

## **Lenk- und Ruhezeiten – Den Bedürfnissen von Busfahrern und Fahrgästen gerecht werden**

*Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo) ist der Spitzenverband der privaten Omnibusbranche in der Bundesrepublik Deutschland. Er vertritt auf Bundesebene und im internationalen Bereich die gewerbepolitischen und fachlichen Interessen von rund 3.000 Busunternehmen, die sich im Öffentlichen Personennahverkehr, in der Bustouristik und im Busfernlinienverkehr engagieren und unter dem Dach des bdo zusammengeschlossen haben.*

### **I. Ausgangssituation**

Derzeit werden die Lenk- und Ruhezeiten sowohl für den Personenverkehr als auch für den Güterverkehr in einer gemeinsamen Verordnung (VO (EG) Nr. 561/2006) geregelt. Das Fehlen eigenständiger Regeln für den Personenkraftverkehr hatte in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Wünsche der Fahrgäste nicht mehr in dem Maße berücksichtigt werden konnten, wie die Busunternehmen dies gerne gewährleisten würden.

Der bdo setzt sich daher schon seit Jahren dafür ein, dass diese Missstände behoben und für den Personenverkehr eigenständige Sozialvorschriften erlassen werden, um so den Bedürfnissen von Busfahrerinnen und Busfahrern sowie Fahrgästen und Unternehmen gerecht zu werden.

Während das Gesamtplenium des Europäischen Parlamentes die Problemstellung erkannt und sich im Jahre 2012 für eine Flexibilisierung der bestehenden Lenk- und Ruhezeitenregelungen für Busfahrer ausgesprochen hatte, konnte sich der damalige Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer leider im Verkehrsministerrat und gegenüber der Europäischen Kommission nicht durchsetzen. Die damaligen Debatten waren auch von einer starken Einflussnahme seitens ver.di und deren europäischen Mitstreitern (ETF) geprägt; dies interessanterweise obwohl ver.di bei unseren touristischen Klein- und Kleinstunternehmen nahezu keinen Organisationsgrad aufweist.

Die Vorschläge der EU-Kommission zum Mobility Package zeigen auch jetzt wieder, dass diese in erster Linie den Güterverkehr bei den Sozialvorschriften für Berufskraftfahrer im Auge hat. Sowohl die Pressemitteilung der EU-Kommission als auch die Auskünfte der Verkehrskommissarin Bulc im EU-Parlament enthielten keine Ausführungen zu den Besonderheiten und Hintergründen beim Personenverkehr. Der bdo befürchtet daher, dass der Personenverkehr auch bei einer erneuten Überarbeitung der Lenk- und Ruhezeiten-Regelungen wieder „unter die Räder kommen könnte“.

### **II. Position des bdo**

Die EU-Verordnung 561/2006 ist auf den Güterverkehr und die diesem immanente Notwendigkeit des möglichst schnellen Transports von Waren von A nach B zugeschnitten. Die



Beförderung von Personen ist aber etwas grundsätzlich anderes („A Passenger is not a Parcel“). Busfahrgäste lassen sich nicht disponieren wie Waren; ihre Bedürfnisse und Ansprüche sind vielfältig. Kein Fahrgast hat Verständnis für eine Lenkzeitpause auf einem überfüllten Rastplatz, wenn sich eine lohnende Sehenswürdigkeit nur 20 km entfernt befindet, die Verordnung dies aber starr vorgibt (sogar die Reihenfolge der einzulegenden Pausen wird vorgeschrieben; erst 15 Minuten, danach 30 Minuten).

Während es unter der vorhergehenden Verordnung 3820/85 für einen Fahrer möglich war, 12 Tage hintereinander zu fahren (bei vielen Rundreisen werden nur am An- und Abreisetag lange Touren gefahren, an den anderen Tagen beträgt der Tagesstreckendurchschnitt häufig nur 200 km), ist dies nun nur noch unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich. Diese Voraussetzungen führen dazu, dass z. B. ein Busunternehmen mit nur einem Fahrer innerhalb von 12 Tagen von Berlin nach Norwegen und zurück fahren darf, aber im Gegensatz dazu der Unternehmer für eine siebentägige Rundreise durch den Bayrischen Wald einen zweiten Fahrer einsetzen muss. Die Verordnung 561/2006 sieht vor, dass man nur dann mehr als sechs Tage hintereinander fahren darf, wenn mindestens 24 Stunden der Tour im Ausland verbracht werden. Der Sinn dieser Voraussetzung ist nicht nachvollziehbar und absolut praxisfremd. Insbesondere ist nicht belegbar, dass eine solche Regelung in irgendeiner Form einen Beitrag zur Verkehrssicherheit leistet.

Der Bus ist das sicherste Verkehrsmittel, Unfallstatistiken belegen dies. Hervorragend ausgebildete Berufskraftfahrer befördern die Fahrgäste zuverlässig an ihren jeweiligen Zielort. Dem deutschen Omnibusgewerbe geht es mit seiner Forderung nach eigenständigen Sozialvorschriften nicht um eine Ausdehnung der Lenkzeiten oder eine generelle Verkürzung der Ruhezeiten, sondern um mehr Flexibilität in der Ausgestaltung. Die Flexibilisierung soll keinesfalls zu Lasten der Sicherheit und der Erholungsphasen des Fahrpersonals gehen. Im Gegenteil: die Sicherheit des Busverkehrs ist ein bedeutender Imagebestandteil und hat für alle bdo-Mitgliedsunternehmen oberste Priorität. Mehr Flexibilität dient zunächst dem Interesse der Kunden. Sie wirkt sich allerdings auch positiv auf die Fahrer aus.

Bei einer flexibleren Handhabung der Lenk- und Ruhezeitenregelungen würde die Stressbelastung für Busfahrer durch eine gesteigerte Zufriedenheit der Reisegäste abnehmen. Zudem würde es durch mehr Flexibilität ermöglicht, die Ruhezeiten stärker nach den Wünschen der Fahrer zu disponieren.

Gegenwärtig sehen sich Busfahrer häufig kriminalisiert. Der permanente Druck, sehr starre Lenk- und Ruhezeitenregelungen genauestens einhalten zu müssen und die damit verbundenen Strafen, leisten einen erheblichen Beitrag zur Stressbelastung der Fahrer.

Somit würden flexiblere Lenk- und Ruhezeiten auch ganz maßgeblich den Busfahren zugutekommen.

Die EU-Kommission hat im Rahmen ihrer seit langem angekündigten „Europe on the Move“-Initiative kürzlich mehrere Gesetzesvorschläge unter der Bezeichnung „**Mobility Package**“ vorgestellt.

Der Vorschlag zur flexibleren Gestaltung der wöchentlichen Ruhezeit in einem Vier-Wochen-Zeitraum, weist nach Ansicht des bdo vom Grundsatz her in die richtige Richtung.

Die wöchentliche Ruhezeit soll innerhalb eines Zeitraums von vier aufeinanderfolgenden Wochen flexibler gehandhabt werden können, indem statt vier regelmäßigen wöchentlichen



Ruhezeiten auch zwei reduzierte wöchentliche Ruhezeiten (mindestens 24 Stunden) und zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten (mindestens 45 Stunden) eingelegt werden können. Allerdings setzt dies voraus, dass der Ausgleich für eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit zusammen mit einer regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit innerhalb von drei Wochen erfolgt. Dies würde für unsere Unternehmen eine deutliche Verschlechterung zur jetzigen Situation darstellen (siehe unten).

Nach unserer Einschätzung greifen die Vorschläge auch ansonsten zu kurz und bedürfen nun einer intensiven weiteren Diskussion. Die speziellen Verhältnisse des Straßenpersonenverkehrs müssen angemessen einbezogen werden.

Ebenso sollten die Sozialvorschriften auch die Auswirkungen der Digitalisierung umfassen. Es gilt dabei, die gesetzlichen Regelungen fit für die Zukunft zu machen. Das automatisierte Fahren wird den Berufsalltag von Kraftfahrern verändern. Darauf gilt es vorbereitet zu sein. Schon jetzt leisten Fahrassistenzsysteme einen erheblichen Beitrag zur Verkehrssicherheit und zur Entlastung der Fahrer. Dieser Umstand muss auch im Hinblick auf eine Flexibilisierung der Lenk- und Ruhezeitenregelungen berücksichtigt werden.

In Anbetracht der nach Vorstellung des Mobility Package anstehenden Beratungen sind nach Auffassung des bdo insbesondere folgende Punkte in Bezug auf die Lenk- und Ruhezeitenregelungen zu berücksichtigen:

### **1. 12-Tage-Regelung**

Die bestehende sog. modifizierte 12-Tage-Regelung ist praxisfern und wird daher von den Busunternehmen weniger angewendet als die vormalige 12-Tage-Regelung. Bei der letzten Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006, die von langen Debatten geprägt war, sind die Belange des Busgewerbes unberücksichtigt geblieben.

So ist am 11. April 2007 die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 in Kraft getreten. Im Rahmen der Novellierung wurden wesentliche und bewährte Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 geändert bzw. gestrichen. Besonders dramatisch wirkte sich für die Bustouristik der Wegfall der sogenannten 12-Tage-Regelung aus.

Das deutsche Omnibusgewerbe hat sich während des gesamten Novellierungsverfahrens vehement gegen die Abschaffung der 12-Tage-Regelung ausgesprochen und frühzeitig auf befürchtete negative Auswirkungen hingewiesen.

Ergebnis dieser Bemühungen war zumindest die Wiedereinführung einer sogenannten modifizierten 12-Tage-Regelung, die am 4. Juni 2010 in Kraft trat.

Seit der Einführung der modifizierten 12-Tage-Regelung sind zwar im grenzüberschreitenden Personenverkehr wieder bis zu zwölf tägige Busreisen möglich. Nach und vor einer Fahrt, die länger als 6 x 24 Stunden dauert, sind jeweils reguläre Wochenruhezeiten von 45 Stunden einzuhalten. Innerhalb eines 4-Wochenzeitraums sind insgesamt 140 Stunden Wochenruhezeit einzuhalten.

Es ist jedoch unverständlich, weshalb die heutige Regelung des Artikel 8 Absatz 6a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zwingend vorsieht, 24 Stunden im Ausland zu verbringen (s.o.).



Durch diese Beschränkung auf den grenzüberschreitenden Verkehr wird der innerstaatliche Tourismus benachteiligt.

Des Weiteren sollte sich der Anwendungsbereich einer neuen 12-Tage-Regelung auch auf den rein nationalen Gelegenheitsverkehr erstrecken, da es auch innerhalb Deutschlands viele Fahrten gibt, die länger als sechs Tage dauern (ca. 60 %). Dies würde es den Fahrern ermöglichen, längere Ruhezeiten zu Hause oder an einem Ort eigener Wahl zu nehmen und damit im Ergebnis zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei den Fahrern beitragen.

Auch bei 7-Tages-Fahrten wird vor der Fahrt eine reguläre Wochenruhezeit (45 Stunden) fällig, nach der Fahrt eine doppelte reguläre Wochenruhezeit (Verkürzungen sind nachzuholen).

Diese langen Ruhezeiten zwingen die Busunternehmen, während der Saison auf Aushilfsfahrer zurückzugreifen. Viele Busunternehmen verzichten deshalb auf die Anwendung dieser Regelung.

Die derzeitige Einschränkung der 12-Tage-Regelung auf eine einzelne Fahrt (single service) ist nicht sachgerecht und muss abgeschafft werden. Es ist nicht einsichtig, dass der Fahrer nach einer 3-tägigen Fahrt einen freien Tag einlegen muss, bevor er eine weitere Reise von 4 Tagen antritt, wenn auf der anderen Seite eine 12-tägige Reise ohne zusätzliche wöchentliche Ruhezeit absolviert werden darf.

## **2. Mehr Flexibilität bei der Wochenruhezeit**

In einem 4-Wochen-Zeitraum muss eine Gesamt-Wochenruhezeit von 140 Stunden eingehalten werden, wobei die Mindestwochenruhezeit pro Woche 24 Stunden beträgt. Fehlende Ruhezeiten müssen innerhalb dieser vier Wochen ausgeglichen werden.

Die bisherigen Regelungen (Verordnung (EG) Nr. 561/2006, Artikel 4h und Artikel 8 Absatz 6) bieten nicht die nötige Flexibilität für Fahrer, Kunden und Busunternehmen. Ebenso provoziert die Kompliziertheit der Regelungen Fehler in der Disposition.

Eine Ruhezeit von 24 Stunden stellt einen angemessenen und ausreichenden Zeitraum für die körperliche und psychische Erholung der Fahrer dar. Eine längere zusammenhängende Ruhezeit, die zu Hause oder an einem frei zu wählenden Platz verbracht werden kann, ist sinnvoll, um dem Fahrer Teilhabe am öffentlichen Leben, Treffen mit Verwandten, Freunden usw. zu ermöglichen. Dies würde dadurch ermöglicht, dass der Fahrer unterwegs verkürzte Ruhezeiten (je 24 Stunden) einlegt und den Ausgleich dann an seinem Heimatort nachholt.

Darüber hinaus kann der Einsatz der Fahrer flexibler der saisonalen Nachfrage angepasst werden. Für die Fahrer bedeutet dies häufig eine bessere Bezahlung.

Nach den Plänen der EU-Kommission im „Mobility Package“ soll die wöchentliche Ruhezeit künftig innerhalb eines Zeitraums von vier aufeinanderfolgenden Wochen flexibler gehandhabt werden können, indem statt vier regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten auch zwei reduzierte wöchentliche Ruhezeiten (mindestens 24 Stunden) und zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten (mindestens 45 Stunden) eingelegt werden können (siehe oben).

Allerdings setzt dies voraus, dass der Ausgleich für eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit zusammen mit einer regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit innerhalb von drei Wochen erfolgt.

Nach gegenwärtiger Rechtslage hat der Fahrer in zwei jeweils aufeinander folgenden Wochen entweder zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten oder eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit und eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 Stunden einzulegen, wobei sich der Ruhezeitausgleich an eine tägliche Ruhezeit anschließen kann. Es besteht



derzeit keine Verpflichtung, die übertragene wöchentliche Ruhezeit an die wöchentliche Ruhezeit der Folgewoche anzuhängen.

Nach gegenwärtiger Rechtslage hat der Fahrer in zwei jeweils aufeinander folgenden Wochen entweder zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten oder eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit und eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 Stunden einzulegen, wobei sich der Ruhezeitausgleich an eine tägliche Ruhezeit anschließen kann. Es besteht derzeit keine Verpflichtung, die übertragene wöchentliche Ruhezeit an die wöchentliche Ruhezeit der Folgewoche anzuhängen.

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Neuregelung hätte zur Folge, dass sehr lange Ruhezeiten en bloc eingelegt werden müssen, was der dringend benötigten Flexibilisierung diametral entgegensteht; unter bestimmten betrieblichen Bedingungen daher für unsere Mitgliedsunternehmen eine Verschlechterung zur jetzigen Regelung darstellt.

### **3. Tägliche Ruhezeit**

Der Bezugszeitraum, innerhalb dessen eine neue Tagesruhezeit einzulegen ist, kann unter folgender Bedingung auf 27 Stunden verlängert werden:

Innerhalb eines Zeitraums von 27 Stunden nach Ende einer vorhergehenden Tages- oder Wochenruhezeit muss der Fahrer eine neue Tagesruhezeit einlegen. Tagesruhezeiten müssen dabei mindestens 11 zusammenhängende Stunden dauern. Dreimal pro Woche kann die Tagesruhezeit in bis zu drei Teile geteilt werden, wobei die Gesamt-Tagesruhezeit dann 14 Stunden betragen muss und mindestens eine Teil-Ruhezeit wenigstens 9 Stunden beträgt.

Die typische Busreise besteht heute nur noch zu einem geringen Teil aus Arbeitszeit (Lenkzeit, übrige Tätigkeiten) oder Arbeitsbereitschaft. Zum größten Teil setzt sich die Schichtzeit aus Pausen und Wartezeiten zusammen.

Der derzeit gültige Bezugszeitraum von 24-Stunden, innerhalb dessen die nächste Tagesruhezeit eingelegt werden muss, ist deshalb oftmals zu kurz. Insbesondere bei Städtereisen sowie Tagesfahrten zu Messen oder Ausstellungen kommen die Fahrer häufig nur auf wenige Stunden Lenkzeit. Die Schicht besteht dafür umso mehr aus Pausen. Die Fahrer sind damit häufig gezwungen, eine neunstündige Ruhezeit am Zielort oder unterwegs an oftmals sehr unruhigen Plätzen einzulegen. Die Qualität einer Ruhezeit, die ein Fahrer unterwegs nimmt, ist dabei grundsätzlich schlechter als bei einer Ruhezeit, die zu Hause verbracht wird. Diese Situation ist regelmäßig ebenso wenig im Interesse der Passagiere wie der Einsatz eines zweiten Fahrers.

Zudem sollte es – um den Besonderheiten des Busreiseverkehrs Rechnung zu tragen – möglich sein, die tägliche Ruhezeit statt bisher dreimal auf 9 Stunden künftig zweimal auf 8 und einmal auf 9 Stunden zu verkürzen. Dies ist insbesondere Terminen der Fahrgäste (Museums-, Restaurantbesuche etc.) geschuldet, die mitunter den vorgesehenen Zeitplan etwas überschreiten.

Die Möglichkeit einer Ausweitung des Bezugszeitraums für die tägliche Ruhezeit und eine flexiblere Aufteilung der täglichen Ruhezeit hilft, Stress bei den Fahrern abzubauen, indem diesen ein genügend großer zeitlicher Spielraum eingeräumt wird, ihre Fahrgäste auch im Falle von Verzögerungen durch unvorhersehbare Umstände (Stau, Verspätungen, Kundenwünsche) noch innerhalb ihrer Schicht sicher ans Ziel bringen zu können. Eine längere Schichtzeit

ermöglicht den Fahrern darüber hinaus die Rückkehr an ihren Wohnort und die Einlegung der Ruhezeiten zu Hause.



#### **4. Flexiblere Pausenregelung**

Nach einer Lenkzeit von 4,5 Stunden muss ein Fahrer eine Pause von mindestens 45 Minuten einlegen. Diese Unterbrechung kann durch mehrere Unterbrechungen von jeweils mindestens 15 Minuten ersetzt werden.

Die derzeit vorgeschriebene verbindliche Reihenfolge bei den Lenkzeitunterbrechungen von "15 gefolgt von 30 Minuten" (Verordnung (EG) Nr. 561/2006, Artikel 7) bei einer Aufsplittung der vorgegebenen 45 Minuten ignoriert die unterschiedlichen Anforderungen und Befindlichkeiten der Kunden und fallweise auch die des Fahrpersonals.

#### **5. Automatisiertes Fahren**

Die Fahrzeugtechnik steht an der Schwelle zu völlig neuen Technologien. Die zunehmende Digitalisierung macht vor Kraffahrzeugen nicht halt. Auch wenn den genauen Entwicklungsverlauf heute noch niemand seriös vorhersagen kann, so wird die zunehmende Automatisierung von Fahrtätigkeiten in mehreren Jahren Realität sein. Fahrer werden in einem geringeren Umfang mit der aktiven Steuerung des Fahrzeugs beschäftigt sein als heute.

Die gesetzlichen Regelungen müssen diese sich abzeichnenden Entwicklungen aufgreifen und von vornherein die Rahmenbedingungen schaffen, um hinreichend Rechtssicherheit auf diesem Gebiet in Bezug auf die Lenkzeiten zu gewährleisten.

Bereits heute sind Assistenzsysteme fester Bestandteil des Fahreralltages. Diese Systeme leisten schon jetzt einen Beitrag zur Verkehrssicherheit und zur Entlastung der Fahrer. Die bereits eingetretene Entwicklung zur Entbindung des Fahrers von seinen Fahraufgaben muss sich auch in einem Mehr an Flexibilität bei den Lenk- und Ruhezeitenregelungen widerspiegeln.

### **III. Zusammenfassung**

Dem deutschen Omnibusgewerbe geht es in seiner Forderung nach eigenständigen Sozialvorschriften keinesfalls um eine Ausdehnung der Lenkzeiten oder eine generelle Verkürzung der Ruhezeiten, sondern um mehr Flexibilität in der Ausgestaltung der praktischen Handhabung.

Die Flexibilisierung darf nicht zu Lasten der Sicherheit und der Erholungsphasen des Fahrpersonals gehen. Im Gegenteil: Die Sicherheit des Busverkehrs ist die bedeutendste Säule des Dienstleistungsangebots „Bus“ gegenüber dem Fahrgast und hat für alle bdo-Mitgliedsunternehmer oberste Priorität.

Mehr Flexibilität kommt dem Verbraucherinteresse zugute, was sich auch auf das Fahrpersonal vorteilhaft auswirkt, denn, eine höhere Kundenzufriedenheit führt zu weniger Stress für den Fahrer.

bdo, 28. Juni 2017/ TK