

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Soziales und Senioren	14.12.2017

Kölner Verkehrs-Betriebe AG (KVB): Mitnahme von E-Scootern - Möglichkeit eines Anweisungsbeschlusses durch den Rat der Stadt Köln

Die Stadtarbeitsgemeinschaft Behindertenpolitik hat in ihrer Sitzung vom 16.05.2017 einstimmig beschlossen, die KVB aufzufordern, das Mitnahmeverbot für E-Scooter in ihren Stadtbahnen aufzuheben. Nach Erörterung des Themas in der Sitzung des Ausschusses Soziales und Senioren vom 22.06.2017 sagte der Beigeordnete Herr Dr. Rau die Prüfung zu, ob ein Anweisungsbeschluss durch den Rat möglich sei.

Hierzu nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Ausgangssituation

In den vergangenen Jahren bestanden Unsicherheiten hinsichtlich der Mitnahme sog. E-Scooter in Linienbussen und Straßenbahnen des öffentlichen Nahverkehrs. In Deutschland sind ca. 400 unterschiedliche Typen von E-Scootern erhältlich. Von dem E-Scooter sind Elektrorollstühle zu unterscheiden. Für diese besteht unstreitig eine Beförderungspflicht im öffentlichen Nahverkehr. Die Mitnahme von E-Scootern wird von den Nahverkehrsunternehmen bundesweit unterschiedlich gehandhabt. Teilweise werden E-Scooter jedenfalls in Straßenbahnen mitgenommen, teilweise haben die Nahverkehrsunternehmen Beförderungsverbote ausgesprochen. Diese waren und sind Gegenstand zahlreicher Gerichtsverfahren. Die Kölner Verkehrs-Betriebe AG („**KVB**“) setzt seit Dezember 2014 sowohl in Linienbussen, als auch in Straßenbahnen ein Mitnahmeverbot für sog. E-Scooter um. Die KVB steht zu 10 % im unmittelbaren Eigentum der Stadt Köln. Weitere Gesellschafterin der KVB mit 90 % der Anteile ist die Stadtwerke Köln GmbH („**SWK**“), bei der es sich wiederum um eine 100prozentige Tochter der Stadt Köln („**Stadt**“) handelt. Zwischen der SWK und der KVB besteht seit 1960 ein Organvertrag mit Ergebnisausschlußvereinbarung, der 2017 abgeändert wurde und nunmehr als Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag bezeichnet wird. Hinsichtlich der Mitnahme von E-Scootern in Linienbussen gibt es einen bundesweit abgestimmten Erlass des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Nach dem Erlass sind E-Scooter in Linienbussen des ÖPNV mitzunehmen, wenn der E-Scooter, der Bus und der Nutzer des E-Scooters bestimmte Anforderungen erfüllen. Keiner der von der KVB derzeit eingesetzten Linienbusse erfüllt die Voraussetzungen des Erlasses, diese sollen jedoch bei Neuanschaffungen berücksichtigt werden. Einen entsprechenden Erlass für Straßenbahnen gibt es derzeit nicht.

Erforderlichkeit einer Anweisung

Eine Anweisung der Stadt an die SWK und wiederum der SWK an die KVB hinsichtlich der Mitnahme von E-Scootern wäre nicht erforderlich, soweit die KVB bereits jetzt aus anderen Gründen, insbesondere aufgrund Gesetzes, verpflichtet ist, E-Scooter mitzunehmen. Insoweit wäre eine Anwei-

sung rein deklaratorisch.

Ein solcher Beförderungsanspruch wird teilweise aus Art. 9 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr (Bus-Fahrgastrechte-VO) abgeleitet, wobei unterschieden werden sollte, ob der E-Scooter für den Nutzer eine notwendige Mobilitätshilfe darstelle oder lediglich als Komfort erhöhende Gerätschaft genutzt werde. Nur in ersterem Fall bestehe ein Beförderungsanspruch. Das OLG Hamm geht hingegen in einer aktuellen Entscheidung davon aus, dass sich ein Beförderungsanspruch für E-Scooter aus der Bus-Fahrgastrechte-VO nicht ableiten lasse. Art. 9 Bus-Fahrgastrechte-VO enthalte keine Regelungen über die Beförderung von Rollstühlen, anderen Mobilitätshilfen oder Hilfsgeräten, sondern betreffe allein die Beförderung der Person, nicht aber der von ihr mitgeführten Sachen. E-Scooter seien jedoch unabhängig von ihrem Einsatz als medizinische Hilfsmittel als Sachen zu werten. Dies gelte unabhängig davon, ob ihre Benutzer auf sie zur Aufrechterhaltung der Mobilität angewiesen seien.

Ein Beförderungsanspruch ergibt sich jedoch nach nationalem Recht aus § 22 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG). Danach sind Verkehrsunternehmen im Straßenbahn-, Obus- und Kraftfahrzeuglinienverkehr zur Beförderung verpflichtet, wenn die Voraussetzungen des § 22 Nr. 1 bis 3 PBefG erfüllt sind. Dabei sind auch die Wertungen des Grundgesetzes (GG), das nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 ein Benachteiligungsverbot für Menschen mit Körperbehinderung statuiert, zu berücksichtigen. Der Beförderungsanspruch dient insofern auch dazu, Menschen mit Körperbehinderungen das Recht auf Freizügigkeit, Entscheidungsfreiheit und Nichtdiskriminierung zu gewährleisten. Er dient der Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Körperbehinderungen in der Gesellschaft. Grundsätzlich ergibt sich daher ein gesetzlicher Anspruch auf die Mitnahme eines E-Scooters durch Verkehrsunternehmen bereits aus § 22 PBefG.

Dieser Anspruch wird jedoch eingeschränkt durch das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der übrigen Fahrgäste nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Dieses Recht geht dem Anspruch der Menschen mit Körperbehinderungen auf Mitnahme einschließlich ihrer E-Scooter vor, wenn eine Gefährdung der Fahrgäste durch den E-Scooter beim Transport nicht ausgeschlossen werden kann, so dass dann ein Anspruch auf Mitnahme des E-Scooters ausscheidet.

Diese Wertung ergibt sich bereits unmittelbar aus dem Gesetz. Voraussetzung für einen Anspruch nach § 22 PBefG ist unter anderem, dass die Beförderungsbedingungen eingehalten werden (§ 22 Nr. 1 PBefG). Zu den in § 22 Nr. 1 PBefG genannten Beförderungsbedingungen zählen insbesondere die Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (BefBedV, §§ 2 ff.) und die Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrzeugunternehmen im Personenverkehr (BOKraft, §§ 13 ff.).

Nach § 11 Abs. 1 S. 1 BefBedV besteht ein Anspruch auf die Beförderung von Sachen grundsätzlich nicht. Zudem werden Sachen nur befördert, wenn dadurch die Sicherheit und Ordnung des Betriebs nicht gefährdet und andere Fahrgäste nicht belästigt werden können (§ 11 Abs. 1 S. 2 BefBedV). Der Fahrgast hat mitgeführte Sachen so unterzubringen und zu beaufsichtigen, dass die Sicherheit und Ordnung des Betriebs nicht gefährdet und andere Fahrgäste nicht belästigt werden können (§ 11 Abs. 4 BefBedV). Das Betriebspersonal entscheidet im Einzelfall, ob Sachen zur Beförderung zugelassen werden und an welcher Stelle sie unterzubringen sind (§ 11 Abs. 5 BefBedV). Ähnliches gilt nach § 15 BOKraft, wonach Sachen so unterzubringen sind, dass die Sicherheit und Ordnung des Betriebs durch sie nicht gefährdet und andere Fahrgäste nicht belästigt werden können. Von der Beförderung sind gefährliche Gegenstände ausgeschlossen, insbesondere unverpackte oder ungeschützte Sachen, durch die Fahrgäste verletzt werden können. Die Anwendung dieser Vorschriften auch auf E-Scooter ist dabei nicht deshalb ausgeschlossen, weil es sich um Hilfsmittel eines Menschen mit Körperbehinderung zur Ermöglichung seiner Mobilität handelt. Auch diese Hilfsmittel dürfen nur mitgeführt werden, wenn von ihnen keine Gefahren für den Nutzer des E-Scooters oder die anderen Fahrgäste ausgehen.

Ein gesetzlicher Anspruch auf die Mitnahme von E-Scootern besteht also unabhängig von einer Anweisung durch die SWK bzw. die Stadt immer dann, wenn durch die Mitnahme die Betriebssicherheit und andere Fahrgäste nicht gefährdet werden können, was entsprechend dem o.g. Erlass der Fall ist, wenn der E-Scooter die technischen Voraussetzungen für eine gefahrlose Mitnahme in Linienbussen und Straßenbahnen aufweist, die Linienbusse und Straßenbahnen die technischen Voraussetzungen für eine gefahrlose Mitnahme erfüllen und der Nutzer zur richtigen Aufstellung des E-Scooters in dem jeweiligen Verkehrsmittel fähig ist. Hinsichtlich der konkreten technischen Anforderungen für die Mitnahme in Linienbussen können die Voraussetzungen des Erlasses herangezogen werden. Für Straßenbahnen gibt es einen derartigen Erlass nicht. Der Maßstab ist aber insoweit derselbe, als auch hier eine Gefährdung des Nutzers oder anderer Fahrgäste ausgeschlossen sein muss.

Ein darüber hinausgehender Anspruch auf Mitnahme von E-Scootern besteht hingegen nicht. Die Verkehrsgesellschaften sind nur verpflichtet, solche E-Scooter in Linienbussen zu transportieren, die den Sicherheitsanforderungen des bundeseinheitlichen Erlasses zur Mitnahme von E-Scootern in Linienbussen des öffentlichen Personennahverkehrs entsprechen, selbst wenn es derartige E-Scooter derzeit noch nicht gibt. Dies hat das Schleswig-Holsteinische Oberlandesgericht mit noch nicht veröffentlichtem Urteil vom 09.11.2017 entschieden. Entsprechend gibt es auch keinen Anspruch auf Mitnahme von E-Scootern in Straßenbahnen, soweit hier eine Gefährdung nicht ausgeschlossen werden kann, auch wenn die technischen Anforderungen hier im Einzelnen andere sind, als bei der Mitnahme von Linienbussen.

Grenzen der Anweisungsmöglichkeit

Weil eine grundsätzliche Beförderungspflicht durch die KVB unabhängig von einer Anweisung durch die SWK bzw. die Stadt bereits nach dem Gesetz besteht, stellt sich nunmehr die Frage, ob eine darüber hinausgehende Anweisung zur Mitnahme von E-Scootern (z.B. auch solcher E-Scooter, die die Kriterien des Erlasses nicht erfüllen) ergehen kann.

Eine grundsätzliche Möglichkeit der Stadt, der SWK eine Weisung zu erteilen, ergibt sich aus ihrer Stellung als alleinige Gesellschafterin. Aus § 37 Abs. 1 GmbHG wird ein umfassendes Weisungsrecht der Gesellschafterversammlung einer GmbH gegenüber deren Geschäftsführern abgeleitet. Seine Grenze findet dieses Weisungsrecht jedoch insbesondere in zwingenden gesetzlichen Vorschriften. Eine gesetzeswidrige Weisung ist nichtig und muss bzw. darf von den Geschäftsführern der GmbH nicht befolgt werden.

Ein grundsätzliches Weisungsrecht der SWK gegenüber der KVB ergibt sich aus dem Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrages (zuvor „Organvertrag mit Ergebnisausschlussvereinbarung“) zwischen der SWK und der KVB. Nach § 2 Abs. 1 des Vertrages kann die SWK der KVB allgemeine, aber auch einzelfallbezogene Anweisungen in organisatorischer, wirtschaftlicher, technischer, finanzieller oder personeller Hinsicht erteilen. Die KVB ist gem. § 2 Abs. 2 des Vertrages verpflichtet diesen Weisungen Folge zu leisten, sofern zwingendes Recht nicht entgegensteht.

Es stellt sich damit die Frage, ob eine Weisung, die eine Mitnahme von E-Scootern auch in Fällen anordnet, in denen ein Beförderungsanspruch nach § 22 PBefG nicht besteht, rechtmäßigerweise ergehen kann. Wie bereits oben dargelegt endet das Recht auf Mitnahme des E-Scooters dort, wo eine Gefährdung des Nutzers oder der anderen Fahrgäste nicht ausgeschlossen werden kann. Ob dies der Fall ist, kann allein schon aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Modelle von E-Scootern aber auch unterschiedlicher Linienbus- und Straßenbahnwaggontypen, grundsätzlich, soweit es nicht, wie im Falle des Erlasses für die Mitnahme von E-Scootern in Linienbussen allgemein formulierte Anforderungen gibt, nur im Einzelfall entschieden werden. Aus diesem Grund muss es den Verkehrsunternehmen auch letztlich offen stehen, durch die von ihnen eingesetzten Fahrer Anweisungen geben zu lassen, die dem sicheren Transport dienen. Dies spiegelt sich auch in den Vorschriften insbesondere der BefBedV wieder. So entscheidet nach § 11 Abs. 5 BefBedV das Betriebspersonal im Einzelfall, ob Sachen zur Beförderung zugelassen werden und an welcher Stelle sie unterzubringen sind. Eine pauschale Weisung, E-Scooter in jedem Fall mitzunehmen, wäre dementsprechend schon nicht möglich, weil darin ein Verstoß gegen die BefBedV liegen würde. Die Weisung würde außerdem dann, wenn eine Gefahr von der Mitnahme des E-Scooters ausgeht, das Recht der übrigen Fahrgäste aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auf Leben und körperliche Unversehrtheit verletzen. Einer solchen Weisung stünde folglich zwingendes Recht entgegen, so dass die SWK und die KVB nicht verpflichtet wären, ihr Folge zu leisten.

Eine Weisung, E-Scooter immer dann mitzunehmen, wenn von diesen keine Gefahr ausgeht, zum Beispiel, weil die Anforderungen des Erlasses für die Mitnahme von E-Scootern eingehalten sind und die es zudem dem Betriebspersonal überlässt, im Einzelfall Weisungen hinsichtlich der Aufstellung des E-Scooters zu erteilen, wäre wohl ohne Verstoß gegen zwingendes Recht möglich und damit für die KVB verbindlich. Diese Weisung wäre jedoch wie oben dargelegt rein deklaratorisch, weil eine Mitnahmepflicht für die KVB in diesen Fällen bereits von Gesetzes wegen besteht.

Fazit

Es sind letztlich zwei Fallgruppen zu unterscheiden.

Zum einen gibt es die Fälle, in denen aufgrund der Einhaltung entsprechender technischer Anforderungen an den E-Scooter und das Verkehrsmittel, aber auch an die Fähigkeiten des jeweiligen Nutzers, eine Mitnahme des E-Scooters gefahrlos möglich ist. **In diesen Fällen besteht eine Beförderungspflicht für die KVB bereits jetzt schon, unabhängig von einer Weisung durch die SWK bzw. die Stadt.** Dies gilt zum Beispiel für die Mitnahme in Linienbussen immer dann, wenn die entsprechenden Voraussetzungen des Erlasses erfüllt sind. Da derzeit jedoch keiner der von der KVB eingesetzten Linienbusse die Voraussetzungen des Erlasses erfüllt, greift die Beförderungspflicht im Ergebnis nicht.

In allen übrigen Fällen, in denen eine Mitnahme des E-Scooters nicht ohne Gefährdung der Betriebssicherheit oder der Fahrgäste möglich ist, wäre eine Weisung an die KVB, die Beförderung trotzdem auszuführen, rechtswidrig, weil einer solchen Weisung zwingendes Recht entgegenstünde. **Eine solche Weisung wäre damit für die KVB nicht verbindlich.**

Die Verwaltung rät daher von einem Weisungsbeschluss durch den Rat der Stadt Köln ab.

Der Ausschuss wird um Kenntnisnahme gebeten.

Gez. Klug