Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

26. September 2013*

„Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 — Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr — Art. 17 — Fahrpreisentschädigung bei Verspätungen — Ausschluss in Fällen höherer Gewalt — Zulässigkeit — Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 1 — Befugnisse der für die Durchsetzung dieser Verordnung benannten nationalen Stelle — Möglichkeit, einem Eisenbahnbeförderungsunternehmen vorzuschreiben, seine Bedingungen für die Entschädigung der Fahrgäste zu ändern“

In der Rechtssache C-509/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgerichtshof (Österreich) mit Entscheidung vom 8. September 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 30. September 2011, in dem Verfahren

ÖBB-Personenverkehr AG,

Beteiligte:

Schienen-Control Kommission,

Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richterin M. Berger sowie der Richter A. Borg Barthet (Berichterstatter), E. Levits und J.-J. Kasel,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. November 2012,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der ÖBB-Personenverkehr AG, vertreten durch Rechtsanwalt A. Egger,

— der Schienen-Control Kommission, vertreten durch G. Hellwagner, N. Schadler und G. Redl als Bevollmächtigte,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und J. Kemper als Bevollmächtigte,

— der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Falk als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Braun und H. Støvlbæk als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. März 2013

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 17 und 30 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 (ABl. L 315, S. 14).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen einer Beschwerde der ÖBB-Personenverkehr AG (im Folgenden: ÖBB-Personenverkehr) gegen den Bescheid der Schienen-Control Kommission vom 6. Dezember 2010 zu den Bedingungen der Entschädigung von Fahrgästen im Eisenbahnverkehr durch ÖBB-Personenverkehr.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

3 Die Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Zwischenstaatlichen Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr über den Beitritt der Europäischen Union zum Übereinkommen über den Internationalen Eisenbahnverkehr vom 9. Mai 1980 in der Fassung des Änderungsprotokolls von Vilnius vom 3. Juni 1999 (im Folgenden: COTIF), die am 23. Juni 2011 in Bern (Schweiz) unterzeichnet wurde, ist gemäß ihrem Art. 9 am 1. Juli 2011 in Kraft getreten.

4 Art. 2 dieser Vereinbarung bestimmt:

„Unbeschadet des Ziels und des Zwecks des Übereinkommens, den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr zu fördern, zu verbessern und zu erleichtern, sowie unbeschadet seiner uneingeschränkten Anwendung gegenüber anderen Vertragsparteien des Übereinkommens wenden Vertragsparteien des Übereinkommens, die Mitgliedstaaten der Union sind, in ihren Beziehungen untereinander die Rechtsvorschriften der Union an und wenden dementsprechend nicht die Vorschriften aufgrund des Übereinkommens an, außer wenn für den betreffenden Gegenstand keine Unionsvorschriften bestehen.“

Unionsrecht

5 Die Erwägungsgründe 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1371/2007 lauten:

„(1) Im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik ist es wichtig, die Nutzerrechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr zu schützen und die Qualität und Effektivität der Schienenpersonenverkehrsdienste zu verbessern, um dazu beizutragen, den Verkehrsanteil der Eisenbahn im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern zu erhöhen.

(2) In der Mitteilung der Kommission ‚Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006'… ist das Ziel festgelegt, gemäß Artikel 153 Absatz 2 [EG] ein hohes Verbraucherschutzniveau im Bereich des Verkehrs zu erreichen.

(3) Da der Fahrgast die schwächere Partei eines Beförderungsvertrags ist, sollten seine Rechte in dieser Hinsicht geschützt werden."

6 Die Erwägungsgründe 6, 13 und 14 dieser Verordnung lauten:

„(6) Bei der Stärkung der Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr sollte das bereits bestehende einschlägige internationale Regelwerk im Anhang A – Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck (CIV) zum [COTIF] [im Folgenden: ER CIV] – zugrunde gelegt werden. Es ist jedoch wünschenswert, den Anwendungsbereich dieser Verordnung auszuweiten und nicht nur die Fahrgäste im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr, sondern auch die Fahrgäste im inländischen Eisenbahnverkehr zu schützen.

…

(13) Die Stärkung der Rechte auf Entschädigung und Hilfeleistung bei Verspätungen, verpassten Anschlüssen oder Zugausfällen sollte auf dem Markt für Schienenpersonenverkehrsdienste zu größeren Anreizen zum Nutzen der Fahrgäste führen.

(14) Es ist wünschenswert, dass durch diese Verordnung ein System für die Entschädigung von Fahrgästen bei Verspätungen geschaffen wird, das mit der Haftung des Eisenbahnunternehmens verknüpft ist und auf der gleichen Grundlage beruht wie das internationale System, das im Rahmen des COTIF, insbesondere in dessen Anhang betreffend die Fahrgastrechte (CIV), besteht."

7 Die Erwägungsgründe 22 und 23 der Verordnung Nr. 1371/2007 lauten:

„(22) Die Mitgliedstaaten sollten für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen festlegen und die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen treffen. Die Sanktionen, zu denen auch die Zahlung einer Entschädigung an die betreffende Person gehören könnte, sollten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

(23) Da die Ziele dieser Verordnung, nämlich die Entwicklung der Eisenbahnen der Gemeinschaft und die Einführung von Fahrgastrechten, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene zu verwirklichen sind, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 [EG] niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus."

8 Art. 3 der Verordnung Nr. 1371/2007 bestimmt:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

1. ‚Eisenbahnunternehmen' ein Eisenbahnunternehmen im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie 2001/14/EG … sowie jedes öffentlich-rechtliche oder private Unternehmen, dessen Tätigkeit im Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen zur Beförderung von Gütern und/oder Personen besteht, wobei dieses Unternehmen die Traktion sicherstellen muss; dies schließt auch Unternehmen ein, die ausschließlich die Traktionsleistung erbringen;

…

8. ‚Beförderungsvertrag' einen Vertrag über die entgeltliche oder unentgeltliche Beförderung zwischen einem Eisenbahnunternehmen oder einem Fahrkartenverkäufer und dem Fahrgast über die Durchführung einer oder mehrerer Beförderungsleistungen;

…

16. ‚Allgemeine Beförderungsbedingungen' die in Form von Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Tarifen in jedem Mitgliedstaat rechtsgültigen Bedingungen des Beförderers, die mit Abschluss des Beförderungsvertrages dessen Bestandteil geworden sind;

…"

9 Art. 6 der Verordnung lautet:

„(1) Die Verpflichtungen gegenüber Fahrgästen gemäß dieser Verordnung dürfen – insbesondere durch abweichende oder einschränkende Bestimmungen im Beförderungsvertrag – nicht eingeschränkt oder ausgeschlossen werden.

(2) Die Eisenbahnunternehmen können Vertragsbedingungen anbieten, die für den Fahrgast günstiger sind als die in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen."

10 Art. 11 der Verordnung sieht vor:

„Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels und unbeschadet geltender nationaler Rechtsvorschriften, die Fahrgästen weiter gehenden Schadensersatz gewähren, ist die Haftung von Eisenbahnunternehmen in Bezug auf Fahrgäste und deren Gepäck in Anhang I Titel IV Kapitel I, III und IV sowie Titel VI und Titel VII geregelt."

11 Art. 15 der Verordnung bestimmt:

„Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels ist die Haftung der Eisenbahnunternehmen für Verspätungen, verpasste Anschlüsse und Zugausfälle in Anhang I Titel IV Kapitel II geregelt."

12 Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 lautet:

„(1) Ohne das Recht auf Beförderung zu verlieren, kann ein Fahrgast bei Verspätungen vom Eisenbahnunternehmen eine Fahrpreisentschädigung verlangen, wenn er zwischen dem auf der Fahrkarte angegebenen Abfahrts- und Zielort eine Verspätung erleidet, für die keine Fahrpreiserstattung nach Artikel 16 erfolgt ist. Die Mindestentschädigung bei Verspätungen beträgt

a) 25 % des Preises der Fahrkarte bei einer Verspätung von 60 bis 119 Minuten;

b) 50 % des Preises der Fahrkarte ab einer Verspätung von 120 Minuten.

Fahrgäste, die eine Zeitfahrkarte besitzen und denen während der Gültigkeitsdauer ihrer Zeitfahrkarte wiederholt Verspätungen oder Zugausfälle widerfahren, können angemessene Entschädigung gemäß den Entschädigungsbedingungen des Eisenbahnunternehmens verlangen. In den Entschädigungsbedingungen werden die Kriterien zur Bestimmung der Verspätung und für die Berechnung der Entschädigung festgelegt.

Die Entschädigung für eine Verspätung wird im Verhältnis zu dem Preis berechnet, den der Fahrgast für den verspäteten Verkehrsdienst tatsächlich entrichtet hat.

Wurde der Beförderungsvertrag für eine Hin- und Rückfahrt abgeschlossen, so wird die Entschädigung für eine entweder auf der Hin- oder auf der Rückfahrt aufgetretene Verspätung auf der Grundlage des halben entrichteten Fahrpreises berechnet. In gleicher Weise wird der Preis für einen verspäteten Verkehrsdienst, der im Rahmen eines sonstigen Beförderungsvertrags mit mehreren aufeinanderfolgenden Teilstrecken angeboten wird, anteilig zum vollen Preis berechnet.

Verspätungen, für die das Eisenbahnunternehmen nachweisen kann, dass sie außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingetreten sind, werden bei der Berechnung der Verspätungsdauer nicht berücksichtigt.

(2) Die Zahlung der Entschädigung erfolgt innerhalb von einem Monat nach Einreichung des Antrags auf Entschädigung. Die Entschädigung kann in Form von Gutscheinen und/oder anderen Leistungen erfolgen, sofern deren Bedingungen (insbesondere bezüglich des Gültigkeitszeitraums und des Zielorts) flexibel sind. Die Entschädigung erfolgt auf Wunsch des Fahrgasts in Form eines Geldbetrags.

(3) Der Entschädigungsbetrag darf nicht um Kosten der Finanztransaktion wie Gebühren, Telefonkosten oder Porti gekürzt werden. Die Eisenbahnunternehmen dürfen Mindestbeträge festlegen, unterhalb deren keine Entschädigungszahlungen vorgenommen werden. Dieser Mindestbetrag darf höchstens 4 [Euro] betragen.

(4) Der Fahrgast hat keinen Anspruch auf Entschädigung, wenn er bereits vor dem Kauf der Fahrkarte über eine Verspätung informiert wurde oder wenn bei seiner Ankunft am Zielort eine Verspätung aufgrund der Fortsetzung der Reise mit einem anderen Verkehrsdienst oder mit geänderter Streckenführung weniger als 60 Minuten beträgt.“

13 Art. 18 Abs. 1 bis 3 der Verordnung sieht vor:

„(1) Bei einer Verspätung bei der Abfahrt oder der Ankunft sind die Fahrgäste durch das Eisenbahnunternehmen oder den Bahnhofsbetreiber über die Situation und die geschätzte Abfahrts- und Ankunftszeit zu unterrichten, sobald diese Informationen zur Verfügung stehen.

(2) Bei einer Verspätung nach Absatz 1 von mehr als 60 Minuten ist den Fahrgästen Folgendes kostenlos anzubieten:

a) Mahlzeiten und Erfrischungen in angemessenem Verhältnis zur Wartezeit, sofern sie im Zug oder im Bahnhof verfügbar oder vernünftigerweise lieferbar sind;

b) die Unterbringung in einem Hotel oder einer anderweitigen Unterkunft und die Beförderung zwischen dem Bahnhof und der Unterkunft in Fällen, in denen ein Aufenthalt von einer oder mehreren Nächten notwendig wird oder ein zusätzlicher Aufenthalt notwendig wird, sofern dies praktisch durchführbar ist;

c) ist der Zug auf der Strecke blockiert, die Beförderung vom Zug zum Bahnhof, zu einem alternativen Abfahrtsort oder zum Zielort des Verkehrsdienstes, sofern dies praktisch durchführbar ist.

(3) Besteht keine Möglichkeit zur Fortsetzung eines Verkehrsdienstes mehr, so organisiert das Eisenbahnunternehmen so rasch wie möglich einen alternativen Beförderungsdienst für die Fahrgäste.

…“

14 Art. 30 der Verordnung bestimmt:

„(1) Jeder Mitgliedstaat benennt eine oder mehrere für die Durchsetzung dieser Verordnung zuständige Stellen. Jede dieser Stellen ergreift die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Rechte der Fahrgäste gewahrt werden.

Jede Stelle ist in Aufbau, Finanzierung, Rechtsstruktur und Entscheidungsfindung von den Betreibern der Infrastruktur, den Entgelt erhebenden Stellen, den Zuweisungsstellen und den Eisenbahnunternehmen unabhängig.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die gemäß diesem Absatz benannte Stelle oder benannten Stellen und ihre jeweiligen Zuständigkeiten mit.

(2) Jeder Fahrgast kann bei der geeigneten nach Absatz 1 benannten Stelle oder jeder anderen geeigneten von einem Mitgliedstaat benannten Stelle Beschwerde über einen mutmaßlichen Verstoß gegen diese Verordnung einreichen.“

15 Art. 32 der Verordnung sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen fest und treffen die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften und Maßnahmen bis zum 3. Juni 2010 mit und melden ihr spätere Änderungen unverzüglich.“

16 Anhang I der Verordnung Nr. 1371/2007 enthält einen Auszug aus den ER CIV.

17 Kapitel II („Haftung bei Nichteinhaltung des Fahrplans“) von Titel IV der ER CIV enthält als einzigen Artikel den Art. 32, der lautet:

„(1) Der Beförderer haftet dem Reisenden für den Schaden, der dadurch entsteht, dass die Reise wegen Ausfall, Verspätung oder Versäumnis des Anschlusses nicht am selben Tag fortgesetzt werden kann oder dass unter den gegebenen Umständen eine Fortsetzung am selben Tag nicht zumutbar ist. Der Schadensersatz umfasst die dem Reisenden im Zusammenhang mit der Übernachtung und mit der Benachrichtigung der ihn erwartenden Personen entstandenen angemessenen Kosten.

(2) Der Beförderer ist von dieser Haftung befreit, wenn der Ausfall, die Verspätung oder das Anschlussversäumnis auf eine der folgenden Ursachen zurückzuführen ist:

a) außerhalb des Eisenbahnbetriebes liegende Umstände, die der Beförderer trotz Anwendung der nach Lage des Falles gebotenen Sorgfalt nicht vermeiden und deren Folgen er nicht abwenden konnte,

b) Verschulden des Reisenden oder

c) Verhalten eines Dritten, das der Beförderer trotz Anwendung der nach Lage des Falles gebotenen Sorgfalt nicht vermeiden und dessen Folgen er nicht abwenden konnte; ein anderes Unternehmen, das dieselbe Eisenbahninfrastruktur benutzt, gilt nicht als Dritter; Rückgriffsrechte bleiben unberührt.

(3) Ob und inwieweit der Beförderer für andere als die in Absatz 1 vorgesehenen Schäden Ersatz zu leisten hat, richtet sich nach Landesrecht. Artikel 44 bleibt unberührt."

Österreichisches Recht

18 § 22a Abs. 1 des Bundesgesetzes über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz 1957 – EisbG, BGBl. Nr. 60/1957) in geänderter Fassung (BGBl. I Nr. 25/2010) sieht vor:

„Die Tarife für die Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen auf Hauptbahnen und vernetzten Nebenbahnen haben auch Entschädigungsbedingungen jeweils zur Anwendung der Regelungen über die Fahrpreisentschädigung gemäß § 2 des Bundesgesetzes zur Verordnung … Nr. 1371/2007 … und gemäß Art. 17 der Verordnung … Nr. 1371/2007 … zu enthalten."

19 In § 78b Abs. 2 EisbG heißt es:

„Die Schienen-Control Kommission hat von Amts wegen:

…

2. die Entschädigungsbedingungen nach der Verordnung … Nr. 1371/2007 ganz oder teilweise für unwirksam zu erklären, wenn sie das Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht nach den Kriterien des Art. 17 der Verordnung … Nr. 1371/2007 festsetzt."

20 § 167 Nr. 1 EisbG bestimmt, dass eine Verwaltungsübertretung begeht und von der Bezirksverwaltungsbehörde mit einer Geldstrafe bis zu 2 180 Euro zu bestrafen ist, wer keine Entschädigungsbedingungen gemäß § 22a Abs. 1 dieses Gesetzes veröffentlicht.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

21 ÖBB-Personenverkehr ist ein Eisenbahnunternehmen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007.

22 Da die Bedingungen für die Fahrpreisentschädigung, die dieses Unternehmen in seinen mit den Reisenden geschlossenen Beförderungsverträgen anwendet, nach Ansicht der Schienen-Control Kommission nicht mit Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 im Einklang stehen, gab sie ÖBB-Personenverkehr mit Bescheid vom 6. Dezember 2010 auf, diese Bedingungen zu ändern.

23 Die Schienen-Control Kommission ordnete u. a. die Streichung einer Klausel an, nach der ein Anspruch auf Entschädigung oder Ersatz von Kosten aufgrund von Zugverspätungen in folgenden Fällen nicht besteht:

— bei Verschulden des Reisenden;

— bei Verhalten eines Dritten, das der Beförderer trotz Anwendung der nach Lage des Falles notwendigen Sorgfalt nicht vermeiden und dessen Folgen er nicht abwenden konnte;

— bei Vorliegen eines außerhalb des Eisenbahnbetriebs liegenden Umstands, den der Beförderer trotz Anwendung der nach Lage des Falles notwendigen Sorgfalt nicht vermeiden und dessen Folgen er nicht abwenden konnte;

— bei Verkehrsbeschränkungen infolge Streiks, wenn der Reisende hierüber angemessen informiert wurde;

— wenn die Verspätung auf Verkehrsleistungen zurückzuführen ist, die nicht Teil des Beförderungsvertrags sind.

24 Gegen diesen Bescheid erhob ÖBB-Personenverkehr Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof.

25 Das Unternehmen macht geltend, zum einen sei die Schienen-Control Kommission nicht befugt, eine Änderung seiner Allgemeinen Geschäftsbedingungen anzuordnen, und zum anderen gehe aus der Verordnung Nr. 1371/2007 hervor, dass die Eisenbahnunternehmen von der Pflicht zur Entschädigung der Fahrgäste befreit seien, wenn die Verspätung auf höherer Gewalt beruhe. Insoweit macht ÖBB-Personenverkehr insbesondere geltend, dass Art. 15 der Verordnung auf Art. 32 der ER CIV verweise, so dass die in der letztgenannten Vorschrift angeführten Fälle einer Haftungsbefreiung auch im Rahmen von Art. 17 der Verordnung gälten.

26 Hingegen vertritt die Schienen-Control Kommission die Ansicht, dass sich die Anordnung an ein Eisenbahnunternehmen, bestimmte Entschädigungsbedingungen zu verwenden oder die Verwendung von Beförderungsbedingungen zu unterlassen, die die in der Verordnung Nr. 1371/2007 festgelegten Fahrgastrechte beschränkten, unmittelbar auf Art. 30 Abs. 1 der Verordnung stützen könne. Außerdem sei Art. 17 der Verordnung abschließend. Ein Eisenbahnunternehmen, das nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung seine Verpflichtungen weder beschränken noch sich gegenüber den Fahrgästen davon befreien könne, könne dies folglich im Rahmen von Art. 17 ebenso wenig tun, Fälle höherer Gewalt eingeschlossen.

27 Unter diesen Umständen hat der Verwaltungsgerichtshof beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007 dahin auszulegen, dass die für die Durchsetzung dieser Verordnung benannte nationale Stelle befugt ist, einem Eisenbahnunternehmen, dessen Entschädigungsbedingungen für die Fahrpreisentschädigung nicht den in Art. 17 dieser Verordnung festgelegten Kriterien entsprechen, den konkreten Inhalt der von diesem Eisenbahnunternehmen zu verwendenden Entschädigungsbedingungen verbindlich vorzuschreiben, auch wenn das nationale Recht ihr lediglich die Möglichkeit einräumt, derartige Entschädigungsbedingungen für unwirksam zu erklären?

2. Ist Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 dahin auszulegen, dass ein Eisenbahnunternehmen die Verpflichtung zur Leistung von Fahrpreisentschädigungen in Fällen höherer Gewalt ausschließen darf, dies entweder in analoger Anwendung der in den Verordnungen (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L 46, S. 1), (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 334, S. 1) oder (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 55, S. 1) vorgesehenen Ausschlussgründe oder durch Heranziehung der Haftungsbefreiungen, wie sie in Art. 32 Abs. 2 der ER CIV enthalten sind, auch für Fälle der Fahrpreisentschädigung?

Zu den Vorlagefragen

Zur zweiten Frage

28 Mit seiner zweiten Frage, die zuerst zu beantworten ist, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 dahin auszulegen ist, dass ein Eisenbahnunternehmen berechtigt ist, in seine Allgemeinen Beförderungsbedingungen eine Klausel aufzunehmen, wonach es von seiner Pflicht zur Fahrpreisentschädigung bei Verspätungen befreit ist, wenn die Verspätung auf höherer Gewalt oder einem der in Art. 32 Abs. 2 der ER CIV angeführten Gründe beruht.

29 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007 Mindestentschädigungen vorsieht, die die Fahrgäste bei Verspätungen von den Eisenbahnunternehmen verlangen können und deren Höhe sich nach dem Preis der Fahrkarte richtet.

30 Nach Art. 17 Abs. 4 dieser Verordnung haben die Fahrgäste jedoch keinen Anspruch auf Entschädigung, wenn sie bereits vor dem Kauf ihrer Fahrkarte über eine Verspätung informiert wurden oder wenn die Verspätung weniger als 60 Minuten beträgt. Außerdem werden nach Art. 17 Abs. 1 letzter Unterabsatz der Verordnung Verspätungen, für die das Eisenbahnunternehmen nachweisen kann, dass sie außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des EG-Vertrags eingetreten sind, bei der Berechnung der Verspätungsdauer nicht berücksichtigt.

31 Hingegen ist in keiner Vorschrift der Verordnung Nr. 1371/2007 vorgesehen, dass Eisenbahnunternehmen von der in Art. 17 Abs. 1 dieser Verordnung festgelegten Entschädigungspflicht befreit sind, wenn die Verspätung auf höherer Gewalt beruht.

32 Allerdings sieht Art. 15 der Verordnung Nr. 1371/2007 vor, dass die Haftung der Eisenbahnunternehmen für Verspätungen, verpasste Anschlüsse und Zugausfälle vorbehaltlich der Art. 16 bis 18 dieser Verordnung in Art. 32 der ER CIV geregelt ist.

33 Wie aus dem 14. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1371/2007 hervorgeht, hielt es der Unionsgesetzgeber nämlich für wünschenswert, dass die Regelung für die Entschädigung von Fahrgästen bei Verspätungen auf der gleichen Grundlage beruht wie das internationale System im Rahmen des COTIF, zu dem die ER CIV gehören.

34 Nach Art. 32 Abs. 1 der ER CIV haftet das Eisenbahnbeförderungsunternehmen dem Reisenden für den Schaden, der dadurch entsteht, dass die Reise wegen Ausfall, Verspätung eines Zugs oder Versäumnis des Anschlusses nicht am selben Tag fortgesetzt werden kann. Der Schadensersatz, den der Fahrgast unter diesen Umständen beanspruchen kann, umfasst die dem Reisenden im Zusammenhang mit der Übernachtung und mit der Benachrichtigung der ihn erwartenden Personen entstandenen angemessenen Kosten.

35 Art. 32 Abs. 2 der ER CIV nennt Gründe für eine Befreiung des Beförderers von der in dieser Vorschrift festgelegten Haftung.

36 In diesem Zusammenhang fragt das vorlegende Gericht erstens, ob ein Eisenbahnbeförderungsunternehmen unter den in Art. 32 Abs. 2 angeführten Umständen berechtigt ist, sich von seiner Pflicht zur Entschädigung des Fahrgasts nach Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 zu befreien.

37 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich Art. 32 der ER CIV auf den Anspruch der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr auf Ersatz des infolge Verspätung oder Ausfall eines Zuges entstandenen Schadens bezieht.

38 Hingegen soll die in Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 vorgesehene Entschädigung, da sie auf der Grundlage des Preises der Fahrkarte berechnet wird, den vom Fahrgast als Gegenleistung für eine Dienstleistung, die letztlich nicht im Einklang mit dem Beförderungsvertrag erbracht wurde, gezahlten Preis kompensieren. Außerdem handelt es sich dabei um einen finanziellen Ausgleich in pauschalierter und standardisierter Form, während die in Art. 32 Abs. 1 der ER CIV vorgesehene Haftungsregelung mit einer individualisierten Bewertung des erlittenen Schadens verbunden ist.

39 Da der Zweck und die Durchführungsmodalitäten der oben angeführten Vorschriften somit voneinander abweichen, kann die vom Unionsgesetzgeber in Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 vorgesehene Entschädigungsregelung nicht der Haftungsregelung für das Eisenbahnbeförderungsunternehmen in Art. 32 Abs. 1 der ER CIV gleichgestellt werden.

40 Daraus folgt im Licht von Art. 15 der Verordnung Nr. 1371/2007, dass die Entschädigung der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr nach Art. 17 dieser Verordnung diese nicht daran hindert, überdies nach Art. 32 Abs. 1 der ER CIV oder, in Anwendung von deren Art. 32 Abs. 3, auf der Grundlage des einschlägigen nationalen Rechts eine Schadensersatzklage zu erheben.

41 Diese Auslegung ist im Übrigen vereinbar mit den erläuternden Bemerkungen zu den einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen (CIV), der im „Bericht des Zentralamtes über die Revision des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 9. Mai 1980 und erläuternde Bemerkungen zu den von der 5. Generalversammlung angenommenen Texten“ vom 1. Januar 2011 enthalten ist; darin heißt es: „Verspätungen im Reiseverkehr stellen eine typische Schlechterfüllung des Beförderungsvertrages dar. In zahlreichen Rechtsordnungen berechtigt eine Schlechterfüllung zur Minderung der Gegenleistung, das hieße hier des Beförderungsentgeltes.“

42 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die in Art. 32 Abs. 2 der ER CIV vorgesehenen Gründe für eine Haftungsbefreiung des Beförderers nicht als im Rahmen von Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 anwendbar angesehen werden können.

43 Bestätigt wird diese Auslegung durch die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1371/2007, aus denen hervorgeht, dass sich der Unionsgesetzgeber zwar dafür entschieden hat, die Bestimmungen zur Haftung der Eisenbahnunternehmen für Verspätungen, verpasste Anschlüsse und Zugausfälle den entsprechenden Kapiteln der ER CIV anzugleichen, doch hat er es daneben für notwendig erachtet, in dieser Verordnung besondere Bestimmungen zur Regelung der Erstattung und der Weiterreise sowie der Fahrpreisentschädigung und der Pflicht, Fahrgästen im Fall einer Verspätung Hilfe zu leisten, vorzusehen.

44 Wie aber die Ablehnung einer vom Europäischen Parlament in zweiter Lesung angenommenen Änderung, mit der klargestellt werden sollte, dass Art. 32 Abs. 2 der ER CIV ebenfalls auf die Bestimmungen in den Art. 16 und 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 anwendbar sei, durch den Rat der Europäischen Union zeigt, hat es der Unionsgesetzgeber bewusst abgelehnt, eine Befreiung der Eisenbahnunternehmen von ihrer Pflicht zur Fahrpreisentschädigung bei Verspätungen unter den in Art. 32 Abs. 2 angeführten Umständen vorzusehen.

45 Der Unionsgesetzgeber ging somit davon aus, dass das Eisenbahnbeförderungsunternehmen eine Entschädigungspflicht in Bezug auf den Preis, der als Gegenleistung für eine nicht im Einklang mit dem Beförderungsvertrag erbrachte Beförderungsleistung gezahlt wurde, auch dann trifft, wenn die Verspätung auf einem der in Art. 32 Abs. 2 der ER CIV angeführten Gründe beruht.

46 Zweitens fragt das vorlegende Gericht, ob die in den Verordnungen Nrn. 261/2004, 1177/2010 und 181/2011 für die Beförderung von Reisenden im Flug-, Schiffs- und Kraftomnibusverkehr vorgesehenen Gründe für den Ausschluss der Haftung des Beförderers für die Beförderung im Eisenbahnverkehr analog gelten könnten.

47 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die jeweilige Lage der in den verschiedenen Verkehrssektoren tätigen Unternehmen nicht miteinander vergleichbar ist, da die einzelnen Beförderungsformen unter Berücksichtigung ihrer Funktionsweise, ihrer Zugänglichkeit und der Aufteilung ihrer Netze hinsichtlich ihrer Nutzungsbedingungen nicht austauschbar sind. Unter diesen Umständen war der Unionsgesetzgeber berechtigt, Vorschriften aufzustellen, die ein unterschiedliches Verbraucherschutzniveau vorsehen, je nachdem, welcher Verkehrssektor betroffen ist (Urteil vom 31. Januar 2013, McDonagh, C-12/11, Randnrn. 56 und 57).

48 Demnach können die im Unionsrecht für die anderen Beförderungsformen vorgesehenen Ausschlussgründe nicht analog auf die Beförderung im Eisenbahnverkehr angewandt werden.

49 Ebenso wenig kann dem Vorbringen gefolgt werden, wonach der allgemeine unionsrechtliche Grundsatz in Bezug auf höhere Gewalt unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens Anwendung finden müsse, mit der Folge, dass ein Eisenbahnbeförderungsunternehmen berechtigt sei, die Zahlung einer Fahrpreisentschädigung an die betroffenen Fahrgäste bei Verspätungen aufgrund höherer Gewalt zu verweigern.

50 Weder höhere Gewalt noch ein anderer vergleichbarer Umstand werden nämlich in Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 oder einer anderen, für die Auslegung dieses Artikels relevanten Vorschrift der Verordnung erwähnt.

51 Unter diesen Umständen hätte eine abweichende Auslegung von Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 zur Folge, dass das mit ihr verfolgte und in ihren Erwägungsgründen 1 bis 3 angesprochene wesentliche Ziel des Schutzes der Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr in Frage gestellt würde.

52 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 dahin auszulegen ist, dass ein Eisenbahnunternehmen nicht berechtigt ist, in seine Allgemeinen Beförderungsbedingungen eine Klausel aufzunehmen, wonach es von seiner Pflicht zur Fahrpreisentschädigung bei Verspätungen befreit ist, wenn die Verspätung auf höherer Gewalt oder einem der in Art. 32 Abs. 2 der ER CIV angeführten Gründe beruht.

Zur ersten Frage

53 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007 dahin auszulegen ist, dass die für die Durchsetzung dieser Verordnung benannte nationale Stelle im Fall des Fehlens einer dahin gehenden nationalen Rechtsvorschrift einem Eisenbahnunternehmen, dessen Entschädigungsbedingungen für die Fahrpreisentschädigung nicht den in Art. 17 der Verordnung festgelegten Kriterien entsprechen, den konkreten Inhalt dieser Bedingungen vorschreiben darf.

54 Es ist nämlich der Ansicht, dass Art. 78b Abs. 2 EisbG, wonach die Schienen-Control Kommission Entschädigungsbedingungen, die Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 nicht entsprechen, für unwirksam zu erklären hat, die Wahrung der Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr nicht in allen Fällen ermögliche.

55 Insbesondere könnte nicht gewährleistet werden, dass die Fahrgäste im Eisenbahnverkehr in den Genuss der in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1371/2007 vorgesehenen Entschädigungsbedingungen kommen, wenn die betreffenden Klauseln für nichtig erklärt würden, ohne dass sich daran die erforderlichen Änderungen zur Herbeiführung ihrer Vereinbarkeit mit der genannten Bestimmung anschlössen.

56 Vor diesem Hintergrund ist die erste Frage des vorlegenden Gerichts dahin zu verstehen, dass es wissen möchte, ob sich die Schienen-Control Kommission in Anbetracht der begrenzten Befugnisse, über die sie nach österreichischem Recht verfügt, unmittelbar auf Art. 30 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007 stützen kann, um Maßnahmen zu erlassen, mit denen die Wahrung der Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr gewährleistet werden soll.

57 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen einer Verordnung aufgrund ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Unionsrechts im Allgemeinen unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen haben, ohne dass die nationalen Behörden Durchführungsmaßnahmen ergreifen müssten (Urteil vom 28. Oktober 2010, SGS Belgium u. a., C-367/09, Slg. 2010, I-10761, Randnr. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58 Allerdings können manche Bestimmungen einer Verordnung zu ihrer Durchführung des Erlasses entsprechender Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten bedürfen (vgl. Urteil SGS Belgium, Randnr. 33).

59 Im vorliegenden Fall sieht Art. 30 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007 vor, dass die für die Durchsetzung dieser Verordnung zuständige nationale Stelle die notwendigen Maßnahmen ergreifen muss, um sicherzustellen, dass die Rechte der Fahrgäste gewahrt werden.

60 Gleichwohl ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber die konkreten Maßnahmen, zu deren Erlass diese Stelle befugt sein soll, nicht festgelegt hat.

61 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1371/2007 verpflichtet sind, der Kommission die Zuständigkeiten dieser Stelle mitzuteilen.

62 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass Art. 30 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007 zu seiner Durchführung den Erlass von Durchführungsmaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten erfordert, mit denen die Befugnisse der nationalen Kontrollstelle festgelegt werden.

63 Demnach kann Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007 entgegen der Auffassung der Schienen-Control Kommission nicht als Rechtsgrundlage verstanden werden, die die nationalen Stellen ermächtigte, den Eisenbahnunternehmen den konkreten Inhalt ihrer die Entschädigungsbedingungen betreffenden Vertragsklauseln vorzuschreiben.

64 Dessen ungeachtet ist es nach Art. 4 Abs. 3 EUV Aufgabe aller Stellen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Gerichte, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu ergreifen, die sich aus der Verordnung Nr. 1371/2007 ergeben. Um deren volle Wirksamkeit zu gewährleisten und den Schutz der Rechte sicherzustellen, die sie dem Einzelnen einräumt, sind diese Stellen verpflichtet, das nationale Recht so weit wie möglich im Licht des Wortlauts und des Zwecks der Verordnung auszulegen und anzuwenden, um das mit ihr angestrebte Ergebnis zu erreichen.

65 In Anbetracht der in den Erwägungsgründen 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1371/2007 genannten Ziele sind die einschlägigen Vorschriften des österreichischen Rechts, einschließlich derjenigen, die die bei einem Verstoß gegen die Verordnung anwendbaren Sanktionen regeln, im vorliegenden Fall dahin auszulegen und anzuwenden, dass sie mit dem Erfordernis eines hohen Schutzniveaus für die Fahrgäste im Eisenbahnverkehr im Einklang stehen, so dass die ihnen eingeräumten Rechte gewährleistet sind.

66 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1371/2007 dahin auszulegen ist, dass die für die Durchsetzung dieser Verordnung benannte nationale Stelle im Fall des Fehlens einer dahin gehenden nationalen Rechtsvorschrift einem

Eisenbahnunternehmen, dessen Entschädigungsbedingungen für die Fahrpreisentschädigung nicht den in Art. 17 der Verordnung festgelegten Kriterien entsprechen, nicht den konkreten Inhalt dieser Bedingungen vorschreiben darf.

Kosten

67 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 1 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 ist dahin auszulegen, dass die für die Durchsetzung dieser Verordnung benannte nationale Stelle im Fall des Fehlens einer dahin gehenden nationalen Rechtsvorschrift einem Eisenbahnunternehmen, dessen Entschädigungsbedingungen für die Fahrpreisentschädigung nicht den in Art. 17 der Verordnung festgelegten Kriterien entsprechen, nicht den konkreten Inhalt dieser Bedingungen vorschreiben darf.**

2. **Art. 17 der Verordnung Nr. 1371/2007 ist dahin auszulegen, dass ein Eisenbahnunternehmen nicht berechtigt ist, in seine Allgemeinen Beförderungsbedingungen eine Klausel aufzunehmen, wonach es von seiner Pflicht zur Fahrpreisentschädigung bei Verspätungen befreit ist, wenn die Verspätung auf höherer Gewalt oder einem der in Art. 32 Abs. 2 der Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck zum Übereinkommen über den Internationalen Eisenbahnverkehr vom 9. Mai 1980 in der Fassung des Änderungsprotokolls von Vilnius vom 3. Juni 1999 angeführten Gründe beruht.**

Unterschriften