

Sachverständigengutachten



vom 26.07.2011, Gutachtenkennung 110726

| | |
|----------------------------|--|
| Sachverständiger | Peter Nowacki Haus Heisingen 12 45259 Essen ☎ 0201 462870 buero@fahrpersonalrecht.info www.fahrpersonalrecht.info |
| Auftraggeber | xxxxxxxxx Verkehrsbetriebe GmbH Betriebsrat xxxxxx-xxxxxxxxx-Straße 1 xxxxx xxxxxxxxxxx |
| Auftragserteilung | 15. Juli 2011 |
| Sachverhalt | Rechtmäßige Anwendung der abweichenden Regelungen zu Fahrtunterbrechungen gemäß § 1 Absatz 3 der Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (Fahrpersonalverordnung – FPersV) |
| Gutachtenerstellung | 26. Juli 2011 |
| Gutachtenkennung | xxxx 110726 |
| Ausfertigungen | -2- |
| Exemplar | 1/2 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Inhaltsverzeichnis | 2 |
| 1. Auftragsinhalt | 3 |
| 2. Fragestellung | 4 |
| 3. Rechtsvorschriften | 5 |
| 3.1 Verfassung (Grundgesetz – GG) | |
| 3.2 Gesetz über das Fahrpersonal von Kraftfahrzeugen und Straßenbahnen (Fahrpersonalgesetz – FPersG) | |
| 3.3 Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (Fahrpersonalverordnung – FPersV) | |
| 3.4 Verordnung (EG) Nr. 561/2006 | |
| 4. Grundlagen | 7 |
| 4.1 Linienlänge | |
| 4.2 Durchschnittlicher Haltestellenabstand | |
| 5. Fahrtunterbrechungen | 8 |
| 5.1 Linienlänge bis zu 50 Kilometer | |
| 5.2 Abweichende Regelungen | |
| 6. Beantwortung | 10 |
| 6.1 Die grundsätzlichen Regelungen | |
| 6.2 Die abweichenden Regelungen | |
| 7. Gegenteilige Darstellungen | 12 |
| 7.1 Verband deutscher Verkehrsunternehmen VDV | |
| 7.2 Bundesamt für Güterverkehr – Stand: 01.12.2010 | |
| 7.3 Holger Froschhäuser / Anna Rommelfanger – 2009 | |
| 7.4. Christoph Rang - 2008 | |
| 8. Zusammenfassung | 15 |
| 8.1 Unterstellung paradoxen Verhaltens | |
| 8.2 Regelung unter Nr. 1 | |
| 8.3. Widersinnige Angaben | |
| 8.4 Abweichende Regelungen | |
| 9. Haftungsausschluss | 20 |

1. Auftragsinhalt

Das Büro für Fahrpersonalrecht wurde am 15. Juli 2011 von dem Betriebsrat der xxxxxxxx Verkehrsbetriebe GmbH

beauftragt, ein Sachverständigengutachten bezüglich der Anwendbarkeit der abweichenden Regelungen zu Fahrtunterbrechungen gemäß § 1 Absatz 3 der

Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (Fahrpersonalverordnung – FPersV)

zu erstellen.

In diesem Gutachten sollen gegebenenfalls auch gegenteilige Darstellungen aufgezeigt und einer Bewertung unterzogen werden.

www.fahrpersonalrecht.info

2. Fragestellung

Darf für Fahrer in einem Verkehrsbetrieb zur Personenbeförderung im Linienverkehr, mit einer Linienlänge von nicht mehr als 50 Kilometer und einem durchschnittlichen Haltestellenabstand von nicht mehr als drei Kilometer, die abweichende Regelung zu Fahrtunterbrechungen gemäß § 1 Absatz 3 Nr. 1 FPersV zur Anwendung kommen?

www.fahrpersonalrecht.info

3. Rechtsvorschriften

3.1 Grundgesetz (GG)

„Artikel 80 [Erlaß von Rechtsverordnungen]

(1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. ...“

3.2 Gesetz über das Fahrpersonal von Kraftfahrzeugen und Straßenbahnen (Fahrpersonalgesetz – FPersG)

„§ 2 [Rechtsverordnungen]

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Zustimmung des Bundesrates

3. zur Gewährleistung der Sicherheit im Straßenverkehr oder zum Schutz von Leben und Gesundheit der Mitglieder des Fahrpersonals, Rechtsverordnungen

a) über ..., Fahrtunterbrechungen ...

...

zu erlassen,“

3.3 Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes
(Fahrpersonalverordnung – FPersV)

„Abschnitt 1 Lenk- und Ruhezeiten im nationalen Bereich

§ 1 Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr

(1) Fahrer

1. ...

2. von Fahrzeugen, die zur Personenbeförderung dienen, ..., und im Linienverkehr mit einer Linienlänge bis zu 50 Kilometern eingesetzt sind,
haben ..., Fahrtunterbrechungen ... nach Maßgabe der Artikel 4, 6 bis 9 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 ... einzuhalten.“

3.4 Verordnung (EG) Nr. 561/2006

„Artikel 3 [Ausnahmen]

Diese Verordnung gilt nicht für Beförderungen im Straßenverkehr mit folgenden Fahrzeugen:

- a) Fahrzeuge, die zur Personenbeförderung im Linienverkehr verwendet werden, wenn die Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt;“

4. Grundlagen

4.1 Linienlänge

Die der Fragestellung zu Grunde liegende Linienlänge beträgt nicht mehr als 50 Kilometer.

4.2 Durchschnittlicher Haltestellenabstand

Der der Fragestellung zu Grunde liegende durchschnittliche Haltestellenabstand beträgt nicht mehr als drei Kilometer.

www.fahrpersonalrecht.info

5. Fahrtunterbrechungen

5.1 Linienlänge bis zu 50 Kilometer

Für die Personenbeförderung im Linienverkehr bei einer Linienlänge bis zu 50 Kilometer gelten in Bezug auf Fahrtunterbrechungen ausschließlich die Regelungen der Fahrpersonalverordnung.

5.1.1 § 1 Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr

„(1) Fahrer

2. von Fahrzeugen, die zur Personenbeförderung dienen, nach ihrer Bauart und Ausstattung geeignet und dazu bestimmt sind, mehr als neun Personen einschließlich Fahrer zu befördern, und im Linienverkehr mit einer Linienlänge bis zu 50 Kilometern eingesetzt sind, haben ..., Fahrtunterbrechungen ... nach Maßgabe ... der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 ... einzuhalten.“

5.1.1.1 Artikel 7 [Fahrtunterbrechung] Verordnung (EG) Nr. 561/2006

„Nach einer Lenkdauer von viereinhalb Stunden hat ein Fahrer eine ununterbrochene Fahrtunterbrechung von wenigstens 45 Minuten einzulegen, sofern er keine Ruhezeit einlegt.

Diese Unterbrechung kann durch eine Unterbrechung von mindestens 15 Minuten, gefolgt von einer Unterbrechung von mindestens 30 Minuten, ersetzt werden, die in die Lenkzeit so einzufügen sind, dass die Bestimmungen des Absatzes 1 eingehalten werden.“

5.2 Abweichende Regelungen

Von diesen grundsätzlichen Regelungen zu Fahrtunterbrechungen gemäß Absatz 1 darf abgewichen werden gemäß Absatz 3.

5.2.1 § 1 Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr

„(3) Abweichend von Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 haben Fahrer von Kraftomnibussen im Linienverkehr mit einer Linienlänge bis zu 50 Kilometern Fahrtunterbrechungen nach Maßgabe der folgenden Vorschriften einzuhalten: ...“

5.2.1.1 Fall 1

„1. Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand mehr als drei Kilometer, so ist nach einer Lenkzeit von viereinhalb Stunden eine Fahrtunterbrechung von mindestens 30 zusammenhängenden Minuten einzulegen. Diese Fahrtunterbrechung kann durch zwei Teilunterbrechungen von jeweils mindestens 20 zusammenhängenden Minuten oder drei Teilunterbrechungen von jeweils mindestens 15 Minuten ersetzt werden. Die Teilunterbrechungen müssen innerhalb der Lenkzeit von höchstens viereinhalb Stunden oder teils innerhalb dieser Zeit und teils unmittelbar danach liegen.“

5.2.1.2 Fall 2

„2. Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand nicht mehr als drei Kilometer, sind als Fahrtunterbrechungen auch Arbeitsunterbrechungen ausreichend, soweit diese nach den Dienst- und Fahrplänen in der Arbeitsschicht enthalten sind (z. B. Wendezeiten). Voraussetzung hierfür ist, dass die Gesamtdauer der Arbeitsunterbrechungen mindestens ein Sechstel der vorgesehenen Lenkzeit beträgt. Arbeitsunterbrechungen unter zehn Minuten werden bei der Berechnung der Gesamtdauer nicht berücksichtigt. Durch Tarifvertrag kann vereinbart werden, dass Arbeitsunterbrechungen von mindestens acht Minuten berücksichtigt werden können, wenn ein Ausgleich vorgesehen ist, der die ausreichende Erholung des Fahrers erwarten lässt. ...“

6. Beantwortung

6.1 Die grundsätzlichen Regelungen

Die grundsätzlichen Regelungen zu Fahrtunterbrechungen gemäß Absatz 1 gelten unabhängig von durchschnittlichen Haltestellenabständen.

6.2 Die abweichenden Regelungen

Die von den grundsätzlichen Regelungen zu Fahrtunterbrechungen gemäß Absatz 1 abweichenden Regelungen zu Fahrtunterbrechungen gemäß Absatz 3 gelten in Abhängigkeit von durchschnittlichen Haltestellenabständen.

6.2.1 Der Verordnungstext schließt in Absatz 3 Nr. 1 mit der Maßgabe

„Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand mehr als drei Kilometer, ...“

alle anderen möglichen durchschnittlichen Haltestellenabstände vom Geltungsbereich dieser Regelung innerhalb der Fahrpersonalverordnung aus.

6.2.2 Der Verordnungstext schließt in Absatz 3 Nr. 2 mit der Maßgabe

„Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand nicht mehr als drei Kilometer, ...“

alle anderen möglichen durchschnittlichen Haltestellenabstände vom Geltungsbereich dieser Regelung innerhalb der Fahrpersonalverordnung aus.

6.2.3 Abweichenden Regelungen

Die abweichenden Regelungen zu Fahrtunterbrechungen in Absatz 3 weichen unter unterschiedlichen Voraussetzungen gemeinsam von den grundsätzlichen Regelungen zu Fahrtunterbrechungen gemäß Absatz 1 ab.

Sie gelten jeweils nur für die Linien mit dem dort angegebenen, maßgebenden durchschnittlichen Haltestellenabstand und schließen sich gegenseitig aus.

Welche der zwei abweichenden Regelungen zur Anwendung kommen darf, hängt ausschließlich vom durchschnittlichen Haltestellenabstand ab.

Die abweichende Regelung unter Nr. 1 darf bei den Gegebenheiten gemäß Nr. 2 nicht zur Anwendung kommen.

www.fahrpersonalrecht.info

7. Gegenteilige Darstellungen

- 7.1 Verband deutscher Verkehrsunternehmen VDV
Rundschreiben Nr. 2/2008, 7. Februar 2008, Seite 4

„Die Formulierung „... sind als Fahrtunterbrechungen auch Arbeitsunterbrechungen ausreichend ...“ zeigt durch den Einschub des Wortes „auch“ zur Vorgängerversion, dass die Sechstelregelung als Alternative zur Regelung der Nr. 1 angewandt werden kann.“

7.1.1 Abweichenden Regelung

Die abweichende Regelung unter Absatz 3 Nr. 2 steht einschließlich des Wortes „auch“ ausschließlich in Beziehung zu Absatz 1.

Zwischen Absatz 3 Nr. 1 und Nr. 2 besteht keine Beziehung.

- 7.2 Bundesamt für Güterverkehr – Stand: 01.12.2010
Hinweise zu den Sozialvorschriften im Straßenverkehr, Seite 35 f.

Fahrtunterbrechungen bei durchschnittlichem Haltestellenabstand von nicht mehr als 3 km (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 FPersV)

„Es sind Fahrtunterbrechungen nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 oder Nr. 2 FPersV zulässig.“

7.2.1 Dieser Interpretation fehlt es an einer hinreichenden Begründung.

7.3 Holger Froschhäuser / Anna Rommelfanger – 2009

Arbeitszeit und Sozialvorschriften für das Fahrpersonal im Straßenverkehr

„Wenn dies auch vom Wortlaut der Bestimmung nicht eindeutig bestätigt ist, muss davon ausgegangen werden, dass bei einem Haltestellenabstand von weniger als 3 km wahlweise auch die Bestimmung nach Abs. 3 Nr. 1 angewandt werden kann.“

7.3.1 Falsche Voraussetzung

Die Trennung zwischen „mehr als drei Kilometer“ und „nicht mehr als drei Kilometer“ ist nicht mehrdeutig. Der Wortlaut der Bestimmung ist eindeutig. Der Schluss dieser Kommentierung basiert auf einer falschen Voraussetzung.

7.4. Christoph Rang - 2008

Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr, Seite 120

7.4.1 Missverständliche Regelung

„Die Sonderregelung des § 1 Abs. 3 FPersV ist möglicherweise missverständlich. Sie verbietet jedenfalls keineswegs, dass die erste Alternative auch bei geringeren durchschnittlichen Haltestellenabständen als 3 km in Anspruch genommen wird -“

7.4.1.1 Unterstellung

Dem Ordnungsgeber wird unterstellt, eine möglicherweise missverständliche Rechtsverordnung erlassen zu haben. Diese Unterstellung entbehrt jeder Grundlage.

Die von Absatz 1 abweichenden Regelungen zu Fahrtunterbrechungen in Absatz 3 sind unmissverständlich.

Sie erlauben es keineswegs, dass die Regelung unter Nr. 1 auch bei durchschnittlichen Haltestellenabständen von nicht mehr als drei Kilometer in Anspruch genommen wird.

7.4.2 Die 2. Alternative

„Die 2. Alternative soll nur den Bedürfnissen der Praxis entgegenkommen, und zwar im Sinne einer Erleichterung der Dispositionen.“

7.4.2.1 Gewährleistung der Sicherheit

Die Fahrpersonalverordnung dient gemäß § 2 Nr. 3 FPersG mit den Regelungen zu Lenkzeiten und Fahrtunterbrechungen ausschließlich der Gewährleistung der Sicherheit im Straßenverkehr.

Es ist nicht der Regelungsauftrag der Fahrpersonalverordnung den Bedürfnissen der Praxis entgegenzukommen oder für eine Erleichterung der Dispositionen zu sorgen.

www.fahrpersonalrecht.info

8. Zusammenfassung

8.1 Unterstellung paradoxen Verhaltens

Die zuvor angeführten Kommentierungen zu § 1 Absatz 3 Fahrpersonalverordnung, dass die Regelung unter Nr. 1 auch bei durchschnittlichen Haltestellenabständen von nicht mehr als drei Kilometer zur Anwendung kommen darf, entsprechen nicht der eindeutigen Maßgabe des Verordnungstextes. Der Tenor dieser Interpretationen unterschiebt dem Verordnungsgeber folgendes paradoxe Verhalten:

8.1.1 Der Verordnungsgeber

schließt mit der Maßgabe

„Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand mehr als drei Kilometer ...“

die durchschnittlichen Haltestellenabstände von nicht mehr als drei Kilometer vom Geltungsbereich dieser Regelung aus.

Er will aber damit das ausdrücklich Ausgeschlossene,

„Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand nicht mehr als drei Kilometer ...“

gleichzeitig und ausdrücklich miteingeschlossen wissen.

Regelung unter Nr. 1

Würde die Regelung unter Nr. 1

„Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand mehr als drei Kilometer ...“

auch bei Vorliegen der Bedingungen gemäß Nr. 2

„Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand nicht mehr als drei Kilometer ...“

zur Anwendung kommen dürfen, so würde diese Regelung sowohl für den durchschnittlichen Haltestellenabstand von mehr als drei Kilometer wie auch für nicht mehr als drei Kilometer, also für alle möglichen durchschnittlichen Haltestellenabstände gelten.

Die abweichenden Regelungen in Abs. 3 Nr. 1 würden somit die grundsätzlichen Regelungen zu Fahrtunterbrechungen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 FPersV.

„... wenigstens 45 Minuten ...“

„... mindestens 15 Minuten, gefolgt von ... mindestens 30 Minuten ...“

völlig überflüssig machen, denn eine Unterbrechung von mindestens 30 Minuten wäre ja für alle durchschnittlichen Haltestellenabstände ausreichend.

8.2.1 Schlussfolgerung

Grundsätzlich gilt bei Linienlängen von nicht mehr als 50 Kilometer für Fahrtunterbrechungen, völlig unabhängig von durchschnittlichen Haltestellenabständen, § 1 Abs. 1 Nr. 2 FPersV.

Demnach ist spätestens nach viereinhalb Stunden Lenkdauer eine Fahrtunterbrechung von mindestens 45 Minuten Dauer einzulegen. Diese 45 Minuten dürfen auf erst mindestens 15 Minuten, die innerhalb der viereinhalb Stunden Lenkzeit liegen, gefolgt von mindestens 30 Minuten, die unmittelbar nach Erreichen der 4,5 Stunden Lenkzeit beginnen müssen, aufgeteilt werden, also

a) mindestens 45 Minuten oder

b) mindestens 15 Minuten gefolgt von mindestens 30 Minuten

8.2.2 Abweichungen

Abweichend davon sollen, ebenfalls völlig unabhängig von durchschnittlichen Haltestellenabständen, 30 Minuten Fahrtunterbrechung völlig ausreichend sein. Daraus ergibt sich die Frage:

„Zu welchem Zweck wurde die grundsätzlichen Regelungen überhaupt erlassen?“

Diese Regelung bedürfte, egal bei welchen durchschnittlichen Haltestellenabständen auch immer, überhaupt keiner Beachtung, sie wäre schlichtweg überflüssig.

8.2.3 Stillschweigende Unterstellung

In den o. a. Kommentierungen wird stillschweigend davon ausgegangen, dass der Verordnungsgeber eine Regelung zu Fahrtunterbrechungen zur Gewährleistung der Sicherheit im Straßenverkehr erlassen hat, die keinerlei Beachtung bedarf.

8.3. Widersinnige Angaben

Wenn die Regelung unter Absatz 3 Nr. 1 für alle durchschnittlichen Haltestellenabstände gelten sollte, dann ist dort die Angabe eines durchschnittlichen Haltestellenabstandes geradezu widersinnig.

8.3.1 Voraussetzung der gegenteiligen Darstellungen

Solch ein widersinniges Vorgehen des Verordnungsgebers ist jedoch die nicht eigens genannte Voraussetzung der o. a. Kommentierungen.

8.4 Abweichende Regelungen

Die von den grundsätzlichen Regelungen der Fahrpersonalverordnung zu Fahrtunterbrechungen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 abweichenden Regelungen unter Absatz 3 Nr. 1 und Nr. 2 gehen von unterschiedlichen Voraussetzungen aus und schließen sich gegenseitig aus.

Der Wille des Ordnungsgebers wird durch die gewählten Formulierungen in den abweichenden Regelungen zweifelsfrei offenbar.

§ 1 Fahrpersonalverordnung

Absatz 1

Fahrer haben Fahrtunterbrechungen einzuhalten.

Nach einer Lenkdauer von viereinhalb Stunden wenigstens

- a) mindestens 45 Minuten oder
- b) mindestens 15 Minuten gefolgt von mindestens 30 Minuten

Abweichend von Absatz 1 nach Maßgabe der folgenden Vorschriften

1. **Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand mehr als drei Kilometer ...**

mindestens
einmal 30
zweimal 20
dreimal 15
zusammenhängende
Minuten

2. ***Beträgt der durchschnittliche Haltestellenabstand nicht mehr als drei Kilometer***
...

... mindestens ein Sechstel der vorgesehenen Lenkzeit
...

8.4.1 Verkehrsbedingte Gegebenheiten

Der Ordnungsgeber hat mit Bedacht und unter entsprechender Berücksichtigung der verkehrsbedingten Gegebenheiten die abweichenden Regelungen festgelegt.

Im meist verschiedene kleinere Ortschaften verbindenden Überlandverkehr mit einem durchschnittlichen Haltestellenabstand von mehr als drei Kilometer und einem üblicherweise geringen Verkehrs- und Fahrgastaufkommen kann von den grundsätzlichen 45 Minuten Fahrtunterbrechung nach Maßgabe der Nr. 1 abgewichen werden. Es würde, bei einer angenommenen Lenkzeit von neun Stunden, eine dreißigminütige Fahrtunterbrechung ausreichend sein.

Völlig anders dagegen ist die Verkehrssituation in den Ballungsräumen.

Hier findet die häufig störanfällige Personenbeförderung bei enorm hoher Verkehrsdichte, kurzen Haltestellenabständen mit hohem Fahrgastaufkommen und sehr engen Taktfolgen statt. Diesen Bedingungen angepasst werden kurze Fahrtunterbrechungen, meist in den Wendezeiten an den Endstellen der Linien liegend, gewährt, die in der Summe aber deutlich mehr betragen als die gemäß der grundsätzlichen Regelung vorgegebenen 45 Minuten.

Es müssten, bei der angenommenen Lenkzeit von neun Stunden, mindestens neunzig Minuten an Fahrtunterbrechung gegeben sein. Diese Verdopplung der Dauer der Fahrtunterbrechungen würde den immens hohen Belastungen des Linienverkehrs in den Ballungsräumen in etwa gerecht.

Eine Verkürzung der Fahrtunterbrechungen um ein Drittel, von 45 Minuten auf lediglich 30 Minuten, entspricht der Gewährleistung der Sicherheit im Straßenverkehr für diese Linienverkehre keinesfalls. Sie ist weder mit dem Sinn, noch mit dem Text der Rechtsverordnung vereinbar.

Deshalb ist die Anwendung der abweichenden Regelungen unter Nr. 1 bei Vorliegen der Gegebenheiten unter Nr. 2 nicht zulässig.

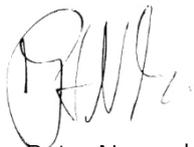
9. Haftungsausschluss

Das Gutachten wurde unparteiisch, mit angemessener Sorgfalt und nach bestem Wissen und Gewissen erstellt.

Eine Gewähr für Aktualität, Korrektheit, Vollständigkeit und ausreichende Qualität wird mit der Bereitstellung dieses Sachverständigengutachtens ausdrücklich nicht gegeben.

Die Haftung für Schäden jedweder Art, die durch die Nutzung oder Nichtnutzung des Inhaltes verursacht wurden oder werden, ist ausgeschlossen, sofern kein nachweislich vorsätzliches oder grob fahrlässiges Verschulden des Sachverständigen vorliegt.

Essen, den 26.07.2011



– Peter Nowacki –

Sachverständiger für Fahrpersonalrecht

www.fahrpersonalrecht.info