

Bundesministerium der Justiz und für
Verbraucherschutz
Referat III A 4
z. H. Herrn Harald Schoen

Deutsche Gesellschaft für Transportrecht e.V.
Tel: 040 - 37 85 88 0
Fax: 040 - 37 85 88 88
E-Mail: info@transportrecht.org

8. November 2017

Betr.: Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung)

Sehr geehrter Herr Schoen!

Die Deutsche Gesellschaft für Transportrecht bedankt sich für die Übermittlung des Kommissionsvorschlages für die Neufassung der Verordnung (EG) 1371/2007 und für die Gelegenheit, zu dem Vorschlag Stellung nehmen zu können.

Aus Sicht der Gesellschaft sind folgende Anmerkungen zu machen:

Rechtspolitische Erwägungen:

Es ist begrüßenswert, dass mit der vorgeschlagenen Änderungsverordnung zur VO (EG) 1371/2007 der Versuch unternommen wird, eine der Fahrgastrechteverordnungen zu reformieren. Es bleibt zu hoffen, dass der Versuch gelingt und dass anders als bei der Änderungsverordnung zur Verordnung (EG) 261/2004 auch der politische Wille zur Reform besteht. Denn ebenso wie die Verordnung (EG) 1371/2007 sind auch die anderen Verordnungen zu den Fahrgastrechten reformbedürftig. Dies zeigt sich an der Vielzahl der geführten Rechtsstreitigkeiten, namentlich, aber nicht ausschließlich zur Verordnung (EG) 261/2004.

Eine Reform der Fahrgastrechteverordnungen sollte nicht zuletzt dort, wo die Interessenlage der in den verschiedenen Verkehrssektoren tätigen Unternehmen miteinander vergleichbar ist, auch der Angleichung der Rechte – und Pflichten – der Fahrgäste der jeweiligen Verkehrsträger dienen. Dieses Ansinnen wird auch nochmals in der Begründung Punkt 1.2 besonders hervorgehoben. Obgleich die Kommission bereits zu einem frühen Zeitpunkt betont hatte, dass bei den Fahrgastrechteverordnungen die geltenden Vorschriften im Hinblick auf eine einheitliche Anwendung weiter angeglichen und Lücken geschlossen werden sollen (Mitteilung über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger, COM [2011] 898 final, S. 3), enthält die vorgeschlagene Änderungsverordnung zum Teil nicht unerhebliche Abweichungen von den anderen Fahrgastrechteverordnungen, die nicht verkehrsträgerbedingt sind und nach unserer Auffassung hätten vermieden werden sollen:

Es ist bedauerlich, dass es dem Verordnungsgeber nicht gelungen ist, in den Fahrgastrechteverordnungen einen einheitlichen Begriff für die pauschalisierte Ausgleichsleistung zu verwenden, obwohl, so jedenfalls die Auffassung der Kommission, mit dem Recht auf Ausgleichsleistungen die durch unerwartet lange Verspätungen entstandenen Beeinträchtigungen gemildert werden sollen (Mitteilung über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger, COM [2011] 898 final, S. 12). Diese Leistungen werden, auch für den Verbraucher verwirrend, in den Verordnungen in unterschiedlicher Weise beschrieben: Fahrpreisermäßigung, Ermäßigung, Ausgleichszahlungen, Ausgleichsleistungen.

Darüber hinaus regelt die Verordnung (EG) 1371/2007 nicht nur die Rechte der Fahrgäste im Falle der Beförderungsunregelmäßigkeiten Zugausfall und Verspätung, sondern auch die Rechte der Fahrgäste mit Behinderungen und Einschränkungen der Mobilität sowie Sicherheitsanforderungen und das Recht auf Schadensersatz im Falle von Tod oder Körperverletzung bzw. von Gepäckunregelmäßigkeiten und von Schäden an Fahrzeugen. Ihr Regelungsbereich geht damit weit über den Regelungsbereich der Fahrgastrechteverordnungen der anderen Verkehrsträger hinaus. Hier wäre es wünschenswert, nach dem Vorbild der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 die Regelungen über die Rechte der Fahrgäste mit Behinderungen oder mit eingeschränkter Mobilität in eine eigenständige Verordnung aufzunehmen.

Unverständlich erscheint im Sinne des Vereinheitlichungsgedankens zudem, weshalb in Artikel 3 Ziffer 16 die Bestimmung der Begriffe „Person mit Behinderung“ und „Person mit eingeschränkter Mobilität“ anders vorgenommen wird als beispielsweise in den Verordnungen (EG) 261/2004 und (EG) 1107/2006.

Im Einzelnen:

Erwägungsgrund 2:

Es kann nicht Aufgabe einer Fahrgastrechteverordnung sein, durch Ausgestaltung der Nutzerrechte den Verkehrsanteil der Eisenbahn im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern zu erhöhen und damit in den Wettbewerb der Verkehrsträger untereinander einzugreifen. Erwägungsgrund 2 ist daher umzuformulieren.

Erwägungsgrund 5 (angepasst):

Positiv zu bewerten ist, dass keine Unterschiede gemacht werden zwischen Fahrgastrechten beim nationalen oder beim grenzüberschreitenden Verkehr.

Erwägungsgrund 15 (angepasst):

Warum wird hier nicht, wie in Erwägungsgrund 13 und Artikel 1, auch der Ausfall von Zügen genannt? Nicht zwingend führt jeder Ausfall eines Zuges zu einer Verspätung, z.B. dann nicht, wenn der Fahrgast seine Reise nicht antritt oder frühzeitig abbricht.

Artikel 2 und 3:

Wenn die Verordnung darauf angelegt ist, dem Fahrgast zu seinen Rechten zu verhelfen, dann wäre es angemessen, weil fahrgastfreundlich, die Kernbegriffe, z.B. „Eisenbahnunternehmen“, „Betreiber der Infrastruktur“, „grenzüberschreitender Schienenpersonenverkehrsdienst“ zu definieren und nicht auf die jeweiligen Definitionen in der Richtlinie 2012/34/EU zu verweisen.

Zudem muss es in Artikel 3 Ziffer 2. heißen:

...bezeichnet der Ausdruck „Betreiber der Infrastruktur“ **einen** Infrastrukturbetreiber ...

Artikel 11:

In diesem Artikel werden die Haftungsvorschriften des grenzüberschreitenden Verkehrs auch für den nationalen Verkehr anwendbar gemacht, vergleichbar mit dem Regelungsgehalt der Verordnung (EG) 2027/97. Allerdings beschränkt sich die Verweisung auf den Anhang der Verordnung nur auf die Vorschriften über die Haftung des Beförderers (Titel IV); in der Aufzählung der anzuwendenden Haftungsvorschriften ist Titel V (Haftung des Reisenden) ausgenommen. Ohne einen entsprechenden Verweis in Artikel 11 ist daher Titel V für nationale Verkehre nicht anwendbar mit der Folge, dass hier unvereinlichtes Recht anwendbar ist. Ist das so gewollt trotz der Bezeichnung: „Verordnung ... über die Rechte **und Pflichten** der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr ...“?

Zur Klarstellung auch im Hinblick auf die Haftung wäre anzufügen, ob Fahrräder als Handgepäck befördert werden.

Artikel 12:

Ausweislich der – geänderten – Überschrift muss der Eisenbahnunternehmer nunmehr nur für Tod oder Verletzung von Fahrgästen ausreichend versichert sein. Weshalb besteht keine Versicherungspflicht für Sachschäden, z.B. auch an Fahrzeugen?

Dieser Artikel fordert „ausreichende“ Versicherung. Während die Verordnung (EU) 1177/2010 keine Versicherungspflicht vorschreibt, schreibt Verordnung (EG) 785/2004 „angemessene“ Versicherungsdeckung, auch für Sachschäden, vor. Hier wäre eine einheitliche Regelung für sämtliche Verkehrsträger hilfreich.

Artikel 16:

Eine Eisenbahnfahrt wird zu einem bestimmten Zweck angetreten. Daher kann die Fahrt bei Verspätung für den Fahrgast zwecklos (so auch Verordnung (EG) 261/2007, Art. 8, 1a), nicht aber sinnlos werden.

Artikel 17 Abs. 8:

Die Entlastungsmöglichkeiten bei der Verpflichtung zur Zahlung einer Entschädigung sind beschränkt auf schlechte Witterungsbedingungen und große Naturkatastrophen – im Übrigen zwei völlig unbestimmte Begriffe, wobei jede Naturkatastrophe *per se* groß ist. Hingegen sind die Entlastungsmöglichkeiten bei der Haftung für Schäden aufgrund Ausfalls, Verspätung und Anschlussversäumnis (Anhang I, Art. 32 VO) sehr viel weitgehender. Es erscheint nicht einsehbar, weshalb das Eisenbahnunternehmen Entschädigung zahlen soll für Verspätung aufgrund höherer Gewalt, wie z. B. Sperrung eines Bahnhofes wegen Terroralarms, Suizid auf der Strecke, Sabotage, wie Stehlen von Kupferdraht. Diese Verpflichtungen zur Leistung von Entschädigung auch in derartigen Fällen höherer Gewalt gehen über das nationale Recht der Leistungsstörungen hinaus und vermögen mitnichten – entgegen der Begründung zur Neufassung der Verordnung – für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Stärkung der Rechte der Bahnreisenden auf der einen Seite und der Entlastung der Eisenbahnunternehmen auf der anderen Seite zu sorgen.

Die Entlastungsgründe in Anhang I, Art. 32 sollen deshalb ausdrücklich in Art. 17 Abs. 8 VO aufgenommen werden.

Auch steht die angeführte Entscheidung des EuGHs C 509/11 einer Ausweitung der Entlastungsgründe nicht entgegen. Der frühere Art. 17 VO enthielt keine Ausnahmen für die Pflicht zur Zahlung einer Entschädigung. Der EuGH sah aufgrund der unterschiedlichen Regelungsmaterien der beiden Normen den allgemeinen Verweis in Art. 15 VO auf Anhang I, Art. 32 VO nicht als ausreichend an, um den Eisenbahnunternehmer auch im Hinblick auf die Leistung von Entschädigung zu entlasten. Wenn allerdings Entlastungsgründe im Hinblick auf die Zahlung von Entschädigung nunmehr in der Änderungsverordnung ausdrücklich benannt werden (Witterung, Naturkatastrophen), dann spricht nichts dagegen, Entlastung auch auf andere Fälle höherer Gewalt zu erweitern.

Art. 18 Abs. 2:

Während die Verpflichtung zur Hilfeleistung gegenüber Personen mit Behinderungen eindeutig an das Eisenbahnunternehmen in Abs. 5 adressiert ist, fehlt eine solche Adressierung in Abs. 2.

Art. 19:

Vergleichbar mit Art. 13 Verordnung (EG) 261/2004 weist auch die Änderungsverordnung eine Regressklausel auf, die zum Teil Selbstverständliches ausspricht und insofern allenfalls deklaratorische Bedeutung hat.

Abschließend:

Die Verordnung enthält eine – begrüßenswerte – Frist zur Einreichung einer Beschwerde.

Art. 60 Anhang I der Verordnung (EG) 1371/2007 trifft eine Verjährungsregelung, die, gleichermaßen begrüßenswert, mit einem Jahr bzw. zwei Jahren kurz bemessen ist, wobei sie allerdings nur für Ansprüche gemäß Kapitel III der Änderungsverordnung gelten soll. Ansprüche gemäß Kapitel IV der Änderungsverordnung unterliegen offenkundig keiner besonderen europarechtlichen Verjährungsfrist, so dass (noch) 28 nationale Verjährungsfristen zur Anwendung gelangen können

Anders als die Verordnungen (EG) 261/2004, 1177/2010 und 181/2011 enthält die Änderungsverordnung keine Regelung über die Geltendmachung und die Anrechnung weitergehender Ansprüche, z. B. aus der Pauschalreiserichtlinie. Auch ist nicht geregelt die Anrechnung von Entschädigungsleistung wegen Verspätung auf Schadensersatz wegen Verspätung. Hier besteht nach unserer Auffassung noch Klärungsbedarf.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Wolf Müller-Rostin