

Zulässigkeit des vzbv - Umsetzungs- vorschlages zur Ver- schärfung der EU- Fahrgastrechte

Datum: 24.02.2023

Anlass: Prüfauftrag zur Verschärfung der EU-Fahrgastrechte durch Bundesgesetz

*"Das Recht hat nämlich kein Daseyn für sich,
sein Wesen ist vielmehr das Leben der Menschen selbst,
von einer besonderen Seite angesehen."
Savigny*

1 Management-Summary

Der Verbraucherverband Bundeszentrale e.V. (vzbv) hat Rödl & Partner beauftragt zu prüfen, ob der vom vzbv entwickelte Umsetzungsvorschlag, zur der Fahrgastrechteverordnung, mit der Verordnung (EU) 2021/782 vereinbar ist. Der Vorschlag sieht vor, Entschädigungen von Zugverspätungen bereits ab 30 Minuten in Form eines 10- Euro-Reisegutscheins zu kompensieren, wobei die Regelung auf die Dauer der Infrastrukturinstandhaltungsmaßnahmen (bis voraussichtlich 2030) befristet sein kann.

Der Umsetzungsvorschlag des vzbv steht mit der Verordnung (EU) 2021/782 im Einklang. Hierfür sprechen folgende Argumente: Der vzbv Umsetzungsvorschlag fördert den Zweck der Verordnung und ist damit vom Grundsatz des **effet utile** gedeckt. Nach dem Grundsatz des effet utile, ist das europäische Gemeinschaftsrecht so auszulegen ist, dass es möglichst optimal Wirkungskraft zugunsten des Zwecks des Gemeinschaftsrechtsakts entfaltet. Die in den Erwägungsgründen genannten Zwecke der VO (EU) 2021/782, die ganz generell den Ausbau des Verbraucherschutzes der Fahrgäste zum Ziel hat, können durch eine Verschärfung der Fahrgastrechte erreicht werden:

- **Schutz der Nutzer:innen als unterlegene Vertragspartei (Erwägungsgrund 2):** Verbraucher:innen werden für Zugverspätungen entschädigt, sie müssen nicht das volle Beförderungsentgelt für eine mangelhafte Leistung zahlen.
- **Verbesserung der Qualität des Schienenpersonenverkehrs (Erwägungsgrund 2):** Durch eine Verschärfung der Fahrgastrechte wird ein verstärkter Anreiz zur Vermeidung von Verspätungen zwischen 30 und 60 Minuten geschaffen.
- **Anteil der Eisenbahn im europäischen Verkehr erhöhen (Erwägungsgrund 2), durch Anreizsystem begünstigter Entschädigungsrechte (Erwägungsgrund 35):** Gegenüber den Fluggastrechten, nach denen erst eine Verspätung von 4 Stunden entschädigt wird, wird durch eine Verschärfung der Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr ein Anreiz zur Pünktlichkeit und damit Attraktivität des Eisenbahnverkehrs geschaffen. Dies bindet letztlich Kunden:innen und macht für Neukunden:innen die Verkehrsform zu einer attraktiven Alternative zu besonders umweltschädlichen innereuropäischen Kurzstreckenflügen.
- **Vereinfachung des Entschädigungsverfahrens (Erwägungsgrund 38):** Der Zweck zur Vereinfachung des Entschädigungsverfahrens wird auch durch die Ausstellung von 10-Euro-Reisegutscheinen erreicht. Es handelt sich zwar nicht um ein prozentuales Erstattungsverfahren, kann aber in gleicher Weise pauschal angewendet und ggf. durch einen Algorithmus ermittelt werden. Der verwaltungstechnische Aufwand für die Eisenbahnunternehmen hält sich in Grenzen.

Der Wortlaut lässt auch eine weitgreifende Entschädigungsregelung durch den nationalen Gesetzgeber zu, denn die VO (EU) 2021/782 enthält nur eine nichtvollharmonisierende Regelung der Mindestentschädigung. Dies wird ebenso in der Literatur zur Vorgängerregelung (VO (EG) Nr. 1371/2007) angenommen.

Die Verordnungssystematik eröffnet ebenfalls einen nationalen Gestaltungsspielraum. Verschiedene Regelungen ermöglichen ein Abweichen von der VO EU Nr. 2021/782, in Bezug auf Art. 19, der die Fahrgastrechte regelt, wird diese Öffnung insbesondere durch Anhang I Titel IV Kapitel II Art. 32 gewährt aber auch an anderer Stelle finden sich sog. opt-out-Regelungen. Hiergegen wird zum Teil geltend gemacht, dass die Verspätungsregelungen einen abschließenden Charakter hätten.

2 Detailprüfung

Zu prüfen ist, ob eine Ausweitung der Fahrgastrechte mit dem europäischen Recht im Einklang steht. Die Verordnung (EU) 2021/782 gilt als europäisches Sekundärrecht unmittelbar. Nationale Umsetzungsregelungen sind nur zulässig, wenn die Verordnung einen Gestaltungsspielraum zulässt und die Umsetzung inhaltlich von der europäischen gedeckt ist. Hierfür ist die Verordnung auszulegen.

2.1 AUSLEGUNG DER VORSCHRIFT

Die Entschädigungsrechte der Fahrgäste bei Verspätungen von über 60 Minuten beruhen auf der Verordnung (EU) 2021/782¹ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr. Artikel 19 Abs. 1 regelt,

(...) dass ein Fahrgast, ohne das Recht auf Beförderung zu verlieren, bei Verspätungen Anspruch auf eine Entschädigung durch das Eisenbahnunternehmen hat, wenn er zwischen dem auf der Fahrkarte oder Durchgangsfahrkarte angegebenen Abfahrts- und Zielort eine Verspätung erleidet, für die keine Fahrpreiserstattung nach Artikel 18 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. (...)*

Verordnungen der EU sind als Sekundärrecht ab dem Tag ihres Inkrafttretens unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedsstaaten der EU, Art. 288 AEUV². Einer Umsetzung in nationales Recht bedürfen sie grundsätzlich nicht. Modifikationen im Sinne von nationalrechtlichen Verschärfungen sind unter Umständen möglich.

Aus der unmittelbaren Geltung des EU-Sekundärrechts folgt zunächst ein Anwendungsvorrang desselben vor nationalem Recht.³ Kollidierendes mitgliedstaatliches Recht wird unanwendbar, verliert jedoch nicht seine Gültigkeit.⁴ Bei der direkten Kollision ordnen Unionsrecht und mitgliedstaatliches Recht einander widersprechende Rechtsfolgen an, bei der indirekten Kollision verhindert mitgliedstaatliches Recht (z. B. Verfahrensrecht) die wirksame Anwendung von EU-Recht.⁵ In beiden Fällen sperrt das EU-Recht nicht nur bestehendes nationales Recht, sondern hindert auch neu zu schaffendes nationales Recht, Wirksamkeit zu entfalten.

Entscheidend für die Auslegung der o.a. Rechtsnorm ist daher, ob bei Verschärfung der Entschädigungsregelungen durch den deutschen Gesetzgeber ein solcher Kollisionsfall droht oder nicht. Maßgeblich ist dabei, ob die VO (EU) 2021/782 eine Vollharmonisierung der Entschädigungsregelungen für Eisenbahnkunden:innen im Verspätungsfall in der EU normiert oder ob nur Mindestvorgaben zur Etablierung eines minimalen Schutzniveaus der Verbraucher:innen geregelt werden sollte. Dazu ist die Vorschrift auszulegen. Die Auslegung orientiert sich dabei an der Methodenlehre Savignys⁶:

1. Grammatikalische Auslegung (Wortlaut)
2. Systematische Auslegung (Gesetzessystematik)
3. Historische Auslegung (echter oder vermeintlicher Wille des historischen Gesetzgebers)
4. Teleologische Auslegung (Sinn und Zweck der Norm)

2.2 GRAMMATIKALISCHE AUSLEGUNG

Art. 19 VO (EU) 2021/782 enthält seinem **Wortlaut** nach eine „**Mindestentschädigung**“. Der Wortlaut der „Mindestentschädigung“ zeigt damit eine Modifikationsmöglichkeit in der Form auf, dass weitergehende Entschädigungen gewährt werden könnten, also keine Vollharmonisierung durch den europäischen Ordnungsgeber angestrebt wurde. Anderenfalls wäre das Wort der „Mindest“-entschädigung überflüssig. Die Regelung würde nämlich, sofern sie keinen Ausgestaltungsraum zulassen sollte, wie

¹ Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung), ABl. L 172 vom 17.5.2021, S. 1 ff.

² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 S. 47 ff.

³ Ruffert in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl., Art. 1 Rn. 16.

⁴ Ruffert in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl., Art. 1 Rn. 18.

⁵ Ruffert in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl., Art. 1 Rn. 22.

⁶ Friedrich Carl von Savigny, System des heutigen Römischen Rechts, Band 1, Berlin 1840, § 33, A: Auslegung der Gesetze; S. 213, f.

folgt lauten: „Die Entschädigung beträgt (...)“. Bei dem Wortlaut der Mindestentschädigung handelt es sich auch nicht um eine Ungenauigkeit aufgrund der Übersetzung, denn die englische Fassung lautet: „The minimum compensation for delays shall be as follows“. Die französische Übersetzung lautet: „Les indemnisations minimales pour cause de retard sont les suivantes“. Gemäß dieser Auslegung des Begriffs „Mindestentschädigung“ liegt kein Kollisionsfall vor, wenn der nationale Gesetzgeber weitergehende Entschädigungsregelungen beschließt.

Trotz der Annahme der Eröffnung einer Modifikationsmöglichkeit bleibt auslegungsbedürftig, ob sich der Ausgestaltungsspielraum in Form der Mindestentschädigung ausschließlich auf den prozentualen Wert (Höhe = das „Wie“ der Entschädigung) bezieht oder auf die Zeitangabe der Verspätung (das „Ob“ der Entschädigung) oder auf beides. Letzteres würde bedeuten, dass ggf. eine nationale Regelung sowohl einen prozentual höheren Erstattungsanteil (derzeit ab 25% des Kaufpreises) vorschreiben könnte als auch einen Erstattungsanspruch bei einer geringeren Verspätung als 60 Minuten. Zwar könnte argumentiert werden, dass die Mindestentschädigung im alltäglichen Sprachgebrauch nur die Höhe erfasst, jedoch beinhaltet der Wortlaut des Art. 19 der Verordnung (EU) 2021/782 dahingehend keine explizite Einschränkung. Anderenfalls hätte diese Einschränkung im Wortlaut stärkeren Ausdruck finden müssen. Denn sofern ausschließlich Entschädigungsleistung ab 60 Minuten zulässig sein sollten, wäre durch die Satzstellung eine solche Konkretisierung möglich. Indem aber das Wort der Mindestentschädigung vor den Varianten a) und b) steht, zeigt sich, der Bezug auf beide Teile (Höhe und Zeitangabe).

2.3 SYSTEMATISCHE AUSLEGUNG

Gemäß dem Wortlaut sind verschärfende Fahrgastrechte möglich. Bei der Verordnungssystematik zeigt sich hingegen ein differenziertes Bild.

Die VO (EU) 2021/782 trifft umfassende Regelungen zu Entschädigungen. Diese Regelungen beziehen sich nicht nur auf das „Ob“ der Entschädigung und ihre Höhe, sondern auch auf das Entschädigungsverfahren. Der europäische Ordnungsgeber hat darüber hinaus erkannt, dass Verspätungen unter 60 Minuten ebenfalls erstattungsfähig sein können, hat aber nur Regelungen für Zeitkarteninhaber getroffen

Darüber hinaus ermöglicht zwar Art. 7 Abs. 2 VO (EU) 2021/782 nur, dass die Eisenbahnunternehmen, Reiseveranstalter oder Fahrkartenverkäufer Vertragsbedingungen anbieten können, die für den Fahrgast günstiger sind als die in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen. So dass daraus geschlossen werden könnte, dass allein den Unternehmen verbraucherfreundlichere Regelungen vorbehalten bleiben.⁷ Jedoch weicht die Verordnung von dieser Regelung selbst mehrfach ab, in dem weitergehende nationale Rechtsvorschriften explizit für anwendbar erklärt bzw. entsprechende „Verschärfungen“ zugelassen werden, siehe etwa Art. 13 der Verordnung.

Zwar liegt eine solche Anwendbarkeitsregelung für Kapitel IV oder Artikel 19 VO (EU) 2021/782 nicht explizit vor, jedoch wird dem Fahrgast unter bestimmten Umständen („...dass die Reise wegen Ausfall, Verspätung oder Versäumnis des Anschlusses nicht am selben Tag fortgesetzt werden...“) bereits unterhalb des Zeitraums von 60 Minuten ein Anspruch gewährt, vgl. Anhang I Titel IV Kapitel II Art. 32 Abs. 1 der Verordnung.⁸ Ebenso eröffnet Anhang I Titel IV Kapitel II Art. 32 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, für Schadensersatz Regelungen nach Landesrecht zu treffen.

⁷ Anmerkung: In diesem Zusammenhang zeigt der europäische Ländervergleich, dass in Frankreich bei Verspätungen verschiedener Züge Entschädigungsleistungen in Form eines Gutscheins bei Verspätungen zwischen 30 und 60 Minuten ausgegeben werden. Diese Entschädigungsleistung beruht auf wohl auf einer Unternehmensregel des Eisenbahnbetreibers. - [Zugverspätung und -erstattung SNCF | DE sncf-connect.com OUI](https://www.zugverspätung-und-erstattung-sncf.de/sncf-connect.com/OUI) - zuletzt aufgerufen am 13.02.2023. Weitergehende Entschädigungsregelungen auf Grund nationalen Gesetzes konnten insgesamt nicht festgestellt werden.

⁸ Staudinger: Zweifelsfragen der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 10. 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (EuZW 2008, 751, 753. Anderer Ansicht: Schmidt, RRa 2008, 154 ff. Die Vorschriften, auf die sich Staudinger in seiner Analyse der Verordnung 1371/2207 bezieht, sind in deren Neufassung durch die VO (EU)2921/782 unverändert geblieben.

Des Weiteren kann der nationale Gesetzgeber nach Art. 2 Abs. 4 der Verordnung von bestimmten „opt-out“-Regelungen Gebrauch machen,⁹ diese betreffen explizit den hier in Rede stehenden Art. 19 zur Fahrgastentschädigung. Der nationale Gesetzgeber kann also grundsätzlich dafür optieren, von bestimmten Norminhalten, insbesondere auch bzgl. der Verspätungsentschädigungen (zeitlich beschränkt) abzuweichen.

Dies alles spricht dafür, dass der europäische Normsetzungsgeber gerade keine abschließende Verbindlichkeit einer 60-Minuten-Grenze kodifizieren wollte, auch nicht mit Blick auf „verschärfende“ nationale Gesetzgebung.

2.4 HISTORISCHE AUSLEGUNG

Die Überlegungen des **historischen Gesetzgebers** lassen sich mit Bezug auf Art. 19 Abs. 1 der Verordnung nicht hinreichend ermitteln. Dass allerdings die Fassung der vorhergehenden Fahrgastrechte-Verordnung wortgleich übernommen wurde, lässt den Schluss zu, dass die hier untersuchte Fragestellung zumindest für aktuelle Verordnung keine Rolle gespielt hat.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Vorgänger-Verordnung (EU) 1371/2007¹⁰ wurde hingegen im Europäischen Rat argumentiert, dass für eine nationale Regelungsmöglichkeit zur Verschärfung der Entschädigungsregelungen sowohl hinsichtlich ihrer Höhe als auch bei einer Verspätung unter 60 Minuten kein Raum bestehen solle.¹¹ Bei einer historischen Auslegung wird man also von der Wirkung einer Vollharmonisierung der Verordnung ausgehen müssen.

2.5 TELEOLOGISCHE AUSLEGUNG (SINN UND ZWECK DER VORSCHRIFT)

Bei einer Betrachtung der Verordnung nach ihrem **Sinn und Zweck** ist eine Annahme einer fortbestehenden Regelungsmacht der Mitgliedstaaten, weitergehende Rechte des Fahrgastes festzuschreiben gut möglich.

In den Erwägungsgründen Nr. 2 (Nutzerrechte schützen zur Steigerung Verkehrsanteil Eisenbahnverkehr), 3 (weitere Verbesserungen für Fahrgäste notwendig), 4 (Fahrgast ist strukturell die schwächere Partei), 14 (Stärkung Fahrgäste sowohl im inländischen als auch im internationalen Verkehr) werden die wesentlichen Regelungsgründe einer Fahrgastrechte-Verordnung aufgeführt: Insgesamt sollen die Rechte der Fahrgäste verbessert werden. Würden „ambitioniertere“ Gesetzgeber als der europäische an der Weiterentwicklung von Fahrgastrechten gehindert, würde diese im Ergebnis ihrer Effektivität beraubt werden. Es kann gut argumentiert werden, dass der **Grundsatz des effet utile**¹² aber gerade im Rahmen einer Auslegung nach Sinn und Zweck gebieten würde, die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts hin zum erkannten Regelungsziel zu fördern. Dem denkbaren Gegenargument, dass Eisenbahnunternehmen sich nicht auf divergierende nationale Regelungen einstellen sollen müssen ist schon dadurch entkräftet, dass – wie o.a. – bereits heute eine Vielzahl von nationalrechtlichen Abweichungsregelungen, auch bei Verspätungsentschädigungen, möglich sind, der Grundsatz der Vollharmonisierung also bereits bei der Normsetzung offenbar keinen Widerklang gefunden haben kann.

Es kann auch nicht zwingend auf einen drohenden Wettbewerbsnachteil abgestellt werden, der zu einer statischen Untergrenze von 60 Minuten zwingen würde, etwa weil in Erwägungsgrund 5 u.a. die Sicherstellung gleicher Ausgangsbedingungen für die Eisenbahnunternehmen erwähnt. Denn dass innerhalb des Binnenmarkts heute unterschiedlichen Haftungsregeln existieren (s.o.), öffnet eine realistische Perspektive darauf, wo in der Gemeinschaft Wettbewerb im Personenverkehr mit Eisenbahnen existiert,

⁹ Sofern der entsprechende Mitgliedsstaat bereits die entsprechende opt-out-Regelung der Vorgänger-Verordnung an gleicher Stelle in Anspruch genommen haben sollte, was im Falle Deutschlands nicht der Fall war.

¹⁰ 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 vom 3.1.2007, S. 14 ff.

¹¹ Staudinger: Zweifelsfragen der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 10. 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (EuZW 2008, 751, 753).

¹²Mayer in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, 77. EL September 2022, Art. 19 Rn. 57.

nämlich im nationalen Verkehr, dort dann durchgeführt von Eisenbahnunternehmen aus dem gesamten Binnenmarkt. Ein „Mehr an Fahrgastrechten“ schafft dann einen lokal abgegrenzten Markt, auf dem alle Anbieter von Beförderungsleistungen aus dem europäischen In- wie Ausland denselben Regeln unterworfen sind.¹³

Schließlich ist auf den Anlass der Novellierung der „alten“ Fahrgastrechte-Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 abzustellen: Der gesetzgeberische Wunsch nach weitergehender verkehrsträgerübergreifender Harmonisierung der europäischen Verbraucherschutzrechte, auch um den modal-split-Anteil des Eisenbahnverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen durch höhere Attraktivität für die Fahrgäste und den Abbau effektiver Benachteiligungen gegenüber anderen Reiseformen zu steigern. Zum Vergleich dient dabei die Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004.¹⁴ Der europäische Gesetzgeber sanktioniert tatbestandlich im Luftverkehr durch verschiedene Rechtsfolgen unter anderem „große“ Abflugverspätungen sowie Annullierungen (Art. 5 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004). Mitgliedsstaaten können jedoch dieses Schutzniveau anheben, was mittelbar aus Art. 12 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 folgt, etwa indem in seinem Landesrecht ein ausführendes Luftfahrtunternehmen bereits unterhalb der Schwelle einer „großen“ Abflugverspätung dazu verpflichtet, konkreten oder pauschalen Schadensersatz zu leisten. Ein Verbot für den nationalen Gesetzgeber, ebenfalls im Sinne des Verbraucherschutzes höhere Schutzniveaus gesetzlich zu regeln würde effektiv eine Schlechterstellung des Eisenbahnkunden gegenüber dem Passagier im Luftverkehr bedeuten können, was gemäß der Erwägungsgründe 2 und 35 jedoch explizit nicht gewollt ist. Nach den Erwägungen des Ordnungsgebers sollen der Verkehrsanteil der Eisenbahn u.a. durch attraktive Fahrgastrechte gestärkt werden.

2.6 ZWISCHENFAZIT

Die Ausweitung der Fahrgastrechte steht mit dem europäischen Recht im Einklang. Die Verordnung (EU) 2021/782 stellt keine abschließende Regelung dar, so dass ein nationaler Gestaltungsspielraum eröffnet ist. Dies folgt aus der Auslegung des Art. 19 VO (EU) 2021/782 unter Berücksichtigung der rechtlich anerkannten Auslegungsmethoden.

Die Wortlautauslegung ergibt, dass die Verspätungsregelung der Verordnung nur eine Mindestvorgabe darstellt, die vom Gesetzgeber „verschärft“ werden kann, etwa durch die Absenkung der Verspätungsschwelle auf 30 Minuten. Auch bei der systematischen Auslegung überwiegen die Argumente, die einen nationalen Gestaltungsspielraum eröffnen. Aus einer Gesamtbetrachtung der Verordnung spricht Einiges für eine Zulässigkeit einer Öffnung für den nationalen Gesetzgeber, die Gegenargumente sind überwiegend historischen Ursprungs. Sinn und Zweck der Norm der Verordnung erlauben insbesondere durch Bezug auf die Erwägungsgründe weitere nationale Fortschritte beim Verbraucherschutz im Bereich des Personenverkehrs mit Eisenbahnen. Insgesamt gibt es gut vertretbare Argumente für ein Vorgehen im Sinne des vzbv.

2.7 GUTSCHEINE ALS ENTSCHÄDIGUNG

Hinsichtlich der Gutscheinelösung für Verspätungen von über 30 Minuten ist anzumerken, dass diese zwar nicht unmittelbar in der Systematik der VO (EU) 2021/782 angelegt sind. Art. 19 Abs. 3 VO (EU) 2021/782 sieht eine prozentuale Fahrpreiserstattung vor, so auch Erwägungsgrund 33.

Eine solche prozentuale Entschädigung berücksichtigt, dass Fahrkarten für dieselbe Strecke zu sehr unterschiedlichen Preisen erworben werden können. Eine pauschale Entschädigung in Höhe eines 10-EUR-Reisegutscheins könnte aber solche Kunden:innen übervorteilen, die ihre Fahrkarte sehr günstig erworben haben. Insgesamt wurde mit der Entschädigung in der VO (EU) 2021/782 eine verbraucher-

¹³ Staudinger: Zweifelsfragen der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 10. 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (EuZW 2008, 751, 753).

¹⁴ Verordnung (EG) 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleich 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 vom 17.2.2004, S. 1 ff.

schützende Regelung eingeführt, die aber auch die Eisenbahnunternehmen vor einer finanziellen Über-
vorteilung einzelner Kunden:innen schützt.

Durch die explizite Erwähnung eines Entschädigungssystems mittels prozentualen Anteils am Fahrkar-
tenpreis in Erwägungsgrund 33 („Bei Verspätungen von Schienenpersonenverkehrsdiensten sollten die
Eisenbahnunternehmen den Fahrgästen eine Entschädigung in Höhe eines prozentualen Anteils des
Fahrpreises leisten.“) scheint zunächst ein prozentualer Ansatz etabliert. Allerdings sieht bereits Art. 19
der Verordnung in Absatz 8 in den Sätzen 2 und 3 auch pauschale Beträge als Deckelung nach unten
vor:

*„Die Eisenbahnunternehmen dürfen Mindestbeträge festlegen, unterhalb deren keine Entschä-
digungszahlungen vorgenommen werden. Dieser Mindestbetrag darf höchstens 4 EUR pro
Fahrkarte betragen.“*

Allerdings wird durch eine strenge Auslegung verkannt, dass der Erwägungsgrund 38 explizit die Ver-
einfachung des Entschädigungsverfahrens zum Ziel der Verordnung erklärt. Eine solche Vereinfachung
kann nicht nur durch eine prozentuale Erstattung der Fahrkartenpreise erreicht werden, sondern auch
durch die pauschale Ausgabe eines 10-Euro-Reisegutscheins. Ebenfalls bei einer Ausgabe dieser Gut-
scheine, kann der Erstattungsanspruch ohne Weiteres und ggf. sogar durch einen Algorithmus ermittelt
werden. Eine Vereinfachung im Sinne der Verwaltung der Entschädigungen ist daher auch durch pau-
schale Reisegutscheine gewahrt.

Vor einer Übervorteilung der Kunden:innen wird der Eisenbahnbetreiber ebenfalls geschützt, denn der
Reisegutschein kommt dem Wert einer Barauszahlung nicht gleich. Die Kunden:innen werden im Sys-
tem des Eisenbahnverkehrs gehalten. Bei Betrachtung der derzeitigen Fahrkartenpreise ist ebenfalls
anzunehmen, dass ein wirtschaftlicher Vorteil beim Eisenbahnunternehmen auch unter Verwendung des
10-Euro-Reisegutscheins verbleibt.

Mit den gleichen Auslegungsmethoden wie oben ist damit ein pauschaler Entschädigungsansatz nicht
ausgeschlossen, sondern gut vertretbar. Auch hier lässt sich vertreten, dass aus dem Rechtsgedanken des
effet utile praktikable Abwicklungsmethoden für die Entschädigungszahlungen zulässig sind, um insge-
samt dem Ziel der Stärkung der gemeinschaftlichen Fahrgastrechte auch im Wege einzelstaatlichen
gesetzgeberischen Vorgehens zu genügen.

2.8 GESAMTFAZIT

Insgesamt erscheint der Ansatz einer im Rahmen nationaler Gesetzgebung vorzunehmenden Verschär-
fung der Regelungen über Verspätungsentschädigungen gut vertretbar, weil eine Kollision mit vorrangig-
em EU-Recht nicht droht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich auch für eine gegenteilige Aus-
legung Argumente finden lassen.

Ebenfalls der Einsatz von 10-Euro-Gutscheinen als Entschädigung für Verspätungen unterhalb von 60
Minuten ist von dem Zweck der Verordnung, der Vereinfachung des Entschädigungsverfahrens gedeckt.

Da die Frage nach dem Vorliegen eines Kollisionstatbestandes eine grundsätzliche ist, können bestimmte
Formulierungen des nationalen Rechts keinen Einfluss auf die Auslegung des Art. 19 Abs. 1 der EU-
Verordnung haben. Entweder ist dem nationalen Gesetzgeber der Weg zu einer individuellen Verschär-
fung des europäischen Rechts eröffnet oder nicht. Gleiches gilt für eine eventuelle Beschränkung oder
Befristung des rechtlichen Anspruchs auf den Zeitraum der Infrastrukturinstandhaltungsmaßnahmen
(voraussichtliches Ende der Sanierungsmaßnahmen 2030).

Berlin, den 24.02.2023

Oliver Ronnisch
Rechtsanwalt

Ricarda Bans
Rechtsanwältin