



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

TEN/648

Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte
und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung)**

[COM(2017) 548 final – 2017/0237 (COD)]

Berichterstatter: **Jan SIMONS** (NL-I)

Befassung	Europäisches Parlament, 05/10/2017 Rat der Europäischen Union, 10/10/2017
Rechtsgrundlage	Artikel 91 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	04/01/2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	18/01/2018
Plenartagung Nr.	531
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	163/1/4

1. **Schlussfolgerungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission, insbesondere die Vorschläge zur Präzisierung der geltenden Bestimmungen, zur Bereitstellung besserer Informationen für die Reisenden und zur Förderung der einheitlichen Anwendung der Passagierrechte in der gesamten EU durch die Abschaffung nationaler Ausnahmen. Darüber hinaus ist die Aufnahme einer Klausel über höhere Gewalt insoweit gerechtfertigt, als damit eine Anpassung an die anderen Verkehrsträger erfolgt.
- 1.2 Eine neue Bestimmung (Artikel 22 Absatz 4 über Hilfeleistung an Bahnhöfen für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität) könnte jedoch problematisch sein. Der EWSA empfiehlt daher ausdrücklich die Hinzufügung des folgenden Wortlauts in Artikel 22 Absatz 4: „mit Ausnahme von nicht mit Personal ausgestatteten Bahnhöfen, die in Absatz 3 geregelt sind“.
- 1.3 Der EWSA bringt noch eine Reihe weiterer Vorschläge zur Verschärfung des Verordnungsvorschlags vor, die ebenfalls in Ziffer 4.3 erläutert sind, auf die hier aus Gründen der Kürze aber nur verwiesen wird.

2. **Einleitung**

- 2.1 Der Schutz der Passagierrechte bei allen Verkehrsträgern, d. h. auch im Schienenverkehr, wurde bereits im Verkehrsweißbuch aus dem Jahr 2001 als EU-Ziel genannt. Eine 2007 angenommene diesbezügliche Verordnung für den Eisenbahnverkehr¹ trat 2009 in Kraft.
- 2.2 Diese Verordnung bietet Fahrgästen ein Mindestmaß an Schutz bei Bahnreisen. Durch die Verordnung werden die Mitgliedstaaten, ihre jeweiligen Behörden und die Eisenbahnunternehmen verpflichtet, diese Bestimmungen in der Praxis umzusetzen, um die Rechte der Fahrgäste zu wahren. In diesem Zusammenhang ist die Verordnung (EG) Nr. 1371/2001 ein wichtiges Instrument zur Harmonisierung, durch das sichergestellt werden soll, dass alle Fahrgäste, die in der EU mit der Bahn reisen, die gleichen Rechte haben.
- 2.3 In der Mitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2011 „Eine europäische Perspektive für Reisende: Mitteilung über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger“² ist festgehalten, dass die Passagierrechte auf drei Eckpfeilern ruhen: Diskriminierungsfreiheit, genaue, zeitgerechte und zugängliche Informationen, unverzügliche und angemessene Hilfeleistungen.
- 2.3.1 Außerdem werden zehn grundlegende EU-Passagierrechte, die auf alle Verkehrsträger Anwendung finden, ausführlich erläutert:
 - 1) Diskriminierungsfreier Zugang zu Verkehrsdiensten;
 - 2) Recht auf Mobilität;

¹ [Verordnung \(EG\) Nr. 1371/2007.](#)

² [COM\(2011\) 898 final.](#)

- 3) Recht auf Information;
- 4) Rücktrittsrecht (Erstattung des vollen Fahrscheinpreises);
- 5) Recht auf Erfüllung des Beförderungsvertrags bei Verkehrsproblemen;
- 6) Recht auf Unterstützungsleistungen;
- 7) Recht auf Ausgleichsleistungen;
- 8) Haftung der Beförderungsunternehmen für Reisende und deren Gepäck;
- 9) Recht auf ein zügig funktionierendes, zugängliches System zur Bearbeitung von Beschwerden;
- 10) Recht auf die uneingeschränkte und wirksame Durchsetzung der EU-Vorschriften.

2.3.2 Die in der Verordnung von 2007 enthaltenen Rechte für Zugreisende spiegeln die oben genannten zehn grundlegenden Passagierrechte wider, die auf alle Verkehrsträger Anwendung finden.

2.3.3 Allerdings wird den Mitgliedstaaten ein sehr großer Ermessensspielraum betreffend die Anwendung ihrer Bestimmungen eingeräumt. Die Mitgliedstaaten dürfen umfassende Ausnahmen von der Anwendung der Verordnung gewähren. Obwohl diese Ausnahmen befristet gewährt werden und einen Zeitraum von höchstens 15 Jahren nicht überschreiten dürfen, haben sie beträchtliche Auswirkungen auf die einheitliche Anwendung der Verordnung.

2.3.4 Derzeit wenden nur vier Mitgliedstaaten die Verordnung ohne jede Ausnahme an, während die verbleibenden 24 Mitgliedstaaten zahlreiche Ausnahmen für ihre Inlands-, Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste gewährt haben. Auch wenn die umfassende Anwendung dieser Ausnahmen rechtlich zulässig ist, wird die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 dadurch behindert. Bahnreisende haben daher in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Rechte.

2.3.5 In ihrem Bericht von 2013 über die Anwendung der Verordnung³ stellte die Kommission einige Problembereiche heraus, die sich in einer im Zeitraum 2016/2017 durchgeführten Folgenabschätzung⁴ bestätigt haben.

2.4 Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat 2013 entschieden (Rechtssache C 509/11 ÖBB-Personenverkehr), dass Eisenbahnunternehmen nach dem geltenden Artikel 17 der Verordnung nicht von ihrer Pflicht zur Fahrpreischädigung bei Verspätungen befreit werden können, selbst wenn die Verspätung durch höhere Gewalt verursacht wurde. Darin unterscheidet sich die Bahn von anderen Verkehrsträgern.

2.5 Abschließend ist auch noch zu berücksichtigen, dass nur Eisenbahnunternehmen betroffen sind, die über eine Genehmigung gemäß der Richtlinie 95/18/EG verfügen, d. h. Straßen- und U-Bahnen sind nicht betroffen. Zudem sind die einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck (CIV) als Grundlage heranzuziehen.

³ [COM\(2013\) 587 final](#).

⁴ [SWD\(2017\) 317 final](#).

3. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

- 3.1 Der Neufassungs-Vorschlag sorgt für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Stärkung der Rechte der Bahnreisenden auf der einen Seite und der Entlastung der Eisenbahnunternehmen auf der anderen.
- 3.2 Die Ausnahmen für den inländischen Fernverkehr werden bis 2020 abgeschafft. Für Verkehrsdienste, die außerhalb der EU betrieben werden, dürfen die Mitgliedstaaten nur dann Ausnahmen vorsehen, wenn sie nachweisen können, dass die Fahrgäste in ihrem Hoheitsgebiet einen angemessenen Schutz genießen. Um in länderübergreifenden Regionen für Rechtssicherheit zu sorgen, wird die Verordnung uneingeschränkt für grenzüberschreitende Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste gelten.
- 3.3 Im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen werden die Rechte von **Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität** gestärkt. Die Mitgliedstaaten dürfen für die Bereitstellung von Hilfeleistung und die Entschädigung für beschädigte Mobilitätshilfen keine Ausnahmen mehr vorsehen.⁵ Informationen müssen gemäß den Anforderungen des vorgeschlagenen europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit⁶ in barrierefrei zugänglichen Formaten bereitgestellt werden. Das Eisenbahnpersonal muss entsprechend geschult werden.
- 3.4 Fahrgäste erhalten bei der Buchung **grundlegende Informationen** über ihre Rechte. Informationen über die Rechte der Reisenden müssen an exponierter Stelle in Bahnhöfen und in den Zügen angebracht werden.
- 3.5 Gemäß den Leitlinien von 2015⁷ und den Bestimmungen des 4. Eisenbahnpakets von 2016⁸ müssen sich die Eisenbahnunternehmen und Fahrkartenverkäufer darum bemühen, Durchgangsfahrkarten anzubieten. Sie können aber auch nachweisen, dass sie die Fahrgäste entsprechend informiert haben, falls deren Rechte nicht für die gesamte Fahrt gelten.
- 3.6 Der Vorschlag bestimmt die Zuständigkeiten der nationalen Durchsetzungsstellen auch in grenzüberschreitenden Fällen und verpflichtet sie zur wirksamen Zusammenarbeit.
- 3.7 Der Vorschlag enthält eine allgemeine Klausel, die wie bei anderen Verkehrsträgern jegliche Form der **Diskriminierung** untersagt.
- 3.8 Zur Entlastung der Eisenbahnunternehmen werden nun auch die Bahnhofs- und die Infrastrukturbetreiber zur Bereithaltung von Notfallplänen verpflichtet.

⁵ [COM\(2017\) 548 final – 2017/0237 \(COD\)](#).

⁶ [COM\(2015\) 615 final – 2015/0278 \(COD\)](#).

⁷ [ABl. C 220 vom 4.7.2015, S. 1.](#)

⁸ [ABl. L 352 vom 23.12.2016, S. 1.](#)

- 3.9 Eisenbahnunternehmen wird das Recht eingeräumt, Regressansprüche geltend zu machen, wenn Verspätungen durch einen Dritten schuldhaft oder fahrlässig verursacht wurden. Die Rechte von Bahnreisenden werden so an die Fluggastrechte⁹ angeglichen.
- 3.10 Damit Eisenbahnunternehmen für Situationen, die sie nicht verursacht haben bzw. nicht verhindern konnten, keine Entschädigung zahlen müssen, enthält der Vorschlag eine Klausel über höhere Gewalt¹⁰, die nur in sehr außergewöhnlichen Situationen aufgrund von schlechten Witterungsbedingungen und Naturkatastrophen zum Tragen kommt.
- 3.11 Die Verordnung wird im Anhang der überarbeiteten Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz¹¹ aufgeführt werden.
- 3.12 In dem Vorschlag wird auf das COTIF (ER-CIV) Bezug genommen und dessen Vorschriften werden auf inländische Schienenverkehrsdienste in der EU ausgeweitet.

4. **Bemerkungen**

- 4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission im Allgemeinen, insbesondere die Vorschläge zur Präzisierung der geltenden Bestimmungen, zur Bereitstellung besserer Informationen für die Reisenden und zur Förderung der einheitlichen Anwendung der Passagierrechte in der gesamten EU durch die Abschaffung nationaler Ausnahmen. Darüber hinaus ist die Aufnahme einer Klausel über höhere Gewalt insoweit gerechtfertigt, als damit eine Anpassung an die anderen Verkehrsträger erfolgt.
- 4.2 Eine Neufassung auf der Grundlage des geltenden Rechtsinstruments¹² muss kein unumstößliches Dogma sein. In manchen Fällen, insbesondere wenn eine Richtlinie von den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt wird, ist die Wahl eines anderen Rechtsinstruments, in diesem Fall einer Verordnung, die angemessenste Lösung. Da es sich hier bereits um eine Verordnung handelt, sollen mit der Neufassung nun deutliche, nicht unterschiedlich auslegbare Bestimmungen festgelegt werden, die einheitlich anzuwenden sind, wobei auch neue Erkenntnisse berücksichtigt werden, was großteils der Fall ist. Zur Verschärfung der restlichen Bestimmungen bringt der EWSA folgende Bemerkungen vor.
- 4.3 Empfehlungen
- 4.3.1 Für Eisenbahnmitarbeiter kann es manchmal schwierig sein, Personen mit Behinderungen zu erkennen, zumal in der Begriffsbestimmung für Personen mit eingeschränkter Mobilität nun auch geistige und psychische Behinderungen erfasst werden sollen. Insbesondere bei Verdacht auf Betrug kann dies zu kritischen Situationen und zu beträchtlichen praktischen Problemen

⁹ [ABI. L 46 vom 17.2.2004, S. 1.](#)

¹⁰ [SWD\(2017\) 318 final.](#)

¹¹ [COM\(2016\) 283 final.](#)

¹² [COM\(2017\) 548 final – 2017/0237 \(COD\).](#)

führen. Dieser Aspekt sollte auch bei der Schulung des Personals (Artikel 26) gebührend berücksichtigt werden.

- 4.3.2 Die verbleibenden Ausnahmen für **inländische Fernverkehrsdienste** sollten im Einklang mit der Anforderung der geltenden Verordnung schrittweise bis 2024 abgeschafft werden. Eine Abschaffung schon bis 2020, wie von der Kommission vorgeschlagen, könnte für einige Mitgliedstaaten noch zu früh sein. Für diesen Fall müssten angemessene Lösungen für den Einzelfall gefunden werden, um einen reibungslosen Übergang zu ermöglichen.
- 4.3.3 Die Mindestentschädigung (Artikel 17 Absatz 1) wird erst ab einer Verspätung von 60 Minuten gewährt. In der geltenden Praxis gibt es allerdings Fälle von geringeren Mindestverspätungszeiträumen. Diese Möglichkeit muss beibehalten werden, indem sie in dem Artikel auch ausdrücklich erwähnt wird.
- 4.3.4 Betreffend die zu erteilenden Reiseinformationen muss hinzugefügt werden, dass in dem Fall, in dem der Mindestverspätungszeitraum für eine Entschädigung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erreicht oder überschritten wird, die Reisenden darüber informiert und nach Möglichkeit die einschlägigen Formulare für den Antrag auf Entschädigung auch tatsächlich zur Verfügung gestellt werden müssen.
- 4.3.5 In Artikel 22 wird die Hilfeleistung in Bahnhöfen geregelt. Absatz 3 enthält Bestimmungen über angemessene Hilfeleistung auf nicht mit Personal ausgestatteten Bahnhöfen. In dem Vorschlag für einen neuen Absatz 4 wird dem ungerechtfertigterweise nicht Rechnung getragen. Der EWSA empfiehlt, in Absatz 4 folgenden Wortlaut nach dem Wort „Bahnhöfen“ hinzuzufügen: „mit Ausnahme von den in Absatz 3 erfassten nicht mit Personal ausgestatteten Bahnhöfen“.

Brüssel, den 18. Januar 2018

Georges DASSIS
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

*

* *

NB: Anhang auf den folgenden Seiten.

ANHANG zu der Stellungnahme

Die folgenden Ziffern der Stellungnahme der Fachgruppe wurden gemäß den vom Plenum angenommenen Änderungsanträgen geändert, obwohl ihre Beibehaltung in der ursprünglichen Fassung mit mehr als einem Viertel der abgegebenen Stimmen unterstützt wurde (Artikel 54 Absatz 4 der Geschäftsordnung):

4.3.6 Einige der im Vorschlag enthaltenen Bestimmungen könnten problematisch, irreführend und/oder verwirrend sein, und eine Bestimmung ist sogar widersprüchlich.

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

Ja-Stimmen:	73
Nein-Stimmen:	50
Enthaltungen:	24

4.3.6.1 Beispielsweise könnte das (in Artikel 10 Absatz 5 vorgesehene) Recht, Fahrkarten im Zug ohne Aufpreis zu kaufen, dann in Frage gestellt werden, wenn grundsätzlich keine Fahrkarten im Zug verkauft werden und Informationen über den Fahrkartenverkauf in allen Abfahrtsbahnhöfen bereitgestellt wird; dies ist bereits in Artikel 10 Absatz 2, 3 und 4 geregelt.

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

Ja-Stimmen:	80
Nein-Stimmen:	51
Enthaltungen:	13

4.3.6.2 Auch die Bestimmung (Artikel 23 Absatz 4), dass Hilfeleistung in Zügen zu allen Zeiten erbracht werden muss, könnte in den Fällen ein Problem sein, in denen die Züge grundsätzlich ohne Zugpersonal fahren; dieser Fall ist bereits in Artikel 23 Absatz 2 geregelt.

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

Ja-Stimmen:	91
Nein-Stimmen:	48
Enthaltungen:	12

4.3.6.3 Um unnötige Streitfälle und unangemessene Verpflichtungen zu vermeiden, empfiehlt der EWSA ausdrücklich die Streichung von Artikel 10 Absatz 5 und Artikel 23 Absatz 4.

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

Ja-Stimmen:	90
Nein-Stimmen:	48
Enthaltungen:	14

Die folgende Ziffer der Stellungnahme der Fachgruppe wurde gemäß den vom Plenum angenommenen Änderungsanträgen geändert.

- 1.2 Einige der neuen Bestimmungen (die in Artikel 10 Absatz 5 über den Kauf von Fahrkarten im Zug, in Artikel 22 Absatz 4 über Hilfeleistung an Bahnhöfen und in Artikel 23 Absatz 4 über Hilfeleistung im Zug vorgeschlagen werden und allesamt Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität betreffen) könnten jedoch problematisch, irreführend und/oder verwirrend sein; eine Bestimmung steht sogar in Widerspruch zu den vorhergehenden Absätzen der oben genannten Artikel, und zwar in Bezug auf nicht mit Personal ausgestattete Bahnhöfe und Züge. Der EWSA empfiehlt daher ausdrücklich die Streichung von Artikel 10 Absatz 5 und Artikel 23 Absatz 4 sowie die Hinzufügung des folgenden Wortlauts in Artikel 22 Absatz 4: „mit Ausnahme von nicht mit Personal ausgestatteten Bahnhöfen, die in Absatz 3 geregelt sind“.
