



30.1.2015

## MITTEILUNG AN DIE MITGLIEDER

**Betrifft: Petition Nr. 2554/2013, eingereicht von Inaki Albin Diaz, spanischer Staatsangehörigkeit, zum Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Eisenbahndiensten in Spanien**

### 1. Zusammenfassung der Petition

Der Petent beschwert sich über eine Reihe von Schwierigkeiten beim Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Eisenbahndiensten in Spanien. Dem Petenten zufolge habe das spanische Eisenbahnunternehmen „RENFE“ keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, um Mobilität für Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, insbesondere in Bezug auf die Installation spezieller Hebeeinrichtungen, durch die der Zugang zu den Zugwaggons ermöglicht wird. Der Petent ist der Ansicht, dass diese Situation nicht der Mitteilung der Kommission vom 15. November 2010 mit dem Titel „Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020: Erneuerteres Engagement für ein barrierefreies Europa“ (COM(2010)636) entspricht.

### 2. Zulässigkeit

Für zulässig erklärt am 24. Oktober 2014. Die Kommission wurde um Auskünfte gebeten (Artikel 216 Absatz 6 der Geschäftsordnung).

### 3. Antwort der Kommission, eingegangen am 30. Januar 2015

#### Allgemeines

Ein großer Teil der Petition besteht aus allgemeinen Bemerkungen und Überlegungen zu den Menschenrechten, Gleichheit und Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Dem Petenten zufolge bestreitet das etablierte spanische Eisenbahnunternehmen RENFE, dass es eine Bestimmung, ein Gesetz oder eine sonstige Verpflichtung gibt, aufgrund derer Züge für

Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht werden müssen. Er legt einen Zeitungsartikel bei, in dem die Eisenbahnlinie „Irún-Brinkola“ erwähnt wird, entlang derer von RENFE keine Hebeplattformen/Plattformaufzüge installiert wurden. Es wird kein Datum genannt und der Petent stellt keine weiteren Details oder Informationen zur Verfügung.

### Rechte von Menschen mit Behinderungen

Die Europäische Kommission setzt sich nachdrücklich für den Schutz und die Förderung der Grundrechte sowie die Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen in Europa ein. Im Januar 2011 ist die EU dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beigetreten, sodass das Übereinkommen nun einen integralen Bestandteil der Rechtsordnung der EU bildet. Die EU ist im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gebunden.

Die Verbesserung des Zugangs zur physischen Umwelt, zu Verkehrsmitteln, Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen (IKT) sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten als Voraussetzung für die volle Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist eines der wesentlichen Ziele der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020. Die EU-Strukturfonds (insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung) sind ebenfalls wichtige Instrumente zur Verbesserung der Zugänglichkeit der bebauten Umwelt. Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Planungszeitraum 2014–2020<sup>1</sup> sind die Mitgliedstaaten und die Kommission verpflichtet, während der Vorbereitung und Durchführung der Programme die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um jeder Form der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung vorzubeugen. Der barrierefreie Zugang für Menschen mit Behinderungen ist bei der gesamten Vorbereitung und Umsetzung der Programme zu berücksichtigen. Die Verwaltungsbehörden müssen sicherstellen, dass alle Produkte, Waren, Dienstleistungen und Infrastrukturen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind und aus den ESI-Fonds kofinanziert werden, gemäß dem anzuwendenden Recht allen Bürgern – auch solchen mit einer Behinderung – zugänglich sind, um somit zu einer barrierefreien Umwelt für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen beizutragen. Dies betrifft insbesondere die Barrierefreiheit der physischen Umwelt, der Transportmittel und der IKT.

Es ist wichtig anzumerken, dass Spanien 2007 sowohl das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen als auch das dazugehörige Fakultativprotokoll ratifiziert hat. Als Vertragsstaat des Übereinkommens ist Spanien gemäß Artikel 9 verpflichtet, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten von Menschen mit Behinderungen zu schützen und zu gewährleisten, insbesondere in dem sie „geeignete Maßnahmen“ mit dem Ziel ergreifen, „für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations und Kommunikationstechnologien und systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten“.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

Um für weitere Klärung in Bezug auf den genannten Artikel 9 zu sorgen, nahm der Ausschuss der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen am 11. April 2014 die Allgemeine Bemerkung Nr. 2<sup>1</sup> an. Daraus geht hervor, dass Vertragsstaaten das Recht auf Zugang von Menschen mit Behinderungen durch die strikte Umsetzung der Standards für Barrierefreiheit gewährleisten müssen. Zugangshindernisse zu Gegenständen, Einrichtungen, Waren und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit offenstehen oder auf diese ausgerichtet sind, sind systematisch und vor allem unter ständiger Überwachung schrittweise abzubauen. Ziel ist das Erreichen der vollständigen Barrierefreiheit. Die Notwendigkeit, Rechtsvorschriften zu erlassen und ihre Durchsetzung zu überwachen, ist eindeutig. Die Vertragsstaaten sind nach der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 ausdrücklich dazu verpflichtet, die nationalen Standards für Barrierefreiheit anzupassen, zu fördern und umzusetzen. Fehlen einschlägige Rechtsvorschriften, muss zuerst eine angemessene Rechtsgrundlage geschaffen werden. Die Vertragsstaaten sollten zudem die Rechtsvorschriften zur Barrierefreiheit überprüfen, um Lücken in der Gesetzgebung oder bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften zu identifizieren, zu kontrollieren und zu schließen.

Wenn das Fakultativprotokoll des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ratifiziert wurde, ist der UN-Ausschuss für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen zuständig, die von oder im Namen von seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein. Eine Voraussetzung für die Zulässigkeit derartiger Mitteilungen besteht in der Erschöpfung aller zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe.

### Eisenbahnverkehr

Folgende Rechtsakte sind für die barrierefreie Zugänglichkeit des EU-Eisenbahnsystems von Bedeutung:

- Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr<sup>2</sup>
- Bis zum 31.12.2014: Entscheidung 2008/164/EG der Kommission über die technische Spezifikation für die Interoperabilität bezüglich „eingeschränkt mobiler Personen“ im konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystem und im transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystem<sup>3</sup>
- Ab 1.1.2015: Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 der Kommission vom 18. November 2014 über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität<sup>4</sup>

Durch die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 soll sichergestellt werden, dass Menschen mit

---

<sup>1</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en).

<sup>2</sup> ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14–41.

<sup>3</sup> ABl. L 64 vom 7.3.2008, S. 72.

<sup>4</sup> ABl. L 356 vom 12.12.2014, S. 110.

Behinderungen und eingeschränkter Mobilität die gleichen Möglichkeiten haben, den Eisenbahnverkehr zu nutzen, wie andere Reisende. Zu diesem Zweck werden Eisenbahnunternehmen durch die Verordnung verpflichtet, nicht diskriminierende Zugangsregeln für diese Reisenden aufzustellen, um ihnen die gleichen Rechte zu gewähren und ihnen die Buchung und den Kauf von Fahrkarten nicht zu verweigern, sofern es nicht aufgrund dieser Zugangsregeln, z. B. aus Sicherheitsgründen oder aufgrund der Beschaffenheit der Fahrzeuge, gerechtfertigt ist (Artikel 19). Gemäß Artikel 22 und 23 der Verordnung haben Bahnhöfsbetreiber in mit Personal ausgestatteten Bahnhöfen und Eisenbahnunternehmen Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität während des Ein- und Aussteigens kostenlos Hilfe zu leisten. In der Verordnung ist nicht vorgesehen, wie dies genau zu erfolgen hat (mit Hilfe von Rampen etc.).

Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 können Mitgliedstaaten bestimmte Dienstleistungen vom Anwendungsbereich der Verordnung ausnehmen. Spanien hat für die Dienste im Stadt-, Vorort- und Regionalpersonenverkehr eine Ausnahme von der Anwendung der Artikel 10, 21–24 und 27 gewährt. In den Artikeln 21–24 geht es um die Zugänglichkeit der Eisenbahn, die Hilfeleistung an Bahnhöfen und im Zug sowie um die Bedingungen, unter denen Hilfe geleistet wird. Das bedeutet, dass die Verordnung in diesen Bereichen von den Eisenbahnunternehmen in Spanien derzeit nicht beachtet werden muss. Die Ausnahme für die Artikel 21–24 und 27 wurde für einen Zeitraum von fünf Jahren genehmigt und kann zwei Mal verlängert werden. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat bis Anfang 2015 einen Bericht über die Ausnahmen in den EU-Mitgliedstaaten vorlegen. Die Artikel der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, die sich auf die Beförderung von Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität beziehen, sind allerdings auf innerstaatliche Dienste (Fernverkehr) in Spanien anwendbar. Aus den vom Petenten zur Verfügung gestellten Dokumenten ergibt sich nicht eindeutig, dass es in Bezug auf die Bestimmung über Hilfeleistung nach der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 bei diesen Diensten Probleme gab.

Nach Artikel 28 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 sind die Eisenbahnunternehmen verpflichtet, Dienstqualitätsnormen festzulegen, die unter anderem die Hilfeleistung und die Veröffentlichung der jährlichen Berichte über die erreichte Dienstqualität abdecken. Das spanische Eisenbahnunternehmen RENFE hat die Jahresberichte für 2011, 2012 und 2013 auf der Seite der Europäischen Eisenbahnagentur veröffentlicht<sup>1</sup>. Gemäß den Informationen über den zugänglichen Eisenbahnverkehr wurden im Jahr 2013 an 68 Bahnhöfen dauerhaft Hilfeleistungen angeboten und an 58 Bahnhöfen wurden spezifische Hilfeleistungen angeboten.

In den Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität in Bezug auf Menschen mit eingeschränkter Mobilität werden technische Standards für zugängliche Züge und Bahnhöfe festgelegt, mit dem Ziel, die Zugänglichkeit des Eisenbahnverkehrs auf Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität zu erweitern. Sie gelten seit Inkrafttreten der Entscheidung 2008/64/EG der Kommission vom 1. Juli 2008 für die Erneuerung oder Umrüstung der Eisenbahninfrastruktur und der Fahrzeuge. Die überarbeitete Fassung der Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität in Bezug auf Menschen mit eingeschränkter Mobilität – Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 der Kommission, die am 1.

---

<sup>1</sup> [https://eradis.era.europa.eu/interop\\_docs/ruSQPreports/search\\_results.aspx](https://eradis.era.europa.eu/interop_docs/ruSQPreports/search_results.aspx).

Januar 2015 in Kraft tritt – wird für das gesamte Schienennetz der EU gelten; die Entscheidung aus dem Jahr 2008 gilt ausschließlich für das TEN-V-Netz, das die Eisenbahnlinie Irún-Brinkola, auf die sich der Petent bezieht, nicht umfasst. Jedenfalls ist eine systematische Installation von Hubliften für Fahrgäste in Rollstühlen an allen Bahnhöfen nicht erforderlich.

RENFE, das etablierte Eisenbahnunternehmen in Spanien, hat 2010 einen „Plan zur universellen Zugänglichkeit“ veröffentlicht. Der Plan umfasst unter anderem die Anschaffung neuer Zuggarnituren und die Anpassung vorhandener Fahrzeuge, insbesondere von Zügen im Vorortverkehr und von Pendlerzügen. Das würde auch Eisenbahnlinien wie Irún-Brinkola umfassen. RENFE bietet auch einen Dienst namens „Atendo“ an, in dessen Rahmen kostenlos Hilfeleistungen für, unter anderen, Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität angeboten werden.

### Schlussfolgerungen

Im UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dem Spanien und die EU als Vertragsparteien angehören, werden der freie Zugang zu Transportmitteln und die Beseitigung von Zugangshindernissen gefordert. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wird von dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 35 des Übereinkommens regelmäßig eingereichten Berichte geprüft. Die Überprüfung erfolgt mittels interaktiver Dialoge mit den Vertragsstaaten auf der Grundlage der von ihnen eingereichten Erstberichte. Alle abschließenden Beobachtungen des Ausschusses zu diesen Berichten bis September 2014 enthalten Empfehlungen zur Barrierefreiheit – Spanien war dabei keine Ausnahme<sup>1</sup>.

Im Bereich der Beförderung gibt es EU-weite Regelungen, bei denen die Bedürfnisse von Fahrgästen mit Behinderungen, insbesondere im Schienenpersonenverkehr, berücksichtigt werden. Ihre Durchsetzung fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in diesem Fall in die Spaniens. Jede Angelegenheit im Zusammenhang mit der mangelhaften Durchsetzung des europäischen oder des nationalen Rechts muss auf nationaler Ebene vorgebracht werden. Sobald die innerstaatlichen Rechtsbehelfe in Spanien erschöpft sind, kann im Einklang mit dem Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beim UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen eine Individualbeschwerde eingebracht werden.

In Hinblick auf die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr hat Spanien bestimmte innerstaatliche Dienstleistungen im Eisenbahnverkehr (Dienste im Stadt-, Vorort- und Regionalpersonenverkehr) von der Anwendung bestimmter Artikel ausgenommen, und zwar insbesondere von der Anwendung jener Artikel, die sich auf die Beförderung von Personen

---

<sup>1</sup> Der Status des Berichts zum UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen kann auf der folgenden Website eingesehen werden:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ESP&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ESP&Lang=EN);  
Die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses von 2011 über Spaniens ersten Bericht können hier eingesehen werden:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fESP%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fESP%2fCO%2f1&Lang=en).

mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität beziehen. Laut einer Fallstudie, die im Rahmen einer Studie zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 in den EU-Mitgliedstaaten<sup>1</sup> durchgeführt wurde, scheint es jedoch keine wesentlichen Probleme bei der Anwendung der Verordnung in Spanien zu geben, insbesondere auch nicht bei den Anforderungen der Hilfeleistung für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität. In der Studie wurde festgestellt, dass nationales Recht oder die Kundenpolitik des größten nationalen Eisenbahnunternehmens in vielerlei Hinsicht gegenüber den Fahrgästen großzügiger sind, als es in der Verordnung vorgesehen ist. In der Petition sind keine ausreichend klaren und präzisen Informationen enthalten, aufgrund derer die Kommission eine Untersuchung der Lage in Spanien einleiten kann. Beschwerden von Fahrgästen sollten daher zunächst an das Eisenbahnunternehmen und/oder an die zuständige nationale Durchsetzungsstelle gerichtet werden<sup>2</sup>. Eine weitere Fallstudie über die allgemeine Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 in Spanien könnte in eine künftige Anwendungsstudie mitaufgenommen werden.

---

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/2007\\_1371\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/2007_1371_national_enforcement_bodies.pdf).