

Beschlussdes Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden

KOM(2008) 817 endg.; Ratsdok. 16933/08

Der Bundesrat hat in seiner 856. Sitzung am 6. März 2009 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat begrüßt es grundsätzlich, dass die bestehenden Regelungen über Fahrgastrechte von Fluggästen und im Schienenpersonenverkehr um Regelungen für den Kraftomnibusverkehr ergänzt werden. Der von der Kommission verfolgte Ansatz, hierbei ein höheres Schutzniveau für die Fahrgäste, insbesondere auch solcher mit Mobilitätseinschränkungen, zu gewährleisten, wird ausdrücklich unterstützt.
2. Die Einbeziehung aller Verkehrsträger in die Fahrgastrechte wird befürwortet. Allerdings sind nach Auffassung des Bundesrates das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht eingehalten. Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität sind allenfalls Regelungen zum grenzüberschreitenden Linien- und Gelegenheitsverkehr geboten. Nur Regelungen in diesem Bereich werden

vom von der Kommission in Anspruch genommenen Kompetenztitel Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe a EGV umfasst. In der Begründung des Vorschlags wird unter Nummer 1.1 auf die Verordnung (EWG) Nr. 684/92 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 11/98 verwiesen, die ausschließlich für den grenzüberschreitenden Busverkehr gilt. Für die Regelung inländischer Verkehrsdienste besteht auch unter Berücksichtigung von Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe c und d keine Notwendigkeit. Die in Betracht gezogenen Maßnahmen können insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden. Für den innerstaatlichen Omnibusverkehr enthält das nationale Recht bereits hinreichende Schutzmaßnahmen für Fahrgäste, so dass kein Bedarf zum gemeinschaftlichen Tätigwerden besteht.

Auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist nach Auffassung des Bundesrates verletzt. Zwar wurde für den Bereich des Flugverkehrs und des Eisenbahnverkehrs die Rechtsform der Verordnung gewählt. Nach Auffassung des Bundesrates ist es jedoch im Kraftomnibusverkehr im Hinblick auf den geringsten Eingriff völlig ausreichend, die Rechtsform einer Richtlinie zu wählen. Eine Richtlinie belässt den Mitgliedstaaten den notwendigen Spielraum, um EU-Vorgaben in nationales Recht zu integrieren sowie die unterschiedlichen wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Strukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen.

3. Der Vorschlag der Kommission ist stark auf die Belange des Fern- und grenzüberschreitenden Verkehrs ausgerichtet und verkennt die besonderen Rahmenbedingungen des Kraftomnibusverkehrs im ÖPNV. Busverkehre im grenzüberschreitenden Linienverkehr und Busverkehre im ÖPNV unterscheiden sich deutlich in ihrer Funktion und den betroffenen Kundenbedürfnissen und -erwartungen. Nach Auffassung des Bundesrates ist deshalb eine klare Abgrenzung erforderlich: die vorgeschlagene Verordnung sollte auf den grenzüberschreitenden und höchstens noch auf den innerstaatlichen Fernverkehr begrenzt werden; der ÖPNV (auch der grenzüberschreitende) sollte aus dem Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung ausgenommen werden. Bei Busunternehmen handelt es sich häufig um kleine und mittelständische Unternehmen mit begrenzten finanziellen Mitteln. Dies ist bei der Auferlegung von Pflichten zu berücksichtigen; sie dürfen nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten belastet werden.

4. Der Bundesrat ist ferner der Auffassung, dass die vorliegenden Regelungen im Verordnungsvorschlag mit den Regelungen in der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr harmonisiert werden müssen. In einigen Punkten gehen die Regelungen und Pflichten im Verordnungsvorschlag über die in der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 enthaltenen Regelungen hinaus. Es kann nicht sein, dass der Kraftomnibusverkehr schärferen Regelungen unterliegt als der Eisenbahnverkehr.

In der derzeitigen Ausgestaltung begegnet der Richtlinienvorschlag folgenden Bedenken:

Zu einzelnen Regelungen des Verordnungsvorschlags:

Zu Artikel 2 (Geltungsbereich)

5. Der Bundesrat begrüßt es, dass die Mitgliedstaaten Stadtverkehrs-, Vorortverkehrs- und Regionalverkehrsdienste aus dem Geltungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung ausnehmen können. Der Bundesrat lehnt allerdings die Einschränkung ab, dass Voraussetzung hierfür das Vorliegen öffentlicher Dienstleistungsaufträge ist und dass diese Verträge ein vergleichbares Schutzniveau wie die Vorgaben der Verordnung bieten. Eine derartige Einschränkung ist auch nicht in Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr enthalten.

Zu Artikel 6 (Haftung für Personenschäden)

6. Problematisch erscheint die Ausdehnung der Gefährdungshaftung auf das Ein- und Aussteigen der Fahrgäste, da die Ausgestaltung des Eigenverschuldens als Haftungsausschluss zum einen eine Beweislastumkehr zur Folge hat und zum anderen die Unternehmen (zumindest zunächst) für das Fremdverschulden Dritter, insbesondere anderer Passagiere, einzustehen haben.

7. Der Bundesrat stellt fest, dass eine verschuldensunabhängige Haftung der Omnibusunternehmen nicht auf Schäden beschränkt sein darf, die durch einen Unfall während des Aufenthalts im Fahrzeug oder beim Ein- oder Aussteigen entstehen, sondern nach den Vorschriften der Mitgliedstaaten grundsätzlich auch weitere Schäden umfassen muss, die sich im Zusammenhang mit der Durchführung von Verkehrsdiensten im Linienverkehr ergeben können. Es sollte gegebenenfalls klargestellt werden, dass eine Haftung nach mitgliedstaatlichen Vorschriften für sonstige Schäden im Zusammenhang mit der Durchführung von Verkehrsdiensten im Linienverkehr, die nicht von Artikel 6 Absatz 1 erfasst sind, von der Verordnung unberührt bleibt.
8. Bis zu einer Schadenshöhe von 220 000 Euro können sich Omnibusunternehmen jedoch gemäß Artikel 6 Absatz 3 auf den Ausschlusstatbestand nicht berufen. Diese Einschränkung ist abzulehnen, wobei unterstellt wird, dass sich die Grenze von 220 000 Euro auf den Schaden je verletzten Fahrgast und nicht auf die Gesamtschadenshöhe je Unfall bezieht. Mit dieser enormen Haftungserweiterung gegenüber dem nationalen Recht wird das allgemeine Lebensrisiko vom Fahrgast auf das Unternehmen verschoben.
9. Der Bundesrat hält die Einführung eines Ausschlusstatbestands in Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe a zur Begrenzung der Gefährdungshaftung für grundsätzlich sachgerecht, sieht jedoch die Notwendigkeit, die Voraussetzungen des Haftungsausschlusses zu präzisieren. Die Begriffe "außerhalb des Busverkehrs-betriebs" sowie "Anwendung der nach Sachlage gebotenen Sorgfalt" werden nicht erläutert und werfen vielfältige Fragen auf.
10. Der Bundesrat lehnt eine verschuldensunabhängige Haftung für Personenschäden durch die Busunternehmen ab. Analog zu den Regelungen in der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 im Anhang I Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe c ist ein Haftungsausschluss bei einem unverschuldeten Unfall - wenn der Unfall auf das Verhalten eines Dritten zurückzuführen ist - aufzunehmen. Auch hier ist eine Harmonisierung mit den Regelungen des Eisenbahnverkehrs zwingend geboten.

Zu Artikel 7 (Schadensersatz)

11. Die vorgeschlagene Verordnung sieht, anders als § 12 StVG, keine Haftungshöchstgrenzen vor. Nachdem bei gewerbsmäßiger Beförderung die Höchstgrenze gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 am Ende StVG mindestens 600 000 Euro pro Person beträgt, dürfte in der Mehrzahl der Fälle zwar kein Unterschied bestehen. Bei besonders hohen Schäden wirkt sich die fehlende Höchstgrenze jedoch aus. Angesichts der Tatsache, dass es sich um Gefährdungshaftungstatbestände handelt, wäre die Einführung von Haftungshöchstgrenzen zumindest für den Fall fehlenden Verschuldens auch bei Personenschäden wünschenswert.

Zu Artikel 8 (Vorauszahlungen)

12. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Einführung einer Verpflichtung zur Vorauszahlung nach Artikel 8 des Verordnungsvorschlags.

Der Bundesrat lehnt jedoch die Regelungen über die Vorauszahlungen, soweit kein Verschulden des Busunternehmers vorliegt, ab, denn das Busunternehmen muss die Vorauszahlung sogar leisten, wenn das schädigende Ereignis auf ein Verschulden des Fahrgastes selbst zurückgeht.

Eine einmal geleistete Vorauszahlung zur Deckung des unmittelbaren Finanzbedarfs kann, wenn sie sich im Nachhinein als in der Summe überhöht darstellt, von den Unternehmen nicht zurückgefordert werden (Artikel 8 Absatz 3). Diese Regelung dürfte in der Praxis kontraproduktiv wirken, da Beförderungsunternehmen Vorauszahlungen unter diesem Gesichtspunkt noch zögerlicher als ohnehin gewähren werden.

Bei überhöhten Vorauszahlungen sollte hilfsweise die Möglichkeit des anteiligen Regresses beim verantwortlichen Dritten geprüft werden.

Zu Kapitel III (Rechte von Fahrgästen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität)

13. Der Bundesrat sieht einzelne Regelungen für die Busunternehmen und für die Betreiber von Busbahnhöfen als sehr problematisch an. Dies betrifft insbesondere die Regelungen für notwendige Alternativbeförderungen nach Artikel 13, die Rechte auf Hilfeleistungen im Fahrzeug und an Busbahnhöfen nach Artikel 14 und 15 sowie die Regelungen zur Schulung des Personals nach Artikel 18. Sie sind insbesondere im laufenden Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs mit vielen Fahrgästen nicht praxisgerecht und nicht durchführbar. Sie führen zu nicht unerheblichen Kosten für die Busunternehmer, die der Kunde durch erhöhte Beförderungsentgelte tragen müsste. Hierunter würde die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr leiden.
14. Busunternehmen können nicht in Haftung genommen werden für Fahrscheinverkäufer und Reiseveranstalter, die ohne Rücksprache mit dem Busunternehmer einer Person mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität einen Fahrschein verkauft haben. Es ist nicht sachgerecht, dass in diesen Fällen das Busunternehmen nach Artikel 11 Absatz 2 einen angemessenen alternativen Verkehrsdienst auf eigene Kosten anzubieten hat. In Bussen des ÖPNV ist diese Regelung nicht umsetzbar. Dort werden Fahrkarten des ÖPNV kurzfristig gekauft.
15. Der Pflichtenkatalog im Anhang I Buchstabe b - Recht auf Hilfeleistung im Fahrzeug - ist im ÖPNV nicht zu erfüllen. Der Aufwand für spezielles Begleitpersonal würde sich letztlich erhöhend auf die Fahrpreise auswirken und damit zum Nachteil aller Fahrgäste sein. Auch die Anmeldefrist von 48 Stunden für Hilfeleistungen in Artikel 16 Absatz 1 ist im Nahverkehr nicht sachgerecht und nicht leistbar. Gleiches gilt für die Auflage in Artikel 16 Absatz 4, dass sich eine gehbehinderte Person spätestens 30 Minuten vor der Abfahrt einzufinden hat.

16. Die Verpflichtung in Artikel 16 Absatz 3, dass bei Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität gewährleistet sein muss, dass sie zu Anschlussverkehrsdiensten umsteigen und aus ankommenden Verkehrsdiensten aussteigen können, ist dann nicht leistbar, wenn z. B. Busbahnhof und Schienenbahnhof weiter auseinanderliegen. Denkbar ist nur die Gewährleistung dieser Hilfen innerhalb des Busbahnhofs.

17. Die Hilfeleistungen für mobilitätsbeeinträchtigte Personen im Bereich der Busbahnhöfe sollte analog den Regelungen in der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 für die Schienenbahnhöfe geregelt werden, da Busbahnhöfe in der Regel nicht mit Personal ausgestattet sind. Hier müssen die gleichen Ausnahmen wie in Artikel 21 und 22 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 aufgenommen werden, ansonsten wäre der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt. Die Definition des Busbahnhofbetreibers in Artikel 3 Absatz 10 ist ungenügend. Es kann nicht gewollt sein, dass z. B. bei zusammenliegenden Haltestellen/zentralen Haltestellen/Umsteigeanlagen, die im Besitz der Verkehrsunternehmen oder der Kommunen sind, bereits ein Busbahnhof im Sinne des Verordnungsvorschlags vorliegt.

18. Mit der EU-Berufskraftfahrerqualifikations-Richtlinie 2003/59/EG ist bereits eine europäische Regelung geschaffen worden, die Mindestanforderungen an die Qualifikation und Ausbildung von Berufskraftfahrern festlegt. Da sich danach ein Berufskraftfahrer alle fünf Jahre verpflichtend weiterbilden muss, können seine Kenntnisse stets aufgefrischt werden, was den Umgang mit in der Mobilität beschränkten Personen betrifft. Die Regelung des Artikels 18 erscheint somit überflüssig und stellt eine Überreglementierung dar.

19. Die Erhöhung der Angebotsqualität, wie sie z. B. in Artikel 12 bezogen auf die Zugänglichkeit und die Innenausrüstung der Busse gefordert wird, ist nicht kostenneutral zu realisieren. Wenn diese zusätzlichen Kosten nicht durch einen Fahrgastzuwachs und eine damit verbundene Einnahmeerhöhung aufgefangen werden können - was nicht in dem erforderlichen Maße zu erwarten ist -, werden diese Kosten auf die Verkehrsunternehmen und die kommunalen Aufgabenträger des ÖPNV abgewälzt. Die Begründung des Verordnungsvorschlags

in Nummer 4.3 "[...] indem die Betreiber von Bussen und Busbahnhöfen verpflichtet werden, angemessene Zugangsvorrichtungen zu installieren, während gleichzeitig entsprechende Fahrpreiserhöhungen vermieden werden." ist daher unvollständig und entspricht nicht der Realität.

20. Es ist den Busunternehmen nicht zuzumuten, für alle Verluste und Beschädigungen an Rollstühlen und Mobilitätshilfen, die während der Abfertigung oder Beförderung entstehen, zu haften. Nach dem Wortlaut würde das Busunternehmen auch dann haften, wenn die Beschädigung durch das Verhalten des Fahrgastes herbeigeführt worden ist. Die Haftung ist daher auf die Fälle zu begrenzen, in denen der Verlust oder die Beschädigung vom Busunternehmen oder Busbahnhofbetreiber zu verantworten ist.

Zu Artikel 20 (Haftung bei Annullierung und großer Verspätung von Fahrten)

21. Die Haftungsregelung in Artikel 20 ist unvollständig, da sie sich nur auf Annullierungen und Verzögerungen bei der Abfahrt beschränkt. Der Bundesrat hält es für notwendig, dem Fahrgast zumindest im Falle einer vom Omnibusunternehmen zu vertretenden, nicht unerheblichen Verzögerung auch während der Fahrt einen Anspruch auf Entschädigung zuzuerkennen. Vorbehaltlich der Ausführungen in Ziffer 22 wird hierzu vorgeschlagen, die Omnibusunternehmen zu verpflichten, dem Fahrgast bei einer vom Omnibusunternehmen zu vertretenden Verzögerung der Ankunft von 120 Minuten und mehr mindestens 25 Prozent des Fahrpreises und ab einer Verzögerung von 180 Minuten mindestens 50 Prozent des Fahrpreises zu erstatten.
22. Verspätungen im straßengebundenen Verkehr sind in vielen Fällen nicht auf ein Fehlverhalten des Busunternehmens zurückzuführen, z. B. Stau, Unfall, Umleitungen, Straßensperrungen, Wartezeiten an den Grenzen. Ein Busunternehmen ist daher weitaus stärker als der Schienenverkehr von äußeren, vom Busunternehmen nicht zu beeinflussenden Faktoren abhängig. Es ist hier daher analog zu Anhang I Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe c Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 ein Haftungsausschluss notwendig, wenn die Verspätung durch einen Dritten oder durch höhere Gewalt verursacht worden ist. Auch hier sind unterschiedliche Regelungen und eine Verschärfung für den Kraftomnibusverkehr abzulehnen.

Zu Artikel 21 (Bereitstellung von Informationen)

23. Die Informationspflichten bei Verspätungen sind nur dann zu erfüllen, wenn dies dem Busunternehmen aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten mit vertretbarem Aufwand zuzumuten ist. Die Bereitstellung von Hinweisen auf Verspätung oder Ausfall der Busfahrt bei allen Haltestellen kann nicht immer erbracht werden. Bei Busbahnhöfen dürften entsprechende Einrichtungen möglich sein, bei einsamen Haltestellen von Überlandlinien wäre dies nur mit einem erheblichen Kostenaufwand möglich, der kaum zu leisten ist und unverhältnismäßig wäre.
24. Der Bundesrat spricht sich jedoch dafür aus, dass die Omnibusunternehmen nach Artikel 21 generell im Falle von nicht unwesentlichen Verspätungen verpflichtet werden, die Fahrgäste in angemessenem Umfang über alternative Verkehrsdienste zu informieren. Eine derartige Unterrichtungspflicht nur im Falle einer Versäumung einer Anschlussverbindung, wie in Artikel 21 Absatz 2 vorgesehen, greift zu kurz.

Zu Artikel 28 (Berichterstattung über die Durchsetzung)

25. Der jährlich vorgesehene sehr detaillierte Bericht stellt einen übertriebenen Bürokratieaufwand dar, der in keiner Relation zum Nutzen steht. Eine Berichterstattung über die Durchsetzung erscheint überflüssig. Dies gilt auch für die Unterrichtungspflichten in Artikel 14 Absatz 1.