



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 5. September 2013
(OR. en)**

13226/13

TRANS 453

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 14. August 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe
CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 587 final

Betr.: **BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT UND DEN RAT**
**Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des
Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die
Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr**

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument [COM\(2013\) 587 final](#).

Anl.: [COM\(2013\) 587 final](#)



Brüssel, den 14.8.2013
COM(2013) 587 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen
Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der
Fahrgäste im Eisenbahnverkehr**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr¹ („die Verordnung“) wurde am 23. Oktober 2007 verabschiedet, um einen grundlegenden Schutz der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr in der gesamten Europäischen Union sicherzustellen. Sie ist am 3. Dezember 2009 in Kraft getreten und gilt für alle Schienenpersonenverkehrsdienste (internationaler und inländischer Verkehr, Regional-, Stadt- und Vorortverkehr) in der EU, die von genehmigten Eisenbahnunternehmen² erbracht werden. Bei bestimmten Diensten können die Mitgliedstaaten Übergangszeiträume und Ausnahmeregelungen vorsehen. Da die meisten Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, gelten für etwa 61 % des inländischen Fernverkehrs und für 83 % des Regional- und Vorortverkehrs Ausnahmeregelungen.

Gemäß Artikel 36 der Verordnung erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Durchführung der Verordnung und deren Ergebnis. Dieser Pflicht wird mit dem vorliegenden Bericht nachgekommen.

Der Bericht behandelt auch Fragen der in Artikel 12 der Verordnung vorgesehenen angemessenen Abdeckung der Haftung von Eisenbahnunternehmen bei Unfällen.

Die quantitativen und qualitativen Informationen, die in diesen Bericht eingeflossen sind, entstammen einer Studie eines externen Beraters³ sowie anderen Quellen wie einzelstaatlichen Behörden, dem Europäischen Parlament und den einschlägigen Interessenträgern⁴.

1.2. Die Verordnung

Die Eisenbahnunternehmen haben die Verordnung im Allgemeinen relativ wirksam umgesetzt. Den vorliegenden Informationen zufolge hat es weder systematische Verstöße gegen Vorschriften der Verordnung noch größere Unklarheiten gegeben, die die Mitgliedstaaten oder die Betreiber daran hindern würden, die Verordnung einzuhalten.

¹ ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14.

² Gemäß der Definition in der Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen (ABl. L 143 vom 27.6.1995, S. 70).

³ Steer Davies Gleeve (SDG): <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>

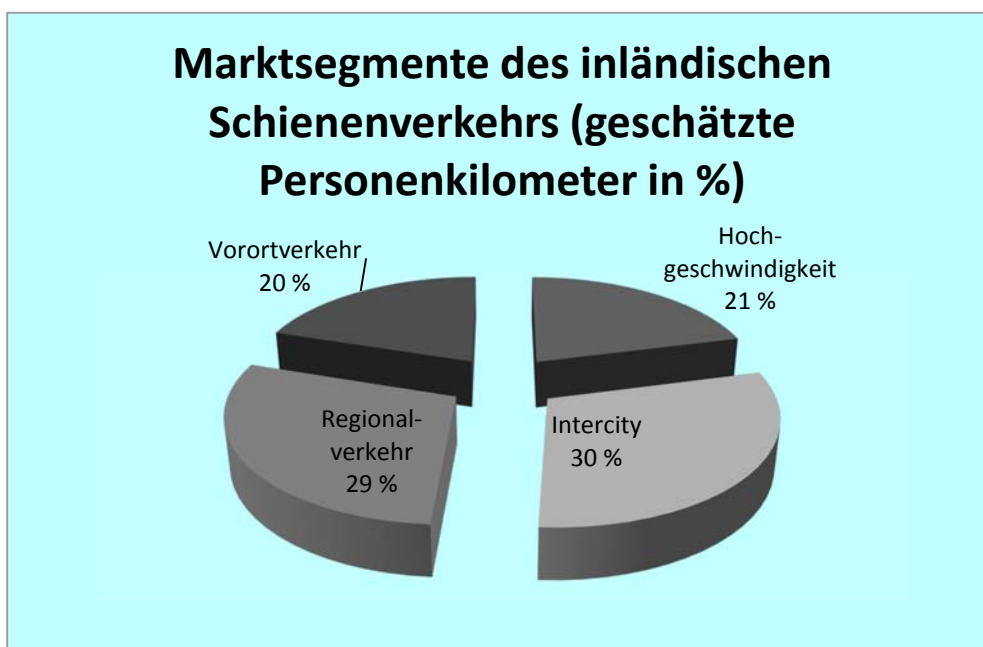
⁴ Eisenbahnsektor, Fahrgast- und Verbraucherverbände.

Darüber hinaus kommen Fahrgäste, die im Rahmen einer Pauschalreise mit der Eisenbahn unterwegs sind, in den Genuss des zusätzlichen Schutzes der Pauschalreisenrichtlinie⁵.

1.3. Der Markt für Eisenbahnverkehrsdienste

Die Durchführung der Verordnung muss im Gesamtkontext der Entwicklung und Funktionsweise des Markts für Schienenpersonenverkehrsdienste und unter Berücksichtigung des im Weißbuch von 2011⁶ festgesetzten politischen Ziels betrachtet werden, den modalen Anteil der Schiene zu vergrößern. 2010 entfielen nur 7 % des inländischen Personenverkehrs in der EU auf die Eisenbahn. Nach dem Verbraucherbarometer von 2012 sind die Verbraucher mit den Schienenverkehrsdiensten nicht sehr zufrieden⁷.

Der internationale Schienenverkehrsmarkt hat einen Anteil von nur 6 % am gesamten Verkehr in der EU. Der inländische Schienenverkehrsmarkt konkurriert mit anderen Verkehrsträgern, insbesondere dem Luft- und Straßenverkehr.



Quelle: Folgenabschätzung der Europäischen Kommission SWD(2013) 10 zum 4. Eisenbahnpaket über die Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste

Um Innovationen, mehr Effizienz und ein besseres Qualitäts-Preis-Verhältnis zu fördern, schlägt die Kommission in ihrem 4. Eisenbahnpaket⁸ vor, den Markt für

⁵ Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 59), wird zurzeit überarbeitet. Ein neuer Vorschlag, COM(2013) 512, wurde am 9. Juli 2013 verabschiedet.

⁶ KOM(2011) 144 vom 28.3.2011.

⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste (COM(2013) 28 vom 30.1.2013) und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU vom

inländische Personenverkehrsdienste ab Dezember 2019 für neue Akteure und Dienstleistungen zu öffnen.

2. BEWERTUNG DER EINHALTUNG DER VORSCHRIFTEN

Die Einhaltung der Verordnung wird in diesem Bericht auf der Grundlage der zehn grundlegenden Passagierrechte bewertet, die in der Mitteilung über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger⁹ genannt sind: diskriminierungsfreier Zugang, Hilfeleistungen für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität, Recht auf Information, Erstattung des Fahrscheinpreises, anderweitige Beförderung oder Umbuchung, Recht auf Unterstützungsleistungen bei großen Verspätungen, Recht auf Ausgleichsleistungen, Haftung für Reisende und deren Gepäck, Bearbeitung von Beschwerden, Recht auf uneingeschränkte und wirksame Durchsetzung der Vorschriften. Der Bericht zeigt auch die Bereiche auf, in denen Verbesserungen oder Klarstellungen erforderlich sind, und nennt die notwendigen Maßnahmen.

2.1. Diskriminierungsfreier Zugang zu Verkehrsdiensten

2.1.1. Staatsangehörigkeit

Artikel 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verbietet Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit. Preisnachlässe auf den Fahrpreis auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit stellen daher eine Verletzung des EU-Rechts dar. Mehrere Eisenbahnunternehmen bieten Preisnachlässe für bestimmte Gruppen von Fahrgästen (z. B. Personen mit Behinderungen, Senioren, Kinder). Keiner dieser Preisnachlässe stellt eine offene Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar. Hängen die Preisnachlässe allerdings vom Wohnort ab, so dass sie von Fahrgästen aus anderen Mitgliedstaaten nicht in Anspruch genommen werden können, kann eine Diskriminierung vorliegen.

2.1.2. Behinderung oder eingeschränkte Mobilität

Eines der Ziele der Verordnung ist es, Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität die gleichen Möglichkeiten für Bahnreisen zu bieten wie anderen Menschen. Dieser Grundsatz steht im Einklang mit den Verpflichtungen der EU aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD)¹⁰. Eisenbahnunternehmen dürfen weder die Beförderung verweigern noch Begleitpersonen verlangen, es sei denn, dies ist für die Einhaltung der Vorschriften über den diskriminierungsfreien Zugang notwendig (Artikel 19).

Es ist nur sehr selten vorgekommen, dass die Annahme von Buchungen durch Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität verweigert wurde.

21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (COM(2013) 29 vom 30.1.2013).

⁹ COM(2011) 898 vom 19.12.2011. Diese Rechte werden auch im Bericht des Europäischen Parlaments über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger genannt (2012/2067 (INI)).

¹⁰ Beschluss 2010/48/EG des Rates vom 26. November 2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft (ABl. L 23 vom 27.1.2010, S. 35).

Dies haben auch die Behindertenorganisationen anerkannt. Die wenigen Ablehnungen, die es gab, waren aus Platzgründen gerechtfertigt (z. B. begrenzter Platz für Rollstühle). Wenn eine Beförderung nicht möglich war, haben die Eisenbahnunternehmen sich offenbar aktiv bemüht, Alternativen zu finden. In einigen Fällen mussten Rollstuhlfahrer Erste-Klasse-Fahrscheine kaufen, was eindeutig eine Diskriminierung darstellt, wenn diese Fahrscheine nicht zu einem ermäßigten Preis angeboten werden.

2.2. Recht auf Mobilität: Zugang und Hilfeleistungen ohne Aufpreis für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität

Um allen Fahrgästen den gleichberechtigten Zugang zu Beförderungsleistungen zu garantieren, enthält die Verordnung einige Verpflichtungen für Eisenbahnunternehmen, Bahnhofsbetreiber, Fahrscheinverkäufer und Reiseveranstalter.

Eisenbahnunternehmen oder Fahrscheinverkäufer müssen vor Fahrtantritt bestimmte Mindestinformationen gemäß Anhang II zur Verfügung stellen (u. a. über Zugänglichkeit, Zugangsbedingungen und Verfügbarkeit von Einrichtungen für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität im Zug). In den Rechtsvorschriften über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität für Telematikanwendungen (TAP TSI)¹¹ sind die Informationen festgelegt, die die Eisenbahnunternehmen auf ihren Internetseiten angeben müssen. Sie kommen diesen Pflichten im Allgemeinen nach, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Oft fehlen Angaben zur maximalen Größe oder zum Höchstgewicht von Rollstühlen und über Einrichtungen im Zug.

Gemäß den Artikeln 22 und 23 müssen Eisenbahnunternehmen und Bahnhofsbetreiber u. a. während des Ein- und Aussteigens sowie im Zug kostenlos Hilfe leisten.

Gemäß Artikel 24 Buchstabe a muss der Hilfsbedarf spätestens 48 Stunden vor der Reise angemeldet werden. Viele Unternehmen akzeptieren kürzere Fristen, andere verlangen jedoch längere Fristen oder nehmen diese Anmeldungen nur an Werktagen an. Die Methoden der Anmeldung sind nicht immer ganz klar und manchmal mit Kosten verbunden (z. B. in Form von Sondertelefonnummern mit erhöhtem Tarif).

Im Allgemeinen wird Hilfe geleistet, auch wenn inländische Dienste von diesen Artikeln ausgenommen sind. Gemäß der Verordnung sind Bahnhofsbetreiber verpflichtet, an den Bahnhöfen Hilfe zu leisten. In der Praxis ist es normalerweise das (größte nationale) Eisenbahnunternehmen, das Hilfe leistet. Im Hinblick auf einen vollständig liberalisierten Sektor müssen die zuständigen nationalen Behörden Maßnahmen treffen, um Zuständigkeitsprobleme zwischen konkurrierenden Eisenbahnunternehmen zu vermeiden und sicherzustellen, dass tatsächlich Hilfe geleistet wird.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 454/2011 der Kommission vom 5. Mai 2011 über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) zum Teilsystem „Telematikanwendungen für den Personenverkehr“ des transeuropäischen Eisenbahnsystems (ABl. L 123 vom 12.5.2011, S. 11).

Die Zugänglichkeit von Infrastruktur und Fahrzeugen gemäß Artikel 21, der auf die TSI für Personen mit eingeschränkter Mobilität (PRM)¹² verweist, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Behindertenorganisationen sind der Auffassung, dass unzugängliche Bahnhöfe das größte Reisehindernis für Menschen mit Behinderungen sind. Internationale Dienste und die von neuen Akteuren angebotenen Dienste mit neuen und TSI-PRM-konformen Fahrzeugen sind oft besser zugänglich als inländische und etablierte Dienste.

2.3. Recht auf Reiseinformationen

2.3.1. Information für Fahrgäste vor und während der Reise

Gemäß Artikel 8 müssen die Eisenbahnunternehmen und die Fahrscheinverkäufer dem Fahrgast vor Fahrtantritt mindestens die in Anhang II der Verordnung genannten Informationen erteilen (u. a. allgemeine Vertragsbedingungen sowie Informationen über Fahrpreise und Fahrtzeiten).

Die Beförderungsbedingungen stehen im Großen und Ganzen mit der Verordnung im Einklang, wenngleich die Verordnung nicht ausdrücklich erwähnt wird.

Bei den meisten Eisenbahnunternehmen werden während der Reise von Zugbegleitern, über Durchsagen oder auf Bildschirmen Informationen (Artikel 8 und Anhang II Teil 2) u. a. über Dienstleistungen im Zug, die nächsten Haltebahnhöfe und Verspätungen erteilt. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seinem Urteil vom 22. November 2012 in der Rechtssache C-136/11 klargestellt, dass Echtzeitinformationen über Verspätungen oder Ausfälle von Zügen, die wichtige Anschlussverbindungen darstellen, unabhängig davon erteilt werden müssen, welches Eisenbahnunternehmen diese Züge bereitstellt. Der Infrastrukturbetreiber muss die Eisenbahnunternehmen über Anschlussverbindungen informieren, die von anderen Unternehmen betrieben werden¹³.

Gemäß Artikel 10 nutzen die Eisenbahnunternehmen das rechnergestützte Informations- und Buchungssystem für den Eisenbahnverkehr und passen ihre IT-Systeme an die TSI TAP an, damit sie Informationen austauschen können.

2.3.2. Fahrkartenverkauf und Buchungen

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 müssen die Eisenbahnunternehmen soweit verfügbar Durchgangsfahrkarten¹⁴ und Buchungen anbieten. Es gibt jedoch keine Anreize, Durchgangsfahrkarten anzubieten; praktische oder technische Probleme können das Angebot an derartigen Durchgangsfahrkarten für Reisen mit einer Kombination von Fahrkarten, (d. h. Fahrkarten ohne Reservierung, die für alle Dienste genutzt werden können, und Fahrkarten mit integrierter Reservierung, die nur für einen bestimmten Dienst gültig sind), beschränken. **Infolgedessen sind Durchgangsfahrkarten zurzeit nur begrenzt erhältlich.**

¹² Entscheidung 2008/164/EG der Kommission über die technische Spezifikation für die Interoperabilität bezüglich „eingeschränkt mobiler Personen“ im konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystem und im transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystem (ABl. L 64 vom 7.3.2008, S. 72).

¹³ Westbahn Management GmbH/ÖBB-Infrastruktur AG.

¹⁴ Gemäß Artikel 3 Nummer 10.

Im Hinblick auf eine Ausweitung der Eisenbahnverkehrsleistungen nach der Marktöffnung mit besseren Anschlussmöglichkeiten bei inländischen, aber auch zwischen internationalen und inländischen Diensten, ist ein effizientes System für den Verkauf von Durchgangsfahrkarten mit Synergien zwischen den Netzen unverzichtbar, insbesondere, wenn die Mitgliedstaaten beschließen, keine integrierten Fahrkartensysteme einzuführen.

2.4. **Recht auf Rücktritt von der Reise und Fahrpreiserstattung**

Bei einer erwarteten Verspätung von mehr als 60 Minuten bei der Ankunft am Zielort hat der Fahrgast gemäß Artikel 16 die Wahl zwischen der Erstattung des vollen Fahrpreises oder der Weiterreise mit geänderter Streckenführung bei nächster Gelegenheit oder zu einem späteren Zeitpunkt nach seiner Wahl. **Im Großen und Ganzen halten die Eisenbahnunternehmen die Vorschrift zur Erstattung des Fahrpreises ein.**

2.5. **Recht auf Erfüllung des Beförderungsvertrags bei Betriebsstörungen**

Im Fall von Betriebsstörungen wird nicht immer eine Weiterreise mit geänderter Streckenführung angeboten. Ebenso wie im Luftverkehr neigen viele Eisenbahnunternehmen zu einer restriktiven Auslegung der Formulierung „unter vergleichbaren Beförderungsbedingungen“ in Artikel 16 Buchstabe b und organisieren die Weiterreise nur mit ihren eigenen Diensten, aber nicht mit anderen Diensten (insbesondere Hochgeschwindigkeitszügen) oder anderen Verkehrsträgern.

2.6. **Hilfeleistung**

Gemäß Artikel 18 muss das Eisenbahnunternehmen bei Verspätungen von mehr als 60 Minuten Hilfeleistungen¹⁵ anbieten. Mehr als 40 % der Mitgliedstaaten haben ihren inländischen Verkehr, und damit 94 % der Personenbeförderung im Schienenverkehr, von dieser Vorschrift ausgenommen.

Darüber hinaus sehen einige Eisenbahnunternehmen einen Höchstbetrag für Übernachtungskosten vor, andere bieten keine Erfrischungen oder Speisen im Zug an, da dies bei Verspätungen zwischen Bahnhöfen zu schwierig zu organisieren sei. **Die Umsetzung des Anspruchs auf Hilfeleistung kann also noch verbessert werden, insbesondere durch proaktive Durchsetzungsmaßnahmen der nationalen Behörden.**

2.7. **Fahrpreischädigung**

Nach Artikel 17 können Fahrgäste bei erheblichen Verspätungen oder bei Zugausfällen eine Entschädigung in Höhe eines Teils des Fahrpreises verlangen.

Die meisten Eisenbahnunternehmen kommen dieser Vorschrift nach. Die nationalen Rechtsvorschriften oder die Kundenpolitik des Beförderungsunternehmens sehen zum Teil sogar noch großzügigere Entschädigungen vor.

¹⁵ Mahlzeiten, Erfrischungen, Übernachtung.

Aus der Verordnung geht nicht ganz eindeutig hervor, ob Beförderungsunternehmen in Fällen höherer Gewalt von der Verpflichtung zur Entschädigung (aber nicht von anderen Pflichten, z. B. zur Bereitstellung von Hilfeleistung) befreit sein könnten. In der beim Gerichtshof der Europäischen Union anhängigen Rechtssache C-509/11¹⁶ vertrat der Generalanwalt die Auffassung, dass Eisenbahnunternehmen ihre Verpflichtung zur Zahlung einer Entschädigung bei verspäteter Ankunft aufgrund von Umständen, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen, nicht ausschließen dürfen. Das Urteil des Gerichtshofs steht noch aus.

2.8. Haftung des Beförderers für die Fahrgäste und deren Gepäck

2.8.1. Haftung für Fahrgäste und Gepäck

Gemäß Artikel 11 der Verordnung ist die Haftung für Fahrgäste und deren Gepäck in den einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck (CIV¹⁷) in Anhang I der Verordnung geregelt. Die Beförderer haften bei Tod und Verletzung von Reisenden, es sei denn, der Unfall wurde durch außergewöhnliche Umstände verursacht oder ist auf ein Verschulden des Reisenden oder eines Dritten zurückzuführen. Im letztgenannten Fall haftet der Beförderer zwar, kann jedoch die den Reisenden gezahlten Beträge wieder eintreiben. Für den Schadensersatz bei Tötung oder Verletzung gilt eine Höchstgrenze von 175 000 Rechnungseinheiten (etwa 190 000 EUR)¹⁸. **Die meisten Eisenbahnunternehmen gaben an, dass ihre Haftung für Gepäck den in der Verordnung festgelegten Beträgen entspricht oder sie sogar übersteigt.**

2.8.2. Abdeckung der Haftung

Nach Artikel 12 der Verordnung muss ein Eisenbahnunternehmen „ausreichend versichert zu sein oder gleichwertige Vorkehrungen getroffen [...] haben, um seine Haftung aufgrund dieser Verordnung zu decken“. Diese Bestimmung ist relativ vage, und in der Verordnung ist nicht definiert, was eine „ausreichende“ Versicherung ist. Daher ist keine finanzielle Mindestabdeckung festgelegt. Gemäß der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums¹⁹ „muss ein Eisenbahnunternehmen ausreichend versichert sein oder über angemessene Bürgschaften zu marktüblichen Konditionen verfügen“.

Ob die Versicherungsdeckung ausreichend ist, hängt von der potenziellen Haftung des Eisenbahnunternehmens ab. Die tatsächliche Haftungshöhe, die Tragweite von Schadensersatzansprüchen und die Haftung bei Verletzungen sind in nationalen Rechtsvorschriften festgelegt. Die meisten Mitgliedstaaten haben nationale Vorschriften, in denen diese Haftungsfragen geregelt sind. Die potenzielle Haftung und die entsprechenden Anforderungen bezüglich der Abdeckung hängen auch vom Einkommensniveau des betreffenden Staats ab. Wenngleich eine geringe Abdeckungshöhe nicht unbedingt bedeutet, dass ein Eisenbahnunternehmen seinen

¹⁶ ÖBB-Personenverkehr AG/Schienen-Control Kommission und Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie.

¹⁷ Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck.

¹⁸ Anhang I Artikel 30 Absatz 2.

¹⁹ Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32).

Verpflichtungen nicht nachkommt, kann die Abdeckung nicht als ausreichend gelten, wenn Entschädigungen an eine kleine Zahl von Fahrgästen diese Höhe bereits übersteigen würden. Dies scheint nur bei sehr wenigen Eisenbahnunternehmen der Fall zu sein.

Die meisten Eisenbahnunternehmen scheinen Versicherungen zur Abdeckung ihrer Haftung abgeschlossen zu haben und sind ausreichend abgesichert.

2.8.3. *Mobilitätshilfen*

Gemäß Artikel 25 gilt bei der Beschädigung von Mobilitätshilfen von Personen mit Behinderungen keine Haftungsobergrenze. Nur sehr wenige Eisenbahnunternehmen halten diese Vorschrift nicht ein.

2.9. **Recht auf ein zügig funktionierendes, zugängliches System zur Bearbeitung von Beschwerden**

2.9.1. *Bearbeitung von Beschwerden*

Gemäß Artikel 27 müssen die Eisenbahnunternehmen ein Verfahren zur Beschwerdebearbeitung einrichten und den Fahrgästen bekannt machen, wie sie mit der Beschwerdestelle in Verbindung treten können. Fahrgäste können Beschwerden bei jedem beteiligten Eisenbahnunternehmen einreichen (insbesondere wenn mehrere Eisenbahnunternehmen betroffen sind) und müssen innerhalb von drei Monaten eine Antwort erhalten. Der jährliche Dienstqualitätsbericht von Eisenbahnunternehmen muss Statistiken zu Beschwerdefällen enthalten.

Die Eisenbahnunternehmen informieren im Allgemeinen über das Verfahren der Beschwerdebearbeitung. Die meisten Unternehmen halten auch die Fristen ein.

Nach der Studie, auf die sich der Bericht stützt, haben die nationalen Durchsetzungsstellen 2011 etwa 2500 – 3500 Beschwerden erhalten, die unmittelbar mit der Verordnung zusammenhängen. Das sind weniger als 10 % der jährlichen Beschwerden, die die nationalen Durchsetzungsstellen zu Fluggastrechten erhalten.

2.9.2. *Dienstqualitätsnormen und Berichte*

Nach Artikel 28 der Verordnung müssen die Eisenbahnunternehmen Dienstqualitätsnormen festlegen, die mindestens die in Anhang III der Verordnung aufgeführten Bereiche abdecken. Die Jahresberichte über die erreichte Dienstqualität müssen auf den Internetseiten der Eisenbahnunternehmen sowie auf der Internetseite der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) veröffentlicht werden.

Die Studie hat gezeigt, dass die Unternehmen dieser Vorschrift zu Anfang nur schlecht nachkamen. Die Kommission stellte Leitlinien²⁰ auf, die die Veröffentlichung der Berichte über die Dienstqualität erleichtern und die den nationalen Durchsetzungsstellen bei der Überwachung der Einhaltung der

²⁰ Leitlinien zu „Rail Service Quality Standards and Reports Publication Procedure and Contents“, von der Kommission erstellt und im März 2012 an die nationalen Durchsetzungsstellen übermittelt.

Vorschriften helfen sollten. Die jüngsten Veröffentlichungen auf der Internetseite der ERA²¹ zeigen, dass **sich die Situation seitdem erheblich verbessert hat.**

2.10. Recht auf uneingeschränkte und wirksame Durchsetzung des EU-Rechts

2.10.1. Ausnahmen

Gemäß Artikel 2 können die Mitgliedstaaten bestimmte Dienste teilweise von der Anwendung der Verordnung ausnehmen, ohne dies begründen zu müssen. Inländische Schienenverkehrsdienste können für einen Zeitraum von fünf Jahren, der zweimal verlängert werden kann, ausgenommen werden. Schienenpersonenverkehrsdienste des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs können auf unbestimmte Zeit ausgenommen werden. Fahrten, die zu einem erheblichen Teil außerhalb der EU durchgeführt werden, können für einen verlängerbaren Zeitraum von fünf Jahren ausgenommen werden. Infolgedessen kann der inländische Fernverkehr, der etwa die Hälfte des inländischen Eisenbahnmarkts ausmacht, für bis zu 15 Jahre von der Anwendung der Verordnung ausgenommen werden.

Zwar **haben sich mehrere Mitgliedstaaten für umfangreiche Ausnahmen entschieden**, doch diese sind oft auf den Regional- und den Vorortverkehr oder auf bestimmte Artikel begrenzt, insbesondere auf Artikel 18 Absatz 2 über Hilfeleistung bei erheblichen Verspätungen, da die Unternehmen die Vorschriften dieses Artikels für schwer erfüllbar halten und als zusätzliche Belastung ansehen.

Die meisten Mitgliedstaaten, die an ein Drittland angrenzen, haben soweit wie möglich Ausnahmen für den internationalen Eisenbahnverkehr (Artikel 2 Absatz 6) gewährt. Damit haben die neun EU-Mitgliedstaaten²², die Mitglied der Organisation für die Zusammenarbeit der Eisenbahnen (OSJD) sind, die nötige Zeit, um sicherzustellen, dass der künftige Anhang der OSJD-Konvention²³ ähnliche Standards für den Schutz der Fahrgäste im internationalen Eisenbahnverkehr vorsehen wird.

2.10.2. Durchführung und Durchsetzung

Gemäß Artikel 30 benennt jeder Mitgliedstaat eine unabhängige nationale Stelle, die für die Durchsetzung der Verordnung zuständig ist. Die meisten Mitgliedstaaten sind dieser Vorschrift nachgekommen, doch in einigen Mitgliedstaaten bestehen die nationalen Durchsetzungsstellen nur teilweise oder sind noch nicht einsatzfähig; in anderen Mitgliedstaaten haben sie keine wirksamen Durchsetzungsbefugnisse. Einige nationale Durchsetzungsstellen sind nicht völlig unabhängig. In Fällen, in denen die nationale Durchsetzungsstelle die einzige Regulierungsstelle für den Eisenbahnsektor gemäß der Richtlinie 2012/34/EU (zuvor Richtlinie 2001/14/EG) ist, hat die Kommission ihre Unabhängigkeit geprüft. Bei mangelnder Unabhängigkeit hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

²¹ https://eradis.era.europa.eu/interop_docs/ruSQPreports/default.aspx

²² Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei.

²³ Dieser Anhang, der die grenzüberschreitende Beförderung von Fahrgästen und Gepäck mit der Eisenbahn regelt, wird zurzeit geprüft. Sein Geltungsbereich überschneidet sich mit dem von EU-Vorschriften über Fahrgastrechte.

Nach Artikel 32 müssen die Mitgliedstaaten **wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen** für Verstöße gegen die Verordnung festlegen. **Die meisten Mitgliedstaaten sind dieser Verpflichtung nachgekommen**, doch einige haben entweder gar keine Sanktionen eingeführt oder Sanktionen, die nur einige Artikel betreffen. In einigen Mitgliedstaaten können nur bedingte oder restaurative Sanktionen verhängt werden, die weniger zur Einhaltung der Vorschriften motivieren als strafende Sanktionen.

Die Höhe der Sanktionen variiert ganz erheblich. Die Sanktionen können nicht als abschreckend gelten, wenn sie niedriger sind als die Befolgungskosten. Bislang wurden nur sehr wenige Sanktionen verhängt. Deshalb ist es noch zu früh, um zu bewerten, ob die Sanktionsverfahren robust genug sind oder ob Probleme bei der Durchsetzung der Sanktionen auftreten könnten.

Trotz der Verpflichtung zur Zusammenarbeit gemäß Artikel 31 hat es nur wenige Kontakte zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen gegeben. Da nur 6 % der Bahnreisen in der EU grenzüberschreitende Fahrten sind, bestand nur wenig Notwendigkeit für Zusammenarbeit bei der Bearbeitung von Beschwerden.

2.10.3. Privatrechtliche Rechtsbehelfe, alternative Streitbeilegung und einschlägige nationale Rechtsvorschriften

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es privatrechtliche Rechtsbehelfe, einschließlich alternativer Streitbeilegungsverfahren und Verfahren in Bagatellsachen. Diese sind für die Verbraucher kostenlos oder nur mit sehr geringen Kosten verbunden. Kann die Streitigkeit nicht auf diese Weise beigelegt werden, müssen die Fahrgäste vor einem Zivilgericht klagen. Die Komplexität dieser Verfahren schreckt Fahrgäste eher davon ab, ihre Ansprüche durchzusetzen.

In mehreren Mitgliedstaaten gehen die nationalen Vorschriften zum Schutz von Fahrgästen im inländischen Eisenbahnverkehr sogar noch über die Anforderungen der Verordnung hinaus (z. B. im Fall von Lizenzverträgen für Eisenbahnunternehmen). Die Verordnung steht dem nicht im Wege, solange kein Konflikt mit Vorschriften der Verordnung besteht, von denen keine Ausnahme möglich ist.

3. UNKLARHEITEN ODER PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT DER VERORDNUNG

Die vorstehende Bewertung zeigt, dass es keine größeren Probleme gibt, die der Durchführung der Verordnung entgegenstehen. Die Klarstellung einiger Begriffe und Artikel könnte die Anwendung jedoch noch weiter verbessern.

Einige Begriffe sind nicht definiert (z. B. „verpasster Anschluss“), in anderen Fällen sind die Definitionen nicht präzise (z. B. „Fahrkartenverkäufer“, Schienenpersonenverkehrsdienste des „Stadtverkehrs“, „Vorortverkehrs“ und „Regionalverkehrs“) oder stehen nicht im Einklang mit den Definitionen in anderen einschlägigen Rechtsvorschriften. Der Begriff der „höheren Gewalt“ und die Bedingungen, unter denen die Unternehmen von der Verpflichtung zur Zahlung einer Entschädigung befreit werden können, müssen ebenfalls klargestellt werden.

Artikel 5 über die Mitnahme von Fahrrädern ist Radfahrerverbänden zufolge zu vage formuliert und sieht keine Maßnahmen zur Förderung der Mitnahme von Fahrrädern vor.

Außerdem wurden einige Bedenken hinsichtlich der Einheitlichkeit des Haupttextes der Verordnung und ihren Anhängen, insbesondere in Bezug auf Anhang I, geäußert.

4. FAZIT

Angesichts der derzeitigen Marktsituation **sind die Anwendung und die Durchsetzung der Verordnung insgesamt zufriedenstellend**, auch wenn nicht alle Ziele der Verordnung erreicht wurden (u. a. Erhöhung des Verkehrsanteils der Eisenbahn²⁴). Für die im 4. Eisenbahnpaket vorgeschlagene weitere Marktöffnung sind jedoch noch weitere Bemühungen der Eisenbahnunternehmen und der Mitgliedstaaten erforderlich, damit ein angemessener Schutz der Fahrgäste sichergestellt ist. Aspekte wie der gleichberechtigte und transparente Zugang zu Informationen vor Fahrtantritt, die Verfügbarkeit von Fahrkarten, Informationen über Verspätungen und Zugausfälle sowie die Integration von Fahrkarten sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass die Vorteile der Marktöffnung den Fahrgästen in vollem Umfang zugute kommen. Die nationalen Durchsetzungsstellen müssen die Verordnung konsequent und aktiv durchsetzen, damit gleiche Ausgangsbedingungen für die Eisenbahnunternehmen sichergestellt sind.

Den nationalen Durchsetzungsstellen und Verbraucherverbänden zufolge hat der Eisenbahnsektor im Allgemeinen eine positive Einstellung zur Durchführung der Verordnung. **Es wurden keine absichtlichen, schweren oder systematischen Verstöße festgestellt.**

Trotz der insgesamt positiven Bilanz müssen bestimmte Mitgliedstaaten und Eisenbahnunternehmen noch weitere Anstrengungen unternehmen, um die Anwendung und Durchsetzung der Verordnung zu verbessern.

Ein wichtiges immanentes Problem der Verordnung ist, dass sie den Mitgliedstaaten erlaubt, die Mehrheit ihrer Eisenbahndienste von den Vorschriften der Verordnung auszunehmen.

Die Kommission betrachtet die umfangreiche Inanspruchnahme von Ausnahmen als ernstes Hindernis für die Verwirklichung der Ziele der Verordnung. Die Anwendung unterschiedlicher Regelungen für inländische und internationale Dienste innerhalb der EU steht nicht im Einklang mit dem übergeordneten Ziel eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums und erschwert Betreibern, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, den Marktzutritt. In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass nur Dienste (teilweise) von der Verordnung ausgenommen werden können²⁵, während Fahrten, insbesondere grenzüberschreitende Fahrten, nicht ausgenommen werden können²⁶.

²⁴ Erster Erwägungsgrund.

²⁵ Artikel 2 Absätze 1, 4 und 5.

²⁶ Ausgenommen hinsichtlich Artikel 2 Absatz 6, wonach sowohl Dienste als auch Fahrten ausgenommen werden können.

Mehrere Mitgliedstaaten sind mit der Umsetzung in Verzug. Entweder es gibt keine einsatzfähige nationale Durchsetzungsstelle oder die Durchsetzungsstelle hat keine ausreichenden Befugnisse oder sie ist nicht völlig unabhängig. Einige Mitgliedstaaten müssen noch wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festlegen.

Ein weiterer Problembereich ist die unzureichende Abdeckung der Haftung bei Unfällen in zwei Mitgliedstaaten.

5. FOLGEMASSNAHMEN

5.1. Maßnahmen der Kommission

- Die Kommission prüft zurzeit, welche Maßnahmen notwendig sind, wenn es keine nationale Durchsetzungsstelle gibt, wenn die Durchsetzungsstelle keine ausreichenden Befugnisse hat oder wenn es keine wirksamen Sanktionen gibt. Auf der Grundlage offensichtlicher Fälle oder wenn die nationale Durchsetzungsstelle Eisenbahnunternehmen insbesondere in liberalisierten Märkten unterschiedlich behandelt, wird die Kommission sich auch mit Fällen befassen, in denen sie der Auffassung ist, dass die Durchsetzungsstelle nicht unabhängig genug ist. Als ersten Schritt hat sie bereits in zehn Fällen die Vorstufe eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Mitgliedstaaten eingeleitet, die den Vorschriften nicht nachkommen oder deren Durchsetzungsmaßnahmen insbesondere in folgenden Punkten verbessert werden müssen:
 - die nationale Durchsetzungsstelle deckt nicht alle Artikel der Verordnung ab, und es gibt keine wirksamen Sanktionen,
 - unzureichende Abdeckung der Haftung,
 - Verpflichtung zur Zahlung eines Vorschusses bei Tötung eines Fahrgasts nicht erfüllt,
 - keine Bereitstellung angemessener Informationen für die Fahrgäste, keine Informationen über Hilfeleistung und keine angemessenen Instrumente für die Voranmeldung von Personen mit Behinderungen,
 - Diskriminierung aus unterschiedlichen Gründen,
 - fehlende Hilfeleistung bei Betriebsstörungen,
 - keine finanzielle Entschädigung oder kein Schadensersatz bei Verlust oder Beschädigung von Reisegepäck oder von Mobilitätshilfen,
 - keine Organisation der Weiterreise mit geänderter Streckenführung mit anderen vergleichbaren Verkehrsmitteln,
 - keine Veröffentlichung von Dienstqualitätsberichten.

- **Kurzfristig** wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, dem Eisenbahnsektor und den Interessenträgern die Annahme von Auslegungsleitlinien prüfen, die die Anwendung der Verordnung erleichtern und verbessern sowie bewährte Praktiken fördern sollen.
 - Die Kommission fördert die Zusammenarbeit mit anderen Verkehrsträgern mit dem Ziel, den nahtlosen intermodalen Verkehr zu verbessern.
 - Die Kommission pflegt Kontakte mit den betreffenden Interessenträgern, um Fortschritte bei der integrierten Reiseplanung und der Ausstellung von Durchgangsfahrkarten zu erzielen.
- Um die Anwendung der Rechtsvorschriften über die Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr zu verbessern, plant die Kommission **mittelfristig** eine Überprüfung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 unter Berücksichtigung der laufenden Überprüfung der Pauschalreisenrichtlinie. Dabei sollen folgende Aspekte im Vordergrund stehen:
 - Ausnahmen für inländische (Fernstrecken-)Dienste, um die Harmonisierung mit dem 4. Eisenbahnpaket sicherzustellen,
 - „höhere Gewalt“: um die Verpflichtungen im Rahmen der Rechtsvorschriften über die Fahrgastrechte mit denen für andere Verkehrsträger in Einklang zu bringen, und mit Blick auf das ausstehende Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache C 509/11, wird die Kommission den Standpunkt in Betracht ziehen, dass die Unternehmen in diesen Fällen nicht zur Zahlung einer Entschädigung verpflichtet sind,
 - Klarstellung undeutlicher Punkte (z. B. in Bezug auf die Abdeckung der Haftung der Unternehmen gegenüber Fahrgästen, damit gleiche Ausgangsbedingungen für die Unternehmen und Rechtssicherheit für die Fahrgäste gewährleistet sind),
 - Anwendung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (z. B. Definition des Begriffs „Person mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität“, Artikel 21 über Zugänglichkeit und Anhang III),
 - Harmonisierung der Maßnahmen zur Sensibilisierung des Personals für den Umgang mit Personen mit Behinderungen und zur Schulung in Hilfeleistungen mit den für andere Verkehrsträger geltenden Rechtsvorschriften über Fahrgastrechte,
 - Aushang von Informationen in Bahnhöfen, bei Fahrkartenverkäufern und in Zügen über die Rechte der Fahrgäste im Rahmen dieser Verordnung analog zu den Rechtsvorschriften für andere Verkehrsträger.

5.2. Durchsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

- Die nationalen Durchsetzungsstellen müssen die Vorschriften proaktiver durchsetzen, z. B. indem sie Kontrollen durchführen, insbesondere wenn Verstöße festgestellt werden. Hierzu sind ausreichende Ressourcen sicherzustellen.
- Die nationalen Durchsetzungsstellen müssen gewährleisten, dass die Eisenbahnunternehmen Qualitätsstandards aufstellen und Dienstqualitätsberichte veröffentlichen. Sie können die Einhaltung dieser Vorgaben leicht kontrollieren und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen.
- Die nationalen Durchsetzungsstellen müssen, wie in Artikel 31 vorgesehen, enger zusammenarbeiten, nicht nur um grenzübergreifende Probleme zu lösen, sondern auch um Informationen und bewährte Praktiken auszutauschen.
- Die nationalen Durchsetzungsstellen sollten die Fahrgäste aktiv über ihre Rechte aufklären.
- Die Kommission wird auch in Zukunft regelmäßige Sitzungen mit den nationalen Durchführungsstellen organisieren, um Einvernehmen über die praktischen Aspekte der Durchführung der Verordnung zu erzielen und um den nationalen Durchführungsstellen Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch zu geben.

5.3. Sonstige Maßnahmen

- Die Kommission wird Sensibilisierungsmaßnahmen durchführen und die nationalen Durchsetzungsstellen, den Eisenbahnsektor und andere Interessenträger auffordern, sie bei ihren Bemühungen zu unterstützen und/oder ähnliche Aktivitäten in die Wege zu leiten.