

– Fachbeitrag E1-2021 –

19.08.2021

Rechte von Menschen mit Behinderungen unter der neuen Eisenbahn-Passagierrechte-Verordnung¹

Von Prof. Dr. Peter Rott, Oldenburg

Am 29. April 2021 wurde die reformierte Eisenbahn-Passagierrechte-Verordnung (EU) 2021/782 verabschiedet,² sie gilt ab dem 7. Juni 2023. Unter anderem verbessert sie in den Art. 21 ff. die Rechte von Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität (etwa aufgrund des Alters)³ gegenüber der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007,⁴ die erstmals besondere Vorschriften für diesen Personenkreis eingeführt hatte.⁵ Damit soll auch der UN-Behindertenrechtskonvention Rechnung getragen werden.⁶

Der Beitrag stellt die Verbesserungen dar und befasst sich schwerpunktmäßig mit der zivilrechtlichen Durchsetzung der Rechte von Personen mit Behinderungen bei Verletzung der Art. 21 ff. der Verordnung.

I. Neuerungen

Wichtig ist zunächst die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf den inländischen Eisenbahnverkehr, Art. 2(1) der Verordnung (EU) 2021/782. Allerdings können die Mitgliedstaaten nach Art. 2(8) den Stadtverkehr, Vorortverkehr und Regionalverkehr ausnehmen, letzteren aber nicht in Bezug auf die Rechte von Personen mit Behinderungen.⁷

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag E1-2021 in der Kategorie E: Dienste und Einrichtungen veröffentlicht; Zitiervorschlag: Rott: Rechte von Menschen mit Behinderungen unter der neuen Eisenbahn-Passagierrechte-Verordnung; Beitrag E1-2021 unter www.reha-recht.de; 19.08.2021.

² Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, nachfolgend abgekürzt Eisenbahnpassagierrechte-VO; vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, ABl. 2021 L 172/1.

³ Letztere werden aus Platzgründen im Folgenden nicht mehr erwähnt, für sie gelten aber dieselben Regelungen wie für Personen mit Behinderungen.

⁴ ABl. 2007 L 315/14.

⁵ Vgl. dazu Rodegra, Monatsschrift für Deutsches Recht, MDR 2011, 761, 764 f.

⁶ Vgl. Erwägungsgrund (27) der Verordnung (EU) 2021/782 sowie den Verordnungsvorschlag von 2017, COM(2017) 548 final, 6.

⁷ Hier können aber nach Art. 2(8) Uabs. 3 der Verordnung (EU) 2021/782 Übergangsfristen bis längstens zum 07.06.2028 gelten.

Der Anspruch von Personen mit Behinderungen auf Beförderung wurde in Art. 21(1) auf deren persönliche Begleiter, die im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten als solche anerkannt sind, ausgedehnt. Solche persönlichen Begleiter dürfen zu einem Sondertarif und gegebenenfalls kostenlos sowie – nach Möglichkeit – mit einem Sitzplatz neben der Person mit Behinderung reisen. Schreibt ein Eisenbahnunternehmen vor, dass ein Fahrgast im Zug begleitet werden muss, so hat die Begleitperson Anspruch auf kostenlose Mitreise und – nach Möglichkeit – einen Sitzplatz neben der Person mit Behinderung, Art. 23(1)(a) und (b). Neu ist auch das Recht auf Begleitung durch einen Assistenzhund, Art. 23(1)(c), das für Flugpassagiere in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität⁸ längst vorgesehen war.⁹ In Deutschland gilt beides nach § 228 Abs. 6 SGB IX bereits.

Die Regelung des Art. 21(1) der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, wonach die Eisenbahnunternehmen und Bahnhöfbetreiber durch Einhaltung der Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) für Personen mit eingeschränkter Mobilität dafür zu sorgen haben, dass die Bahnhöfe, die Bahnsteige, die Fahrzeuge und andere Einrichtungen für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität zugänglich sind, ist entfallen. Insofern gilt allerdings die Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 über die TSI bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität, nach der die Mitgliedstaaten schrittweise alle Barrieren der Zugänglichkeit beseitigen sollen.¹⁰

Ausgeweitet wurden im Gegenzug die Informationspflichten von Bahnhöfbetreibern, Eisenbahnunternehmen, Fahrkartenverkäufern oder Reiseveranstaltern. Sie müssen nach Art. 9 nicht nur über die Zugänglichkeit der Eisenbahnverkehrsdienste und die Bedingungen für den Zugang zu den Fahrzeugen sowie über die Ausstattung der Fahrzeuge informieren, sondern auch über die Zugänglichkeit des Bahnhofs und der zugehörigen Einrichtungen, so dass Reisende mit Behinderungen Bahnhöfe meiden können, die für sie nicht zugänglich sind. Im Übrigen müssen Informationen generell barrierefrei i. S. d. Richtlinie (EU) 2019/882, jetzt umgesetzt im Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG), sein.¹¹

⁸ ABl. 2006 L 204/1.

⁹ Krit. deshalb in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 Rodegra, MDR 2011, 761, 765.

¹⁰ Dazu Fuerst/Schaumburg, Stichwort Öffentlicher Personenfernverkehr, in: Deinert/Welti, Stichwortkommentar Behindertenrecht, 3. Aufl. 2021, Rn. 5, im Erscheinen. Vgl. auch § 2 Abs. 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO); dazu Carstens, Stichwort Barrierefreiheit, in: Deinert/Welti, *ibid.*, Rn. 35 und Bogner/Groskreutz: Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung nach § 2 Abs. 3 S. 1 EBO – Anmerkung zu VG Köln, Urteil vom 12.03.2010 – Az. 18 K 409/08; Forum A, Beitrag A21-2013 unter www.reha-recht.de; 28.10.2013. Nach dem Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, COM(2013) 587 final, 5, ist die Unzugänglichkeit von Bahnhöfen das größte Reisehindernis für Menschen mit Behinderungen.

¹¹ Vgl. etwa Art. 22(1) der Verordnung (EU) 2021/782; zum BFSG: Boysen/Steinbrück: Vom European Accessibility Act zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, Teil I–IV; Rott: Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, Teil I–III, in Kürze unter www.reha-recht.de.

Das Zusammenwirken von Bahnhofsbetreibern und Eisenbahnunternehmen zur Unterstützung von Personen mit Behinderungen regelt Art. 23(1) neu. Zentrales Kriterium für die Verteilung der Aufgaben der Hilfeleistung ist, ob im Zug bzw. im Bahnhof überhaupt Personal vorhanden ist und ob dieses Personal in Bezug auf Behinderungen geschult ist. Insofern ist der neue Art. 26 von Bedeutung, der Eisenbahnunternehmen und Bahnhofsbetreiber verpflichtet, das gesamte Personal – einschließlich des neu eingestellten Personals –, das im Rahmen seiner regulären Aufgaben Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität direkte Hilfe leistet, zu schulen, so dass das Personal weiß, wie den Bedürfnissen von Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität entsprochen wird. Auch das übrige Personal mit direktem Kontakt zum Reisepublikum ist für die Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen zu sensibilisieren.

Damit die Verpflichteten sich auf die zusätzlichen Aufgaben einstellen können, sieht Art. 24 wie bisher vor, dass der Hilfebedarf im Vorfeld gemeldet werden muss. Die Frist dafür wurde aber von 48 auf 24 Stunden verkürzt.¹² Eine Meldung für die gesamte Fahrt reicht in Zukunft aus, die Koordination müssen die Beteiligten dann untereinander organisieren. Mitgliedstaaten können nach Art. 24(f) vorsehen, dass Bahnhofsbetreiber und Eisenbahnunternehmen in ihrem Hoheitsgebiet zusammenarbeiten, um zentrale Anlaufstellen für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität einzurichten und zu betreiben, die Anträge auf Hilfeleistung an Bahnhöfen entgegennehmen, Anträge an Bahnhofsbetreiber und Eisenbahnunternehmen weiterleiten und Informationen zur Barrierefreiheit bereitstellen.

II. Zivilrechtliche Ansprüche

Die Eisenbahnpassagierrechte-VO enthält zunächst einmal detaillierte Regelungen zu Schadensersatz für die Tötung und Verletzung von Reisenden, für die Nichteinhaltung des Fahrplans und für Handgepäck, Tiere, Reisegepäck und Fahrzeuge, die auf internationalen Abkommen beruhen und im Anhang I der Verordnung wiedergegeben sind. Dazu kommt die auch aus dem Flugpassagierrecht bekannte Regelung zur Entschädigung bei der Verspätung von Zügen, bei denen die Haftung insofern gegenüber der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007¹³ zurückgefahren wurde, als Art. 19(10) jetzt – in Anlehnung an das Flugpassagierrecht – eine Reihe von Ausnahmetatbeständen vorsieht. Dies sind insbesondere extreme Witterungsbedingungen, große Naturkatastrophen oder schwere Krisen im Bereich der öffentlichen Gesundheit oder auch Verhalten von Dritten wie Betreten der Gleise, Kabeldiebstahl, Notfälle im Zug, Strafverfolgungsmaßnahmen, Sabotage oder Terrorismus, die das Eisenbahnunternehmen trotz Anwendung der nach

¹² Mitgliedstaaten können vorübergehend bis zum 30.06.2026 eine Verlängerung auf 36 Stunden genehmigen.

¹³ Vgl. zu dieser EuGH, 26.9.2013, Rs. C-509/11 ÖBB-Personenverkehr AG, ECLI:EU:C:2013:613.

Lage des Falles gebotenen Sorgfalt nicht vermeiden und deren Folgen es nicht abwenden konnte.

Hinzu kommen spezielle Haftungsvorschriften, die sich auf Personen mit Behinderung beziehen. Art. 25(1) der Eisenbahnpassagierrechte-VO sieht wie bisher ausdrücklich für den Fall des Verlusts oder der Beschädigung von Mobilitätshilfen Schadensersatz vor. Hinzu tritt die Haftung für die Verletzung von Assistenzhunden. Gegenüber der Verordnung von 2007 wurde der Schadensersatzanspruch präzisiert. Er umfasst die Kosten für den Ersatz oder die Reparatur von beschädigten Mobilitätshilfen oder Hilfsmitteln, die verloren gegangen oder beschädigt wurden, die Wiederbeschaffungskosten oder Behandlungskosten eines Assistenzhundes, der verloren ging oder verletzt wurde, sowie angemessene Kosten für einen vorübergehenden Ersatz für Mobilitätshilfen, Hilfsmittel oder Assistenzhunde, wenn das Eisenbahnunternehmen oder der Bahnhofsbetreiber nicht selbst Ersatz zur Verfügung stellt. Zu entsprechenden Bemühungen verpflichtet Art. 25(2) Eisenbahnunternehmen und Bahnhofsbetreiber. Dabei soll die Person mit Behinderung die als vorübergehender Ersatz überlassenen Ausrüstungen oder Hilfsmittel bis zur Auszahlung der in Art. 25(1) beschriebenen Entschädigung behalten dürfen.

Auch die in Art. 25(1) beschriebenen Ansprüche sind freilich nicht abschließend. Zu denken wäre insbesondere an nach § 280 Abs. 1 BGB ersatzfähige Schäden, die daraus resultieren, dass etwa entgegen Art. 23 keine Unterstützung beim Ein- oder Umsteigen gewährt wird und eine Person mit Behinderung deshalb einen Zug verpasst. Dasselbe kann passieren, wenn Informationen entgegen Art. 22 nicht korrekt sind, so dass eine Person mit Behinderung von Unterstützungsleistungen ausgeht, die nicht zur Verfügung stehen, oder auch unzutreffend von der Zugänglichkeit des Bahnsteigs.

Problematisch kann es allerdings sein, angesichts der flexiblen Verteilung von Verantwortlichkeiten nach Art. 23 den richtigen Adressaten zu identifizieren.¹⁴ So adressiert Art. 23(1)(d) und (e) „Bahnhofsbetreiber oder Eisenbahnunternehmen“. Gemeint kann damit eigentlich nur sein, dass diese beiden Akteure zwar untereinander regeln können, wer für die Hilfeleistung sorgt, sie gegenüber der Person mit Behinderungen aber beide in der Verantwortung stehen. Sie wären dann Gesamtschuldner eines Schadensersatzanspruchs (§ 421 BGB). Das Gesetz ist hier unklar.

Die Pflicht des Art. 23(1)(f) hingegen greift nur ein, „sofern geschultes Begleitpersonal im Zug ist“. Insofern wird man zunächst einen Auskunftsanspruch des Betroffenen annehmen müssen, der von Interna wie der Schulung von Begleitpersonal keine Kenntnis haben kann.

¹⁴ Vgl. zur Problematik LG Frankfurt, 22.12.2016, Az. 2-24 S 110/16, RRa 2017, 70. Ein Fluggast hatte den Flug verpasst, weil der Rollstuhlservice des Flughafenbetreibers ihn nicht rechtzeitig zum Gate befördert hatte.

III. Kollektive Rechtsdurchsetzung

Allerdings ist anerkannt, dass Betroffene in zahlreichen Fällen aus verschiedenen Gründen ihre individuellen Rechte nicht durchsetzen, sei es, weil der Aufwand zum möglichem Ertrag außer Verhältnis steht (sog. „rationale Apathie“), weil das Klagerisiko hoch ist und durch Gerichts- und Anwaltskosten weitere Verluste drohen oder weil schlicht eine psychologische Hemmschwelle besteht, einen Rechtsstreit zu beginnen.¹⁵ Deshalb bestehen kollektive Möglichkeiten, um präventiv unrichtige Informationen zu verhindern, für die Verfügbarkeit von Hilfeleistungen zu sorgen oder den Ersatz von Schäden von Personen mit Behinderungen einzuklagen.

Vorliegend kommen insbesondere Unterlassungs- und Beseitigungsklagen nach dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) in Betracht, da Massenschäden angesichts der Individualität der Bedürfnisse kaum auftreten dürften.

Nach § 1 UKlaG können sog. qualifizierte Einrichtungen gegen missbräuchliche Klauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen vorgehen, nach § 2 UKlaG gegen sonstige Verstöße gegen Verbraucherschutzgesetze. Qualifizierte Einrichtungen sind Verbraucherorganisationen, die in der beim Bundesamt für Justiz geführten Liste qualifizierter Einrichtungen nach § 4 UKlaG eingetragen sind. Von den Behindertenverbänden hat der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V. diesen Status.

AGB-Klauseln sind u. a. missbräuchlich, wenn sie gegen zwingendes Verbraucherrecht verstoßen. Das wäre der Fall, wenn durch sie Rechte von Menschen mit Behinderungen aus der Eisenbahnpassagierrechte-VO abbedungen werden, indem etwa für Fahrkarten ein Aufpreis verlangt¹⁶ oder die Haftung für den Verlust oder die Beschädigung von Mobilitätshilfen ausgeschlossen wird.¹⁷

Verbraucherschutzgesetze i. S. d. § 2 UKlaG sind nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 S. 1 UKlaG Gesetze, die dem Schutz der Verbraucher dienen. § 2 Abs. 2 UKlaG enthält eine nicht abschließende Liste von Verbraucherschutzgesetzen, auf der die Eisenbahnpassagierrechte-VO zwar ebenso wenig zu finden ist wie in der Liste der Verbraucherschutzgesetze der Unterlassungsklagen-Richtlinie 2009/22/EG, die das UKlaG umsetzt; diese Liste ist aber nicht abschließend („insbesondere“). Die deutsche Rechtsprechung hat in der Vergangenheit zahlreiche andere Gesetze bzw. einzelne Vorschriften als Verbraucherschutzgesetze anerkannt,¹⁸ darunter auch Art. 9 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr.¹⁹

¹⁵ So auch der Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, COM(2013) 587 final, 10. Siehe auch: Kocher: Barrieren der Rechtsmobilisierung; Forum D, Beitrag D8-2013 unter www.reha-recht.de; 08.03.2013

¹⁶ Entgegen Art. 21(2) der Verordnung (EU) 2021/782.

¹⁷ Entgegen Art. 25(1) der Verordnung (EU) 2021/782.

¹⁸ Vgl. den Überblick bei MüKo-ZPO – Micklitz/Rott, § 2 UKlaG Rn. 38 ff.

¹⁹ ABl. 2011 L 55/1. Vgl. dazu OLG Hamm BeckRS 2017, 104885; OLG Schleswig BeckRS 2017, 137212.

Diese Verordnung sowie die Eisenbahnpassagierrechte-VO (EG) Nr. 1371/2007 werden auch im Anhang der Verordnung (EU) 2017/2394 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden als Verbraucherschutzgesetze aufgelistet. Dasselbe gilt für die speziell die Rechte von Menschen mit Behinderungen regelnde Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität. Schließlich hat auch die neue Verbandsklagen-Richtlinie (EU) 2020/1828, die die Unterlassungsklagen-Richtlinie 2009/22/EG ablöst, die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 in die neue, erweiterte Liste der Verbraucherschutzgesetze aufgenommen.²⁰ Diese Bezugnahmen gelten nach Art. 40 der Verordnung (EU) 2021/782 auch für die neue Eisenbahnpassagierrechte-VO.

An der Einordnung der Eisenbahnpassagierrechte-VO und der darin enthaltenen Vorschriften zum Schutz von Menschen mit Behinderungen als Verbraucherschutzgesetz i. S. v. § 2 UKlaG kann daher kein Zweifel bestehen.

Ein Anspruch nach § 2 UKlaG verlangt allerdings eine kollektive Dimension des Verstoßes. Diese ist z. B. vorstellbar, wenn an einem Bahnhof entgegen den Vorgaben der Eisenbahnpassagierrechte-VO keine Unterstützungsleistungen angeboten werden, wenn ein Eisenbahnunternehmen entgegen Art. 22(1) nicht über die Ausstattung der Fahrzeuge informiert²¹ oder wenn generell Informationen nicht barrierefrei gegeben werden. Auch ein systematisches Verweigern von Schadensersatzansprüchen kommt als Verstoß i. S. d. § 2 UKlaG in Betracht.

Auch § 2 UKlaG hat aber Grenzen. Nicht der Unterlassungs- und Beseitigungsklage zugänglich ist wohl die Pflicht des Art. 26, das Personal zu schulen, weil dieses dem Kontakt mit dem Bahnpassagier mit Behinderungen vorgelagert ist. Hier kann nur das Eisenbahn-Bundesamt als Aufsichtsbehörde tätig werden.

IV. Fazit

Die Reform der Eisenbahnpassagierrechte-Verordnung hat die Rechte von Menschen mit Behinderungen gestärkt. Das Bemühen, die Koordination der verschiedenen Akteure – Eisenbahnunternehmen, Bahnhofsbetreiber, Fahrkartenverkäufer und Reiseveranstalter – und die Information von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, ist deutlich erkennbar. Weniger klar geregelt ist die Haftung für das Ausbleiben von Hilfeleistungen oder inkorrekte oder nicht barrierefreie Information. Hier kann nur auf das allgemeine Zivilrecht zurückgegriffen werden, allerdings werden Einzelne häufig schon aufgrund der unklaren Rechtslage vor dem Gang zu Gericht zurückschrecken. Präventiv können

²⁰ Vgl. Anhang (18) der Richtlinie 2020/1818 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher, ABl. 2020 L 409/1.

²¹ Hier traten in der Vergangenheit offenbar häufiger Probleme auf, vgl. den Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, COM(2013) 587 final, 5.

qualifizierte Einrichtungen nach dem Unterlassungsklagengesetz tätig werden, und auch dem Eisenbahn-Bundesamt als Aufsichtsbehörde bleibt eine wichtige Rolle beim Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Bei Unzufriedenheit mit der Aufsichtsbehörde ist die Verbandsklage anerkannter Verbände nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 BGG²² mit § 2 Abs. 3 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) beim Verwaltungsgericht möglich.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

²² Zur Verbandsklage nach dem BGG, siehe Hlava: Die verbandlichen Klagerechte nach SGB IX und BGG; Forum A, Beitrag A23-2012 unter www.reha-recht.de; 22.10.2012.