

03.03.23

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes an die Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr

Der Bundesrat hat in seiner 1031. Sitzung am 3. März 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa,
Doppelbuchstabe bb,
Nummer 5 Buchstabe a (§ 5 Absatz 4a Satz 1 und 2,
§ 5a Absatz 8 AEG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 4 Buchstabe c ist wie folgt zu ändern:

aa) Doppelbuchstabe aa ist wie folgt zu fassen:

„aa) In Satz 1 werden die Wörter „die Eisenbahnaufsicht über die Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, der §§ 10 und 12a dieses Gesetzes“ durch die Wörter „für die regelspurigen Eisenbahnen die Eisenbahnaufsicht über die Einhaltung der Verordnung (EU) 2021/782, des § 4 Absatz 8, der §§ 10, 10a, 12a und 12b“ ersetzt.“

bb) In Doppelbuchstabe bb sind nach der Angabe „Verordnung (EU) 2021/782“ die Wörter „für regelspurige Eisenbahnen“ einzufügen.

- b) In Nummer 5 Buchstabe a sind nach dem Wort „werden“ die Wörter „nach den Wörtern „obliegt dem Eisenbahn-Bundesamt“ die Wörter „für die regelspurigen Eisenbahnen“ eingefügt und einzufügen.

Begründung:

Mit dem Gesetz zur Änderung beförderungsbeförderungsrechtlicher Vorschriften im Eisenbahnbereich vom 11. Juni 2019 (BGBl. I S. 754) wurde dem Eisenbahn-Bundesamt im Jahr 2019 die Aufgabe der Durchsetzungsstelle für fahrgastrechtliche Ansprüche übertragen. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme (BR-Drucksache 131/19 (B)) gebeten, die bisherige Aufsichtsregelung im Bereich der schmalspurigen Eisenbahnen beizubehalten und von einer Übertragung auf das Eisenbahn-Bundesamt abzusehen. Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf unverändert angenommen.

Der Bundesrat hat gleichwohl auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses verzichtet und dem Gesetz zugestimmt.

In der 976. Sitzung des Bundesrates am 12. April 2019 gab Staatsminister Martin Dulig (Sachsen) im Namen der Länder Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen folgende Erklärung zu Protokoll:

„Die Länder Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen bedauern, dass die mit der Stellungnahme des Bundesrates aus dem ersten Durchgang erbetene Ausnahmeregelung für Schmalspurbahnen vom Deutschen Bundestag nicht berücksichtigt wurde. Die genannten Länder bringen ihre Erwartung zum Ausdruck, dass das Eisenbahn-Bundesamt im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit die besonderen Belange und Eigenheiten, die auch den Reiz der Schmalspurbahnen ausmachen, angemessen berücksichtigen wird.“

Die Befürchtung der Länder hat sich in der Praxis als begründet erwiesen. In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise ist es zwischenzeitlich bereits mehrfach zu Meinungsverschiedenheiten in der Rechtsauslegung zwischen dem zuständigen Referat des Eisenbahn-Bundesamtes einerseits sowie den betreffenden schmalspurigen Eisenbahnunternehmen und der Landeseisenbahnaufsicht andererseits gekommen. Die vom Eisenbahn-Bundesamt vertretenen Forderungen sind für die Schmalspurbahnen mit einem sehr hohen Kostenrisiko verbunden. Dieses Kostenrisiko kann schnell dazu führen, dass diese Bahnen in wirtschaftliche Schwierigkeiten kommen. Mit Augenmaß und dem vor Ort viel praxisnäher zu organisierenden Dialog mit den Fahrgästen und den Behindertenvertretungen ist es möglich, für Fahrgäste und Eisenbahn gesetzeskonforme und zufriedenstellende Lösungen zu finden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Gesetzentwurfes wird die Zuständigkeit für die Eisenbahnaufsicht im Bereich der Schmalspurbahnen künftig einheitlich geregelt und auf die Länder rückübertragen. Diese Eisenbahnstrecken sind vom übrigen Eisenbahnsystem der Europäischen Union schon durch die Spurweite getrennt und verwenden vielfach historische Technik, die Bestandsschutz hat und unter Umständen die Barrierefreiheit der Anlagen begrenzt. Der Bau und Betrieb der Schmalspurbahnen bedarf besonderer Vorschriften, die

sich wesentlich von den Vorschriften für die regelspurigen Eisenbahnen unterscheiden und in der Bundesrepublik Deutschland in einer gesonderten Bau- und Betriebsvorschrift des Bundes, der ESBO, normiert sind.

Die Anwendung der Verordnung (EU) 2021/782 sollte demnach für jede dieser Eisenbahnstrecken unter der konkreten Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des Bestandschutzes der historischen Fahrzeuge und Eisenbahnbetriebsanlagen erfolgen. Die Eisenbahnaufsichtsbehörden der Länder verfügen in diesem Bereich über große Erfahrung und sind besser in der Lage, die Anwendung der EU-Verordnung unter Berücksichtigung des Bestandsschutzes und der gebotenen Sicherheit des Eisenbahnbetriebes zu gestalten.

Mit dieser Änderung bitten die Länder den Bund erneut, das EU-Recht mit Fingerspitzengefühl in deutsches Recht umzusetzen. Die im § 1 Absatz 4 AEG enthaltene Ausnahme der „ausschließlich“ aus Gründen historischen Interesses oder zu touristischen Zwecken betriebenen Verkehrsdienste des Schienenpersonenverkehrs ist für die Schmalspurbahnen nicht ausreichend, weil diese zwar mit historischen Fahrzeugen, jedoch im Regelverkehr Verkehrsleistungen erbringen.

Die vorgeschlagene Änderung vermeidet diesen Konflikt künftig und trägt aus Sicht der Länder den örtlichen Verhältnissen im Bereich der nichtregelspurigen Eisenbahnen besser Rechnung. Gleichzeitig erfüllt sie so den Anspruch der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung.

Bei den Schmalspurbahnen handelt es sich um vergleichsweise kleine Unternehmen, die aufgrund ihrer Spezifik ohnehin im Moment vor besonderen Herausforderungen in Form von den tatsächlichen Kostensteigerungen im Bereich der Energiekosten (für Steinkohle eine Kostensteigerung in Höhe von 400 Prozent gegenüber 2021) – neben den auch anderen Unternehmen gleichermaßen treffenden allgemeinen Kostensteigerungen – stehen.

Negative Auswirkungen auf den Verbraucherschutz sind mit den Änderungen nicht zu erwarten. Die Berücksichtigung der Belange mobilitätseingeschränkter Personen bleibt gewährleistet.

2. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 10a Absatz 1 Satz 2, 3, 4 – neu – AEG)

Artikel 1 Nummer 6 § 10a Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 2 sind nach dem Wort „Daten“ die Wörter „einschließlich Gesundheitsdaten nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.05.2016, S. 1) in der jeweils geltenden Fassung“ einzufügen.

- b) In Satz 3 sind nach den Wörtern „ihrer Daten“ die Wörter „einschließlich Gesundheitsdaten nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679,“ und nach den Wörtern „von Hilfebedarf“ das Wort „ausdrücklich“ einzufügen.
- c) Folgender Satz ist anzufügen:
- „§ 22 Absatz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes gilt entsprechend.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Mit § 10a Absatz 1 Satz 2 AEG-E wird eine neue Rechtsgrundlage zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zentrale Anlaufstelle geschaffen. Die vorgesehene Regelung deckt aber nur personenbezogene Daten nach Artikel 4 Nummer 1 DSGVO ab. Besondere Kategorien personenbezogener Daten nach Artikel 9 Absatz 1 DSGVO werden nicht erfasst. Dies sind Gesundheitsdaten. Da diese nach der Begründung aber auch verarbeitet werden sollen, muss bereits die gesetzliche Rechtsgrundlage des § 10a Absatz 1 Satz 2 AEG-E um Gesundheitsdaten ergänzt werden.

Zu Buchstabe b:

Der Ausnahmeregelung in § 10a Absatz 1 Satz 3 Halbsatz 2 AEG-E fehlt einerseits die deutliche gesetzliche Regelung, dass sich die weitere Speicherung auch auf Gesundheitsdaten (als besondere Kategorie von personenbezogenen Daten nach Artikel 9 Absatz 1 DSGVO) bezieht. Hierbei ist andererseits auch zu beachten, dass für die Speicherung personenbezogener Daten nach Artikel 4 Nummer 1 DSGVO eine Einwilligung nach Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe a DSGVO erforderlich ist. Für die Speicherung von Gesundheitsdaten hat aber eine ausdrückliche Einwilligung nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO zu erfolgen.

Nach der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 6 (BR-Drucksache 22/23, Seite 13 Absatz 4) soll mit der Regelung die zukünftige Anmeldung von Hilfebedarf erleichtert werden, da die Stammdaten zur Person nicht jedes Mal erneut eingegeben werden müssen. Da davon auszugehen ist, dass die zentrale Anlaufstelle als Stammdaten regelmäßig auch Gesundheitsdaten speichert, um auch künftigen Hilfebedarf prüfen zu können, reicht eine „Einwilligung“ nach Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe a DSGVO nicht aus, sondern es bedarf einer ausdrücklichen Einwilligung, um auch etwaige Gesundheitsdaten zu erfassen. Der in der Begründung aufgenommene Hinweis, dass die Einwilligung den Vorgaben von Artikel 4 Nummer 11, Artikel 7 und 8 DSGVO entsprechen muss, reicht nicht aus. Dies sollte bereits in § 10a Absatz 1 Satz 3 Halbsatz 2 AEG gesetzlich geregelt werden.

Zu Buchstabe c:

Es wird lediglich in der Einzelbegründung (a.a.O.) ausgeführt, dass bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu beachten ist, dass es sich unter anderem um Gesundheitsdaten handelt, die nach Artikel 9 Absatz 1 DSGVO einem besonderen Schutz unterliegen und daher „entsprechende Maßnahmen der Datensicherheit vorzusehen“ sind. Da Gesundheitsdaten einem besonderen Schutz unterliegen und mit § 22 Absatz 2 BDSG bereits diesbezüglich konkretisierende datenschutzrechtliche Regelungen erfolgt sind, sollte über diese hier nur allgemeine Formulierung in der Begründung hinaus mit einem neuen Satz nach dem vorgesehenen Wortlaut von § 10a Absatz 1 AEG-E auf eine entsprechende Geltung des § 22 Absatz 2 BDSG verwiesen werden.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 10a Absatz 1 Satz 3, 4 – neu – AEG)

Artikel 1 Nummer 6 § 10a Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 3 sind nach dem Wort „Speicherung“ die Wörter „und Verwendung“ einzufügen.
- b) Folgender Satz ist anzufügen:

„Eine Verarbeitung zu anderen Zwecken ist auch mit Einwilligung nicht zulässig.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

§ 10a Absatz 1 Satz 3 AEG-E verpflichtet die zentrale Anlaufstelle, die personenbezogenen Daten der beförderten Person mit Ablauf des Tages nach der Durchführung der letzten Zugfahrt, auf die sich die Anmeldung bezieht, automatisch zu löschen. Eine weitere Speicherung soll nur mit Einwilligung der betroffenen Person und nur zum Zwecke der Hilfestellung bei zukünftigen Fahrten möglich sein.

Zur Klarstellung sollte hier neben der Speicherung auch die Verwendung der Daten aufgenommen sein. Zwar kann vertreten werden, dass bei einer erneuten Hilfeanforderung die Rechtsgrundlage des § 10a Absatz 1 Satz 2 AEG-E zur Verfügung steht. Die bestehenden Daten waren jedoch zu dem Zweck erhoben worden, die bereits vergangene Fahrt zu erleichtern. Um klarzustellen, dass sie nunmehr gespeichert wurden, um eine ganz neue Verarbeitung, nämlich die Anmeldung für zum Zeitpunkt der Speicherung noch rein hypothetische Fahrten zu erleichtern, sollte diese neue Verwendung auch ausdrücklich benannt werden.

Zu Buchstabe b:

Grundsätzlich ist es möglich, unbeschränkt in die Verarbeitung personenbezogener Daten einzuwilligen. Für die besonderen Kategorien personenbezogener Daten nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO gilt indes, dass diese Daten verarbeitet werden dürfen, wenn die betroffene Person in die Verarbeitung für einen oder mehrere festgelegte Zwecke ausdrücklich eingewilligt hat, es sei denn, nach Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten kann das Verbot nach Absatz 1 durch die Einwilligung der betroffenen Person nicht aufgehoben werden.

Ob in der Vorgabe „die Person hat in die Speicherung für künftige Anwendungen von Hilfebedarf eingewilligt“ zugleich eine solche mitgliedstaatliche Regelung zu sehen ist, nach der eine Verarbeitung zu anderen Zwecken trotz Einwilligung unzulässig sein soll, bleibt fraglich.

Sollte diese enge Anwendung tatsächlich intendiert sein, sollte dies jedenfalls auch deutlicher, nämlich im Sinne des Artikels 9 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679 herausgestellt werden. Insofern könnte § 10a Absatz 1 AEG-E um einen entsprechenden Satz ergänzt werden.

4. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Verordnung (EU) 2021/782 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, der mit der gesetzlichen Verankerung einer zentralen Anlaufstelle für Personen mit Behinderungen sowie eingeschränkter Mobilität und der Schaffung einer Verpflichtung zur Bereitstellung einer elektronischen Kommunikationsmöglichkeit für die Einreichung von Erstattungs- und Entschädigungsanträgen eine Stärkung der Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr vorsieht.
- b) Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass die in Zügen des Schienenpersonen-nah- und -fernverkehrs vorgehaltenen Stellplätze für Fahrräder oftmals nicht ausreichen, um dem gestiegenen Bedürfnis der Bevölkerung nach flexiblen und umweltfreundlichen Möglichkeiten der Reisegestaltung angemessen Rechnung zu tragen. Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren von der Regelungsoption in Artikel 6 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung (EU) 2021/782 Gebrauch zu machen und eine gesetzliche Regelung zu prüfen, mit der die angemessene Anzahl von Fahrradstellplätzen auf mindestens 12 Stellplätze je Zugbildung angehoben wird. Diese Vorgabe sollte insbesondere für stark touristisch genutzte Schienenverkehrsdienste sowie solche, die regelmäßig der Beförderung von Reisenden in Naherholungsgebiete dienen, gelten und Ausnahmen für den

Fall vorsehen, dass die Erhöhung der Stellplatzzahl mit Rücksicht auf die jeweilige Zuglänge und die technischen Gegebenheiten nicht vertretbar erscheint oder durch sie die Belange von Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität beeinträchtigt würden.

- c) Der Bundesrat bittet in diesem Zusammenhang ferner, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob und inwieweit die nationalen Bestimmungen über die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen für die Erbringung von Schienenverkehrsdiensten angepasst werden könnten, um die Zielsetzung einer spürbaren, über die Mindestvorgaben der Verordnung (EU) 2021/782 hinausgehenden Ausweitung der Mitnahmemöglichkeiten für Fahrräder zu unterstützen.
- d) Der Bundesrat stellt des Weiteren fest, dass die in Artikel 6 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2021/782 enthaltene Verpflichtung zur Anhörung der Öffentlichkeit sowie der einschlägigen Vertretungsorganisationen bei der Erstellung von Plänen für die verstärkte und verbesserte Beförderung von Fahrrädern sowie für andere Lösungen zur Förderung der kombinierten Nutzung von Eisenbahn und Fahrrad bislang nicht näher konkretisiert wurde. Der Bundesrat hält jedoch zur Stärkung der Beteiligung der Öffentlichkeit sowie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit eine Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens durch nationale Regelungen für sinnvoll und spricht sich für entsprechende Ergänzungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren aus.

Begründung:

Zu Buchstabe b:

Die Mitnahme von Fahrrädern in Zügen des Schienenpersonennah- und -fernverkehrs ist trotz der stetig steigenden Nachfrage in der Bevölkerung nach flexiblen und umweltfreundlichen Möglichkeiten zur Kombination von Schienenpersonenverkehrsdiensten und der Nutzung von Fahrrädern bislang oft nur eingeschränkt möglich. Gerade bei Zugverbindungen, die zu touristischen Zwecken oder für Reisen in Naherholungsgebiete in Anspruch genommen werden, sind die Kapazitäten für die Mitnahme von Fahrrädern vor allem in Frühlings- und Sommermonaten schnell ausgeschöpft. Zwar hat die Deutsche Bahn unter anderem angekündigt, bis zum Jahr 2025 knapp 65 Prozent der Fernverkehrsflotte mit Fahrradstellplätzen auszustatten. Jedoch vermag eine gleichermaßen sukzessive wie partiell umgesetzte Schaffung von Mitnahmemöglichkeiten für Fahrräder weder intelligente und umweltbewusste Mobilität zu fördern, noch die Attraktivität von Bahnreisen auf lange Sicht zu steigern.

Daher erscheint es sinnvoll, zu prüfen, ob eine angemessene Anzahl an Fahrradstellplätzen bei bestimmten Schienenpersonenverkehrsdiensten gesetzlich festgelegt werden kann. Die vorgeschlagene Anzahl von 12 Stellplätzen sollte mit Rücksicht auf die Belange der Berufspendler sowie im Hinblick auf die Auslastung einzelner Verkehrsknotenpunkte im Schienenpersonenverkehr jedenfalls außerhalb der regulären Stoßzeiten, dafür aber in sämtlichen im Bahnverkehr eingesetzten Zügen gelten, sofern es im Hinblick auf die jeweilige Zuglänge oder die technischen Gegebenheiten vertretbar erscheint. Überdies wäre bei der Schaffung zusätzlicher Fahrradstellplätze dafür Sorge zu tragen, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität (zum Beispiel Rollstuhlfahrer) nicht beeinträchtigt werden und darauf zu achten, dass die Möglichkeiten zur Mitnahme von Gepäckstücken und Kinderwägen nicht eingeschränkt werden.

Zu Buchstabe c:

Zum Zwecke der Förderung von kombinierten Bahn- und Radreisen erscheint es darüber hinaus sinnvoll, bereits im Rahmen der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen für die Erbringung von Schienenverkehrsdiensten hinreichende Anreize für die Schaffung von ausreichenden Fahrradstellplätzen in Zügen zu schaffen, und, soweit europarechtlich zulässig, die erforderlichen Rechtsänderungen zu veranlassen, um die notwendigen Impulse zur Förderung des Wettbewerbs im Bereich der Verknüpfung von Bahn- und Radreisen zu setzen.

Zu Buchstabe d:

Die im Rahmen der Erstellung von Plänen für die verstärkte und verbesserte Beförderung von Fahrrädern sowie für andere Lösungen zur Förderung der kombinierten Nutzung von Eisenbahn und Fahrrad durchzuführende Anhörung der Öffentlichkeit und der einschlägigen Vertretungsorganisationen ist bislang nur rudimentär in Artikel 6 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2021/782 geregelt. So fehlen bis dato insbesondere Vorgaben zu den Fristen des Anhörungsverfahrens sowie zum Umgang mit Stellungnahmen. Ohne einen konkretisierenden gesetzlichen Rahmen im nationalen Recht besteht die Gefahr, dass die Beteiligungsrechte nicht effektiv wahrgenommen werden können.