

STARKE PASSAGIERRECHTE FÜR SICHERE MULTIMODALE REISEN

Position des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über Fahr- beziehungsweise Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen (COM(2023) 752 final)

26. Februar 2024

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Mobilität und Reisen

mobilitaet@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
I. ZUSAMMENFASSUNG	4
II. EINLEITUNG	6
III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	6
1. Erstattung und anderweitige Beförderung	6
2. Ausgleichsleistungen	7
3. Dienstqualitätsnormen	9
4. Konkretisierung der Hilfeleistung	9
5. Einheitliches Formular	10
6. Reiseinformationen	11
7. Berichterstattung	12

VERBRAUCHERRELEVANZ

Verbraucher:innen, die auf ihren Reisen lediglich ein Verkehrsmittel nutzen, genießen durch die einzelnen europäischen Fahr- und Fluggastrechte derzeit ein gutes Schutzniveau. Fallen Flüge oder Züge aus, werden Anschlüsse verpasst oder kommt es zu großen Verspätungen, können sich Reisende auf verschiedene Rechte berufen.

Sind Verbraucher:innen multimodal unterwegs, nutzen sie auf ihrer Reise also zwei oder mehr verschiedene Verkehrsmittel von mindestens zwei unterschiedlichen Anbietern, besteht dieser Schutz nicht oder ist deutlich eingeschränkt. Ein Grund dafür ist, dass Reisende aktuell keine wirklich multimodalen Fahrkarten kaufen können, sondern getrennte Beförderungsverträge für die einzelnen Verkehrsdienste erwerben müssen. Wird während der Reise ein Anschluss verpasst, weil ein vorangegangenes Verkehrsmittel verspätet ist, bestehen in der Regel keine Entschädigungs- oder Erstattungsansprüche. Zudem müssen sich die Reisenden in diesen Fällen allein um einen Weiter- oder Rücktransport kümmern und diesen regelmäßig selbst bezahlen.

Die Regelungslücken, die sich aus den aktuell getrennten rechtlichen Regelungen ergeben, müssen geschlossen werden. Denn im multimodalen Reisen liegt ein Schlüssel für die stärkere Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Dies ist aus verbraucher-, verkehrs- und klimapolitischer Sicht notwendig ist. Können sich Verbraucher:innen nicht auf durchgehende Rechte entlang der gesamten Reisekette verlassen, entscheiden sie sich im Zweifel gegen den öffentlichen Verkehr.

I. ZUSAMMENFASSUNG

Einfach zu buchende multimodale Fahrkarten mit starken und durchgehenden Rechten sind für Fahrgäste essentiell, wenn sie auf einer Reise zwei oder mehr Verkehrsmittel nutzen wollen. Da öffentliche Verkehrsmittel für viele Verbraucher:innen die wichtigste und oftmals auch einzige Mobilitätsoption darstellen, muss eine Verordnung zu multimodalen Reisen die Fahrgäste ins Zentrum der Regulierung rücken. Ziel einer Verordnung über Flug- beziehungsweise Fahrgastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen muss deshalb sein, sowohl die Rechte multimodal Reisender in Störungsfällen zu stärken als auch die tatsächliche Verfügbarkeit multimodaler Fahrkarten zu erhöhen. In dieser Hinsicht bleibt der vorgelegte Vorschlag der Europäischen Kommission (COM(2023) 752 final¹) hinter den Erwartungen zurück.

Einzelne Regelungen des Verordnungsvorschlags würden eine kleine Verbesserung des Status quo darstellen und werden deshalb begrüßt. Dazu zählt die Verfügbarkeit von Informationen vor und während der Reise. Jedoch werden wichtige Bedürfnisse von Reisenden nur ungenügend berücksichtigt. Der Vorschlag schafft keine Anreize, das Angebot echter multimodaler Fahrkarten mit durchgehenden Rechten zu verbessern. Zudem werden in den verschiedenen Kategorien multimodaler Tickets kaum Verbesserungen der Passagierrechte in der gesamten Reisekette erzielt. Bei „kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen“ handelt es sich um getrennte Beförderungsverträge, die von einem Beförderer oder Vermittler auf eigene Initiative kombiniert werden. Diese Kategorie würde keine Vorteile für Verbraucher:innen bedeuten. Denn nach dem Verordnungsvorschlag dürften Beförderer und Vermittler durch einen Haftungsausschluss Passagierrechte abwehren. Kombinierte multimodale Tickets müssen aus Verbrauchersicht bei verpassten Anschlüssen mindestens einen Schutz in Form von Hilfeleistungen und Ersatzbeförderung bieten. Ohne diese aus Verbrauchersicht zwingenden Veränderungen sollte die Kategorie „kombinierte multimodale Beförderungsausweise“ gar nicht eingeführt werden. Zudem fehlen Anreize zur Verbesserung der Qualität.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert:

- Der Haftungsausschluss bei „kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen“ muss ersatzlos gestrichen werden. Die Kategorie würde in der vorgeschlagenen Form keine Vorteile für Verbraucher:innen bedeuten. Reisende mit dieser Ticketart müssen im Schadensfall ein Recht auf anderweitige Beförderung und Hilfeleistungen haben.
- Bei verspäteter Ankunft am Endreiseziel müssen Reisende mit „einzigsten multimodalen Verträgen“ das Recht auf Ausgleichsleistungen/Entschädigungen für die gesamte Reiseverspätung erhalten. Die Höhe der Ausgleichsleistung/Entschädigung sollte sich nach dem Hauptbeförderungsmittel richten. Bei „kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen“ sollte das Recht auf Ausgleichsleistungen in Abhängigkeit von der Verspätung am finalen Ankunftsort sein.
- Als obligatorischer Bestandteil der Dienstqualitätsnormen sollte ein unabhängiges Qualitätsmonitoring zur Messung der Kundenzufriedenheit eingeführt werden. Eine neutrale Stelle sollte dafür ein standardisiertes Erhebungskonzept entwickeln – sowohl im Hinblick auf objektive Qualitätskriterien als auch in Bezug auf die subjektive Wahrnehmung von derzeitigen und potenziellen Reisenden.

¹ COM(2023) 752 final: Vorschlag für eine Verordnung über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0752>

- ❖ Die Angabe der geleisteten Erstattungs- und Entschädigungssumme sowie der eingereichten Fälle pro Kalenderjahr muss verpflichtender Bestandteil der Berichte zur Wahrung der Dienstqualitätsnormen werden.

Neben diesen Punkten sieht der Verbraucherzentrale Bundesverband bei weiteren Aspekten Nachbesserungsbedarf:

- ❖ Beförderer müssen Hilfeleistungen ab einer Verspätung von 30 Minuten anbieten. Bei Ausfall der Hilfeleistung müssen Beförderer gegenüber den nationalen Durchsetzungsstellen nachweisen, warum sie im Einzelfall keine Hilfeleistungen anbieten konnten.
- ❖ Die Einreichung von Anträgen auf Erstattungen und Ausgleichsleistungen mit dem neuen einheitlichen Formular muss einfach und verbraucherfreundlich sein. Beförderer und Vermittler müssen die notwendigen Informationen proaktiv anbieten. Sie müssen weiter verpflichtet werden, elektronische (E-Mail-Adresse) und physische Einreichungswege direkt mit dem Formular den Reisenden mitzuteilen. Die Umsetzung des „Antragsformulars“ soll sich nicht nur auf reine Download-Lösungen beschränken, sondern auch zeitgemäße Umsetzungen beispielsweise in Apps umfassen.
- ❖ Tarifliche Sonderbedingungen wie individuelle Rabattkarten müssen auch bei multimodalen Reisen von allen Beförderern und Vermittlern berücksichtigt werden.
- ❖ Nur kleine und Kleinstunternehmen innerhalb der Kategorie der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sollten von der Pflicht zur Bereitstellung von Echtzeitinformationen ausgenommen werden.
- ❖ Der Bericht gemäß Artikel 27 des Verordnungsvorschlags sollte nicht erst nach fünf, sondern bereits nach drei Jahren vorgelegt werden.

II. EINLEITUNG

Einfach buchen, einfach fahren und das mit starken Rechten – was bei Fahrten mit einem Verkehrsmittel oftmals möglich ist, ist bei multimodalen Reisen – also in der Kombination von mehreren Verkehrsmitteln – noch entfernte Realität. Das Fehlen von anbieter- und verkehrsmittelübergreifenden Informations- und Buchungsmöglichkeiten, der Mangel an Fahrkarten, die entlang der gesamten Reisekette Passagierrechte garantieren und klare und verbraucherfreundliche Erstattungs- und Entschädigungsregelungen bieten, machen Reisen mit mehreren Verkehrsmitteln und -anbietern derzeit wenig attraktiv. Dabei liegt in der stärkeren Vernetzung der verschiedenen öffentlichen Mobilitätsangebote ein Schlüssel für eine zukunftsfähige Verkehrs- und Klimapolitik.

Mit dem Vorschlag einer Verordnung über Fahr- beziehungsweise Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen² verfolgt die Europäische Kommission mehrere Ziele. So sollen die Rechte von Passagier:innen, die die Verkehrsträger wechseln, gewahrt und Regelungslücken geschlossen werden, die sich aus den bestehenden sektoralen Fahr- und Fluggastrechten ergeben. Im Endeffekt soll der Vorschlag die Entwicklung multimodaler Reisen unterstützen und die Wahlmöglichkeiten der Passagier:innen in Bezug auf Reiseoptionen verbessern. Dass die Europäische Kommission den Verordnungsvorschlag vorgelegt hat, begrüßt der vzbv ausdrücklich und dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme. Jedoch müssen sich die einzelnen Regelungsinhalte an den selbst formulierten Zielen messen lassen, um einen Mehrwert für die Reisenden zu schaffen.

III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. ERSTATTUNG UND ANDERWEITIGE BEFÖRDERUNG

Nutzer:innen eines einzigen multimodalen Vertrags haben im Fall eines verpassten Anschlusses gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags verschiedene Möglichkeiten. So können sie wählen, ob sie den vollen Beförderungspreis erstattet haben wollen (inklusive Rückfahrt zum Ausgangspunkt der Reise) oder ob sie die Reise zum nächstmöglichen beziehungsweise zu einem späteren Zeitpunkt fortsetzen wollen. Zudem stehen ihnen laut Vorschlag im Fall eines verpassten Anschlusses Hilfeleistungen wie Mahlzeiten und Erfrischungen oder die Unterbringung in einem Hotel zu, wenn die Reise nicht fortgesetzt werden kann.

Die Rechte von Passagier:innen, die im Rahmen eines kombinierten multimodalen Beförderungsausweises unterwegs sind, sind dagegen deutlich eingeschränkt. Zwar sieht der Verordnungsvorschlag laut Artikel 10 Absatz 1 vor, dass im Fall eines verpassten Anschlusses neben der Erstattung des vollen Fahrpreises auch eine Ausgleichsleistung in Höhe von 75 Prozent dieses Betrags durch den Beförderer oder Vermittler zu leisten ist. Diese eigentlich sehr begrüßenswerte Vorgabe wird jedoch durch die Einschränkung gemäß Artikel 10 Absatz 2 aufgehoben. Nach dieser sind weder Erstattung noch Ausgleichsleistung zu leisten, wenn die Passagier:innen eindeutig und nachweisbar vor dem Kauf informiert wurden, dass der kombinierte multimodale Beförderungsausweis aus getrennten Beförderungsverträgen besteht. In diesem Fall besteht kein Anspruch

² COM(2023) 752 final: Vorschlag für eine Verordnung über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0752>

auf Erstattung, anderweitige Beförderung, Hilfeleistung oder Ausgleichsleistung bei verpassten Anschlüssen. Da davon auszugehen ist, dass sich Beförderer und Vermittler beim Verkauf kombinierter multimodaler Beförderungsausweise einer Haftung durch die Angabe der Informationen gemäß Artikel 10 Absatz 2 entziehen werden, sind Verbraucher:innen hier rechtlos.

Grundlegende Rechte müssen auch Reisenden mit kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen zustehen. Der vzbv fordert, bei kombinierten multimodalen Reisen die Ausschlussmöglichkeit für die Haftung durch die vertragsschließenden Beförderer oder Vermittler gemäß Artikel 10 Absatz 2 ersatzlos zu streichen. Dagegen müssen Reisenden Basisrechte wie auf anderweitige Beförderung und Hilfeleistung zugestanden und entsprechend in Artikel 10 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags aufgenommen werden.

RECHTE FÜR KOMBINIERTE MULTIMODALE TICKETS

Der Haftungsausschluss bei „kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen“ muss ersatzlos gestrichen werden. Die Kategorie würde in der vorgeschlagenen Form keine Vorteile für Verbraucher:innen bedeuten. Reisende mit dieser Ticketart müssen im Schadensfall ein Recht auf anderweitige Beförderung und Hilfeleistungen haben.

2. AUSGLEICHSLEISTUNGEN

Aus Sicht des vzbv ist es nicht nachvollziehbar, warum Reisende im Rahmen eines einzigen multimodalen Vertrags keinen Anspruch auf Entschädigungsleistungen für die komplette Reisekette erhalten. Die verkehrsmittelspezifischen Fahr- beziehungsweise Fluggastrechteverordnungen stoßen, wie in dem untenstehenden Beispiel dargelegt, an ihre Grenzen. In der Folge herrscht Unklarheit, welche Rechte den Reisenden zustehen, wer Ansprechpartner ist, wer verpflichtet ist, Entschädigungsleistungen zu zahlen, und wie hoch diese ausfallen.

In Abhängigkeit des Verkehrsmittels existieren grundsätzlich verschiedene Entschädigungsmechanismen: Ankunftsverspätung mit prozentualer Entschädigung basierend auf dem Fahrpreis (Bahngastrechte), Abfahrtsverspätung mit prozentualer Entschädigung basierend auf dem Fahrpreis (Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr) oder Ankunftsverspätung mit pauschaler Entschädigung in Abhängigkeit der Reisedistanz (Fluggastrechte). Bei einer multimodalen Reise können verschiedene Entschädigungsmechanismen zusammentreffen – mit unklaren Folgen für die Reisenden.

Verdeutlichen lässt sich die Problematik an einem Beispiel: Bei einem einzigen multimodalen Vertrag, der zuerst eine Bahnfahrt mit anschließenden Flug beinhaltet, verspätet sich der Zug so stark, dass der Flug verpasst wird. Basierend auf den Rechten gemäß Artikel 7 Absatz 1 Verordnungsvorschlag entscheiden sich die Reisenden für eine Fortsetzung der Reise zum frühestmöglichen Termin. Jedoch wird das Reiseziel erst mit einer Verspätung von fünf Stunden erreicht. Hier könnte eine Verspätungsent-schädigung basierend auf der Fluggastrechteverordnung greifen, da das Flugzeug das letzte Verkehrsmittel war. Demzufolge müsste ein Pauschalbetrag in Abhängigkeit der Flugdistanz ausbezahlt werden. Beim „Express Rail“-Angebot der Lufthansa³ zum Beispiel wird der Zug zum Startflughafen als Teil der Flugreise betrachtet. Verspätet sich der Zug oder fällt aus und verpassen die Reisenden den Flug, haben sie das Anrecht auf eine kostenlose Weiterbeförderung mit einem anderen Flug. Da ein Zug Ursache

³ <https://www.lufthansa.com/de/de/lufthansa-express-rail> (Zugriff 14.02.2024)

für die Verspätung war, dieser aber ausdrücklich nicht durch die europäische Fluggastrechteverordnung abgedeckt ist⁴, haben sie keinen rechtlichen Anspruch auf Verspätungsentschädigungen. Konsequenterweise werden auf der Homepage der Lufthansa zum „Express Rail“-Angebot keine Informationen zu den Passagierrechten angegeben. Anders sähe es aus, wenn der Zubringer nicht ein Zug, sondern ein Flug wäre. Dies konterkariert das politische Ziel, Kurzstreckenflüge auf die Schiene zu verlagern.

Der vzbv fordert, dass Ausgleichsleistungen für verpasste Anschlüsse oder Verspätungen im Rahmen eines einzigen multimodalen Vertrags immer nach den passagierrechtlichen Vorgaben des Hauptbeförderungsmittels für die gesamte Reisekette zu leisten sind. In der Regel ist dies das Verkehrsmittel, mit dem die längste Teilstrecke zurückgelegt wird. Bei einer kombinierten Zug-Flug-Reise würde demnach die EU-Fluggastrechteverordnung gelten und bei einer Bus-Zug-Reise die EU-Bahngastrechteverordnung.

Für Ausgleichsleistungen bei kombinierten multimodalen Verträgen wird gemäß Artikel 10 Absatz 1 vorgeschlagen, dass diese in Höhe von 75 Prozent der Gesamtreisekosten pauschal fällig werden, „wenn der Passagier einen oder mehrere Anschlüsse verpasst“. Was ambitioniert klingt, führt bei näherer Betrachtung ins Leere. Erstens, weil sich gemäß Artikel 10 Absatz 2 die Anbieter durch die Angabe, dass der Vertrag aus getrennten Beförderungsverträgen besteht, die nach dieser Verordnung keinen Anspruch auf Erstattung, anderweitige Beförderung, Hilfeleistungen oder Ausgleichsleistungen bieten, einfach und vollständig von jedweden Haftungspflichten befreien können. Zweitens, weil die Regelung zu pauschal ist und ein zeitlicher Bezug fehlt zwischen verpasstem Anschluss und Verspätung am Endziel der Reise. Der aktuelle Vorschlag könnte zu der Situation führen, dass ein Reisender nach einem verspäteten Flug zwar den Anschlusszug verpasst, eine halbe Stunde später aber den nächsten Zug nutzt⁵ und die Ankunftsverspätung am Endziel der Reise lediglich 30 Minuten beträgt. Trotzdem müssten Beförderer oder Vermittler (wenn sie nicht vom Haftungsausschluss Gebrauch gemacht haben) 75 Prozent des Gesamtreisepreises als Ausgleichsleistung zahlen. Das Fehlen einer zeitlichen Bezugsgröße weicht auch von der Systematik der Bahn- und Fluggastrechteverordnung ab, wo bestimmte zeitliche Schwellwerte erreicht werden müssen.

VERSPÄTUNGSENTSCHÄDIGUNGEN VERLÄSSLICH REGELN

Bei verspäteter Ankunft am Endreiseziel müssen Reisende mit „einzigen multimodalen Verträgen“ das Recht auf Ausgleichsleistungen/Entschädigungen für die gesamte Reiseverspätung erhalten. Die Höhe der Ausgleichsleistung/Entschädigung sollte sich nach dem Hauptbeförderungsmittel richten. Für Ausgleichsleistungen bei verpassten Anschlüssen und Verspätungen bei „kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen“ sollte ein zeitlicher Schwellenwert eingeführt werden, ab wann diese zu zahlen sind.

⁴ Gemäß EU-Fluggastrechteverordnung gilt diese nur für Fluggäste, die von Motorluftfahrzeugen mit festen Tragflächen befördert werden (Verordnung (EG) Nr. 261/2004, Artikel 3 Absatz 4)

⁵ Beispielsweise fahren zwischen Berlin und Hamburg oder Köln und Frankfurt Schnellzüge des Eisenbahnfernverkehrs in der Regel mehrmals innerhalb einer Stunde.

3. DIENSTQUALITÄTSNORMEN

Eine Verpflichtung bezüglich der Dienstqualitätsnormen gemäß Artikel 17 des Verordnungsvorschlags für Beförderer, die einzige multimodale Verträge anbieten, wird prinzipiell begrüßt. Für viele dieser Akteure besteht bereits im Rahmen anderer Rechtsvorschriften eine vergleichbare Pflicht⁶. Die in Anhang II festgelegten Mindestnormen für die Dienstqualität sind jedoch nicht ausreichend, um die Servicequalität und Zufriedenheit der Reisenden adäquat zu beschreiben, systemische Fehler zu entdecken und demzufolge Abhilfe zu schaffen. Zusätzlich sollte ein unabhängiges Qualitätsmonitoring obligatorischer Bestandteil der Bewertung der Dienstqualität werden. Dabei führen nicht die Beförderer selbst eine Erhebung der Kundenzufriedenheit durch. Vielmehr werden externe Stellen damit betraut, die unabhängig und streng nach wissenschaftlichen Regeln qualitative Befragungen der Kund:innen und quantitative Erhebungen der Leistungen der Beförderer durchführen. Dies sichert eine hohe Aussagekraft der Erhebung und ermöglicht die Vergleichbarkeit der Dienstqualität der verschiedenen Beförderer. Zudem ist auf diese Weise die Veränderung der Kundenzufriedenheit über einen längeren Zeitraum mess- und vergleichbar, was gezielte Steuerungsmaßnahmen ermöglicht.

Gemäß Anhang II des Verordnungsvorschlags sollen die Erstattungen und Ausgleichsleistungen für die Nichteinhaltung von Dienstqualitätsnormen verbindlicher Bestandteil des Berichts über die Dienstqualitätsnormen sein. Der vzbv geht davon aus, dass damit zum einen die Anzahl der Erstattungen und Ausgleichsleistungen und zum anderen die Gesamthöhe der Erstattungen und Ausgleichsleistungen in Euro gemeint sind. Idealerweise sind dies Angaben jahresweise auszuweisen, mindestens aber für den vorgegebenen Berichtszeitraum von zwei Jahren. Um unterschiedliche Interpretationen seitens der Berichtspflichtigen zu vermeiden und eine durchgängige Vergleichbarkeit der Angaben sicherzustellen schlägt der vzbv vor, den Vorschlag entsprechend zu konkretisieren.

UNABHÄNGIGES QUALITÄTSMONITORING EINFÜHREN UND ANGABE DER ERSTATTUNGS- UND AUSGLEICHSZAHLUNGEN

Als obligatorischer Bestandteil der Dienstqualitätsnormen sollte ein unabhängiges Qualitätsmonitoring zur Messung der Kundenzufriedenheit eingeführt werden. Eine neutrale Stelle entwickelt dafür ein unabhängiges und standardisiertes Erhebungskonzept – sowohl im Hinblick auf objektive Qualitätskriterien als auch in Bezug auf die subjektive Wahrnehmung von derzeitigen und potenziellen Reisenden.

Die Angabe der geleisteten Erstattungs- und Entschädigungssumme sowie der eingereichten Fälle pro Kalenderjahr müssen verpflichtender Bestandteil der Berichte zur Wahrung der Dienstqualitätsnormen werden.

4. KONKRETISIERUNG DER HILFELEISTUNG

Das Angebot von Hilfeleistungen bei verpassten Anschlüssen ist für Reisende eine wichtige Unterstützung und kann die Folgen eines Schadenfalls abmildern. Die gemäß Artikel 9 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Regelungen lassen jedoch den befördernden Unternehmen zu viel Spielraum, um den Reisenden Hilfeleistungen vorzuenthalten. Unspezifische Formulierungen wie „in angemessenem Verhältnis zur Wartezeit“ oder Einschränkungen - wie „sofern sie im Verkehrsdienst oder im Terminal verfügbar sind oder unter Berücksichtigung von Kriterien wie der Entfernung vom Lieferanten, der erforderlichen Lieferzeit und der Kosten vernünftigerweise lieferbar sind“ -

⁶ Zum Beispiel Artikel 29 der VO 2021/782 (Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr)

öffnen den Beförderern Tür und Tor, ihren Kund:innen die Hilfeleistungen zu verweigern. Ob und wann die Reisenden Mahlzeiten und Erfrischungen erhalten, liegt nach dem Vorschlag einzig im Ermessen des Beförderers. Hier sind verbindlichere Vorgaben notwendig. Analog zu den Vorgaben der EU-Bahngastrechte-Verordnung sollten bereits ab einer Wartezeit von 60 Minuten in Folge eines verpassten Anschlusses Hilfeleistungen angeboten werden. Zudem sollten die Beförderer gegenüber den nationalen Durchsetzungsstellen nachweisen, warum sie im Einzelfall keine Hilfeleistungen anbieten konnten. Ausfälle und erhebliche Verspätungen sind keine Seltenheit, sondern aus Verbrauchersicht leider ein häufiges Problem. Von den Beförderern kann man erwarten, sich adäquat darauf vorzubereiten.

UMGEHUNG VON HILFELEISTUNGEN VERHINDERN

Beförderer müssen Hilfeleistungen ab einer Verspätung von 30 Minuten anbieten. Bei Ausfall der Hilfeleistung müssen Beförderer gegenüber den nationalen Durchsetzungsstellen nachweisen, warum sie im Einzelfall keine Hilfeleistungen anbieten konnten.

5. EINHEITLICHES FORMULAR

Das Ziel eines einfach auszufüllenden Formulars für Erstattungen und Ausgleichsleistungen wird prinzipiell begrüßt. Dieses müsste aber, um die Komplexität von multimodalen Reisen aufzugreifen, sehr umfangreich sein. Letztendlich müsste es dem Umstand Rechnung tragen, dass auf multimodalen Reisen eine Vielzahl verschiedener Konstellationen von Verkehrsmitteln möglich sind. Eine one-size-fits-all-Lösung, also ein Formular für alle multimodale Reisen, erscheint vor diesem Hintergrund schwierig.

Ein möglicher Lösungsansatz wäre ein modulares Formular, zumindest wenn es digital bereitgestellt wird. Die Passagiere geben in einem ersten Schritt die auf ihrer Reise genutzten Verkehrsmittel an und erhalten anschließend ein Formular, das zur Reise passt. Dieses wäre deutlich kürzer als ein einheitliches Formular, welches alle Eventualitäten berücksichtigen müsste. Ein modulares Formular ist für die Fahrgäste einfacher nutzbar und verständlicher, zudem besteht eine geringere Fehleranfälligkeit.

Hinzu kommt, dass in anderen Rechtsvorschriften im Reisebereich ebenfalls einheitliche Erstattungs- und Entschädigungsformulare bereits vorgeschrieben sind oder in geplanten Rechtsvorschriften vorgeschrieben werden sollen. So werden die gemäß Artikel 18 Absatz 6 und Artikel 19 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/782 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr zu erstellenden Formulare derzeit erarbeitet. Weitere einheitliche Formulare für andere Verkehrsmittel sind geplant⁷. Hier besteht die Gefahr, dass ein Nebeneinander mehrerer Formulare im Reisebereich eher zu einer Verwirrung der Passagier:innen als zu einer Verbesserung der Situation beitragen wird. Zwar sehen die einzelnen Regelungen vor, dass ein Antrag auf Erstattungen und Ausgleichsleistungen nicht deshalb abgelehnt werden darf, weil das jeweilige Formular nicht verwendet wurde oder die Angaben nicht präzise genug sind. Aber ein verwirrendes Angebot an verschiedenen Formularen kann die Passagier:innen grundsätzlich davon abhalten, einen Antrag zu stellen.

Darüber hinaus sind im Verordnungsvorschlag die Vorgaben, wie die Fahrgäste an das Formular gelangen können, nicht ausreichend. Die einzige verbindliche Vorgabe ist, dass das Formular gemäß Artikel 11 Absatz 4 auf der Webseite der Europäischen Kommission bereitgestellt werden muss. Entsprechende Vorgaben an die Beförderer

⁷ Siehe COM(2023) 753 final: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/2006, (EU) Nr. 1177/2010, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union;

und Vermittler fehlen, vielmehr wird das Formular als eine Möglichkeit unter mehreren aufgeführt, wie Verbraucher:innen mit ihrem Vertragspartner in Kontakt treten können. Der aktuelle Vorschlag würde dazu führen, dass die Fahrgäste das Formular nicht ohne weiteres finden werden. Dabei ist es wichtig, dass im Schadensfall die Informationen über die Rechte der Fahrgäste und die notwendigen Schritte zur Wahrnehmung der Rechte proaktiv an die Passagier:innen gelangen. Das schließt das Formular eindeutig mit ein. Da die Kontaktinformationen und die Frage ob ein Schadensfall eingetreten ist den Beförderern und Vermittlern bekannt sind, sollten die Fahrgäste proaktiv informiert werden, inklusive Übersendungsoptionen des Schadensformulars.

Verpflichtender Bestandteil des einheitlichen Formulars – unabhängig ob es als pdf, digital oder in einer modularen Form angeboten wird – muss der Hinweis auf die Möglichkeit der alternativen Streitbeilegung und der dafür in Frage kommenden Stellen sein. Da bei multimodalen Reisen mehrere Verkehrsmittel genutzt wurden, sollten auch alle in Frage kommenden alternativen Streitbeilegungsstellen aufgeführt werden.

RECHTE EINFACH WAHRNEHMEN

Die Einreichung von Anträgen auf Erstattungen und Ausgleichsleistungen muss einfach und verbraucherfreundlich sein. Beförderer und Vermittler müssen die notwendigen Informationen proaktiv anbieten.

6. REISEINFORMATIONEN

Zuverlässige und vollständige Informationen zu Tarifen, Abfahrtszeiten, Reisedauer, Umstiegszeiten oder Verspätungen sind essentiell für Reisende, nicht nur, wenn sie multimodal unterwegs sind. Doch gerade hier macht das Aufeinanderfolgen mehrerer Anbieter und Verkehrsdienste ein Höchstmaß an Verlässlichkeit und eine konsequente und leicht verständliche Information während der Reise notwendig. Verbindliche Vorgaben, die sowohl die Datenbereitstellung zwischen Beförderern und Vermittlern als auch die Weitergabe der Reiseinformationen an die Passagiere auf multimodalen Reisen klar regeln, sind deshalb notwendig.

Die Regelungen gemäß Artikel 5 des Verordnungsvorschlags zu den Zugängen zu Reiseinformationen begrüßt der vzbv grundsätzlich. Jedoch besteht bei zwei Aspekten noch Änderungsbedarf, um den Schutz der Reisenden zu verbessern.

Laut Artikel 5, Absatz 4, Punkt c müssen Beförderer und Vermittler den Passagieren vor der multimodalen Reise die „Flug- und Fahrpläne und Bedingungen für alle verfügbaren Tarife für die multimodale Reise unter Hervorhebung der niedrigsten Tarife“ zur Verfügung stellen. Dies ist nicht zuletzt aus dem Grund wichtig, damit Verbraucher:innen einen vollständigen Überblick über alle zur Verfügung stehenden Reiseoptionen haben und darauf aufbauend erst eine fundierte Entscheidung treffen können. Aus Sicht des vzbv ist es jedoch notwendig, dass die tariflichen Bedingungen von individuellen Rabattkarten integriert werden müssen, da sie den niedrigsten Tarif für die berechtigten Personen darstellen. Angebote wie die Bahncard der Deutschen Bahn, die einen Rabatt von 25 oder 50 Prozent auf Fahrten des Unternehmens gewähren, zählen beispielsweise dazu. Dieser Rabatt muss auch dann immer gewährt werden, wenn die multimodale Fahrkarte bei einem anderen Beförderer oder Vermittler gekauft wird.

Die Ausnahme nach Artikel 5 Absatz 9 des Verordnungsentwurfs für Beförderer und Vermittler, die als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gelten, ist zu weitreichend. Dabei wird auf die Definition für KMU gemäß Anhang I Artikel 2 der Verordnung (EU)

Nr. 651/2014 verwiesen⁸. Dieser zufolge sind alle Unternehmen von den Regelungen des Artikel 5 über Echtzeitinformationen ausgenommen, wenn sie weniger als 250 Personen beschäftigen, einen Jahresumsatz von bis zu 50 Millionen Euro erzielen oder sich die Jahresbilanzsumme auf höchstens 43 Millionen Euro beläuft. Obwohl die Begründung für diese Ausnahme – die begrenzten Ressourcen von KMU bei neuen Technologien - in Bewegungsgrund 11 des Verordnungsvorschlages darlegt wird und auf den ersten Blick nachvollziehbar ist, ist die vorgeschlagene Ausnahme zu weitreichend. Insbesondere größere KMU weisen heute bereits einen hohen Digitalisierungsgrad auf, der einen zusätzlichen Schutz nicht notwendig macht. Zudem sind die Echtzeitinformationen für Reisende von höchster Bedeutung. Weitreichende Ausnahmen gefährden grundsätzlich die Attraktivität multimodaler Reisen und sollten deswegen vermieden werden. Statt grundsätzlich alle KMU von den Vorgaben bezüglich Echtzeitinformationen auszunehmen, sollten deshalb nur die wirklich kleinen Unternehmen berücksichtigt werden. Nach Ansicht des vzbv sollten deswegen nur kleine und Kleinstunternehmen innerhalb der Kategorie der KMU gemäß Anhang I, Artikel 2, Absatz 2 und 3 der Verordnung (EU) 651/2014 von den Bestimmungen des Artikel 5 über Echtzeitinformationen ausgenommen werden.

REISEINFORMATIONEN VERBESSERN, AUSNAHMEN EINSCHRÄNKEN

Tarifliche Sonderbedingungen wie individuelle Rabattkarten müssen auch bei multimodalen Reisen von allen Beförderern und Vermittlern berücksichtigt werden. Nur kleine und Kleinstunternehmen innerhalb der Kategorie der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sollten von der Pflicht zur Bereitstellung von Echtzeitinformationen ausgenommen werden.

7. BERICHTERSTATTUNG

Der Bericht gemäß Artikel 27 des Vorschlags über die Durchführung der Verordnung und deren Ergebnisse sollte bereits nach drei Jahren veröffentlicht werden. Ziel muss es sein, frühestmöglich nachzuweisen, dass die Verordnung zu einem besseren Angebot multimodaler Fahrkarten geführt hat, bei zeitgleich hohem Schutzniveau. Ein Vorziehen der Berichtspflicht ist notwendig, um gegebenenfalls zeitnah nachsteuern zu können.

ERSTMALIGEN BERICHT BEREITS NACH DREI JAHREN VORLEGEN

Der Bericht gemäß Artikel 27 des Verordnungsvorschlags sollte nicht erst nach fünf, sondern bereits nach drei Jahren vorgelegt werden.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651>