

Beschluss

des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr

KOM(2004) 143 endg.; Ratsdok. 7149/04

Der Bundesrat hat in seiner 799. Sitzung am 14. Mai 2004 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich Initiativen zur Verbesserung der Fahrgastrechte. Er verweist hierzu auf seine Entschließung vom 7. November 2003 (vgl. BR-Drucksache 722/03 (Beschluss)).
2. Der Bundesrat ist allerdings der Auffassung, dass die Kommission im Detail zu weitgehende Festlegungen vorschlägt. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit für die betreffenden Eisenbahnunternehmen ist nicht gewährleistet. Es muss ein ausgewogenes und tragfähiges Verhältnis zwischen Verbraucherschutz und unternehmerischer Umsetzbarkeit gefunden werden sowie sichergestellt sein, dass Mehraufwendungen bei den Eisenbahnunternehmen durch eine Optimierung der betrieblichen Abläufe realisiert werden können. Eine Erhöhung der Beförderungsentgelte ist zu vermeiden.
3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung dafür Sorge zu tragen, dass die beabsichtigten Fahrgastregelungen mit dem Anhang A zum Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) - Einheitliche Rechtsvor-

schriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck (CIV) - in Einklang stehen.

In keinem Fall dürfen Passagierrechte im Eisenbahnbereich über die vergleichbaren Rechte im Luftverkehrssektor hinausgehen.

4. Als wesentliches Anliegen des Bundesrates sollte bei den Verhandlungen auf EU-Ebene zudem sichergestellt werden, dass die vorgeschlagene Verordnung nicht auf Schienenpersonennahverkehrsdienstleistungen anzuwenden ist.

Zur Vorlage im Einzelnen

Informationspflichten (Artikel 3 in Verbindung mit Anhang I)

5. Die Verpflichtung des Eisenbahnunternehmens, dem Fahrgast mindestens die in Anhang I aufgeführten Informationen zu geben, erscheint zu weit gehend. Nicht jeder Fahrgast möchte alle in Anhang I aufgeführten Informationen mündlich erhalten oder ausgehändigt bekommen. Durch die Verwendung des Begriffs "anzubieten" in Artikel 3 Abs. 1 könnte dem unterschiedlichen Informationsbedarf der Kunden Rechnung getragen werden. Außerdem sollte klargestellt werden, dass dem Fahrgast die Allgemeinen Geschäftsbedingungen, nicht aber alle einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen anzubieten sind.

Die im Anhang I aufgeführten Informationspflichten zu Zugänglichkeit und Zugangsbedingungen für Personen eingeschränkter Mobilität und Fahrgäste, die Fahrräder mitführen, sollten durch den Zusatz "auf Nachfrage" eingeschränkt werden.

Die Pflicht, über "etwaige Aktivitäten, die voraussichtlich zu Störungen oder Verspätungen von Verkehrsdiensten führen" zu informieren, dürfte zu weit gefasst sein. Abgestellt werden sollte auf nahe liegende Störungen oder Verspätungen.

Insgesamt stellt sich bei den im Vorschlag vorgesehenen Informationspflichten die Frage, wie diese dem Fahrgast bei einem Fahrkartenkauf am Automaten sachgerecht angeboten werden können.

Tod und Verletzung von Fahrgästen (Artikel 7 und 12)

6. Vergleichbare Vorschriften schließen eine Haftung bei höherer Gewalt aus (§ 1 Abs. 2 HPfIG). Dies erschiene auch hier sachgerecht.

Haftung der Eisenbahnunternehmen für Verlust oder Beschädigung von Handgepäck (Artikel 8)

7. Artikel 8 Abs. 2 sollte sprachlich besser wie folgt gefasst werden:
"2. Davon abgesehen haftet das Eisenbahnunternehmen nur für Verlust oder Beschädigung der persönlichen Habe und des Handgepäcks in der Obhut des Fahrgastes, sofern das Eisenbahnunternehmen an dem Verlust oder der Beschädigung ein Verschulden trifft."

Ausgleichszahlungen bei Verspätungen und Folgeschäden (Artikel 10, 11 und 15)

8. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die vorgesehenen Ausgleichszahlungen der Eisenbahnunternehmen bei Verspätung für Schäden und Folgeschäden.
9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung allerdings, sich dafür einzusetzen, dass der Ausgleich für Folgeschäden eingegrenzt wird, um sicherzustellen, dass ein etwaiger Ausgleich für Folgeschäden in einem angemessenen Verhältnis zu den Fahrpreisen steht.
10. Die vorgeschlagenen Regelungen sind in folgenden Punkten unklar:

Artikel 10 stellt die Haftungsbegründungsnorm für den Fall einer Verspätung dar. Inhalt und Umfang der Ausgleichszahlung bei Vorliegen einer Verspätung wird in Artikel 15 in Verbindung mit Anhang III bestimmt. Die gewählte Formulierung deutet an, dass als Schaden die Verspätung als solche angesehen wird. Unklar ist, warum in Artikel 11 Abs. 1 unter der Überschrift "Folgeschäden" erneut die Haftung für Verspätungen festgelegt und eine Ausgleichszahlung für Schäden bestimmt wird.

Die Definition des Begriffs "Folgeschaden" in Artikel 2 Nr. 17 ist unklar. Insbesondere lässt sie keine Abgrenzung zwischen dem Schaden und dem Folgeschaden erkennen. Eine Klarstellung dahin gehend, dass unter den Begriff

Schaden die Verspätung als solche fällt, während Folgeschäden alle nicht unerheblichen Einbußen erfassen, die mit der Verspätung nur in einem adäquaten Ursachenzusammenhang stehen, wäre wünschenswert.

Artikel 11 Abs. 1 sollte dann den Grundsatz enthalten, dass sich die Haftung des Eisenbahnunternehmens bei Verspätung auch auf Folgeschäden erstreckt, während Artikel 11 Abs. 2 diesen Grundsatz für Verspätungen von weniger als einer Stunde einschränken könnte. Artikel 15 Abs. 1 sollte nicht erneut die Voraussetzungen für eine Haftungsbegründung bei Verspätung wiederholen, sondern lediglich den Haftungsumfang regeln.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Tabelle zu den Mindestausgleichszahlungen in Anhang III des Vorschlags keine Bezugsgröße nennt. Der Bezug der Prozentangaben zum Fahrpreis sollte klargestellt werden.

Der in Artikel 10 Abs. 2 geregelte Haftungsausschluss erscheint auf Grund seiner abschließenden Aufzählung sehr eng gefasst. Es ist zu erwägen, ob Verhalten Dritter wie Streik oder Schienenblockaden nicht ebenfalls zu einer Haftungsbefreiung führen sollten. Der bisher geltende Artikel 32 § 2 CIV sieht bei Verspätungen einen Haftungsausschluss für Verhalten Dritter und für außerhalb des Eisenbahnbetriebs liegende Umstände vor, wenn der Beförderer diese trotz Anwendung der nach Lage des Falls gebotenen Sorgfalt nicht vermeiden und deren Folgen nicht abwenden konnte. § 17 EVO schließt bei Verspätung oder Ausfall eines Zuges eine Haftung generell aus. Auch in Artikel 19 des Montrealer Übereinkommens ist die Haftungsbefreiung bei Verspätungen für Luftverkehrsbetriebe weiter als hier vorgeschlagen gefasst.

Vorauszahlungen (Artikel 13)

11. Die Vorauszahlungsrechte schadenersatzberechtigter Personen nach einem Unfall dürften ergänzungsbedürftig sein. Nach der Vorschlagsbegründung soll diese Regelung den Bestimmungen im Luftfahrtbereich entsprechen. Artikel 5 der Verordnung Nr. 889/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen enthält in Absatz 3 Klarstellungen, dass der Vorschuss keine Haftungsanerkennung darstellt und unter welchen Voraussetzungen er zurückgefordert werden kann. Diese Gedanken sollten ebenfalls in Artikel 13 aufgenommen werden, um ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Rechten der Betroffenen und des Eisenbahnunternehmens zu erreichen.

Verpasste Anschlüsse und Zugausfälle (Artikel 16)

12. In Artikel 16 Abs. 1 wird als Ausschlussgrund für die Verpflichtungen nach Absatz 2 das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, die zur Streichung des Verkehrsdienstes geführt haben, genannt. Es ist kein Grund ersichtlich, warum der Ausschlussgrund in Artikel 16 für Zugausfälle weiter gefasst werden müsste als der Haftungsausschluss in Artikel 10 Abs. 2 für Verspätungen.

Betreuung (Artikel 17)

13. Bei der in Artikel 17 Abs. 2 verwendeten Verknüpfung der Unterpunkte mit "und/oder" entsteht der Eindruck, dass es im Ermessen der Eisenbahnunternehmen stehe, welche Leistungen sie bei Zugausfall oder einer zum Verpassen eines Anschlusses führenden Verspätung anbieten. Aus der Verordnungs-begründung geht hervor, dass der Fahrgast ein Anrecht auf diese Leistungen haben soll. Dies sollte im Verordnungstext klargestellt werden.

Die in der Begründung als Bestandteil der Betreuung aufgeführte Benachrichtigung von Personen findet im Text des Artikels 17 Abs. 2 keinen Niederschlag.

Gesamtschuldnerische Haftung (Artikel 19)

14. Bei der grundsätzlich zu begrüßenden gesamtschuldnerischen Haftung aller an der Beförderung beteiligten Eisenbahnunternehmen sollte geklärt werden, ob eine so weit gehende Haftungsregelung für die Eisenbahnunternehmen durch entsprechende Regressregelungen untereinander ausreichend aufgefangen wird. Ist dies nicht der Fall, so wäre eine eingeschränkte gesamtschuldnerische Haftung angelehnt an Artikel 36 des Montrealer Übereinkommens für den Luftverkehr in Erwägung zu ziehen.

Zudem sollte klargestellt werden, wann ein Eisenbahnunternehmen als "an der Beförderung beteiligt" gilt. Der Vorschlagstext kann dahin verstanden werden, dass hierfür ein konkreter Beförderungsbeitrag notwendig ist und ein geplanter (späterer) Beitrag, zu dem es wegen eines Unfalls nicht mehr kommt, nicht ausreicht.

Personen, für die das Eisenbahnunternehmen verantwortlich ist (Artikel 21)

15. Die in Absatz 1 verwendete Formulierung "in Ausübung ihrer Funktionen" ist unklar. Es stellt sich die Frage, ob hiermit das Fehlverhalten einer Person bei Gelegenheit ihres Dienstes für das Eisenbahnunternehmen, beispielsweise ein Gepäckdiebstahl bei der Reinigung des Zuges, mitumfasst ist. Zumindest in der Verordnungsbegründung sollte die Reichweite der Regelung erläutert und gegebenenfalls das Fehlverhalten im sachlichen Zusammenhang mit der Tätigkeit zum Fehlverhalten bei Gelegenheit der Tätigkeit abgegrenzt werden.

Ausschlusscharakter der Verordnung (Artikel 22)

16. Im Verordnungstext sollte klargestellt werden, dass - wie in der Vorschlagsbegründung angedeutet - nach nationalem Recht gegebene Ansprüche zumindest bei Verschuldenshaftung neben den im Vorschlag vorgesehenen Ansprüchen bestehen bleiben.

Sinn und Zweck des Absatzes 2 ist nicht erkennbar, da die dort genannten Ansprüche gegen das Personal des Eisenbahnunternehmens in den Kapiteln III und IV des Vorschlags nicht geregelt werden.

Verjährungsrecht (Artikel 23)

17. Die Verjährungszeiträume erscheinen insgesamt als zu kurz. Eine angemessene Verlängerung sollte geprüft werden.

Regressrecht (Artikel 24)

18. Absatz 2 Satz 1 ist präzisierungsbedürftig. Ein Regressrecht des Eisenbahnunternehmens gegenüber dem Infrastrukturbetreiber für alle Fälle, in denen das Eisenbahnunternehmen an die Fahrgäste Ausgleichszahlungen geleistet hat, kann nicht gewollt sein. Es sollte klargestellt werden, dass das Regressrecht nur besteht, wenn das Eisenbahnunternehmen auf Grund Fehlverhaltens des Infrastrukturbetreibers zur Ausgleichszahlung im Sinne dieser Verordnung verpflichtet ist.

Artikel 24 Abs. 2 Satz 1 könnte wie folgt gefasst werden: "Das Eisenbahnunter-

nehmen ist berechtigt, die von ihm an die Fahrgäste geleistete Ausgleichszahlung vom Infrastrukturbetreiber zurückzufordern, soweit der Schaden durch Verschulden des Infrastrukturbetreibers verursacht wurde." Diese Fassung entspricht der Regressregelung in Artikel 18 des Vorschlags über eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Entschädigungen bei Nichterfüllung vertraglicher Qualitätsanforderungen im Schienengüterverkehr (KOM(2004) 144 endg.; Ratsdok. 7150/04, BR-Drucksache 213/04).

Strafen (Artikel 40)

19. Hinsichtlich der Strafvorschrift besteht nach Auffassung des Bundesrats keine ausreichende Kompetenz der Gemeinschaft. Insbesondere reicht die hier vorwiegend in Anspruch genommene Kompetenz für die Verkehrspolitik nach Artikel 71 EGV hierzu nicht aus. Der Bundesrat hat bereits mehrfach unterstrichen, dass eine Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft für einen bestimmten Politikbereich den Erlass strafrechtlicher Normen nicht zu rechtfertigen vermag (vgl. die Stellungnahmen vom 13. Juli 2001 (BR-Drucksache 390/01 (Beschluss)) und vom 23. Mai 2003 (BR-Drucksache 179/03 (Beschluss)). An dieser Auffassung ist festzuhalten. Auch ansonsten ist im EG-Vertrag keine Rechtsgrundlage hierfür ersichtlich.