



Ausarbeitung

Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr: Zur Vereinbarkeit des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit dem Subsidiaritätsprinzip

Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr: Zur Vereinbarkeit des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit dem Subsidiaritätsprinzip

Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 66/10
Abschluss der Arbeit: 1. April 2010
Fachbereich: WD 11: Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Das Subsidiaritätsprinzip	4
1.1.	Der Grundgedanke des Subsidiaritätsprinzips im Recht der Europäischen Union	4
1.2.	Verankerung im Primärrecht	5
1.3.	Zur Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips	6
2.	Prüfung des Verordnungsvorschlags	7
2.1.	Untersuchungsgegenstand	7
2.2.	Keine ausschließliche Zuständigkeit der Union	7
2.3.	Keine ausreichende Verwirklichung der Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten	8
2.3.1.	Ziele des Verordnungsvorschlags	8
2.3.2.	Grenzüberschreitende Aspekte	9
2.3.3.	Gefährdung der Vertragziele	11
2.4.	Bessere Verwirklichung der Ziele auf der Ebene der Europäischen Union: Begründungskontrolle	12

1. Das Subsidiaritätsprinzip

1.1. Der Grundgedanke des Subsidiaritätsprinzips im Recht der Europäischen Union

Zusammen mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bildet das **Subsidiaritätsprinzip** eine „europarechtliche Schrankentrias“ für jede Kompetenzausübung seitens der Europäischen Union (EU).¹ Der Begriff „Subsidiarität“ lässt sich dabei dahingehend definieren, dass der kleineren Einheit der Vorrang im Handeln („Zuständigkeitsprärogative“) gegenüber der größeren Einheit nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zukommt.² Hierin liegt – trotz des hohen Abstraktionsgrades – der materielle Gehalt des Subsidiaritätsprinzips.³

Das Subsidiaritätsprinzip wird in Hinblick auf die EU ganz überwiegend unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung unionsrechtlicher Kompetenzen diskutiert. Es geht aber insofern nicht um die Kompetenzverteilung, bei der das Subsidiaritätsprinzip lediglich eine politische Leitlinie sein kann⁴, sondern um die **Frage der Kompetenzausübung** im Hinblick auf die durch die Verträge der EU bereits verteilte und damit vorgegebene Kompetenz.⁵ Dies klarstellend bezeichnet Art. 5 Abs. 1 S. 2 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon (EUV) das Subsidiaritätsprinzip als einen der Grundsätze für die „Ausübung der Zuständigkeiten der Union.“

Bei der Diskussion über das Subsidiaritätsprinzip ist weiterhin zu berücksichtigen, dass es sich dabei um einen **Relationsbegriff** handelt, dessen Inhalt angesichts unbestimmter Rechtsbegriffe („nicht ausreichend“, „besser“) erst in Bezug zu dem Kontext, in den er eingeordnet wird, konkretisiert werden kann.⁶ Weiterhin ist darauf zu achten, dass sich einerseits die Organe der EU den Pflichten, die ihnen das Subsidiaritätsprinzip auferlegt, nicht formalistisch entledigen und dass andererseits die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Subsidiarität nicht schematisch und sachfremd geltend machen.⁷

Vor dem Hintergrund der mit Inkrafttreten des **Vertrags von Lissabon** zum 1. Dezember 2009 geänderten Rechtslage stellt die Ausarbeitung zunächst die primärrechtlichen Regelungen, die die materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips enthalten, dar. Anschließend wird geprüft, ob der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parla-

1 Merten, Subsidiarität als Verfassungsprinzip, in: ders. (Hrsg.), Die Subsidiarität Europas, 2. Auflage 1994, S. 77 (78).

2 Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Auflage 1999, S. 25 ff.

3 Isensee, Subsidiarität und Verfassungsrecht, 2. Auflage 2001, S. 73.

4 Schröder, Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung, in: Juristenzeitung (JZ) 2004, S. 8 (8). Schröder spricht insofern von einer „zusätzlichen verfassungspolitischen Aufgabe“ des Subsidiaritätsprinzips.

5 Schröder, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 54/2002, S. 1 (3).

6 So Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-11, Rn. 19.

7 So Streinz, Europarecht, 8. Auflage 2005, Rn. 166.

ments (EP) 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 Behörden⁸ mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Subsidiaritätsprüfung erfolgt im Hinblick auf die zwischenzeitlich vorgeschlagenen Änderungen für den Verordnungsentwurf.⁹

1.2. Verankerung im Primärrecht

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 legt Art. 5 Abs. 1 S. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) fest, dass für die Ausübung der Zuständigkeiten der EU die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gelten. **Art. 5 Abs. 3 EUV** regelt, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr mittels ihres Umfangs oder ihrer Wirkung auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Dabei sollen die Organe der EU das Subsidiaritätsprinzip nach dem **Protokoll Nr. 2** zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Protokoll Nr. 2) anwenden.¹⁰ Die nationalen Parlamente sollen auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach in diesem Protokoll vorgesehenen Verfahren achten.

Eine Konkretisierung erfährt das Subsidiaritätsprinzip durch das Protokoll Nr. 2. Schon der Subsidiaritätsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) war durch das mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführte **Protokoll Nr. 30** über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Protokoll Nr. 30)¹¹ näher definiert worden. Wesentliche Neuerungen hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ergeben sich bei einem Vergleich dieser Protokolle¹²: Während das Protokoll Nr. 30 nicht nur die verfahrensrechtlichen Prüfvorgaben definierte, sondern darüber hinaus auch

-
- 8 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, 5. Dezember 2008, KOM (2008), 817 endg.; Ratsdok. 16933/08.
- 9 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, Anlage zu der politischen Einigung, 11. Dezember 2009, Ratsdok. 17412/09 sowie Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, 11. März 2010, Ratsdok. 5218/3/10.
- 10 ABl. Nr. C 306 S. 148. Gemäß Art. 51 EUV sind die Protokolle Bestandteil der Verträge.
- 11 ABl. Nr. C 340, S. 105.
- 12 Das Protokoll Nr. 30 beruhte inhaltlich weitgehend auf dem auf der Tagung des Europäischen Rates von Edinburgh am 11. und 12. Dezember 1992 vereinbarten Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips [COM.SI (92) 1050] sowie auf der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Oktober 1993 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

eine Präzisierung der für die Subsidiaritätsprüfung bedeutsamen materiellen Kriterien enthielt, beschränkt sich das neue Protokoll Nr. 2 weitgehend auf die Festlegung rein prozeduraler Anwendungsbedingungen. Diese „Entmaterialisierung der Subsidiaritätsprüfung“ stellt eine – mit Blick auf Praktikabilität und Justitiabilität – Verschlechterung dar.¹³ Zusammen mit dem Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (Protokoll Nr. 1)¹⁴ wird ein ex-ante-Kontrollverfahren zur Überwachung des Subsidiaritätsprinzips bereitgestellt.

1.3. Zur Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Ein allgemein gültiges Schema zur Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips existiert nicht. Unklar ist insbesondere, inwieweit bei einer allein auf die Subsidiarität beschränkten Prüfung die für den Gesetzgebungsakt gewählte **Rechtsgrundlage** zu untersuchen ist. Diese Frage stellt sich bei einer Subsidiaritätsklage, die nunmehr von den nationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen gemäß Art. 8 Protokoll Nr. 2 erhoben werden kann, da Art. 8 Protokoll Nr. 2 die gerichtliche Kontrolle ausdrücklich auf das Subsidiaritätsprinzip begrenzt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) griff diesen Aspekt in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 auf, indem es feststellte, dass es auch darauf ankommen wird, ob das Klagerecht der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen auf die der Überprüfung des Subsidiaritätsgrundsatzes vorgelegte Frage erstreckt wird, ob die EU über eine Zuständigkeit für das konkrete Rechtssetzungsverfahren verfügt.¹⁵ Als Kontrollmaßstab für das Handeln der EU ist das Subsidiaritätsprinzip insgesamt schwer fassbar.¹⁶ Der EuGH hat in seinen zu Art. 5 EGV ergangenen Urteilen eine konkrete Subsidiaritätsprüfung zumeist vermieden.¹⁷ Er hat sich, sowohl was die Anzahl der Urteile angeht, in denen er das Subsidiaritätsprinzip erwähnt, als auch inhaltlich, was die konkrete Ausgestaltung der Prüfung im Einzelfall betrifft, sehr zurückgehalten.¹⁸ Einer richterlichen Überprüfung erschließen sich allenfalls evidente Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip, in denen die Unionsorgane nicht einmal einen plausiblen Begründungsansatz für eine Regelung liefern.

Ausgehend vom Wortlaut des Art. 5 Abs. 3 EUV ergibt sich – wie bereits unter 1.2. erwähnt – jedenfalls eine **Subsidiaritätsprüfung in drei Schritten**: Zunächst ist die Art der Zuständigkeit festzulegen. Danach ist zu prüfen, ob und inwieweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Insofern handelt es sich um ein Negativkriterium. Hinzu tritt ein Positivkriterium, wonach die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.¹⁹ Diesbezüglich ist

13 Calliess, in: Calliess/Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-11, Rn. 23. So auch Mayer, Der Vertrag von Lissabon im Überblick, Juristische Schulung (JuS) 2010, 189, Rn. 192, der das Protokoll Nr. 2 als „unschärfer“ bezeichnet.

14 ABl. Nr. C 306, S. 146.

15 BVerfG, Entscheidung vom 30. Juni 2009, 2 BvE/08, Rn. 305.

16 Herdegen, Europarecht, 6. Auflage 2004, Rn. 102.

17 So z.B. EuGH, Rs. C-84/94, Slg. 1996, I-5755, Rn. 46ff.; EuGH, Rs. C-233/94, Slg. 1997, I-2405, Rn. 22 ff.

18 Calliess, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 2003, S. 181 (187).

19 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-11, Rn. 27.

Art. 5 Abs. 3 EUV im Vergleich zu Art. 5 EGV sprachlich klarer gefasst worden, da durch die Formulierung „sondern“ deutlich wird, dass die beiden letzten Prüfungspunkte separat voneinander zu berücksichtigen sind. Durch die Wortwahl in Art. 5 EGV „und daher“ wurde suggeriert, es müsse nur ein Element geprüft werden. Von Bedeutung ist dies insbesondere für die Begründungspflichten der Kommission bei Gesetzgebungsvorschlägen gemäß Art. 5 Protokoll Nr. 2, aber auch für die Subsidiaritätsprüfung durch den EuGH.²⁰

2. Prüfung des Verordnungsvorschlags

2.1. Untersuchungsgegenstand

Die Kommission hatte dem Rat am 4. Dezember 2008 einen Vorschlag für eine Verordnung des EP 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 übermittelt. Nachdem das EP seine Stellungnahme in erster Lesung am 23. April 2009 angenommen hatte,²¹ hat der Rat am 17. Dezember 2009 eine **politische Einigung** über den Verordnungsentwurf erzielt. Am 11. März 2010 hat der Rat seinen **Standpunkt in erster Lesung** nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 Abs. 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt.²²

Hinsichtlich der Frage, ob der Verordnungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, ist zwischen dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission vom 5. Dezember 2008 und den zwischenzeitlich diskutierten Änderungsvorschlägen zu differenzieren, die in der politischen Einigung des Rates vom 17. Dezember 2009 und in dem am 11. März 2010 angenommenen Standpunkt des Rates enthalten sind. Die Bedenken bezüglich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beziehen sich auf den in Art. 2 des Verordnungsvorschlags geregelten Geltungsbereich der Verordnung. Die vorgeschlagenen Änderungen des Verordnungsentwurfs betreffen gerade auch diesen umstrittenen Art. 2. Insofern fokussiert sich die nachfolgende Prüfung auf die Frage, ob die geplante Verordnung hinsichtlich ihres Geltungsbereichs mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Bedenken ergeben sich in Bezug auf die Regelung, die den **Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr** der Mitgliedstaaten betrifft.

2.2. Keine ausschließliche Zuständigkeit der Union

Art. 5 Abs. 3 EUV legt fest, dass das Subsidiaritätsprinzip allein auf jene Bereiche Anwendung findet, die nicht in die **ausschließliche Zuständigkeit** der Union fallen.

Der Bereich Binnenmarkt fällt gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchstabe a) AEUV in die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 1 AEUV). Gleiches gilt für die Bereiche

20 Koch/Kullas, Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, Centrum für Europäische Politik (cep), Studie, März 2010, S. 14.

21 A6-0250/2009.

22 Fn. 9.

Verkehr (Art. 4 Abs. 2 Buchstabe g) AEUV) und Verbraucherschutz (Art. 4 Abs. 2 Buchstabe f) AEUV).

Als Rechtsgrundlage für die Verordnung ist **Art. 91 AEUV** (vormals Art. 71 EGV) vorgesehen. Gemäß Art. 91 Abs. 1 Buchstabe a) AEUV können zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 90 AEUV) das EP und der Rat unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen. Es kann dahinstehen, ob Art. 91 AEUV, der sich gemäß seinem Abs. 1 Buchstabe a) ausdrücklich auf den internationalen Verkehr bezieht, Kompetenzgrundlage für eine Regelung des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs der Mitgliedstaaten sein kann. Denn es ist bereits unklar, ob die Prüfung der Rechtsgrundlage überhaupt Gegenstand der Subsidiaritätsprüfung sein darf (siehe oben unter 1.3.). Im Ergebnis ist es jedenfalls möglich, die in einem Gesetzgebungsakt angegebene Rechtsgrundlage als gegeben zu betrachten und davon ausgehend zu untersuchen, ob das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wurde.²³

2.3. Keine ausreichende Verwirklichung der Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV darf die EU nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können.

2.3.1. Ziele des Verordnungsvorschlags

Der Markt für die Beförderung von Fahrgästen im grenzüberschreitenden Kraftomnibusverkehr wurde bereits liberalisiert.²⁴ In dem Weißbuch „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft“ hat die Kommission vorgesehen, für alle Verkehrsträger die Rechte von Reisenden festzuschreiben.²⁵ Die Kommission hat die Rechte ermittelt, die durch Maßnahmen der EU unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel gestärkt werden sollten.²⁶ Die Zugangsrechte und die Bestimmungen zur Erbringung von Dienstleistungen im Bereich des grenzüberschreitenden Personenverkehrs auf der Straße sind noch nicht umfassend geregelt. Diesbezüglich sieht die Kommission **Regelungsbedarf** in den Bereichen der Rechte von Personen mit einge-

23 So Koch/Kullas, Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, cep-Studie, März 2010, S. 15.

24 Vgl. die Verordnung (EG) Nr. 11/98 des Rates vom 11. Dezember 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 684/92 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen sowie die Verordnung (EG) Nr. 12/98 des Rates vom 11. Dezember 1997 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind.

25 Weißbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, 12. September 2001, KOM (2001) 370.

26 Dabei handelt es sich um die Rechte von Personen mit eingeschränkter Mobilität, automatische Sofortleistungen bei Reiseunterbrechung, Haftung für die von Reisenden erlittenen Personenschäden, Bearbeitung von Beschwerden und Rechtsmitteln, Unterrichtung der Reisenden und sonstige Maßnahmen.

schränkter Mobilität, in Haftungsfragen sowie bei Entschädigungs- und Hilfeleistungen bei Unterbrechung der Reise.²⁷

Regelungsbedarf bestehe auch insofern, als dass (in Personenkilometern ausgedrückt) 9,3 % der gesamten Landverkehrsleistung in der EU auf den Kraftomnibusverkehr entfällt. Die Zahl der jährlich im grenzüberschreitenden Kraftomnibusverkehr beförderten Fahrgäste schätzt die Kommission auf 72, 8 Millionen.²⁸ Die Nutzer anderer Verkehrsträger genießen bereits eine Reihe auf EU-Ebene verankerter Rechte, die einen angemessenen Schutz bieten. Rechtsvorschriften sind bereits für **Fluggäste und Fahrgäste im Eisenbahnverkehr** angenommen worden.²⁹ Im Unterschied zu diesen Verkehrsmitteln bestehen hingegen in Bezug auf die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr weder internationale Übereinkünfte noch unionsrechtliche Vorschriften. Der Schutz, den die Fahrgäste von Omnibussen genießen, ist somit je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Nach Auffassung der Kommission beeinträchtigt gerade dieses Fehlen von gemeinsamen Bestimmungen den fairen Wettbewerb zwischen Betreibern aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten.³⁰ Für andere Verkehrsträger wurde auch die Haftung auf Ebene der EU oder auf internationaler Ebene geregelt, nicht jedoch für den Kraftomnibusverkehr. Bei grenzüberschreitenden Reisen ist es für die Fahrgäste schwierig zu ermitteln, welche Bestimmungen gelten. Der Vorschlag für eine Verordnung über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr ist somit Teil der allgemeinen Zielsetzung der EU, die Gleichbehandlung von Fahrgästen ungeachtet der von ihnen gewählten Verkehrsträger zu gewährleisten und ihnen ein gleich hohes Schutzniveau zu erreichen.

2.3.2. Grenzüberschreitende Aspekte

Nr. 5 Protokoll Nr. 30 sah vor, zunächst zu prüfen, ob der zu regelnde Bereich überhaupt transnationale, also **grenzüberschreitende Aspekte** aufweist. Trotz des Verzichts auf dieses Erfordernis in dem neuen Protokoll Nr. 2 bleibt die Frage hiernach unentbehrlich: Gerade aufgrund der stark dehnbaren Zielformulierungen gibt der Rückgriff auf die Natur des zugrundeliegenden Sachverhalts den entscheidenden Hinweis, ob die Mitgliedstaaten schon rein faktisch nicht in der Lage sind, die Ziele des Unionsgesetzgebers hinreichend selbst zu verwirklichen, für den Fall dass ein Problem grenzüberschreitenden Charakter hat und damit auch nur grenzüberschreitend gelöst werden kann.³¹

27 Verordnungsvorschlag KOM (2008) 817 endg., Begründung, S. 2.

28 Verordnungsvorschlag KOM (2008) 817 endg., Begründung, S. 3.

29 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91; Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisende mit eingeschränkter Mobilität; Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr.

30 Verordnungsvorschlag, KOM (2008) 817 endg., Begründung, S. 3 - 4.

31 Koch/Kullas, Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, cep-Studie, März 2010, S. 17.

Nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag von 2008 sollte die Verordnung nach ihrem Art. 2 generell für jede Fahrgastbeförderung im Linienverkehr durch Kraftomnibusunternehmen gelten. Zweifel hinsichtlich des Erfordernisses eines transnationalen Aspekts ergeben sich in Bezug auf die nationalen Stadtverkehrs-, Vorortverkehrs- und Regionalverkehrsdienste (ÖPNV). Das Problem, dass in Bezug auf den ÖPNV in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Fahrgastrechte bestehen, hat weder grenzüberschreitenden Charakter noch eine internationale Dimension. Nach Art. 2 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags hätten die Mitgliedstaaten die Dienste zwar vom Geltungsbereich dieser Verordnung ausnehmen können, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Stadtverkehrs-, Vorortverkehrs- und Regionalverkehrsdienste öffentlichen Dienstleistungsverträgen unterliegen und dass diese Verträge in Bezug auf die Fahrgastrechte ein vergleichbares Schutzniveau bieten wie die vorgeschlagene Verordnung. Vor dem Hintergrund, dass nicht ersichtlich war, weshalb in Bezug auf die nationalen Dienste eine grenzüberschreitende Lösung erforderlich ist, schien diese **opt-out-Klausel** zu eng gefasst zu sein, um die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip bejahen zu können.³²

Die politische Einigung des Rates vom 17. Dezember 2009 griff diese Bedenken auf. Der Geltungsbereich der Verordnung war auch Gegenstand der Beratungen der Minister auf der Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) im Juni 2009. Die Mehrheit der Minister hatte sich dafür ausgesprochen, den Geltungsbereich der Verordnung auf Langstreckenverkehrsdienste zu beschränken und es damit den Mitgliedstaaten zu gestatten, Stadtverkehrs-, Vorortverkehrs- und Regionalverkehrsdienste auf nationaler Ebene zu regulieren. Gemäß der politischen Einigung sollte die Verordnung damit für alle Fahrgäste gelten, die im nationalen und internationalen Linienverkehrsdienst reisen. **Art. 2 Abs. 3a** des Vorschlags auf Grundlage der politischen Einigung gestattet den Mitgliedstaaten, Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste, einschließlich grenzüberschreitender Dienste dieser Art, von der Anwendung der Verordnung auszunehmen. Verzichtet wurde also auf das Erfordernis, dass diese nationalen Dienste öffentlichen Dienstleistungsverträgen unterliegen, die ein vergleichbares Schutzniveau bieten. Eingefügt wurde dafür in Art. 2 Abs. 3a ein Satz 2, der die Ausnahmeklausel insofern einschränkt, als dass diese nicht für Art. 4 Abs. 2 (Beförderungsvertrag und nichtdiskriminierende Beförderungsbedingungen), Art. 6 (Tod oder Verletzung von Fahrgästen und Verlust oder Beschädigung von Gepäck), Art. 8 (Unmittelbare praktische Bedürfnisse von Fahrgästen), Art. 10 (Anspruch auf Beförderung) und Art. 11 Abs. 1 (Sonderregelungen für Personen mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität) gelten soll. Mehrere Delegationen (darunter auch Deutschland) vertraten die Auffassung, dass der Geltungsbereich der Verordnung auf nationale und internationale Linienverkehrsdienste beschränkt werden sollte und die Bestimmungen hinsichtlich der Stadtverkehrs-, Vorortverkehrs- und Regionalverkehrsdienste gar nicht erst in Art. 2 des Verordnungsvorschlags aufgenommen werden sollten: Nur wenn die Mitgliedstaaten dies wünschten, sollten sie die Bestimmungen der Verordnung auch auf diese Dienste anwenden können.³³ Insbesondere bean-

32 Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 vom 11. März 2010, Begründung des Rates, Ratsdok. 5218/3/10, S. 4.

33 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, Politische Einigung vom 11. Dezember 2009, Ratsdok. 17412/09, S. 4.

tragte Deutschland die Streichung des Satz 2 von Art. 2 Abs. 3a, der die opt-out-Klausel einschränkt.³⁴

In seinem am 11. März 2010 angenommenen Standpunkt macht auch der Rat deutlich, dass seiner Ansicht nach Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste der Subsidiarität unterliegen.³⁵ Vor diesen Hintergrund wurde die opt-out-Klausel für den ÖPNV erneut angepasst: Danach können die Mitgliedstaaten gemäß **Art. 2 Abs. 4** des Vorschlags auf Grundlage des angenommenen Standpunkt des Rates nun Stadt-, Vorort- und Regionallinienverkehrsdienste, einschließlich grenzüberschreitender Dienste dieser Art, von der Anwendung der Verordnung ausnehmen. Nicht gelten soll dies lediglich für Art. 4 Abs. 2 (Fahrscheine und nichtdiskriminierende Beförderungsbedingungen), Art. 9 (Anspruch auf Beförderung) und Art. 10 Abs. 1 (Ausnahmen und besondere Bedingungen). Im Vergleich mit der politischen Einigung wurde der Anwendungsbereich der opt-out-Klausel somit wieder erweitert.

Der Verordnungsentwurf versucht dem Aspekt des mangelnden grenzüberschreitenden Interesses in Hinblick auf den ÖPNV dadurch Rechnung zu tragen, dass die Mitgliedstaaten diesbezügliche Bestimmungen jedenfalls teilweise vom Anwendungsbereich der Verordnung ausnehmen können. Fraglich bleibt, ob diese Einschränkung unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität ausreichend ist.

2.3.3. Gefährdung der Vertragziele

Nach den Leitlinien des Protokolls Nr. 30 kam es des Weiteren darauf an, ob alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des Vertrags verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen würden. Einheitlichkeit mit einer Unionsrechtsnorm sollte dann angestrebt werden, wenn „**Gleichberechtigung oder Wettbewerb eindeutig gefährdet** werden könnten.“³⁶

Bislang vertritt die Kommission die Auffassung, dass dieses Kriterium auch künftig zu beachten ist.³⁷

Für die Regelungen des Vorschlags, die die grenzüberschreitende Dimension betreffen, bestehen diesbezüglich keine Bedenken. Insbesondere würden mit dem Verordnungsvorschlag ähnliche

34 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, Anlage zu der politischen Einigung vom 11. Dezember 2009, Ratsdok. 17412/09, S. 17, Fn. 18 der Anlage.

35 Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 vom 11. März 2010, Begründung des Rates, Ratsdok. 5218/3/10, S. 4.

36 Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Bericht vom 24. April 2002, A5-0133/2002, S. 12.

37 In der Folgenabschätzung zum Aktionsplan urbane Mobilität stellt die Kommission – ausgehend von der Rechtslage nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – weiterhin darauf ab; vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan urbane Mobilität, 30. September 2009, KOM (2009) 490 endg.

Bestimmungen angenommen, wie sie mit der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 für den Eisenbahnverkehr gelten. Art. 2 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 den Eisenbahnverkehr betreffend enthält eine ähnlich lautende Vorschrift wie Art. 2 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags für den Kraftomnibusverkehr. Danach kann ein Mitgliedstaat Schienenpersonenverkehrsdienste des Stadtverkehrs, Vorortverkehrs und Regionalverkehrs von der Anwendung der Verordnung ausnehmen. Auch hier wird die opt-out-Klausel insofern eingeschränkt, als dass die Ausnahme nicht gilt für die Verfügbarkeit von Fahrkarten, Durchgangsfahrten und Buchungen (Art. 9), die Haftung für Fahrgäste und Gepäck (Art. 11), Versicherung (Art. 12), Anspruch auf Beförderung (Art. 19), Information von Personen mit Behinderung und Personen mit eingeschränkter Mobilität (Art. 20 Abs. 1) sowie für die persönliche Sicherheit der Fahrgäste (Art. 26). Das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung in dem Verordnungsvorschlag für den Kraftomnibusverkehr könnte den Wettbewerb zwischen den beiden Sektoren Eisenbahn- und Kraftomnibusverkehr verzerren.³⁸ Ausweislich der Begründung des Rates zu seinem Standpunkt sollen die Bestimmungen des Art. 2 Abs. 4 Verordnungsvorschlag zum Kraftomnibusverkehr, die die *opt-out*-Klausel einschränken, ebenfalls sicherstellen, dass gewisse grundlegende Rechte für alle Kraftomnibusverkehrsdienste gelten.³⁹

Es soll damit den Vertragszielen der Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung Rechnung getragen werden, so dass die Bestimmungen insofern nicht zu beanstanden sind.

2.4. Bessere Verwirklichung der Ziele auf der Ebene der Europäischen Union: Begründungskontrolle

Dieses Prüfungsmerkmal erfährt in Art. 5 Protokoll Nr. 2 insofern eine Konkretisierung, als festgelegt ist, dass „die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien“ beruhen muss. Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten sollen dabei berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der EU, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.

Die **finanziellen Auswirkungen** des Verordnungsentwurfs sind derzeit noch nicht absehbar. Sollte der gesamte innerstaatliche Omnibus-Linienverkehr und grundsätzlich auch der ÖPNV in Ballungsgebieten in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, wäre aber mit erheblichen Mehrbelastungen bzw. Mehrausgaben zu rechnen.⁴⁰ Allerdings ist hier die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, den ÖPNV aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen. Weiterhin ist bei der Realisierung verbesserter Rechte von Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität mit Mehrkosten für Unternehmen zu rechnen.⁴¹ Diesbezüglich ist aber zu beachten, dass dies

38 Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 vom 11. März 2010, Begründung des Rates, Ratsdok. 5218/3/10, S. 5.

39 Fn. 39.

40 Umfassende Bewertung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 10. Februar 2009, S. 2.

41 Fn. 41.

der Verwirklichung grundlegender Ziele und Grundsätze der EU-Verträge (Nicht-Diskriminierung, Gleichbehandlung) dient.

Das Protokoll Nr. 30 legte fest, dass zur Erfüllung des Kriteriums der besseren Verwirklichung auf Unionsebene die fraglichen Maßnahmen auf der Ebene der EU aufgrund ihrer Größenordnung oder ihrer Auswirkungen im Verhältnis zu einem Tätigwerden auf der mitgliedstaatlicher Ebene deutliche Vorteile erbringen müssten. Auch die überwiegende Meinung in der Literatur nimmt an dieser Stelle eine vergleichende **Abwägung** vor: Danach sind die Gemeinschaftsbefugnisse dort nicht voll auszuüben, wo der zusätzliche Integrationsgewinn minimal, der Eingriff in die verbliebenen Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten jedoch beträchtlich ist.⁴²

Fraglich ist, ob bei Regelung des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs auf EU-Ebene tatsächlich ein Mehrwert gegenüber einer Regelung auf der Ebene der Mitgliedstaaten sichergestellt wird.

Dem wird jedoch dadurch Rechnung getragen, dass diese Bereiche von den Mitgliedstaaten vom Geltungsbereich ausgenommen werden können. Die Bestimmungen, die von der Ausnahme des Art. 2 Abs. 4 Verordnungsvorschlag nicht berührt werden, bringen jedenfalls einen Nutzen für die Personen, die in ihrem Tatbestand unterfallen, namentlich Personen mit eingeschränkter Mobilität.

Zu beurteilen, ob die Ziele einer Maßnahme besser auf Unionsebene verwirklicht werden können, ist rechtlich schwierig, da eine Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen nur durch eine Prognoseentscheidung möglich ist. Die rechtliche Kontrolle richtet sich daher vielmehr auf die **Begründung** zur Vereinbarkeit von Gesetzentwürfen mit Subsidiarität, die die Kommission gemäß **Art. 5 Protokoll Nr. 2** zwingend vorlegen muss.⁴³ Pauschale Formeln und abstrakte Rechtserwägungen auf Seiten der Kommission können jedoch ebenso wenig genügen wie salvatorische Klauseln, da gerade diese Begründungskontrolle die fehlenden rechtlichen Maßstäbe durch zu unbestimmte Begriffe und mangelnde Anhaltspunkte kompensieren muss.⁴⁴ Auch kann die mit einem Gesetzgebungsakt angestrebte Harmonisierung der unterschiedlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten nicht per se als Zielsetzung genannt werden. Zu benennen ist vielmehr das mit einer Maßnahme materiell verfolgte Ziel, wie beispielsweise die Einführung bestimmter Standards für Produkte und Dienstleistungen. Auf Zieldefinition und Ausübung der Kompetenz können sich Querschnittsklauseln, etwas zum Verbraucherschutz, auswirken, die bestimmte Wertvorstellungen widerspiegeln.⁴⁵ Produktstandards regeln Qualität und Sicherheit der Produkte oder Dienstleistungen einschließlich eventueller Haftungsfragen. National divergierende Produktstandards können Hindernisse im Binnenmarkt darstellen. Denn die betroffenen Unternehmen müssen im grenzüberschreitenden Vertrieb verschiedene Rechtssysteme berücksichtigen, was sie davon abhalten kann, grenzüberschreitend aktiv zu sein.

42 Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, 1994, S. 19.

43 Koch/Kullas, Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, cep-Studie, März 2010, S. 18.

44 Von Danzwitz, Der Vertrag von Lissabon und der Fortgang der Integration, DIJV, 10. Oktober 2008, S. 10.

45 Koch/Kullas, Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, cep-Studie, März 2010, S. 16.

Ziel des Verordnungsvorschlags ist laut Kommission zu gewährleisten, dass Busfahrgäste in allen Mitgliedstaaten Schutz und Unterstützung auf einem einheitlich hohem Niveau genießen können.⁴⁶ Dabei soll gerade auch der Verbraucherschutz berücksichtigt werden und einheitliche Haftungsregelungen getroffen werden, um Hindernisse für den Verkehrsbinnenmarkt zu vermeiden. Hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips führt die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag an, dass der Schutz der Fahrgastrechte als Element des Binnenmarktes und der gemeinsamen Verkehrspolitik eine Frage von europäischer Dimension ist. Die Liberalisierung eines Marktes und die Berücksichtigung der Interessen der Verbraucher (und insbesondere von Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität) sind zwei einander ergänzende Aspekte des Binnenmarktes. Angesichts der steigenden Anzahl von Bürgern, die innerhalb der EU beruflich oder in der Freizeit verreisen, wird es zunehmend wichtig, zu gewährleisten, dass diese überall vergleichbare Rechte beanspruchen können. Deshalb soll mit dem Verordnungsvorschlag sichergestellt werden, dass die Fahrgäste von Bussen in der gesamten EU den gleichen Umfang an Rechten und das gleiche Schutzniveau genießen. Dieses Ziel könne aufgrund der internationalen Dimension des Kraftomnibusverkehrs von einem Mitgliedstaat alleine nicht ausreichend verwirklicht werden.⁴⁷

Was die geplanten transnationalen Regelungen des Vorschlags betrifft, können diese Ausführungen überzeugen. Problematisch scheint dies hinsichtlich der Stadtverkehrs-, Vorortverkehrs- und Regionalverkehrsdienste. Selbst wenn der Verordnungsvorschlag in der Fassung des angenommenen Standpunktes des Rates aufgrund der opt-out-Klausel des Art. 2 Abs. 4 als mit den übrigen Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 EUV vereinbar betrachtet werden kann, bestehen doch Zweifel, ob nicht die Kommission hinter ihrer Begründungspflicht aus Art. 5 Protokoll Nr. 2 zurückbleibt. Sie liefert keine eigenständige Begründung, weshalb der ÖPNV überhaupt in den Geltungsbereich aufgenommen werden soll und aus welchen Gründen dies mit dem Subsidiaritätsprinzip zu vereinbaren ist.

46 Verordnungsvorschlag, KOM (2008) 817 endg., Erwägungsgrund Nr. 18, S. 20.

47 Verordnungsvorschlag, KOM (2008) 817 endg., Begründung, S. 9 - 10.