

Stellungnahme

zum Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im multimodalen Reiseverkehr COM (2023) 752

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 kraftfahrt-technischen 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 Interessenvertretung 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 über die Fahrgastrechte im multimodalen Reiseverkehr und nimmt wie folgt Stellung:

Übergeordnete Anmerkungen

Die Nutzung von mindestens zwei verschiedenen Verkehrsmitteln für den Zweck derselben Reise ist in Europa bereits gelebte Realität. Die geltenden Passagierrechte für Bahn-, Bus-, Schiffs- und Flugbeförderungen bieten für solche sog. multimodalen Reisen jedoch keinen ausreichenden Schutz. Denn sie regeln die Rechte von Passagieren bei Beförderungsstörungen nur isoliert für das jeweilige Beförderungsmittel. Insbesondere bei verpassten Anschläßen zwischen zwei unterschiedlichen Verkehrsmitteln sehen die Passagierrechte bislang keine Regelungen vor. Daher begrüßt der ADAC grundsätzlich den Vorschlag, die Rechte multimodal Reisender auf europäischer Ebene zu regeln, um dadurch bestehende Schutzlücken zu schließen.

Diese Verordnung zu den multimodalen Fahrgastrechten soll neben den bereits bisher geltenden Passagierrechten Anwendung finden. Diesbezüglich weist der ADAC darauf hin, dass ein effektiver Verbraucherschutz nur dann gewährleistet ist, wenn für Fahr- und Fluggäste stets einfach und transparent ersichtlich ist, welche Rechte ihnen im Fall von Störungen bei der Beförderung zustehen. Obwohl eine

Überarbeitung der Passagierrechte stattgefunden hat, sind diese, insbesondere hinsichtlich der Entschädigungszahlungen, noch immer nicht kohärent ausgestaltet. Dies lässt befürchten, dass es weiterhin zu einem unterschiedlichen Schutzniveau bei vergleichbaren Störungen kommt.

Im Einzelnen nimmt der ADAC wie folgt Stellung:

I. Beförderungsverträge und Informationen

Kapitel II enthält Bestimmungen über Beförderungsverträge und die Unterrichtung der Fahrgäste durch Beförderer, Vermittler und Betreiber multimodaler Knotenpunkte.

Da die Verordnung Regelungen für drei verschiedene Arten von Beförderungsverträgen enthält – den multimodalen Einzelvertrag, den kombinierten multimodalen Beförderungsausweis sowie getrennte multimodale Beförderungsausweise – ist der Informationspflicht in Art. 5 Ziffer 1 über die Art des Beförderungsvertrags und der damit verbundenen Rechte besonderes Gewicht beizumessen. **Es muss sichergestellt werden, dass die Reisenden klar verständliche und transparente Informationen über die Art des gewählten Vertrages und die damit verbundenen Rechte vor dem Kauf erhalten.** In diesem Zusammenhang weist der ADAC darauf hin, dass die Erfahrungen mit den vergleichbar ausgestalteten Informationspflichten des Pauschalreiserechts zeigen, dass die dort vorgesehenen Musterformblätter für den Laien oftmals zu lang, unübersichtlich und aufgrund der Fachbegriffe und juristischen Verweisungen zu kompliziert sind, als dass sie wirklich das Informationsziel erfüllen könnten. Diese Erfahrungen sollten bei der Ausgestaltung der Informationspflichten berücksichtigt werden, um Passagieren effektiv leicht verständliche Informationen zu bieten.

Ebenfalls wichtig sind die in Art. 5 Ziff. 5 beschriebenen Informationen des Reisenden z.B. zu Unterbrechungen, Verspätungen und Anschlägen während der Fahrt in Echtzeit, da Reisende so zeitnah auf Störungen in der Reisekette reagieren können, indem sie beispielsweise ihre Reisepläne anpassen. Klargestellt werden sollte hier, dass bereits bei einer solchen Information über Unterbrechungen und Verspätungen auch die Informationen hinsichtlich seines Wahlrechts auf Erstattung oder Weiterbeförderung gemäß Art. 7 Ziff. 1 an den Reisenden erteilt werden müssen. Denn andernfalls ist damit zu rechnen, dass der Reisende in dem Moment, in dem er von einer unplanmäßigen Reisestörung erfährt, bereits selbst nach möglichen Alternativen sucht und nicht das Angebot des Beförderers abwartet.

Weiterhin sind nach dem Wortlaut des Art. 5 Ziff.5 Vermittler nur verpflichtet „soweit möglich“, die entsprechenden Informationen zu erteilen. Hier besteht die Gefahr, dass Reisende, die direkt über einen Beförderer einen Einzelvertrag oder kombinierten multimodalen Fahrschein buchen, früher die entsprechenden Informationen erhalten als diejenigen, die über einen Vermittler buchen. Dieses Informationsungleichgewicht gilt es zu vermeiden.

Zwar muss der Vermittler gemäß Art. 5 Ziff. 8 die Kontaktdaten des Reisenden an den Beförderer übermitteln, so dass der Beförderer die Informationspflichten erfüllen kann. Allerdings sollte in diesem Zusammenhang ausdrücklich aufgenommen werden, dass auch in diesem Fall der Beförderer verpflichtet ist, die Informationen an den Reisenden zu übermitteln. Außerdem sollte klar geregelt werden, welche Folgen die Informationspflichtverletzung hat und wer im Fall der Buchung über einen Vermittler für Pflichtverletzungen einsteht. Zudem muss auch der Reisende den Vermittler und Beförderer kontaktieren können.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass bei der Übermittlung der Kontaktdaten von Reisenden die Vorgaben der DSGVO eingehalten werden müssen, insbesondere eine vorherige Zustimmung seitens der Passagiere eingeholt werden muss.

II. Haftung bei verpassten Anschlüssen

Besonderes Augenmerk ist auf die in Kapitel III geregelten Rechte multimodal Reisender im Fall von verpassten Anschlüssen gerichtet. Denn in dieser Konstellation, in dem Zubringer- und Anschlussbeförderung mit mindestens zwei unterschiedlichen Beförderungsmitteln durchgeführt werden, sind Reisende nach den aktuellen EU-Verordnung auf sich gestellt, wenn sie solche Anschlüsse verpassen.

Lediglich wenn es innerhalb eines Transportmittels zu Störungen kommt, können Passagiere derzeit gegebenenfalls Betreuungs- und Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen.

1. Rechte bei multimodalen Einzelverträgen

Daher ist es grundsätzlich begrüßenswert, dass der Verordnungsvorschlag gemäß Art. 7 Ziff. 1 betroffenen Passagieren ein **Wahlrecht auf Erstattung des vollen Fahrpreises und ggf. Rückbeförderung** zum ersten Abfahrtsort (Rücktritt) **oder** eine **Ersatzbeförderung zum Endziel** entweder zum frühestmöglichen Termin oder zu einem späteren Zeitpunkt nach Wahl des Reisenden einräumt, wenn Anschlussverbindungen, die mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln erbracht werden, verpasst werden. Ebenso ist der Beförderer verpflichtet, Unterstützung in Form von Verpflegung und Unterbringung zu leisten (Art. 9).

Vergleichbare Bestimmungen zu Rücktritt, Ersatzbeförderung und Betreuungsleistungen finden sich auch bei Flug-, Bahn-, Bus- und Schiffsbeförderungen.

Diese Rechte stehen allerdings nur Reisenden zu, die einen multimodalen Einzelvertrag gebucht haben, nicht aber Reisenden mit kombinierten, multimodalen Beförderungsausweisen (s. unten) oder Einzeltickets.

Nicht ausdrücklich geregelt ist in den Fällen des verpassten Anschlusses eine **Ausgleichszahlung** für Reisende. Die europäischen Passagierrechte hingegen sehen neben den Unterstützungs- und Betreuungsleistungen zusätzlich eine Entschädigung vor: bei den Fluggastrechten wird eine Pauschale von bis zu 600 Euro abhängig von der Distanz der Flugstrecke gewährt, Bahn-, Bus- und Schiffskunden können je nach Dauer der Verspätung eine prozentuale Entschädigung fordern, die sich am Ticketpreis bemisst. Weiterhin findet sich beim multimodalen Einzelvertrag keine Verweisung, wonach die Geltendmachung von weitergehenden Schadenersatzansprüchen nach nationalem Recht eröffnet ist.

Um multimodal Reisende gegenüber Reisenden mit einem Verkehrsmittel nicht zu benachteiligen, muss hier unbedingt eine Anpassung bzw. Klarstellung erfolgen, falls hinsichtlich der Entschädigung auf die jeweils einschlägigen Passagierrechte zurückgegriffen werden soll. Denn nach Art. 2 Ziff. 3 soll die Verordnung über die Fahrgastrechte im multimodalen Verkehr nicht die Europäischen Fahr- und Fluggastrechte berühren, soweit hierin andere Aspekte des Schutzes der Fahrgäste geregelt werden. In diesem Fall sollte sichergestellt werden, dass die Rechte in den jeweiligen Verordnungen kohärent ausgestaltet werden. Denn die Rechte von Reisenden, die in einer multimodalen Beförderungskette einen Anschluss verpassen, sollten sich nicht nach der Art des Beförderungsmittels unterscheiden, bei welchem der Anspruch entstanden ist.

2. Rechte von Reisenden mit kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen

Werden ein oder mehrere Anschlüsse verpasst, so muss der Beförderer oder Vermittler, der den kombinierten multimodalen Beförderungsausweis verkauft hat, den Gesamtbetrag erstatten und darüber hinaus eine Entschädigung in Höhe von 75 % des Betrags zahlen. Auf die Möglichkeit der Geltendmachung von weitergehenden Schadenersatzansprüchen nach nationalem Recht wird verwiesen (Art. 10 Ziff. 1).

In diesen Fällen ist der Reisende auf den Rücktritt und Schadenersatz beschränkt. Ein Wahlrecht auf Ersatzbeförderung steht ihm in diesen Fällen nicht zu.

Weshalb die Rechtsfolgen gegenüber dem multimodalen Einzelvertrag derart abweichend gestaltet sind, ist – anders als bei den Einzeltickets - nicht nachvollziehbar. Denn aufgrund der Bündelung der Beförderungsleistungen durch den Vermittler bzw. Beförderer sowie die Zahlung eines Gesamtpreises, stellen sich die Beförderungsleistungen für den Kunden als Gesamtheit dar.

Wünschenswert wäre hier ein Schutzmfang hinsichtlich der Unterstützungs- und Betreuungsleistungen entsprechend dem multimodalen Einzelvertrag.

Jedenfalls Betreuungsleistungen sollten dem Reisenden auch bei kombinierten multimodalen Einzeltickets gewährt werden. Denn wenn Reisende unterwegs stranden, benötigen sie akute Hilfestellung vor Ort.

Sollte eine entsprechende Anpassung der Rechte bei multimodalem Einzelvertrag und kombiniertem multimodalem Beförderungsausweisen nicht möglich sein, wäre eine Hinweispflicht auf diesen gravierenden Unterschied seitens Beförderer bzw. Vermittler vor Vertragsschluss dringend erforderlich.

Keine Haftung von Beförderer oder Vermittler besteht, wenn auf dem Fahrschein oder einem anderen Dokument bereits vorvertraglich ausdrücklich und deutlich darauf hingewiesen wird, dass der kombinierte multimodale Fahrschein aus separaten Beförderungsverträgen besteht, die keinen Anspruch auf Erstattung, Alternativbeförderung, Unterstützung oder Entschädigung bei verpassten Anschlüssen besteht (Art. 10 Ziff. 2).

3. Bestimmungen über die Durchsetzung von Ansprüchen

a) Vermittlerthematik

In Art. 8 wird das Erstattungsverfahren beim multimodalen Einzelvertrag für den Fall geregelt, dass ein solcher Vertrag über einen Vermittler abgeschlossen wurde. Da sich aus der Praxis die Problematik beobachten lässt, dass Reisende bei der Geltendmachung der Erstattung häufig über die Person des Anspruchsgegners verunsichert sind, wenn die Reise über einen Vermittler gebucht wurde und zwischen den Parteien Vermittler, vertraglicher Beförderer und ggf. ausführendem Beförderer (sofern die Beförderer nicht identisch sind) hin- und hergeschickt werden, ist eine Informationspflicht über die Person des Anspruchsgegners im Mehrparteienverhältnis dringend notwendig. **Aus Verbrauchersicht begrüßenswert** ist die Verpflichtung des vertraglichen Beförderers, sicherzustellen, dass eine **Erstattung binnen 14 Tagen** erfolgt und falls dies nicht passiert, ohne weitere Meldung durch den Reisenden, dessen Zahldaten zu erfragen, um eine Erstattung binnen weiterer 14 Tage vornehmen zu können.

b) Gemeinsames Formular für Erstattungs- und Entschädigungsanträge

Entsprechend den Vorschlägen zu den Europäischen Passagierrechten, sieht der Kommissionsentwurf in Art. 11 die Einführung eines EU-einheitlichen Formulars für Erstattungs- und Entschädigungsanträge nicht nur für alle Verkehrsträger bei isolierter Nutzung der Beförderungsmittel, sondern auch bei multimodalen Reisen vor. Das Formular soll in allen Amtssprachen der Union online verfügbar sein. Dies ist aus der Sicht des ADAC sinnvoll. Damit wird den Reisenden bei auftretenden Problemen ein Hilfsmittel an die Hand gegeben und dadurch eine einfache Möglichkeit zur Kontaktaufnahme und zur Geltendmachung der Rechte eröffnet. Der Reisende muss sich nicht selbst um ein Formular kümmern, Vordrucke vergleichen bzw. abschätzen, ob ein solcher Vordruck dafür geeignet ist. Ein gemeinsames Formular erleichtert dem betroffenen Reisenden zudem ein Tätigwerden, da über die verschiedenen Verkehrsmittel hinweg eine gewisse Übersichtlichkeit gewährleistet wird und der Weg der Beschwerde mittels des einheitlichen Formulars nach einem vergleichbaren Prinzip abläuft und dadurch einfacher umsetzbar und durchführbar ist.

III. Personen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität

In Kapitel IV enthält der Kommissionsvorschlag Regeln für den Schutz und die Unterstützung von Personen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität (PRM) im Zusammenhang mit multimodalen Reisen. So sind neben einer detaillierten Beschreibung des Rechts auf Beförderung und Unterstützung von Personen mit eingeschränkter Mobilität, die einen einzigen multimodalen Vertrag haben, ausdrückliche Regelungen zur Nichtdiskriminierung enthalten. Zudem wird die Einrichtung von einheitlichen Ansprechpartnern an multimodalen Verkehrsknotenpunkten eingeführt. Da diese Personengruppe oftmals besondere Bedürfnisse bei Abschluss und Durchführung von multimodalen Verträgen hat, sind die Regelungen aus Sicht des ADAC äußerst begrüßenswert. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Hilfeleistungen vor Ort zu legen, damit multimodale Reisen auch für den genannten Personenkreis tatsächlich einschränkungslos durchführbar sind.

Zudem finden sich gesonderte Vorschriften für Entschädigungsansprüche, wenn Mobilitätshilfen sowie Hilfsmittel und Begleithunde beschädigt bzw. verletzt werden oder verloren gehen.

IV. Dienstleistungsqualität und Beschwerden

Kapitel V enthält Vorschriften zur Dienstleistungsqualität und zur Behandlung von Beschwerden durch Beförderer, Vermittler und Betreiber multimodaler Knotenpunkte.

Aus Verbrauchersicht sind Qualitätsstandards für Dienstleistungen zu begrüßen (Art. 17 i.V.m. Anhang II).

Ebenso unterstützt der ADAC das Bestreben, Vorschriften zur Überwachung der Einhaltung der Fahrgastrechte im multimodalen Verkehr, nationalen Durchsetzungsstellen und alternativer Streitbeilegung zu gestalten. Da an multimodalen Reisen regelmäßig mehrere verschiedene Parteien beteiligt sind, sorgen die in Art. 21 getroffenen Klarstellungen zur jeweiligen Zuständigkeit bei Beschwerden für Transparenz bei den Reisenden.

V. Insolvenzschutz

Regelungen zum Insolvenzschutz von multimodal Reisenden enthält der EU-Kommissionsentwurf nicht. Da bei Beförderungsverträgen Kunden jedoch regelmäßig zu Vorauszahlungen verpflichtet sind, empfiehlt der ADAC zur Absicherung solcher Zahlungen eine Insolvenzabsicherungspflicht für multimodale Einzelverträge, kombinierte multimodale Beförderungsausweise sowie getrennte Beförderungsausweise aufzunehmen. Nur so kann ein effektiver Verbraucherschutz gewährleistet werden.

ADAC e.V.
Hansastraße 19
80686 München
adac.de