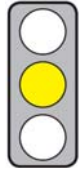


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten sollen besser durchgesetzt sowie Verwaltungs- lasten für Straßenverkehrsunternehmen und Kontrollbehörden verringert werden.

Betroffene: Straßenverkehrsunternehmen, Kraftfahrer, Kontrollbehörden



Pro: (1) Die wirksamere Kontrolle von Lenk- und Ruhezeiten erhöht die Verkehrssicherheit.

(2) Der Fernabruf von Fahrtenschreiberdaten kann Kosten sparen.

Contra: (1) Der Verzicht auf den Nachweis von Ruhezeiten erhöht das Missbrauchsrisiko.

(2) Das Verbot für Verkehrsunternehmen, Fahrtenschreiber selbst in eigene Fahrzeuge einzubauen, ist unverhältnismäßig.

(3) Die Verordnung muss festlegen, welche Daten durch Fernabruf übertragen werden dürfen.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 451 vom 19. Juli 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 **über das Kontrollgerät im Straßenverkehr** und der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr.

Kurzdarstellung

Hinweis: Seitenangaben beziehen sich auf den Verordnungsvorschlag KOM(2011) 451. Artikelangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf die Verordnung (EWG) Nr. 3821 in Form der vorgeschlagenen Änderungen.

► Hintergrund und Ziele

- Die Lenk- und Ruhezeiten von Kraftfahrern im Straßengüter- und -personenverkehr sind reguliert [Verordnung (EG) Nr. 561/2006], um
 - die Sicherheit im Straßenverkehr zu erhöhen,
 - die Arbeitsbedingungen der Kraftfahrer zu verbessern und
 - faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Straßenverkehrsunternehmen sicherzustellen.
- „Fahrtenschreiber“ sind in Straßenfahrzeuge einzubauende Geräte zur Kontrolle von Lenk- und Ruhezeiten [Verordnung (EWG) Nr. 3821/85], die Daten über Fahrten und Arbeitszeiten des Fahrers aufzeichnen.
 - Die 1985 eingeführten analogen Fahrtenschreiber erfassen Daten auf Papier („Schaublätter“).
 - Die 2006 eingeführten digitalen Fahrtenschreiber erfassen Daten auf Chipkarten („Fahrerkarten“).
- Laut Kommission werden bei ca. 25% der in der EU kontrollierten Fahrzeuge manipulierte Fahrtenschreiber, Schaublätter oder Fahrerkarten festgestellt (S. 2).
- Die Kommission will durch die Änderung der Verordnungen Nr. 3821/85 und Nr. 561/2006
 - die Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten besser durchsetzen und
 - die Verwaltungslasten für Straßenverkehrsunternehmen und Kontrollbehörden verringern.

► Anwendungsbereich

- Betroffen sind Straßenfahrzeuge (Art. 2 Abs. 1 Verordnung Nr. 561/2006)
 - zur Güterbeförderung mit einer zulässigen Höchstmasse (inkl. Nutzlast) über 3,5 Tonnen oder
 - zur Beförderung von mehr als 9 Personen (inkl. Fahrer).
- Die Mitgliedstaaten können Ausnahmen (Art. 3; Art. 13 und 14 Verordnung Nr. 561/2006) u. a. für Fahrzeuge erlauben, die
 - nur in einem Umkreis von höchstens 100 km vom Unternehmensstandort fahren,
 - eine zulässige Höchstmasse (inkl. Nutzlast) bis zu 7,5 Tonnen haben und
 - von Handwerkern oder zur Güterbeförderung mit Gas- oder Elektroantrieb benutzt werden.

► Intelligente Fahrtenschreiber

- Digitale Fahrtenschreiber sollen durch technische Verbesserungen bis 2017 zu „intelligenten Fahrtenschreibern“ weiterentwickelt werden.
- „Intelligente Fahrtenschreiber“ zeichnen durch die Anbindung an ein globales Satellitennavigationssystem (GNSS) den Fahrzeugstandort zu Beginn und am Ende eines Arbeitstages auf, um die Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten besser kontrollieren zu können (Art. 4; Erwägungsgrund 5).
- Kontrollbehörden können Fahrtenschreiberdaten während der Fahrten abrufen („Fernkommunikation“), um „unnötige Straßenkontrollen“ (S. 6) zu vermeiden (Art. 5).
- „Intelligente Fahrtenschreiber“ haben eine harmonisierte Schnittstelle, durch die Anwendungen für intelligente Verkehrssysteme (IVS) auf die aufgezeichneten Daten zugreifen können (Art. 6).

- IVS sind Systeme, die den Straßenverkehr durch Informations- und Kommunikationstechnologien (z. B. über Satelliten) unterstützen. Dadurch sollen u. a. die Verkehrssicherheit erhöht und der Verkehrsfluss verbessert werden.
- Beispiele für IVS sind elektronische Notrufsysteme (eCall), die bei Unfällen automatisch Daten per Funk vom Fahrzeug an eine Notrufstelle senden, sowie Systeme, mit denen der Standort von Gütern abgefragt werden kann (eFreight) und Echtzeitdaten über die Beschaffenheit des Straßennetzes bereitgestellt werden (s. [CEP-Analyse](#) zu IVS).

► Fahrerkarten

- Um die Nutzung mehrerer Fahrerkarten durch einen Fahrer zu verhindern, werden Fahrerkartendaten (Fahrername, Geburtsort und -datum, Führerscheinnummer, Ausstellungsland, Status der Fahrerkarte)
 - in nationalen elektronischen Registern gespeichert und
 - zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht. (Art. 26)
- Ab 19. Januar 2018 wird die Fahrerkarte in den Führerschein integriert, da dies laut Kommission vor Missbrauch abschreckt. Hierzu wird die Kommission bis Ende 2011 eine Änderung der Führerschein-Richtlinie (2006/126/EG) vorschlagen. (Art. 27)

► Einbau nur durch zugelassene „Installateure“ und Werkstätten

- Fahrtenschreiber dürfen nur von „Installateuren“ oder Werkstätten eingebaut, überprüft und repariert werden, die von den Mitgliedstaaten zugelassen und zertifiziert worden sind (Art. 19 Abs. 1).
- Zugelassene „Installateure“ oder Werkstätten werden regelmäßig und unangekündigt kontrolliert (Art. 19 Abs. 3). Bei Verstößen kann ihnen die Zulassung wieder entzogen werden (Art. 19 Abs. 6).
- Zur Vermeidung von Interessenkonflikten dürfen Verkehrsunternehmen, die eine zugelassene Werkstatt unterhalten, Fahrtenschreiber nicht in eigene Fahrzeuge einbauen und diese einrichten (Art. 19 Abs. 4).

► Benutzungsregeln und Sanktionen

- Fahrer müssen für jeden Tag, an dem sie lenken, ab der Fahrzeugübernahme ein Schaublatt oder eine Fahrerkarte verwenden (Art. 30 Abs. 1).
- Zeiten, für die keine Tätigkeit aufgezeichnet wurden, gelten als Pausen oder Ruhezeiten. Fahrer müssen tägliche oder wöchentliche Ruhezeiten nicht aufzeichnen, wenn sie sich nicht im Fahrzeug aufhalten. (Art. 30 Abs. 3)
- Es ist verboten (Art. 28 Abs. 2),
 - die auf dem Schaublatt aufgezeichneten oder auf der Fahrerkarte gespeicherten Daten zu verfälschen, zu unterdrücken, zu verschleiern oder zu vernichten,
 - Fahrtenschreiber, Schaublatt oder Fahrerkarte zu manipulieren.
- Verkehrsunternehmen haften für Verstöße ihrer Fahrer (Art. 29 Abs. 3).
- Die Mitgliedstaaten müssen
 - für Verstöße gegen Vorschriften über Fahrtenschreiber wirksame Sanktionen festlegen (Art. 37 Abs. 1),
 - „sehr schwerwiegende Verstöße“ (vgl. Richtlinie 2006/22/EG, Anhang III i.V.m. 2009/5/EG) mit Sanktionen der „höchsten Kategorie“ ahnden, die ihr Straßenverkehrsrecht für Verstöße vorsieht (Art. 37 Abs. 3).

► Datenschutz

- Die Mitgliedstaaten müssen den Schutz personenbezogener Daten nach EU-Datenschutzrecht (Richtlinien 95/46/EG und 2002/58/EG) sicherstellen (Art. 34 Abs. 1 und 2).
- „Intelligente Fahrtenschreiber“ müssen so konstruiert sein, dass sie Datenschutz gewährleisten. Sie dürfen nur Daten verarbeiten, die „unbedingt notwendig“ sind. (Art. 34 Abs. 3)
- Zur Fernkommunikation abgerufen werden dürfen (Art. 5 Abs. 3)
 - nur Daten, die zur gezielten Straßenkontrolle „notwendig“ sind,
 - keine Daten über die Identität des Fahrers, Fahrtstätigkeiten und Geschwindigkeiten.
- Daten müssen spätestens zwei Stunden nach Ende einer Straßenkontrolle gelöscht werden (Art. 5 Abs. 5).

► Zusammenarbeit mit Drittländern

- Seit dem 10. Juni 2010 müssen auch neuzugelassene Fahrzeuge in Nicht-EU-Vertragsstaaten des „Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals“ (AETR) den digitalen Fahrtenschreiber verwenden.
- In einem Fahrtenschreiberforum sollen sich Fachleute aus Mitgliedstaaten und Drittländern über technische Fragen austauschen (Art. 41).

Änderung zum Status quo

- Bisher konnten nur Fahrzeuge von der Verordnung ausgenommen werden, die in einem Umkreis von 50 km vom Unternehmensstandort fahren. Nun wird der Umkreis auf 100 km erhöht.
- Bisher mussten Fahrzeuge für stichprobenartige Straßenkontrollen angehalten werden. Nun können Kontrollbehörden Fahrtenschreiberdaten durch die Fernkommunikation abrufen.
- Bisher mussten Fahrer die Ausgangs- und Endposition der täglichen Arbeitszeit manuell eingeben. Nun erfolgt die Positionsbestimmung automatisch durch ein Satellitennavigationssystem.

- ▶ Bisher mussten Fahrer Führerschein und Fahrerkarte mit sich führen. Nun soll die Fahrerkarte in den Führerschein integriert werden.
- ▶ Neu ist eine harmonisierte Schnittstelle zur Integration digitaler Fahrtenschreiber in die IVS.
- ▶ Neu sind regelmäßige und unangekündigte Kontrollen von zugelassenen „Installateuren“ und Werkstätten.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Der EU-interne Straßenverkehr ist zunehmend transnational. Die Verwendung von Fahrtenschreibern und die dazugehörigen Sozialvorschriften [Verordnung (EG) Nr. 561/2006] werden bereits auf EU-Ebene geregelt. Die Überprüfung der Einhaltung der Sozialvorschriften setzt voraus, dass die Fahrtenschreiber der verschiedenen Mitgliedstaaten interoperabel sind. Eine Rückverlagerung der Vorschriften für Fahrtenschreiber auf die nationale Ebene wäre daher kontraproduktiv.

Politischer Kontext

Seit 1985 wird der analoge Fahrtenschreiber verwendet. Er ist in alten Fahrzeugen nach wie vor im Einsatz. Seit dem 1. Mai 2006 muss in allen neu zugelassenen Fahrzeugen ein digitaler Fahrtenschreiber verwendet werden. Die Kommission hat in ihrem Weißbuch Verkehr [s. [CEP-Analyse](#) zum Weißbuch Verkehr KOM(2011) 144] die Überprüfung der Fahrtenschreiberverordnung angekündigt.

Die Verordnung kommt den Empfehlungen der „Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten“ in der EU („Stoiber-Gruppe“) nach.

In der beiliegenden Mitteilung [KOM(2011) 454] kündigt die Kommission einen Zeitrahmen für die Annahme und Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen an: Annahme des Verordnungsvorschlages (2012), Änderung des Anhangs I B der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 über die technischen Spezifikationen des digitalen Fahrtenschreibers (Ende 2014), Entwicklung „intelligenter Fahrtenschreiber“ (Ende 2016), Einsatz intelligenter Fahrtenschreiber“ (ab 2017).

Die Kommission plant den Beitritt der EU zum AETR-Abkommen als eigenständige Vertragspartei, um die Interessen der EU wirksam vertreten zu können und eine harmonisierte Ausarbeitung der EU-Rechtsvorschriften parallel zu den Entwicklungen des AETR-Abkommens zu ermöglichen.

Stand der Gesetzgebung

19.07.11 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Mobilität und Verkehr

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Verkehr und Tourismus (federführend), Berichterstatterin Silvia-Adriana Țicău (S&D-Fraktion, RO)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: N.N.

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

Art. 91 AEUV

Art der Gesetzgebungszuständigkeit:

Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart:

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die wirksamere Kontrolle der Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten verhindert, dass übermüdete Fahrer am Straßenverkehr teilnehmen und dass Unternehmen ihren Fahrern unangemessene Lenkzeiten aufbürden, um sich so einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Dies **erhöht die Sicherheit im Straßenverkehr**, trägt zum Schutz (unbeteiligter) Dritter bei und verbessert die Arbeitsbedingungen der Berufskraftfahrer.

Die Einführung der Fernkommunikation erhöht die Wirksamkeit von Straßenkontrollen, da wesentlich mehr Fahrzeuge kontrolliert werden können, als durch stichprobenartige Straßenkontrollen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Fernkommunikation kann die Verwaltungskosten der Kontrollbehörden und Unternehmen verringern, da Fahrzeuge für Straßenkontrollen nicht mehr angehalten werden müssen. Es muss aber garantiert sein, dass die eingesetzte Technologie präzise und zuverlässig ist. Denn sonst würden Fahrzeuge, die sich konform verhalten, zu unnötigen Straßenkontrollen angehalten werden, wodurch die Verwaltungskosten der Behörden wiederum ansteigen würden.

Durch unangekündigte Kontrollen von zertifizierten „Installateuren“ und Werkstätten wird das Risiko verringert, dass manipulierte Fahrtenschreiber eingebaut werden. Denn Werkstätten werden sich eher gesetzeskonform verhalten, da sie jederzeit mit einer Kontrolle und bei festgestellter Unregelmäßigkeit mit Sanktionen wie der Entziehung ihrer Zulassung rechnen müssen.

Die automatische Registrierung von Ruhezeiten und der Verzicht auf den Nachweis von Ruhezeiten erleichtern die Handhabung des Fahrtenschreibers und senken die Verwaltungskosten für Unternehmen. Allerdings **erhöhen** sie **das Missbrauchsrisiko**. Denn Fahrer können während ihrer Ruhezeiten sonstige Arbeiten erledigen. Dies läuft den Zielen der Kommission – Erhöhung der Verkehrssicherheit, bessere Arbeitsbedingungen, gleiche Wettbewerbsbedingungen – zuwider und ist ein Rückschritt zur bisherigen Regelung.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Integration einer harmonisierten IVS-Schnittstelle und die Verwendung von Fahrtenschreiberdaten, die für den Straßenverkehr relevant sind, kann die IVS verbessern. IVS-Dienste und -Anwendungen sind geeignet, eine optimierte Fahrtenplanung und einen besseren Verkehrsfluss zu ermöglichen, was Staus und deren Folgekosten verringern würde. Davon gehen positive Impulse auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Einbeziehung der AETR-Vertragsstaaten in die Entwicklung der Fahrtenschreiber gewährleistet, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen aus EU-Mitgliedstaaten und den anderen Vertragsstaaten geschaffen werden. So wird es auch den Unternehmen der Nachbarländer erschwert, Fahrtenschreiber zu manipulieren, um sich einen unlauteren Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf zur Durchführung einer „gemeinsamen Verkehrspolitik“ sowohl generell „zweckdienliche Vorschriften“ als auch spezielle Maßnahmen z. B. zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen (Art. 91 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Da ein erheblicher Teil des betroffenen Güter- und Personenverkehrs zunehmend grenzüberschreitend ist, sind EU-weite Regelungen für Fahrtenschreiber geboten.

Verhältnismäßigkeit

Das Verbot für Verkehrsunternehmen, durch eigene „Installateure“ oder Werkstätten Fahrtenschreiber in eigene Fahrzeuge einzubauen (Art. 19 Abs. 4), **ist unverhältnismäßig**. Die vorgesehenen regelmäßigen Überprüfungen und unregelmäßigen Stichproben sind geeignete und mildere Mittel, um Verstöße aufzudecken und zu verhindern. Daher ist dieser Eingriff in das Grundrecht auf unternehmerische Freiheit (Art. 16 Grundrechte-Charta – GrCh) nicht gerechtfertigt.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Möglichkeit der Kontrollbehörden, Fahrtenschreiberdaten während der Fahrt abzurufen („**Fernkommunikation**“, Art. 5) **ist datenschutzrechtlich problematisch** (Art. 8 GrCh, Richtlinie 95/46/EG). Die allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten, den Schutz personenbezogener Daten sicherzustellen (Art. 34 Abs. 2), das Verbot, bestimmte sensible Daten zu erheben, und die allgemeine Anforderung, dass nur die für eine gezielte Straßenkontrolle „notwendigen“ Daten übertragen werden dürfen (Art. 5 Abs. 3), sind zu unbestimmt. **Die Verordnung muss positiv festlegen, welche Daten übertragen werden dürfen.**

Unbedenklich ist hingegen die Ermittlung von Standortdaten mittels eines Satellitennavigationssystems (Art. 4): Da nur Anfangs- und Endstandorte eines Arbeitstages aufgezeichnet werden, kann kein detailliertes Bewegungsprofil der Fahrer erstellt werden. Hierdurch werden die Grundrechte der Fahrer auf den Schutz ihrer Privatsphäre (Art. 7 GrCh) und personenbezogenen Daten (Art. 8 GrCh) nicht verletzt.

Diese Grundrechte werden auch nicht durch die vorgesehene Interoperabilität von Fahrtenschreibern mit IVS-Anwendungen verletzt (Art. 6), da lediglich deren technische Voraussetzungen, nicht aber ihre tatsächliche Nutzung vorgeschrieben werden sollen.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die datenschutzrechtlichen Bedenken auf EU-Ebene gelten entsprechend für das deutsche Datenschutzrecht.

Zusammenfassung der Bewertung

Die wirksamere Kontrolle der Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten erhöht die Sicherheit im Straßenverkehr. Die Fernkommunikation kann die Verwaltungskosten der Kontrollbehörden und Unternehmen verringern. Der Verzicht auf den Nachweis von Ruhezeiten erhöht das Missbrauchsrisiko. Das Verbot für Verkehrsunternehmen, durch eigene „Installateure“ oder Werkstätten Fahrtenschreiber in eigene Fahrzeuge einzubauen, ist unverhältnismäßig. Die Verordnung muss festlegen, welche Daten durch Fernabruf übertragen werden dürfen.