschlossen werden. Eine deutsche Spedition, die einen polnischen Frachtführer beauftragt, kann in Anspruch genommen werden, wenn dieser den Fahrer:innen während der dem MiLoG unterliegenden Einsätze nicht den deutschen Mindestlohn zahlt. In der Transportbranche werden diese Vorschriften selten geltend gemacht. Die Fahrer:innen wissen nicht, dass es sie gibt; der Anspruch setzt voraus, dass die beauftragende Einheit identifiziert und die Vertragskette über mehrere Rechtsordnungen hinweg nachgewiesen wird; und die Durchsetzung vor den Arbeitsgerichten setzt anwaltliche Vertretung und eine hinreichende Präsenz in Deutschland voraus.

4.6 Der Zugang der Beschäftigten zum Recht

Die oben untersuchten Durchsetzungsmechanismen arbeiten aus der Perspektive des Staates: Kontrollbehörden, Verwaltungsbehörden, Kooperationsrahmen. Ebenso problematisch ist die Fähigkeit der einzelnen Beschäftigten, ihre Rechte geltend zu machen.

Die Sprache ist die erste Hürde. Fahrer:innen aus Drittstaaten, die über polnische oder litauische Zwischenunternehmen beschäftigt sind, unterschreiben regelmäßig Verträge in Sprachen, die sie nicht verstehen. Dossiers von Faire Mobilität dokumentieren Fälle, in denen Fahrer:innen vorgedruckte Erklärungen auf Polnisch oder Litauisch ohne Verständnis unterzeichnen – darunter unwahre Angaben zu Arbeitsbedingungen, zur Einhaltung der Ruhezeiten oder zur Unterbringung (Weirich, Wahl, 2025). Lohnabrechnungen, Entsendemeldungen und Sozialversicherungsunterlagen sind ebenso unzugänglich. Ohne Verständnis der Unterlagen, die ihr Beschäftigungsverhältnis regeln, können die Fahrer:innen Verstöße nicht erkennen.

Der aufenthaltsrechtliche Status verschärft das Problem. Drittstaatsangehörige besitzen typischerweise Arbeitserlaubnisse, die an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden oder über den Registrierungsmitgliedstaat erteilt sind. Die RTDD-Befragung ergab, dass Fahrer:innen den Arbeitgeber häufig nicht wechseln können, ohne ihren aufenthaltsrechtlichen Status zu gefährden (Van Gardingen, Atema, 2023). Daraus entsteht eine strukturelle Machtasymmetrie, die von Beschwerden abhält. Die Proteste von Gräfenhausen im Jahr 2023 veranschaulichen diese Dynamik: Georgische und usbekische Fahrer:innen, die wegen ausstehender Löhne streikten, sahen sich nicht nur dem Verlust der Beschäftigung gegenüber, sondern auch Sorgen um ihren Zugang zum Schengen-Raum und um künftige Arbeitsgenehmigungen (Heinz, 2025). Wirtschaftlicher Zwang verstärkt die Verwundbarkeit. Die letzten Löhne werden einbehalten; den Fahrer:innen wird gesagt, sie schuldeten über konstruierte Schuldmechanismen Geld; die vom Arbeitgeber gestellte Unterkunft hängt am Fortbestand der Beschäftigung.

Die Kenntnis der eigenen Rechte ist begrenzt. Die Beratungsarbeit von Faire Mobilität zeigt, dass viele Fahrer:innen den an ihrem Arbeitsort geltenden Mindestlohn nicht kennen, ihre Ansprüche auf bezahlten Urlaub nicht kennen und nicht verstehen, wann die Entsendevorschriften gelten. Diese Defizite sind strukturell: Arbeitgeber haben keinen Anreiz, die Fahrer:innen über die Schutzvorschriften des Aufnahmestaats zu informieren, und Fahrer:innen auf mehrwöchigen internationalen Rotationen haben kaum Gelegenheit, unabhängigen Rat einzuholen. Die Kosten der Rechtsdurchsetzung sind prohibitiv. Die Verfolgung eines Lohnanspruchs gegen einen ausländischen Arbeitgeber erfordert es, die verantwortliche Einheit zu identifizieren, Unterlagen aus einem anderen Land zu beschaffen, anwaltliche Vertretung in einer fremden Rechtsordnung zu sichern und den Anspruch über die Anwesenheit der fahrenden Person in Deutschland hinaus weiterzuverfolgen. Vermittlungsgebühren, Visakosten und Kautionen für die Unterkunft verbrauchen bereits einen großen Teil des Verdienstes (Van Gardingen, Atema, 2023).

Beratungsstellen und Gewerkschaften übernehmen eine ausgleichende Rolle. Faire Mobilität, ein Programm des DGB, war 2024 an zwölf Standorten in Deutschland tätig und bot mobilen Beschäftigten mehrsprachige Beratung. Im Jahr 2024 verzeichnete es 8.236 Beratungsfälle mit 9.861 Ratsuchenden, von denen rund 10,1 Prozent Anliegen mit Bezug zum internationalen Straßentransport vortrugen (Faire Mobilität, 2025). Die Beratenden

informieren über Rechte, helfen bei der Dokumentation, vermitteln gegenüber Arbeitgebern und verweisen Fälle an Rechtsdienste weiter. Die Reichweite des Programms wird durch die Eigenart der Arbeit begrenzt: Fahrer:innen auf mehrwöchigen Touren können die Beratungsstellen nicht persönlich aufsuchen. Die Beratung erfolgt telefonisch oder bei kurzen Halten an Rastanlagen, was in komplexen Fällen das Mögliche begrenzt. Faire Mobilität ist nicht das einzige derartige System. Das von Arbeit und Leben koordinierte und von den Ländern finanzierte Beratungsnetzwerk bietet mobilen und entsandten Beschäftigten eine vergleichbare mehrsprachige Beratung und bildet neben dem DGB-Programm eine zweite, regional verankerte Säule der Unterstützungsinfrastruktur (Arbeit und Leben, o.J.).

Gewerkschaften, insbesondere ver.di, haben in aufsehenerregenden Fällen interveniert. Bei der Reaktion auf Gräfenhausen im Jahr 2023 leisteten der DGB, ver.di, die niederländische Gewerkschaft FNV und Faire Mobilität den streikenden Fahrer:innen rechtliche, logistische und finanzielle Unterstützung. Das Netzwerk FELM (Fair European Labour Mobility) hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Beratungsstellen erleichtert. Diese Initiativen zeigen, was koordiniertes zivilgesellschaftliches Handeln erreichen kann, machen aber auch dessen Grenzen deutlich: Die Reaktion erfolgt nachträglich, ist ressourcenintensiv und wird durch besonders sichtbare Fälle ausgelöst. Die weit überwiegende Mehrzahl der alltäglichen Verstöße – etwa eine fahrende Person, die monatlich 200 Euro zu wenig erhält oder der die Ruhezeitvergütung verweigert wird – erreicht nie eine Beratungsstelle, geschweige denn ein Gericht.

Das Ergebnis ist ein Durchsetzungssystem, das auf behördliche Aufdeckung angewiesen ist und den Beschäftigten zugleich kaum realistische Wege zur Abhilfe bietet. Diese Asymmetrie ist ein strukturelles Merkmal einer Regulierungsarchitektur, die für ortsgebundene Beschäftigung entworfen wurde und der mobilen, transnationalen und sprachlich vielfältigen Erwerbsbevölkerung, die den europäischen Straßengüterverkehr trägt, schlecht angepasst ist. Um dem zu begegnen, bedarf es stärkerer Kontrollbehörden und besserer grenzüberschreitender Zusammenarbeit, aber auch Mechanismen, die die Hürden für die individuelle und kollektive Rechtsdurchsetzung senken. Abschnitt 7 greift diese Empfehlungen auf.

5. Herausforderungen der Branche und Steuerungslücken

5.1 Infrastrukturdefizite: Parken, Rasten und Unterbringung

Der strukturelle Mangel an geeigneter Park- und Rastinfrastruktur zählt weiterhin zu den hartnäckigsten Engpässen im europäischen Straßentransport. Während die Transportvolumina stetig gewachsen sind, hat die Investition in Einrichtungen für Berufskraftfahrer:innen nicht Schritt gehalten. Die Studie der Europäischen Kommission von 2025 zu sicheren und gesicherten Parkflächen weist einen Fehlbestand von rund 390.000 Übernachtungsstellplätzen in der EU aus, der sich bis 2040 voraussichtlich auf rund 480.000 ausweiten wird. Am größten sind die Defizite entlang der wichtigsten Güterverkehrskorridore, insbesondere in Deutschland, Frankreich, den Benelux-Staaten und Norditalien (European Commission, 2025b).

Die Stellung Deutschlands als wichtigster Transitknoten bündelt den Druck auf die Rastinfrastruktur. Die hohe Verkehrsdichte auf den zentralen Ost-West-Achsen wie Warschau–Berlin–Ruhrgebiet und Baltische Staaten–Polen–Dresden–Köln erzeugt eine Nachfrage nach sicherem Übernachtungsaufenthalt, die das Angebot in Logistikknoten und Grenzregionen bei Weitem übersteigt. Die Folge ist ein verbreitetes informelles Parken am Straßenrand: Autobahnausfahrten, Gewerbegebiete und Tankstellen dienen faktisch als Rastplätze. Das sichert zwar die Kontinuität der Transportströme, beeinträchtigt jedoch die Verkehrssicherheit, schafft Konflikte mit den Anwohnenden und erschwert die Einhaltung der EU-Ruhezeitvorschriften.

Die Qualität ist ebenso ein Problem wie die Kapazität. Nur ein kleiner Teil der bestehenden Parkstandorte erfüllt die Mindeststandards für Sicherheit und Sanitärausstattung (European Commission, 2025b). Berufskraftfahrer:innen berichten häufig von unzureichender Beleuchtung, zu wenigen Sanitäranlagen, begrenztem Zugang zu Verpflegung und unsicheren Verhältnissen während der Übernachtungsruhe. Feldberichte von Unterstützungsorganisationen für Beschäftigte zeigen, dass diese Defizite gebietsfremde und drittstaatsangehörige Fahrer:innen überproportional treffen, die häufig wochen- oder monatelang durchgehend in ihren Lkw leben, ohne feste Unterkunft und ohne örtliche Unterstützungsnetzwerke. Für diese Fahrer:innen prägen die Defizite an Rastanlagen die Lebens- und Arbeitsmuster und sind nicht bloß eine Frage betrieblicher Bequemlichkeit (Heinz, 2025).

Der Mangel wirkt zudem mit dem betrieblichen Druck zusammen. Unzureichende Parkkapazität trägt zu Übermüdung, Sicherheitsrisiken und Verstößen gegen die Ruhezeitvorschriften bei – insbesondere dann, wenn Fahrer:innen in der Nähe von Be- oder Entladestellen bleiben oder auf Zeitfenster am Lager warten müssen (Heinz, 2025). Die Frachtführer erkennen die Bedeutung einer sicheren Rastinfrastruktur an, stehen aber unter Kosten- und Zeitdruck, der zertifizierte Standorte weniger praktikabel macht, zumal wenn diese Umwege oder eine Vorabbuchung erfordern. Die Ausbreitung der Ladungskriminalität entlang der wichtigsten Korridore hat den Bedarf an gesicherten Anlagen erhöht und zugleich die Verwundbarkeit von Lkw unterstrichen, die auf nicht regulierten Flächen abgestellt sind (European Commission, 2025b).

Der deutsche Koalitionsvertrag von 2025 enthält die Zusage, die kostenfreie Sanitärinfrastruktur an den Rastanlagen der Bundesautobahnen auszubauen (Koalitionsvertrag 2025, Zeilen 486–488) und dem Fahrermangel durch bessere Parkstandards und eine stärkere Durchsetzung der Sozialvorschriften zu begegnen (ebd., Zeilen 843–846). Diese Zusagen bilden eine innerstaatliche gesetzgeberische Grundlage für Infrastrukturinvestitionen, die die Analyse dieser Studie als unerlässlich ausweist. DGB und ver.di haben für ein ergänzendes Finanzierungsinstrument plädiert: einen Sozialaufschlag auf die Maut – eine „Sozialmaut" – von mindestens einem Cent je Mautkilometer, erhoben bei den Transportunternehmen und zweckgebunden für soziale Infrastruktur an Lkw-Rastanlagen, die den kostenfreien Zugang zu Sanitäranlagen, beheizte Aufenthaltsbereiche, Trinkwasser und Sozialdienste vor Ort umfasst (DGB/ver.di, 2023).

5.2 Arbeitsbedingungen und Arbeitsmarktdynamik

Die fragmentierte Struktur des europäischen Straßentransports hat unmittelbare Folgen für die Arbeitsbedingungen der Fahrer:innen. Kleine Subunternehmen, die unter engen Preisvorgaben arbeiten, können Zeiten ohne Fahrtätigkeit, Wartestunden oder Routenänderungen nur schwer auffangen. Dieser Druck reicht in Form verlängerter Arbeitszyklen, knapper Ruhezeiten und unregelmäßiger Bezahlung bis zu den Fahrer:innen durch.

Organisationen der arbeitsrechtlichen Unterstützung dokumentieren wiederkehrende Muster: Fahrer:innen berichten von unregelmäßigen Lohnzahlungen, unklaren Abzügen und langen Zeiträumen, in denen sie in ihren Fahrzeugen leben – insbesondere in grenzüberschreitenden Rotationssystemen ohne feste Rückkehrtermine (Van Gardingen, Atema, 2023; Weirich, Wahl, 2025). Ein erheblicher Teil der osteuropäischen Frachtführer wirbt Fahrer:innen aus Nicht-EU-Staaten an, und zwar als strukturelle Strategie des Zugangs zu kostengünstigeren Arbeitskräften. Befunde aus der Feldforschung zeigen, dass gestufte Arbeitsketten in Ländern wie Usbekistan, Kirgisistan oder Georgien beginnen, über Beschäftigungsverhältnisse in Polen oder Litauen verlaufen und in fortlaufenden Fahrzyklen quer durch Westeuropa münden können. Die Fahrer:innen haben Verträge in einem Land, in dem sie weder wohnen noch regelmäßig tätig sind; dadurch entsteht eine geografische und institutionelle Distanz zwischen dem formellen Arbeitgeber und dem Ort der Arbeit. Diese Konstruktionen können den Zugang zu sozialem Schutz und zu Beschwerdemechanismen erschweren und die Abhängigkeit von Arbeitgebern oder Vermittlern erhöhen, insbesondere wenn Vermittlungsgebühren oder Verschuldung im Spiel sind (Van Gardingen, Atema, 2023).

Diese Verhältnisse sind keine vereinzelten Verstöße, sondern strukturelle Ergebnisse des Kostendrucks und der Vergabelogik, die in Abschnitt 2 beschrieben wurden. Abschnitt 6 dokumentiert die konkreten Erscheinungsformen dieser Dynamiken im Einzelnen.

5.3 Folgen für Sicherheit, Wettbewerb und öffentliche Einnahmen

Der in den vorangegangenen Abschnitten beschriebene Druck erzeugt Folgen, die über einzelne Unternehmen oder Fahrer:innen hinausreichen. Er berührt die Verkehrssicherheit, die Wettbewerbsbedingungen und die fiskalischen Ergebnisse in allen Mitgliedstaaten.

Übermüdung bleibt eines der hartnäckigsten Risiken im Fernverkehr und ist eng mit unzureichender Rastinfrastruktur und Verzögerungen im Betriebsablauf verknüpft. Fahrer:innen, die keinen sicheren Parkplatz finden, fahren womöglich über den vorgesehenen Ruhepunkt hinaus weiter oder halten auf informellen Flächen ohne angemessene Ausstattung (Heinz, 2025). Die Studie der Europäischen Kommission verweist auf erhöhte Vorfallzahlen in verkehrsdichten Güterverkehrsregionen und stellt einen Zusammenhang zwischen unzureichenden gesicherten Parkflächen und einer erhöhten Anfälligkeit für kriminelle Handlungen fest (European Commission, 2025b). Der digitale Fahrtenschreiber zeichnet Verstöße auf, verhindert sie aber nicht; die Einhaltung hängt daher von der Durchsetzung ab und nicht vom Gerät selbst. Die Lenkzeitbegrenzungen werden auf mehreren dokumentierten Wegen umgangen: indem Lenkzeit als „andere Arbeiten“ oder als Bereitschaft erfasst wird, indem eine zweite Fahrerkarte verwendet oder ohne eingesteckte Karte gefahren wird, und in schwerwiegenderen Fällen durch Geräte, die das Signal des Bewegungssensors des Fahrzeugs unterbrechen.

Da Straßenkontrollen und Fernauslesungen nur einen kleinen Teil der Fahrten erreichen, bleiben solche Praktiken häufig unentdeckt – auch wenn der neuere intelligente Fahrtenschreiber manche Formen der Manipulation erschwert.

Auch die Wettbewerbsdynamik wird verzerrt. Das Nebeneinander von Unternehmen mit unterschiedlichen Kostenstrukturen – häufig bestimmt durch den Niederlassungsstaat, das Lohnniveau und die Systeme der sozialen Sicherheit – schafft ungleiche Wettbewerbsbedingungen. Der Preisdruck innerhalb der Subunternehmerketten übersetzt sich in Druck auf die Löhne und in verlängerte Arbeitszyklen für Fahrer:innen, die in Rechtsordnungen mit niedrigeren Kosten beschäftigt sind. Die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Standards wird damit zu einer Wettbewerbsvariablen statt zu einer allgemeinen Untergrenze (Van Gardingen, Atema, 2023).

Fiskalische Effekte entstehen, wenn Fahrer:innen, die in einem Mitgliedstaat beschäftigt sind, längere Zeiträume in einem anderen arbeiten. Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer können außerhalb des Landes anfallen, in dem die Arbeit tatsächlich erbracht wird. Dieses Muster ist verbreitet, wenn die Arbeit überwiegend in Staaten mit hohen Beitragssätzen wie Deutschland stattfindet, die Lohnabrechnung aber aus Ländern mit niedrigeren Beitragssätzen gesteuert wird, wodurch die Grenze zwischen vorübergehender Entsendung und dauerhafter struktureller Tätigkeit verschwimmt (Weirich, Wahl, 2025). Solche Konstruktionen erschweren die nationale Haushaltsplanung und mindern die Einnahmen der Sozialversicherung in den Ländern, in denen die wirtschaftliche Tätigkeit tatsächlich stattfindet.

Die Wettbewerbseffekte reichen über abstrakte Marktdynamiken hinaus. Deutsche mittelständische Transportunternehmen, die die inländischen

Lohn-, Steuer- und Sozialversicherungspflichten erfüllen, sehen sich unmittelbaren Kostennachteilen gegenüber Frachtführern ausgesetzt, die in Mitgliedstaaten mit niedrigeren Kosten niedergelassen sind und deren Geschäftsmodelle auf der oben beschriebenen Regulierungsarbitrage beruhen. Der Verband Camion Pro e.V., der inländische Frachtführer vertritt, hat geltend gemacht, dass die Anerkennung von Spesen als gleichwertig mit Mindestlohnzahlungen durch die deutschen Zollbehörden bei Kontrollen eine strukturelle Subvention nicht rechtstreuer Unternehmen darstellt und die Frachtraten unter die Kosten eines rechtmäßigen Betriebs drückt (Camion Pro, 2021). Während der COVID-19-Pandemie und des darauffolgenden Abschwungs am Frachtmarkt warnten deutsche Transportverbände vor einer Insolvenzwelle unter inländischen Frachtführern, die nicht mit Unternehmen konkurrieren könnten, deren Kostenbasis auf systematischer Missachtung der Entsende- und Sozialversicherungsvorschriften beruht. Im Juli 2020 organisierten Transportunternehmen in Berlin eine Demonstration gegen Preisverfall, Kabotageverstöße und Sozialdumping (Camion Pro, 2020). Die Schäden des Vergabemodells treffen somit mehrere Gruppen von Akteuren zugleich: mobile Beschäftigte, deren Rechte verletzt werden, inländische Unternehmen, deren Marktposition erodiert, und die Staatskassen der Aufnahmestaaten, denen Sozialversicherungs- und Steuereinnahmen entgehen.

Investigative Berichterstattung hat diesen Wettbewerbsdruck an Einzelfällen greifbar gemacht. Eine gemeinsame Recherche der Süddeutschen Zeitung und des WDR aus dem Jahr 2025 dokumentierte den Fall eines in Köln ansässigen Fahrervermittlungsunternehmens, dessen Inhaber schilderte, er könne nicht mit litauischen Firmennetzwerken konkurrieren, die Fahrer:innen ohne ordnungsgemäße Papiere oder Qualifikationen zu Sätzen anbieten, die er unter Beachtung des deutschen Rechts nicht erreichen könne. Dieselbe Recherche ergab, dass die Zollbehörden im Jahr 2023 allein im Transport- und Logistikgewerbe mehr als 1.100 Verfahren wegen Sozialversicherungsbetrugs eingeleitet und eine zunehmende Nutzung von Scheinselbstständigkeit und illegaler Arbeitnehmerüberlassung als Mechanismen zur Umgehung der Entsende- und Beschäftigungspflichten festgestellt haben (Drepper, Heck, Horosun, 2025). Diese Zahlen legen nahe, dass die Wettbewerbsverzerrung nicht marginal, sondern systemisch ist und von den Durchsetzungslücken getragen wird, die Abschnitt 4 im Einzelnen untersucht.

5.4 Die politische Antwort der EU im Überblick

Die in diesem Abschnitt und in Abschnitt 1 beschriebenen Herausforderungen sind auf EU-Ebene nicht unerkannt geblieben. Im vergangenen Jahrzehnt hat die Union eine mehrgleisige politische Antwort entwickelt, die regulatorische Harmonisierung, institutionellen Kapazitätsaufbau und Instrumente der Sorgfaltspflichten verbindet.

Kernstück ist das Mobilitätspaket, das 2020 mit den Verordnungen (EU) 2020/1054 und (EU) 2020/1055 sowie der Richtlinie (EU) 2020/1057 verabschiedet wurde. Das Paket hat die Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten verschärft, verbindliche Anforderungen zur Rückkehr von Fahrzeugen und Fahrer:innen eingeführt, die Anwendung der Entsendevorschriften auf die verschiedenen Arten von Straßentransporten geklärt und die schrittweise Einführung intelligenter Fahrtenschreiber der zweiten Generation vorgeschrieben. Sein erklärtes Ziel war es, die Dienstleistungsfreiheit des Binnenmarktes mit einem verbesserten sozialen Schutz mobiler Beschäftigter und faireren Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen in Einklang zu bringen.

Neben dem Mobilitätspaket hat die EU 2019 die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) errichtet, die die grenzüberschreitende Durchsetzung arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften unterstützen soll. Die ELA erleichtert gemeinsame und abgestimmte Kontrollen, vermittelt bei Streitigkeiten zwischen nationalen Behörden und fördert den Informationsaustausch. Im Straßentransport hat die ELA koordinierte Kontrollkampagnen organisiert und einen Handlungsrahmen veröffentlicht, der Durchsetzungsprioritäten benennt.

Der dritte Strang sind die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette. Auf nationaler Ebene verpflichtet das seit Januar 2023 geltende deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) große Unternehmen, menschenrechtliche Risiken in ihren Lieferketten zu ermitteln und ihnen zu begegnen – auch in Dienstleistungsbranchen wie Logistik und Transport. Auf EU-Ebene dehnt die 2024 verabschiedete Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CSDDD, Richtlinie (EU) 2024/1760) vergleichbare Pflichten auf alle Mitgliedstaaten aus und führt zivilrechtliche Haftungsbestimmungen ein, die dem deutschen Gesetz fehlen.

Diese Instrumente stellen eine erhebliche regulatorische Investition dar. Ob sie dem Ausmaß und der Eigenart der in diesem Abschnitt dokumentierten Probleme gerecht werden, ist eine andere Frage. Die Abschnitte 3 und 4 bewerten die rechtliche Struktur im Einzelnen und beurteilen die Durchsetzungsmechanismen, über die diese Regeln in die Praxis übersetzt werden – oder eben nicht.

6. Verstöße gegen Arbeitsrechte in der Praxis

6.1 Von strukturellen Bedingungen zu erlebten Verstößen

Die vorangegangenen Abschnitte haben die strukturellen Merkmale des europäischen Straßentransports erfasst: grenzüberschreitende Subunternehmerketten, regulatorische Fragmentierung, Infrastrukturdefizite und die Verfestigung osteuropäischer und zentralasiatischer Arbeitskräftereservoirs. Der vorliegende Abschnitt verlagert den Blick von den systemischen Bedingungen auf ihre konkreten Erscheinungsformen im Arbeitsalltag.

Das europäische und das nationale Recht sehen umfangreiche Schutzbestimmungen zu Arbeitszeit, Ruhezeit, Entgelt, Arbeitsschutz und sozialer Sicherheit vor. Die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Rechte hängt jedoch nicht allein von ihrem rechtlichen Bestand ab, sondern auch von der Fähigkeit der Beschäftigten, sie geltend zu machen, von der Kapazität der Kontrollbehörden, sie durchzusetzen, und von den materiellen Bedingungen, unter denen die Arbeit erbracht wird. In hochmobilen Branchen wie dem Straßenfernverkehr ist diese Kluft zwischen „law in the books“ und „law in action“ besonders ausgeprägt geworden (De Wispelaere et al., 2022).

Die in diesem Abschnitt ausgewertete Evidenz stützt sich auf eine Kombination von Primärquellen: Falldokumentationen aus der Beratung von Faire Mobilität, die Befragung von 166 zentralasiatischen Fahrer:innen durch die Road Transport Due Diligence Foundation (Van Gardingen, Atema, 2023), die Studie der Europäischen Kommission zu Rasteinrichtungen von 2025 (European Commission, 2025b) sowie neuere wissenschaftliche Arbeiten zu Entsendung, Vergabe an Subunternehmen und den Erwerbsverläufen migrantischer Fahrer:innen (Heinz, 2025; Benedetti et al., 2025a, 2025b). Diese Materialien ergeben ein einheitliches Bild systematischer Verwundbarkeiten. Die individuellen Erfahrungen unterscheiden sich zwar, doch die zugrunde liegenden Muster wiederholen sich mit auffälliger Regelmäßigkeit über Korridore, Unternehmen und nationale Kontexte hinweg.

Die hier dokumentierten Verstöße sind nicht in erster Linie als Ergebnis individuellen Fehlverhaltens oder vereinzelter „unseriöser Arbeitgeber“ zu verstehen. Sie sind strukturelle Ergebnisse eines Systems, in dem Kostendruck, zersplitterte Verantwortung und transnationale rechtliche Komplexität in die vorherrschenden Geschäftsmodelle eingebaut sind. Überlange Arbeitszeiten,

unzureichende Ruhezeiten, unzumutbare Lebensbedingungen, Entgeltmanipulation über Pauschalen, Lücken in der sozialen Sicherung und statusbedingte Abhängigkeit sind funktional für ein Wettbewerbsumfeld, in dem Risiken und Kosten systematisch die Subunternehmerketten hinunter und auf die Beschäftigten selbst verlagert werden.

Der Abschnitt geht in fünf Schritten vor: Arbeits- und Lebensbedingungen unterwegs (6.2); entgeltbezogene Praktiken einschließlich Unterbezahlung und pauschalenbasierter Vergütung (6.3); Lücken bei Gesundheit, Versicherung und sozialem Schutz (6.4); die Rolle des Migrationsstatus und der vertraglichen Abhängigkeit bei der Erhöhung der Verwundbarkeit (6.5); und ausgewählte empirische Fälle, die veranschaulichen, wie diese Mechanismen in der Praxis zusammenwirken (6.6). Zusammen bilden diese Elemente die empirische Grundlage für die Erörterung von Steuerung und Durchsetzung in den folgenden Abschnitten.

6.2 Arbeits- und Lebensbedingungen

Eine der durchdringendsten Dimensionen der Verstöße gegen Arbeitsrechte im Straßenfernverkehr betrifft die Organisation der Arbeitszeit. Die europäischen Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten gehören zu den detailliertesten und formalisiertesten im Verkehrssektor, namentlich über die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und das zugehörige Fahrtenschreiberregime. Dennoch zeigen empirische Befunde durchgängig, dass Zeitdruck und Verdichtung der Zeitpläne strukturelle Merkmale des betrieblichen Alltags bleiben. Lieferzeitfenster, Systeme zur Zuteilung von Ladeslots und Vertragsstrafen bei Verzögerungen schaffen ein Arbeitsumfeld, in dem die gesetzlichen Ruhezeitanforderungen häufig als Hindernisse und nicht als verbindliche Sozialstandards behandelt werden.

In diesem Zusammenhang geht der Druck, die Lenkzeitgrenzen zu dehnen oder zu umgehen, nicht von den einzelnen Fahrer:innen aus, sondern ist in Vergabekonstruktionen eingebettet, die kaum Spielraum für unvorhergesehene Verzögerungen lassen. Besonders bedeutsam sind die Wartezeiten an Logistikstandorten, in Häfen und an Lagern, die häufig mehrere Stunden dauern und sich bisweilen über einen ganzen Arbeitstag erstrecken. Obwohl diese Zeiträume formal zur Arbeitszeit gehören, werden sie in der Einsatzplanung häufig als „tote Zeit“ behandelt und sind oft unbezahlt oder nur teilweise erfasst. Die Folge ist eine systematische Verdichtung der verfügbaren Lenkzeit- und Ruhefenster, die die Wahrscheinlichkeit von Verstößen oder informellen Anpassungen der Fahrtenschreiberaufzeichnungen erhöht. Dies ist eine Folge der Einordnung der Wartezeit und kein beiläufiges Versäumnis. Nach der Richtlinie 2002/15/EG zählt Wartezeit, deren Dauer im Voraus bekannt ist, als „Bereitschaftszeit“ und nicht als Arbeitszeit, und die Verträge der Branche vergüten häufig nur Lenk- oder aktive Dienstzeiten. Die Fahrer:innen erfassen lange Wartezeiten an Terminals und Lagern auf dem Fahrtenschreiber dementsprechend als Bereitschaft oder als Fahrtunterbrechung, sodass Stunden, die zur Arbeit gehören, weder bezahlt noch auf die Lenkzeitgrenzen angerechnet werden.

Übermüdung erweist sich nicht als beiläufiges Risiko, sondern als vorhersehbares Ergebnis dieser Arbeitsorganisation. Fahrer:innen berichten von langen Arbeitstagen, unregelmäßigen Ruhemustern und Nachtfahrten in Verbindung mit Wartezeiten am Tag. Ein kirgisischer Fahrer, der über ein polnisches Subunternehmen beschäftigt war, schilderte die Gefahr in klaren Worten: Unfälle, ein Messerangriff an einer Tankstelle, ein Brand in der Fahrerkabine, bei dem ein Kollege Verbrennungen erlitt (Benedetti et al., 2025a). Das sind keine Einzelanekdoten. Beobachtungsberichte und Unfallanalysen weisen Übermüdung

wiederholt als mitwirkenden Faktor bei schweren Vorfällen aus; die strukturellen Ursachen der Erschöpfung – enge Zeitplanung, geringe Toleranz gegenüber Verzögerungen und die Externalisierung der Wartezeit – bleiben in der kommerziellen Vertragspraxis jedoch weitgehend unbearbeitet.

Digitale Fahrtenschreiber und Straßenkontrollen können formale Verstöße feststellen, sind aber weniger geeignet, dem systemischen Druck zur Mehrarbeit zu begegnen, der sich über die Subunternehmerketten verteilt. Werden Verstöße entdeckt, wird die Verantwortung typischerweise individualisiert und den Fahrer:innen zugerechnet – obwohl die zugrunde liegenden Ursachen in Dispositionsentscheidungen, unrealistischer Routenplanung oder in Vertragsstrafenregelungen liegen, die von Auftraggebern und Logistikkoordinatoren auferlegt werden.

Für neu angeworbene Fahrer:innen aus Osteuropa und aus Drittstaaten verschärft sich dieser Druck durch begrenzte Kenntnis der geltenden Vorschriften, Sprachbarrieren und die Abhängigkeit von den Arbeitgebern für den Fortbestand der Beschäftigung. Von den 166 von der RTDD befragten Fahrer:innen hatte niemand ein klares Verständnis davon, wie die eigene Arbeitszeit oder das eigene Entgelt berechnet wurde; die meisten erhielten keine Lohnabrechnungen oder nur handschriftliche, nicht ordnungsgemäße (Van Gardingen, Atema, 2023).

6.2.1 Leben in der Fahrerkabine

Die Bedingungen, unter denen Fahrer:innen unterwegs leben, bilden eine zweite Kerndimension der alltäglichen Rechtsverletzungen im internationalen Straßentransport. Für einen großen Teil der Beschäftigten – besonders im internationalen Verkehr – ist die Fahrerkabine nicht bloß Arbeitsplatz, sondern über Wochen oder Monate hinweg dauerhafter Wohnraum. Das europäische Sozialrecht, einschließlich des Mobilitätspakets, untersagt ausdrücklich, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen, und verpflichtet die Arbeitgeber dazu, eine angemessene Unterbringung zu organisieren. Konkret untersagt Artikel 8 Absatz 8 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 in der durch die Verordnung (EU) 2020/1054 geänderten Fassung, die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit (regelmäßig 45 Stunden) im Fahrzeug zu verbringen, und verpflichtet den Arbeitgeber, die Kosten einer geeigneten Unterkunft außerhalb der Fahrerkabine zu tragen. In der Praxis ist diese Vorschrift jedoch totes Recht geblieben: Die fortlaufende Zirkulation über die europäischen Korridore, verbunden mit der fehlenden Erstattung der Unterkunftskosten und dem Mangel an bezahlbaren Hotels in der Nähe von Logistikstandorten, führt dazu, dass das Leben in der Fahrerkabine keine Ausnahme ist, sondern ein strukturelles Merkmal von Geschäftsmodellen, die Unterbringungs- und Rückführungskosten auf Kosten des Wohlergehens der Fahrer:innen und in offenem Widerspruch zum Rechtsrahmen minimieren.

Die Erhebungen von Faire Mobilität auf deutschen Parkplätzen dokumentieren im Einzelnen, wie Fahrer:innen ihren Alltag in und um ihre Fahrzeuge herum organisieren: Kochen auf tragbaren Gaskochern, Waschen mit Wasserflaschen oder improvisierten Campingduschen, 0,50 bis 1,00 Euro je Nutzung der Sanitäranlagen, sofern es überhaupt welche gibt (Weirich, Wahl, 2025). Der Zugang zu Duschen, Toiletten und Waschmöglichkeiten ist ungleichmäßig und häufig kostenpflichtig, insbesondere auf stark befahrenen Korridoren. In der RTDD-Befragung gaben nahezu alle 166 befragten Fahrer:innen an, monatelang ausschließlich in oder um ihre Fahrzeuge herum zu leben (Van Gardingen, Atema, 2023). Diese Bedingungen wirken sich auf die körperliche Gesundheit, die Würde und das psychische Wohlbefinden aus; die Kabine wird zu einem engen Raum, in dem Arbeit und Privatleben nahezu vollständig ineinander übergehen.

Die räumliche und soziale Isolation wird durch Rotationszyklen verstärkt, die häufig zwei bis drei Monate dauern – mit nur kurzen Unterbrechungen oder ganz ohne. Das ist besonders verbreitet bei Fahrer:innen, die über Subunternehmen in Osteuropa beschäftigt oder aus Drittstaaten angeworben werden und für die der Lkw jede stabile Form des Wohnens in Europa ersetzt. Empirische Studien beschreiben dies als eine grundlegende Trennung von Produktion und sozialer Reproduktion: Die Arbeit findet in Westeuropa statt, während Familienleben, Gesundheitsversorgung und soziale Bindungen in Zentralasien oder Osteuropa verbleiben (Benedetti et al., 2025a; Heinz, 2025). Die Kommunikation mit den Angehörigen beschränkt sich auf Telefonate und Messenger-Dienste. Wie es ein Fahrer formulierte: Die Körper wohnen in Lkw, während das soziale Leben weitgehend online stattfindet (Benedetti et al., 2025a). Eine vergleichbare Trennung von Arbeitsplatz und Wohnort findet sich in anderen mobilen Niedriglohnbranchen, die auf Entsendung und grenzüberschreitende Anwerbung setzen – namentlich in der häuslichen 24-Stunden-Betreuung älterer Menschen in Deutschland, wo überwiegend mittel- und osteuropäische Beschäftigte wochenlang an ihrem Arbeitsort wohnen, während ihre eigenen Haushalte im Ausland bleiben (De Wispelaere et al., 2022).

Das Mobilitätspaket untersagt ausdrücklich, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen, und verpflichtet die Arbeitgeber, eine angemessene Unterbringung zu organisieren. In der Praxis wird die Regel jedoch häufig umgangen: Arbeitgeber erstatten keine Hotelkosten, bezahlbare Unterkünfte in der Nähe von Logistikstandorten sind knapp, und die Fahrer:innen stehen unter Druck, in der Nähe der Ladestellen zu bleiben. Die RTDD stellte fest, dass einige Unternehmen von den Fahrer:innen verlangten, Dokumente zu unterzeichnen, in denen wahrheitswidrig erklärt wurde, sie wünschten keine Heimkehr – um die Vier-Wochen-Rückkehrregelung zu umgehen (Van Gardingen, Atema, 2023). Die formale Einhaltung der Ruhezeitvorschriften besteht damit neben materiellen Bedingungen, die eine wirkliche Erholung unmöglich machen.

Das Leben in der Fahrerkabine ist im Ergebnis eine Form der Kostenexternalisierung von den Unternehmen auf die Beschäftigten, die die körperliche und emotionale Last der ständigen Mobilität auffangen. Diese Verwischung der Grenzen zwischen Arbeit und Leben ist ein zentrales Element der heutigen Arbeit im Fernverkehr und bildet den Hintergrund für das Verständnis der kumulativen Wirkungen von Erschöpfung, Isolation und Verwundbarkeit, die im Folgenden erörtert werden.

6.2.2 Rastinfrastruktur und die materiellen Grenzen der Regeleinhaltung

Die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Verhältnisse hängen eng mit einem strukturellen Defizit an Rast- und Parkinfrastruktur in ganz Europa zusammen. Das europäische Recht stellt zwar klare Anforderungen an die tägliche und wöchentliche Ruhezeit, doch die materielle Möglichkeit, diese Vorschriften einzuhalten, hängt von der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität geeigneter Anlagen ab. Nach der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 ist die tägliche Lenkzeit auf neun Stunden begrenzt (zweimal wöchentlich auf zehn Stunden verlängerbar) und die wöchentliche Lenkzeit auf 56 Stunden; die Fahrer:innen müssen eine tägliche Ruhezeit von mindestens elf Stunden einlegen (in begrenzten Fällen auf neun Stunden verkürzbar) sowie eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit von 45 Stunden, die mit nachfolgendem Ausgleich auf 24 Stunden verkürzt werden kann. Neuere von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studien zeigen, dass diese Voraussetzung in weiten Teilen des transeuropäischen Straßennetzes nicht

erfüllt ist. Der Mangel an gesicherten und angemessen ausgestatteten Parkflächen ist zu einer systemischen Beschränkung für die Organisation der Arbeits- und Lebensbedingungen der Fahrer:innen geworden.

In vielen verkehrsstarken Regionen übersteigt die Nachfrage nach Übernachtungsstellplätzen das Angebot bei Weitem, sodass Fahrer:innen an Autobahnausfahrten, auf Gewerbestraßen oder auf informellen Flächen in der Nähe von Logistikzentren halten. An diesen Orten fehlt es typischerweise an grundlegenden Einrichtungen wie Toiletten, Duschen und Beleuchtung, und sie setzen Fahrer:innen und Fahrzeuge dem Ladungsdiebstahl und Übergriffen aus. Die Feldarbeit von Faire Mobilität auf deutschen Parkplätzen dokumentierte Zustände, die von einfachen, aber funktionsfähigen Rastplätzen bis zu Standorten reichten, die als „katastrophal“ beschrieben wurden – mit nicht funktionierenden Sanitäranlagen, Problemen beim Wasserzugang und ohne Waschmöglichkeiten (Weirich, Wahl, 2025). Die Angst vor Diebstahl und Gewalt spielt eine erhebliche Rolle bei der Entscheidung der Fahrer:innen darüber, wo und wie sie halten.

Das Verbot, die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit im Fahrzeug zu verbringen, soll im Grundsatz den Zugang zu einer angemessenen Unterkunft sichern. In der Praxis wird seine Umsetzung durch das Fehlen bezahlbarer Hotels in der Nähe von Logistikstandorten untergraben sowie durch Arbeitgeber, die Unterkunftskosten nicht erstatten oder eine vorherige Genehmigung verlangen, die unter engen Zeitvorgaben kaum zu erlangen ist. Die Verträge machen die Erstattung typischerweise von einer vorherigen Genehmigung und der Vorlage von Belegen abhängig; wird eine Pauschale gewährt, liegt sie häufig unterhalb der Kosten einer Unterkunft in der Nähe von Logistikstandorten oder geht in einer Tagespauschale auf, die die Fahrer:innen auf Verpflegung und Unterkunft verteilen müssen. In der Praxis verlagert dies die Unterbringungspflicht, die das Mobilitätspaket dem Arbeitgeber auferlegt, zurück auf die fahrende Person. Viele Fahrer:innen verbringen die wöchentlichen Ruhezeiten daher weiterhin in der Kabine – auch dort, wo dies formal untersagt ist.

Daraus entsteht ein Durchsetzungsparadox: Die Behörden ahnden Verstöße gegen die Ruhezeitvorschriften, während die strukturelle Unmöglichkeit der Einhaltung an vielen Orten auf der Ebene der Infrastrukturinvestitionen unbearbeitet bleibt. Die Last des systemischen Versagens trifft die einzelnen Fahrer:innen und die kleinen Unternehmen, die zwischen einem Regelverstoß und Betriebsstörungen mit finanziellen Einbußen wählen müssen. Der Mangel an Rastinfrastruktur zeigt, dass sich die soziale Regulierung im Straßentransport nicht auf Rechtsnormen allein reduzieren lässt. Ohne entsprechende Investitionen in die materiellen Bedingungen bleiben Rechte deklaratorisch. Infrastrukturdefizite begleiten die Verstöße gegen Arbeitsrechte nicht bloß – sie erzeugen und verfestigen sie aktiv, indem sie die vollständige Einhaltung im betrieblichen Alltag strukturell unerreichbar machen.

6.3 Löhne und Entgeltpraktiken

Neben den Arbeits- und Lebensbedingungen bilden die Entgeltpraktiken ein zweites großes Feld, in dem Verstöße gegen Arbeitsrechte im Straßentransport sichtbar werden. Zwar setzen das europäische und das nationale Recht klare Regeln zum Mindestlohn, zur bei Entsendungen anwendbaren Entlohnung und zur Einordnung der Entgeltbestandteile, doch weichen die alltäglichen Vergütungssysteme im Fernverkehr häufig erheblich von diesen Standards ab. Insbesondere sind strukturelle Unterbezahlung und die weit verbreitete Nutzung pauschalenbasierter Vergütungsmodelle zu zentralen Mechanismen geworden,

über die Kosten von den Unternehmen auf die Beschäftigten und von den Aufnahme- auf die Entsendeländer verlagert werden. In Deutschland verbinden sich dabei der gesetzliche Mindestlohn (MiLoG) und die über das AEntG erstreckten tarifvertraglichen Mindestentgelte mit dem Entsenderegime: Nach der Richtlinie 96/71/EG in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/957 sowie nach den Transportvorschriften der Richtlinie (EU) 2020/1057 haben Fahrer:innen, die Kabotage oder nicht bilaterale Cross-Trade-Beförderungen durchführen, Anspruch auf die zwingende Entlohnung des Aufnahmestaats und nicht nur auf dessen Mindestlohn.

Viele Fahrer:innen haben Verträge in Ländern, in denen die Mindestlöhne einen Bruchteil des deutschen Niveaus betragen: Litauen (1.038 Euro/Monat), Polen (1.117 Euro), Rumänien (815 Euro), Ungarn (707 Euro), Stand Januar 2025 (Weirich, Wahl, 2025), während sie den größten Teil ihrer Arbeitszeit in Deutschland, Frankreich oder den Benelux-Staaten verbringen. Nach dem Entsenderahmen und dem Mobilitätspaket haben diese Fahrer:innen bei bestimmten Beförderungen – insbesondere bei Kabotage und nicht bilateralen grenzüberschreitenden Transporten – im Grundsatz Anspruch auf die Entlohnung des Aufnahmestaats. In der Praxis folgt die Entgeltfestsetzung jedoch häufig weiterhin den Standards des Herkunftslands, mit nur begrenzten Anpassungen für die im Ausland erbrachte Arbeit. Die Durchsetzung dieser Ansprüche ist strukturell schwach. Die dafür zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist chronisch unterbesetzt, und die Mobilität der Tätigkeit macht die Fahrer:innen außerordentlich schwer kontrollierbar: Straßenkontrollen sind kurz, die Fahrzeuge im Ausland zugelassen und die Lohnunterlagen in einer anderen Rechtsordnung geführt. Der Nachweis, dass eine Bezahlung nach Herkunftslandniveau eine Unterbezahlung darstellt, erfordert ausländische Unterlagen und eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die selten zustande kommt; Verstöße werden daher selten aufgedeckt oder verfolgt.

Das gebräuchlichste Instrument zum Umgang mit dieser Lücke ist die umfangreiche Nutzung von Tagespauschalen (Spesen). Formal zur Deckung von Reise- und Verpflegungskosten bestimmt, wirken diese Zahlungen tatsächlich als Lohnersatz. Die Grundgehälter werden auf sehr niedrigem Niveau gehalten – oft nahe an oder unterhalb der gesetzlichen Mindestbeträge –, während sich das ausgezahlte Einkommen überwiegend aus steuerfreien oder gering besteuerten Pauschalen zusammensetzt. Das senkt die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, untergräbt zugleich aber den sozialen Schutz der Beschäftigten: Da Pauschalen bei der Berechnung von Renten-, Kranken- und Arbeitslosenansprüchen nicht als Entgelt zählen, sammeln die Fahrer:innen Jahre der Vollzeitbeschäftigung mit minimalen Ansprüchen an (Weirich, Wahl, 2025). Die Pauschalen sind nicht unbegrenzt: Das nationale Steuerrecht stellt sie nur bis zu festen Verpflegungspauschbeträgen von Steuern und Sozialabgaben frei; Beträge oberhalb dieser Grenzen sind steuerpflichtig. Das Mobilitätspaket geht auf ihren Status unmittelbar ein: Nach der Richtlinie (EU) 2020/1057 und den revidierten Entsendevorschriften gelten mit der Entsendung verbundene Zulagen als Bestandteil der Entlohnung, sofern sie nicht als Erstattung tatsächlich entstandener Kosten – etwa für Reise, Unterbringung und Verpflegung – gezahlt werden. Wo die Spesen tatsächlich den Lohn ersetzen, sind sie daher als Entgelt zu behandeln; die Last, dies nachzuweisen, trifft jedoch die unzureichend ausgestatteten Vollzugsbehörden.

Beratungsstellen bestätigen, dass dieses System in grenzüberschreitenden Verkehren weit verbreitet ist. Die RTDD stellte fest, dass niemand unter den 166 befragten Fahrer:innen ein klares Verständnis davon hatte, wie das eigene Entgelt

berechnet wurde; nur wenige erhielten Lohnabrechnungen, und diese häufig handschriftlich und nicht ordnungsgemäß (Van Gardingen, Atema, 2023). Die Lohnabrechnung erfolgt typischerweise in einem anderen Land und in einer anderen Sprache, was es den Beschäftigten erschwert zu überprüfen, ob sie korrekt bezahlt wurden.

Die Folgen reichen über das unmittelbare Einkommen hinaus. Da Pauschalen keine sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche begründen, sammeln viele Fahrer:innen lange Zeiträume der Vollzeitbeschäftigung an, ohne entsprechende Renten- oder Arbeitslosenansprüche aufzubauen. Daraus entsteht eine Form der aufgeschobenen Unterbezahlung, deren volle Kosten erst langfristig sichtbar werden. Das „Spesenmodell" schwächt somit systematisch die künftige soziale Sicherung und trägt zur Reproduktion der Prekarität in der Branche bei.

6.3.1 Einbehaltung, Abzüge und unbezahlte Arbeitszeit

Über strukturell niedrige Löhne und pauschalenbasierte Vergütungssysteme hinaus sehen sich viele Fahrer:innen auch unmittelbareren Formen der Entgeltmanipulation ausgesetzt. Berichte von Beratungsstellen, Gewerkschaften und investigativen Organisationen dokumentieren ein breites Spektrum von Praktiken, darunter verspätete Zahlungen, Teilzahlungen und die systematische Einbehaltung von Löhnen. In manchen Fällen warten Fahrer:innen Wochen oder sogar Monate auf ausstehende Gehälter, in anderen wird ohne klare Erläuterung nur ein Teil des vereinbarten Betrags überwiesen. Diese Praktiken erzeugen unmittelbaren finanziellen Druck und verstärken die Abhängigkeit der Beschäftigten von ihren Arbeitgebern – besonders dann, wenn die Fahrer:innen sich im Ausland befinden und über kaum alternative Einkommensquellen verfügen (Van Gardingen, Atema, 2023).

Eng damit verbunden ist die weit verbreitete Nutzung willkürlicher Abzüge. Fahrer:innen berichten von Abzügen für Kraftstoffverbrauch, angebliche Fahrzeugschäden, Parkgebühren, Mautkosten und Verwaltungsaufwand – häufig ohne vorherige Vereinbarung und ohne nachvollziehbare Berechnung. Arbeitgeber verhängen zudem disziplinarische Strafzahlungen für Verspätungen, geringfügige Verstöße oder Kundenbeschwerden. Die RTDD dokumentierte Fälle, in denen Fahrer:innen gezwungen wurden, Dokumente zu unterzeichnen, die sie nicht verstanden – etwa auf Polnisch oder Litauisch verfasst –, mit denen sie unbestimmten Lohnabzügen zustimmten (Van Gardingen, Atema, 2023). Da die Lohnunterlagen in einer anderen Sprache und unter einer anderen Rechtsordnung ausgestellt werden, ist es außerordentlich schwierig, diese Praktiken anzugreifen. In einem dokumentierten Fall entdeckte ein kirgisischer Fahrer, der in der Slowakei beschäftigt war, dass sein Arbeitgeber ein „Darlehen" über 3.000 Euro für die Kosten der Arbeitsvermittlung verbucht hatte – womit faktisch eine Schuldknechtschaft geschaffen wurde (Van Gardingen, Atema, 2023).

Quantitative Befragungsdaten stützen diese qualitativen Befunde. Eine explorative Online-Befragung, die Camion Pro e.V. in Zusammenarbeit mit der Griffith University (Brisbane) und der Wirtschaftsuniversität Wien durchführte und die auf Russisch über soziale Medien an ukrainische und belarussische Fahrer:innen verteilt wurde, die bei osteuropäischen Transportunternehmen beschäftigt waren, ergab, dass 100 Prozent der 80 Befragten angaben, die in ihrem westeuropäischen Einsatzland geltenden Mindestlöhne nicht zu erhalten; 91 Prozent berichteten, ihr Arbeitgeber habe sich geweigert, das vereinbarte Gehalt zu zahlen, und 90 Prozent wurden nur für Tage im aktiven Dienst bezahlt, ohne Einkommen bei Krankheit, Urlaub oder in Phasen geringer Nachfrage. Von den Befragten berichteten 70 Prozent,

sie seien zur Überschreitung der Lenkzeiten gezwungen worden, und 50 Prozent gaben an, ihre Arbeitgeber hätten gefälschte Unterlagen wie fingierte Hotelrechnungen bereitgestellt, um die Vorschriften zur wöchentlichen Ruhezeit zu umgehen (Lee et al., 2022). Die Stichprobe ist zwar nicht repräsentativ, und die Autor:innen räumen methodische Grenzen ein; die Übereinstimmung der berichteten Muster über die Befragten hinweg verstärkt jedoch das Bild einer systematischen und nicht vereinzelten Nichteinhaltung.

Unbezahlte Arbeitszeit bildet eine weitere wichtige Dimension: Das Warten an Be- und Entladestellen, an Grenzübergängen und an Logistikstandorten kann viele Stunden oder ganze Arbeitstage in Anspruch nehmen. Obwohl diese Zeiträume integraler Bestandteil des Arbeitsprozesses sind, werden sie häufig nicht vergütet. Damit verlängert sich der Arbeitstag faktisch ohne entsprechenden Ausgleich, und der tatsächliche Arbeitseinsatz wird systematisch unterschätzt. Die Wartezeit ist rechtlich geregelt: Die Richtlinie 2002/15/EG stuft Wartezeiten, deren Dauer im Voraus bekannt ist, als „Bereitschaftszeit" ein, die von der Arbeitszeit zu unterscheiden ist – und genau dies erlaubt es, dass Be- und Entladevorgänge sowie Grenzwartezeiten aus den vergüteten Stunden herausfallen, obwohl sie zur Arbeit gehören.

In vielen Konstruktionen erhalten die Fahrer:innen einen pauschalen Monatsbetrag oder eine Kombination aus Grundlohn und Pauschalen, ohne dass die über den nominellen Dienstplan hinaus geleisteten Stunden klar abgerechnet würden. Dadurch lassen sich Überstundenansprüche weder feststellen noch geltend machen. Aus der Sicht des Arbeitgebers erhöhen solche Konstruktionen die Flexibilität; aus der Sicht der Beschäftigten bedeuten sie verdeckte Mehrarbeit und unvorhersehbares Einkommen.

Die kumulative Wirkung ist nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch beziehungsbezogener Art. Entgeltunsicherheit, Lohnrückstände und Abzüge wirken als Kontrollmechanismen, die die Fahrer:innen an ihre Arbeitgeber binden und ihre Fähigkeit mindern, Aufträge abzulehnen oder Bedingungen infrage zu stellen. Wie ein usbekischer Fahrer der RTDD berichtete: „Sie nennen uns Schafe und blökten wie Schafe, wenn wir nach unserem Geld fragten" (Van Gardingen, Atema, 2023). Für Fahrer:innen, die für Unterkunft, Beförderung oder Vertragsverlängerung auf ihren Arbeitgeber angewiesen sind, ist das Risiko der Nichtzahlung ein wirkungsvolles Disziplinierungsmittel. Entgeltbezogene Verstöße sind damit eng mit den umfassenderen Abhängigkeitsstrukturen verflochten, die die Arbeit im Straßenfernverkehr prägen.

6.4 Lücken bei Gesundheit, Versicherung und sozialem Schutz

Die oben beschriebenen Verwundbarkeiten werden durch fortbestehende Lücken beim Krankenversicherungsschutz und beim sozialen Schutz verstärkt. Das europäische Recht stellt einen umfassenden Rahmen für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und den grenzüberschreitenden Zugang zur Gesundheitsversorgung bereit. In der Praxis führt die komplexe Architektur, die die mobile Arbeit im Straßentransport regelt, jedoch häufig zu einem nur teilweisen oder unwirksamen Schutz – besonders bei Fahrer:innen, die über grenzüberschreitende Subunternehmerketten beschäftigt sind. Das Mobilitätspaket löst dies nicht: Die Koordinierung der sozialen Sicherheit richtet sich weiterhin nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, deren Anknüpfungspunkte – der eingetragene Sitz des Arbeitgebers und der Ort der Arbeitsleistung – von den arbeitsrechtlichen Entsendekriterien abweichen, die die Richtlinie (EU) 2020/1057 für

den Straßentransport eingeführt hat. Da das anwendbare Sozialversicherungsrecht durch die A1-Bescheinigung nach einer von den Entgeltregeln getrennten Logik festgelegt wird, können Fahrer:innen arbeitsrechtlich in einen Staat entsandt sein und zugleich in einem anderen versichert bleiben; genau dieses Auseinanderfallen der beiden Regime erzeugt die Schutzlücken.

Eine zentrale Quelle der Verwirrung ist das Zusammenspiel von Entsendevorschriften und der Koordinierung der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Während die Entsenderegime bestimmen, welche Entgeltstandards im Aufnahmeland gelten, bleibt die sozialversicherungsrechtliche Zugehörigkeit häufig an den Niederlassungsstaat des Arbeitgebers gebunden. Fahrer:innen, die den größten Teil ihrer Arbeitszeit in Deutschland verbringen, können daher in Litauen, Polen oder Bulgarien versichert bleiben. Theoretisch sichert das die Kontinuität des Schutzes; praktisch erzeugt es Unsicherheit darüber, welche Leistungen wo und unter welchen Voraussetzungen in Anspruch genommen werden können.

Krankheit und Unfälle sind die Momente, in denen diese Lücken am deutlichsten zutage treten. Fahrer:innen berichten von Schwierigkeiten beim Zugang zu medizinischer Versorgung über die Notfallbehandlung hinaus, von Unklarheit darüber, wer die Kosten trägt, und von langen Verzögerungen bei der Erstattung. In manchen Fällen wurden verletzte oder schwer erkrankte Fahrer:innen ohne angemessene Unterstützung und ohne Nachsorge in ihr Registrierungsland zurückgeschickt. Der bereits zitierte kirgisische Fahrer schilderte mehrere Vorfälle unter Kolleg:innen – einen tödlichen Unfall, einen Messerangriff, einen Brand in der Fahrerkabine – und merkte an: „Ich weiß nicht, ob die Firma geholfen hat, und niemand hat über Geld gesprochen“ (Benedetti et al., 2025a). Die Verantwortung ist zwischen Arbeitgebern, Versicherern und Subunternehmerpartnern umstritten, sodass die Beschäftigten genau in dem Moment im verwaltungsrechtlichen Schwebezustand bleiben, in dem sie am verwundbarsten sind.

Die Sozialversicherungsbeiträge sind ein weiterer problematischer Bereich. Briefkastenfirmen, Entsendekonstruktionen und das Spesenmodell führen dazu, dass Beiträge häufig in Ländern mit niedrigeren Beitragssätzen und auf sehr niedrige ausgewiesene Löhne entrichtet werden. Das ist zwar formal mit den Koordinierungsvorschriften vereinbar, führt aber zu systematisch verringerten Renten-, Kranken- und Arbeitslosenansprüchen. Beratungsstellen dokumentieren Fälle, in denen Fahrer:innen nach Jahren der Arbeit in Deutschland feststellen, dass sie wegen lückenhafter oder unvollständiger Beitragsverläufe kaum oder gar keine Rentenansprüche erworben haben (Weirich, Wahl, 2025).

Die Durchsetzung sozialversicherungsrechtlicher Pflichten ist im transnationalen Kontext besonders schwierig. Die Behörden des Aufnahmestaats haben nur begrenzte Möglichkeiten zu überprüfen, ob die Beiträge im Ausland korrekt entrichtet werden, und das System der A1-Bescheinigung schränkt ihre Fähigkeit, Zuordnungsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten anzugreifen, erheblich ein. Selbst wenn Unregelmäßigkeiten vermutet werden, sind die Klärungsverfahren langwierig und reichen weit über die Dauer des Aufenthalts der Fahrer:innen im Aufnahmeland hinaus.

Der soziale Schutz im Straßentransport fehlt somit nicht, sondern ist durch die Art und Weise, wie Mobilität, Entsendung und Vergabe an Subunternehmen organisiert sind, strukturell geschwächt. Die formale Einbeziehung in ein System der sozialen Sicherheit übersetzt sich nicht in einen

tatsächlichen Zugang zu Schutz. Der Versicherungsschutz ist häufig dünn, zersplittert und schlecht an die Wirklichkeit mobiler Fernverkehrsarbeit angepasst, was die Abhängigkeit der Beschäftigten von ihren Arbeitgebern und Vermittlern vertieft.

6.5 Status, Segmentierung und ungleiche Verwundbarkeit

Die Verstöße gegen Arbeitsrechte im europäischen Straßentransport verteilen sich nicht gleichmäßig über die Beschäftigten. Sie folgen den Linien von Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus und vertraglicher Stellung und erzeugen einen segmentierten Arbeitsmarkt, in dem manche Gruppen strukturell stärker Missbrauch ausgesetzt sind als andere.

Fahrer:innen aus Westeuropa sind häufiger direkt angestellt, auf kürzeren Routen im Einsatz und kehren regelmäßig nach Hause zurück. Demgegenüber sind Fahrer:innen aus Osteuropa und zunehmend aus Nicht-EU-Staaten wie Usbekistan, Kirgisistan, Tadschikistan und Georgien überproportional im internationalen Fernverkehr konzentriert, der über Subunternehmerketten organisiert ist – mit längeren Rotationszyklen, niedrigeren Grundlöhnen und schlechterem Zugang zu Informationen und Unterstützung (Benedetti et al., 2025a).

Die Ausbildungspraxis verstärkt diese Ungleichheiten weiter. Viele im Ausland angeworbene Fahrer:innen gelangen über eine beschleunigte Ausbildung in die EU: typischerweise etwa eine Woche Unterricht, gefolgt von einem mindestens einmonatigen „Stage“ als Begleitung erfahrener Fahrer:innen (Benedetti et al., 2025a). Formale Zertifikate mögen zwar vorliegen, doch die praktische Kenntnis von Rechten, Sicherheitsstandards und Regelwerken ist begrenzt. Sprachbarrieren verschärfen das Problem: Verträge werden mitunter auf Polnisch, Litauisch oder Slowakisch vorgelegt, ohne angemessene Übersetzung, was die Abhängigkeit von Disponent:innen und Vermittlern für Informationen erhöht.

Für Drittstaatsangehörige fügen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse eine entscheidende Ebene der Verwundbarkeit hinzu. Das Recht, sich in der EU aufzuhalten und dort zu arbeiten, ist typischerweise an einen bestimmten Arbeitgeber oder Vertrag gebunden, was den Unternehmen erheblichen Einfluss auf den Rechtsstatus der Beschäftigten verschafft. Die RTDD stellte fest, dass Fahrer:innen durch die Drohung mit dem Verlust ihres Aufenthaltstitels systematisch davon abgehalten wurden, Missstände zu melden: „Sie drohten uns immer damit, uns auf die Straße zu setzen und uns auf einem Parkplatz aus unserem Fahrzeug zu werfen, wenn wir nach unserem Geld fragten oder nach Hause wollten“ (Van Gardingen, Atema, 2023). Das Risiko, den legalen Aufenthalt zu verlieren, wirkt als wirkungsvoller Disziplinierungsmechanismus, der den wirtschaftlichen Druck verstärkt.

Forschung zum Anwerbekorridor zwischen Zentralasien und der EU dokumentiert, wie Migration und Arbeitsvermittlung ineinandergreifen. Fahrer:innen nehmen Schulden zwischen 500 und 4.500 US-Dollar für Vermittlungsgebühren, Ausbildung, Dokumente und Maklerdienste auf und treten die Beschäftigung bereits in einer Position der Abhängigkeit an (Van Gardingen, Atema, 2023). Manche finanzieren die Migration durch den Verkauf von Autos oder Land oder durch Kredite von Banken und Verwandten (Benedetti et al., 2025a). In Europa angekommen, mindern begrenzte Kenntnis der örtlichen Institutionen und die Isolation auf der Straße ihre Möglichkeiten weiter, Abhilfe zu suchen. Zwar sind nicht alle Verläufe von offener Nötigung geprägt, doch liegen die Zwangsarbeitsindikatoren der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) –

Ausnutzung der Schutzbedürftigkeit, Täuschung, Schuldknechtschaft, Einbehaltung von Löhnen und Einbehaltung von Ausweispapieren – in einer erheblichen Zahl dokumentierter Fälle vor (Van Gardingen, Atema, 2023).

Verwundbarkeit im Straßentransport ist somit keine Frage individueller Widerstandsfähigkeit oder Aufmerksamkeit. Sie wird durch das Zusammenwirken von Migrationsregimen, Vergabestrukturen und segmentierten Arbeitsmärkten erzeugt. Wirksame Antworten müssen nicht nur die Arbeitsbedingungen und Entgeltpraktiken adressieren, sondern auch die weiter reichenden institutionellen Arrangements, die die Beschäftigten in Positionen ungleicher Macht und ungleichen Schutzes sortieren.

6.6 Empirische Fälle und Synthese

Die auf den vorangegangenen Seiten beschriebenen Muster werden regelmäßig in konkreten Konflikten und kollektiven Aktionen sichtbar. Das prominenteste jüngere Beispiel ist die Reihe von Protesten von Fahrer:innen an der Raststätte Gräfenhausen zwischen Frankfurt und Darmstadt im Jahr 2023. Im April 2023 stellte eine erste Gruppe überwiegend georgischer und usbekischer Fahrer:innen, die über das polnische Unternehmen Mazur und dessen Tochtergesellschaften beschäftigt waren, nach Monaten unbezahlter oder nur teilweise bezahlter Löhne die Arbeit ein. Der Streik dauerte fünf Wochen. Ein zweiter, größerer Protest folgte im Juli 2023, dauerte zehn Wochen und umfasste rund 200 Fahrer:innen aus Zentralasien und dem Kaukasus (Heinz, 2025; Weirich, Wahl, 2025). Die Ereignisse machten die Intransparenz der Subunternehmerketten in aller Schärfe deutlich: In mehreren Ländern registrierte Transportunternehmen, Vermittler und Speditionen – darunter der Verbund LUKMAZ-AGMAZ-IMPERIA mit rund 1.000 Fahrzeugen – lehnten zunächst jede Verantwortung für ausstehende Zahlungen oder die Lebensbedingungen ab. Der Firmeninhaber soll mit paramilitärischen Fahrzeugen angerückt sein, um den Streik gewaltsam zu brechen (Van Gardingen, Atema, 2023). Erst anhaltende öffentliche Aufmerksamkeit und die Beteiligung von Gewerkschaften (DGB, ver.di), Faire Mobilität, der RTDD und kirchlichen Organisationen führten zu einer teilweisen Beilegung der Streitigkeiten.

Ähnliche Dynamiken zeigen sich in zahlreichen Fallakten. Im Jahr 2019 verbrachte eine Gruppe philippinischer Fahrer:innen, die über eine polnische Agentur für Arbeit im Sauerland angeworben worden war, zwei Monate in Fahrerkabinen auf einem Parkplatz – mit Pauschalen, die weder für Verpflegung noch für Hygiene ausreichten, und ohne dass die Zusagen zur Einhaltung des Mindestlohns eingelöst wurden. Die Lösung erforderte ein abgestimmtes Eingreifen der niederländischen Gewerkschaft VNB, der deutschen Gewerkschaften DGB und ver.di sowie von Faire Mobilität (Weirich, Wahl, 2025). In weiteren dokumentierten Fällen berichten Fahrer:innen, sie seien auf langen Rotationszyklen quer durch Europa eingesetzt worden und hätten dabei nach und nach unbezahlte Löhne, Abzüge oder Schulden angehäuft. Wenn Konflikte entstehen, stellen die Unternehmen die Kommunikation ein, melden Insolvenz an oder verlagern die Verantwortung auf eine andere Einheit in der Kette. Die praktische Folge ist das Zurücklassen an Ort und Stelle: Fahrer:innen bleiben auf Parkplätzen zurück, ohne Einkommen, ohne Kraftstoff und ohne Mittel für die Heimreise.

Die Wissenschaft hat begonnen, diese Beobachtungen zu systematisieren. Lee, Groschopf und Mossyrsch (2022) deuten in einer gemeinsam von der Griffith University, der Wirtschaftsuniversität Wien und dem deutschen Transportverband Camion Pro e.V. durchgeführten Studie die oben dokumentierten Arbeitsbedingungen als Hinweis

auf Risiken moderner Sklaverei in den Lieferketten des europäischen Straßentransports. Ihre Analyse verortet die Ausbeutung von Fahrer:innen aus Nicht-EU-Staaten in der breiteren Literatur zur Resilienz von Lieferketten und argumentiert, dass die Unsichtbarkeit der Transportdienstleister auf den unteren Kettenstufen für die Fokalunternehmen rechtliche, reputationsbezogene und operative Risiken erzeugt, die gängige Risikomanagementsysteme nicht erfassen. Die Rahmung der Studie über die Gesetzgebung zur modernen Sklaverei – einschließlich des britischen Modern Slavery Act 2015 und des australischen Modern Slavery Act 2018 – unterstreicht die Bedeutung von Sorgfaltspflichteninstrumenten wie dem LkSG und der CSDDD gerade für den Transportsektor.

Eine Zollrazzia im März 2025 in Duisburg, dokumentiert von der Süddeutschen Zeitung und dem WDR, veranschaulicht sowohl das Fortbestehen dieser Strukturen als auch die Schwierigkeit, sie aufzubrechen. Die Einsatzkräfte gelangten in einen Firmenkeller, in dem etwa zehn zentralasiatische Männer in behelfsmäßigen Unterkünften mit verschmutztem Bettzeug und einer verdreckten Küche lebten. Das Unternehmen steht im Verdacht, jahrelang Arbeitskräfte illegal aus Zentralasien nach Deutschland gebracht und sie als Lkw-Fahrer beschäftigt zu haben, ohne Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Die Staatsanwaltschaft ermittelte seit Monaten gegen die Firma und zwei Vermittler, einschließlich einer möglichen Beteiligung ausländischer Unternehmen an dem mutmaßlichen Betrug (Drepper, Heck, Horosun, 2025). Der Fall verkörpert die gesamte in diesem Abschnitt dokumentierte Kette von Mechanismen: Anwerbung über Online-Plattformen mit dem Versprechen hoher Verdienste, Beschäftigung über Briefkastenstrukturen in Polen oder Litauen, Einsatz auf deutschen Straßen zu Löhnen unterhalb des gesetzlichen Niveaus und Lebensbedingungen, die die Fahrerkabine zum dauerhaften Wohnort machen.

Forschung zu aus Zentralasien angeworbenen Fahrer:innen zeigt darüber hinaus, wie diese Mechanismen mit Migration und Vermittlung ineinandergreifen. Für viele zentralasiatische Fahrer:innen ist der europäische Straßentransport beispielsweise nicht nur ein Beruf, sondern ein Migrationsweg, der von Vermittlern, Ausbildungsanbietern und informellen Netzwerken geprägt wird. Forschung zeigt, wie angehende Fahrer:innen sich in einer eigenen Migrationsinfrastruktur bewegen: Sie organisieren kostspielige Reisen zu den Konsulaten in Almaty, zahlen Vermittlern bis zu 2.000 Euro für Visum und Unterlagen und treten die Beschäftigung über befristete Verträge an, die ihnen in russischer Übersetzung vorgelegt werden. Während es manchen gelingt, ihre Lage mit der Zeit zu verbessern, bleiben andere in Kreisläufen von Abhängigkeit und Verschuldung gefangen (Benedetti et al., 2025b). Ihre Erfahrungen bestätigen, dass Ausbeutung in der Branche häufig in formal rechtmäßige Geschäftsmodelle eingebettet ist, die auf Asymmetrien von Information, Macht und Mobilität beruhen.

Diese Fälle bestätigen die zentrale These dieses Abschnitts: Verstöße gegen Arbeitsrechte im Straßentransport sind nicht zufällig oder randständig, sondern vorhersehbare Ergebnisse eines Systems, in dem Kostendruck, zersplitterte Verantwortung und transnationale rechtliche Komplexität strukturell zusammenwirken. Wenn die Verstöße systemisch und nicht die Ausnahme sind, können die Antworten nicht allein auf individuelle Sanktionen oder punktuelle Eingriffe setzen. Erforderlich sind strukturelle Instrumente, die die Verantwortung neu zuordnen, die Transparenz entlang der Subunternehmerketten erhöhen und die Handlungsfähigkeit der Behörden über Grenzen hinweg stärken. Der folgende Abschnitt entwickelt Empfehlungen zur Stärkung der Durchsetzung und baut dabei auf den in Abschnitt 3 untersuchten rechtlichen Konstellationen und der in Abschnitt 4 analysierten Durchsetzungsarchitektur auf.

7. Handlungsempfehlungen: für eine stärkere Durchsetzung

7.1 Einführung

Der europäische Straßentransport funktioniert über mehrstufige Subunternehmerketten, die sich über mehrere Rechtsordnungen erstrecken, Fahrer:innen aus Drittstaaten über Vermittler in Mittel- und Osteuropa einsetzen und systematische Lücken zwischen den Rechten, die den Beschäftigten formal zustehen, und den Bedingungen erzeugen, die sie tatsächlich erleben. Die Regulierungsarchitektur ist umfangreich, aber fragmentiert: Unionsrechtliche Instrumente regeln Entsendung, soziale Sicherheit, Lenkzeiten und Kabotage, während nationale Vorschriften zu Mindestlöhnen, Arbeitsschutz und Schwarzarbeit weitere Schichten hinzufügen. Die Durchsetzung ist auf Behörden mit begrenzten Aufträgen und eingeschränkter grenzüberschreitender Reichweite verteilt. Die Fahrer:innen, häufig durch Sprache, Aufenthaltsstatus und wirtschaftliche Abhängigkeit isoliert, stoßen auf erhebliche Hürden, wenn sie ihre Rechte geltend machen wollen.

Dieser Abschnitt entwickelt Empfehlungen, die auf diese Befunde antworten. Er ist um eine zentrale Unterscheidung herum aufgebaut: zwischen Maßnahmen, die Deutschland innerhalb seiner bestehenden institutionellen und gesetzgeberischen Zuständigkeit verfolgen kann, und Maßnahmen, die ein Handeln auf europäischer Ebene erfordern. Ein Teil der in den vorangegangenen Abschnitten dokumentierten Probleme lässt sich durch eine bessere Nutzung bestehender deutscher Instrumente, durch institutionelle Neuordnung oder durch innerstaatliche Gesetzesreformen angehen. Andere wurzeln in der Architektur der europäischen Freizügigkeit, der Koordinierung der sozialen Sicherheit und der Binnenmarktregulierung und lassen sich nur durch Änderungen des Unionsrechts adressieren. Für diese zweite Kategorie lautet die für Deutschland maßgebliche Frage nicht, wie sich EU-Recht einseitig umschreiben lässt, sondern welche Position in den bevorstehenden Beratungen des Rates, in den Konsultationen der Kommission und in der bilateralen Abstimmung mit anderen Mitgliedstaaten einzunehmen ist.

Eine dritte, kleinere Gruppe von Empfehlungen betrifft längerfristige Neuerungen auf EU-Ebene, die einen breiten Konsens und neue institutionelle Arrangements voraussetzen würden. Sie sind aufgenommen, weil sie sich folgerichtig aus der Analyse ergeben, werden aber ausdrücklich als Vorschläge gekennzeichnet, für die Deutschland werben, die es aber nicht allein umsetzen kann. Der Abschnitt schließt mit einer zusammenfassenden Einschätzung dessen, was in der

deutschen Handlungsmacht liegt und was gemeinsames europäisches Handeln erfordert, und antwortet damit auf die strukturelle Frage, wie nationale Durchsetzung und Reform auf EU-Ebene zusammenwirken müssen, um in der Branche wirkliche Veränderungen zu bewirken.

7.2 Maßnahmen im Rahmen der bestehenden deutschen Zuständigkeit

Bevor institutionelle und gesetzgeberische Maßnahmen behandelt werden, verdient eine Dimension ausdrückliche Aufmerksamkeit, die in der bestehenden Durchsetzung systematisch zu kurz kommt: die strafrechtliche Schwelle des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und der Arbeitsausbeutung. Beratungsstellen und Ermittlungskräfte berichten, dass die in dieser Studie dokumentierten Verhältnisse – Einbehaltung von Ausweispapieren, Abschiebungsdrohungen zur Erzwingung von Wohlverhalten, Lohneinbehaltung in Verbindung mit Schuldknechtschaft und dauerhafte Unterbringung in Fahrerkabinen – in vielen Fällen den operativen Indikatoren der ILO für Zwangsarbeit und Menschenhandel entsprechen (Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel, 2024). Gleichwohl ist in Deutschland kein amtliches Strafverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, das speziell Lkw-Fahrer:innen betrifft, bis zum Abschluss geführt worden: Die Staatsanwaltschaften ordnen das betreffende Verhalten durchgängig als Lohn- oder Entsendeverstoß ein und nicht als Menschenhandel oder Ausbeutung nach §§ 232b oder 233 StGB. Die Folge ist, dass die gesetzlichen Schutzvorschriften und Ansprüche auf Opferunterstützung, die anerkannten Opfern des Menschenhandels offenstehen – darunter arbeitgeberunabhängige Aufenthaltsrechte, Zugang zu Schutzunterkünften und Entschädigungsansprüche –, gerade der Gruppe von Fahrer:innen unzugänglich bleiben, die sie am dringendsten benötigt. Deutschland sollte Schritte unternehmen, um diese Lücke zu schließen: Dazu gehören die Schulung von Staatsanwaltschaften und Strafverfolgungsbehörden zu den spezifischen Indikatoren der Arbeitsausbeutung im Transportsektor, die Einrichtung fester Ansprechstellen für den Opferschutz in allen einschlägigen Ermittlungsbehörden und die Sicherstellung, dass die aus Kontrollen von FKS und BALM hervorgehenden Fallakten systematisch auf ihre strafrechtliche Relevanz geprüft werden.

7.2.1 Behördenübergreifende Koordinierung

Abschnitt 4 hat dokumentiert, dass die Durchsetzung in Deutschland auf das BALM (Transportregulierung), die FKS (Einhaltung der Lohn- und Entsendevorschriften), die Arbeitsschutzbehörden der Länder (Arbeitsschutz) und die Sozialversicherungsträger verteilt ist. Keine einzelne Behörde verfügt über einen umfassenden Überblick über die Situation der einzelnen Fahrer:innen. Eine Straßenkontrolle des BALM kann eine Unregelmäßigkeit beim Fahrtenschreiber aufdecken; eine FKS-Prüfung kann eine Lohndifferenz zutage fördern; doch beide Feststellungen miteinander und mit der Unternehmensstruktur hinter den Fahrer:innen zu verknüpfen, erfordert eine systematische behördenübergreifende Abstimmung, die als Routine bislang nicht besteht.

Das Bündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe ist ein 2006 gegründeter behördenübergreifender Zusammenschluss, der die FKS, das BALM (damals BAG), die Gewerkschaft ver.di und die wichtigsten Arbeitgeberverbände des Güterverkehrs (BGL, DSLV, AMÖ) unter der Schirmherrschaft der Bundesministerien der Finanzen, für Verkehr und für Arbeit zusammenführt (BALM, 2009). Das Bündnis koordiniert gemeinsame Kontrollaktionen von FKS und BALM und veröffentlicht Merkblätter, die die Prüfverfahren und den geltenden Rechtsrahmen doku-

mentieren (BALM, 2009). Es stellt einen Schritt hin zu einer gemeinsamen Durchsetzung dar, doch bleibt der Umfang der abgestimmten Tätigkeit gemessen an der Größe der Branche und am Volumen der gebietsfremden Verkehre auf deutschen Straßen bescheiden. Bei über 878.000 im Ausland zugelassenen mautpflichtigen Fahrzeugen auf deutschen Autobahnen im Jahr 2024 und einer FKS, die um ein Viertel unter ihrer Sollstärke von 11.250 Beschäftigten liegt, ist die Kontrolldichte wohl als niedrig einzuschätzen (BALM, 2025b; De Wispelaere et al., 2022).

Die Empfehlung lautet, gemeinsame Kontrollverfahren zwischen BALM und FKS für den Straßentransport zu institutionalisieren und damit von der anlassbezogenen Zusammenarbeit zu dauerhaften Strukturen überzugehen. Dazu gehören der gemeinsame Zugriff auf Kontrolldatenbanken, die abgestimmte Auswahl von Hochrisikokorridoren und -unternehmen sowie standardisierte Weiterleitungsverfahren, wenn eine Transportkontrolle Anhaltspunkte für arbeitsrechtliche Verstöße ergibt. Die technische Infrastruktur besteht teilweise bereits: Die digitalen Kontrollfähigkeiten des BALM und die Fähigkeit der FKS zur dokumentengestützten Prüfung ließen sich über Vereinbarungen zum Datenaustausch verknüpfen, die keiner neuen Gesetzgebung bedürfen. Erforderlich ist eine institutionelle Entscheidung, den Transport als gemeinsames Durchsetzungsfeld zu priorisieren – mit eigenen Ressourcen und Berichtspflichten.

Die von der Recherche der Süddeutschen Zeitung berichteten Erfahrungen sind aufschlussreich. Ermittlungskräfte beschrieben ein Muster der Zuständigkeitsverschiebung, bei dem jede Behörde auf die Zuständigkeit einer anderen verwies, sodass Fälle zwischen den institutionellen Aufträgen hindurchfielen (Drepper, Heck, Horosun, 2025). Dem zu begegnen, erfordert nicht nur formale Kooperationsvereinbarungen, sondern einen kulturellen Wandel hin zu gemeinsamer operativer Verantwortung. Deutschland könnte sich an Modellen wie dem belgischen SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) orientieren, der durch das Programmgesetz vom 27. Dezember 2006 errichtet wurde. Der SIOD koordiniert fünf föderale Aufsichtsdienste über Bezirkszellen und betreibt spezialisierte gemeinsame Einheiten, darunter COVRON (mit Blick auf ausländische Unternehmen, die auf belgischem Hoheitsgebiet tätig sind) und GOTOT (Sozialversicherungsbetrug). Im Jahr 2020 führte der SIOD über 10.000 abgestimmte Kontrollen durch. Die Prüfkräfte im SIOD-Rahmen teilen Ermittlungsdaten behördenübergreifend über Arbeitsrecht, Steuerrecht und soziale Sicherheit hinweg – genau die Art integrierten Vorgehens, die dem deutschen Transportsektor fehlt (SIOD, 2006; European Commission, 2020).

7.2.2 Das SchwarzArbMoDiG und die Durchsetzung gegen Schwarzarbeit im Transportbereich

Das Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (SchwarzArbMoDiG) stellt den jüngsten bundesgesetzgeberischen Versuch dar, die Schwarzarbeit im Transport- und Logistiksektor anzugehen. Das Gesetz wurde am 6. November 2024 vom Bundeskabinett beschlossen und am 27. November 2024 zunächst als Bundestagsdrucksache 20/13956 in den Bundestag eingebracht, wo es am Ende der 20. Legislaturperiode der Diskontinuität anheimfiel. Es wurde anschließend als Drucksache 21/1930 erneut eingebracht, passierte am 13. November 2025 mit 322 Stimmen den Bundestag und erhielt am 19. Dezember 2025 die Zustimmung des Bundesrates (BMF, 2024; Deutscher Bundestag, 2025). Das Gesetz zielt gezielt auf die Durchsetzung im Speditions- und Transportgewerbe, im Taxigewerbe sowie bei Kurier- und Paketdiensten. Es wurde am 29. Dezember 2025 als Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2025 I Nr. 369 verkündet und trat in seinen Kernvorschriften am 30. Dezember 2025 in Kraft.

Das SchwarzArbMoDiG adressiert mehrere der in den vorangegangenen Abschnitten dokumentierten Durchsetzungslücken, wobei seine Wirkung im Straßentransport von der Umsetzung abhängen wird. Drei Merkmale des neuen Gesetzes sind für die Branche unmittelbar bedeutsam. Erstens dehnt der geänderte § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes die sektorale Zuständigkeit der FKS ausdrücklich auf die Logistikbranche einschließlich plattformbasierter Lieferdienste aus und verankert damit die Einbeziehung des Güterkraftverkehrs im formellen Gesetz statt in der Verwaltungspraxis. Zweitens verpflichtet der neue § 2 Abs. 5 die Zollverwaltung, ihre Prüfungen risikoorientiert durchzuführen und dabei auf Risikoindikatoren zur Zusammensetzung der Belegschaft, zur Lohnstruktur, zur Arbeitszeit, zum Umsatz und zur Art der erbrachten Leistungen zurückzugreifen; damit wird eine Methodik kodifiziert, die bislang nur informell angewandt wurde, und eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, gezielt gegen die für den internationalen Straßengüterverkehr charakteristischen Hochrisiko-Subunternehmerstrukturen vorzugehen. Das SchwarzArbMoDiG bestimmt nicht, auf welche Datenquellen die neue Zentralstelle bei der Erstellung von Risikoprofilen zurückgreifen wird; der Zugang zu Entsendemeldungen aus dem IMI, zu Fahrtenschreiberdaten, zu Mautdaten des BALM und zu Erkenntnissen von Beratungsstellen wie Faire Mobilität und Faire Integration wird für die operative Wirksamkeit des Systems entscheidend sein. Drittens richtet der neue Siebte Abschnitt des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (§§ 24 bis 26) bei der Generalzolldirektion eine Zentralstelle ein, die mit dem zentralen Risikomanagement, der Auswertung und Übermittlung von Risikohinweisen an die Hauptzollämter und dem Betrieb eines operativen Informations- und Datenanalysesystems betraut ist – zusammengenommen jene Digitalisierungsinfrastruktur, deren Fehlen Ermittlungskräfte benannt hatten. Das Gesetz führt zudem einen neuen Tatbestand des unerlaubten Anbietens und Nachfragens von Arbeitsleistungen ein (§ 5b) und verschärft die Strafvorschriften zur Beschäftigung ausländischer Staatsangehöriger ohne Genehmigung oder zu ungünstigen Arbeitsbedingungen (§ 10); beides betrifft die in den Abschnitten 3 und 6 dokumentierten Anwerbemuster. Die grenzüberschreitende Dimension der Durchsetzung im Straßentransport löst das SchwarzArbMoDiG für sich genommen nicht: Die Schwierigkeit, Lohn- und Entsendeunterlagen zu erlangen, die bei osteuropäischen Subunternehmen liegen, die begrenzte Reichweite bilateraler Kooperationskanäle und die Zersplitterung zwischen FKS, BALM, Polizei und Sozialversicherungsträgern bleiben außerhalb seines Anwendungsbereichs. Allein im Jahr 2023 leiteten die Zollbehörden im Transport- und Logistikgewerbe rund 1.100 Verfahren wegen Sozialversicherungsbetrugs ein; der Prüfstein des neuen Rahmens wird sein, ob das modernisierte Risikomanagement und die Dateninfrastruktur dieses Aufdeckungsvolumen in einen vergleichbaren Anstieg erfolgreicher Strafverfolgungen übersetzen (siehe auch Drepper, Heck, Horosun, 2025; BGBl. 2025 I Nr. 369).

7.2.3 Das LkSG für den Straßentransport operationalisieren

Das LkSG verpflichtet Unternehmen mit 1.000 oder mehr Beschäftigten, entlang ihrer Lieferketten menschenrechtliche Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Wie Abschnitt 4 dokumentiert hat, bleibt die Anwendung des Gesetzes auf den Straßentransport weitgehend theoretisch. Die veröffentlichten Tätigkeitsberichte des BAFA weisen keine Durchsetzungsmaßnahmen aus, die sich gezielt auf den Straßentransport richten, und öffentlich wurde kein Bußgeld auf transportbezogene Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten zurückgeführt (BAFA, 2024). Das BMWE erteilte dem BAFA im Jahr 2025 eine Weisung, mehrere seiner Durchsetzungsbefugnisse nicht auszuüben – eine Maßnahme, die das European Center for Constitutional

and Human Rights als rechtswidrig angegriffen hat (Pitz, 2026). Eine Dienstaufsichtsbeschwerde der ecuadorianischen Gewerkschaft ASTAC gegen die diskriminierende Behandlung von Beschwerdeführenden durch das BAFA in Akteneinsichtsverfahren wurde vom BMWE im März 2026 für begründet erklärt (Pitz, 2026).

Darin liegt eine vertane Gelegenheit. Große deutsche Logistikunternehmen, Speditionen und Handelskonzerne, die Transportleistungen in Auftrag geben, fallen unmittelbar in den Anwendungsbereich des LkSG. Ihre Subunternehmerketten, die über süd- und osteuropäische Zwischenunternehmen bis zu Fahrer:innen reichen, die in Nicht-EU-Staaten angeworben wurden, weisen genau jene menschenrechtlichen Risiken auf, die das Gesetz adressieren soll: Einbehaltung von Löhnen, überlange Arbeitszeiten, unzureichende Unterbringung, eingeschränkte Freiheit zum Arbeitgeberwechsel und mangelhafter Sozialversicherungsschutz.

Die Empfehlung ist zweiteilig. Erstens sollte das BAFA den Straßentransport als vorrangigen Sektor der LkSG-Durchsetzung bestimmen und eine branchenspezifische Handreichung dazu herausgeben, wie angemessene Sorgfaltspflichten in Transportsubunternehmerketten aussehen. Diese Handreichung sollte klarstellen, dass die in dieser Studie dokumentierten Risiken – darunter der missbräuchliche Einsatz des Spesenmodells, die Nichtzahlung von Mindestlöhnen an entsandte Fahrer:innen und die monatelange Unterbringung in Fahrerkabinen – menschenrechtliche Risiken im Sinne des Gesetzes darstellen. Zweitens sollte Deutschland sicherstellen, dass die bevorstehende Umsetzung der CSDDD, die Transport und Vertrieb ausdrücklich in ihre Definition der „Aktivitätskette“ einbezieht, den bestehenden Rahmen eher stärkt als schwächt. Die erhebliche Abschwächung ihrer Durchsetzungsvorschriften durch die Omnibus-I-Einigung vom Dezember 2025 sollte nicht zum Vorwand werden, den bestehenden Rahmen des LkSG im Zuge der Umsetzung und Angleichung zu verwässern.

7.2.4 Unterkunftsstandards und Rastinfrastruktur

Die Studie der Europäischen Kommission von 2025 hat einen Fehlbestand von rund 390.000 Übernachtungsstellplätzen für Berufskraftfahrer:innen ermittelt, der sich bis 2040 voraussichtlich auf 480.000 ausweiten wird (European Commission, 2025b). Deutschland trägt als wichtigster Transit- und Zielknoten einen überproportionalen Anteil an diesem Defizit. Zwar erfordert der Bau sicherer und gesicherter Parkflächen (SSPA) die Abstimmung zwischen Bund und Ländern sowie private Investitionen, doch kann Deutschland an mehreren Stellen im Rahmen seiner Zuständigkeit handeln. Der Koalitionsvertrag des Bundes von 2025 enthält in diesem Bereich begrenzte, aber ausdrückliche Zusagen: Er sieht den Ausbau der Sanitärinfrastruktur an Autobahnraststätten und Rastanlagen mit kostenfreiem Zugang vor und verpflichtet sich zudem, dem Fahrermangel durch eine Reform der Anforderungen an die Berufskraftfahrerqualifikation, besser ausgestattete Lkw-Stellplätze und eine stärkere Durchsetzung der Sozialstandards zu begegnen (Koalitionsvertrag, 2025).

Die unmittelbarere und praktisch umsetzbare Empfehlung betrifft die Unterbringung entsandter und mobiler Beschäftigter. Die gegenwärtige Praxis – umfassend dokumentiert von Faire Mobilität und in der von der SZ berichteten Zollrazzia in Duisburg – umfasst Fahrer:innen, die monatelang in Fahrerkabinen leben, und in Extremfällen Beschäftigte, die in Firmenkellern untergebracht sind (Weirich, Wahl, 2025; Drepper, Heck, Horosun, 2025). Deutschland könnte regulatorische Anforderungen an Unterkunftsstandards für Beschäftigte einführen oder verschärfen, die für längere Zeiträume in sein Hoheitsgebiet entsandt werden, und dabei auf dem bestehenden Rahmen des

AEntG zum Schutz entsandter Arbeitnehmer:innen aufbauen. Dies würde kein Handeln auf EU-Ebene erfordern. Die Richtlinie (EU) 2018/957 hat die Unterbringung als zwingenden Bestandteil der für entsandte Beschäftigte geltenden Bedingungen des Aufnahmestaats aufgenommen. Mehrere Mitgliedstaaten haben dies mit branchenspezifischen Standards umgesetzt. Das belgische Gesetz vom 12. Juni 2020 verankert Unterbringungsanforderungen in seinem Entsenderahmen, ergänzt durch den Königlichen Erlass vom 25. Januar 2001 über Einrichtungen auf Baustellen (Belgian Federal Public Service Employment, 2020). Die Niederlande gehen weiter: Das Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers (WagwEU) verlangt die Einhaltung von Unterbringungsstandards, und das Zertifizierungssystem der Stichting Normering Flexwonen (SNF) stellt prüfbare Qualitätsstandards für die Unterbringung von Arbeitsmigrant:innen bereit, die Fläche, Sanitärausstattung, Sicherheit und Brandschutz abdecken und durch jährliche Kontrollen durchgesetzt werden (SNF, 2025). Vergleichbare Anforderungen für den Straßentransport zu übernehmen, würde eine der sichtbarsten Dimensionen der in dieser Studie dokumentierten Ausbeutung angehen.

7.2.5 Beschwerdemechanismen und Schutz vor Repressalien stärken

Abschnitt 4 hat die strukturellen Hürden dokumentiert, die Fahrer:innen daran hindern, ihre Rechte geltend zu machen: Sprache, Aufenthaltsstatus, wirtschaftliche Abhängigkeit und räumliche Mobilität. Das Beratungsnetzwerk von Faire Mobilität, das 2023 an 13 Standorten mit mehrsprachigem Personal arbeitete, bearbeitete 758 Fälle aus dem Straßentransport (Faire Mobilität, 2023). Diese Infrastruktur ist wertvoll, aber für das Ausmaß des Problems unzureichend. Eine ergänzende Struktur ist Faire Integration (www.faire-integration.de), ein bundesweites Netz von Beratungsstellen, das speziell darauf ausgerichtet ist, Drittstaatsangehörige bei der Durchsetzung ihrer arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Ansprüche zu unterstützen; anders als Faire Mobilität, das vorrangig für Unionsbürger:innen und entsandte Beschäftigte zuständig ist, erfasst Faire Integration Drittstaatsangehörige, die nach deutschem Recht beschäftigt sind.

Deutschland kann dieses System durch mehrere innerstaatliche Maßnahmen stärken. Erstens durch den Ausbau der Finanzierung und der geografischen Reichweite mehrsprachiger Beratungsangebote, mit einem ausdrücklichen Auftrag zur aufsuchenden Beratung an Rastanlagen und Logistikstandorten entlang der wichtigsten Güterverkehrskorridore. Zweitens durch die Einrichtung eines zentralen, mehrsprachigen digitalen Beschwerdewegs, über den Fahrer:innen Verstöße melden können, ohne persönlich eine Beratungsstelle aufsuchen zu müssen. Die technische Plattform könnte auf der vorhandenen digitalen Infrastruktur von FKS oder BALM aufsetzen. Drittens durch eine Stärkung der Vorschriften zum Schutz vor Repressalien im deutschen Recht, um Beschäftigte, die Verstöße melden, vor Kündigung, Entzug der Erlaubnis oder anderen Vergeltungsmaßnahmen zu schützen. Der gegenwärtige Rahmen bietet Drittstaatsangehörigen, deren Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden sind, keinen ausreichenden Schutz. Zwar ist das Aufenthaltsrecht teilweise unionsrechtlich geregelt, doch hat Deutschland Spielraum, um sicherzustellen, dass die Meldung eines arbeitsrechtlichen Verstoßes in der innerstaatlichen Verwaltungspraxis keine nachteiligen aufenthaltsrechtlichen Folgen auslöst.

7.3 Die Verhandlungsposition Deutschlands zur Reform auf EU-Ebene

7.3.1 Die Überprüfung des Mobilitätspakets und die Entsendedefinitionen

Das Mobilitätspaket unterliegt Überprüfungsklauseln, und die Kommission hat begonnen, die Wirksamkeit seiner Durchsetzungsvorschriften zu bewerten. Deutschland sollte diese Gelegenheit nutzen, um für gezielte Änderungen zu werben, die die in dieser Studie festgestellten Schwächen adressieren.

Die Unterscheidung zwischen bilateralen und nicht bilateralen Beförderungen in der Richtlinie (EU) 2020/1057 hat sich als besonders schwer durchsetzbar erwiesen. Unternehmen gestalten Routen so, dass der Anschein bilateraler Beförderungen gewahrt bleibt, während sie durchgehend in den Märkten des Aufnahmestaats tätig sind. Deutschland sollte für einen vereinfachten Auslöser der Entsendung im Straßentransport werben, der die Ausnahme für bilaterale Beförderungen durch eine klarere Regel ersetzt, die an die innerhalb eines Bezugszeitraums in einem Aufnahmeland kumulierte Zeit oder Zahl der Beförderungen anknüpft. Das würde die Beweislast der Vollzugsbehörden verringern und die Möglichkeiten einschränken, die Entsendepflichten durch Routenplanung zu umgehen.

Die Regel zur Fahrzeugrückkehr, die nach Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2020/1055 verlangte, dass Fahrzeuge alle acht Wochen in den Niederlassungsstaat zurückkehren, wurde infolge eines Urteils des Gerichtshofs vom Oktober 2024 (verbundene Rechtssachen C-541/20 bis C-555/20) aufgegeben – mit der Begründung, der Unionsgesetzgeber habe nicht dargetan, dass ihm zum Zeitpunkt des Erlasses hinreichende Informationen zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme vorlagen. Das Urteil hinterlässt eine Regelungslücke: Das zugrunde liegende politische Ziel, den dauerhaften Einsatz von Fahrzeugen außerhalb des Niederlassungsstaats zu verhindern, bleibt berechtigt, doch ist das konkrete Instrument aus der Rechtsordnung entfernt worden. Deutschland sollte im Rahmen der Überprüfung des Mobilitätspakets für eine rechtlich belastbare Ersatzvorschrift werben, die dasselbe Ziel auf einer besseren Tatsachengrundlage erreicht. In der Zwischenzeit sollte Deutschland die Verknüpfung der Daten intelligenter Fahrtenschreiber mit den IMI-Meldungen unterstützen, die einen automatisierten Abgleich der Standortverläufe von Fahrzeugen mit den Angaben zu Entsendung und Niederlassung ermöglicht.

7.3.2 Briefkastenfirmen und Niederlassungsanforderungen

Die Verschärfung der Niederlassungsanforderungen durch die Verordnung (EU) 2020/1055 war ein bedeutender Schritt: Sie verlangt von den Unternehmen den Nachweis einer tatsächlichen Transporttätigkeit von ihrem eingetragenen Standort aus. Die Durchsetzung hängt jedoch von der Behörde des Niederlassungsstaats ab. Deutschland kann bei einer Straßenkontrolle nicht überprüfen, ob ein litauischer Frachtführer in Litauen tatsächlich Geschäftstätigkeit unterhält.

Deutschland sollte im Rat für verbindliche Prüfstandards für die Niederlassungsanforderungen werben, einschließlich regelmäßiger Vor-Ort-Prüfungen der Transportunternehmen durch den Niederlassungsmitgliedstaat, deren Ergebnisse über ERRU zugänglich sind. Das gegenwärtige System stützt sich auf Selbsterklärungen und anlassbezogene Kontrollen. Ein Übergang zu proaktiver, standardisierter Überprüfung würde das Briefkastenproblem an der Wurzel angehen. Deutschland könnte vorschlagen, den Zugang zum EU-Straßentransportmarkt an das Bestehen regelmäßiger Niederlassungsprüfungen zu knüpfen und die Gemeinschaftslizenzen nicht rechtskonformer Unternehmen auszusetzen.

7.3.3 Reform des Systems der A1-Bescheinigung

Das Regime der A1-Bescheinigung stellt, wie in Abschnitt 4 dokumentiert, eines der folgenreichsten Hindernisse für die Durchsetzung dar. Von einem Mitgliedstaat ausgestellte Bescheinigungen binden alle übrigen, selbst wenn die zugrunde liegende Tatsachengrundlage fragwürdig ist. Die deutschen Behörden fechten A1-Bescheinigungen selten an, weil die Verfahrensanforderungen hoch sind und die Fristen das Zeitfenster der Durchsetzung überschreiten.

Deutschland sollte im Rahmen der umfassenderen Revision der Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Sicherheit (Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009) für eine Reform des A1-Systems werben. Konkrete Vorschläge könnten umfassen: eine verkürzte Antwortfrist für den ausstellenden Träger, wenn eine Behörde des Aufnahmestaats eine substantiierte Beanstandung erhebt; die automatische Aussetzung der Bindungswirkung der Bescheinigung, wenn der ausstellende Träger nicht fristgerecht antwortet, wobei bis zur Klärung die Behörde des Aufnahmestaats ihre eigenen Vorschriften der sozialen Sicherheit vorläufig auf das betreffende Beschäftigungsverhältnis anwenden würde, vorbehaltlich der endgültigen Feststellung im Dialog- und Vermittlungsverfahren nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009; dies wahrt das Herkunftslandprinzip auf Dauer und verhindert zugleich die gegenwärtige Lage, in der die Bindungswirkung einer Bescheinigung bei ausbleibender Antwort des ausstellenden Trägers unbegrenzt fortbesteht; und verbindliche Datenfelder in der Bescheinigung, die es dem Aufnahmestaat ermöglichen, die Substanz des Beschäftigungsverhältnisses zu überprüfen – darunter die tatsächliche Niederlassung des Arbeitgebers, den gewöhnlichen Arbeitsort der Fahrer:innen und die Dauer des Einsatzes.

Diese Änderungen würden das Herkunftslandprinzip nicht beseitigen, aber das System gegenüber Missbrauch reaktionsfähiger machen. Die Position Deutschlands würde durch den Nachweis gestärkt, dass die Fehlzuordnung der Sozialversicherung im Straßentransport keine gelegentliche Anomalie, sondern ein strukturelles Merkmal der gegenwärtigen Konfiguration ist.

7.3.4 Erweitertes Mandat für die Europäische Arbeitsbehörde

Die ELA hat ihren Wert durch koordinierte Kontrollaktionen und Informationsaustausch unter Beweis gestellt, doch ihre strukturellen Grenzen sind erheblich. Sie kann die Mitgliedstaaten nicht zum Handeln verpflichten, und ihre Mittel sind gemessen am Umfang der grenzüberschreitenden Beschäftigung in der EU bescheiden.

Deutschland sollte für ein erweitertes Mandat der ELA im Transportsektor werben. Dazu könnten gehören: die Befugnis, Kontrollen auf substantiierte Beschwerden hin selbst einzuleiten, statt auf Ersuchen der Mitgliedstaaten angewiesen zu sein; die Befugnis, verbindliche Empfehlungen auszusprechen, wenn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Durchsetzung scheitert; und eigene Kapazitäten für den Transportsektor, einschließlich Kontrollkräften mit transportspezifischer Fachkunde und Zugang zu Fahrtenschreiber- und IMI-Daten. Der Straßentransportsektor wäre wegen seines von Natur aus grenzüberschreitenden Charakters ein geeignetes Pilotfeld für erweiterte ELA-Zuständigkeiten, die später auf andere mobile Branchen ausgedehnt werden könnten.

7.3.5 Die Umsetzung der CSDDD an die Wirklichkeit des Transportsektors anpassen

Die 2024 verabschiedete CSDDD bezieht Transport und Vertrieb ausdrücklich in ihren Anwendungsbereich ein. Die Richtlinie ist jedoch durch das Vereinfachungsverfahren Omnibus I erheblich verändert worden: Eine vorläufige Einigung zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament im Dezember 2025 verschob die Umsetzungsfrist auf Juli 2028, verengte den Anwendungsbereich auf Unternehmen mit mehr als 5.000 Beschäftigten und 1,5 Milliarden Euro Nettojahresumsatz und beseitigte das unionsweit harmonisierte zivilrechtliche Haftungsregime, das durch eine Überprüfungsklausel ersetzt wurde (Council of the European Union, 2025). Die eigene Position Deutschlands in diesen Verhandlungen hat zur Abschwächung der Durchsetzungsvorschriften der Richtlinie beigetragen und ein Spannungsverhältnis zwischen dem innerstaatlichen Rahmen des LkSG und der Haltung auf EU-Ebene erzeugt, mit dem der Umsetzungsprozess umgehen muss. Der verengte Anwendungsbereich, der die für die Subunternehmerketten des Straßengüterverkehrs charakteristischen kleinen und mittleren Logistikunternehmen weitgehend ausnimmt, verringert die unmittelbare Reichweite der CSDDD in der Branche und macht die fortgesetzte Anwendung des LkSG auf Unternehmen innerhalb seiner Schwellenwerte umso wichtiger.

Deutschland sollte in den Umsetzungsdiskussionen und über die von der Kommission zu entwickelnden Umsetzungshinweise für branchenspezifische Standards der Sorgfaltspflichten im Straßentransport werben. Allgemeine Sorgfaltspflichten, die mit Blick auf Lieferketten der industriellen Fertigung entworfen wurden, lassen sich möglicherweise nicht wirksam auf die spezifischen Risiken der Transportvergabe übertragen: die Mobilität der Beschäftigten, die Vielzahl der an einer einzigen Transportkette beteiligten Rechtsordnungen und die Schwierigkeit, Bedingungen zu überwachen, wenn die Beschäftigten über die europäischen Fernstraßen verstreut sind. Branchenspezifische Hinweise könnten bestimmen, wie „angemessene Maßnahmen“ im Transportbereich aussehen – einschließlich Standards für die Prüfung von Subunternehmen, Verfahren zur Entgeltüberprüfung und Anforderungen an die Unterbringung. Die deutschen Erfahrungen mit dem LkSG, einschließlich seiner Grenzen im Transportsektor, bieten eine praktische Grundlage für die Ausgestaltung der Umsetzung der CSDDD.

7.3.6 Für eine dauerhafte EU-Finanzierung eines europäischen Beratungsnetzwerks werben

Die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität im Straßentransport ist ihrem Wesen nach transnational: Ein einzelner Durchsetzungsfall kann eine fahrende Person aus Georgien, einen in Litauen registrierten Arbeitgeber, eine Subunternehmerkette mit Sitz in Polen und einen Hauptauftraggeber in Deutschland betreffen. Keine nationale Beratungsstruktur kann Beschäftigte angemessen unterstützen, deren Situation mehrere Rechtsordnungen umspannt. Das Netzwerk Fair European Labour Mobility (FELM), das derzeit in acht EU-Ländern tätig ist und jährlich rund 1.400 Beratungsfälle bearbeitet, zeigt sowohl die Machbarkeit als auch die Notwendigkeit abgestimmter grenzüberschreitender Beratungsangebote (DGB and FELM, 2025). Die Beratungsstellen im FELM-Rahmen erläutern Rechte, prüfen Verträge, stimmen sich zwischen Entsende- und Aufnahmeländern ab und arbeiten mit Gewerkschaften, Arbeitsaufsichtsbehörden und Justizorganen über Rechtsordnungen hinweg zusammen – Funktionen, die nationale Strukturen für sich genommen nicht nachbilden können.

Deutschland sollte auf EU-Ebene für die dauerhafte Finanzierung eines europäischen Beratungsnetzwerks für mobile und migrantische Beschäftigte werben, wie es vom DGB und vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) vorgeschlagen und in der wissenschaftlichen Literatur zur grenzüberschreitenden Unterstützung von Beschäftigten befürwortet wird (Cremers, 2023). Das Netzwerk sollte aus dem EU-Haushalt finanziert werden, vorzugsweise über den ESF+ (Komponente EaSI) oder ein erweitertes Binnenmarktprogramm; der DGB veranschlagt einen anfänglichen Finanzbedarf von mindestens 5 Millionen Euro jährlich (DGB, 2025). Das Netzwerk sollte gewerkschaftlich angebunden, von staatlichen Institutionen unabhängig und von einer europäischen Stelle koordiniert sein, die für Austausch, Schulung und Qualitätsstandards in den beteiligten Ländern zuständig ist. Für den Straßentransport im Besonderen sind wegen seiner überproportionalen Ausbeutungsgefährdung und des transnationalen Charakters der in dieser Studie dokumentierten Durchsetzungsdefizite eigene branchenspezifische Kapazitäten innerhalb des Netzwerks unerlässlich. Diese Position deckt sich unmittelbar mit dem umfassenderen Argument für ein erweitertes ELA-Mandat in Abschnitt 7.3.4 und mit der innerstaatlichen Empfehlung in Abschnitt 7.2.5, das Mandat und die Ressourcen von Faire Mobilität auszubauen.

7.4 Längerfristige Neuerungen auf EU-Ebene

Die oben skizzierten Maßnahmen beziehen sich auf bestehende Instrumente und bevorstehende Gesetzgebungsverfahren. Eine Reihe weiterer Neuerungen, die einen breiteren Konsens und neue institutionelle Arrangements voraussetzen, folgt aus der Analyse, liegt aber jenseits dessen, was Deutschland oder irgendein einzelner Mitgliedstaat allein umsetzen kann.

Ein EU-weiter Nothilfefonds für gestrandete und unbezahlte Fahrer:innen würde eine der akutesten Folgen des Durchsetzungsversagens adressieren. Die Proteste von Gräfenhausen im Jahr 2023, bei denen Fahrer:innen ohne Bezahlung, ohne Unterkunft und ohne Rücktransport zurückblieben, haben das Fehlen jeglichen Sicherungsnetzes für Beschäftigte deutlich gemacht, die vom Zusammenbruch von Vergabekonstruktionen erfasst werden (Heinz, 2025). Ein Fonds, der über Beiträge der Unternehmen finanziert oder in die bestehenden Mechanismen zur Koordinierung der sozialen Sicherheit eingebunden wäre, könnte Nothilfe leisten – für ausstehende Löhne, Rückreisekosten und vorübergehende Unterbringung – und die Kosten anschließend bei den haftenden Parteien zurückfordern. Die praktische Ausgestaltung eines solchen Fonds wirft komplexe Fragen der Finanzierung, der Steuerung und des Verhältnisses zu den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit auf; der Grundsatz, dass Beschäftigte nicht die vollen Kosten der Rechtsuntreue ihres Arbeitgebers tragen sollen, ist in anderen Branchen jedoch gut etabliert. Garantiefonds der Bauwirtschaft in mehreren Mitgliedstaaten bieten mögliche Modelle. Die österreichische BUAK (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse) ist eine paritätisch verwaltete, aus Arbeitgeberbeiträgen finanzierte Kasse, die Urlaubsentgelt und Abfertigung für Bauarbeiter:innen – einschließlich entsandter Beschäftigter – abdeckt und den Beschäftigten unmittelbare Ansprüche einräumt (BUAK, 2025; Austrian Ministry of Social Affairs, 2025). Die französische AGS (Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés), finanziert über eine Umlage von 0,25 Prozent auf die Lohnsumme aller Arbeitgeber, sichert ausstehende Löhne im Insolvenzfall und erfasst ausdrücklich auch entsandte Beschäftigte auf französischem Hoheitsgebiet (AGS, 2025). Belgien betreibt nach dem Gesetz vom 12. April 1965 ein

System der gesamtschuldnerischen Haftung, das die Auftraggeber für die ausstehenden Löhne ihrer Subunternehmen haften lässt (Belgian Federal Public Service Employment, 2025). Ein Äquivalent für den Transportsektor könnte auf dem arbeitgeberfinanzierten, branchenspezifischen Modell der BUAK und auf dem belgischen Ansatz der Kettenhaftung aufbauen. Deutschland selbst bietet unmittelbare Vorbilder: Die paritätisch verwaltete Sozialkasse SOKA-BAU im Bauhauptgewerbe stellt ein arbeitgeberfinanziertes, branchenbezogenes Modell der Lohnsicherung dar, und die Vorschriften zur Kettenhaftung nach § 14 AEntG – wonach auftraggebende Unternehmen für die Verpflichtungen ihrer Nachunternehmer nach dem AEntG, einschließlich der Mindestlöhne im Transportsektor, wie ein Bürge haften – sowie § 13 MiLoG, der diese Haftung auf den gesetzlichen Mindestlohn erstreckt, begründen bereits die rechtliche Architektur der Auftraggeberverantwortung im deutschen Recht.

Die grenzüberschreitende Datenintegration bildet ein zweites Feld für die längerfristige Entwicklung. Gegenwärtig bestehen Fahrtenschreiberdaten, A1-Bescheinigungen, IMI-Entsendemeldungen, ERRU-Unternehmensdaten sowie nationale Steuer- und Sozialversicherungsdatenbanken in getrennten Systemen mit begrenzter Interoperabilität. Eine Plattform zum Datenaustausch, die diese Quellen verknüpft, würde es den Vollzugsbehörden ermöglichen, ein umfassendes Bild der Situation einer fahrenden Person zu erstellen: wo das Fahrzeug eingesetzt wird, wer der formelle Arbeitgeber ist, welches System der sozialen Sicherheit gilt, ob Entsendemeldungen abgegeben wurden und ob die Entgelt- und Ruhezeitpflichten eingehalten werden. Die technische Machbarkeit einer solchen Integration hat sich mit intelligenten Fahrtenschreibern und digitalen Entsendemeldungen verbessert, doch sind die politischen und datenschutzrechtlichen Herausforderungen erheblich. Deutschland könnte ein Pilotprojekt vorschlagen – etwa im Rahmen der ELA –, das deutsche Mautdaten mit Entsendemeldungen und A1-Bescheinigungen für auf deutschen Straßen eingesetzte Fahrzeuge verknüpft.

Die Konditionalität in der öffentlichen Auftragsvergabe bietet einen dritten Hebel. Der Ausschluss nicht rechtskonformer Transportunternehmen von öffentlichen Aufträgen ist nach dem LkSG bereits möglich, wenn gegen ein Unternehmen Bußgelder oberhalb bestimmter Schwellenwerte verhängt wurden. Auf EU-Ebene würde eine Ausweitung der Vergabekonditionalität auf die Einhaltung der Entsende-, Sozialversicherungs- und Lenkzeitpflichten im Transportsektor einen starken Marktanreiz schaffen. Unternehmen, die sich um Logistikaufträge öffentlicher Stellen oder um öffentlich finanzierte Infrastrukturvorhaben bewerben, müssten die Einhaltung entlang ihrer gesamten Subunternehmerketten nachweisen. Da die öffentliche Auftragsvergabe einen erheblichen Anteil der Logistikausgaben in den EU-Mitgliedstaaten ausmacht, ist die Hebelwirkung beträchtlich. Die Umsetzung würde Änderungen der EU-Vergaberichtlinien und eine Abstimmung mit den nationalen Vergabestellen erfordern, was sie in die Kategorie der längerfristigen Reformen einordnet.

7.5 Schlussfolgerungen: deutsche Handlungsfähigkeit und europäische Verflechtung

Die Empfehlungen dieses Abschnitts spiegeln ein zentrales Spannungsverhältnis in der Steuerung des europäischen Straßentransports wider. Die Probleme sind transnational: Subunternehmerketten überschreiten Grenzen, Fahrer:innen arbeiten in mehreren Rechtsordnungen, und die Regulierungsarbitrage lebt vom Gefälle zwischen den Lohnniveaus, den Systemen der sozialen Sicherheit und den Durchsetzungskapazitäten der Mitgliedstaaten. Zugleich sind die Instrumente, die einem einzelnen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen, durch die Architektur des Binnenmarktes, durch den Grundsatz der Herkunftslandkontrolle in der Koordinierung der sozialen Sicherheit und durch die Grenzen der territorialen Zuständigkeit beschränkt.

Die Position Deutschlands innerhalb dieser Architektur ist besonders. Als größter Frachtmarkt und wichtigster Transitkorridor der EU trägt Deutschland einen überproportionalen Anteil der Probleme und verfügt zugleich über ungewöhnlichen Einfluss, ihnen zu begegnen. Die in Abschnitt 7.2 skizzierten Maßnahmen zeigen, dass erhebliche Verbesserungen innerhalb der bestehenden deutschen Zuständigkeit erreichbar sind. Behördenübergreifende Koordinierung, Durchsetzungsprioritäten, die Operationalisierung des LkSG, Unterkunftsstandards und Beschwerdemechanismen lassen sich sämtlich durch innerstaatliches institutionelles und gesetzgeberisches Handeln stärken. Diese Maßnahmen hängen nicht von einer Reform auf EU-Ebene ab und ließen sich innerhalb einer Legislaturperiode umsetzen.

Zugleich macht die Analyse in den Abschnitten 3 und 4 deutlich, dass innerstaatliches Handeln allein die strukturellen Ursachen der Nichteinhaltung nicht auflösen kann. Das System der A1-Bescheinigung, die Ausnahme für bilaterale Beförderungen in den Entsendevorschriften, das Fehlen einer verbindlichen Niederlassungsprüfung und die Grenzen des ELA-Mandats sind sämtlich Merkmale des Unionsrechts, die begrenzen, was Deutschland einseitig erreichen kann. Für diese Dimensionen lautet die maßgebliche politische Frage, welche Position Deutschland in den europäischen Verhandlungen einnehmen sollte. Die Überprüfung des Mobilitätspakets, die Umsetzung der CSDDD und die laufende Diskussion über die Reform der Koordinierung der sozialen Sicherheit eröffnen sämtlich kurzfristige Gelegenheitsfenster für deutsches Engagement. Die Empfehlungen in Abschnitt 7.3 benennen konkrete Positionen, die Deutschland in diesen Prozessen vertreten könnte, gestützt auf die in dieser Studie dokumentierte Evidenz.

Die längerfristigen Vorschläge in Abschnitt 7.4 – darunter ein Nothilfefonds für gestrandete Fahrer:innen, die grenzüberschreitende Datenintegration und die Vergabekonditionalität – erfordern einen breiteren europäischen Konsens und neue institutionelle Arrangements. Sie bezeichnen eher die Stoßrichtung als unmittelbare politische Optionen. Ihre Aufnahme legt nahe, dass sich die Probleme des europäischen Straßentransports nicht durch schrittweise Anpassungen bestehender Instrumente lösen lassen, sondern die Bereitschaft erfordern, neue Mechanismen zu schaffen, die der transnationalen Wirklichkeit der Branche entsprechen.

Die weiter reichenden Konsequenzen gehen über den Transportsektor selbst hinaus. Die wirksame Durchsetzung arbeitsrechtlicher Standards im Straßengüterverkehr trägt zur Verkehrssicherheit bei, indem sie übermüdungsbedingte Risiken verringert, die aus Mehrarbeit und unzureichender Ruhe entstehen. Sie stützt den fairen Wettbewerb, indem sie den Abstand zwischen Unternehmen verkleinert, die ihre sozial- und abgabenrechtlichen Pflichten erfüllen, und jenen, die sie über Regulierungsarbitrage unterbieten. Sie stärkt die öffentlichen Einnahmen, indem sie dafür sorgt, dass Sozialversicherungsbeiträge und Steuerpflichten dort anfallen, wo die wirtschaftliche Tätigkeit stattfindet. Und sie begegnet dem Fahrermangel, indem sie jene Bedingungen verbessert, die der Gewinnung und Bindung von Personal in ganz Europa entgegenstehen. Die Verflechtung dieser Wirkungen unterstreicht, dass Investitionen in Durchsetzung und Regulierungsreform nicht bloß ein arbeitsrechtliches Anliegen sind, sondern ein wirtschaftliches und institutionelles Gebot für die Zukunftsfähigkeit des europäischen Straßengüterverkehrs.

Deutschland verfügt über die institutionelle Leistungsfähigkeit, das wirtschaftliche Gewicht und das politische Interesse, um in diesen Fragen voranzugehen. Ob es dies tut, wird davon abhängen, welchen Stellenwert der Straßentransport innerhalb der umfassenderen Durchsetzungs- und Gesetzgebungsagenda erhält, und von der Bereitschaft, die vorhandenen Instrumente vollständig auszuschöpfen und zugleich für jene europäischen Reformen zu werben, die innerstaatliches Handeln allein nicht erbringen kann.

Literatur-verzeichnis

Arbeit und Leben e.V. DGB/VHS. (o.J.). Beratungsnetzwerk. Arbeit und Leben. https://arbeitundleben.de/arbeitsfelder/beratungsnetzwerk

Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS). (2025). *Le régime de garantie des salaires.* AGS. https://www.ags-garantie-salaires.org/

Austrian Federal Ministry of Labour, Social Affairs, Health, Care and Consumer Protection. (2025). BUAK: *Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse.* https://www.sozialministerium.gv.at/

Baranska, P., & Picard, S. (2023). *Third-Country Drivers in European Road Transport.* European Transport Federation (ETF). https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2024/01/ETF-ROAD-TRANSPORT-REPORT.pdf

Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK). (2025). *Jahresbericht 2024.* BUAK. https://www.buak.at/

Belgian Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue. (2020). *Posting of workers: Accommodation requirements under the Act of 12 June 2020.* https://employment.belgium.be/en/themes/international/posting/working-conditions-be-respected-case-posting-belgium/remuneration-4

Belgian Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue. (2025). *Joint and several liability for unpaid wages (general scheme).* https://employment.belgium.be/

Benedetti, G. (2023, 6. Juni). Dozens of truck drivers went on strike in Germany and won. Here's how. *openDemocracy.* https://www.opendemocracy.net/en/odr/germany-georgia-uzbekistan-truck-drivers-strike-victory/

Benedetti, G., Sauka, A., Pavlova, M., Zvonareva, O., & Groot, W. (2025a). Pioneering new migration routes: Central Asian truck drivers' experiences in the EU. *Central Asian Survey.* https://doi.org/10.1080/02634937.2025.2479099

Benedetti, G., Pavlova, M., Zvonareva, O., Groot, W., & Sauka, A. (2025b). Truck drivers and intermediaries of migration between Central Asia and the EU. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe.* https://doi.org/10.1080/25739638.2025.2578273

Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM). (2009). *Merkblatt: Bündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe.* BALM. https://www.balm.bund.de/

Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM). (2021). *Struktur der Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs und des Werkverkehrs.* BALM. https://www.balm.bund.de/

Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM). (2024a). *Marktbeobachtung Güterverkehr.* BALM. https://www.balm.bund.de/

Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM). (2024b). *Mautverkehr KOMPAKT:* Jahresausgabe 2023. BALM. https://www.balm.bund.de/

Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM). (2025a). *Mautverkehr KOMPAKT*: Jahresausgabe 2024. BALM. https://www.balm.bund.de/

Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM). (2025b). *Tätigkeitsbericht 2024.* BALM. https://www.balm.bund.de/

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). (2024). *Tätigkeitsbericht 2023: Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes.* BAFA. https://www.bafa.de/

Bundesministerium der Finanzen (BMF). (2024). *Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (SchwarzArbMoDiG).* https://www.bundesfinanzministerium.de/

Burstedde, A. (2021). *LKW-Fahrer werden auch in Deutschland knapp (IW-Kurzbericht Nr. 80).* Institut der deutschen Wirtschaft. https://www.iwkoeln.de/

Camion Pro e.V. (2017). *Informationsfreiheitsanfrage: Verfahren wegen Schwarzarbeit im Güterkraftverkehr.* Antwortdaten auf eine Informationsfreiheitsanfrage. Camion Pro e.V.

Camion Pro e.V. (2020). *Spesen im internationalen Straßengüterverkehr: Analyse der Wettbewerbsverzerrung.* Camion Pro e.V. https://www.camionpro.de/

Camion Pro e.V. (2021). *Insolvenzwelle im deutschen Güterkraftverkehr: Ursachen und Forderungen.* Camion Pro e.V. https://www.camionpro.de/

Council of the European Union. (2025, 9. Dezember). Omnibus I. Council and Parliament strike a deal to simplify sustainability reporting and due diligence requirements and boost EU competitiveness [Pressemitteilung]. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/09/council-and-parliament-strike-a-deal-to-simplify-sustainability-reporting-and-due-diligence-requirements-and-boost-eu-competitiveness/

Cremers, J. (2023). Supporting mobile migrant labour – the role of the trade union movement (Policy Brief I.M.U. No. 7). Hans-Böckler-Stiftung. https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008557/p_mbf_pb_2023_7.pdf

Deutscher Bundestag. (2025). *Drucksache 21/1930: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung.* https://dserver.bundestag.de/btd/21/019/2101930.pdf

Deutsche Rentenversicherung. (o.J.). *Selbstständig oder abhängig beschäftigt – Scheinselbstständigkeit erkennen.* Deutsche Rentenversicherung. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Arbeitnehmer-und-Selbststaendige/03_Selbststaendige/scheinselbststaendigkeit.html

De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2022). *Posted workers in the European Union: Facts and figures.* HIVA-KU Leuven (POSTING.STAT Project VS/2020/0499). https://www.euro.centre.org/publications/detail/4465

DGB/ver.di (2023). DGB und ver.di fordern Sozialmaut – mindestens 1 Cent für Sozialstandards für LKW-Fahrer auf Autobahnraststätten. DGB-Pressemitteilung vom 18. September 2023.

DGB and Fair European Labour Mobility (FELM). (2025). Counselling that crosses borders – for fair work across Europe. DGB/IQ Consult. https://www.fair-labour-mobility.eu/

DGB (German Trade Union Confederation). (2025, 14. März). Position paper: Establishment and financing of an EU counselling network for mobile and migrant workers. DGB. https://www.faire-mobilitaet.de/

Drepper, D., Heck, N., & Horosun, A. (2025, 11. Mai). Die Lkw-Fahrer, die es nicht geben dürfte. *Süddeutsche Zeitung.* https://www.sz.de/li.3243539

European Commission. (2020). *Undeclared work in the EU: Report from the European Platform Tackling Undeclared Work.* Publications Office of the European Union.

European Commission. (2025a). *Internal Market Information System (IMI): Road transport module statistics.* Directorate-General for Mobility and Transport. https://ec.europa.eu/

European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport. (2025b). *Study on the availability of suitable rest facilities for professional drivers and of secured parking facilities, as well as on the development of safe and secure parking facilities in the EU: Final report.* Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2832/7101639

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). (2002). *Scandal over illegal employment of east European lorry drivers.* Eurofound. https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/scandal-over-illegal-employment-east-european-lorry-drivers

European Labour Authority (ELA). (2021). Framework for action on road transport. ELA. https://www.ela.europa.eu/

European Labour Authority (ELA). (2023). *Cooperation obligations and practices in the enforcement of EU rules on international road transport in the EU.* ELA. https://www.ela.europa.eu/

European Labour Authority (ELA). (2025). *Annual activity report 2024.* ELA. https://www.ela.europa.eu/

Eurostat. (2024). First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship [Datensatz]. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resocc/default/table, https://doi.org/10.2908/migr_resocc

Eurostat. (2025a). *Road freight transport statistics.* European Commission. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Road_freight_transport_statistics

Eurostat. (2025b). *Road freight transport statistics – cabotage.* European Commission. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Road_freight_transport_statistics_-_cabotage

Faire Mobilität. (2023). *Lebens- und Arbeitsbedingungen der Lkw-Fahrenden auf Parkplätzen in Deutschland: Erfahrungen aus der Beratungspraxis von Faire Mobilität.* DGB. https://www.faire-mobilitaet.de/fachinformationen/brancheninformationen/internationaler-strassentransport/arbeitsbedingungen/

Faire Mobilität (2025). Fair Mobility in Numbers/Faire Mobilität in Zahlen 2024. April 2025. https://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns/faire-mobilitaet-in-zahlen/

Grimm, C. (2024). Schattenwirtschaft: Zoll fehlen über 2000 Beamte im Kampf gegen Schwarzarbeit. Augsburger Allgemeine, 29. Juli 2024. https://www.augsburger-allgemeine.de/wirtschaft/schattenwirtschaft-zoll-fehlen-ueber-2000-beamte-im-kampf-gegen-schwarzarbeit-102924229

Heinz, D. (2025). Soziale Reproduktion zwischen Raststätten: Migrantische Arbeit und kollektive Handlungsmacht im transnationalen Straßengüterverkehr. PROKLA, 55(3), 483–503. https://doi.org/10.32387/prokla.v55i220.2200

Helwing-Hentschel, V. (2025). Contested power structures in global logistics networks: Insights from the 2023 truck driver protests in Germany. *Case Studies on Transport Policy, 21, 101543.* https://doi.org/10.1016/j.cstp.2025.101543

Hilal, N. (2008). Unintended effects of deregulation in the European Union: *The case of road freight transport.* Sociologie du Travail, 50 (Suppl. 1), e19–e29. https://doi.org/10.1016/j.soctra.2008.07.002

International Road Transport Union (IRU). (2023). *European driver shortage report 2022: Intelligence briefing summary.* IRU. https://www.iru.org/

International Road Transport Union (IRU). (2024). *Driver shortage report 2023, freight – global: Intelligence briefing summary.* IRU. https://www.iru.org/

International Road Transport Union (IRU). (2025). *Global truck driver shortage report 2024: Intelligence briefing summary.* IRU. https://www.iru.org/

Koalitionsvertrag 2025. (2025). Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. https://www.koalitionsvertrag2025.de/

Kocher, E., & Potocka-Sionek, N. (2022). *Rechtsfragen beim Einsatz polnischer Betreuungskräfte (Live-ins) in Deutschland durch Vermittlung polnischer Agenturen.* Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer. https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/analysen/rechtsfragen-beim-einsatz-polnischer-betreuungskraefte-live-ins-in-deutschland-durch-vermittlung-polnischer-agenturen-2124804

Lee, K.-H., Groschopf, W., & Mossyrsch, A. (2022). Modern slavery and working conditions in the European trucking industry: A growing threat to supply chain resilience. In S. Kummer, T. Wakolbinger, L. Novoszel, & A. M. Geske (Hrsg.), *Supply chain resilience: Insights from theory and practice* (S. 65–73). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-95401-7_6

Pitz, L. (2026, 1. April). A win that shouldn't have been necessary: First successful disciplinary complaint against BAFA for unfair treatment of complainants under the LkSG. European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR). https://www.ecchr.eu/

Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. (2024). Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung verhindern: Branchenspezifische Analyse – Anzeichen erkennen & handeln (3. Aufl., Reinigung und Straßentransport). Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg DGB/VHS e.V. https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). (2006). *Programmawet van 27 december 2006: Oprichting van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.* https://www.siod.belgie.be/

Stichting Normering Flexwonen (SNF). (2025). *Norm voor huisvesting van arbeidsmigranten: Versie 12.1.* https://www.normeringflexwonen.nl/

Van Gardingen, I., & Atema, E. (2023). *Widespread exploitation in the EU road transport industry: The case of Central Asian truck drivers.* Road Transport Due Diligence (RTDD).

ver.di (2022). Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zur Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Mai 2022: Arbeitsbedingungen von Berufskraftfahrerinnen und Berufskraftfahrern. Ausschussdrucksache 20(15)51-D.

Weirich, A., & Wahl, M. (2025). *Arbeitsbedingungen im internationalen Straßentransport in Deutschland: Entsendung von Drittstaatsangehörigen. Faire Mobilität.* https://www.faire-mobilitaet.de/dgb-fm-fileadmin/dateien/Dokumente/Internationaler-Stra%C3%9Fentransport/Fachinformationen/Dossier_Arbeitsbedingungen_Entsendung_06_25_barrierefrei.pdf

Rechtsquellen

Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG), BGBl. I 2021 S. 2959.

Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen. ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1–6.

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. 35–39.

Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems. ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11–31.

Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen. ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 16–24.

Richtlinie (EU) 2020/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor. ABl. L 249 vom 31.7.2020, S. 49–65.

Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CSDDD). ABl. L, 2024/1760, 5.7.2024.

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. 1–44.

Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I). ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6–16.

Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1–123.

Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1–42.

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. 72–87.

Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr. ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 1–33.

Verordnung (EU) 2020/1054 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, Mindestfahrtunterbrechungen sowie täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 hinsichtlich der Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern. ABl. L 249 vom 31.7.2020, S. 1–18.

Verordnung (EU) 2020/1055 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009, (EG) Nr. 1072/2009 und (EU) Nr. 1024/2012 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Kraftverkehrssektor. ABl. L 249 vom 31.7.2020, S. 17–48.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung). ABl. C 202 vom 7.6.2016.

Recht-sprechung

Gerichtshof der Europäischen Union. (1999). Centros Ltd gegen Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Rechtssache C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126.

Gerichtshof der Europäischen Union. (2003). Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam gegen Inspire Art Ltd, Rechtssache C-167/01, ECLI:EU:C:2003:512.

Gerichtshof der Europäischen Union. (2007). The International Transport Workers' Federation und The Finnish Seamen's Union gegen Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti, Rechtssache C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772.

Gerichtshof der Europäischen Union. (2018). Altun u. a., Rechtssache C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63.

Gerichtshof der Europäischen Union. (2020). AFMB Ltd u. a. gegen Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank, Rechtssache C-610/18, ECLI:EU:C:2020:565.

Gerichtshof der Europäischen Union. (2024, 4. Oktober). Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-541/20 bis C-555/20: Litauen u. a. gegen Parlament und Rat (Mobilitätspaket) [Pressemitteilung Nr. 173/24]. https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2024-10/cp240173en.pdf

Impressum

Herausgeberin
Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, zugleich Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus
– Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer –
im Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration
Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer

Auftraggeberin
Diese Studie wurde im Auftrag der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer vergeben und durchgeführt.
Internet: www.eu-gleichbehandlungsstelle.de

Gleichbehandlungsstelle
EU-Arbeitnehmer
www.eu-gleichbehandlungsstelle.de

Autor
Giulio Benedetti, Ph. D., Universität Maastricht

Druck und Herstellung
Hausdruckerei des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn

Gestaltung
Scholz & Friends Berlin GmbH
Litfaß-Platz 1 | 10178 Berlin

Bildnachweis
iStock / Bim / Titelfoto (Vorder- und Rückseite)

Stand
Oktober 2026

Hinweis zur Öffentlichkeitsarbeit
Diese Publikation wird von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer – im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



www.eu-gleichbehandlungsstelle.de

x.com/IntegrationBund
instagram.com/integrationsbeauftragte