



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.12.2011  
COM(2011) 898 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**Eine europäische Perspektive für Reisende:  
Mitteilung über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger**

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

## Eine europäische Perspektive für Reisende: Mitteilung über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger

### I. EINLEITUNG

Vor zehn Jahren legte die Kommission im Verkehrsweißbuch von 2001<sup>1</sup> das Ziel fest, für alle Verkehrsträger Maßnahmen zum Schutz von Reisenden einzuführen. Dies ist mittlerweile geschehen. Seit der Verabschiedung von Fahrgastrechten für die Reisenden im Kraftomnibusverkehr 2011 verfügt die EU nun über ein umfassendes integriertes Paket von Passagierrechten für alle Verkehrsträger, d. h. Luft-, Bahn-, Schiffs- und Straßenverkehr<sup>2</sup>. Die EU-Passagierrechte gewährleisten den Bürgern einen Mindestschutz und erleichtern so die Mobilität und soziale Integration. Sie tragen zu einheitlichen Wettbewerbsbedingungen für die Beförderungsunternehmen bei, sowohl innerhalb der Verkehrsträger als auch verkehrsträgerübergreifend.

Trotz der bislang erzielten Erfolge sind eine Reihe grundsätzlicher Fragen noch immer ungeklärt. Es werden noch nicht alle Rechte vollständig und vorschriftsgemäß angewendet. Die Reisenden sind sich ihrer Rechte noch nicht voll bewusst oder sie verzichten darauf, weil sie angesichts der Kosten und Umstände, die mit der Durchsetzung dieser Rechte verbunden sind, frustriert sind. Die Anwendung der Gesetze durch die nationalen Behörden ist noch immer uneinheitlich, was bei den Reisenden und den Unternehmen gleichermaßen für Verwirrung sorgt und Marktverzerrungen verursacht. In ihrem Verkehrsweißbuch von 2011<sup>3</sup> unterstrich die Kommission deshalb die Notwendigkeit, die geltenden Bestimmungen stärker durchzusetzen und sie erforderlichenfalls zu verbessern und so die Benutzer und ihre Mobilität weiterhin in den Mittelpunkt der Verkehrspolitik zu stellen. Die vorliegende Mitteilung ist ein erster Schritt zur Konsolidierung der geleisteten Arbeiten. Gleichzeitig führt

---

<sup>1</sup> KOM(2001) 370.

<sup>2</sup> Einschlägige EU-Verordnungen über Passagierrechte:

**Luftverkehr**

- 261/2004, ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1 („**Verordnung für den Luftverkehr**“)
- 1107/2006, ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 1
- 1008/2008, ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3
- 889/2002, ABl. L 140 vom 30.5.2002, S. 2

**Bahnverkehr**

- 1371/2007, ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14 („**Verordnung für den Bahnverkehr**“)

**Schifffahrt**

- 1177/2010, ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 1 (gilt ab 18.12.2012) („**Verordnung für den Schiffsverkehr**“)
- 392/2009, ABl. L 131 vom 28.5.2008, S. 24

**Straßenverkehr (Kraftomnibusse)**

- 181/2011, ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 1 (gilt ab 1.3.2013) („**Verordnung für den Busverkehr**“)

<sup>3</sup> KOM(2011) 144.

die Kommission eine Konsultation der Öffentlichkeit im Hinblick auf eine eventuelle Änderung der Fluggastrechte-Verordnung durch.

Im Weißbuch wird für die Förderung eines wettbewerbsfähigen und nachhaltigen öffentlichen Personenverkehrs auf der Grundlage einer optimierten Intermodalität und Marktintegration plädiert. In diesem dynamischen Umfeld müssen Wettbewerbsöffnung und Dienstleistungsqualität miteinander Schritt halten. Die Reisenden haben Anspruch auf eine Beförderung, bei der Diskriminierungsfreiheit, Unterstützungsleistungen bei Verkehrsproblemen, Transparenz der Reisebedingungen, angemessene Behandlung und die vollständige Erfüllung des Beförderungsvertrags garantiert werden.

Um eine große Zahl von Bürgern dazu zu motivieren, vom Individualverkehr auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen und sich für multimodales Reisen als einfache und zuverlässige Alternative zu entscheiden, sind EU-Passagierrechte notwendig, die den Reisenden einheitliche Zugangsbedingungen und ein grundlegendes Dienstleistungsniveau garantieren. Den Passagieren muss das Gefühl gegeben werden, dass ihre Reise kein unsicheres oder mit Stress verbundenes Ereignis ist.

Diese Mitteilung, die sich auf langjährige Erfahrungen in der Anwendung von Rechtsvorschriften und deren Auslegung durch den EU-Gerichtshof stützt, soll dazu beitragen, dass

- die **Beförderungsunternehmen** das EU-Recht einheitlicher und wirksamer anwenden;
- die **nationalen Behörden** den Schutz der Reisenden aller Verkehrsträger einheitlich durchsetzen;
- die **Reisenden** besser darüber informiert sind, welche Dienstleistungsqualität sie auf ihrer Reise mindestens erwarten können (und welche nicht).

Zu diesem Zweck werden in einfacher Form die für alle Verkehrsträger geltenden Rechte und Grundsätze zusammengefasst. Zudem werden einige Bereiche genannt, in denen die geltenden Vorschriften im Hinblick auf ihre einheitliche Anwendung weiter angeglichen und Lücken geschlossen werden können, unbeschadet einer künftigen Evaluierung und Interpretation der Verordnungen über Passagierrechte, insbesondere für den Schiffs- und den Straßenverkehr, die noch nicht in Kraft getreten sind.

Weitere Passagierrechte ergeben sich aus der Charta der Grundrechte, den EU-Verbraucherschutzregeln, der Richtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen sowie nationalen Vertragsrechtsbestimmungen und/oder in EU-Recht umgesetzten internationalen Übereinkommen.

Diese Mitteilung ist Teil der durch den Bericht über die Unionsbürgerschaft von 2010<sup>4</sup> eingeleiteten Maßnahmen der Kommission, deren Ziel der Abbau von Hindernissen ist, die die Bürger von der Ausübung ihrer sich aus den EU-Vorschriften ergebenden Rechte

---

<sup>4</sup> KOM(2010) 603.

abhalten. Darüber hinaus ist sie eine der in den Kommissionsmitteilungen über die Binnenmarktakte<sup>5</sup> vorgesehenen Maßnahmen.

## II. ÜBERBLICK ÜBER DIE EU-PASSAGIERRECHTE

Die Verordnungen für den Luft- und den Bahnverkehr sind bereits in Kraft. Die Verordnungen für den Schiffs- und den Busverkehr werden im Dezember 2012 bzw. März 2013 in Kraft treten, wobei ihre praktische Anwendung nach diesen Terminen einer Bewertung unterzogen wird. Um eine faire und würdige Behandlung der Reisenden zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber zwei Ziele verfolgt: erstens die gesetzliche Verankerung eines gemeinsamen Pakets von Passagierrechten für alle vier Verkehrsträger, und zweitens die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit und notwendigen Differenzierung aufgrund der Besonderheiten der einzelnen Verkehrsträger und ihrer Märkte, die mit den beteiligten Unternehmen (Größe, Umsatz, Anzahl und Häufigkeit der Verbindungen) und den Reisenden (Dauer, Preis und Bedingungen der Reise) zusammenhängen.

Die Passagierrechte ruhen auf drei Eckpfeilern: Diskriminierungsfreiheit, genaue, zeitgerechte und zugängliche Informationen, unverzügliche und angemessene Hilfeleistungen. Die folgenden zehn Rechte, die sich aus diesen Grundsätzen ableiten, bilden den Kern der EU-Passagierrechte:

- (1) Diskriminierungsfreier Zugang zu Verkehrsdiensten;
- (2) Recht auf Mobilität: Zugang und unentgeltliche Hilfeleistungen für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität (PRM);
- (3) Recht auf Information vor dem Kauf und während der einzelnen Reiseabschnitte, insbesondere bei Verkehrsproblemen;
- (4) Rücktrittsrecht (Erstattung des vollen Fahrscheinpreises) bei Änderung der planmäßigen Reise;
- (5) Recht auf Erfüllung des Beförderungsvertrags bei Verkehrsproblemen (anderweitige Beförderung oder Umbuchung);
- (6) Recht auf Unterstützungsleistungen bei großen Verspätungen der Abreise oder von Anschlüssen;
- (7) Recht auf Ausgleichsleistungen unter bestimmten Umständen;
- (8) Haftung der Beförderungsunternehmen für Reisende und deren Gepäck;
- (9) Recht auf ein zügig funktionierendes, zugängliches System zur Bearbeitung von Beschwerden;
- (10) Recht auf die uneingeschränkte und wirksame Durchsetzung der EU-Vorschriften.

---

<sup>5</sup> KOM(2010) 608 und KOM(2011) 206.

Diese Passagierrechte werden nachstehend beschrieben und in einer Liste im Anhang zusammengefasst. Im Rahmen der EU-Personenverkehrspolitik bilden sie den ersten Schritt auf dem Weg von einem verkehrsträgerspezifischen hin zu einem mehr intermodal ausgerichteten Ansatz.

## **1. DISKRIMINIERUNGSFREIER ZUGANG ZU VERKEHRSDIENSTEN**

### **1.1. Staatsangehörigkeit**

Artikel 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verbietet Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit. Dies gilt für alle Verkehrsträger und ist in den Verordnungen für den Luft-, den Bus- und den Schiffsverkehr niedergelegt, die die Reisenden ausdrücklich vor direkter oder indirekter Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit schützen.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 ist der Zugang zu Flugpreisen ohne jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnorts des Kunden oder des Reisevermittlers zu gewähren. Die Verordnungen für den Bus- und den Schiffsverkehr sehen einen ähnlichen Schutz vor. Damit werden Praktiken unterbunden, die Bürger eines Mitgliedstaats daran hinderten, in einem anderen Mitgliedstaat auf der Website desselben Beförderungsunternehmens eine Reise zu buchen. Darüber hinaus erhalten Reisevermittler unabhängig von ihrer geografischen Lage Zugang zu denselben Reisepreisen.

### **1.2. Nichtbeförderung**

Zur Vermeidung von Diskriminierung haben Fluggäste, denen ohne vertretbaren Grund die Beförderung verweigert wird, immer Anspruch auf Erstattung des Flugpreises oder anderweitige Beförderung (zum frühestmöglichen Zeitpunkt oder spätere Umbuchung nach Wahl des Fluggastes) und erhalten auf diese Weise eine angemessene Betreuung und die mit dem Beförderungsunternehmen vereinbarten Ausgleichs- oder Gegenleistungen. Von Nichtbeförderung betroffene Busreisende können unter bestimmten Umständen Anspruch auf Ausgleichsleistungen haben. Fälle von Nichtbeförderung im Schiffs- und Bahnverkehr sind vor allem aufgrund der Überbuchungspraxis bisher kaum bekannt, so dass solche Ansprüche für diese Verkehrsträger nicht vorgesehen sind.

### **1.3. Behinderung oder eingeschränkte Mobilität**

Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität dürfen bei der Buchung der Reise, dem Fahrscheinwerb und bei Reiseantritt nicht diskriminiert werden. Ausnahmen sind nur aufgrund der Verkehrssicherheit oder physischen Eigenschaften des Verkehrssystems zulässig, die eine Beförderung unmöglich machen, jedoch nicht aus Gründen des Komforts oder aus kommerziellen Erwägungen.

Bei Ausnahmen gilt für alle Verkehrsträger, dass der Reisende eine schriftliche Erklärung verlangen kann, die innerhalb von fünf Tagen vorzulegen ist, und dass alle zumutbaren Anstrengungen unternommen werden müssen, um der betreffenden Person eine annehmbare Alternative anzubieten.

Die Rechtsvorschriften für den Bahn-, den Schiffs- und den Busverkehr sehen ein Buchungs- und Fahrscheinangebot für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität ohne

Aufpreis vor (z. B. kostenlose Telefonnummer, wenn ein verfügbarer Platz nicht im Internet gebucht werden kann). Gemäß der Verordnung für den Luftverkehr müssen unentgeltlich Unterstützungsleistungen geboten werden, womit zusätzliche Buchungskosten untersagt sind.

Gemäß der Verordnung für den Bahnverkehr dürfen Eisenbahnunternehmen nicht verlangen, dass Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität von einer anderen Person begleitet werden. Wird Bus- oder Schiffsreisenden aufgrund einer Behinderung die Beförderung verweigert, so haben sie Anspruch auf die Begleitung durch eine andere Person, die ihnen die notwendige Hilfe leistet und unentgeltlich befördert werden muss. Die in der Verordnung für den Luftverkehr vorgesehene Möglichkeit, dass das Beförderungsunternehmen eine Begleitperson verlangen kann, muss restriktiv gehandhabt werden, wobei die Begleitperson, sofern sie erforderlich ist, kostenlos oder zu einem reduzierten Tarif zu befördern ist.

## **2. RECHT AUF MOBILITÄT: ZUGANG UND HILFELEISTUNGEN OHNE AUFPREIS FÜR PERSONEN MIT BEHINDERUNGEN ODER EINGESCHRÄNKTER MOBILITÄT**

Der Umfang und die Bedingungen der Unterstützung, die Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität unentgeltlich zu leisten ist, sind vom jeweiligen Verkehrsträger und deren betrieblichen Besonderheiten abhängig. Eine angemessene Schulung des mit diesen Reisenden umgehenden Personals spielt ebenfalls eine wichtige Rolle.

Die Kommission wird vor den Paralympischen Spielen 2012 Leitlinien über die Anwendung von Bestimmungen über Hilfeleistungen für Flugreisende mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 vorlegen.

Die Möglichkeit für Reisende mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität, ihre Reise im Voraus anzumelden, ist entscheidend dafür, die Qualität der Hilfeleistungen zu verbessern und gleichzeitig deren Kosten zu senken. Dies gilt auch für den intermodalen Verkehr (z. B. einmalige Anmeldung kombinierter Reisen mit Hochgeschwindigkeitszug und Flugzeug). In der Praxis sind Voranmeldungen jedoch nicht immer ohne Weiteres möglich – vor allem im Internet – und mitunter teuer (gebührenpflichtige Telefonnummer). Die Kommission fordert die Beförderungsunternehmen deshalb dazu auf, ihre Voranmeldungsinstrumente auf den neuesten Stand zu bringen und sie effizient und zugänglich zu gestalten, vorzugsweise auf einfachem elektronischem Wege.

Voraussetzung für den effizienten Zugang zu einer Dienstleistung ist, dass Informations- und Buchungssysteme in entsprechender Form (z. B. Bildschirmleser für Sehbehinderte) und im Einklang mit technischen Zugangsstandards für Fahrzeuge und Infrastruktur, u. a. Kioske und Terminals, angeboten werden. Auf EU-Ebene gibt es technische Zugangsstandards für das konventionelle und das Hochgeschwindigkeitsbahnsystem (TSI PRM)<sup>6</sup>. Züge, Bahnhöfe und einschlägige Teile der Infrastruktur, die der TSI PRM entsprechen, ermöglichen die Interoperabilität und bieten somit Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität im gesamten transeuropäischen Netz einen Zugang auf vergleichbarem Niveau.

---

<sup>6</sup> Entscheidung 2008/164/EG der Kommission, ABl. L 64 vom 7.3.2008, S. 72.

Für den Straßenverkehr enthält die Richtlinie 2001/85/EG über die Typgenehmigung von Bussen Spezifikationen für die Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität. Die Richtlinie 2009/45/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe<sup>7</sup> enthält Leitlinien für den Schiffsbau und für Schiffsausrüstungen, um Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität den Zugang zu Schiffen zu erleichtern. Für den Luftverkehr sowie für den Schiffsverkehr in Bezug auf den Hafenzugang gibt es allerdings keine entsprechenden Standards.

Die Kommission plant einen Richtlinienvorschlag (Europäischer Rechtsakt über die Zugänglichkeit), um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu den Waren- und Dienstleistungsmärkten zu erleichtern. Sie hätte so die Gelegenheit, ein allgemeines Normenwerk für die Zugänglichkeit von Verkehrsinfrastruktur und -diensten zu schaffen. Dabei könnten auch Aspekte wie Fahrscheinausstellung, Echtzeit-Reiseinformationen und Online-Dienste behandelt werden.

### **3. RECHT AUF INFORMATION VOR DEM KAUF UND WÄHREND DER EINZELNEN REISEABSCHNITTE, INSBESONDERE BEI VERKEHRSPROBLEMEN**

Reisende haben Anspruch auf folgende Informationen: allgemeine Auskünfte über ihre Rechte und Pflichten während der Reise, über die Zugänglichkeit von Diensten für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität, über Qualitätsstandards und Leistungen des Beförderungsunternehmens sowie spezifische Reiseinformationen (vor dem Kauf, vor und während der Reise und bei Verkehrsproblemen).

Dabei sollte modernste Kommunikationstechnik zur Anwendung kommen und den Bedürfnissen von Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität entsprochen werden. Gegenstand der Verordnungen für den Schiffs- und den Busverkehr sind neue elektronische Informationswege, u. a. SMS. Für alle Verkehrsträger wird die Nutzung neuer Technologien empfohlen, z. B. Smartphone-Anwendungen, Websites und soziale Medien.

Die derzeit nur für die Unternehmen vorgeschriebenen Informationen werden auch von anderen Akteuren auf deren Websites sowie auf Flughäfen, in Hafenterminals, Bahnhöfen und Busstationen bereitgestellt. Zur Vermeidung widersprüchlicher Angaben (z. B. „verspätet“ auf der Flughafen-Website, während laut Website des Luftfahrtunternehmens der Flug „gestrichen“ wurde) bedarf es einer zeitgerechten und wirksameren Koordinierung zwischen den einzelnen Akteuren der Beförderungskette (Beförderungsunternehmen, Infrastrukturbetreiber, Fahrscheinverkäufer, Dienstleister).

Auch die Allgemeinheit muss angemessen über die Passagierrechte aufgeklärt werden, wie etwa im Rahmen der spezifischen Informationskampagne der Kommission 2010.

#### **3.1. Allgemeine Informationen über Passagierrechte und über Qualitätsstandards und Leistungen der Beförderungsunternehmen**

In Berichten von Verbraucherverbänden und der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse von Leistungsüberprüfungen und Befragungen zur Kundenzufriedenheit den Nutzern die Möglichkeit geben würde, Vergleiche anzustellen und

---

<sup>7</sup> ABl. L 163 vom 25.6.2009, S. 1.

fundierte Entscheidungen zu treffen. Außerdem würde der Wettbewerb in Bezug auf die Dienstleistungsqualität gefördert und die einheitliche Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften und deren Durchsetzung durch die nationalen Durchsetzungsstellen erleichtert.

Aufgrund der Verordnung für den Bahnverkehr müssen die Unternehmen unter anderem darüber berichten, wie sie die Anwendung der Mindestqualitätsstandards gewährleisten. In den Vereinigten Staaten unterliegen die großen Luftfahrtunternehmen einem einheitlichen Berichtssystem, wobei die Berichte vom US-Verkehrsministerium gesammelt und veröffentlicht werden, u. a. in den monatlich erscheinenden „Air Travel Consumer Reports“<sup>8</sup>.

### **3.2. Transparente und zugängliche Informationen über alle relevanten Aspekte des Beförderungsvertrags vor dem Fahrscheinerwerb**

Die EU-Vorschriften schreiben für alle Verkehrsträger einen Beförderungsschein vor, wobei die Einzelheiten dieser Bestimmungen jeweils unterschiedlich sind. Unabhängig von seinem Format (auch elektronisch) ist ein Ticket ein Anspruch auf Beförderungsleistung begründendes Dokument und sollte somit Folgendes beinhalten: alle unverzichtbaren Merkmale der Beförderungsleistung, deren Preis und zumindest eine Kurzform der Beförderungsbedingungen, einschließlich der Klauseln über einseitige Vertragsänderungen (z. B. Nichterscheinen, Fahrplanänderungen) oder Einschränkungen des Dienstes (z. B. Freigepäckgrenzen), sowie die rechtlichen Bestimmungen bezüglich der Zugänglichkeit für Personen mit eingeschränkter Mobilität.

Transparente Angaben über den Gesamtpreis des Tickets und die eingeschlossenen Dienste sind für die Reisenden von grundlegender Bedeutung, damit sie eine fundierte Kaufentscheidung treffen können und das Recht des Beförderungsunternehmens auf freie Preisgestaltung gewahrt bleibt. In einem offenen Markt ist es zwar hinnehmbar, dass einige Nebenleistungen (etwa Mahlzeiten oder die Beförderung von Sperrgepäck) nicht im Grundpreis enthalten sind, jedoch ist für die Reisenden derzeit unklar, welche Kosten und Leistungen im Grundpreis enthalten sind und ob sie berechtigten Anspruch darauf haben, dass diese Leistungen in der Beförderungsleistung inbegriffen sind, trotz entsprechender Vorschriften zur Preistransparenz in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008. Diese Unsicherheit sorgt bei den Reisenden für Verwirrung und Misstrauen gegenüber den Beförderungsunternehmen. Sie führt zu Wettbewerbsverzerrungen, wenn nationale Gesetzgeber und Richter unterschiedliche Standpunkte dazu einnehmen, ob derartige neue Praktiken als missbräuchlich anzusehen sind. Daher ist für alle Verkehrsträger ein harmonisierter intermodaler Ansatz hinsichtlich des Umfangs der Personenbeförderung und der im Grundpreis enthaltenen Elemente erforderlich.

Auch wenn die Bestimmungen zur Preisangabe unter Umständen verkehrsträgerspezifisch angepasst werden müssen, wäre es dennoch sinnvoll, für Personenverkehrsdienste einen Kernumfang festzulegen, der bei allen Verkehrsarten im Grundpreis enthalten sein muss. Dies wäre beispielsweise Folgendes: alle für die Personenbeförderung unverzichtbaren Betriebskosten (auch im Zusammenhang mit den rechtlichen Verpflichtungen des Unternehmens bezüglich Sicherheit, Gefahrenabwehr und Passagierrechten) sowie alle aus Sicht des Passagiers für seine Reise grundlegenden Aspekte (z. B. Ausstellung von Tickets und Bordkarten, Mitnahme von Mindestgepäck und persönlichen Gegenständen).

---

<sup>8</sup> <http://airconsumer.ost.dot.gov/reports/index.htm>

Die jüngst verabschiedete Richtlinie über Verbraucherrechte<sup>9</sup> dürfte zu mehr Transparenz für die Reisenden führen, insbesondere beim Online-Kauf ihrer Tickets. Die Richtlinie untersagt ausdrücklich vorab angekreuzte Felder, Kostenfallen im Internet und zusätzliche Gebühren ohne angemessene Vorabinformation des Kunden. Zusätzlich wird Händlern untersagt, für bestimmte Zahlungsmodalitäten (z. B. Kreditkarte) Gebühren zu verlangen, die höher sind als die Kosten, die ihnen selbst für die Nutzung dieser Modalitäten entstehen.

Die Kommission führt derzeit eine Studie über die Bestimmungen zur Preistransparenz bei Flugtickets in der EU durch, um festzustellen, ob diese den beabsichtigten Zweck erfüllen. Durch sie soll erreicht werden, dass die Preise für die Verbraucher transparenter werden, wobei der Endpreis leicht zu erkennen und ein einfacher Preisvergleich möglich sein muss. Die Studie soll 2012 veröffentlicht werden.

### **3.3. Informationen während der Reise und bei Verkehrsproblemen**

Die Reisenden sollten vor und während der Reise unterrichtet werden (z. B. Fahrplanänderungen, voraussichtliche Ankunftszeiten an Umsteigepunkten). Im Bahnverkehr sollte diese Information so bald wie möglich erfolgen, im Schiffs- und Busverkehr spätestens 30 Minuten vor der planmäßigen Abfahrt. Für den Luftverkehr gibt es keine entsprechende Vorschrift.

Durch rechtzeitige und genaue Auskünfte haben die Reisenden mehr Zeit, ihre Reise an die neuen Umstände anzupassen. Zugleich sinken die Kosten für anderweitige Beförderungen und Betreuungsleistungen, da eventuell mehr Kunden auf ihre Reise verzichten (Fahrpreiserstattung) oder sie verschieben (Umbuchung). Ferner steigt das Vertrauen in das Beförderungsunternehmen und verbessert sich dessen Image. Neben den Informationen über die Umstände des Problems, die Passagierrechte und alternative Beförderungsmittel muss das Beförderungsunternehmen oder dessen Vertreter die Reisenden auch darüber aufklären, wie und an wen sie eine Beschwerde einreichen können.

Im Rahmen der Folgenabschätzung zur Verordnung für den Luftverkehr sowie der diese Mitteilung begleitenden Konsultation der Öffentlichkeit wird die Kommission prüfen, inwieweit Maßnahmen in Bezug auf zeitgerechte Informationen (über die Reise und etwaige Probleme) erforderlich sind.

## **4. RÜCKTRITTSRECHT (ERSTATTUNG DES FAHRPREISES) BEI ÄNDERUNG DER PLANMÄßIGEN REISE**

Der Gesetzgeber hat von einer Definition des Begriffs „große Verspätung“ abgesehen und stattdessen Fristen festgelegt, nach deren Ablauf die Reisenden zwischen zwei Optionen wählen können:

- Verzicht auf die Reise (Rückerstattung)
- anderweitige Beförderung, mit der sie ihr Reiseziel mit möglichst geringer Verspätung erreichen.

---

<sup>9</sup> Richtlinie 2011/83/EU, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64.

Der Anspruch, zwischen Fahrpreiserstattung und anderweitiger Beförderung wählen zu können, besteht bei allen Verkehrsträgern und in jedem Fall, auch unter außergewöhnlichen Umständen. Je nach Verkehrsträger unterschiedlich sind allerdings die Fristen, nach denen diese Rechte eintreten: 60 Minuten im Bahnverkehr, 90 Minuten im Schiffsverkehr, 120 Minuten (2 Stunden) im Straßenverkehr und 300 Minuten (5 Stunden) im Luftverkehr. Bei Rückerstattung ist innerhalb von sieben Tagen (Luft- und Schiffsverkehr) bzw. eines Monats (Bahn und Bus) der vollständige Preis des unbenutzten Tickets sowie gegebenenfalls die Rückreise an den Ausgangsort zu erstatten.

## **5. RECHT AUF ERFÜLLUNG DES BEFÖRDERUNGSVERTRAGS BEI VERKEHRS- PROBLEMEN (ANDERWEITIGE BEFÖRDERUNG ODER UMBUCHUNG)**

Verzichtet der Kunde auf die Erstattung des vollen Fahrpreises, so hat er Anspruch auf Erfüllung des Beförderungsvertrags und anderweitige Beförderung zu seinem Reiseziel. Die anderweitige Beförderung an das Reiseziel zum frühestmöglichen Zeitpunkt kann unter vergleichbaren Bedingungen durch dasselbe Unternehmen oder mit einem anderen öffentlichen Verkehrsmittel erfolgen.

Im Luft- und im Bahnverkehr haben die Reisenden noch eine dritte Alternative: Verschiebung der Reise auf einen späteren Zeitpunkt (Umbuchung bei demselben Luftfahrtunternehmen). Dieses Recht kann vom Fluggast auf Wunsch in Anspruch genommen werden und gilt vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Plätzen. Die Möglichkeit der anderweitigen Beförderung zu einem späteren Zeitpunkt (Umbuchung) ist in den Verordnungen für den Schiffs- und den Busverkehr zwar nicht ausdrücklich vorgesehen, allerdings auch nicht ausgeschlossen, soweit eine entsprechende Vereinbarung mit dem Kunden besteht. Mit der Entscheidung des Kunden für eine Rückerstattung oder eine Umbuchung auf einen späteren Zeitpunkt erlischt jede weitere Betreuungspflicht des Beförderungsunternehmens.

Reisende beschwerten sich häufig darüber, dass sie nicht zwischen den drei Alternativen anderweitige Beförderung, Umbuchung und Rückerstattung wählen konnten, sondern ihnen nur der Reisepreis erstattet wurde. Reisende müssen in jedem Fall und bei allen Verkehrsträgern wählen können, wobei das Beförderungsunternehmen die entsprechenden Alternativen anzubieten hat, sobald das Problem auftritt.

Sowohl die vom Beförderungsunternehmen gebotenen Alternativen wie auch die vom Reisenden getroffene Wahl müssen eindeutig und unmissverständlich sein.

Da es bei Verkehrsproblemen in der Regel unmöglich ist, an Ort und Stelle eine Lösung zu improvisieren, müssen die notwendigen Vereinbarungen und Pläne für funktionierende Beförderungsalternativen, darunter auch die Nutzung anderer Beförderungsunternehmen oder Verkehrsmittel, im Voraus geschaffen werden. Die Beförderungsunternehmen müssen deshalb dafür sorgen, dass sie über das erforderliche qualifizierte Personal und die Instrumente im Terminal/Bahnhof verfügen, um Kontakt zu den Reisenden aufzunehmen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich rasch und problemlos zu entscheiden, sobald ein Problem auftritt. Situationen, in denen Reisende ohne Ansprechperson sich selbst überlassen bleiben, sind noch immer viel zu häufig und müssen von den nationalen Durchsetzungsstellen ernsthaft verfolgt werden.

Die nationalen Durchsetzungsstellen sollten dafür sorgen, dass die Beförderungsunternehmen aller Verkehrsträger im Hinblick auf eventuelle Probleme geeignete Vorkehrungen treffen

und wirksame Systeme schaffen, um die Rechte der Reisenden zu achten und ihnen alternative Beförderungsmöglichkeiten anzubieten.

## **6. RECHT AUF UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN BEI GROBEN VERSPÄTUNGEN DER ABREISE ODER VON ANSCHLÜSSEN**

Die Rechtsvorschriften sehen für alle Verkehrsträger ein Mindestmaß von an Ort und Stelle zu erbringenden Betreuungsleistungen vor, sobald die planmäßige Abreise sich um eine bestimmte Zeit verspätet. Bei allen Verkehrsträgern richten sich die Betreuungsleistungen nach der durch die Verspätung bzw. Annullierung der Reise und entsprechende anderweitige Beförderung entstehende Wartezeit. Die Leistungen müssen verhältnismäßig, zumutbar und dem Problem sowie der Situation der Reisenden und des betreffenden Verkehrsträgers angemessen sein. Die einen Anspruch auf Betreuungsleistungen begründende Mindestverspätung ist je nach Verkehrsträger unterschiedlich: 60 Minuten im Bahnverkehr, 90 Minuten im Schiffs- und Busverkehr sowie zwischen 120 und 240 Minuten im Luftverkehr. Die Betreuungsleistungen sind im Terminal und/oder an Bord zu erbringen (Mahlzeiten und Erfrischungen können Einschränkungen unterliegen, sind aber bei Verspätungen auf der Rollbahn oder auf dem Schiff vorgeschrieben, insbesondere für gesundheitlich sensible Reisende; für Toilettenzugang und angemessene Heizung/Klimatisierung ist in jedem Fall zu sorgen).

Die Vorschriften für den Luft- und den Bahnverkehr sehen derzeit keine Höchstgrenze für Unterbringungskosten vor, während im Schiffsverkehr eine Begrenzung auf 80 EUR/Nacht und maximal drei Nächte bzw. 80 EUR/Nacht und maximal zwei Nächte im Busverkehr möglich ist.

Darüber hinaus unterliegen im Luft- und im Bahnverkehr alle Arten von Betreuungsleistungen (einschließlich Unterbringung) keinerlei Einschränkung und müssen auch unter außergewöhnlichen Umständen erbracht werden. Gemäß den Verordnungen für den Schiffs- und den Busverkehr muss unter allen Umständen für angemessene Mahlzeiten und Erfrischungen gesorgt werden. In bestimmten Ausnahmefällen besteht allerdings kein Unterbringungsanspruch: Im Schiffsverkehr ist dies der Fall, wenn die Annullierung oder Verspätung auf Wetterbedingungen zurückzuführen ist, die den sicheren Schiffsbetrieb gefährden, und im Busverkehr bei widrigen Wetterbedingungen oder schweren Naturkatastrophen. Der Nachweis ist dabei stets vom Beförderungsunternehmen zu erbringen.

Wie im Fall der Rückerstattung und anderweitigen Beförderung sollten die nationalen Durchsetzungsstellen auch hier sicherstellen, dass

- die Beförderungsunternehmen geeignete Vorkehrungen für eventuelle Verkehrsprobleme treffen und wirksame Systeme schaffen, um Reisende zu betreuen und im Terminal entweder selbst oder durch einen Vertreter präsent zu sein, wenn Probleme auftreten;
- im Rahmen der Folgenabschätzung zur Änderung der Verordnung für den Luftverkehr geprüft wird, ob für Betreuungsleistungen für nicht beförderte Flugreisende ähnliche Fristen gelten sollten wie bei anderen Verkehrsträgern.

## **7. RECHT AUF AUSGLEICHSLEISTUNGEN**

Der an bestimmte Bedingungen geknüpfte Anspruch auf objektive und einheitliche Ausgleichsleistungen bei großer Verspätung der Ankunft gehört zu den für alle Verkehrsträger geltenden Mindestqualitätsnormen.

Durch sie sollen Unannehmlichkeiten für die Reisenden gemindert werden, unter anderem indem ihnen bei der Ankunft eine Mindesthilfe zuteil wird, um ähnlich wie im Fall der Betreuungsleistungen, auf die sie bei verspäteter Abfahrt Anspruch haben, die durch die unerwartet lange Verspätung entstandenen Beeinträchtigungen zu mildern.

### **7.1. Geteilte Verantwortung**

Der Gesetzgeber hat entschieden, die Erbringung von Betreuungs- und Unterstützungsleistungen bei Verkehrsproblemen zentral bei dem die Beförderung ausführenden Unternehmen anzusiedeln. Dies bedeutet aber nicht, dass dieses Unternehmen allein für die Kosten aufkommen muss oder die Reisenden nur dann Anspruch auf diese Leistungen haben, wenn das Beförderungsunternehmen für die Verspätung verantwortlich ist.

Die Erfahrung zeigt, dass Verspätungsursachen bei vielen anderen Akteuren der Beförderungskette liegen können. Für das Ausmaß der Unannehmlichkeiten und den Anspruch der Reisenden auf Betreuungsleistungen spielt es keine Rolle, wodurch oder von wem diese Unannehmlichkeiten ausgelöst wurden. Der Verantwortliche sollte die Kosten der Ausgleichsleistungen tragen und sie dem Beförderungsunternehmen erstatten.

Dieses Prinzip der geteilten Verantwortung wird bislang nur unzureichend angewandt und sollte stärker beachtet werden. Im Rahmen der Änderung der Verordnung für den Luftverkehr werden Maßnahmen geprüft, die sicherstellen, dass die Beförderungsunternehmen ihren Verpflichtungen nachkommen können und die Kosten unter denen, die für die Verspätung verantwortlich sind, korrekt aufgeteilt werden.

### **7.2. Außergewöhnliche Umstände**

Unter bestimmten Bedingungen müssen Luftverkehrs- und Schifffahrtsunternehmen keine Ausgleichsleistungen erbringen, wenn sich das Problem auf außergewöhnliche Umstände zurückführen lässt. Dies gilt auch für Busunternehmen, wenn sie die Alternativen Rückerstattung oder anderweitige Beförderung ausdrücklich angeboten haben. Auch im Bahnverkehr ist dies der Fall, wenn sich das Problem auf den Fehler eines Dritten, eines Reisenden oder auf Umstände außerhalb des Eisenbahnbetriebs zurückführen lässt, die das Unternehmen nicht vermeiden konnte und deren Folgen unabwendbar waren. Der Nachweis ist dabei stets vom Beförderungsunternehmen zu erbringen.

Die Bedingungen für die Erbringung von Ausgleichsleistungen sowie deren Höhe und die Umstände, unter denen Freistellungen für das Unternehmen möglich sind, können je nach spezifischen Verkehrsträgermerkmalen und den verschiedenen Bedürfnissen der Reisenden, d. h. der Art der Unannehmlichkeiten, unterschiedlich sein. Dies betrifft beispielsweise den infolge des Problems erlittenen Zeitverlust (im Bahnverkehr mindestens eine Stunde), die Reiseentfernung (Luft und Schiff) und den Fahrpreis.

Im Interesse der Klarheit, einer problemlosen Anwendung der Vorschriften durch die Beförderungsunternehmen und einer besseren Aufklärung der Bürger über ihre Rechte muss

verkehrsträgerübergreifend ein gewisses Maß an Einheitlichkeit bei ihrer Auslegung angestrebt werden. In der Praxis sind zwei Situationen aufgetreten: eindeutige außergewöhnliche Umstände, die eine gewisse Verhältnismäßigkeit der den Beförderungsunternehmen auferlegten Betreuungskosten erfordern (z. B. bei der Schließung des europäischen Luftraums während der Vulkanaschekrise 2010); andere Fälle, in denen eine rasche und einfache Entscheidung, ob außergewöhnliche Umstände vorliegen, schwierig ist. Für den Luft-, Schiffs- und Straßenverkehr hat der Gesetzgeber jedoch in den Erwägungen der einschlägigen Verordnungen einige Beispiele aufgeführt. Darüber hinaus kann die vom EU-Gerichtshof getroffene Klarstellung, wonach technische Probleme eines Luftfahrzeugs grundsätzlich nicht als außergewöhnliche Umstände geltend gemacht werden können<sup>10</sup>, den nationalen Durchsetzungsstellen aller Verkehrsträger und der Kommission dabei helfen, die rasche Anwendung dieses Rechts zu harmonisieren und zu beschleunigen.

Reisende sollten darauf vertrauen können, dass die Ausgleichsleistungen vom Beförderungsunternehmen rasch erbracht werden, sobald feststeht, dass im betreffenden Fall keine außergewöhnlichen Umstände vorliegen. Nach sämtlichen Verordnungen sind als Gutscheine oder in anderer Form erbrachte Ausgleichsleistungen nur dann zulässig, wenn eine entsprechende Vereinbarung mit dem Reisenden getroffen wurde. Dies stellt sowohl für das Beförderungsunternehmen wie für die Reisenden eine flexible, schnelle und einfache Lösung dar.

Die Verhältnismäßigkeit der Kosten, die den Unternehmen durch Betreuungsleistungen bei außergewöhnlichen Umständen entstehen, wird in der anstehenden Folgenabschätzung zur Änderung der Verordnung für den Luftverkehr einer Bewertung unterzogen. Was den Anspruch auf Ausgleichsleistungen anbelangt, sind Maßnahmen erforderlich, damit die Bestimmungen über außergewöhnliche Umstände verkehrsträgerübergreifend genauer und einheitlicher angewandt werden.

## **8. HAFTUNG DER BEFÖRDERUNGSUNTERNEHMEN FÜR REISENDE UND DEREN GEPÄCK**

Bei allen Verkehrsträgern mit Ausnahme des Busverkehrs ist die Haftung bei Tötung und Verletzung von Reisenden und fehlgeleitetem Gepäck durch in EU-Recht umgesetzte internationale Übereinkünfte<sup>11</sup> geregelt. Ungeachtet der Besonderheiten der einzelnen Verkehrsträger und der einschlägigen internationalen Vorschriften gibt es einige Gemeinsamkeiten.

Die internationalen Übereinkünfte sehen im Fall von Beschädigungen einen individuellen Entschädigungsanspruch vor. Findet keine Einigung zwischen dem Reisenden und dem Beförderungsunternehmen statt, bedarf es einer gerichtlichen Klärung, bei der die individuellen Umstände gewürdigt werden. Die EU-Verordnungen über Passagierrechte berücksichtigen dagegen keine individuellen Schäden, sondern sehen einen direkteren Schutz aller Reisenden vor, um Ärgernisse und Unannehmlichkeiten zu begrenzen. Dabei liegen den

---

<sup>10</sup> Rechtssache C-549/07 vom 22.12.2008, Wallentin-Hermann.

<sup>11</sup> Übereinkommen von Montreal und Verordnung (EG) Nr. 889/2002 für den Luftverkehr; Athener Übereinkommen und Verordnung (EG) Nr. 392/2009 für den Schiffsverkehr; Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF), Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck (CIV) und Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 für den Bahnverkehr.

standardisierten und unmittelbaren Formen der Abhilfe objektive, messbare Kriterien zugrunde wie die Dauer der Verspätung, der Fahrpreis oder die Reiseentfernung.

Es handelt sich somit um voneinander getrennte und eigenständige Rechtssysteme, die verschiedene Arten von Schäden regeln, wie dies im Fall des Luftverkehrs vom EU-Gerichtshof<sup>12</sup> bestätigt wurde: So regelt etwa das Übereinkommen von Montreal die Bedingungen, unter denen die betroffenen Fluggäste nach Verspätung eines Flugs als individualisierte Wiedergutmachung Ansprüche auf Schadensersatz geltend machen können, während die Verordnung für den Luftverkehr standardisierte und unmittelbare Abhilfemaßnahmen vorsieht.

Auf der Grundlage unterschiedlicher Haftungsregelungen sind in den EU-Vorschriften Mindestentschädigungen bei Tod oder Verletzung festgelegt. Die Entschädigungen erfolgen nicht automatisch, sondern müssen gerichtlich eingefordert werden<sup>13</sup>.

Die Beförderungsunternehmen aller Verkehrsträger haften im Fall von Verlust, Beschädigung oder Verspätung von Gepäck, außer unter bestimmten, gesetzlich geregelten Bedingungen, die sich auf die Umstände des Ereignisses und die zur Schadensbegrenzung unternommenen Maßnahmen beziehen. Die verkehrsträgerspezifischen Vorschriften sehen in der Regel bestimmte Mindestentschädigungen bei Gepäckproblemen vor.

Für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität gelten im Fall von Verlust, Beschädigung oder Verspätung von Mobilitätshilfen Sonderbestimmungen, insbesondere kein Entschädigungshöchstbetrag, sondern die Verknüpfung der Entschädigung mit den Reparaturkosten oder dem Wiederbeschaffungswert der betreffenden Ausrüstung. Dies gilt nicht für den Luftverkehr, wobei die rasche Schließung dieser Rechtslücke von der Kommission 2008 angemahnt wurde<sup>14</sup>.

Die nach den Verordnungen für den Bahn- und den Straßenverkehr benannten nationalen Durchsetzungsstellen sind für die Einhaltung der Bestimmungen über die Haftung von Beförderungsunternehmen zuständig. Im Schiffs- und im Luftverkehr ist dies nicht der Fall. Die zahlreichen Beschwerden über fehlgeleitetes Gepäck werden somit im Gegensatz zu allen übrigen Beschwerden im Luftverkehr nicht von den nationalen Durchsetzungsstellen bearbeitet. Dies beeinträchtigt die Rechtssicherheit und steht der einheitlichen Behandlung solcher Fragen auf EU-Ebene im Wege.

Diese in Bezug auf Gepäck und Mobilitätshilfen bestehende Rechtslücke wird Gegenstand der anstehenden Folgenabschätzung zur Änderung der Verordnung für den Luftverkehr sein.

---

<sup>12</sup> Urteile vom 10. Januar 2006 in der Rechtssache C-344/04, IATA, in der Rechtssache C-549/07, Wallentin-Hermann, sowie vom 19. November 2009 in den verbundenen Rechtssachen C-402/07 Sturgeon e. a. und C-432/07 Böck und Lepuschitz.

<sup>13</sup> Das EU-Recht und/oder internationale Übereinkommen sehen automatische Vorauszahlungen von mindestens 21 000 EUR im Bahn- und Schiffsverkehr und 16 000 SZR (ca. 17 600 EUR) im Luftverkehr vor. Im Busverkehr werden keine Vorauszahlungen geleistet, gleichwohl muss das Beförderungsunternehmen den Unfallopfern unverzüglich Hilfe leisten.

<sup>14</sup> KOM(2008) 158.

## 9. RECHT AUF EIN ZÜGIG FUNKTIONIERENDES, ZUGÄNGLICHES SYSTEM ZUR BEARBEITUNG VON BESCHWERDEN

Für alle Verkehrsträger gilt, dass Reisende, die sich vom Beförderungsunternehmen ungerecht behandelt fühlen, sich zuerst bei dem Unternehmen selbst und anschließend, sofern sie noch immer unzufrieden sind, bei der zuständigen nationalen Durchsetzungsstelle beschweren können. Das Netz der Europäischen Verbraucherzentren bietet Reisenden, die bei Verkehrsproblemen Informationen und Beratung benötigen, wertvolle Hilfe.

Die Erfahrung hat gezeigt, wie wichtig es ist, den Beförderungsunternehmen wie auch den nationalen Durchsetzungsstellen Fristen für die Bearbeitung von Beschwerden zu setzen. Verbraucherverbände haben wiederholt die Beschwerdebearbeitung durch die Unternehmen und die Durchsetzungsstellen, insbesondere im Luftverkehr, bemängelt. Da die Verordnung für den Luftverkehr keine gesetzlichen Bearbeitungsfristen vorsieht, wurden von der Kommission entsprechende Vereinbarungen auf freiwilliger Basis angeregt, die 2007 geschlossen wurden<sup>15</sup>. Da sich aber zeigte, dass diese keine allgemeine Beachtung finden<sup>16</sup>, haben die EU-Gesetzgeber in nachfolgenden Rechtsakten verbindliche Fristen festgelegt. Die Verordnung für den Bahnverkehr schreibt solche Fristen für die Eisenbahnunternehmen, nicht aber für die nationalen Durchsetzungsstellen vor. In den neuen Verordnungen für den Schiffs- und den Busverkehr sind Bearbeitungsfristen sowohl für die Unternehmen (zwei bzw. drei Monate), als auch für die nationalen Durchsetzungsstellen („angemessene Frist“) festgelegt.

Es ist im Interesse aller Beteiligten, wenn den Rechten der überwiegenden Mehrheit unzufriedener Reisender durch die Beschwerdeverfahren der Beförderungsunternehmen Geltung verschafft wird. Die Reisenden müssen deshalb von den Unternehmen genaue und aus rechtlicher Sicht korrekte Auskünfte erhalten. Die zuständigen Behörden müssen kontrollieren, ob die Beförderungsunternehmen dieser Verpflichtung nachkommen. Irreführende oder unvollständige Informationen können die Reisenden von der Durchsetzung ihrer Rechte abhalten. Dies ist ein wesentlicher Gesetzesverstoß, der, falls erforderlich, von den nationalen Durchsetzungsstellen auf der Grundlage einschlägiger europäischer und nationaler Vorschriften sanktioniert werden muss. Ferner ist es für die Reisenden nicht nachvollziehbar, dass Beförderungsunternehmen, die für Werbung und Fahrscheinverkauf modernste Informationstechnologien einsetzen, bei Beschwerden nur über ausgesprochen herkömmliche Kommunikationsmittel wie internationale Ferngespräche oder Faxsendungen erreicht werden können.

- Im Rahmen der Folgenabschätzung zur Änderung der Verordnung für den Luftverkehr werden Maßnahmen untersucht, die dafür sorgen, dass die Beförderungsunternehmen leicht zugängliche Instrumente (bezüglich Kosten, Modalitäten, Fristen usw.) bereitstellen, damit Reisende, auch solche mit eingeschränkter Mobilität, Beschwerden einreichen und verfolgen können. Ferner wird geprüft, ob die Beförderungsunternehmen und nationalen Durchsetzungsstellen mehr statistische Daten (Zahl der bearbeiteten und geklärten Beschwerden) liefern und Beschwerden innerhalb bestimmter Fristen bearbeiten sollten.

---

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/transport/passengers/air/air\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/passengers/air/air_en.htm)

<sup>16</sup> KOM(2011) 174.

- Für den Eisenbahnsektor müssen freiwillige Vereinbarungen über Bearbeitungsfristen angestrebt werden, da sie bei anderen Verkehrsträgern bereits Anwendung finden.

## **10. RECHT AUF UNEINGESCHRÄNKTE UND WIRKSAME DURCHSETZUNG DER EU-PASSAGIERRECHTE**

Um eine einheitliche Anwendung und Durchsetzung der Passagierrechte zu gewährleisten, müssen die nationalen Durchsetzungsstellen aller Verkehrsträger besser miteinander kooperieren. Nationale Gesetze und Verfahren, die der ordnungsgemäßen Durchsetzung des EU-Rechts im Wege stehen, müssen von den Mitgliedstaaten erkannt und aufgehoben werden, beispielsweise wenn eine Verfolgung von Beförderungsunternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten nicht möglich ist oder der EU-Rechtsprechung nicht angemessen Folge geleistet werden kann. Dies würde nicht nur mehr Rechtssicherheit für die Reisenden bedeuten, sondern auch für gleiche Wettbewerbsbedingungen unter international tätigen Beförderungsunternehmen sorgen. In den vorangegangenen Mitteilungen über Fluggastrechte<sup>17</sup> wurden Bereiche aufgezeigt, denen auch bei den anderen Verkehrsträgern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Zur Gewährleistung einer effizienten Anwendung der Vorschriften ist es notwendig, dass die nationalen Durchsetzungsstellen eine aktive Kontrolle ausführen und Verhütungsmaßnahmen ergriffen werden, die sich auf individuelle Beschwerden von Reisenden stützen. Die Kommission wird die nationalen Sanktionsregelungen analysieren, um festzustellen, ob die drei diesbezüglichen Kriterien (Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung) zur Vermeidung von Diskrepanzen in der Durchsetzung auf nationaler Ebene ausreichen und ob weiterer Harmonisierungsbedarf besteht, um den Beförderungsunternehmen einen wirtschaftlichen Anreiz für die Einhaltung der Passagierrechte zu bieten und, wie von den Interessengruppen gefordert, einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

Bei Problemen sollten den Reisenden außerdem einfache und kostengünstige Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Außergerichtliche Einigungen, z. B. alternative Streitbeilegungsverfahren<sup>18</sup>, aber auch nationale oder europäische Verfahren für geringfügige Forderungen (etwa im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 861/2007<sup>19</sup>), sind für die Reisenden in der Regel mit weniger Kosten verbunden.

## **III. WEITERE INITIATIVEN FÜR PROBLEMLOSES REISEN IN DER EU UND DARÜBER HINAUS: INTERMODALITÄT, PLÄNE ZUR AUFRECHTERHALTUNG DER MOBILITÄT UND INTERNATIONALE DIMENSION**

Die Intermodalität verbessert den Schutz von Reisenden, indem Beförderungsalternativen erleichtert oder geeignete Informationen über frühestmögliche Verbindungen mit anderen Verkehrsträgern bereitgestellt werden, vor allem (aber nicht nur) bei massiven Verkehrsproblemen. Intermodale Beförderungsalternativen tragen zur Verringerung von

---

<sup>17</sup> KOM(2011) 166 und KOM(2011) 174.

<sup>18</sup> Siehe Vorschläge der Kommission KOM(2011) 793 und 794 vom 29.11.2011.

<sup>19</sup> ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 1.

Unannehmlichkeiten für die Reisenden sowie aufgrund einer kürzeren Betreuungsdauer auch der Kosten für die Unternehmen bei. Die Bereitstellung „durchgehender Fahrscheine“ (d. h. ein Beförderungsvertrag für verschiedene Reiseabschnitte mit einem Verkehrsträger) und integrierter Fahrscheine (d. h. ein Vertrag für eine intermodale Beförderungskette) erleichtert das Reisen und stärkt die Passagierrechte.

Die Verwirklichung des intermodalen Verkehrs, etwa durch integrierte Beförderungsverträge, erfordert eine Anpassung des gesetzlichen Rahmens für Passagierrechte, damit das Problem, wenn es bei intermodalen Beförderungen zu Störungen an einem Umsteigepunkt kommt, gelöst werden kann. Die IVS-Richtlinie<sup>20</sup> sieht u. a. die Erarbeitung verbindlicher Spezifikationen für EU-weite Informationsdienste im multimodalen Reiseverkehr vor. Gemäß der Verordnung für den Bahnverkehr müssen die Eisenbahnunternehmen und Fahrscheinverkäufer ihre computergestützten Informations- und Buchungssysteme an gemeinsame Standards von 2011<sup>21</sup> (TSI TAP) anpassen, um EU-weit die Bereitstellung von präzisen Reiseinformationen und Fahrscheindiensten sicherzustellen. In diesen Standards sind auch die Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern geregelt.

Die Aschewolkenkrise und wetterbedingten Ausfälle im Flug-, Bahn- und Straßenverkehr 2010 führten die Notwendigkeit vor Augen, dass die Verkehrssysteme in Europa durch verstärkte Vorsorge, Koordinierung und Zusammenarbeit aller Beteiligten flexibler gestaltet und effizientere intermodale Lösungen geschaffen werden müssen, um die Mobilität von Reisenden und Unternehmen aufrechtzuerhalten.

Die Fluggastrechte werden derzeit auch von den Behörden der größten Luftverkehrsmärkte (USA, Kanada) gestärkt. Andere europäische und nordafrikanische Staaten werden im Rahmen ihrer bilateralen oder multilateralen Luftverkehrsabkommen mit der EU die EU-Vorschriften anwenden. Allerdings gelten bisher einzig in der EU Mindeststandards für sämtliche Verkehrsträger, von denen alle Reisenden in Europa profitieren, auch Bürger aus Drittstaaten, die EU-Verordnungen unterliegende Verkehrsdienste nutzen.

Um den Schutz von Reisenden auch jenseits der EU-Grenzen zu verbessern, werden Fragen im Zusammenhang mit Passagierrechten, wie im Weißbuch dargelegt, Gegenstand bilateraler und internationaler Vereinbarungen für alle Verkehrsträger sein.

#### **IV. FAZIT**

Um das Reisen in der EU einfacher und angenehmer zu gestalten, wurden für alle Verkehrsträger dieselben Rechte und Grundsätze eingeführt, die die Qualität der Dienste verbessern, die Reisenden besser schützen und die europäische Verkehrsbranche attraktiver machen.

Diese Passagierrechte werden auch in Zukunft ein Kernelement der verkehrspolitischen Vision Europas bilden, auch wenn sich die Bedingungen und Modalitäten ihrer Anwendung verändern und weiterentwickeln können.

---

<sup>20</sup> Richtlinie 2010/40/EU, ABl. L 207 vom 6.8.2010, S. 1.

<sup>21</sup> Verordnung (EU) Nr. 454/2011, ABl. L 123 vom 12.5.2011, S. 11.

Das wesentliche Ziel besteht nun darin, diese Vorschriften verständlicher zu gestalten und ihre Anwendung und Durchsetzung bei allen Verkehrsträgern zu konsolidieren, so dass eine einheitliche Vorgehensweise entsteht. Die Kommission wird weiter an regulierungsbezogenen und anderen Fragen arbeiten, um sicherzustellen, dass Reisende wirksamer geschützt und die EU-Rechtsvorschriften angemessen und effizient angewendet werden.

Erstens wird die Kommission 2012 in Verbindung mit der laufenden Überarbeitung der Richtlinie über Pauschalreisen (90/314/EWG) untersuchen, ob auch eine Aktualisierung der ersten Verordnung über Passagierrechte, der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 für den Luftverkehr, vorgeschlagen werden sollte. Zusammen mit dieser Mitteilung führt die Kommission eine Konsultation der Öffentlichkeit über eine Reihe von Fragen durch, die bei dieser Änderung eine Rolle spielen.

Zweitens wird die Kommission mit den nationalen Durchsetzungsstellen zusammenarbeiten, um sich auf Leitlinien für die Anwendung der EU-Vorschriften zu verständigen, unbeschadet künftiger Auslegungen durch den EU-Gerichtshof. Dabei geht es um die reibungslose Anwendung der Verordnungen, zunächst für Flugreisende mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität, insbesondere im Hinblick auf die Olympischen und die Paralympischen Spiele 2012, anschließend für Bahnreisende (2013) sowie Reisende im Schiffsverkehr (2014) und im Busverkehr (2015).

Gleichzeitig wird die Kommission die Durchsetzungsmaßnahmen verstärken, und zwar durch intensivere Zusammenarbeit mit den nationalen Durchsetzungsstellen und einen systematischeren Austausch von bewährten Praktiken, Informationen und Statistiken mit den nationalen Durchsetzungsstellen und den übrigen Akteuren. Gemeinsam mit Drittstaaten wird die Kommission ferner untersuchen, wie in Bezug auf den Passagierschutz die EU-Grundsätze auch auf Reisen außerhalb der EU ausgeweitet werden können.

Kurzfristig müssen Reisende besser über ihre Rechte aufgeklärt werden. Sie müssen sich auf die Achtung ihrer Rechte und im Bedarfsfall den wirksamen Schutz durch die Behörden verlassen können. Einen klaren und präzisen Überblick über die wichtigsten EU-Passagierrechte gibt die angefügte Liste.

## ANHANG

### **DIE WICHTIGSTEN EU-PASSAGIERRECHTE<sup>22</sup>**

#### **1. DISKRIMINIERUNGSFREIER ZUGANG ZU VERKEHRSDIENSTEN**

Alle Reisenden haben gleichberechtigten Zugang zum Verkehr und sind insbesondere geschützt gegen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnorts oder von Behinderungen.

#### **2. RECHT AUF MOBILITÄT UND UNENTGELTLICHE HILFELEISTUNGEN FÜR PERSONEN MIT BEHINDERUNGEN ODER EINGESCHRÄNKTER MOBILITÄT (PRM)**

PRM haben auf ihren Reisen unabhängig vom Verkehrsträger Anspruch auf unentgeltliche Hilfeleistungen, damit sie dieselben Möglichkeiten haben wie andere Bürger.

#### **3. RECHT AUF INFORMATION VOR DEM KAUF UND WÄHREND DER EINZELNEN REISEABSCHNITTE, INSBESONDERE BEI VERKEHRSPROBLEMEN**

Passagiere haben Anspruch darauf, korrekt über den Fahrpreis, ihre Rechte und die Umstände ihrer Reise rechtzeitig und sachdienlich informiert zu werden, und zwar sowohl vor wie auch während der Reise und danach im Fall eines Verkehrsproblems.

#### **4. RÜCKTRITTSRECHT (ERSTATTUNG DES FAHRPREISES) BEI ÄNDERUNG DER PLANMÄßIGEN REISE**

Bei großen Verspätungen, Annullierung oder Nichtbeförderung haben Reisende Anspruch auf Erstattung des vollen Fahrpreises.

#### **5. RECHT AUF ERFÜLLUNG DES BEFÖRDERUNGSVERTRAGS BEI VERKEHRSPROBLEMEN (ANDERWEITIGE BEFÖRDERUNG ODER UMBUCHUNG)**

Bei großen Verspätungen, Annullierung oder Nichtbeförderung haben Reisende Anspruch darauf, nach ihrer Wahl möglichst rasch anderweitig befördert zu werden oder eine Umbuchung vorzunehmen. Die Auswahl muss vom Beförderungsunternehmen klar und eindeutig angeboten werden, sobald das Verkehrsproblem auftritt.

---

<sup>22</sup> Das vorliegende Dokument dient nur der Illustration und ist nicht rechtsverbindlich.

## **6. RECHT AUF UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN BEI GROßEN VERSPÄTUNGEN DER ABREISE ODER VON ANSCHLÜSSEN**

Nicht beförderte Reisende haben Anspruch auf ein Mindestmaß an Betreuungsleistungen, während sie im Flughafengebäude/Bahnhof und/oder an Bord auf den Beginn oder die Fortsetzung ihrer verspäteten Reise bzw. anderweitige Beförderung warten.

## **7. RECHT AUF AUSGLEICHSLEISTUNGEN**

Passagiere haben bei großen Verspätungen oder Annullierung ihrer Reise unter bestimmten Umständen sowie in jedem Fall bei Nichtbeförderung im Luftverkehr Anspruch auf finanzielle Entschädigung für die erlittenen Unannehmlichkeiten. Die Höhe der Entschädigung richtet sich nach dem Verkehrsträger, den durch das Verkehrsproblem entstandenen Zeitverlust, die Reiseentfernung und/oder den Fahrpreis.

## **8. HAFTUNG DER BEFÖRDERUNGSUNTERNEHMEN FÜR REISENDE UND DEREN GEPÄCK**

Gemäß internationalen Übereinkünften und EU-Recht sind die Beförderungsunternehmen für Reisende und deren Gepäck haftbar. Bei Tötung, Verletzung und Gepäckproblemen sowie in einigen Fällen von Verspätung haben Reisende Anspruch auf Entschädigung, die sich nach dem entstandenen Schaden richtet. Die Entschädigung kann nach Maßgabe geltender gesetzlicher Bestimmungen Beschränkungen unterliegen.

## **9. RECHT AUF EIN ZÜGIG FUNKTIONIERENDES, ZUGÄNGLICHES SYSTEM ZUR BEARBEITUNG VON BESCHWERDEN**

Bei Unzufriedenheit können Reisende eine Beschwerde an das Beförderungsunternehmen richten. Wird diese innerhalb einer bestimmten Frist nicht oder unzureichend beantwortet, kann der Kunde sich an die zuständige nationale Durchsetzungsstelle wenden, die die Beschwerde innerhalb einer angemessenen Frist bearbeiten muss. Daneben können nach europäischem und nationalem Recht auch gerichtliche und außergerichtliche Verfahren genutzt werden (z. B. Systeme zur außergerichtlichen Streitbeilegung, nationale oder europäische Gerichtsverfahren für geringfügige Forderungen).

## **10. RECHT AUF UNEINGESCHRÄNKTE UND WIRKSAME DURCHSETZUNG DER EU-PASSAGIERRECHTE**

Reisende haben Anspruch darauf, dass die EU-Vorschriften von den Beförderungsunternehmen ordnungsgemäß angewendet und von den nationalen Durchsetzungsstellen wirksam durchgesetzt werden.