

Stellungnahme des bdo zum Konsultationsverfahren der EU-Kommission zur Überarbeitung der VO 3812/85 betreffend das Digitale Kontrollgerät



2010-02-26

I. Allgemeines

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen e. V. (bdo) ist der Spitzenverband des deutschen Omnibusgewerbes in der Bundesrepublik Deutschland. Er vertritt auf Bundesebene und im internationalen Bereich die gewerbepolitischen und fachlichen Interessen der privaten deutschen Busbranche. Rund 3.000 Busunternehmen, die im Öffentlichen Personennahverkehr und in der Bustouristik engagiert sind, haben sich unter dem Dach des bdo zusammengeschlossen.

Der bdo begrüßt die Durchführung dieses Konsultationsverfahrens, denn seit Einführung des digitalen Kontrollgerätes haben Fahrer und Unternehmer, ebenso wie auch Kontrollbehörden und Hersteller, zahlreiche Probleme in Bezug auf die technische Spezifikation und praktische Handhabung der Geräte in der täglichen Praxis festgestellt. Der bdo hat sich gemeinsam mit der IRU bereits im Rahmen des SMART-Projekts für eine praxisgerechte Weiterentwicklung der Geräte eingesetzt und entsprechende Änderungen und/oder Verbesserungen gefordert.

II. Fragenkatalog

Frage 1: Ist es wichtig, dass die Ausrüstung verschiedener Hersteller auf genau dieselbe Art und Weise funktioniert? Oder sollte sich die Gesetzgebung auf die wesentlichen Erfordernisse konzentrieren und den Herstellern mehr Freiräume zur Entwicklung von Lösungen und Verbesserung der Ausrüstung geben?

Es muss in jedem Fall sichergestellt sein, dass bestimmte Grundfunktionen bei allen am Markt verfügbaren Kontrollgeräten identisch sind, damit die Fahrer problemlos verschiedene Fahrzeuge mit unterschiedlichen Tachografen nutzen können, ohne auf die Spezifika der einzelnen Geräte geschult werden oder deren Handbücher lesen zu müssen, was auch das Risiko von Fehlbedienungen erhöhen würde.

Unter Beachtung vorgenannter Voraussetzungen sollte es den Herstellern im Übrigen aber möglich sein, es sollte möglich sein, das Kontrollgerät an den technischen Fortschritt anzupassen, ohne eine langwierige Änderung des Anhangs 1B herbeiführen zu müssen. Empfehlenswert wäre die Möglichkeit, die Art des Verkehrs (ÖPNV, Gelegenheitsverkehr oder Linienverkehr) auswählen zu können.

Frage 2: Sollte die Gesetzgebung zum Tachografen bereits die Integration des digitalen Tachografen in eine offene fahrzeuginterne Plattform vorsehen? Falls ja, welche weiteren Anwendungen aus dem Vorschriftenbereich sollten in diese Plattform integriert werden (z.B.

elektronische Maut, Unfalldatenschreiber, eCall, Geschwindigkeitskontrolle) und warum? Wäre es für das Flottenmanagement oder andere sicherheits- und schutzbezogene Anwendungen oder für die Kontrollbehörden von Interesse, über eine Fahrzeugverfolgungsfunktion in Echtzeit zu verfügen?

Der bdo unterstützt grundsätzlich die Entwicklung einer offenen fahrzeuginternen Plattform, die es ermöglicht, unterschiedliche intelligente Verkehrsdienstleistungen einzubinden. Ziel sollte es aber sein, die Flut von unterschiedlichen Geräten mit unterschiedlichen Anwendungen im Fahrerhaus zu verringern. Entscheidend ist im Übrigen, dass die Einführung nur auf freiwilliger Basis erfolgt. Der Unternehmer muss weiterhin frei entscheiden können ob, wie und welche IVT-Geräte und Anwendungen er einsetzen möchte.

Frage 3: Sollte der Fern-Download des digitalen Tachografen gefördert werden? Ist ein Vorstoß auf Vorschriftenebene angemessen, um eine breite Einführung zu erleichtern?

Die Möglichkeit zur Fernabfrage und -download von Fahrzeugspeicher- und Fahrerkartendaten kann als Fortschritt bei der Verwendung des digitalen Kontrollgerätes gesehen werden. Gleichwohl muss aber sichergestellt werden, dass die Verwendung der - derzeit noch recht kostspieligen - Fernabfragetechnik auch weiterhin auf freiwilliger Basis dem Unternehmer selbst überlassen bleibt.

Frage 4: Wie sind Ihre Erfahrungen aus der Praxis? Bestehen Hindernisse für den schnellen Download der Daten?

Obwohl sich die Zeitspanne für den Datendownload seit Einführung des digitalen Kontrollgerätes im Jahre 2006 bei den neueren Gerätegenerationen schon deutlich verringert hat, würde es der bdo begrüßen, wenn weitere Fortschritte in dieser Richtung erzielt werden.

Frage 5: Wie könnte die Ausrüstung modifiziert werden, um Kontrollen effizienter zu gestalten? Sollte die mobile Kontrolle fahrender Fahrzeuge angestrebt werden, um den Verwaltungsaufwand für das Gewerbe und die Kontrollorgane zu reduzieren?

Die Möglichkeit mobiler Lenk- und Ruhezeitkontrollen bei fahrenden Fahrzeugen lehnt der bdo entschieden ab.

Zum einen ist eine ernste Verletzung des Datenschutzes zu befürchten, wenn persönliche Daten des Fahrers ohne seine Kenntnis heimlich übertragen werden. Zum anderen hängt die Ahndung eines vermeintlichen Verstoßes auch immer von der individuellen Beurteilung eines Sachverhaltes durch den Kontrollbeamten und die Kontrollbehörden im jeweiligen Mitgliedsstaat ab. Wenn man bedenkt, dass auch in den Reihen der einzelnen Kontrolleure noch unterschiedliche Auffassungen zur Auslegung und Anwendung einer bestimmten Vorschrift bestehen, ist es um so wichtiger, dass der Fahrer Kenntnis von der Kontrolle hat und Gelegenheit zur Stellungnahme oder zum Vorlegen von Dokumenten bekommt.

Frage 6: Ist das gegenwärtige Sicherheitsniveau angemessen? Könnte und sollte es andere Bewegungssensoren geben? Könnten authentifizierte Zeit-/Geschwindigkeits-/Ortsdaten aus dem zukünftigen europäischen GPS-System „Galileo“ als eine zweite und unabhängige Quelle von Bewegungsdaten genutzt werden, um Datensicherheit zu gewährleisten?

Der bdo hält den gegenwärtigen Sicherheitsstandard für angemessen. Eine darüber hinausgehende Erhöhung der Sicherheitsvorkehrungen ist nach unserer Ansicht schon im Hinblick auf die entstehenden Zusatzkosten weder vertretbar noch zielführend. Denn selbst die verpflichtende Verwendung eines Positionssignals schließt die Gefahr nicht aus, dass das Signal in betrügerischer Absicht verfälscht oder blockiert wird.

Frage 7: Sollte es möglich sein, andere Mittel zur Aufzeichnung von Tätigkeiten zu verwenden, wenn ein Fahrzeug nur gelegentlich im Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 eingesetzt wird, zum Beispiel, wenn es von Zeit zu Zeit den in manchen Ausnahmen festgeschriebenen Bereich überschreitet?

Eine Solche Ausnahmeregelung ist durchaus vorstellbar. In diesen Fällen müsste jedoch sichergestellt werden, dass, um Wettbewerbsverzerrungen und Missbrauch zu vermeiden, eine entsprechende Dokumentation der Tätigkeiten z.B. in einem Fahrtenbuch erfolgt.

Kompatibilität und Interoperabilität

Drei Optionen sind vorstellbar:

Option 1: Es sollte keine neue Generation von Kontrollgeräten eingeführt werden; volle Interoperabilität mit dem gegenwärtigen System digitaler Tachografen soll eine strikte Voraussetzung für alle zukünftigen Entwicklungen sein.

Option 2: Eine neue Generation von Kontrollgeräten sollte vorgesehen werden, es ist jedoch sicherzustellen, dass zumindest Fahrerkarten (oder andere Teile des Systems) mit der gegenwärtigen Generation digitaler Tachografen und mit der neuen Generation von Kontrollgeräten eingesetzt werden können (Rückwärtskompatibilität).

Option 3: Eine neue Generation von Kontrollgeräten ist vorzusehen, ohne dass irgendwelche Anforderungen an die Kompatibilität gestellt werden.

Frage 8: Welche Option bevorzugen Sie? Falls Sie Option 2 bevorzugen: Was sind die wichtigsten Punkte für die Kompatibilität zwischen einer neuen Generation von Tachografen und dem gegenwärtigen digitalen Tachografen, und welche anderen Teile des Systems außer Fahrerkarten sollten Ihrer Ansicht nach kompatibel sein?

Der bdo bevorzugt eindeutig Option 2. Eine Interoperabilität muss neben der Verwendungsmöglichkeit für vorhandene Fahrerkarten mindestens gegeben sein bei der Verwendung aller Downloadtools und insbesondere bei der Geräteperipherie, die auf die USB-Technologie zugreift.

Frage 9: Sollte die Gesetzgebung festschreiben, wie neue Ausrüstung in der Praxis einzuführen ist? Sollte eine Nachrüstung möglich oder zwingend vorgeschrieben sein, sollte sie anlässlich des Ersatzes defekter Ausrüstung erfolgen? Welche sind die grundlegenden Schritte bei der Einführung neuer Ausrüstung? Sollte die Bauartzulassung für Tachografen Teil der allgemeinen Bauartzulassung der Fahrzeuge sein?

Eine obligatorische Nachrüstungsverpflichtung lehnt der bdo entschieden ab. Unterstützt wird hingegen die freiwillige Möglichkeit zur Nachrüstung neuen Geräten. Im Falle eines Austauschs des Kontrollgerätes sollte es möglich sein, das defekte Gerät mit einem identischen zu ersetzen und zwar auch dann, wenn bereits technische weiterentwickelte Geräte am

www.bdo-online.de - info@bdo-online.de - Reinhardtstraße 25
10 11 7 Berlin - Tel 030. 24 08 93 00 - Fax 030. 24 08 94 00
Präsident W. Steinbrück – Hauptgeschäftsführer G. Mörl

Markt verfügbar sind. Denn oftmals wäre eine Nach- bzw. Umrüstung auf die neuste Gerätegeneration mit unverhältnismäßig hohen und daher unzumutbaren Kosten verbunden.

Frage 10: Sollte die Durchführung von Feldversuchen vor Beantragung der Bauartgenehmigung ermöglicht werden, bei Beachtung derselben Sicherheitsstandards? Wie sollten die Feldversuche eingegrenzt werden (geografisch, Anzahl der Ausrüstungen, Dauer der Feldversuche etc.)?

Feldversuche sind ein geeignetes Mittel, die Zuverlässigkeit und Praktikabilität von Neuerungen zu testen, bevor sie in den Markt eingeführt werden. Der bdo begrüßt daher die Durchführung von Feldversuchen mit zahlenmäßig limitierten Geräten über eine bestimmte zeitliche Dauer.

Ausrüstungsbestandteile im Zusammenhang mit dem Tachografen, für die keine Bauartzulassung vorgesehen ist

Folgende Optionen sind vorstellbar:

Option 1: An der gegenwärtigen Situation wird nichts geändert.

Option 2: Optionale Standardisierung dieser Ausrüstungsteile durch technische Gremien

Option 3: Gemeinschaftsrecht

Frage 11: Welche Option bevorzugen Sie? Falls Sie Option 2 oder 3 wünschen, für welche Teile: Plomben, Downloadgeräte, Kontrollgeräte, Instrumente zur Kalibrierung, etc.?

Der bdo bevorzugt Option 3. Downloadtools, Kontrollausrüstung oder andere Auswertesoftware in den Betrieben, die bisher nicht einer Typzulassung unterliegen, sollten in Zukunft zertifiziert werden. Denn derzeit gibt es eine große Produktpalette an Speichergeräten und Software mit höchst unterschiedlicher Qualität. Da die Unternehmer aber von einer gesetzeskonformen Speicherung der Daten abhängig sind, ist die Prüfung und Zulassung der genannten Produkte unverzichtbar.

In diesem Zusammenhang wäre es zu begrüßen, wenn auch für die Kontrollbehörden eine einheitliche Kontrollsoftware auf der Basis einer gemeinschaftsweit einheitlichen Auslegung der Verordnungen 561/2006, 3821/85 und der Richtlinie 2006/22/EG entwickelt würde. Unterschiedliche Ansichten, ob ein Verstoß vorliegt oder nicht, könnten damit der Vergangenheit angehören.

Anpassung an den technischen Fortschritt

Folgende Optionen sind vorstellbar:

Option 1: Die Kommission passt auch weiterhin die technischen Spezifikationen der Ausrüstung im Komitologieverfahren an.

Option 2: Die Verordnung legt die wesentlichen Anforderungen an die Ausrüstung fest und ein normatives oder technisches Gremium (z.B. CEN, CENELEC) wird ermächtigt, sich um die genaueren technischen Spezifikationen zu kümmern.

Option 3: Die Verordnung legt die grundlegenden Anforderungen an die Ausrüstung fest und die Hersteller treffen die Entscheidung über die technischen Spezifikationen.

Frage 12: Ist die gegenwärtige Art der Anpassung der Spezifikationen zufriedenstellend? Wer sollte für die Anpassung der technischen Anforderungen zuständig sein? Welches ist Ihre bevorzugte Option?

Die Geschwindigkeit der technischen Weiterentwicklung auf dem Gebiet der Kontrollgeräte hat gezeigt, dass es notwendig ist, schnell reagieren zu können. Das in Option 1 aufgezeigte Komitologieverfahren ist am ehesten geeignet, relativ schnell und effizient Änderungen umzusetzen und dabei auch die Belange der Nutzer, wie Fahrer, Unternehmer und Behörden zu berücksichtigen.

Frage 13: Sollte die Vertrauenswürdigkeit von Werkstätten verbessert werden? Wenn ja, wie? Wie können Interessenkonflikte bei Werkstätten vermieden werden, die davon leben, ihre Dienste einzelnen Kunden anzubieten, aber gleichzeitig eine wichtige Rolle bei der Sicherheit des Kontrollgeräts spielen?

In Anbetracht der gesetzlichen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten, die erfüllt werden müssen, um als Werkstatt für die Reparatur, Wartung und Prüfung von Tachografen zugelassen zu werden, erscheint die derzeitige Situation als nicht verbesserungsbedürftig.

Frage 14: Welche Angaben sollten vom Fahrer manuell eingegeben werden? Welche Angaben sollte das Kontrollgerät automatisch aufzeichnen? Ist es angemessen, Ortsangaben genauer zu erfassen (z.B. mit GPS oder GNSS)?

Die ursprüngliche Motivation zur Einführung des digitalen Kontrollgeräts bestand darin, dem Fahrer und Unternehmer die Dokumentation durch eine durchgängige Aufzeichnung der Tätigkeiten zu erleichtern. Es sollte deshalb alles daran gesetzt werden, dass in Zukunft die vom Kontrollgerät auf der Fahrerkarte aufgezeichneten Tätigkeiten in Verbindung mit den vom Fahrer manuell eingegebenen Aufzeichnungen ausreichen, ohne das zusätzliche Dokumente erforderlich sind.

Diesseits wird keine Notwendigkeit gesehen, Ortsangaben zwingend genauer zu erfassen. Zum einen können Manipulationen nicht ausgeschlossen werden und zum anderen steht das zu erwartende Nutzen in keinem Verhältnis zu den Kosten.

Frage 15: Sollte die Verordnung den elektronischen Datenaustausch zwischen den Karten ausgebenden Behörden über ausgegebene Karten explizit vorsehen?

Da ein Fahrer, der im Besitz mehrerer Fahrerkarten ist, faktisch nicht mehr kontrolliert werden kann, sollte ein Datenaustausch der kartenausgebenden Behörden grenzüberschreitend verpflichtend vorgeschrieben werden. Dieser Austausch könnte über das für diese Zwecke konzipierte TACHOnet-System erfolgen.

Frage 16: Sollte die Verordnung explizit Warnmeldungen für Fahrer vorsehen, um die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten zu verbessern? Sollte es Herstellern freigestellt sein, derartige Warnmeldungen als ein optionales Hilfsmittel anzubieten, zusammen mit zusätzlichen Warnhinweisen für andere Aspekte als der durchgängigen Lenkzeit?

Der bdo erachtet Warnmeldungen an sich für hilfreich, gibt jedoch zu bedenken, dass dies in Anbetracht der noch immer nicht harmonisierten Auslegung und Kontrollen der Lenk- und Ruhezeitbestimmungen zu ernsthaften Problemen führen kann. Es könnte z. B. vorkommen, dass der Fahrer der Meinung ist, eine Lenkzeitunterbrechung einlegen zu müssen, das Kontrollgerät aber auf Grund der im Herstellerland zutreffenden Programmierung keine Warnmeldung ausgibt. Falls der Fahrer im Vertrauen auf das Kontrollgerät einen Verstoß begeht, stellt sich die Frage, wer für diesen Verstoß verantwortlich ist. Der Fahrer oder der Gerätehersteller? Unter Berücksichtigung vorgenannter Situation ist der bdo der Meinung, dass in der Verordnung festgelegte Warnmeldungen so lange kontraproduktiv sein werden, wie eine harmonisierte Auslegung der VO (EG) Nr. 561/2006 nicht existiert.

Frage 17: Haben Sie sonstige Anmerkungen oder Vorschläge, die Ihrer Meinung nach bei der Überarbeitung der europäischen Gesetzgebung zum Kontrollgerät in Betracht gezogen werden sollten?

Nach Ansicht des bdo könnte eine neue Gerätegeneration eine Warnmeldung für den Fall ausgeben, wenn Gefahr besteht, dass noch nicht herunter geladene Fahrerkartendaten überschrieben werden. Diese Warnung könnte in der Weise realisiert werden, dass am Punkt des letzten Downloads eine Markierung gesetzt wird, die bei der genannten Gefahr das Kontrollgerät zur Warnung veranlasst.

Frage 18: Möchten Sie andere Maßnahmen vorschlagen, um das Kontrollgerät benutzerfreundlicher zu machen und die Zuverlässigkeit der Kontrollen zu verbessern?

Die Kontrollrichtlinie 2006/22/EG bestimmt, über welche Mindestausrüstung die Kontrollbeamten verfügen müssen. Außerdem verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, ihre Kontrollbeamten ausreichend zu schulen. Einige Mitgliedstaaten scheinen diesen Verpflichtungen jedoch nicht ausreichend nachzukommen, was sehr nachteilige Auswirkungen auf Qualität und Effizienz der Kontrollen hat. Die EU-Kommission sollte deshalb auf die Einhaltung der in der Richtlinie 2006/22/EG niedergelegten Mindeststandards für das Training und die Ausrüstung der Kontrollbeamten hinwirken.