

FAHRGASTRECHTE STÄRKEN – BAHNFAHREN ATTRAKTIVER MACHEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr und des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes an die Verordnung (EU) 2021/78 und der Verordnung zur Anpassung der Eisenbahn-Verkehrsordnung an die Verordnung (EU) 2021/782

22. Dezember 2022

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

mobilitaet@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	4
1. Verspätungen früher entschädigen.....	4
2. Einführung einer bundesweiten Mobilitätsgarantie	4
3. Bearbeitungszeit für Entschädigungsanträge verkürzen	5
4. Erhöhtes Beförderungsentgelt reformieren.....	5
5. Dynamischer Höchstbetrag für Nutzung anderer Verkehrsmittel	6
6. Höhere Gewalt transparent machen.....	7
7. Hinweis auf Schlichtung erhalten	7

I. ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Inkrafttreten der EU-Verordnung 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr¹ haben Bahnkund:innen seit 2009 einen verlässlichen Rahmen, der ihnen Schutz bei Zugreisen gewährt. Die Novellierung der Verordnung hätte daran anknüpfen und bestehende Regelungslücken schließen müssen, um das Bahnfahren aus Verbrauchersicht attraktiver und verlässlicher zu machen. Leider stellt der getroffene Kompromiss² in weiten Teilen keine Verbesserung dar, teilweise wird er bestehende Rechte der Bahnreisenden sogar beschränken. Die Einführung einer „Höheren Gewalt“-Klausel ist dabei als ein Beispiel zu nennen.

Obwohl die novellierte EU-Bahngastrechteverordnung mit Inkrafttreten zum 7. Juni 2023 in weiten Teilen automatisch in nationales Recht übergehen wird, haben die EU-Mitgliedsstaaten Spielraum bei der Umsetzung. So sind viele der vorgesehenen Regelungen Mindestvorgaben, eine strengere Auslegung ist möglich. Dies ist auch notwendig, da eine unveränderte Übernahme der EU-Vorgaben die Situation der Reisenden in elementaren Bereichen nicht nur nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert. Vor diesem Hintergrund sind der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) und des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) zur Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes an die Verordnung (EU) 2021/782 und der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Anpassung der Eisenbahn-Verkehrsordnung an die Verordnung (EU) 2021/782 nicht ausreichend. Insbesondere im Hinblick auf die derzeit desolante Situation im deutschen Bahnverkehr, historisch geringen Pünktlichkeitsraten, einer Eisenbahninfrastruktur an der Kapazitätsgrenze und den erwartbaren, aber auch notwendigen Baumaßnahmen in den kommenden Jahren, die die Situation für Bahnreisende längerfristig schwierig machen wird, ist ein klares Bekenntnis für starke Rechte der Bahnkund:innen notwendig. Nur wenn es gelingt, trotz der widrigen Umstände den Bahnreisenden ein Gefühl der Sicherheit in Bezug auf ihre Rechte gegenüber den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zu geben, wird Bahnfahren attraktiv bleiben. Aus diesem Grund sieht der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) folgende Änderungsbedarfe an den Gesetzesentwürfen:

- Zugverspätungen müssen schon ab 30 Minuten entschädigt werden, um einen starken Anreiz für mehr Pünktlichkeit zu setzen und die Kundenzufriedenheit zu erhöhen.
- Eine bundesweite Mobilitätsgarantie im öffentlichen Verkehr unter Berücksichtigung alternativer Verkehrsangebote ist einzuführen, die Bearbeitungszeit für Entschädigungsanträge ist auf sieben Tage zu senken.
- Die Regelungen zum erhöhten Beförderungsentgelt sind zu modernisieren und der Höchstbetrag für den Aufwandsersatz bei der Nutzung anderer Verkehrsmittel ist zu dynamisieren.
- Die Geltendmachung Höherer Gewalt muss Reisenden und der Öffentlichkeit transparent gemacht werden.

¹ Verordnung 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr; <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0014:0041:de:PDF>

² Verordnung 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0782&from=DE>

II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. VERSPÄTUNGEN FRÜHER ENTSCHÄDIGEN

Die Entschädigungszahlungen im Verspätungsfall gemäß Artikel 19 Absatz 1 VO 2021/782 sind nur bedingt geeignet, um EVU zu mehr Pünktlichkeit und besserem Service zu motivieren. Die 60-Minuten-Schwelle als untere Grenze für Entschädigungsansprüche ist nach Ansicht des vzbv deshalb zu hoch. So macht es für EVU hinsichtlich der Bahngastrechte keinen Unterschied, ob ein Zug 25 oder 55 Minuten zu spät ist, einen Anreiz für mehr Pünktlichkeit stellt die 60-Minuten-Schwelle somit nicht dar. Nicht nur mit Hinblick auf die Kundenzufriedenheit, auch ganz praktisch ist es für Bahnreisende jedoch oftmals entscheidend, „nur“ 25 anstatt 55 Minuten zu spät anzukommen. Die Verbesserung der Pünktlichkeit hat somit oberste Priorität. Aus diesem Grund muss ein Entschädigungsanspruch bereits ab 30 Minuten Verspätung eingeführt werden. Da in der EU-Bahngastrechteverordnung explizit von „Mindestentschädigungen“ die Rede ist, läge eine Verschärfung im Ermessen der Mitgliedsstaaten.

Statt einer prozentualen Erstattung des Ticketpreises, wie es bei Verspätungen ab 60 Minuten (25 Prozent) und ab 120 Minuten (50 Prozent) der Fall ist, schlägt der vzbv bei einer Verspätung zwischen 30 und 59 Minuten einen Anspruch auf einen 10-Euro-Gutschein vor, unabhängig von der Höhe des Ticketpreises. Dies ist zum einen einfach zu kommunizieren und leicht verständlich, zum anderen werden durch diesen Weg die EVU nicht zusätzlich übermäßig stark finanziell belastet. Die Gutscheine sorgen dafür, dass das Geld im System Schiene bleibt und trotzdem die Zufriedenheit der Kund:innen steigt. Der Gutschein kann somit einen Anreiz bieten, häufiger Zug zu fahren, was am Ende den EVU zugutekommt. Momentan häufig zu beobachtende Vorgaben bei Gutscheinen, wie zum Beispiel ein Mindestbestellwert, um diesen einlösen zu können, dürfen in diesem Fall jedoch nicht zulässig sein.

Die Einführung einer 30-Minuten-Schwelle bei Verspätungen, ab der Fahrgäste einen 10-Euro-Gutschein erhalten, stellt einen starken Anreiz für die EVU dar, pünktlicher zu sein und trägt gleichzeitig in starkem Maße zur Kundenzufriedenheit bei.

2. EINFÜHRUNG EINER BUNDESWEITEN MOBILITÄTSGARANTIE

Die Beschneidung der Rechte von Reisenden mit erheblich ermäßigtem Beförderungsentgelt (§3 (2) EVO neu) oder der Ausschluss alternativer Verkehrsmittel wie on-demand oder Sharing-Angebote gemäß §12 (1) lassen Fahrgäste häufig hilflos zurück. Haben Fahrgäste die Sicherheit, stets ihr Ziel zu erreichen, stärkt dies das Vertrauen in den Verkehrsträger Schiene. Aus diesem Grund sollte das explizite Versprechen einer „bundesweiten Mobilitätsgarantie“ aufgenommen werden. Als Vorbild kann hier die Mobilitätsgarantie des Landes Nordrhein-Westfalen³ dienen. Die Inkludierung alternativer Mobilitätsangebote wie Sharing- und On-demand-Angebote können insbesondere im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) dazu beitragen, mehrere Optionen im Schadensfall zu haben, die Folgen des Zugausfalls/-verspätung zu reduzieren und somit letztendlich die Kundenzufriedenheit zu steigern. Vor dem Hintergrund der Einführung des bundesweit gültigen Nahverkehrstickets (Deutschlandticket) ab 2023 bekommt

³ Die Mobilitätsgarantie NRW gewährleistet, dass wenn der Bus oder die Bahn mindestens 20 Minuten später an der Abfahrtsstation abfährt als im Fahrplan angegeben oder komplett ausfällt, alternativ mit einem Fernverkehrszug (IC/EC oder ICE), einem Taxi oder einem Sharing-System (Car-, Bike-, E-Tretroller-Sharing, On-Demand-Verkehr) gefahren werden kann. <https://www.mobil.nrw/service/mobigarantie.html> (Abruf: 31.10.2022)

eine bundesweite Mobilitätsgarantie eine zusätzliche Bedeutung. Auf SPNV-Verbindungen sind aufgrund der geringeren Reisedistanzen sehr viel häufiger alternative Mobilitätsangebote verfügbar und für Fahrgäste nutzbar. Ein wesentlicher Vorteil des Deutschlandtickets, die bundesweite Gültigkeit, darf nicht durch regionale unterschiedliche Schutzniveaus der Bahnreisenden, konterkariert werden. Im Schadensfall müsse die Fahrgäste bundesweit alle vor Ort bestehenden Mobilitätsalternativen nutzen können.

Eine bundesweite Mobilitätsgarantie muss eingeführt werden, damit Bahnreisende stets die Sicherheit haben ihr Ziel zu erreichen und somit das Vertrauen in den Verkehrsträger Schiene gestärkt wird.

3. BEARBEITUNGSZEIT FÜR ENTSCHÄDIGUNGSANTRÄGE VERKÜRZEN

Einer der wesentlichen Gründe für die Novellierung der Bahngastrechteverordnung war der Wunsch einer Harmonisierung der verschiedenen Fahrgastrechteverordnungen. Dass dabei das höhere Verbraucherschutzniveau nicht als Maßstab genommen wurde, was unter anderem zur Einführung der „Höheren Gewalt“-Klausel im Eisenbahnverkehr führen wird, ist einer der größten Kritikpunkte des vzbv.⁴ Aber auch in anderen Bereichen wurde dies unterlassen. Gemäß Fluggastrechteverordnung haben Fluggäste bei Annullierungen den Anspruch auf vollständige Erstattung der Flugscheinkosten binnen sieben Tagen. Bei Zugausfällen haben die EVU hingegen 30 Tage Zeit für die Erstattung der Ticketkosten (Artikel 18 (5), VO 2021/782). Die fortwährende Ungleichbehandlung von Flug- und Bahnkunden ist nicht nachvollziehbar. Aus diesem Grund ist eine Absenkung des Erstattungszeitraumes bei Zugausfällen auf sieben Tage notwendig. Dies stellt auch keine unzumutbare Belastung der Eisenbahnunternehmen dar. Zum einen liegt dies an der geplanten und aus Sicht des vzbv ausdrücklich zu begrüßenden Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (§12b) an die novellierte EU-Bahngastrechteverordnung, nach der Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Einreichung von Erstattungs- und Entschädigungsanträgen eine Form der barrierefreien Kommunikation in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen haben. Zum anderen ist gemäß Artikel 18 (6) der Verordnung 2021/782 vorgesehen, dass per Durchführungsrechtsakt ein einheitliches Formular für Anträge auf Erstattungen eingeführt werden soll. Die stärkere Digitalisierung in Verbindung mit der Standardisierung helfen somit den Erstattungsprozess effizienter zu gestalten und zu beschleunigen.

Die Frist für die Erstattung von Fahrscheinkosten bei Zugausfällen muss von 30 Tagen auf sieben Tage verkürzt werden.

4. ERHÖHTES BEFÖRDERUNGSENTGELT REFORMIEREN

Die in §6 EVO gewählte Vorgabe, dass ein Reisender zur Zahlung eines erhöhten Beförderungsentgelts (EBE) im Fall eines nicht gültigen oder eines gültigen, aber nicht vorzeigbaren Fahrausweises, verpflichtet ist, muss angepasst werden. Bei dieser absoluten Formulierung fehlt der Ermessensspielraum, wonach ein EBE erhoben werden "kann". Diese Unterscheidung ist wichtig, damit Menschen, die einen Fehler machen und sich zum Beispiel aufgrund unklarer und komplizierter Tarifbedingungen einen falschen Fahrschein kaufen, nicht solchen Fahrgästen gleichgestellt werden, die vorsätzlich das Fahrgeld einsparen möchten. Die Tarifbedingungen im deutschen Nahverkehr

⁴ Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverband zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (2017); https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/12/06/vzbv_stellungnahme_bahngastrechteverordnung.pdf

sind in keinster Weise konsistent, widersprechen sich häufig und tragen in erheblichen Maße dazu bei, dass willige Kund:innen unabsichtlich ein falsches Ticket kaufen und somit zu Graufahrern werden. Diesem Umstand muss der Gesetzgeber mit einer entsprechenden Anpassung Rechnung tragen und nicht allein auf die Kulanz der Verkehrsunternehmen setzen. Aus diesem Grund ist es auch notwendig, die Vorgabe in §6 (2) EVO, nach der ein EBE „mindestens jedoch 60 Euro“ betragen muss, um eine reduzierte Variante zu ergänzen für den Fall, dass ein grundsätzlich gültiges, jedoch nicht genau passendes Ticket vorgezeigt werden kann.

Ebenfalls kritisch zu sehen ist die Vorgabe nach §6 (4) Punkt 3 EVO. Demnach sind Reisende, die keine Möglichkeit hatten einen Fahrausweis online zu kaufen, von einem EBE ausgenommen, sofern der Fahrkartenkauf an Schaltern und Automaten ebenfalls nicht möglich war. Die Formulierung, wonach „keine Möglichkeit bestanden hat, online einen Fahrausweis zu kaufen“ ist sehr unspezifisch und öffnet Tür und Tor für Missverständnisse, aber auch Missbrauch. So ist die Frage, ob der Besitz eines Smartphones oder eines anderen internetfähigen Endgerätes bereits als Möglichkeit zu werten ist, ein digitales Ticket zu erwerben. Mit dieser Regelung wird die Verantwortung, den Fahrkartenerwerb am Abfahrtsort sicherzustellen, von den Unternehmen an die Kunden weitergegeben. Sollte sie beibehalten werden, würde eine detaillierte Regelung, was als „Möglichkeit“ zu sehen ist, notwendig werden. Dies erscheint weder abschließend möglich noch praktikabel. Aus diesem Grund ist dieser Punkt zu streichen.

Die Regelungen zum erhöhten Beförderungsentgelt bedürfen einer Überarbeitung, um Graufahrer nicht auf eine Stufe mit Schwarzfahrern zu stellen. Die häufig nur theoretisch bestehende Möglichkeit zum Erwerb eines Onlinetickets darf nicht zur Ausstellung eines EBE führen.

5. DYNAMISCHER HÖCHSTBETRAG FÜR NUTZUNG ANDERER VERKEHRSMITTEL

Die Erhöhung des Aufwandsersatzes nach §12(2) EVO von 80 auf 120 Euro wird grundsätzlich begrüßt. Dieser Betrag ist seit 2009 nicht angepasst worden und berücksichtigt nicht mehr die realen Kosten, die zum Beispiel bei der Taxinutzung entstehen. Jedoch erscheint nicht nur aufgrund der derzeitigen starken Inflation, den bereits durchgeführten beziehungsweise geplanten Erhöhungen der Taxitarife und den für die kommenden Jahre zu erwartenden allgemeinen Preissteigerungen ein fester Betrag für den Aufwandsersatz als nicht mehr zeitgemäß. Vielmehr sollte eine Anpassungsklausel eingeführt werden, die den Betrag regelmäßig um die allgemeine Preissteigerungsrate erhöht. Es ist aus Fahrgastsicht nicht nachvollziehbar, dass die Verkehrsunternehmen regelmäßig mit dem Verweis auf höhere Kosten ihre Ticketpreise anheben, die den Fahrgästen zustehenden Aufwendungen jedoch nicht angepasst werden. 120 Euro erscheinen im Vergleich zu den bisher geltenden 80 Euro als viel, jedoch reicht dieser Betrag, je nachdem, wo Fahrgäste stranden, schon heute oftmals nicht aus. Ohne eine festgeschriebene Dynamisierung wird der reale Kaufkraftverlust die Situation weiter verschlechtern.

Der Höchstbetrag für den Aufwandsersatz bei der Nutzung anderer Verkehrsmittel muss regelmäßig an die Inflation angepasst werden.

6. HÖHERE GEWALT TRANSPARENT MACHEN

Die Einführung einer Höheren Gewalt wird die rechtliche Situation der Reisenden künftig nachhaltig negativ beeinflussen. Umso wichtiger ist es, dass die Umsetzung der europäischen Vorgabe in nationales Recht so präzise wie möglich ist und keinen Interpretationsspielraum zulässt. Die in §13(3) EVO gewählten Formulierungen einer „rechtzeitigen“ Unterrichtung und einer „offensichtlichen“ Ursache entsprechen diesem in keinster Weise. Vielmehr wurden hier unbestimmte Rechtsbegriffe gewählt, die im Zweifelsfall zum Nachteil der Reisenden gereichen werden. Es ist nach dem Verordnungsvorschlag sowohl unklar, bis wann Eisenbahnverkehrsunternehmen die Reisenden im Falle einer Höheren Gewalt darüber informiert haben müssen, um sich darauf berufen zu können, noch wie diese Information stattfinden muss. Dass Besitzer eines Onlinetickets auch online informiert werden erscheint naheliegend, lässt jedoch diejenigen, die ein analoges Ticket gekauft haben, außen vor. Zudem ist es Reisenden nicht zumutbar selbst zu erkennen, ob ein Fall höherer Gewalt vorliegt, er also „offensichtlich“ ist. Bei beiden Punkten ist eine Präzisierung notwendig, die einerseits einen definierten zeitlichen Bezug für die Fahrgastinformation im Falle Höhere Gewalt festlegt und andererseits Eisenbahnverkehrsunternehmen verpflichtet, für jeden Fall Höherer Gewalt eine detaillierte Begründung vorzulegen. Diese muss öffentlich und einfach zugänglich sein.

Die Geltendmachung Höherer Gewalt muss eingeschränkt und für die Reisenden transparent gemacht werden.

7. HINWEIS AUF SCHLICHTUNG ERHALTEN

Die geplante Streichung des §11(3) EVO alt, wonach Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Beantwortung einer Beschwerde wegen der Nichtbeachtung von Fahrgastrechten auf die Möglichkeit der Schlichtung hinzuweisen und die Adressen geeigneter Verbraucherschlichtungsstellen mitzuteilen hat, ist inhaltlich nachvollziehbar, hinsichtlich der Begründung im Referentenentwurf jedoch kritisch zusehen. Durch §37 des Gesetzes über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz - VSBG) bleibt diese Pflicht für EVU auch künftig bestehen. Die Begründung zum Referentenentwurf spiegelt dies aber nicht wieder. Um deutlich zu machen, dass die EVO auch künftig im Fall einer nicht beigelegten Streitigkeit zwischen Unternehmen und Reisenden auf zuständige Verbraucherschlichtungsstellen verweisen müssen, sollte auf das VSBG verwiesen werden.

Eisenbahnverkehrsunternehmen müssen auch künftig verpflichtet werden, Kund:innen im Beschwerdefall auf die Möglichkeit der Schlichtung und geeignete Verbraucherschlichtungsstellen hinzuweisen.