

## **VCD-Stellungnahme vom 28.05.2004**

**zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Rechten und Pflichten der Fahrgäste im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr (KOM (2004) 143 end.)**

### **I. Allgemeines**

Der Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) hält europaweit einheitliche Fahrgastrechte für ein wichtiges Instrument zur Sicherung von Qualität und Attraktivität des Schienenpersonenverkehrs. Es ist nicht ersichtlich, weshalb Zugfahrten in dieser Hinsicht grundlegend anders behandelt werden sollten als beispielsweise Flug- oder Pauschalreisen.

Allerdings muss eine EU-weite Regelung von Fahrgastrechten den Besonderheiten des Schienenpersonenverkehrs Rechnung tragen. Die Regelung sollte daher keine abschließende Vollharmonisierung der Fahrgastrechte sein, sondern sie sollte den Unternehmen noch Spielraum und Flexibilität lassen. Außerdem darf eine EU-einheitliche Regelung von Fahrgastrechten nicht dazu führen, dass sich die Fahrpreise erheblich verteuern. In diesen Punkten bestehen Bedenken gegen die jetzige Fassung des Kommissionsvorschlags. Diese Bedenken lassen sich durch eine punktuelle Anpassung des Kommissionsvorschlags ausräumen; sie geben aber keinen Anlass dazu, ihn insgesamt abzulehnen.

### **II. Stellungnahme zu den Bestimmungen im Einzelnen**

#### **1. Kapitel II: Informationen und Fahrkarten**

##### **a) Reiseinformationen (Artikel 3, Anhang I)**

Die Liste der Informationspflichten in Anhang I umfasst die aus Sicht des Fahrgastes wichtigsten Konditionen der Reise. Die Informationspflichten lassen den Eisenbahnunternehmen hinreichende Flexibilität, weil sie „in der am besten geeigneten Form“ bereitgestellt werden können (Artikel 3 am Ende).

Das Erfordernis der Mehrsprachigkeit sollte allerdings insoweit eingeschränkt werden, als mündliche mehrsprachige Informationen nur in den Streckenabschnitten zwingend vorgeschrieben sein sollten, auf denen Fahrgäste aus anderssprachigen Mitgliedstaaten erfahrungsgemäß verkehren (Anhang I, „Informationen während der Fahrt“, letzter Punkt der Aufzählung).

Die Pflicht, auch Informationen für Verkehrsdienste anderer Eisenbahnunternehmen zur Verfügung zu stellen, dürfte in der Anfangszeit bei den Eisenbahnunternehmen zusätzlichen Aufwand verursachen. Dennoch ist gerade die unternehmensübergreifende Information für Fahrgäste von besonderer Bedeutung, weil sie erst hierdurch in die Lage versetzt werden, eine Bahnreise vom Start- zum Zielpunkt durchzuplanen. Dies wiederum ist ein entscheidendes Kriterium für die Attraktivität des Schienenpersonenverkehrs – gerade in der Konkurrenz zum Auto.

#### **b) Informationen auf der Fahrkarte (Artikel 4, Anhang II)**

Ergänzend zu den Mindestinformationen nach Anhang II sollte die Fahrkarte auch Aufschluss geben

- über Namen, Adresse und Kontaktdaten (mindestens) eines Eisenbahnunternehmens, das Adressat von Haftungsansprüchen ist. Artikel 35 enthält hierfür die materielle Regelung; Artikel 4 sollte um eine entsprechende Informationspflicht ergänzt werden
- über den zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich der Fahrkarte (insbesondere Gültigkeit für die Benutzung des ÖPNV am Start- und Zielort)
- über die Gründe, warum für die Fahrt ein Zuschlag gezahlt werden muss (Schnelligkeit, Komfort, usw.)

#### **c) Zugang zu Reiseinformationssystemen (Artikel 5)**

Der unternehmensübergreifende Zugang zu Reiseinformationssystemen ist aus Sicht der Fahrgäste ein zentrales Erfordernis in einem wettbewerblich strukturierten Eisenbahnmarkt. Derzeit ist der direkte Wettbewerb verschiedener Eisenbahnunternehmen auf ein und derselben Strecke noch die Ausnahme. Sobald aber verschiedene Unternehmen im Fernverkehr tätig werden, wird es für die KundInnen immer wichtiger, dass sie Fahrplaninformationen über das Gesamtangebot im Schienenverkehr aus einer Hand bekommen.

Der gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Zugang zu Reiseinformationssystemen, den Artikel 5 des Kommissionsentwurfs vorsieht, ist daher aus VerbraucherInnensicht sehr zu begrüßen. Der Kommissionsentwurf würde – beschränkt allerdings auf internationale Zugverbindungen – die Zusage aus der bundesdeutschen Koalitionsvereinbarung des Jahres 2002 einlösen, in der sich die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen verpflichtet haben, den KundInnen einen einfachen Zugang zu den Fahrplandaten aller Wettbewerber zu ermöglichen.

In der bundesdeutschen Debatte über die Wettbewerbsordnung im Eisenbahnverkehr wird gegen eine Regelung zur Sicherung unternehmensübergreifender Fahrplaninformationen häufig eingewandt, dass der Aufbau und Unterhalt von Reiseinformationssystemen Teil des Wettbewerbs sei. Mit dieser Argumentation wird jedoch der Wettbewerb zum Selbstzweck erhoben – was er aus Sicht der KundInnen nie sein kann. Aus verbraucherpolitischer Sicht bedarf der

Wettbewerb dort einer Regulierung, wo unregelter Wettbewerb Marktergebnisse produzieren würde, die den Interessen der KundInnen zuwiderlaufen. Die Streitigkeiten zwischen DB und Connex über die Aufnahme von Connex-Zügen in die Fahrplanmedien der DB machen jetzt schon das Risiko deutlich, dass Fahrgäste sich in einem wettbewerblich strukturierten Eisenbahnmarkt mit einer ‚Kleinstaaterei‘ verschiedener Unternehmen herumschlagen müssen. Der Verweis auf den Luftverkehrsmarkt, in dem auch keine Verpflichtung zu unternehmensübergreifenden Fahrplaninformationen bestehe, geht deswegen fehl, weil Flugreisen in der Regel weniger Kombinationen von Teilstrecken (ggf. von unterschiedlichen Betreibern) umfassen als Zugreisen.

Artikel 5 des Kommissionsvorschlags enthält daher auch keine unververtretbaren Eingriffe in die Rechte der etablierten Eisenbahnunternehmen; die Regelung überträgt einzig und allein das für die Nutzung der materiellen Infrastruktur – des Schienennetzes – praktizierte Verfahren auf die Nutzung der immateriellen Infrastruktur – der Fahrplaninformationen.

## **2. Kapitel III und IV: Haftung des Eisenbahnunternehmens; Schäden und Ausgleichszahlungen**

### **a) Kapitel III: Haftungsgrundlage**

Die Gliederung des Kommissionsvorschlags legt nahe, dass in Kapitel III die Grundlage der Haftung geregelt werden soll und in Kapitel IV der Haftungsumfang. Die Regelung wird jedoch dadurch unübersichtlich, dass Kapitel III und IV jeweils nach verschiedenen Schadensposten differenzieren. Mit dem Ersatz von Folgeschäden (Artikel 11) enthält Kapitel III außerdem eine Regelung, die eher in Kapitel IV anzusiedeln wäre. Sinnvoller erscheint hier eine Strukturierung der Regelung nach dem Modell der „Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen“ (CIV) im Rahmen des COTIF-Übereinkommens (dort Art. 26 ff.). Dort werden Haftungsgrund und Haftungsumfang jeweils für die verschiedenen Schadensposten zusammen geregelt.

Inhaltlich enthält Kapitel III je nach Schadensposten verschiedene Verschuldensmaßstäbe:

- Für Tod und Verletzung von Fahrgästen soll das Eisenbahnunternehmen immer haften, wenn sich der zum Tod oder zur Verletzung führende Unfall während des Aufenthaltes des Fahrgastes im Zug oder beim Einsteigen oder Aussteigen ereignete (Art. 7). Verschulden des Bahnunternehmens ist nicht erforderlich. Auch eine Ausnahme für höhere Gewalt ist nicht vorgesehen. Schließlich ist eine Haftungsbefreiung im Fall von Drittverschulden nicht ersichtlich, sondern nur eine Haftungsbefreiung im Fall des Selbstverschuldens (Artikel 26).
- Bei Verlust und Beschädigung von Gepäck sollen zwei verschiedene Verschuldensmaßstäbe gelten (Art. 8, 9): Generell haftet das Bahnunternehmen für Verlust und Beschädigung von Handgepäck nur, wenn es dies verschuldet hat. Bei Tod und Verletzung eines Fahrgastes

gilt dagegen für Verlust und Beschädigung seines Handgepäcks derselbe strenge Haftungsmaßstab wie für die Schäden infolge von Tod und Verletzung selbst. Ebenso haftet das Eisenbahnunternehmen völlig verschuldensunabhängig für Verlust und Beschädigung von sonstigem (d.h. nicht Hand-) Gepäck.

- Schließlich gilt für Zugverspätungen eine verschuldensunabhängige Haftung mit einer Ausnahme für höhere Gewalt (Art. 10).

Diese Ausdifferenzierung der Haftungsmaßstäbe ist inhaltlich nicht überzeugend. Stattdessen sollte generell eine Gefährdungshaftung eingeführt werden.

Bei der Haftung für Tod und Verletzung von Fahrgästen ergibt sich die Notwendigkeit hierfür aus der besonderen Betriebsgefahr der Eisenbahn, die vom Eisenbahnunternehmen geschaffen und verantwortet wird. Insoweit ist auch im COTIF eine verschuldensunabhängige Haftung vorgesehen. Bei Ausfall und Verspätung von Zügen ist eine verschuldensunabhängige Haftung deshalb erforderlich, weil die Risiken für diese Schadensereignisse in aller Regel im Verantwortungsbereich des Eisenbahnunternehmens liegen. Sofern sich diese Risiken realisieren, sollten die Folgen hieraus nicht den Fahrgast treffen, sondern das Eisenbahnunternehmen. Dasselbe gilt für die Haftung für Beschädigung und Verlust von sonstigem Reisegepäck. Nur bei Beschädigung und Verlust von Handgepäck wäre auch eine verschuldensabhängige Haftung vertretbar, weil hier das Reisegepäck in der Regel in der Obhut des Fahrgastes ist und dieser die Möglichkeit und die Obliegenheit hat, Schädigungen (insbesondere durch Dritte) zu verhindern.

Generell sollte die Haftung aber in solchen Fällen ausgeschlossen werden, in denen das Schadensereignis auf höhere Gewalt oder auf betriebsfremde Eingriffe Dritter zurückzuführen ist und daher vom Eisenbahnunternehmen in keiner Weise zu verhindern war. Andernfalls wären die Eisenbahnunternehmen mit unkalkulierbaren Haftungsrisiken konfrontiert. Für eine Definition der Haftungsausschlussgründe kann auf die Regelungen des CIV im Rahmen von COTIF zurückgegriffen werden (dort Art. 26 § 2). Eine konkretere Formulierung für die Haftung bei Verspätung und Ausfall von Zügen hat der VCD in seinem Positionspapier zu Fahrgastrechten vom April 2004 vorgeschlagen: „Ausgeschlossen ist Gewährleistung bei Verspätungen aufgrund von höherer Gewalt (ein von außen kommendes und keinen betrieblichen Zusammenhang aufweisendes, bei Vertragsabschluss nicht vorhersehbares auch durch äußerste, vernünftigerweise zu erwartende Sorgfalt nicht abwendbares Ereignis).“

## **b) Haftung bei Ausfall und Verspätung von Zügen (Art. 10 f., 15 ff.)**

Der Kommissionsentwurf sieht weitreichende Rechte der Fahrgäste bei Ausfall und Verspätung von Zügen vor. An manchen Punkten wäre demgegenüber auch aus Sicht der Fahrgäste größere Zurückhaltung des EU-Gesetzgebers angebracht, weil teure Ersatzleistungen zwangsläufig auf die Fahrgäste umgelegt werden.

Das gilt insbesondere für die uneingeschränkte Haftung der Eisenbahnunternehmen für Folgeschäden (Art. 11). Hiervon würden nur wenige Fahrgäste mit teuren Sonderrisiken profitieren, etwa die Geschäftskundin, der durch die Zugverspätung nachweislich ein lukrativer Abschluss entgangen ist; mit den Kosten hierfür würden aber alle Fahrgäste belastet. Die Haftung für Folgeschäden sollte daher nach oben hin begrenzt werden. Eine andere Variante, die ggf. auch mit einer summenmäßig begrenzten Haftung für Folgeschäden kombiniert werden könnte, wäre eine Versicherungslösung: Die Bahnunternehmen würden verpflichtet, eine Versicherung für Folgeschäden wie etwa einen Anschlussflug oder den bereits erwähnten Geschäftsabschluss anzubieten. Die Kosten hierfür würden dann von dem einzelnen Fahrgast getragen, der an einer solchen Versicherung interessiert ist; die Fahrpreise insgesamt würden hierdurch nicht verteuert.

Ähnlich wie die neue EU-Verordnung zu Fluggastrechten sieht der Kommissionsvorschlag pauschale Entschädigungszahlungen im Fall von Verspätungen vor. Für diese Entschädigungen werden konkrete Beträge in Euro in Abhängigkeit vom Fahrpreis genannt (Art. 15 i.V.m. Anhang II). Der Fahrpreis ist jedoch als Kriterium für die Höhe der Entschädigungszahlung wenig überzeugend. Die verlorene Zeit ist für den Fahrgast gleich viel wert, egal wie viel das Ticket gekostet hat. Daher sollte die Höhe der Entschädigungszahlung nach der Dauer der Verspätung bemessen werden. Zweifelhaft erscheint überdies, ob feste Beträge in Euro noch hinreichend Flexibilität lassen.

Die sog. „Betreuungsleistungen“ nach Art. 17 sind ebenfalls erkennbar dem Vorbild der neuen EU-Vorschriften zu Fluggastrechten nachgebildet, sind aber den Verhältnissen des Schienenverkehrs nicht hinreichend angepasst. Insbesondere ist es schwer vorstellbar, dass die Eisenbahnunternehmen allen Fahrgästen „Mahlzeiten und Erfrischungen in angemessenem Verhältnis zur Wartezeit“ anbieten könnten. Auch die Regelung, dass die Eisenbahnunternehmen ausnahmslos verpflichtet sind, Hotelunterbringung und Beförderung zum Hotel zu organisieren, erscheint zu unflexibel. Festgehalten werden sollte aber daran, dass die Eisenbahnunternehmen im Rahmen ihrer Schadensminderungspflicht grundsätzlich die Verantwortung für Unterbringung und Weiterbeförderung der Fahrgäste tragen.

Zu wenig konkret bleiben die Vorschriften über verpasste Anschlüsse (Art. 16). Hier sollte klar geregelt werden, dass die Fahrgäste bei einem verpassten Anschluss auch das Recht haben, den Zug eines anderen Eisenbahnunternehmens zu benutzen, auch wenn die Fahrkarte ursprünglich nicht für dieses Gültigkeit hat. Dasselbe sollte auch für die Verkehrsmittel des ÖPNV gelten. Für verpasste Anschlussflüge sollte eine Versicherung angeboten werden (s.o.).

### **c) Weiteres**

Geregelt werden sollte, dass bei Nichterfüllung einer Leistung, weswegen für eine Fahrt ein Zuschlag gezahlt werden musste, die Zuschlagszahlung zurückerstattet wird.

Eine Schadensersatzregelung ist notwendig für die Fälle, in denen Fahrgästen durch falsche Informationen größere Schäden entstehen.

### **3. Regressrecht (Art. 24)**

Verspätungen sind häufig auf Mängel der Infrastruktur zurückzuführen. Nur wenn die Eisenbahnunternehmen die Möglichkeit haben, den Infrastrukturbetreiber in diesen Fällen in Regress zu nehmen, kann das Haftungsregime Anreize zur Beseitigung der Verspätungsursachen entfalten. Das Regressrecht ist daher im Rahmen des Verordnungsentwurfs von großer Bedeutung.

### **4. Kapitel VI: Personen mit eingeschränkter Mobilität**

Die Vorschriften nach Art. 27 ff. erscheinen insgesamt sinnvoll, um Personen mit eingeschränkter Mobilität den Zugang zu grenzüberschreitenden Eisenbahndienstleistungen zu sichern. Insbesondere sollte mit der Verordnung gewährleistet sein, dass sehbehinderte und blinde Menschen Zugang zu allen Informationen, der Infrastruktur und den Fahrzeugen haben.

Es fehlen Haftungsvorschriften oder sonstige Sanktionen, um die Durchsetzung der genannten Vorschriften zu sichern.

### **5. Kapitel VII: Qualität und Sicherheit des Verkehrsdienstes**

Die Regelungen zu Qualität und Sicherheit des Verkehrsdienstes weisen in die richtige Richtung. Es sollte aber geprüft werden, ob alle Regelungen des Kommissionsvorschlags tatsächlich erforderlich sind, um ein hohes Niveau in Sicherheit und Servicequalität zu gewährleisten. Das gilt insbesondere für die Dienstqualitätsnormen und die hierüber vorgeschriebenen Berichte nach Art. 33.

### **6. Durchsetzung (Art. 38)**

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hat in Zusammenhang mit der „Kundencharta Fernverkehr“ der Deutschen Bahn AG bereits eine unternehmensunabhängige Stelle zur Durchsetzung von Fahrgastrechten angekündigt. Eine solche Stelle wäre als Instrument der Qualitätssicherung des Öffentlichen Verkehrs sehr sinnvoll, weil für die einzelnen KundInnen der Aufwand zu groß wäre, ihre Rechte durchzusetzen. Das begründet die Gefahr, dass gesetzlich garantierte Kundenrechte in der Praxis leer laufen. Die von BMVEL geplante Institution zur Durchsetzung von Fahrgastrechten wäre geeignet, die von Art. 38 des Kommissionsentwurfs vorgesehenen Aufgaben zu übernehmen.