

# **BAHNFAHREN FÜR VERBRAUCHER ATTRAKTIV MACHEN - FAHRGAST- RECHTE STÄRKEN**

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zum  
Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung  
über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr

22. November 2017

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Mobilität und Reisen*

*Markgrafenstraße 66  
10969 Berlin*

*mobilitaet@vzbv.de*

## Inhalt

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. STELLUNGNAHME</b>	<b>4</b>
Artikel 17 Absatz 8: Fahrpreiseschädigungen .....	4
Artikel 10: Durchgangsfahrkarten .....	8
Artikel 9: Informationen vor und während der Reise .....	9
Artikel 9 und Artikel 10: Verbraucherfreundliche Buchung aller Fahrkarten.....	10
Artikel 17 Absatz 2: Rechte für Besitzer von Zeitfahrkarten .....	10
Artikel 28: Entschädigungsansprüche verbraucherfreundlich abwickeln .....	11
Artikel 31 – 33: Nationale Durchsetzungsstellen .....	11
Artikel 35: Sanktionen.....	12
<b>III. ANHANG</b>	<b>12</b>
Zusammenfassung des Gutachtens Zum Thema: Marktübersicht Buchung grenzüberschreitender Tickets im Bahnverkehr“ .....	12

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Die 2007 beschlossene und 2009 in Kraft getretene EU-Verordnung 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr hat für die europäischen Verbraucher einen verbindlichen rechtlichen Rechtsrahmen und somit viele Vorteile geschaffen. Allerdings genießen Fahrgäste im europäischen Schienenverkehr – anders als im europäischen Flugverkehr – nicht überall die gleichen Rechte, da eine Mehrheit der Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen in Anspruch nimmt und der Verbraucherschutz somit zum Flickenteppich wird.

Eine Neufassung der Verordnung muss auf der existierenden aufbauen und zu einer weiteren Stärkung der Fahrgastrechte führen. Der am 27.09.2017 veröffentlichte Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr kann dies jedoch nur in Teilen erfüllen. Der vzbv begrüßt,

- ❖ Die Verbesserung der **Rechte von Personen mit Behinderungen** und **Personen mit eingeschränkter Mobilität**.
- ❖ Den Abbau eines **europäischen Flickenteppichs**.
- ❖ Die bessere Berücksichtigung der **Fahrgastrechte von Zeitkartenbesitzern**.

Um eine Absenkung des Verbraucherschutzniveaus zu verhindern, muss der Vorschlag aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) an verschiedenen Stellen nachgebessert werden.

- ❖ Die Aufnahme von **Ausnahmeregelungen für Fahrpreischädigungen<sup>1</sup>** in Folge schlechter Witterung und Naturkatastrophen schwächt den Fahrgastschutz und wird vom vzbv abgelehnt.
- ❖ **Durchgangsfahrkarten** sollten kein freiwilliges Angebot der Unternehmen sein, sondern verpflichtend eingeführt werden.
- ❖ Die Zuständigkeiten von **nationalen Durchsetzungsstellen** müssen eindeutig geregelt werden.
- ❖ **Proprietäre Informations- und Buchungskanäle** sind abzuschaffen, Fahrgäste müssen einfach und aus einer Hand alle Fahrkarten erhalten können.
- ❖ Entschädigungsansprüche von **Onlinefahrkarten** müssen auch online geltend gemacht werden können.
- ❖ Eisenbahnunternehmen müssen alle **reiserelevanten Informationen Drittanbietern** einfach, niedrigschwellig und möglichst in Echtzeit zur Verfügung stellen, damit diese wiederum ihre Kunden informieren können.
- ❖ Die **Sanktionen für Verstöße** gegen die Verordnung sind zu verschärfen.

---

<sup>1</sup> Der für Artikel 17 gewählte Terminus „Fahrpreischädigung“ ist aus Sicht des vzbv falsch. Dieser impliziert, dass den Fahrgästen eine Entschädigung über die (anteilige) Erstattung des Fahrpreises hinaus zusteht (wie zum Beispiel im Flugverkehr). Demzufolge würde der Begriff „Fahrpreisteilerstattung“ geeigneter sein. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird folgend jedoch der Begriff „Fahrpreischädigung“ genutzt.

## II. STELLUNGNAHME

Aus Verbrauchersicht sind Qualitätsfaktoren wie Pünktlichkeit wichtigste Voraussetzung für die Attraktivität des Verkehrsträgers Schiene. Deshalb sollte die Fahrgastrechte-Verordnung Anreize bieten, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen ihre Anstrengungen, pünktliche Fahrten durchzuführen, erhöhen. Die Revision der Fahrgastrechte-Verordnung bietet die Chance, die Qualität von Bahnfahrten für Verbraucher zu erhöhen und sollte daher Ansprüche auf Fahrpreischädigung bereits ab 30 Minuten einführen.

Zu einzelnen Punkten des Vorschlages im Detail:

### ARTIKEL 17 ABSATZ 8: FAHRPREISENTSCHÄDIGUNGEN

Die Ausnahme der Fahrpreischädigungen für Verspätungen in Folge „schlechter Witterungsbedingungen oder großer Naturkatastrophen“ stellt eine deutliche Verschlechterung des Verbraucherschutzniveaus im Vergleich zur derzeitigen Regelung dar und ist aus diesem Grund abzulehnen. Und dies aus verschiedenen Gründen:

❖ Die Begrifflichkeiten „**schlechte Witterungsbedingungen und große Naturkatastrophen**“ sind **ungenügend definiert** und lassen einen großen Interpretationsspielraum zu.

Dabei steht zu befürchten, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) von diesen Ausnahmen auch in nicht berechtigten Fällen Gebrauch machen werden und es an den Kunden liegt, das Gegenteil zu beweisen. Dies ist gleichbedeutend mit einem Beweislastproblem für die Kunden, was zu unverhältnismäßig hohen Aufwänden und finanziellen Risiken für die Fahrgäste führt. In Anbetracht zunehmender Extremwetterereignisse in Folge des Klimawandels wird die Ausnahmeregelung außerdem künftig verstärkt eine Rolle spielen, der potenzielle Nachteil für Fahrgäste also noch zunehmen.

❖ Das Auftreten von „schlechten Witterungsbedingungen und großen Naturkatastrophen“ in einem Teil des Bedienungsgebietes des EVU kann auch zu **veränderten Betriebsbedingungen in anderen, nicht ursprünglich von diesen Widrigkeiten betroffenen Gebieten führen**.

Dadurch können zusätzliche Nachteile für Verbraucher entstehen. So können betriebsinterne Planungen des EVU dazu führen, den Zugbetrieb in einem größerem Umfang einzustellen (sowohl zeitlich als auch geografisch), als in Folge der Widrigkeiten eigentlich notwendig. Diese heute schon praktizierte, dabei aber gegenüber den Kunden absolut intransparent gelebte Praktik würde diesen den Nachweis, dass es sich nicht unmittelbar um Zugausfälle oder -verspätungen in Folge der höheren Gewalt handelt und das Unternehmen somit entschädigungspflichtig wäre, erschweren oder sogar unmöglich machen. Entsprechende Vorfälle sind bereits im Flugverkehr zu beobachten. So sieht sich die britische Fluglinie Easyjet derzeit in einem Streitbeilegungsverfahren dem Vorwurf ausgesetzt, aufgrund von Stürmen in Südeuropa einen Flug beginnend von London gestrichen zu haben, mit dem Hinweis auf „Beschränkungen der Luftverkehrskontrolle“. So beruft sich das Unternehmen darauf, dass es technisch und wirtschaftlich nicht möglich war, eine Ersatzcrew vorzuhalten. Kunden stehen hier vor einem grundsätzlichen Beweislastproblem, um die Behauptungen der Unternehmen zu widerlegen. Wird Artikel 17 Absatz 8 in dieser Form verabschiedet, öffnet dies Tür und Tor für vergleichbare Entwicklungen im Eisenbahnverkehr und ist gleichbedeutend mit einer massiven Senkung des Verbraucherschutzniveaus.

- ❖ Die Folgen von Unwetterereignissen auf den Bahnverkehr hängen in starkem Maße auch von **Zustand und Pflege der Eisenbahninfrastruktur und deren Umgebung ab.**

Werden hier, zum Beispiel aus Gründen der Kostenreduzierung, notwendige Erhaltungsmaßnahmen unterlassen oder reduziert, kann dies auch zu direkten Folgen für die Fahrgäste führen. Im Fall von Unwetterereignissen sorgen regelmäßig auf den Gleisen liegende Bäume und Äste für Verspätungen und Zugausfälle. Die EVU haben eine Vorsorgeverantwortung, den an Gleisen befindlichen Bewuchs so zu pflegen, dass dieser bei Stürmen zu keinem Risiko für den Zugbetrieb wird. Sollte die Ausnahmeklausel für Entschädigungsansprüche nach Artikel 17 Absatz 8 beschlossen werden, würde dies Versäumnisse der EVU, die entsprechenden Baumpflegemaßnahmen konsequent durchzuführen, indirekt belohnen. Somit würden die Unternehmen ein Stück weit aus der Vorsorgeverantwortung genommen werden, bei gleichzeitiger Verschiebung des finanziellen Risikos auf ihre Fahrgäste. Bei diesen obliegt in einem solchen Fall einmal mehr die Beweislast, welche nur sehr schwer gegenüber dem Eisenbahnunternehmen wahrgenommen werden kann.

- ❖ Ein Argument für die Einführung der „Force Majeure“-Ausnahme für den Bahnverkehr ist die **vermeintliche Bevorteilung des Flugverkehrs**, wo es eine entsprechende Regelung bereits gibt.

Dabei wird jedoch übersehen, dass der Bahnverkehr, im Gegensatz zum Flugzeug, über die Fahrpreisentschädigungen hinaus keine weiteren Entschädigungszahlungen leisten muss. Im Flugverkehr werden in Abhängigkeit der Flugstrecke und Umfang der Verspätung zwischen 125 und 600 Euro Entschädigung pro Fahrgast fällig, was eine faire Entschädigung für den Zeitverlust und daraus entstehender Folgeschäden darstellt. Die Erstattung bei Verspätungen im Bahnverkehr entspricht nicht einer echten Entschädigung, sondern einer Minderung des Preises in Anlehnung an Gewährleistungsrechte beim Kaufvertrag. Die Entschädigung beträgt lediglich 25 Prozent des Fahrpreises bei einer Verspätung von 60 bis 119 Minuten oder 50 Prozent des Fahrpreises ab einer Verspätung von 120 Minuten. Das bedeutet, dass beim Höchstpreis des Flexpreises für innerdeutsche Bahnverbindungen von 149 Euro ab dem 11. Dezember 2017 bei einer Verspätung von mehr als zwei Stunden eine Entschädigungszahlung von maximal 74,50 Euro fällig wird. In den meisten Fällen wird die Erstattung deutlich geringer ausfallen. Somit kann nicht von einer Schlechterstellung des Bahnverkehrs gesprochen werden, vielmehr ist dies als klarer Vorteil für die Eisenbahnverkehrsunternehmen gegenüber den Flugverkehrsunternehmen zu bewerten. Verbraucher bleiben darüber hinaus auf Kosten sitzen, die sich aus dem Nichtantritt von anderen Leistungen wie Hotelkosten, Events, Seminaren oder ähnlichem ergeben.

Zudem hat der Europäische Gerichtshof im September 2013 festgestellt, dass unterschiedliche Schutzniveaus für die verschiedenen Verkehrssektoren geschaffen werden können, da sich diese in ihrer jeweiligen Funktionsweise, ihrer Zugänglichkeit und der Aufteilung der Netze unterscheiden. Die häufig vorgebrachte Notwendigkeit einer Harmonisierung der Ausnahmeregelungen der verschiedenen Verkehrsträger ist somit obsolet. In der Gesetzesfolgenabschätzung der Europäischen Kommission („Impact Assessment“ - IA) zur Verordnung vergleicht die EU-Kommission zudem den Wettbewerb

zwischen Flugzeug und Eisenbahn auf verschiedenen Verbindungen. Dabei wird deutlich, dass allenfalls auf kurzen Verbindungen wie Wien-München<sup>2</sup> oder London-Manchester<sup>3</sup> die Eisenbahn teilweise in Konkurrenz zum Flugzeug steht, nicht jedoch zum Beispiel für zeitsensible Kunden. Sobald die Entfernung zwischen zwei Städten steigt, wie an den Beispielen Brüssel-München und Brüssel-Hamburg dargestellt<sup>4</sup>, wurde keine entsprechende Konkurrenzsituation festgestellt.

❖ Die Aufnahme einer „Force Majeure“-Ausnahmeregelung bringt einen **finanziellen Vorteil für die europäischen Bahnunternehmen**.

Im IA zum Verordnungsvorschlag berechnet die EU-Kommission diesen auf 562 Mio. Euro verteilt über alle europäischen EVU, einen Zeitraum von 15 Jahren und bei einer engen Definition der „Force Majeure“-Klausel. Dieser eher geringe finanzielle Vorteil für die Unternehmen, insbesondere vor dem Hintergrund des langen Bemessungszeitraumes, lässt sich am Beispiel der Deutschen Bahn (DB) veranschaulichen. So gibt die DB im Rahmen des Impact Assessments an, im Jahr 2025 insgesamt 16 Mio. Euro an Folgekosten für „Force Majeure“-Fälle aufwenden zu müssen, und das bei einer deutlich breiteren Definition (z.B. inklusive Vandalismus oder Diebstahl von Infrastrukturkomponenten wie Kabel oder Signalanlagen). In Anbetracht eines Jahresumsatzes der Sparte DB-Fernverkehr von 3,9 Mrd. Euro im selben Zeitraum ist dies ein verschwindend geringer Anteil<sup>5</sup>.

Zudem wurde im IA nicht detailliert analysiert, wie sich bei der Einführung der „Force Majeure“-Klausel die zusätzlichen Aufwendungen der EVU bezüglich zu erwartender juristischer Auseinandersetzungen mit Fahrgästen entwickeln werden. Grundsätzlich kommt auch die EU-Kommission zu dem Ergebnis: „The introduction of a "force majeure" clause even for a very limited number of events might lead to more legal uncertainty and thus to an increase in disputes between passengers and railway undertakings, resulting in more complaints to NEBs<sup>6</sup>/ADRs<sup>7</sup>. The burden on NEBs who might be called upon for controversial cases is going to rise [...]“. Dass diese rechtliche Unsicherheit zu einer Verschlechterung der Situation für die Fahrgäste führt, bekräftigt auch die EU-Kommission in ihrem IA: „The re-introduction of a "force majeure" clause satisfies less and could even be opposed to the first group of objectives as it will reduce the level of passenger protection and legal certainty. The re-introduction of a "force majeure" clause would mean that passengers would lose the right to financial compensation in the event of "force majeure" incidents“.

---

<sup>2</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5440\\_20090828\\_20600\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5440_20090828_20600_en.pdf)

<sup>3</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6447\\_20120330\\_20212\\_2452290\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6447_20120330_20212_2452290_EN.pdf)

<sup>4</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5335\\_20090622\\_20600\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5335_20090622_20600_en.pdf)

<sup>5</sup> Nimmt man zum Umsatz von DB Fernverkehr noch den Umsatz der DB Regio hinzu (6,3 Mrd. Euro), machen die Aufwendungen der DB für Entschädigungen gemäß DB-eigener „Force Majeure“-Definition nur noch 0,15 Prozent des Umsatzes aus.

<sup>6</sup> National Enforcement Body

<sup>7</sup> Alternative Dispute Resolution

❖ Die Einführung einer **Ausnahmeklausel bei den Fahrpreisschädigungen trifft nicht alle Fahrgäste im gleichen Maße.**

Nach einer repräsentativen Umfrage von forsa im Auftrag des vzbv vom Oktober 2017<sup>8</sup> finden 47 Prozent, dass Bahnunternehmen ihre Kunden bei Verspätungen generell immer entschädigen müssen. Allerdings sprechen sich bereits 54 Prozent der Befragten mit geringem Haushaltsnettoeinkommen (< 1.500 Euro) für eine Fahrpreisschädigung ohne Einschränkungen aufgrund außergewöhnlicher Wetterereignisse aus. Bei den Befragten mit hohem Haushaltsnettoeinkommen (> 3.000 Euro) waren es nur 44 Prozent. Betrachtet man die Befragten nach dem Alter, fällt auf, dass insbesondere junge Befragte (18-29 Jahre) mit 58 Prozent Einschränkungen bei Fahrpreisschädigungen ablehnen. Bei der Altersgruppe „60 Jahre und älter“, die in der Regel über ein höheres monatliches Budget verfügen, sind es nur noch 38 Prozent. Somit bekommt der Vorschlag nach Artikel 17 Absatz 8 eine soziale Bedeutung, indem er zu einer Marginalisierung bestimmter Gruppen führen kann. Sollte das finanzielle Risiko für diese besonders verletzlichen Gruppen steigen, könnte dies unter Umständen zu einer verringerten Nutzung der Eisenbahn führen. Dies wäre auch nicht im Interesse der Unternehmen und der Klimaschutzziele der EU.

❖ Die in Artikel 18 Absatz 6 neu aufgenommene Regelung, dass neben den Eisenbahnunternehmen künftig auch Betreiber von Bahnhöfen mit mehr als 10.000 Fahrgästen pro Tag **Notfallpläne** als Vorkehrung für schwere Störungen und große Verspätungen erarbeiten müssen, begrüßt der vzbv grundsätzlich.

Dies kann in solchen Fällen einen zusätzlichen Nutzen für die betroffenen Fahrgäste bilden, dass diese, bei entsprechend guter Umsetzung, einfachere Informationen und angemessene Hilfeleistungen erhalten. Jedoch kann die Ausweitung der Fahrgastbetreuung nicht als Kompensation oder Ausgleich von Fahrpreisschädigungen gesehen werden und nicht als Begründung für die vorgeschlagenen Ausnahmen nach Artikel 17 Absatz 8 dienen. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes ist die Erstellung entsprechender Notfallpläne eine Selbstverständlichkeit, um die Folgen für Fahrgäste so gering wie möglich zu halten. Zusätzlich regt der vzbv an, dass die Notfallpläne nicht nur der nationalen Durchsetzungsstelle zur Verfügung gestellt werden müssen, sondern die Pläne, sowohl vom EVU wie auch von Bahnhöfbetreibern, grundsätzlich transparent gemacht werden sollten, um zum Beispiel per Peer-Review überprüft werden zu können.

Zusammenfassend betrachtet widerspricht der Vorschlag nach Artikel 17 Absatz 8 den Zielen der Verordnung, denn er senkt das Verbraucherschutzniveau und schafft Rechtsunsicherheit. Die finanziellen Vorteile für die EVU sind verschwindend gering, demgegenüber steht jedoch eine große Verschlechterung beim Verbraucherschutz. Statt dass Verbraucher im Zweifel für eine begrenzte Entschädigungssumme einen Anwalt aufsuchen und den Rechtsweg beschreiten, werden Verbraucher noch stärker das Vertrauen in einen schützenden Staat und ein faires Regulierungssystem

<sup>8</sup> Frage: „Aktuell haben Fahrgäste von Bahnunternehmen bei Zugverspätungen oder Zugausfällen bestimmte Fahrgastrechte, z.B. das Recht auf eine Entschädigung ab einer Stunde Verspätung. Derzeit wird diskutiert, dass Bahnunternehmen künftig bei Verspätungen durch außergewöhnliche Wetterereignisse keine Entschädigungen mehr zahlen müssen. Fänden Sie eine solche Einschränkung in Ordnung oder sollten Bahnunternehmen ihre Kunden bei Verspätungen generell immer entschädigen müssen?“ Insgesamt sagten 47 Prozent der Befragten „nein“, 46 Prozent „ja“ und 7 Prozent „weiß nicht/k.A.“. Befragte: 1.001 Personen, repräsentative Zufallsstichprobe

verlieren<sup>9</sup>. Auch wenn Verbrauchern in vielen EU-Mitgliedsländern noch eine unabhängige Schlichtung zur Verfügung steht, wird diese Option, bei der Schaffung entsprechender Fakten durch eine verbraucherfeindliche Regulierung, oftmals keine Hilfe sein können.

## ARTIKEL 10: DURCHGANGSFAHRKARTEN

Für Fahrgäste ist die gesamte Reisekette und nicht das Wirken und die Zuständigkeit verschiedener Verkehrsunternehmen entlang dieser Kette von entscheidender Bedeutung. Ein einfacher, direkter und transparenter Zugang zu Fahrkarten aus einer Hand und für die gesamte Reise sind aus diesem Grund besonders verbraucherrelevant. Mit der Umsetzung des 4. Eisenbahnpakets werden auch der Wettbewerb und damit die Anzahl der EVU in einem Gebiet steigen. Die in Artikel 10 Absatz 1 vorgeschlagene Regelung bezüglich des Angebots von Durchgangsfahrkarten greift viel zu kurz.

❖ Der vzbv fordert das **verbindliche Angebot von Durchgangsfahrkarten**, auch im internationalen Verkehr.

Ein Bemühen der Eisenbahnverkehrsunternehmen nach besten Kräften reicht nicht. Im Bericht der EU-Kommission aus dem Jahr 2013 zur Umsetzung der Verordnung 1371/2007 wird auch klar festgestellt: „There are no incentives to provide through tickets and practical or technological problems may restrict the offer of through tickets for journeys with a combination of tickets...[...]. As a result, the availability of through tickets is currently limited“<sup>10</sup>. Die im aktuellen Verordnungsvorschlag auf Freiwilligkeit basierende Regelung wird an diesem Zustand nichts ändern. Tatsächlich können Eisenbahnunternehmen die Verfügbarkeit von Durchgangsfahrkarten selbst beeinflussen und damit die Möglichkeit der Geltendmachung von für sie potenziell mit Kosten verbundenen Fahrgastrechten einschränken.

❖ Der Mangel an Durchgangsfahrkarten führt gleichzeitig auch zu **Problemen für Fahrgäste bei der Wahrnehmung von Fahrgastrechten**, da diese nur für Teilstrecken mit separatem Ticket gelten.

Dabei wünschen sich Verbraucher eine durchgehende Absicherung für die gesamte Reise, unabhängig von der Anzahl der genutzten EVU bzw. der ausgestellten Tickets. Diese Forderung wird durch eine aktuelle und repräsentative Umfrage im Auftrag des vzbv bestätigt<sup>11</sup>. Zwei Drittel der Befragten (67 Prozent) sprechen sich demnach dafür aus, dass bei Fahrten ins Ausland die Fahrgastrechte nicht nur für Teilstrecken, für die es ein eigenständiges Ticket gibt, sondern für die gesamte Reisestrecke gelten sollten.

<sup>9</sup> Vgl. Verbraucherreport des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, 2017; [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/07/05/ergebnisse\\_verbraucherreport\\_2017.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/07/05/ergebnisse_verbraucherreport_2017.pdf)

<sup>10</sup> European Commission: Report on the Application of Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on Rail Passengers' Rights and Obligations

<sup>11</sup> Frage: „Bei Bahnreisen ins Ausland erhält man vom Reiseanbieter oftmals keine durchgängige Fahrkarte für die gesamte Reisestrecke, sondern einzelne Tickets für jeden Streckenabschnitt, teilweise auch von unterschiedlichen Bahnunternehmen. Die Fahrgastrechte auf Entschädigungen für Verspätungen und Ausfälle gelten daher nicht für die gesamte Reise. Finden Sie diese Regelung grundsätzlich richtig, oder sollten die Fahrgastrechte für Verspätung und Ausfälle immer für die gesamte Reisestrecke gelten?“ Insgesamt sagten 67 Prozent der Befragten „nein, Fahrgastrechte sollten für die gesamte Reisestrecke gelten“, 23 Prozent „ja, Regelung grundsätzlich richtig“ und 10 Prozent „weiß nicht/k.A.“. Befragte: 1.001 Personen, repräsentativen Zufallsstichprobe

Die in Artikel 10 Absatz 6 vorgeschlagene Möglichkeit, nach der Unternehmen vom Angebot von Informationen, Hilfeleistungen, Betreuung und Entschädigung befreit werden, sobald sie dies gegenüber ihren Fahrgästen durch eine ausdrückliche schriftliche Mitteilung ausschließen, schwächt deren Rechte enorm. Diese Ausnahmeregelung wird dazu führen, dass die Unternehmen ihre Fahrgäste proaktiv und umfangreich über diesen Umstand informieren werden (z.B. auf den Fahrkarten selber) und sich so aus der Verantwortung nehmen. Diese führt zu einer massiven Senkung des Verbraucherschutzniveaus. Statt die Unternehmen in die laut Art. 10 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags postulierte Situation zu bringen, in jedem Fall Durchgangsfahrkarten anzubieten, erhalten sie über Absatz 6 den Anreiz, dies gerade nicht zu tun.

❖ Die Regelungslücken in Artikel 10, Absatz 1 und Absatz 6 könnten auch mit einer **klarstellenden Definition des Begriffes „Durchgangsfahrkarte“** aufgefangen werden. Demnach stellen mehrere Fahrkarten in jedem Fall einen einzigen Beförderungsvertrag dar, wenn sie entweder in einem zusammenhängenden Vorgang erworben worden oder sie Grundlage einer tatsächlichen Reisekette sind.

Derzeit gibt es zwar zwischen einigen Eisenbahnunternehmen Vereinbarungen, die bei Zugausfällen oder erheblichen Verspätungen die Nutzung von Zügen des jeweils anderen Unternehmens auf Kulanzbasis ermöglichen. Jedoch wird diese Vereinbarung nicht öffentlichkeitswirksam kommuniziert und ist vielen Fahrgästen somit nicht bekannt. Außerdem besteht auch im Rahmen dieser Vereinbarung unter gewissen Umständen kein Anspruch auf eine Mitnahme. Zudem ist das Informationsmanagement im Schadensfall im Zug oder am Bahnhof, dass auch Züge anderer Anbieter genutzt werden könnten, häufig ungenügend, obwohl die Vereinbarung explizit eine entsprechende Mitarbeiterschulung vorsieht. Es liegen außerdem Fahrgastbeschwerden vor, die nahelegen, dass die Mitnahme von konkurrierenden EVU häufig unterbunden wird. Dies zeigt, dass Kulanzvereinbarungen zwar ein erster Schritt sind, Durchgangsfahrkarten und einen rechtlichen Anspruch auf Entschädigungszahlungen und eine Beförderung im Schadensfall jedoch nicht ersetzen können.

Aus Sicht der Fahrgäste fehlt es an einer Verpflichtung zur Ausstellung von Durchgangsfahrkarten, es besteht damit eine erhebliche Regelungslücke.

## ARTIKEL 9: INFORMATIONEN VOR UND WÄHREND DER REISE

Je nach Vertriebsweg erhalten Fahrkartenkäufer in unterschiedlichem Maße Informationen vor Beginn der Reise. In Artikel 9 Absatz 1 ist festgelegt, dass „...Eisenbahnunternehmen und die Fahrkartenverkäufer, die für ein oder mehrere Eisenbahnunternehmen Beförderungsverträge anbieten, [...] dem Fahrgast auf Anfrage mindestens die in Anhang II Teil I genannten Informationen zu den Fahrten ... [anbieten]“ müssen. Dazu zählen „Fahrpläne und Bedingungen der Fahrt mit der kürzesten Fahrtzeit“ und „Fahrpläne und Bedingungen der Fahrt zum günstigsten Fahrpreis“. In der Realität stehen diese Informationen aber nicht über alle Vertriebskanäle zur Verfügung, was vor allem die Buchung von Tickets mit dem günstigsten Fahrpreis oder der schnellsten Verbindung erschwert bzw. unmöglich macht.

❖ Eine Präzisierung des Verordnungsvorschlages und eine letztendlich konsequente Überwachung, Durchsetzung und Sanktionierung bei Verstößen ist angezeigt.

Insbesondere Käufer von Tickets bei Drittanbietern, die selbst keine Informationen über Verspätungen oder Zugausfälle vom durchführenden Eisenbahnunternehmen erhalten, können so ihre Kunden nicht informieren. Somit werden diese – informationsseitig – zu

Kunden zweiter Klasse. Um diese Situation zu ändern und Fahrgästen unabhängig vom Vertriebsweg alle reiserlevanten Informationen zugänglich zu machen, müssen diese durch das Eisenbahnunternehmen einfach und vollständig angeboten und veröffentlicht werden. Dies betrifft insbesondere dynamische Informationen zu Verspätungen, Zugausfällen, Gleiswechseln etc., und das möglichst in Echtzeit. Diese Informationen müssen für die Drittanbieter in einfacher Art und Weise zur Verfügung gestellt werden, damit diese in deren Online-Informationssystemen eingebunden und so den Kunden angeboten werden können.

## **ARTIKEL 9 UND ARTIKEL 10: VERBRAUCHERFREUNDLICHE BUCHUNG ALLER FAHRKARTEN**

Obwohl es, insbesondere auf nationaler, teilweise aber auch auf internationaler Ebene, unternehmensübergreifende Informations- und Buchungsmöglichkeiten für Fahrkarten gibt, ist dies jedoch noch nicht für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich. Auch Portale, wie zum Beispiel TRAINLINE, Loco2 oder goeuro bieten kein vollständiges Ticketangebot. Hier ist aus Fahrgastsicht noch viel zu tun.

- ❖ Proprietäre Informations- und Buchungskanäle, die Wettbewerber ausschließen und ein grundsätzliches Hindernis für die Ausstellung von Durchgangsfahrkarten bei der Nutzung verschiedener Eisenbahnverkehrsunternehmen darstellen, sind abzubauen.

Dabei darf nicht zwischen online-basierten Fahrkartenverkäufen und Verkäufen in (Unternehmens-)Verkaufsstellen unterschieden werden. Um eine Tür-zu-Tür-Reisekette buchen zu können, sind auch regionale Bahn- und Busverkehre, inklusive Verbundtarife, zu integrieren. Dazu sind geeignete EDV-Schnittstellen und Datenformate zu entwickeln, die nicht nur einen verbunds-, regions- und länderübergreifenden Informationsaustausch ermöglichen, sondern auch eine Buchung entsprechender Tickets.

Zudem sollte der Erwerb von Fahrkarten im Zug ohne Aufpreis, wie in Artikel 10 Absatz 5 vorgesehen, für alle Fahrgäste möglich sein, wenn der Fahrkartenerwerb am Abfahrtsbahnhof nicht möglich ist. Dabei darf es keine Rolle spielen, ob der von der fehlenden Möglichkeit des Fahrkartenerwerbs am Abfahrtsbahnhof betroffene Fahrgast in seiner Mobilität eingeschränkt ist oder nicht.

## **ARTIKEL 17 ABSATZ 2: RECHTE FÜR BESITZER VON ZEITFAHRKARTEN**

- ❖ Der vzbv begrüßt außerordentlich die vorgeschlagene Regelung, nach der Besitzer von Zeitfahrkarten bei wiederholter Verspätung von weniger als 60 Minuten diese zusammenrechnen können und dafür gemäß Entschädigungsbedingungen des EVU entschädigt werden.

Nach der bisherigen Regelung konnten solche Fahrgäste gar nicht oder nur nach Kulanz der Eisenbahnunternehmen eine entsprechende Entschädigung erhalten. Somit führt der Vorschlag zu einer deutlichen Verbesserung des Verbraucherschutzniveaus.

Leider sieht der Kommissionsvorschlag keine Regelungen vor, wie Fahrgäste diese Verspätungen gegenüber dem EVU nachweisen und somit die Ihnen nach Artikel 17 Absatz 2 zustehenden Entschädigungsleistungen einfordern können. Es wird lediglich auf die Entschädigungsbedingungen des Eisenbahnunternehmens verwiesen. Sobald

ein EVU keine entsprechend detaillierten Vorgaben macht, obliegt es dem Fahrgast, die entsprechenden Beweise zu bringen. Da dies in vielen Fällen schwierig bis unmöglich ist, verliert der ursprüngliche Gedanke dieses Artikels seine Wirkung.

## **ARTIKEL 28: ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE VERBRAUCHERFREUNDLICH ABWICKELN**

Der Verkauf von Onlinetickets ist für viele EVU zu einem wichtigen Vertriebskanal geworden. So verkauft die Deutsche Bahn (DB) rund 40 Prozent ihrer Tickets online. Die Abwicklung von Entschädigungsansprüchen erfolgt jedoch einzig auf postalischem Weg bzw. durch Abgabe der entsprechenden Unterlagen in den DB-eigenen Verkaufsstellen.

❖ Aus Sicht des vzbv ist im Zuge einer zunehmenden Digitalisierung und der steigenden Bedeutung von Online-Tickets ein entsprechendes online-basiertes Prozedere für die Abwicklung von Entschädigungsansprüchen zu entwickeln. Der Verordnungsvorschlag muss dieser Entwicklung Rechnung tragen und entsprechend zukunftsorientiert ausgestaltet werden.

Dazu gehört auch, dass die Informationen über die Fahrgastrechte und der Beschwerdeprozess, insbesondere die Formulare zur Einreichung der Entschädigungsansprüche, neben der Heimatsprache des EVU mindestens auch in Englisch sowie den Sprachen der Nachbarländer angeboten werden müssen. Dies trägt dem Umstand einer zunehmenden Internationalisierung Rechnung und macht für ausländische Fahrgäste erst eine Wahrnehmung ihrer Rechte möglich. Artikel 28 sollte entsprechend ergänzt werden.

## **ARTIKEL 31 – 33: NATIONALE DURCHSETZUNGSSTELLEN**

❖ Der vzbv begrüßt, dass jeder Mitgliedstaat eine Stelle für die Durchsetzung der Fahrgastrechte gemäß Verordnungsvorschlag COM(2017) 548 final benennen soll.

In der Praxis gibt es dabei jedoch Umsetzungsschwierigkeiten. So ist in Deutschland das Eisenbahnbundesamt (EBA) als benannte Durchsetzungsstelle nach eigener Auskunft nur für Eisenbahnen des Bundes zuständig. Da auf EU-Ebene weitergehende Vorgaben für den Zuständigkeitsbereich der nationalen Durchsetzungsstellen fehlen, wurde dies in Deutschland im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) geregelt. Für alle anderen Eisenbahnverkehre sind laut EBA demnach die Bundesländer zuständig, welche jedoch meist die Zuständigkeit ablehnen und die Verantwortung beim Eisenbahnbundesamt sehen. Dieses Kompetenz- und Zuständigkeitsgerangel führt in letzter Instanz zu einer Verunsicherung der Fahrgäste und erschwert diesen die Wahrnehmung ihrer Rechte. Hier sieht der vzbv noch Präzisionsbedarf in der Verordnung, damit die laut Artikel 31 verbindlichen nationalen Durchsetzungsstellen auch allen Fahrgästen helfen können, unabhängig nationaler Interpretations- und Umsetzungsschwierigkeiten.

## ARTIKEL 35: SANKTIONEN

Angesichts der partiellen Unwirksamkeit einiger Regelungen der Verordnung (unter anderem fehlende Informationen über den günstigsten Fahrpreis und die kürzeste Reisezeit auf verschiedenen Verbindungen (Artikel 9) erscheint es fraglich, ob der neu eingefügte Absatz 2 in Artikel 35 geeignet ist, etwaige Missstände abzustellen. Beispielhaft sei hier die Situation in Deutschland dargestellt. Bei der nationalen Durchsetzungsstelle (Eisenbahn-Bundesamt) handelt es sich um eine Einrichtung des Bundes. Dieser ist gleichzeitig auch Eigentümer der Deutschen Bahn AG. Somit besteht die Gefahr, dass nur ein begrenztes Interesse an einer effektiven Durchsetzung der Fahrgastrechte besteht. Dabei wäre sogar eine konsequentere Verfolgung und Verschärfung der Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnung angezeigt. Nur wenn das Fehlverhalten seitens der Eisenbahnunternehmen, Bahnhofs- und Infrastrukturbetreiber und Fahrkartenverkäufer wirkungsvoll geahndet wird, kann das Ziel der Verordnung, die europäischen Bahnreisenden besser zu schützen, erreicht werden.

## III. ANHANG

Ein Gutachten der KCW GmbH<sup>12</sup> im Auftrag des vzbv zur „Marktübersicht Buchung grenzüberschreitender Tickets im Bahnverkehr“ weist bezüglich der Verfügbarkeit von Durchgangsfahrkarten auf schnellen und günstigen Bahnangeboten auf eine unbefriedigende Situation hin.

### ZUSAMMENFASSUNG DES GUTACHTENS ZUM THEMA: MARKTÜBERSICHT BUCHUNG GRENZÜBERSCHREITENDER TICKETS IM BAHNVERKEHR“

In Arbeitspaket a) „Analyse und vergleichende Bewertung des Status Quo“ wurden sechs internationale sowie eine nationale Verbindung näher hinsichtlich der Verfügbarkeit von schnellen und günstigen Bahnangeboten untersucht und weiterhin geprüft, ob für diese Angebote Durchgangsfahrkarten verfügbar sind.

Auf allen vorstehend genannten Verbindungen bestehen – neben etwaig vorhandenen durchgehenden Direktzügen – Umsteigeverbindungen unter Nutzung verschiedener Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Die Rechercheergebnisse dieses Arbeitspakets sind aus Fahrgastsicht reichlich unbefriedigend: Zwar sind für alle untersuchten Verbindungen Durchgangsfahrkarten verfügbar, doch nicht immer stellen diese auch die schnellste und/oder günstigste Verbindung dar.

Auffällig sind die unterschiedlichen Auskünfte zwischen den Vertriebswegen „Personenbedient“ und „Internet“. In vielen Fällen unterscheiden sich auch die von den verschiedenen Internetportalen ausgegebenen Informationen. Somit ergibt sich - nicht einmal für die Mehrheit der einzelnen Verbindungen - kein einheitliches Bild der Fahrgastinformations- und -Auskunftssysteme. Aufwändige Suchereien scheinen unvermeidbar

---

<sup>12</sup> KCW Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands e. V.: „Marktübersicht Buchung grenzüberschreitender Tickets im Bahnverkehr“, November 2017

zu sein, wenn man schnelle und günstige Bahnangebote mit einer Durchgangsfahrkarte buchen möchte.

Die Befunde des Arbeitspakets b) „Bewertung der Rechercheergebnisse aus Fahrgastsicht“ zeigen, dass je nach Eisenbahnunternehmen der Zugang zu Formularen und Informationen über Fahrgastrechte unterschiedlich ist. Auch können sich Bearbeitungszeiträume, bis ein Fahrgast die ihm gesetzlich zustehende Entschädigung erhält, unterscheiden. Sowohl die geltende Fassung der VO (EG) 1371/2007 als auch die Neufassung vom 27.09.2017 enthalten nachfolgend dargestellte, aus Verbrauchersicht kritisch zu betrachtende Aspekte der Fahrgastrechte:

Vier von sieben untersuchten Verbindungen betrachtet der vzbv aus Fahrgastsicht als problematisch. Dies ist insbesondere in der vergleichsweise geringen Verfügbarkeit von Durchgangsfahrkarten für die auf diesen Verbindungen angebotenen Bahnverbindungen begründet.

Die Portale der „Nicht-Staatsbahnen“ wie Thalys, NTV/Italo, RegioJet und Leo EXPRESS lassen nicht die Ausstellung von Durchgangsfahrkarten für die untersuchten Verbindungen zu, auch nicht bei abschnittsweiser Nutzung der genannten Eisenbahnunternehmen.

- Mit Blick auf die VO (EG) 1371/2007 in der derzeitigen Fassung problematisch scheinen die von einigen Eisenbahnunternehmen (Thalys, ČD) gesetzten Fristen, innerhalb derer Ansprüche aus den Fahrgastrechten geltend gemacht werden müssten. Derzeit sieht die VO eine solche Frist jedenfalls nicht vor.
- In der Gesamtschau ergibt sich ferner ein großes Transparenz-Defizit hinsichtlich der grundsätzlichen Fahrgast-Informationen über die Auskunftssysteme: Auf keiner der sieben untersuchten Verbindungen wurden dieselben im Untersuchungszeitraum zur Verfügung stehenden Verbindungen angezeigt. Dies gilt insbesondere nicht für die verschiedenen Internetportale.
- Der vorgenannte Punkt gilt selbst für die einzige aus Fahrgastsicht unproblematisch bewertete Verbindung nicht. Selbst hierbei waren sich die Auskunftssysteme nicht „einig“.

Im Ergebnis wurden drei Regelungsbereiche identifiziert, für die aus Sicht der Fahrgäste Änderungen angezeigt sind:

- Die Erteilung von Reiseinformationen
- Die Ausstellung von Durchgangsfahrkarten
- Die Durchsetzung der Verordnung.