

Stellungnahme

zum Vorschlag für eine “Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/782 in Bezug auf den Schutz von Fahrgästen mit einzigen Fahrkarten”

COM(2026)233 final

Der ADAC e.V. ist ein nicht-wirtschaftlicher Verein, der seine vorrangige Aufgabe in der Förderung und Aufrechterhaltung der Mobilität seiner Mitglieder sieht. Hilfe, Rat und Schutz nach Panne, Unfall und Krankheit beschreiben den Kern der Tätigkeiten. Ein hohes Engagement zeigt der ADAC für die Verkehrssicherheit sowie die Verkehrserziehung. Unabhängige Verbraucherschutztests dienen der Aufklärung der Mitglieder und tragen u. a. zu Fortschritten bei der Fahrzeugsicherheit, beim Umwelt- und Klimaschutz bei. Der ADAC ist ein anerkannter Verbraucherverband. Die Beratungsleistung für Mitglieder umfasst juristische, technische sowie touristische Themen. Zusätzlich gilt der Einsatz des ADAC der Förderung des Motorsports und des Tourismus sowie der Erhaltung, Pflege und Nutzung des kraftfahrttechnischen Kulturgutes, der Förderung der Luftrettung sowie der Wahrnehmung und Förderung der Interessen der Sportschifffahrt. Auch können Mitglieder wie Nicht-Mitglieder über den ADAC die THG-Quoten für ihre Elektrofahrzeuge einreichen und handeln. Im Rahmen der Interessensvertretung setzt sich der ADAC für die Belange der Verkehrsteilnehmenden sowie für Fortschritte im Verkehrswesen unter Berücksichtigung des Umwelt- und Klimaschutzes ein. Der ADAC ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestags nach dem Lobbyregistergesetz, Registernummer: R002184 sowie im Europäischen Transparenzregister, Registernummer: 02452103934-97. Die Interessensvertretung wird auf der Grundlage des Verhaltenskodex nach dem Lobbyregistergesetz und dem ADAC Verhaltenskodex Interessensvertretung betrieben.

Der ADAC e. V. bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Vorschlag für eine “Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/782 in Bezug auf den Schutz von Fahrgästen mit einzigen Fahrkarten”:

Übergeordnete Anmerkungen:

Der ADAC begrüßt das Ziel des Verordnungsvorschlags, den Schutz von Reisenden im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr zu stärken und bestehende Schutzlücken bei Bahnreisen mit mehreren Eisenbahnunternehmen zu schließen. Ein einheitliches und hohes Verbraucherschutzniveau ist ein wichtiger Baustein, um das Vertrauen in den Schienenverkehr zu stärken und eine attraktive Alternative zu anderen Verkehrsträgern im grenzüberschreitenden Reiseverkehr zu bieten.

Aus Sicht der Reisenden kommt es dabei nicht allein auf die rechtliche Einordnung einzelner Fahrkarten an, sondern darauf, dass eine in einem Buchungsvorgang erworbene Reise praktisch und rechtlich als zusammenhängende Reisekette funktioniert. Dies gilt insbesondere bei Verbindungen mit mehreren beteiligten Eisenbahnunternehmen, bei denen klare Informationen, eindeutige Zuständigkeiten und wirksamer Schutz bei Anschlussverlusten entscheidend sind. Die Verbesserung der Buchbarkeit

und Absicherung solcher Bahnreisen fügt sich zugleich in die europäischen Initiativen zur besseren Vernetzung verschiedener Verkehrsträger ein. Sie kann dazu beitragen, grenzüberschreitende Reiseketten insgesamt nutzerfreundlicher zu gestalten.

Gleichzeitig sieht der ADAC an mehreren Stellen Konkretisierungs- und Nachbesserungsbedarf, damit die neuen Regelungen für Verbraucher verständlich, rechtssicher und in der Praxis wirksam umgesetzt werden können.

Im Einzelnen nimmt der ADAC wie folgt Stellung:

I. Änderungen zu Artikel 3 (Begriffsbestimmungen)

Der ADAC begrüßt das Ziel des Vorschlags, die bestehenden Schutzlücken bei mehrgliedrigen Bahnreisen zu schließen und sicherzustellen, dass Reisende, die ihre gesamte Reise in einem einzigen Buchungsvorgang erwerben, auch während der gesamten Reise durch die Fahrgastrechteverordnung geschützt werden.

Der ADAC möchte vorab zu bedenken geben, ob die Einführung des neuen Begriffs der „einzigen Fahrkarte“ („Single Ticket“) neben der bereits bestehenden „Durchgangsfahrkarte“ tatsächlich erforderlich ist. Das eigentliche Problem des geltenden Rechts scheint weniger in der Definition der Durchgangsfahrkarte als vielmehr in den engen Verpflichtungen zu ihrem Angebot zu liegen. Die derzeitige Verpflichtung beschränkt sich weitgehend auf Verbindungen innerhalb eines Unternehmensverbunds, während für unternehmensübergreifende Verbindungen lediglich eine Pflicht zu „allen zumutbaren Anstrengungen“ besteht.

Vor diesem Hintergrund hätte auch eine Reform des bestehenden Konzepts der Durchgangsfahrkarte in Betracht gezogen werden können. Denkbar wäre insbesondere gewesen, Reisen, die in einer einzigen kommerziellen Transaktion für eine einzige Reise erworben werden, als Durchgangsfahrkarten zu behandeln und für solche Reisen eine Pflicht zur Ausstellung einer Durchgangsfahrkarte für unternehmensübergreifende Verbindungen vorzusehen.

Die Einführung eines zusätzlichen Begriffs birgt die Gefahr einer erhöhten Komplexität und von möglichen Abgrenzungsproblemen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Für Reisende sollte möglichst einfach und verständlich erkennbar sein, welche Rechte sie besitzen. Aus Verbrauchersicht ist regelmäßig nicht die rechtliche Konstruktion des Tickets entscheidend, sondern die berechtigte Erwartung, dass eine in einem Buchungsvorgang erworbene Reise als Einheit behandelt wird.

Mit Blick auf den vorliegenden Verordnungsvorschlag ist aus Sicht des ADAC die Heranziehung eines objektiven Kriteriums, wie der „einzigen geschäftlichen Transaktion“ in der neuen Definition des Art. 3 Abs. 9 a für die Beurteilung, ob ein einheitliches, aus mehreren Fahrtsegmenten bestehendes Ticket erworben wurde, für Reisende transparent und nachvollziehbar. Bisher gab es nach dem aktuell geltenden Verordnungstext lediglich die Forderung bei Tickets von mehreren Eisenbahnunternehmen, „Anstrengungen zu tätigen“, um Durchgangsfahrkarten anzubieten.

Das neue Kriterium ist auch im Hinblick auf den angestrebten Gleichklang der Passagierrechte in Europa hervorzuheben, zumal auch bei der Fluggastrechte - Verordnung hinsichtlich der Beurteilung „eines Fluges“ auf die einheitliche Buchung abgestellt wird. Ebenso wird in der Pauschalreise-Richtlinie

seit der Reform im Jahr 2014 der Begriff der Pauschalreise als die Buchung der Gesamtheit von mindestens zwei verschiedenen Arten von Reiseleistungen für den Zweck derselben Reise definiert.

II. Änderungen zu Artikel 12 Absatz 6 (Durchgangsfahrkarten)

Als positiv zu bewerten ist die Klarstellung, dass ein Eisenbahnunternehmen, das einen verpassten Anschluss verursacht, bei einer einzigen Fahrkarte haftet (vgl. auch Art.12 Abs. 2). Kritisch bewertet der ADAC hingegen die Möglichkeit, dass die Bearbeitung von Fahrgastrechten durch das Eisenbahnunternehmen auf Dritte übertragen werden kann. Lediglich die Information über die Übertragung der Bearbeitung ist aus Sicht des ADAC als nicht ausreichend zu bewerten. Da die Neuregelungen insbesondere Reisen mit mehreren beteiligten Eisenbahnunternehmen erfassen sollen, kommt einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeiten besondere Bedeutung zu.

Hier sollte daher sichergestellt werden, dass Fahrgäste den Adressaten ihrer Ansprüche konkret benannt bekommen. Aus der Beratungspraxis, insbesondere zu Flugbuchungen über einen Vermittler, ist bekannt, dass Reisende oft nicht wissen, an wen sie sich für die Geltendmachung von Ansprüchen wenden sollen. Dies ist regelmäßig zu beobachten, wenn mehrere Akteure beteiligt sind. Zudem werden Reisende häufig auch von einer Stelle an die andere verwiesen. Zumindest sollte der Reisende neben der Aufgabenübertragung klar darüber informiert werden, wer sein Ansprechpartner ist. Für Reisende sollte jederzeit eindeutig erkennbar sein, welches Unternehmen für die Bearbeitung von Ansprüchen zuständig ist und über welche Kontaktstelle diese geltend gemacht werden können. Für die Geltendmachung ihrer Ansprüche sollte stets ein eindeutig benannter Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass Reisende bei Verspätungen oder verpassten Anschlüssen rechtzeitig und aktiv über ihre weiteren Reisemöglichkeiten, ihre Ansprechpartner sowie ihre Rechte informiert werden. Gerade bei Reisen mit mehreren beteiligten Eisenbahnunternehmen kommt einer klaren und verständlichen Information besondere Bedeutung zu.

III. Änderungen zu Artikel 19 (Entschädigungen)

Der ADAC unterstützt das Ziel, die Schutzlücken bei mehrgliedrigen Bahnreisen zu schließen und Fahrgästen bei in einem Buchungsvorgang erworbenen Reiseketten einen umfassenden Schutz bei Anschlussverlusten zu gewähren.

Kritisch sieht der ADAC jedoch die in Artikel 19 vorgesehene Beschränkung der Entschädigungsansprüche bei Fahrten von mindestens zwölf Stunden. Ausnahmen von der Beschränkung sollen wiederum gelten für "Single Tickets", die entweder einen Nachtzugdienst umfassen oder nur aus einer Durchgangsfahrkarte bestehen.

Die Regelung droht zu einer erheblichen Verkomplizierung des Fahrgastrechts zu führen. Für Verbraucher wird nur schwer nachvollziehbar sein, welche Rechte ihnen im Einzelfall zustehen und ob die Einschränkung des Entschädigungsanspruchs oder eine der vorgesehenen Ausnahmen Anwendung findet.

Der ADAC ist der Auffassung, dass die Fahrgastrechte möglichst einfach, transparent und vorhersehbar ausgestaltet sein sollten. Reisende müssen bereits bei Abschluss des Vertrags eindeutig erkennen können, welches Schutzniveau für ihre Reise gilt.

Sollte die vorgeschlagene Differenzierung beibehalten werden, hält der ADAC zumindest eine verpflichtende, gut sichtbare und leicht verständliche Vorabinformation über die konkret geltenden Entschädigungsregelungen für erforderlich.

Weitere Anmerkungen des ADAC

Der ADAC unterstützt das Anliegen der Kommission, Bahnreisen in Europa verbraucherfreundlicher und verlässlicher zu gestalten. Die vorgesehenen Änderungen sollten jedoch konsequent an den berechtigten Erwartungen der Reisenden ausgerichtet werden: Wer eine Reise in einem Buchungsvorgang erwirbt, muss sich darauf verlassen können, dass die Reise als Einheit geschützt ist und Ansprüche einfach und unkompliziert durchgesetzt werden können. Neue rechtliche Differenzierungen dürfen nicht zulasten der Transparenz und Verständlichkeit der Fahrgastrechte gehen. Ziel sollte ein einfaches, transparentes und europaweit leicht nachvollziehbares Regelungssystem sein.

ADAC e.V.
Hansastraße 19
80686 München
[adac.de](https://www.adac.de)

Stand Juli 2026