



Götz Bopp | Frank Faßbender

# Lenk- und Ruhezeiten 2020

Alle Neuerungen aus dem EU-Mobilitätspaket

## Hinführung/Vorwort

---

Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten für Kraftfahrer haben in Europa eine lange Tradition. Erste Regelungen hierzu gab es bereits vor rund 50 Jahren im europäischen Recht. Seit dieser Zeit haben sich sowohl die Güter- und Personenverkehrsmärkte als auch die technischen Möglichkeiten zur Aufzeichnung der Zeiten dynamisch entwickelt. Die letzten größeren gesetzlichen Änderungen in diesem Bereich stammen aus dem Jahr 2014. Mit der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 wurden die Regelungen zum digitalen Fahrtenschreiber umfassend geändert und eine neue Fahrtenschreibergeneration – der sogenannte „Intelligente Fahrtenschreiber“ eingeführt, der in gegenwärtig neu zugelassene Fahrzeuge eingebaut wird.

Auch in den Folgejahren behielt die EU-Kommission die Wettbewerbssituation bei grenzüberschreitenden Beförderungen und die Arbeitsbedingungen der LKW- und Busfahrer im Fokus. Handlungsbedarf ergab sich nicht zuletzt dadurch, dass manche „Schwarze Schafe“ den technologischen Fortschritt für ihre Zwecke nutzen und die korrekte Aufzeichnung der Lenk- und Ruhezeiten durch immer schwieriger aufzudeckende Manipulationen umgehen.

Als Ergebnis einer Untersuchung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung kam die EU-Kommission Ende Mai 2017 (Kommissionsdokument 2017/0122 (COD) vom 31. Mai 2017, Seite 2) zu dem Ergebnis, „dass die Lenkzeiten-Verordnung in Bezug auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Kraftfahrer und die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen nur teilweise wirksam war. [...]“ Und weiter: „Die Hauptprobleme stehen nicht nur mit den Schwachstellen der Vorschriften selbst in Zusammenhang, sondern auch mit einer unzureichenden Durchsetzung und dem Unvermögen, die aufkommenden sozial- und marktpolitischen Herausforderungen mit ihnen zu bewältigen. Das Ziel dieses Vorschlags [...] besteht darin, die ermittelten Schwachstellen zu beseitigen und zu einer Verbesserung der sektoralen Arbeits- und Geschäftsbedingungen beizutragen. Dazu werden bestimmte Vorschriften klarer abgefasst und aktualisiert und wird die Nutzung heutiger und künftiger Fahrtenschreiber weiter perfektioniert, um so eine kostengünstigere Durchsetzung sicherzustellen.“

Die Arbeiten der EU-Kommission mündeten nach umfassenden Untersuchungen und Konsultationen der Mitgliedstaaten im Jahr 2017 in einem Vorschlag für ein Paket aus Verordnungen, Richtlinien und weiteren untergesetzlichen Maßnahmen – dem sogenannten **Mobilitätspaket**. Der erste Teil der Kommissionsvorschläge – also das „Mobilitätspaket Teil I“ – wurde am 31. Mai 2017 vorgestellt und beinhaltet neben Neuregelungen zum Berufs- und Marktzugang für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr sowie zu den Entsenderegelungen für Berufskraftfahrer auch umfassende Änderungen zu den Bestimmungen über Lenkzeiten, Ruhezeiten und Fahrtunterbrechungen sowie deren Aufzeichnung. So enthält es konkrete Änderungen der Lenkzei-

ten-VO (EG) Nr. 561/2006 sowie der Fahrtenstreiber-VO (EU) Nr. 165/2014, welche Gegenstand dieses Buches sind.

Im Rahmen des sich dann anschließenden formellen Rechtsetzungsverfahrens wurde der Kommissionsvorschlag umfassend und in Teilbereichen höchst kontrovers sowohl im Rat zwischen den Mitgliedstaaten als auch im Europäischen Parlament zwischen den Fraktionen diskutiert.

Zentrales Element der Auseinandersetzung war neben der von einigen Mitgliedstaaten geforderten weiteren Liberalisierung des Marktzugangs (insbesondere Ausweitung der Zulässigkeit von Kabotagebeförderungen im Güterverkehr) auch die weitere Flexibilisierung bei den Lenk- und Ruhezeiten bis hin zu der Forderung einiger Mitgliedstaaten, künftig auch das Verbringen der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit im Fahrzeug zuzulassen. Derartige Positionierungen standen in krassem Gegensatz zu den Zielen, mit denen die EU-Kommission in den Gesetzgebungsprozess gestartet war, und machten schnell deutlich, dass der Weg zu neuen Regeln kein leichter werden würde.

Im Rat hatten sich die EU-Mitgliedstaaten am 3. Dezember 2018 auf eine gemeinsame Positionierung zu dem Kommissionsvorschlag, die sogenannte „allgemeine Ausrichtung“, verständigt. Das EU-Parlament legte am 4. April 2019 seinen Standpunkt mit zahlreichen Änderungen in erster Lesung fest. Von Oktober bis Dezember 2019 führten der Rat, die EU-Kommission und das Europäische Parlament Verhandlungen, die schließlich am 11. Dezember 2019 zu einer Einigung führten. Es folgten rechtsförmliche und sprachjuristische Prüfungen, bis schließlich am 7. April 2020 der Rat im schriftlichen Verfahren (Präsenztagungen waren aufgrund der Coronavirus-Pandemie zunächst ausgesetzt worden) diesen Kompromiss in erster Lesung annahm.

Der erzielte Kompromiss stieß jedoch in den Reihen des EU-Parlaments nicht auf ungeteilte Zustimmung, weshalb es in dessen Verkehrsausschuss (TRAN) noch zahlreiche Änderungsanträge gab, deren Tragweite von „kompletter Ablehnung des Pakets“ über ein späteres Inkrafttreten der neuen Regelungen bis hin zu Detailfragen reichte. Letztlich sprach sich der Verkehrsausschuss jedoch mehrheitlich für die unveränderte Annahme des Kompromisstextes aus. Nachdem schließlich das EU-Parlament bei seiner Plenartagung am 8. und 9. Juli 2020 dem ausgehandelten Kompromiss ebenfalls mehrheitlich zustimmte, stand einer Verkündung im Amtsblatt der EU am 31. Juli 2020 und einem Inkrafttreten der neuen Regelungen nichts mehr im Wege. Die Änderungen wurden als „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 Fahrtenstreibern“ im Amtsblatt der EU Nr. L 249 auf Seite 1 ff. veröffentlicht.

# Inhaltsverzeichnis

---

1	<b>Ausweitung des Geltungsbereichs</b> .....	1
2	<b>Ausnahmen</b> .....	5
2.1	<b>Ausnahmen in allen Mitgliedstaaten</b> .....	6
2.1.1	Anpassung der „Handwerkerregelung“ .....	6
2.1.2	Grenzüberschreitender Werkverkehr mit „kleinen“ Fahrzeugen .....	8
2.2	<b>Ausnahmen, die in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden können</b> .....	9
2.2.1	„Inselverkehr“ .....	10
2.2.2	Beförderung von Baumaschinen .....	10
2.2.3	Beförderung von Transportbeton .....	11
2.3	<b>Ausnahmen aufgrund außergewöhnlicher Umstände</b> .....	11
3	<b>Änderungen bei den Wochenruhezeiten</b> .....	13
3.1	<b>Änderungen für alle Fahrer</b> .....	15
3.1.1	Verbot, bestimmte Wochenruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen .....	15
3.1.2	Rückkehrrecht des Fahrers .....	18
3.2	<b>Sonderregel im grenzüberschreitenden Güterverkehr</b> .....	24
3.2.1	Abweichendes Grundsystem: Vier-Wochen-Zeitraum .....	24
3.2.2	Auslandseinsatz zwingend .....	27
3.2.3	„Umgehender“ Verkürzungsausgleich .....	29
3.2.4	Erst zurückkehren, dann ausgleichen! .....	34
3.2.5	Und wie funktioniert das in der Praxis? .....	35
3.3	<b>Gibt es eine dritte Art der Wochenruhezeit?</b> .....	39
4	<b>Sonderregelungen</b> .....	43
4.1	<b>Zulässige Überschreitung der Lenkzeit, um Ruhezeiten an bestimmten Standorten einlegen zu können</b> .....	44
4.2	<b>Ruhezeiten bei Fähr- und Zugüberfahrten</b> .....	49
4.3	<b>Fahrtunterbrechung in der Mehr-Fahrer-Besatzung</b> .....	51
4.4	<b>Anpassungen für den Personenverkehr</b> .....	53
5	<b>Geänderte Aufzeichnungs-, Nachweis- und Mitführipflichten</b> .....	55
5.1	<b>Aufzeichnung von Urlaubs- und Krankheitstagen</b> .....	57
5.2	<b>Aufzeichnung bei Fähr- oder Zugüberfahrten</b> .....	57
5.3	<b>Erfassung von Grenzübertritten</b> .....	57
5.4	<b>Mitführungszeitraum wird Ende 2024 deutlich verlängert</b> .....	58
5.5	<b>Künftig ist unklar(er), was mitführungspflichtig ist</b> .....	59
5.6	<b>Wirkungslose und irreführende Anpassungen</b> .....	61

6	<b>Der neue intelligente Fahrtenschreiber ab 2023</b> .....	65
6.1	<b>Einführung des neuen intelligenten Fahrtenschreibers in Neufahrzeuge</b> .....	66
6.2	<b>Nachrüstpflichten für Bestandsfahrzeuge</b> .....	67
6.3	<b>Zusätzliche Informationen und Daten</b> .....	68
6.4	<b>Weitere Neuerungen des intelligenten Fahrtenschreibers Version 2</b> .....	69
6.4.1	Früherkennung von (illegalen) Eingriffen am Fahrtenschreibersystem .....	69
6.4.2	Fahrtenschreiberdaten für umfassendere Kontrollen nutzbar .....	70
6.4.3	Zusätzliche Speicherkapazitäten und Zwangsumtausch von Fahrerkarten .....	73
6.4.4	Datenschutzrechtliche Anforderungen .....	74
6.4.5	Schnittstelle zu intelligenten Verkehrssystemen .....	74
6.4.6	Ersatz der Plombierung kann durch Kontrolleure erfolgen .....	75
7	<b>Sonstiges</b> .....	77
7.1	<b>Bußgelder, Informationen über Sanktionen</b> .....	78
7.2	<b>Informationen über sichere und gesicherte Parkflächen</b> .....	79
7.3	<b>Verbot von Akkordlöhnen</b> .....	80
7.4	<b>Bericht über die Nutzung autonomer Fahrsysteme</b> .....	80
7.5	<b>Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Informationsaustausch</b> .....	80
7.6	<b>Befugnisse und Pflichten der EU-Kommission</b> .....	81
7.6.1	Delegierte Rechtsakte .....	82
7.6.2	Durchführungsrechtsakte (Komitologieverfahren) .....	82
7.7	<b>Prüfung und Klärung durch die EU-Kommission</b> .....	84
8	<b>Sonderthema analoger Fahrtenschreiber</b> .....	85
8.1	<b>Aufzeichnungen von Urlaub und Krankheit</b> .....	86
8.2	<b>Aufzeichnung von Grenzübertreten</b> .....	86
8.3	<b>Klarstellung, wie Fähr- und Zugüberfahrten dokumentiert werden</b> .....	87
8.4	<b>Pflicht zur Umrüstung auf einen intelligenten Fahrtenschreiber</b> .....	87
	<b>Serviceteil</b>	
	<b>Anhang</b> .....	90
	<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	149

## 3.1 Änderungen für alle Fahrer

Die in diesem Kapitel beschriebenen Änderungen gelten für alle Fahrer, die direkt der VO (EG) Nr. 561/2006 unterliegen. Für Fahrer, die ausschließlich dem Fahrpersonalgesetz und der Fahrpersonalverordnung unterliegen und Lenk- und Ruhezeiten „nach Maßgabe der Artikel 4, 6 bis 9 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006“ einhalten müssen, gelten die Regelungen noch nicht, da zunächst im nationalen Recht ein juristischer Bezug zu den Änderungen hergestellt werden muss.

### Unveränderte Regelungen

Bevor die Änderungen erläutert werden, noch kurz zu den Punkten, die **unverändert geblieben** sind: Dies gilt für **alle täglichen Ruhezeiten**. Diese können weiterhin beliebig verlängert und so bei hinreichender Dauer zu einer Wochenruhezeit werden. Außerdem können reduzierte und regelmäßige Tagesruhezeiten (oder der zweite Teil einer gesplitteten) weiterhin verlängert werden, um den Ausgleich

einer reduzierten Wochenruhezeit umzusetzen. Bei den **wöchentlichen Ruhezeiten** ändert sich in Sachen Mindestlänge und Verteilung innerhalb der Kalender- und Doppelwoche ebenso nichts. Es bleibt beim bekannten Schema, wonach in einer Doppelwoche mindestens zwei regelmäßige oder, wenn eine Verkürzung auf bis zu 24 Stunden in Anspruch genommen wird, in der anderen Woche mindestens

eine regelmäßige Wochenruhezeit eingelegt werden muss. Der Ausgleich einer Verkürzung muss auch künftig am Stück bis Sonntag 24 Uhr der dritten Folgewoche eingelegt worden sein, indem eine andere Ruhezeit entsprechend verlängert wurde. Auch bei den **maximalen Arbeits- bzw. Lenkzeiten** pro Arbeitstag und pro Woche bzw. pro Doppelwoche hat sich nichts geändert.

### 3.1.1 Verbot, bestimmte Wochenruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen

Da für in Deutschland arbeitende/beschäftigte Fahrer und hier ansässige Unternehmen bereits seit Mai 2017 das **Verbot, die regelmäßigen Wochenruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen**, ausdrücklich im Fahrpersonalgesetz verankert wurde, ist diese nun auch direkt aus dem Verordnungstext herauslesbare Vorschrift keine wirkliche Neuerung. Nur in den Staaten, die bislang noch nicht vollumfänglich auf das Urteil C-102/16 des Europäischen Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017 reagiert haben, bedeutet diese Regelung quasi eine Veränderung der Rechtslage.

Eine generelle Neuerung ist jedoch die **Pflicht der Unternehmen** künftig für „alle“ mit der **Unterbringung außerhalb des Fahrzeugs verbundenen Kosten aufkommen** zu müssen. Vor allem unter sozialen Gesichtspunkten, aber auch deshalb wäre es optimal, wenn der Fahrer für die regelmäßigen oder „längeren“ Wochenruhezeiten stets an seinen Wohnsitz zurückkehrt.



## Sonderregelungen

### Zusammenfassung

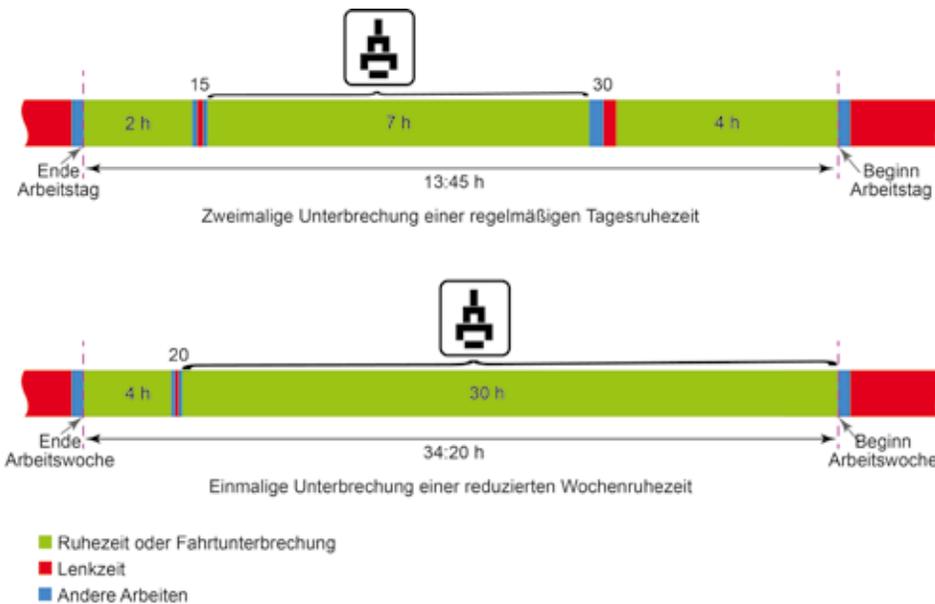
Neben den großen Änderungen, die alle Fahrer und Disponenten im täglichen Betrieb betreffen, wurden an verschiedenen Stellen auch Regelungen geändert, die nicht jeder täglich in Anspruch nimmt, die jedoch in bestimmten Situationen eine zentrale Bedeutung erlangen können, und daher hier nicht zu kurz kommen sollen. Es geht um die Möglichkeit, die Lenkzeit zulässigerweise zu verlängern, Änderungen im Zusammenhang mit der Nutzung eines Zugs oder Fährschiffs sowie um die Fahrtunterbrechung bei der Mehrfahrerbesatzung.

- 4.1 **Zulässige Überschreitung der Lenkzeit, um Ruhezeiten an bestimmten Standorten einlegen zu können – 44**
- 4.2 **Ruhezeiten bei Fähr- und Zugüberfahrten – 49**
- 4.3 **Fahrtunterbrechung in der Mehr-Fahrer-Besatzung – 51**
- 4.4 **Anpassungen für den Personenverkehr – 53**

## 4.2 Ruhezeiten bei Fähr- und Zugüberfahrten

Die Vorschriften zur Unterbrechung von Ruhezeiten im Zusammenhang mit Fähr- oder Eisenbahnfahrten im Artikel 9 Absatz 1 der VO (EG) Nr. 561/2006 werden präzisiert und erweitert. Künftig gilt die Sonderregelung auch dann, wenn **reduzierte oder regelmäßige Wochenruhezeiten** eingelegt werden, wobei **besondere Voraussetzungen** gelten, wenn eine **regelmäßige Wochenruhezeit** durch die „Überfahrt“ unterbrochen wird.

Auch wenn sich viele Betroffene eine Flexibilisierung gewünscht hätten, darf die Ruhezeit weiterhin insgesamt nur ein oder zwei Mal unterbrochen werden und auch an der maximalen Gesamtdauer der Unterbrechung von einer Stunde hat sich nichts geändert (▣ Abb. 4.5). Durch die Novelle wurden auch redaktionelle Änderungen am Text vorgenommen, die zumindest für die Anwender aber keine Veränderung zur Folge haben.



▣ **Abb. 4.5** Durch Fähr- oder Zugfahrten unterbrochene Ruhezeiten

Bislang musste dem Fahrer **eine Schlafkabine**<sup>1</sup> oder ein **Liegeplatz** zur Verfügung stehen, um regelmäßige oder gesplittete Tagesruhezeiten legal unterbrechen zu können. Künftig

<sup>1</sup> Ggf. können Experten eindeutige und objektive Kriterien benennen, die eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Kabinen und Kojen ermöglichen. Populärwissenschaftlich werden Kojen als mit Schlafgelegenheit(en) ausgestattete Räume ganz unterschiedlicher Größe beschrieben, wobei es sich in der Regel um Mehr-Bett-„Zimmer“ handelt. Beim Begriff Kabine schwingt ein mehr an Privatheit und ein weniger an „Rustikalität“ mit. Da wohl aber auch Abteile in Eisenbahnwaggons als Kabinen angesehen werden, kann nicht unbedingt behauptet werden, dass eine luxuriösere Ausstattung oder der Verzicht auf Zimmergenossen stets belastbare Kriterien für die Abgrenzung der Kabine zur Koje sind. Wobei ja auch noch der Liegeplatz genannt ist, der im Eisenbahnwesen das Pendant zur Schlafkoje an Bord eines Schiffes darstellen könnte. Und auf Fähren/Schiffen werden sicherlich in einigen Fällen auch Zwei- oder Vier-Personen-Kabinen buchbar sein. Kurzum: Wenn eine regelmäßige Wochenruhezeit teilweise an Bord einer Fähre oder auf der Schiene verbracht wird, muss eine Schlafkabine her. Vielleicht definiert ja Artikel 8 Absatz 8 die Schlaf-

### KAPITEL III HAFTUNG VON VERKEHRSUNTERNEHMEN

#### Artikel 10

(1) Verkehrsunternehmen dürfen beschäftigten oder ihnen zur Verfügung gestellten Fahrern keine Zahlungen in Abhängigkeit von der zurückgelegten Strecke, der Schnelligkeit der Auslieferung und/oder der Menge der beförderten Güter leisten, auch nicht in Form von Prämien oder Lohnzuschlägen, falls diese Zahlungen geeignet sind, die Sicherheit im Straßenverkehr zu gefährden, und/oder zu Verstößen gegen diese Verordnung verleiten.

(1) Verkehrsunternehmen dürfen angestellten oder ihnen zur Verfügung gestellten Fahrern keine Zahlungen in Abhängigkeit von der zurückgelegten Strecke und/oder der Menge der beförderten Güter leisten, auch nicht in Form von Prämien oder Lohnzuschlägen, falls diese Zahlungen geeignet sind, die Sicherheit im Straßenverkehr zu gefährden und/oder zu Verstößen gegen diese Verordnung ermutigen.

(2) Das Verkehrsunternehmen organisiert die Arbeit der in Absatz 1 genannten Fahrer so, dass diese die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 sowie des Kapitels II der vorliegenden Verordnung einhalten können. Das Verkehrsunternehmen hat den Fahrer ordnungsgemäß anzuweisen und regelmäßig zu überprüfen, dass die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 und Kapitel II der vorliegenden Verordnung eingehalten werden.

(3) Das Verkehrsunternehmen haftet für Verstöße von Fahrern des Unternehmens, selbst wenn der Verstoß im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates oder eines Drittstaates begangen wurde.

Unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, Verkehrsunternehmen uneingeschränkt haftbar zu machen, können die Mitgliedstaaten diese Haftung von einem Verstoß des Unternehmens gegen die Absätze 1 und 2 abhängig machen. Die Mitgliedstaaten können alle Beweise prüfen, die belegen, dass das Verkehrsunternehmen billigerweise nicht für den begangenen Verstoß haftbar gemacht werden kann.

(4) Unternehmen, Verlader, Spediteure, Reiseveranstalter, Hauptauftragnehmer, Unterauftragnehmer und Fahrervermittlungsagenturen stellen sicher, dass die vertraglich vereinbarten Beförderungszeitpläne nicht gegen diese Verordnung verstoßen.

(5)

- a) Ein Verkehrsunternehmen, das Fahrzeuge einsetzt, die unter die vorliegende Verordnung fallen und die mit einem Kontrollgerät ausgestattet sind, das dem Anhang I B der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 entspricht, stellt Folgendes sicher:
  - i) Alle Daten werden von dem Bordgerät und der Fahrerkarte so regelmäßig heruntergeladen, wie es der Mitgliedstaat vorschreibt; diese relevanten Daten werden in kürzeren Abständen heruntergeladen, damit sichergestellt ist, dass alle von dem Unternehmen oder für das Unternehmen durchgeführten Tätigkeiten heruntergeladen werden;
  - ii) alle sowohl vom Bordgerät als auch von der Fahrerkarte heruntergeladenen Daten werden nach ihrer Aufzeichnung mindestens zwölf Monate lang aufbewahrt und