

Sonderbericht

Die Fahr- und Fluggastrechte der EU sind umfassend, ihre Durchsetzung ist für die Reisenden jedoch nach wie vor schwierig

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

PRÜFUNGSTEAM

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II - Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" - unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von George Pufan, Mitglied des Hofes. Herr Pufan wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Patrick Weldon und Attaché Mircea Radulescu, dem Leitenden Manager Pietro Puricella, dem Aufgabenleiter Erki Must, den Prüferinnen Aleksandra Klis-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar und Annekatrin Langer sowie der Sekretariatsassistentin Petra Karkosova. Zuzanna Filipski und Richard Moore leisteten sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan, Annekatrin Langer

INHALT

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	1 - 8
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9 - 14
Bemerkungen	15 - 66
Die EU setzt sich für die Passagierrechte ein, aber bei der Umsetzung bestehen noch viele Herausforderungen	15 - 45
Passagierfreundliche Verfahrensweisen bestehen auch außerhalb des EU-Rechtsrahmens	15 - 16
Die EU-Passagierrechte sind in einigen Fällen unklar	17 - 22
Die EU-Passagierrechte sind vom jeweiligen Beförderer abhängig und werden durch Ausnahmeregelungen eingeschränkt	23 - 27
Den Fahr- und Fluggästen sind ihre Rechte nicht ausreichend bekannt	28 - 32
Fahr- und Fluggäste haben Schwierigkeiten dabei, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen	33 - 45
Die Durchsetzung ist unterschiedlich und von den Verfahrensweisen in den einzelnen Mitgliedstaaten abhängig	46 - 66
Die nationalen Durchsetzungsstellen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Strukturen und Durchsetzungsverfahren	46 - 55
Fluggastrechte-Portale und alternative Streitbeilegungsstellen schließen die Durchsetzungslücken, die von den nationalen Durchsetzungsstellen nicht abgedeckt werden	56 - 61
Die Kommission fördert den Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Durchsetzungsstellen, besitzt jedoch kein Mandat, mit dem sie die einheitliche Durchsetzung der Passagierrechte sicherstellen kann	62 - 66
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	67 - 76

Anhang I - 10 Ratschläge des Hofes für ein besseres Reiseerlebnis

Anhang II - Fragebogen zur statistischen Erhebung des Europäischen Rechnungshofs

Antworten der Kommission

ZUSAMMENFASSUNG

Fahr- und Fluggastrechte

I. In den letzten 20 Jahren ist die Zahl der Reisenden bei allen Verkehrsträgern in Europa stark gestiegen. Die Europäische Union hat auf diese Entwicklung mit Maßnahmen reagiert, mit denen für die Benutzer der vier öffentlichen Verkehrsträger - Flugzeug, Bahn, Schiff und Bus - ein Mindestmaß an Schutz sichergestellt werden soll. Im Jahr 2011 legte die Europäische Kommission 10 grundlegende EU-Passagierrechte fest, die übergreifend für alle Verkehrsträger gelten. Die Rechte von Fahr- und Fluggästen werden im Rahmen von Verordnungen für die vier öffentlichen Verkehrsträger gewährleistet. Der Geltungsbereich und die spezifischen Vorschriften unterscheiden sich zwischen den einzelnen Verordnungen.

Zur Prüfung des Hofes

II. Der Hof prüfte, in welchem Maße die Rechte von Fahr- und Fluggästen wirksam geschützt werden, indem er untersuchte, ob

- der Anwendungsbereich und die Reichweite der Verordnungen dazu beitrugen, die Passagierrechte wirksam zu schützen, und ob diese Rechte tatsächlich in Anspruch genommen wurden;
- die Passagierrechte wirksam durchgesetzt wurden.

III. Der Hof führte Befragungen bei der Kommission durch und besuchte 10 Mitgliedstaaten: die Tschechische Republik, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Polen und Finnland. Der Prüfungsumfang umfasste in allen Mitgliedstaaten den Luftverkehr, während der Bahn-, Schiffs- und Busverkehr nur in einigen Mitgliedstaaten berücksichtigt wurde. Darüber hinaus führte der Hof zwei Umfragen unter Fahr- und Fluggästen durch, mit denen die Kenntnis der Passagierrechte und das diesbezügliche Wissen bewertet werden sollten.

Feststellungen des Hofes

IV. Durch die Verordnungen werden die wichtigsten öffentlichen Verkehrsträger abgedeckt, was den Rechtsrahmen weltweit einmalig macht. Viele Fahr- und Fluggäste sind sich ihrer

Rechte jedoch nicht ausreichend bewusst und können sie aufgrund von Problemen bei der Durchsetzung häufig nicht in Anspruch nehmen.

V. Der Hof stellte fest, dass in manchen Ländern außerhalb der EU einige vorbildliche Verfahren angewendet werden, mit denen die Qualität der EU-Passagierrechte weiter verbessert werden könnte, wenn sie in Europa Anwendung fänden. Mit den 10 grundlegenden Rechten sollen alle Fahr- und Fluggäste bei der Nutzung aller vier öffentlichen Verkehrsträger geschützt werden. Der Geltungsbereich des Schutzes hängt vom jeweils genutzten Verkehrsträger ab.

VI. Zahlreiche Bestimmungen in den Verordnungen können unterschiedlich ausgelegt werden. Die Begriffe "Information" bzw. "Auskunft", "Unterstützungsleistung" bzw. "Hilfeleistung" und die Bedingungen der anderweitigen Beförderung werden in den Verordnungen nicht hinreichend definiert. Der Wert der Ausgleichszahlungen ist inflationsbereinigt gesunken. Darüber hinaus wird der Schutz der Passagierrechte durch zahlreiche Beschränkungen der Zuständigkeit der nationalen Durchsetzungsstellen und durch Ausnahmeregelungen in den Verordnungen deutlich eingeschränkt.

VII. Damit der Rahmen für Passagierrechte den Reisenden zugutekommt, müssen diese ihre Rechte kennen. Der diesbezügliche Kenntnisstand ist jedoch nach wie vor relativ gering. Im Rahmen von Aufklärungskampagnen wurde zwar auf bestehende Fahr- und Fluggastrechte hingewiesen, es hätte jedoch mehr praktische Orientierungshilfe dazu gegeben werden können, wie im Falle von Reisetörungen vorzugehen ist.

VIII. Das derzeitige System zur Abwicklung von Ausgleichsleistungen ist für die Beförderungsunternehmen und die Fahr- und Fluggäste mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, da Millionen von Forderungen einzeln eingereicht und bearbeitet werden müssen. Die Verfahren, mit denen Beförderer und nationale Durchsetzungsstellen auf Einzelforderungen reagieren, sind nicht transparent. Es kann vorkommen, dass Fahr- und Fluggäste, die die gleiche Reise antreten und von Reisetörungen betroffen sind, unterschiedlich behandelt werden.

IX. Die Durchsetzung der Verordnungen ist Aufgabe der nationalen Durchsetzungsstellen. Diese gehen bei der Durchsetzung der Rechte der einzelnen Fahr- und Fluggäste gegenwärtig

je nach Verkehrsträger und Mitgliedstaat unterschiedlich vor. In den meisten Fällen reagieren die nationalen Durchsetzungsstellen auf Beschwerden von unzufriedenen Reisenden.

X. Die Überwachung der Umsetzung des Rahmens für Passagierrechte durch die Kommission hat dazu beigetragen, die Verordnungen klarer zu machen. Der Umstand, dass die Kommission kein Mandat für die Durchsetzung der Passagierrechte besitzt, hat jedoch zu deren uneinheitlicher Anwendung geführt.

Empfehlungen des Hofes

XI. Der Hof spricht eine Reihe von Empfehlungen in folgenden Bereichen aus: Verbesserung der Kohärenz, Klarheit und Wirksamkeit des Rahmens für Passagierrechte; bessere Aufklärung der Reisenden über ihre Rechte; Stärkung der Position der nationalen Durchsetzungsstellen und Ausweitung des Mandats der Kommission. Darüber hinaus gibt der Hof 10 Ratschläge, die dazu beitragen sollen, das Reiseerlebnis der Fahr- und Fluggäste zu verbessern.

EINLEITUNG

Der Begriff "Passagierrechte"

1. In den letzten 20 Jahren ist die Zahl der Reisenden bei allen Verkehrsträgern stark gestiegen. Die Europäische Union hat auf diese Entwicklung mit Maßnahmen reagiert, mit denen für die Benutzer der vier öffentlichen Verkehrsträger - Flugzeug, Bahn, Schiff und Reise-/Linienbus¹ - ein Mindestmaß an Schutz sichergestellt werden soll.
2. Um die EU-Bürger dabei zu unterstützen, ihre Verbraucherrechte in vollem Umfang wahrzunehmen, fasste die Kommission im Jahr 2011 in ihrer Mitteilung an das Parlament und den Rat² 10 grundlegende EU-Rechte für Fahr- und Fluggäste (in der Mitteilung und nachfolgend "(EU-)Passagierrechte") zusammen, die übergreifend für alle Verkehrsträger gelten (siehe **Tabelle 1**).

¹ Für die Zwecke dieses Berichts deckt der Begriff "Bus" sowohl Reise- als auch Linienbusse (Kraftomnibusse) ab.

² KOM(2011) 898 endgültig vom 19.12.2011, "Eine europäische Perspektive für Reisende: Mitteilung über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger".

Table 1 - 10 grundlegende EU-Passagierrechte

1. Diskriminierungsfreier Zugang zu Verkehrsdiensten	Schutz vor direkter oder indirekter Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnorts, von Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität.
2. Recht auf Mobilität	Zugang und unentgeltliche Hilfeleistungen für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität.
3. Recht auf Information	Erteilung von Auskünften vor dem Kauf von Fahrscheinen, während der einzelnen Reiseabschnitte und insbesondere bei Verkehrsproblemen.
4. Rücktrittsrecht bei Änderung der planmäßigen Reise	Recht auf Rücktritt vom Vertrag und auf Erstattung des Fahr-/Flugpreises bei großen Verspätungen, Annullierung oder Nichtbeförderung.
5. Recht auf Erfüllung des Beförderungsvertrags bei Verkehrsproblemen	Recht auf anderweitige Beförderungsleistung/Beförderung zum frühestmöglichen Zeitpunkt oder auf Umbuchung bei großen Verspätungen, Annullierung oder Nichtbeförderung.
6. Recht auf Unterstützungsleistungen bei großen Verspätungen oder Annullierung	Mindestmaß an Betreuungsleistungen im Falle großer Verspätungen.
7. Recht auf Ausgleichsleistungen unter bestimmten Umständen	Finanzielle Entschädigung im Falle großer Verspätungen oder Annullierung sowie unfreiwilliger Nichtbeförderung im Luftverkehr.
8. Haftung der Beförderungsunternehmen für Reisende und deren Gepäck	Haftung und Entschädigung, z. B. bei Tod oder Verletzung von Reisenden bzw. Beschädigungen von Gepäck.
9. Recht auf ein zügig funktionierendes, zugängliches System zur Bearbeitung von Beschwerden	Recht darauf, bei Unzufriedenheit mit den Dienstleistungen eine Beschwerde an den Beförderer zu richten. Möglichkeit, anschließend eine Beschwerde an die zuständige nationale Durchsetzungsstelle zu richten.
10. Recht auf die uneingeschränkte und wirksame Durchsetzung der EU-Vorschriften	Anspruch darauf, dass die EU-Passagierrechte von den Beförderungsunternehmen ordnungsgemäß angewendet werden. Die EU-Vorschriften sollten von den nationalen Durchsetzungsstellen mithilfe wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen für Verstöße durchgesetzt werden.

Quelle: KOM(2011) 898 endgültig.

Regulierung und Umsetzung der EU-Passagierrechte

3. Die Rechte von Fahr- und Fluggästen sind in Verordnungen für die vier öffentlichen Verkehrsträger festgelegt. Obwohl die 10 grundlegenden Passagierrechte für alle Verkehrsträger gelten, unterscheiden sich die Vorschriften für die einzelnen Verkehrsträger ebenso wie der Umfang des Schutzes von Reisenden. Bei den Passagierrechten kann unterschieden werden zwischen Rechten, die für Fahr- bzw. Fluggäste auf allen Reisen gelten - wie das Recht auf Mobilität oder das Recht auf Information -, und Rechten, die nur bei Problemen mit den Reiseplänen anwendbar sind - wie das Recht auf Unterstützungs- oder Ausgleichsleistungen.

Rechte von Flugreisenden

4. Die Verordnung über Fluggastrechte³ gilt für Reisende, die einen Flug an einem Flughafen in einem Mitgliedstaat antreten, wobei das Herkunftsland des Beförderungsunternehmens keine Rolle spielt, oder von einem Flughafen in einem Land außerhalb der EU zu einem Flughafen in einem Mitgliedstaat fliegen, sofern das ausführende Beförderungsunternehmen ein EU-Unternehmen ist. Die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität sind Gegenstand einer gesonderten Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1107/2006⁴)⁵. Im Jahr 2013 schlug die Kommission eine Neufassung der Verordnung⁶ vor, mit der die Fluggastrechte verbessert und klargestellt und gleichzeitig die Kosten für die Umsetzung der Verordnung durch die Luftverkehrsunternehmen gesenkt werden sollten. Zum Zeitpunkt der Prüfung war der Vorschlag jedoch noch nicht angenommen worden.

³ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen (ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1).

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 1).

⁵ Der Besitzstand im Bereich der Fluggastrechte umfasst auch die Verordnung (EG) Nr. 889/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Mai 2002 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen (ABl. L 140 vom 30.5.2002, S. 1).

⁶ COM(2013) 130 final vom 13. März 2013, "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr".

Rechte von Bahnreisenden

5. Die Verordnung über die Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr⁷ gilt EU-weit für Eisenbahnfahrten und -dienstleistungen, die von einem oder mehreren zugelassenen Eisenbahnunternehmen erbracht werden. Im Jahr 2017 schlug die Kommission eine Neufassung der Verordnung⁸ vor, um die Rechte von Bahnreisenden zu verbessern und klarzustellen. Der Vorschlag für eine Neufassung wird derzeit noch legislativ geprüft.

Rechte von Schiffsreisenden

6. Die Verordnung über die Fahrgastrechte im Schiffsverkehr⁹ gilt für Reisende, die eine Schiffsreise entweder an einem Hafen in einem Mitgliedstaat antreten, wobei das Herkunftsland des Beförderungsunternehmens keine Rolle spielt, oder von einem Hafen in einem Land außerhalb der EU zu einem Hafen in einem Mitgliedstaat reisen, sofern die Dienstleistung von einem EU-Beförderungsunternehmen erbracht wird.

Rechte von Busreisenden

7. Die Verordnung über die Fahrgastrechte im Busverkehr¹⁰ gilt für Linienverkehrsdienste und Fremdenverkehrsdienste. Der Abfahrtsort muss sich in einem Mitgliedstaat befinden und die planmäßige Wegstrecke der Reise muss 250 km oder mehr betragen. Bis März 2021 können die Mitgliedstaaten von den meisten Bestimmungen dieser Verordnung abweichen,

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14).

⁸ COM(2017) 548 final vom 27.9.2017, "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung)".

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 1).

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 1).

da die Verordnung auf die meisten inländischen Verkehrsdienste nicht angewendet werden muss.

8. Im Rahmen aller vier Verordnungen werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Durchsetzungsstellen einzurichten, um die Einhaltung der Bestimmungen sicherzustellen. Fahr- und Fluggäste können Beschwerden wegen Verstößen gegen die Verordnungen an die Beförderungsunternehmen oder direkt an die nationalen Durchsetzungsstellen richten. Die Kommission übernimmt keine direkte Rolle bei der Durchsetzung der Passagierrechte.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

9. Auch wenn die Mittelzuweisungen der EU für den Bereich der Fahr- und Fluggastrechte nur sehr gering sind, beschloss der Hof, eine Prüfung durchzuführen, da es sich um eine der Leitinitiativen der Europäischen Union handelt, die unmittelbar den Bürgern zugutekommt. Nach Auffassung der Kommission stellen die Rechtsvorschriften zum Schutz der Passagierrechte einen ihrer größten Erfolge bei der Stärkung der Position der Verbraucher dar. In Anbetracht der Tatsache, dass seit dem Inkrafttreten der ersten Verordnung über die Rechte von Flugreisenden fast 15 Jahre vergangen sind, entschied sich der Hof dazu, den derzeitigen Stand der Umsetzung des Rahmens für Passagierrechte zu analysieren.

10. In dieser Prüfung bewertete der Hof, in welchem Maße die Rechte von Fahr- und Fluggästen in der Europäischen Union wirksam geschützt werden. Zu diesem Zweck untersuchte der Hof, ob

- der Anwendungsbereich und die Reichweite der Verordnungen dazu beitragen, die Passagierrechte wirksam zu schützen, und ob diese Rechte tatsächlich in Anspruch genommen wurden;
- die Passagierrechte wirksam durchgesetzt wurden.

11. Der Hof führte Befragungen beim zuständigen Referat der Generaldirektion Mobilität und Verkehr der Kommission sowie bei verschiedenen europäischen Vereinigungen und Fahrgastverbänden durch.

12. Er führte zwei Umfragen unter EU-Bürgern durch, um ihre Kenntnis der Passagierrechte und das entsprechende Wissen zu bewerten und sie zu ihren Erfahrungen als Fahr- und Fluggäste zu befragen:

- a) **eine statistische Erhebung** unter 10 350 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern aus den 10 Mitgliedstaaten, die während der Prüfung besucht wurden (siehe Ziffer 12). Diese Erhebung wurde zwischen November 2017 und Januar 2018 anhand einer statistisch repräsentativen Stichprobe über ein Online-Tool durchgeführt;
- b) **eine offene Umfrage**, die auf der Website des Hofes frei zugänglich war und dieselben Fragen umfasste, wobei zusätzlich die Möglichkeit bestand, über Reiseerfahrungen zu berichten. Dieses Online-Tool war zwischen Dezember 2017 und Januar 2018 verfügbar und wurde von insgesamt 1 581 Personen dazu genutzt, ihre Ansichten zu den Passagierrechten zu äußern.

13. In diesem Bericht greift der Hof vorwiegend auf die Ergebnisse der statistischen Erhebung zurück, da diese für die EU-Bevölkerung repräsentativ ist. Die offene Umfrage lieferte konkrete Beispiele für Reisetörungen. Da die Umfrage anonym war, wurden den Befragten fiktive Namen gegeben. Des Weiteren erteilt der Hof basierend auf seinen eigenen Erfahrungen und denen der Fahr- und Fluggäste 10 Ratschläge, die hoffentlich zu besseren Reiseerfahrungen führen werden (siehe Anhang I).

14. Der Hof besuchte 10 Mitgliedstaaten: die Tschechische Republik, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Polen und Finnland¹¹. Er führte Befragungen bei den nationalen Durchsetzungsstellen und großen Beförderungsunternehmen für jeden Verkehrsträger durch. Was die Berücksichtigung der Verkehrsträger im Rahmen der Prüfung anbelangt, so wurde der Luftverkehr in allen 10 besuchten Mitgliedstaaten untersucht. Der Eisenbahnverkehr wurde in Frankreich, Deutschland, Spanien, Italien, den Niederlanden und Polen in die Prüfung einbezogen. Der

¹¹ Die Auswahl der Länder erfolgte unter anderem anhand folgender Kriterien: ausreichende geografische Abdeckung, Repräsentation von Insel- und Binnenstaaten sowie ausgewogene Repräsentation von nationalen Durchsetzungsstellen, die nur einen Verkehrsträger abdecken, und solchen, die mehrere Verkehrsträger abdecken.

Busverkehr wurde in der Tschechischen Republik, Deutschland, Spanien, Italien und Polen berücksichtigt. Der Schiffsverkehr wurde in Griechenland, Irland, Italien und Finnland erfasst. Insgesamt befragte der Hof 21 nationale Durchsetzungsstellen und 27 Beförderungsunternehmen.

BEMERKUNGEN

Die EU setzt sich für die Passagierrechte ein, aber bei der Umsetzung bestehen noch viele Herausforderungen

Passagierfreundliche Verfahrensweisen bestehen auch außerhalb des EU-Rechtsrahmens

15. Um die Bemühungen der EU um den Schutz von Fahr- und Fluggästen in einen Kontext zu stellen, verglich der Hof den EU-Rahmen für Passagierrechte mit den geltenden rechtlichen Regelungen in Kanada, Neuseeland, den USA und Brasilien. Der Hof stellte fest, dass die EU-Vorschriften in den meisten Fällen strenger und spezifischer sind, da sie in unterschiedlichem Umfang alle 10 grundlegenden Passagierrechte abdecken (siehe **Tabelle 1**).

16. Der Hof stellte weiterhin fest, dass die Passagierrechte in den Rechtsvorschriften anders als in der EU nicht immer für alle vier Verkehrsträger festgelegt sind. In den Vergleichsländern beruht der Schutz von Fahr- und Fluggästen oftmals auf freiwilligen Vereinbarungen zwischen Beförderungsunternehmen. In einigen speziellen Bereichen, darunter die Vorschriften für die Beförderung von Personen mit eingeschränkter Mobilität, festsitzende Reisende und den Schutz von Gepäck, gehen die Vorschriften in anderen Ländern über die der EU hinaus (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 - Beispiele für weitergehende Rechte außerhalb der EU

Kanada: Was die Rechte von Personen mit eingeschränkter Mobilität betrifft, dürfen Beförderer bei Schwerbehinderten, die mit einer Begleitperson fliegen oder für sich selbst mehr als einen Sitz benötigen, für Inlandsflüge nur einen Flugschein in Rechnung stellen. In der EU gibt es keine allgemeingültige Vorschrift. Ob Begleitpersonen Flugscheine kaufen müssen, hängt von den nationalen Vorschriften ab.

Neuseeland: Flugreisende auf Inlandsflügen haben Anspruch auf Ausgleichszahlungen in bis zu zehnfacher Höhe des Flugscheinpreises. In der EU belaufen sich die festen Ausgleichssätze je nach Flugentfernung auf 250, 400 oder 600 Euro.

Vereinigte Staaten von Amerika: Für Verzögerungen aufgrund von Nichtbeförderung werden mit bis zu 1 158 Euro (1 350 US-Dollar) je nach Flugziel und Gesamtdauer der Verzögerung höhere Ausgleichszahlungen als in der EU geleistet. Darüber hinaus werden auch bei Verzögerungen auf dem Rollfeld, d. h. Situationen, in denen die Flugreisenden das Flugzeug nicht verlassen dürfen, Betreuungsleistungen bereitgestellt. Spätestens zwei Stunden nach Verlassen des Gates bzw. nach Ankunft am Gate müssen die Beförderer einen Imbiss und Trinkwasser anbieten.

Quelle: Vergleichende Analyse des Europäischen Rechnungshofs.

Die EU-Passagierrechte sind in einigen Fällen unklar

Recht auf Information: mehr Klarheit erforderlich

17. Fahr- und Fluggäste haben vor, während und - in bestimmten Fällen - nach der Reise Anspruch auf Auskünfte. Im Falle von Reisetörungen (Annullierungen, große Verspätungen) sollten Reisende über die Art der Störung und die voraussichtlichen Auswirkungen auf ihren Reiseplan informiert werden. Während in den Verordnungen zum Bus- und Schiffsverkehr für die Unterrichtung wartender Reisender eine Frist von 30 Minuten festgelegt ist, besteht für Beförderer im Luft- und Eisenbahnverkehr keine solche Frist (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: Mangel an Informationen

José: Meine Bahnreise von Deutschland nach Belgien verspätete sich um fast zwei Stunden. Es waren keine Informationen über die Dauer oder die Gründe für die Verspätung verfügbar. Die Verspätungen wurden schrittweise auf den Bahnsteiganzeigen eingeblendet, ohne Erklärung oder einen Ansprechpartner für weitere Auskünfte. Wir hatten Angst, dass, wenn wir den Bahnsteig verlassen, der Zug kommen könnte und wir ihn verpassen würden. Die anschließend beim Beförderungsunternehmen eingereichte Forderung war erfolglos.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

Das Recht auf Unterstützungsleistungen ist nicht genau definiert

18. Das Recht auf Unterstützungsleistungen¹² bedeutet, dass Fahr- und Fluggäste im Falle von Reisetörungen ein Mindestmaß an Betreuung beanspruchen können. Die jeweilige Art der Unterstützung hängt davon ab, zu welchen Angeboten die Beförderungsunternehmen bereit sind. Zudem sind in den Verordnungen über EU-Passagierrechte keine spezifischen Bußgelder vorgesehen, falls Beförderer ihrer Pflicht zur Bereitstellung von Unterstützungsleistungen nicht nachkommen. Die Dauer der Verspätung, ab der Fahr- und Fluggäste Anspruch auf Unterstützungsleistungen haben, ist je nach Verkehrsträger unterschiedlich: 2 bis 4 Stunden bei Flügen, 60 Minuten bei Bahnfahrten und 90 Minuten bei Schiffs- oder Busfahrten. In den Verordnungen über den Eisenbahn- und Luftverkehr sind weder die Anzahl der Nächte noch eine Obergrenze für die Unterbringungskosten festgelegt. In die Verordnungen über den Schiffs- und Busverkehr wurden Obergrenzen aufgenommen. Außerdem schließen sie Unterstützungsleistungen in Fällen aus, in denen außergewöhnliche Umstände vorliegen (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: Unterstützung hängt von der Eigeninitiative der Reisenden ab

Olavi: Im Jahr 2016 hatte meine Fähre von Helsinki nach Travemünde drei Stunden Verspätung. Aufgrund der Verspätung konnten wir mit dem Zug nicht wie geplant nach Hamburg weiterfahren, sondern nur bis Lübeck, wo wir übernachten mussten. Die Unterkunft buchten wir auf eigene Kosten über das Internet. Auf Anfrage hatte man uns auf der Fähre mitgeteilt, dass die Fährgesellschaft alle anfallenden Zusatzkosten erstatten würde. An Unterstützungsleistungen erhielten wir lediglich ein Getränk an der Bar mit dem Kommentar, dass dies aus Kulanz geschehe.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

19. Da die Begriffe "Imbiss", "Mahlzeiten" und "Erfrischungen" in den Verordnungen weithin verwendet, aber nicht definiert werden, wissen die Reisenden nicht, was sie von den Beförderungsunternehmen erwarten können. Selbst wenn Unterstützungsleistungen von

¹² In den Verordnungen werden die Ausdrücke "Unterstützungsleistungen", "Betreuung" und "Hilfeleistungen" synonym verwendet.

den Beförderern tatsächlich erbracht werden, sind diese mitunter möglicherweise nicht angemessen oder hochwertig genug, um die Bedürfnisse der Reisenden zu decken, die von einer Reisetörung betroffen sind. Die Unterstützung kann sich auf einen Gutschein im Wert von 3 Euro für Erfrischungen am Flughafen oder eine Flasche Wasser beschränken, die in einem um mehrere Stunden verspäteten Zug ausgegeben wird.

Personen mit eingeschränkter Mobilität wissen nicht, welche Leistungen sie erwarten können

20. Personen mit eingeschränkter Mobilität sind eine Teilgruppe der Fahr- und Fluggäste mit besonderen Bedürfnissen. Damit sie ohne unnötige Einschränkungen reisen können, müssen ihnen ausreichende Informationen über die Reisebedingungen vorliegen und im Beförderungsmittel sowie an den Abreiseorten praktische Vorkehrungen getroffen werden. In den Verordnungen werden in Bezug auf Zeitpunkt und Form der Auskünfte gegenüber Personen mit eingeschränkter Mobilität vage Formulierungen wie "in einer [...] geeigneten und zugänglichen Form"¹³ und "Einsatz geeigneter alternativer Mittel"¹⁴ verwendet. Aufgrund von Problemen dieser Art werden die Rechte von Personen mit eingeschränkter Mobilität häufig nicht durchgesetzt (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: am Flugsteig vergessen

Anna: Ich bin sehbehindert, und obwohl ich den Service für Personen mit eingeschränkter Mobilität im Voraus gebucht hatte, erhielt ich praktisch keine Unterstützung. Die Informationen zum Beginn des Boardings wurden ausschließlich auf Bildschirmen angezeigt, und im Assistenzbereich hat sich niemand um mich gekümmert. Man hatte mich offenbar buchstäblich vergessen. Letztlich hat mir ein anderer Reisender geholfen, zum Flugsteig zu gelangen. Im Flugzeug wussten die Flugbegleiter nicht, dass ich sehbehindert war, und obwohl ich meinen Langstock dabei hatte, boten sie mir keine Hilfe an. Erneut hat mir ein anderer Reisender geholfen, einen Platz für mein Gepäck und meinen Sitzplatz zu finden und den Sicherheitsgurt anzulegen.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

¹³ Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011.

¹⁴ Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

Die Verordnungen über Passagierrechte lassen viel Auslegungsspielraum

21. Alle befragten Interessenträger teilten die Ansicht, dass die Verordnungen nicht klar genug formuliert sind, weshalb sie von den Beförderungsunternehmen eng ausgelegt werden und zu Unsicherheiten dahingehend führen, wie Fälle von den nationalen Durchsetzungsstellen zu behandeln sind. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung über den Luftverkehr wurden vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) etwa 180 Fälle verhandelt, in denen die Bedeutung von Begriffen wie "Verspätung", "außergewöhnliche Umstände", "technische Mängel", "Ankunftszeit" usw. geklärt werden sollte. Des Weiteren gaben sowohl Beförderer als auch nationale Durchsetzungsstellen Beispiele für Fälle an, in denen nationale Gerichte in ihren Urteilen zu vergleichbaren Fragestellungen unterschiedlich entschieden hatten.

22. Um allen Interessenträgern die Entscheidungen des EuGH zu erklären, hat die Kommission eine Reihe von Erläuterungen und Auslegungsleitlinien¹⁵ herausgegeben. Außerdem veröffentlichte sie, zuletzt im Juli 2015, eine Zusammenfassung der maßgeblichsten Urteile des EuGH¹⁶. Die nationalen Durchsetzungsstellen und Beförderer betonten jedoch, die Verordnungen würden noch nicht einheitlich umgesetzt, da die Begriffe "Unterstützungsleistungen", "anderweitige Beförderung unter vergleichbaren Bedingungen" und "Voraussetzungen für Ausgleichsleistungen" weiterhin uneinheitlich verwendet würden.

Die EU-Passagierrechte sind vom jeweiligen Beförderer abhängig und werden durch Ausnahmeregelungen eingeschränkt

Recht auf Erfüllung des Beförderungsvertrags: Reisende sind von der Praxis der Beförderungsunternehmen abhängig

23. Bei großen Verspätungen, Annullierungen oder Nichtbeförderung müssen Reisende die Möglichkeit erhalten, sich entweder für eine Erstattung des Fahr- oder Flugpreises oder eine anderweitige Beförderung unter vergleichbaren Bedingungen zu entscheiden. Im

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_en.

¹⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_en.

Luftverkehr gilt die Option der anderweitigen Beförderung nur bei Annullierung oder Nichtbeförderung, nicht aber bei großen Verspätungen. Bei den anderen Verkehrsträgern besteht ein Anspruch auf anderweitige Beförderung, wenn die voraussichtliche Verspätung bei der Ankunft oder Abfahrt mindestens 60 Minuten bei Bahnreisen, 90 Minuten bei Schiffsreisen bzw. 120 Minuten bei Busreisen beträgt. Allerdings sehen die geltenden EU-Verordnungen keine spezifischen Bußgelder vor, wenn Beförderungsunternehmen eine anderweitige Beförderung nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitrahmens anbieten (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: stundenlang umsonst gewartet

István: Mein Flug nach München wurde wegen Schneefalls annulliert. Die Benachrichtigung kam vier Stunden vor dem Abflug. Am Check-in wurde mir mitgeteilt, dass ich auf Auskünfte direkt von der Fluggesellschaft warten solle, da es dem Flughafenpersonal nicht gestattet sei, die Fluggesellschaft zu kontaktieren, und kein Vertreter der Fluggesellschaft vor Ort sei. Eine Stunde lang versuchte ich selbst, die Fluggesellschaft anzurufen, aber es war niemand erreichbar. Nachdem ich über vier Stunden am Flughafen gewartet hatte, beschloss ich, nach Hause zurückzufahren, da es schon sehr spät abends war. Den Vorschlag, mich am Folgetag auf einen Flug in der Mittagszeit umzubuchen, erhielt ich erst nach Mitternacht, d. h. knapp 10 Stunden nach Bekanntgabe der Annullierung.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

24. Eine anderweitige Beförderung sollte unter vergleichbaren Bedingungen angeboten werden. Allerdings ist in den geltenden EU-Verordnungen nicht vorgegeben, welche Bedingungen als vergleichbar anzusehen sind. So verwiesen die nationalen Durchsetzungsstellen auf mehrere Fälle, in denen Eisenbahn- und Luftverkehrsunternehmen sehr lange Busreisen anboten, z. B. zwischen Paris und Madrid (1 250 km) oder zwischen Mailand und Catania (1 400 km einschließlich Fähre).

25. Der Hof ermittelte mehrere Fälle, in denen Reisende unmittelbar hätten weiterreisen können, wenn sie in einer anderen Service-Klasse oder mit einem anderen Unternehmen desselben Verkehrsträgers befördert worden wären. Diese Lösung wird von den Beförderungsunternehmen jedoch aus finanziellen Gründen vermieden. Das Ergebnis können lange Wartezeiten für Fahr- und Fluggäste sein, da für sie eine Reisemöglichkeit

beim gleichen Beförderer in der gleichen Service-Klasse gefunden werden muss (siehe **Kasten 6**), was unter Umständen erst für einen Zeitpunkt mehrere Tage später gelingt.

Kasten 6 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: schwierige Verhandlungen über anderweitige Beförderung

Martina: Nach der Annullierung meines Flugs wurde mir keine zumutbare Alternative zum Erreichen meines Zielorts angeboten. Der nächste Flug mit der gleichen Fluggesellschaft ging vier Tage später und auch dieser war schnell mit Fluggästen meines Flugs ausgebucht. Die einzige verbleibende Möglichkeit war ein anderer Flug sieben Tage später. Meine Bitte, mich auf einen Flug mit einer anderen Fluggesellschaft zu buchen, wurde abgelehnt. Nach mehrfachen Beschwerden schlug die Fluggesellschaft einen Flug von einem anderen Flughafen vor, aber die Kosten für die Anreise zu dem Flughafen (in einem anderen Land) wurden nicht erstattet.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

Ausnahmeregelungen in den Verordnungen führen dazu, dass viele Fahr- und Fluggäste nicht geschützt sind

26. Gemäß der Verordnung über den Eisenbahnverkehr dürfen die Mitgliedstaaten bis 2024 für die Mehrzahl der Passagierrechte abweichende Bestimmungen anwenden. Die abweichenden Bestimmungen betreffen größtenteils regionale und lokale Reisen. Im Jahr 2017 wurde die Verordnung nur von fünf Mitgliedstaaten¹⁷ in vollem Umfang angewendet. Das bedeutet, dass 90 % der Bahnreisenden in Europa die meisten ihrer EU-Fahrgastrechte nicht in Anspruch nehmen können¹⁸. Gegenwärtig sind auch internationale Verkehrsdienste, sofern ein erheblicher Teil der Reise außerhalb der EU stattfindet, von der Verordnung ausgenommen, selbst wenn sie von einem EU-Beförderer erbracht werden.

¹⁷ Belgien, Dänemark, Italien, die Niederlande und Slowenien.
https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en.

¹⁸ Marktanalysen zufolge entfallen in Europa 90 % aller Bahnreisenden und 50 % der Personenkilometer auf den regionalen Eisenbahnverkehr und den Schienennahverkehr. Mit Regionalbahnen und Nahverkehrszügen werden genauso viele Fahrgäste befördert wie mit allen Untergrundbahnen Europas und zehnmal mehr Reisende als mit dem Flugzeug. Mehr dazu siehe: <http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

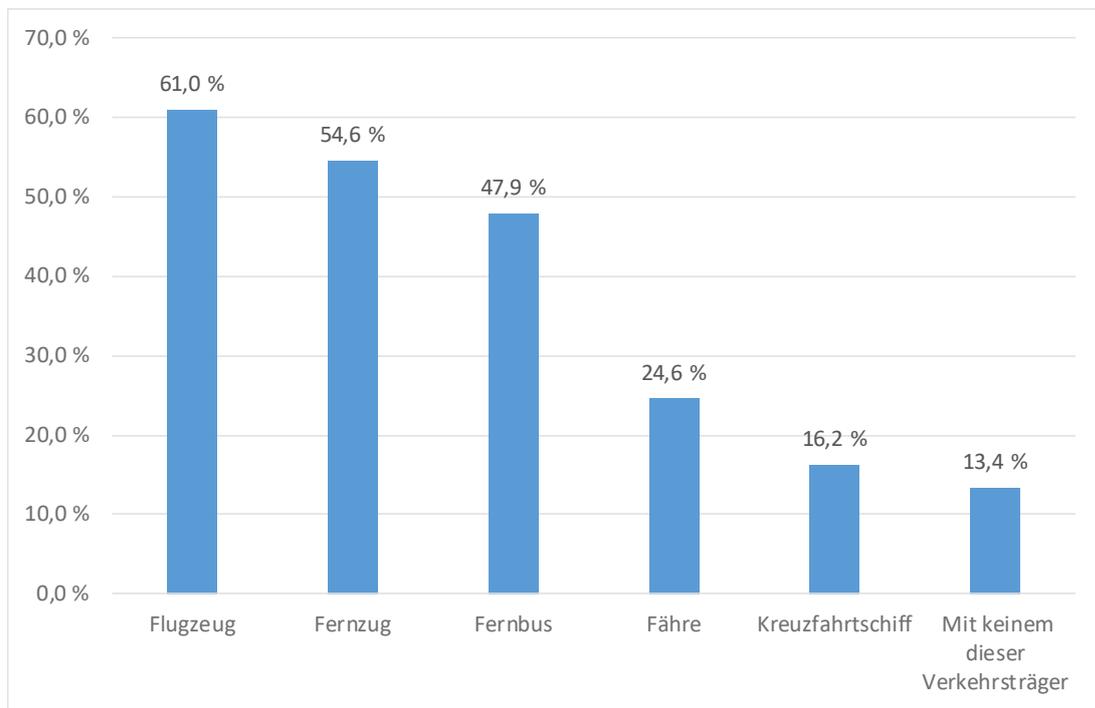
27. Die meisten Bestimmungen der Verordnung über den Busverkehr gelten für den Linienverkehr mit einer planmäßigen Wegstrecke von 250 km oder mehr. Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, wie diese 250 km bestimmt werden. Einige nationale Durchsetzungsstellen und Beförderer nehmen die Gesamtlänge der Strecke als Maß, und alle Fahrgäste, die zwischen zwei Punkten auf dieser Strecke reisen, sind anspruchsberechtigt, auch wenn ihre Reise kürzer als 250 km ist. Andere befragte Beförderer gingen davon aus, dass ein Anspruch nur dann besteht, wenn die vom Fahrkarteninhaber zurückgelegte Strecke mindestens 250 km beträgt.

Den Fahr- und Fluggästen sind ihre Rechte nicht ausreichend bekannt

Der Kenntnisstand ist unverändert, aber es haben inzwischen mehr Personen von Passagierrechten gehört

28. In seiner statistischen Erhebung erkundigte sich der Hof bei den Befragten, ob sie in den letzten zwei Jahren per Flugzeug, Fernzug, Fähre, Kreuzfahrtschiff oder Fernbus gereist waren. Die Antworten zeigen, dass die Mehrheit der Europäer - 86 % - relativ häufig reist und nur 13 % der Befragten in den letzten zwei Jahren keine Langstreckenreise unternommen haben. Die Gesamtanteile der unterschiedlichen genutzten Verkehrsträger sind in **Abbildung 1** dargestellt. Die meisten Befragten (34 %) gaben an, zwei- bis fünfmal pro Jahr zu reisen; 84 % der Befragten reisen mehr als einmal im Jahr (der vollständige Fragebogen ist **Anhang II** zu entnehmen).

Abbildung 1 - Anteil der Verkehrsträger, mit denen die Befragten in den letzten zwei Jahren gereist sind



Quelle: Statistische Erhebung des Europäischen Rechnungshofs zu Fahrgastrechten.

29. Viele Aspekte der Passagierrechte erfordern ein aktives Handeln, zum Beispiel die Beantragung von Unterstützungs- oder Ausgleichsleistungen. Aus diesem Grund müssen Fahr- und Fluggäste ihre Rechte kennen. Um den Kenntnisstand der europäischen Bevölkerung in diesem Bereich zu beurteilen, nahm der Hof in seiner statistischen Erhebung drei Bewertungen vor:

- a) Bewertung der von den Befragten selbst erklärten Kenntnis;
- b) Bewertung des Bekanntheitsgrads des Begriffs "Passagierrechte";
- c) Bewertung des Wissens über Passagierrechte.

30. In der statistischen Erhebung des Hofes schätzten 39 % der Befragten, ihre Rechte als Fahr- oder Fluggäste ziemlich gut zu kennen oder vollständig zu kennen. Während 3,6 % der Meinung waren, ihre Rechte vollständig zu kennen, gaben 13,5 % an, sie überhaupt nicht zu kennen (siehe **Tabelle 2** und **Kasten 7**). Ein ähnliches Ergebnis geht aus dem Bericht zum

Eurobarometer 2014¹⁹ hervor, wo ebenfalls 39 % der Befragten der Auffassung waren, die EU-Passagierrechte zu kennen.

Table 2 - Bewertung der von den Befragten selbst erklärten Kenntnis der EU-Passagierrechte auf einer Skala von 1 bis 4

	1 - Mir ist überhaupt nicht bekannt, welche Rechte ich als Fahrgast habe.	2	3	4 - Mir sind meine Rechte als Fahrgast vollständig bekannt.
Anzahl	1 396	4 954	3 626	374
%	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

Quelle: Statistische Erhebung des Europäischen Rechnungshofs zu Fahrgastrechten.

Kasten 7 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: Ich wusste es einfach nicht!

Jürgen: Mein Flug wurde einen Tag vor der Abreise ohne Begründung annulliert. Mir wurde automatisch (ohne Einwilligung) ein anderer Flugschein ausgestellt. Mit dem neuen Flug erreichte ich meinen Zielort 3,5 Stunden später. Ich beschwerte mich bei der Fluggesellschaft, erhielt jedoch die Antwort, dass ich keinen Anspruch auf eine Ausgleichsleistung hätte. Da ich meine Rechte nicht kannte, hatte ich keine 250 Euro, sondern eine "allgemeine" Ausgleichsleistung gefordert. Daraufhin recherchierte ich gründlich und fand heraus, dass ich doch Anspruch auf einen Ausgleich hatte und über meine anderen Rechte hätte informiert werden müssen. Ich schrieb dem Beförderer erneut, wobei ich auf die Verordnung und die Rechtsprechung Bezug nahm, und erhielt letztendlich eine Ausgleichszahlung von 250 Euro.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

¹⁹ Spezial-Eurobarometer 420, "Rechte von Reisenden", Dezember 2014.

Kenntnis ist nicht gleich Wissen

31. Die statistische Erhebung schloss eine Reihe von Fragen ein, mit denen das Wissen der Fahr- bzw. Fluggäste getestet werden sollte. Die Befragten wurden vor die theoretische Situation gestellt, dass sich ihr Flug aufgrund von Personalproblemen bei der Fluggesellschaft um fünf Stunden verspätet. Ihnen wurden 15 Antworten vorgegeben, von denen fünf aus der Fluggastrechteverordnung stammten, während die anderen 10 fiktiv waren. Im Durchschnitt wählten die Befragten zwei der fünf korrekten Antwortvorgaben aus.

32. Von den drei am häufigsten ausgewählten Antwortvorgaben war die erste (78 % der Befragten) in der Fluggastrechteverordnung enthalten (siehe **Tabelle 3**). Die am zweit- und dritthäufigsten ausgewählten Antwortvorgaben waren "Erstattung anderer nachgewiesener Ausgaben" und "Flug zum selben Zielort mit einer anderen Fluggesellschaft". Obwohl keiner der beiden Punkte ausdrücklich in der Verordnung vorgesehen ist, gehören sie zu den Ansprüchen, die Fahr- und Fluggäste am häufigsten bei Beförderern geltend machen.

Tabelle 3 - Anteil der Antwortvorgaben, die die Befragten zu der Frage auswählten, worauf sie ihrer Meinung nach Anspruch haben, wenn sich ihr Flug aufgrund von Personalproblemen bei der Fluggesellschaft um fünf Stunden oder mehr verspätet. Es konnten fünf Antwortvorgaben ausgewählt werden, die richtigen Antworten sind grün markiert²⁰.

	Anteil der Befragten, die die jeweilige Antwortvorgabe auswählten in %
Unentgeltliche Mahlzeiten, Erfrischungen und Hotelunterbringung, falls die Verspätung während der Nacht eintritt	77,8
Erstattung anderer nachgewiesener Ausgaben	54,2
Flug zum selben Zielort mit einer anderen Fluggesellschaft	49,5
Finanzielle Entschädigung in Höhe von mindestens 250 Euro, sofern sich dadurch die Ankunft an Ihrem Endziel um mindestens drei Stunden verzögert	49,2
Unentgeltliche Beförderung zurück zum Ort der Unterbringung ganz gleich, zu welcher Tageszeit	45,2
Vollständige Erstattung der Flugscheinkosten	39,3
Beförderung zu Ihrem Zielort mit einem anderen Verkehrsmittel (Zug, Bus usw.)	29,5
Anderweitige Beförderung zu dem Flughafen, der Ihrem ursprünglichen Zielflughafen am nächsten ist	26,7
Ermäßigung auf Lebensmittelkäufe in den Duty-free-Shops	26,2
Zugang zur Flughafenlounge	25,4
Höherstufung der Reiseklasse (Upgrade)	21,4
Recht auf die Wahl eines anderen Abflugtermins innerhalb der nächsten zwei Monate	18,7
Unentgeltliches Telefongespräch	17,3
Rückflug zum ersten Abflugort	15,7
Psychologischer Beistand	3,9

Quelle: Statistische Erhebung des Europäischen Rechnungshofs zu Fahrgastrechten.

Fahr- und Fluggäste haben Schwierigkeiten dabei, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen

Das Recht auf Ausgleichsleistungen bei Verspätung und Annullierung prägt im Bereich der Passagierrechte das Bild

33. Im Falle von großen Verspätungen, Annullierungen und Nichtbeförderung haben Fahr- und Fluggäste Anspruch auf einen finanziellen Ausgleich. Ausgleichsleistungen sind zwar in allen Verordnungen unter bestimmten Umständen vorgesehen, doch diese Umstände unterscheiden sich deutlich. Für jeden der vier Verkehrsträger ist eine andere Zeitspanne

²⁰ Artikel 7, 8 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

festgelegt, ab der ein Anspruch auf Ausgleichsleistungen besteht: drei bis vier Stunden Verspätung bei Flügen (je nach Flugstrecke), eine Stunde bei Bahnfahrten, 90 Minuten bei Schiff- und 120 Minuten bei Busfahrten.

34. Auch bei der Höhe der Ausgleichszahlung bestehen zwischen den vier Verkehrsträgern erhebliche Unterschiede: Bei Flügen ist die Summe auf einen Festbetrag zwischen 250 Euro und 600 Euro festgelegt (siehe **Tabelle 4**). Bei den anderen Verkehrsträgern ist sie an den Fahrpreis gebunden (25 bis 50 %). Die in der Verordnung über den Luftverkehr vorgesehenen Beträge wurden seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2004 nie an die Inflation angepasst. Hätten die Ausgleichsleistungen mit der Inflation Schritt gehalten, wären sie um die kumulative Inflationsrate von 25 % gestiegen (siehe **Tabelle 4**).

Tabelle 4 - Aus den Fluggastrechten resultierende Höhe der Ausgleichssätze bei Verspätungen

Zurückgelegte Flugstrecke	Ausgleichszahlung in Euro nach der Verordnung (EG) Nr. 261/2004	Theoretischer Wert in Euro nach Inflationsbereinigung
1 500 km oder weniger	250	313
Mehr als 1 500 km innerhalb der EU und alle anderen Flüge zwischen 1 500 und 3 500 km	400	500
Mehr als 3 500 km	600	751

Quelle: EU-Fluggastrechteverordnungen und Berechnungen des Europäischen Rechnungshofs.

35. Der Anspruch auf Ausgleichsleistungen bei Verspätung und Annullierung ist von den 10 grundlegenden Passagierrechten das Recht, das mit dem größten Verwaltungsaufwand verbunden ist. Auf diesen Anspruch beziehen sich etwa 90 % der Forderungen, die bei Beförderern und nationalen Durchsetzungsstellen eingereicht werden. Der größte Streitpunkt zwischen Beförderern und Fahr- und Fluggästen betrifft die Ursachen von Verspätungen und Annullierungen. Wenn die Ursache ihrem Wesen nach als außergewöhnlich angesehen wird, sind die Beförderungsunternehmen von der Ausgleichszahlung befreit (außer im Eisenbahnverkehr, wo die Beförderer unabhängig vom

Grund der Störung Ausgleichszahlungen leisten müssen). Da Angaben zu den Gründen für Störungen nicht öffentlich verfügbar sind, muss jeder Fahr- oder Fluggast diesbezügliche Erklärungen individuell anfechten. Nach Schätzung der befragten nationalen Durchsetzungsstellen für den Luftverkehr stuften sie bei etwa 60 % der Forderungen von Fluggästen, die mit der Aussage der Fluggesellschaften, dass außergewöhnliche Umstände vorgelegen hätten, nicht einverstanden waren, die Ursachen ihrerseits als nicht außergewöhnlich ein. Demnach kann es vorkommen, dass Beförderer einem Fluggast einen Ausgleich zahlen, einem anderen Fluggast desselben Flugs aber nicht (siehe **Kasten 8**).

Kasten 8 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: ungleiche Behandlung

Karol: Alle Flüge von Danzig hatten aufgrund schlechten Wetters Verspätung. Nach Wiederaufnahme des Flugverkehrs wurde das für meine Strecke vorgesehene Flugzeug letztendlich für einen anderen Flug eingesetzt. Ich reichte ebenso wie andere Reisende meines Flugs eine Beschwerde ein. Obwohl bei der Verspätung die gleichen Bedingungen vorlagen, erhielten einige von uns eine Ausgleichszahlung, andere aber nicht.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

36. Der Hof ersuchte alle befragten Beförderer, Informationen zur Zahl der eingegangenen Beschwerden und zu deren finanziellen Auswirkungen offenzulegen. Die Informationen, die der Hof erhielt, waren begrenzt und ließen keine Schlussfolgerungen zu der durch diese Verpflichtungen bedingten finanziellen Belastung zu. Informationen dieser Art waren nicht verfügbar, da sehr wenige Beförderer bereit sind, die betreffenden Daten mit der Kommission zu teilen.

37. In ihrem Vorschlag zur Überarbeitung der Fluggastrechteverordnungen (siehe **Ziffer 4**) will die Kommission die von den Beförderern getragenen Kosten für Unterstützungs- und Ausgleichsleistungen, die sich aus den Passagierrechten ergeben, verringern. Zu diesem Zweck schlägt sie vor, die Wartezeiten, die einen Anspruch auf Ausgleichsleistungen begründen, von drei auf fünf Stunden zu verlängern. Darüber hinaus schlägt sie vor, die zulässige Unterkunftsduer auf zwei Nächte mit Höchstkosten von 80 Euro pro Nacht zu beschränken. Dieser Vorschlag beruht jedoch nur auf sehr begrenzten Daten, die der Kommission von den Fluggesellschaften zur Verfügung gestellt wurden.

Bei Anschlussreisen sind die Passagierrechte schwer durchsetzbar

38. Bei Anschlussreisen (d. h. Reisen, die im Rahmen eines Beförderungsvertrags mehrere Abschnitte umfassen) bestehen spezifische Probleme, was die fehlende Klarheit im Hinblick auf Ausgleichsleistungen und die Organisation der Überwachung durch die nationalen Durchsetzungsstellen betrifft. Bei solchen Reisen kann es vorkommen, dass die in einzelnen Abschnitten eingetretenen Verspätungen für sich genommen zwar keinen Ausgleichsanspruch begründen, doch die am Ende vorliegende Gesamtverspätung die in den Verordnungen festgelegte Schwelle überschreitet. In solchen Fällen müssen die nationalen Durchsetzungsstellen eingreifen, da sich keiner der betroffenen Beförderer in der Verantwortung sehen wird, Unterstützungs- oder Ausgleichsleistungen zu gewähren, wenn die Störung nicht unmittelbar sein Verschulden war (siehe **Kasten 9**).

39. Es ist nicht klar, welche nationale Durchsetzungsstelle potenzielle Beschwerden in solchen Fällen handhaben sollte. Die befragten nationalen Durchsetzungsstellen nannten zahlreiche Beispiele, in denen Fälle zu Anschlussreisen untereinander hin- und hergereicht wurden. Die nationalen Durchsetzungsstellen haben Schritte unternommen, um für dieses Problem eine gemeinsame Vorgehensweise zu finden, vertreten hierzu aber keinen einheitlichen Standpunkt.

Kasten 9 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: typisches Problem mit einer Anschlussreise

Greta: Bei einer Reise von Düsseldorf nach Krakau habe ich in Prag einen Anschlusszug verpasst. Die Durchgangsfahrkarte wurde vom deutschen Beförderer verkauft, aber ein Teil der Reise wurde von einem tschechischen Beförderer durchgeführt. Aufgrund der Verspätung konnte die Reise erst am nächsten Tag fortgesetzt werden. Beide Eisenbahnunternehmen lehnten es ab, für eine Hotelunterbringung zu sorgen, und ich musste in Prag auf eigene Kosten ein Hotelzimmer buchen. Keiner der beiden Beförderer fühlte sich zuständig, diese Kosten zu erstatten und den aufgrund der Verspätung bestehenden Ausgleichsanspruch zu erfüllen.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

Fahr- und Fluggäste wünschen sich eine Beförderungsalternative

40. Der Hof bat die Befragten, unter den 10 grundlegenden Passagierrechten die drei auszuwählen, die für sie am wichtigsten sind. Die häufigste Antwort war das "Recht auf eine Beförderungsalternative im Falle großer Verspätungen, annullierter Reisen oder einer Nichtbeförderung" (siehe **Tabelle 1**), das 42 % der Befragten als erste Wahl angaben. Dicht dahinter folgte mit 40 % das "Recht auf Entschädigung im Falle großer Verspätungen, annullierter Reisen oder einer Nichtbeförderung". Fast ebenso wichtig war das Recht auf Unterstützungsleistungen. In der offenen Umfrage wurde im Vergleich dazu das gleiche Recht als am wichtigsten eingestuft, erhielt jedoch 65 % der Stimmen (siehe **Tabelle 5**).

Tabelle 5 - Welche Rechte sind Fahr- und Fluggästen am wichtigsten?

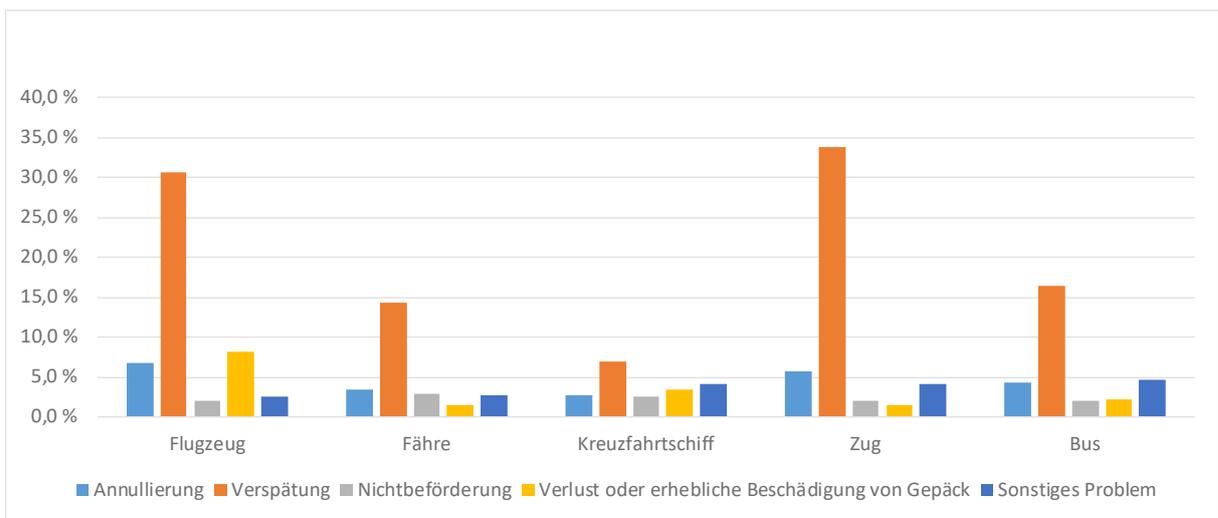
Statistische Erhebung	% der Fälle
Recht auf eine Beförderungsalternative im Falle großer Verspätungen, annullierter Reisen oder einer Nichtbeförderung	41,7
Recht auf Entschädigung im Falle großer Verspätungen, annullierter Reisen oder einer Nichtbeförderung	39,6
Recht auf Versorgung (Nahrung, Hilfe) im Falle großer Verspätungen	36,1
Recht auf Entschädigung im Falle von Gepäckbeschädigung	35,7
Recht auf eine Rückerstattung durch den Beförderer im Falle einer Reisetörung	34,7
Recht auf Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder einer Behinderung bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsträger	31,3
Recht auf Zugang zu Informationen im Falle einer Reisetörung	29,9
Recht auf kostenlose Hilfe für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität	28,9
Recht darauf, bei Unzufriedenheit mit den Dienstleistungen eine Beschwerde an den Beförderer zu richten	9,7
Recht auf eine ordnungsgemäße Umsetzung der Verordnungen durch die öffentlichen Behörden	7,2

Quelle: Statistische Erhebung des Europäischen Rechnungshofs zu Fahrgastrechten.

50 % der Reisenden waren schon von wesentlichen Reisetörungen betroffen, am häufigsten im Eisenbahn- und Luftverkehr

41. In seiner statistischen Erhebung erkundigte sich der Hof bei den Befragten, ob es in den letzten zwei Jahren vorgekommen ist, dass ihre Reise annulliert wurde oder von Verspätungen betroffen war, sie nicht befördert wurden oder ihr Gepäck beschädigt wurde. Von den 8 961 Befragten, die in den letzten zwei Jahren gereist waren, hatten 49,5 % mindestens eine dieser Reisetörungen erlebt. Verspätungen waren der Umfrage zufolge die häufigste Reisetörung, von der 34 % der Bahnreisenden und 31 % der Flugreisenden betroffen waren. Danach folgten Annullierungen und Verlust oder erhebliche Beschädigung von Gepäck (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 - Arten von Störungen und Anteil der Befragten nach Verkehrsträger, die von diesen Störungen betroffen waren



Quelle: Statistische Erhebung des Europäischen Rechnungshofs zu Fahrgastrechten.

42. Der Hof prüfte auch, ob die Befragten, die bereits zuvor von Reisetörungen betroffen waren, ihre Rechte besser kannten. Er stellte fest, dass das Erleben einer Reisetörung in der Vergangenheit kein Indikator für eine bessere Kenntnis der Passagierrechte ist. Mitunter kann die Störung fast alle möglichen Probleme mit sich bringen (siehe **Kasten 10**).

Kasten 10 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: Eine Zugfahrt, die man vergessen konnte

Hans: Ich war mit einem Regionalzug in Deutschland unterwegs. Der Zug hielt an einem kleinen Bahnhof, weil ein Baum auf die Gleise gestürzt war. Es war spät abends. Alle Fahrgäste mussten aussteigen. Aufgrund der Abgelegenheit des Orts war der Mobiltelefonempfang sehr schwach. Es gab keinen Aufenthaltsraum, keine Linienbusse, kein Taxi, kein Telefon, kein einziges Gebäude in der Nähe. Der Zugführer teilte uns mit, dass ein Bus kommen würde, der jedoch nie eintraf. Taxifahrer aus der nächstgelegenen Stadt in 10 km Entfernung weigerten sich, zu kommen, weil sie nicht sicher waren, wer die Dienstleistung letztlich bezahlen würde. Der Zug fuhr zurück zu seinem Ausgangsort. Es war niemand da, der uns geholfen hätte.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

Informationen über Reisetörungen sind nicht öffentlich verfügbar

43. Die Verordnungen sehen für Beförderer keine Pflicht vor, die Öffentlichkeit über eingetretene Reisetörungen zu informieren. Eine Ausnahme sind Eisenbahnunternehmen, die jährlich die Zahl und die Art der eingegangenen und der bearbeiteten Beschwerden, die Beantwortungsdauer und durchgeführte Abhilfemaßnahmen veröffentlichen müssen. Die Beförderungsunternehmen legen Daten zu Reisetörungen auf ihren Strecken nur ungern offen (siehe Ziffer 36). Auch die nationalen Durchsetzungsstellen führen kein Verzeichnis, in dem Verspätungen oder Annullierungen einzelner Reisen oder Zahlen zu den je Beförderer oder Reise eingegangenen Fällen erfasst werden.

Nur ein Drittel der Fahr- und Fluggäste macht Ansprüche aus den Passagierrechten geltend, da sie nicht wissen, wie sie vorgehen sollen, oder kein zufriedenstellendes Ergebnis erwarten

44. Wenn eine Reisetörung eintritt, stehen die meisten Leistungen nicht automatisch zur Verfügung. Die Zahl der Antragstellenden liegt in der Regel unter der Zahl der betroffenen Fahr- bzw. Fluggäste (siehe Kasten 11). Der Hof bat die befragten Beförderer um Angaben zur ungefähren Zahl der Personen, die aktive Maßnahmen ergreifen. Nach Schätzung der Eisenbahn- und Luftverkehrsunternehmen wandte sich nach einer Reisetörung durchschnittlich ein Drittel der betroffenen Fahr- bzw. Fluggäste an den Beförderer. Diese Zahl stimmt mit der statistischen Erhebung des Hofes überein, in der von den 4 437 Befragten, die von Reisetörungen betroffen waren, 32 % angaben, dass sie das

Beförderungsunternehmen kontaktiert und Ausgleichsleistungen oder andere Arten von Unterstützung beantragt hatten.

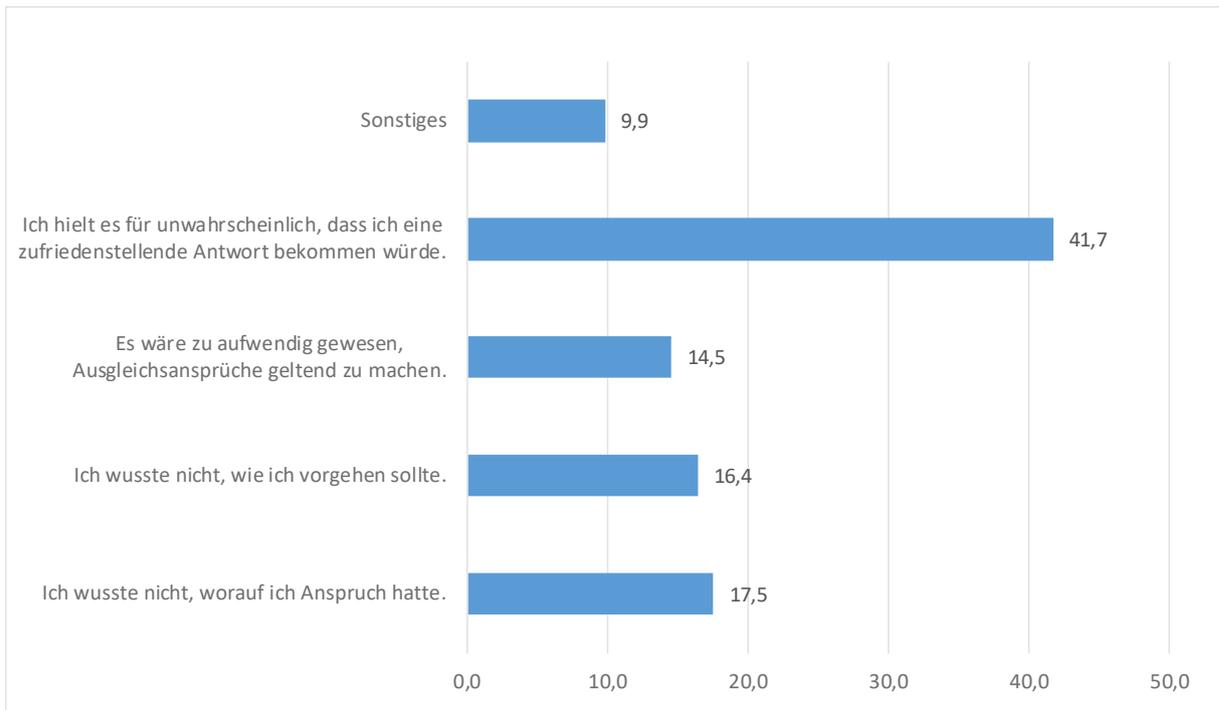
Kasten 11 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: man muss immer nachfragen

Monika: Unser Flugzeug hatte fünf Stunden Verspätung. Am Flughafen informierte uns niemand über die Gründe der Verspätung und die voraussichtliche Wartezeit. Die Fluggäste erfragten alle Auskünfte selbst. Nach drei Stunden Wartezeit erfuhr ich von anderen Fluggästen, dass ich einen Gutschein über etwa fünf Pfund erhalten konnte, um Getränke oder Sandwiches zu kaufen. Inzwischen waren alle Läden am Flughafen bereits geschlossen.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

45. In der statistischen Erhebung gaben 20 % der Fahr- und Fluggäste, die eine Reisetörung erlebt hatten, an, dass sie still gelitten und keine Maßnahme ergriffen hätten. Auf die Frage des Hofes, warum sie passiv geblieben waren, gaben die meisten Befragten an, dass sie eine zufriedenstellende Antwort des Beförderers für unwahrscheinlich hielten. Wie in **Abbildung 3** dargestellt, waren weitere Hauptgründe die fehlende Kenntnis der Rechte oder das fehlende praktische Wissen über das richtige Vorgehen.

Abbildung 3 - Anteil der Gründe in %, aus denen bei Reisetörungen keine Maßnahmen ergriffen wurden



(N=902)

Quelle: Statistische Erhebung des Europäischen Rechnungshofs zu Fahrgastrechten.

Die Durchsetzung ist unterschiedlich und von den Verfahrensweisen in den einzelnen Mitgliedstaaten abhängig

Die nationalen Durchsetzungsstellen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Strukturen und Durchsetzungsverfahren

Die Struktur der nationalen Durchsetzungsstellen ist nicht einheitlich und ihr Tätigkeitsbereich hängt vom Verkehrsträger ab

46. Die Mitgliedstaaten sind im Zusammenhang mit allen vier Verkehrsträgern verpflichtet, nationale Durchsetzungsstellen einzurichten, die für die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnungen sorgen. Der Hof stellte fest, dass in allen besuchten Mitgliedstaaten nationale Durchsetzungsstellen eingerichtet worden waren. In einigen Fällen wurden sie für nur einen Verkehrsträger eingerichtet, während in anderen Fällen mehr als ein Verkehrsträger in ihren Zuständigkeitsbereich fällt.

47. Die nationalen Durchsetzungsstellen für den Luft-, Bus- und Seeverkehr sind für alle Abflüge und -fahrten in ihrem Hoheitsgebiet sowie Ankünfte von EU-Beförderern aus Drittländern zuständig (territoriale Durchsetzung). Die nationalen Durchsetzungsstellen für den Eisenbahnverkehr decken die Beförderungsunternehmen ab, die unter ihrer Rechtshoheit registriert sind (unternehmensbezogene Durchsetzung). Probleme können auftreten, wenn Züge von Eisenbahnunternehmen in einem anderen als dem eigenen Mitgliedstaat abfahren. In solchen Fällen ist die nationale Durchsetzungsstelle, die für die Überwachung eines bestimmten Beförderers zuständig ist, unter Umständen nicht befugt, ein Ereignis zu untersuchen, das in einem anderen Mitgliedstaat eingetreten ist. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Zuständigkeit der nationalen Durchsetzungsstellen den Fahrgästen in der Praxis nicht besonders klar ist. Dies gilt auch für den Bus- und Schiffsverkehr. Keines der vom Hof befragten Bus- und Fährunternehmen war von der nationalen Durchsetzungsstelle eines anderen Mitgliedstaats kontaktiert worden.

48. Darüber hinaus kann es eine zusätzliche Unterscheidung zwischen internationalem und inländischem Verkehr geben, und die Aufgabenbereiche der nationalen Durchsetzungsstelle können unter den lokalen Verwaltungen aufgeteilt sein. Dies trifft auf den Busverkehr in Polen und Spanien zu. Während für den internationalen Verkehr eine Stelle auf nationaler Ebene eingerichtet wurde, liegt der Inlandsverkehr in der Zuständigkeit regionaler Behörden, deren Rechtshoheit von dem Ausstellungsort der Lizenz des Beförderers abhängt.

Nicht alle nationalen Durchsetzungsstellen klären Einzelforderungen von Fahr- und Fluggästen

49. Gemäß den Verordnungen müssen Fahr- und Fluggäste davon in Kenntnis gesetzt werden, dass Beschwerden wegen Verstößen gegen die Verordnungen bei den benannten nationalen Durchsetzungsstellen eingereicht werden können. In den meisten Fällen müssen die Fahr- bzw. Fluggäste eine Beschwerde zunächst bei dem Beförderer einreichen und können erst dann, wenn das Ergebnis dieses Verfahrens nicht zufriedenstellend ist, ihre Beschwerde an die nationale Durchsetzungsstelle richten. Auch wenn Fahr- und Fluggäste womöglich annehmen, dass ihre erste Anlaufstelle für Beschwerden die nationalen Durchsetzungsstellen sind, werden Einzelbeschwerden, die mit finanziellen Forderungen verbunden sind, von diesen Stellen in vielen Fällen nicht bearbeitet, sodass die Betroffenen

nach anderen Lösungen suchen müssen, um die ihnen zustehende Ausgleichsleistung zu erhalten.

50. Infolge eines Urteils des EuGH²¹ vom März 2016 sehen einige nationale Durchsetzungsstellen für den Luftverkehr (Deutschland, Italien, Finnland) ihre Rolle ausschließlich auf die allgemeine Durchsetzung beschränkt, während sich andere auch mit Einzelbeschwerden befassen. Dadurch ist es sehr schwierig, die Bestimmung der Fluggastrechteverordnung, wonach Fluggäste ihre Beschwerde wegen eines behaupteten Verstoßes unabhängig vom Ort des Ereignisses bei einer beliebigen nationalen Durchsetzungsstelle einreichen können, praktisch umzusetzen²². Bei der ersten nationalen Durchsetzungsstelle, an die sich der Fahr- oder Fluggast wendet, werden Einzelfälle womöglich akzeptiert, während die zweite, an die die Beschwerde weitergeleitet wird, unter Umständen nur allgemeine Durchsetzungsfälle behandelt.

Den Statistiken zufolge bearbeiten die nationalen Durchsetzungsstellen für den Luftverkehr weitaus mehr Forderungen als die für den Eisenbahn-, Schiffs- oder Busverkehr

51. Im Allgemeinen gehen die einzelnen nationalen Durchsetzungsstellen sehr unterschiedlich vor. Beispielsweise können die Fristen für die Bearbeitung von Beschwerden von zwei Monaten (Polen) bis hin zu vier Jahren (Deutschland) reichen, während in einigen Mitgliedstaaten keine offiziellen Fristen festgelegt sind (Finnland, Frankreich). Bei den nationalen Durchsetzungsstellen für den Luftverkehr beträgt die durchschnittliche Dauer eines Verfahrens zwischen 42 Tagen (Niederlande) und mehr als einem Jahr (Deutschland).

52. Auch die Zahl der von den nationalen Durchsetzungsstellen verhängten Sanktionen und die damit verbundenen Geldbeträge unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich, da sie in der EU-Gesetzgebung nicht festgelegt sind. Im Luftverkehr liegt die Spanne abhängig von der Schwere des Verstoßes zwischen 50 Euro (Polen) und 250 000 Euro (Irland) je Fahr- oder Fluggast. In den Niederlanden belief sich die kumulative Geldstrafe für

²¹ Verbundene Rechtssachen C-145/15 und C-146/15.

²² Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

einen Zwischenfall sogar auf 1 Million Euro. Allerdings war die niederländische nationale Durchsetzungsstelle in den 10 besuchten Mitgliedstaaten die einzige, die Angaben zu den Sanktionen zusammen mit dem Namen der Fluggesellschaften veröffentlicht.

53. Bei den meisten nationalen Durchsetzungsstellen für den Luftverkehr ist die Zahl der eingegangenen Beschwerden in den letzten drei Jahren tendenziell gestiegen (siehe **Tabelle 6**). Der Hauptgrund für Forderungen von Fahr- oder Fluggästen bei den nationalen Durchsetzungsstellen sind Meinungsverschiedenheiten in der Frage, ob Verspätungen tatsächlich durch außergewöhnliche Umstände verursacht wurden (durchschnittlich 45 % aller Forderungen), gefolgt von der gleichen Frage im Zusammenhang mit Annullierungen (19 %).

Tabelle 6 - Statistik für die Jahre 2015-2017 zu den Beschwerden, die von den 10 nationalen Durchsetzungsstellen für den Luftverkehr bearbeitet wurden

Mitgliedstaat	Gesamtzahl der Beschwerden		
	2015	2016	2017
Tschechische Republik	370	672	934
Deutschland	2 844	3 075	3 211
Irland	719	846	981
Griechenland	993	1 367	1 465
Spanien	11 343	17 649	16 700
Frankreich	6 775	5 960	6 115
Italien	5 763	6 078	3 731
Niederlande	812	1 361	
Polen	5 402	5 980	7 226
Finnland	1 434	1 845	2 015

Quelle: während der Länderbesuche eingeholte verfügbare Informationen.

54. Bei den nationalen Durchsetzungsstellen für die anderen Verkehrsträger ist das Arbeitsaufkommen vergleichsweise geringer. Während die nationalen Durchsetzungsstellen für den Eisenbahnverkehr häufig Probleme lösen müssen, ist die Zahl der von den nationalen Durchsetzungsstellen für den Bus- und Schiffsverkehr zu bearbeitenden Fälle gering. Während beispielsweise bei der polnischen nationalen Durchsetzungsstelle für den Luftverkehr im Jahr 2017 mehr als 7 000 Beschwerden eingingen, wurden von der nationalen Durchsetzungsstelle für den Busverkehr lediglich vier Fälle bearbeitet.

55. Der Hof stellte fest, dass die tatsächliche Anzahl der Beschwerden, die von Fahrgästen an Beförderer im Eisenbahn-, Bus- und Schiffsverkehr gerichtet werden, weit höher ist als die Anzahl der bei den nationalen Durchsetzungsstellen eingehenden Fälle. Dies deutet darauf hin, dass die meisten Beschwerden von den Beförderungsunternehmen geklärt werden. Mitunter entsprechen die branchenüblichen Standards den Pflichten, die sich für die Beförderer aus den EU-Verordnungen über Passagierrechte ergeben, oder gehen sogar über diese hinaus, und die Beförderer neigen dazu, Probleme auf freiwilliger Basis zu lösen.

Fluggastrechte-Portale und alternative Streitbeilegungsstellen schließen die Durchsetzungslücken, die von den nationalen Durchsetzungsstellen nicht abgedeckt werden

Alternative Streitbeilegungsstellen tragen Verhandlungs- und Kompromisselemente zur Durchsetzung der Passagierrechte bei

56. Abgesehen von den nationalen Durchsetzungsstellen können sich die Fahr- und Fluggäste noch an weitere Stellen wenden, um ihre Rechte geltend zu machen, nämlich an alternative Streitbeilegungsstellen (AS-Stellen), Europäische Verbraucherzentren²³, Fluggastrechte-Portale oder Verbraucherverbände. Vor allem dann, wenn Reisende auf Ausgleichsleistungen bestehen, können sie auch versuchen, ihre Fälle vor Zivilgerichte zu bringen.

57. AS-Stellen bieten eine einfache, schnelle und kostengünstige Möglichkeit, Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Anbietern außergerichtlich beizulegen. Gemäß der EU-Richtlinie²⁴ sollten AS-Stellen für alle Arten von inländischen und grenzübergreifenden Streitigkeiten zur Verfügung stehen und von den Mitgliedstaaten leicht zugänglich gemacht

²³ Die Europäischen Verbraucherzentren beraten Verbraucher zu ihren Rechten und können - über ihr Netzwerk ("ECC-Net") - dazu beitragen, dass mit den betroffenen Anbietern eine Einigung erreicht wird. Das ECC-Net bearbeitet jährlich über 100 000 Anfragen, von denen ein Drittel den Bereich der Beförderung betrifft.

²⁴ Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 63).

werden. Wenngleich es in allen Mitgliedstaaten AS-Stellen gibt, die sich mit allgemeinen Verbraucherbeschwerden befassen, arbeiten die Beförderer zumeist mit den für ihren jeweiligen Verkehrsträger zuständigen AS-Stellen zusammen. Die Stellungnahmen der AS-Stellen sind für den Beförderer nicht immer verbindlich.

58. Während das Verfahren der alternativen Streitbeilegung für Fahr- und Fluggäste in der Regel kostenlos ist, müssen Beförderungsunternehmen unter Umständen unabhängig vom Ergebnis für jedes abgewickelte Verfahren bezahlen. Da die Kosten für jedes Verfahren weit höher als die fällige Ausgleichszahlung ausfallen können, ziehen es einige der befragten Beförderer vor, die beantragte Ausgleichsleistung zu zahlen und so ein alternatives Streitbeilegungsverfahren zu vermeiden.

59. Nach Ansicht einiger nationaler Durchsetzungsstellen ist das alternative Streitbeilegungsverfahren mit dem Grundsatz der Passagierrechte unvereinbar, da sein Ziel darin bestehe, durch Vermittlung eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden, was dazu führen könne, dass einige Fahr- oder Fluggäste einer Ausgleichsleistung zustimmen, die unter ihrem rechtlichen Anspruch liegt.

Die Fluggastrechte haben zur Entstehung einer neuen Branche geführt: die Fluggastrechte-Portale

60. Das Angebot von Fluggastrechte-Portalen besteht darin, im Auftrag von Fluggästen Ausgleichsansprüche wegen Reisetörungen geltend zu machen. Einige Fluggesellschaften gaben an, dass der Anteil der über Fluggastrechte-Portale abgewickelten Fälle bei bis zu 50 % liegen könnte (siehe **Kasten 12**).

Kasten 12 - Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: die Einschaltung eines Portals kann Beförderer zum Handeln bewegen

Dolores: Mein Flug von Madrid nach London hatte aufgrund technischer Probleme des Flugzeugs mehr als sechs Stunden Verspätung. Ich machte beim Beförderer einen Anspruch geltend, erhielt zunächst jedoch keine Antwort. Nach mehreren Erinnerungsschreiben lehnte das Beförderungsunternehmen eine Ausgleichszahlung ab. Erst nachdem ich ein Fluggastrechte-Portal beauftragte, wurde der Fall zu meinen Gunsten entschieden.

Quelle: Offene Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

61. Einige Fluggastrechte-Portale verlangen erhebliche Bearbeitungsgebühren (bis zu 50 % der fälligen Ausgleichszahlung). Es hat Fälle gegeben, in denen die Portale von Beförderungsunternehmen Ausgleichszahlungen forderten, ohne die betroffenen Fluggäste von dieser Maßnahme in Kenntnis zu setzen. Mindestens eine nationale Durchsetzungsstelle (Griechenland) und einige Fluggesellschaften haben Maßnahmen ergriffen, um die Zahl der von Portalen eingereichten Forderungen zu verringern, indem sie von den Beschwerdeführern verlangen, die Kontodaten des Hauptfluggastes anzugeben. Dadurch wird verhindert, dass Zahlungen unmittelbar an die Fluggastrechte-Portale geleistet werden. In Griechenland verringerten sich durch die Einführung dieser Regelung die über Portale eingereichten Forderungen um mehr als 50 %.

Die Kommission fördert den Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Durchsetzungsstellen, besitzt jedoch kein Mandat, mit dem sie die einheitliche Durchsetzung der Passagierrechte sicherstellen kann

Die Kommission kann die Umsetzung der Passagierrechte lediglich überwachen

62. Der Hof stellte fest, dass sich das Mandat der Kommission nicht darauf erstreckt, sicherzustellen, dass die Rechte in den Mitgliedstaaten auf einheitliche Weise durchgesetzt werden. Daher besteht die Aufgabe der Kommission darin, die Umsetzung des Rahmens für Passagierrechte zu überwachen und nötigenfalls Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Darüber hinaus bietet die Kommission eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen nationalen Durchsetzungsstellen und organisiert Treffen zwischen nationalen Durchsetzungsstellen für bestimmte Verkehrsträger. Ferner beantwortet sie Anfragen der nationalen Durchsetzungsstellen, die die Auslegung der Verordnungen betreffen.

63. Gemäß den EU-Verordnungen sind die nationalen Durchsetzungsstellen nicht verpflichtet, der Kommission über ihre Tätigkeiten unmittelbar Bericht zu erstatten. Die von den nationalen Durchsetzungsstellen allgemein angewendeten Verfahrensweisen und die Zahl der von ihnen bearbeiteten Fälle sind der Kommission daher nur in begrenztem Umfang bekannt. Die Kommission sammelt Informationen über die Umsetzung der Passagierrechte

anhand der eingehenden Anfragen und durch den Austausch mit den nationalen Durchsetzungsstellen.

Die Kommission hat Maßnahmen zur Aufklärung der Fahr- und Fluggäste über ihre Rechte ergriffen, die aber wenig Wirkung gezeigt haben

64. Die Kommission setzt sich dafür ein, die Fahr- und Fluggäste besser über ihre Rechte aufzuklären, und hat Kampagnen eingeleitet, mit denen sie über ihre Rechte informiert werden. An allen Flughäfen, in denen der Hof Durchlauf-tests (*walk-through tests*) durchführte, waren Plakate ausgehängt. An den Häfen, Busbahnhöfen und Bahnhöfen hingegen wurden Informationen über Passagierrechte entweder nicht sichtbar oder kaum sichtbar bereitgestellt.

65. Zwischen 2010 und 2012 führte die Kommission eine Aufklärungskampagne für den Luft- und Eisenbahnverkehr durch. Es folgte eine weitere Kampagne zwischen 2013 und 2015, die auch den See- und Busverkehr einbezog. Im Jahr 2016 startete die Kommission ihre erste Online-Informationskampagne in sozialen Medien. Diese zielte hauptsächlich darauf ab, auf das Thema aufmerksam zu machen und zu erreichen, dass die Rubrik zu Passagierrechten auf dem Portal "Ihr Europa" häufiger aufgerufen und die App "Ihre Rechte als Reisende" häufiger heruntergeladen wird. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass das Portal fast 400 000-mal besucht wurde und mit der Kampagne mehr als 40 Millionen Menschen erreicht wurden. Bis Mitte 2018 wurde die App 240 000-mal heruntergeladen.

66. Weder durch die App noch auf der Website "Ihr Europa" erhalten Fahr- und Fluggäste praktische Hinweise dazu, wie sie bei Reisestörungen vorgehen, die Beförderer kontaktieren oder Ansprüche geltend machen sollten. Die Informationen, die Reisende über diese Kanäle erhalten, sind zwar wichtig und in der Regel zutreffend, aber es fehlen ausführliche Hinweise, die Fahr- und Fluggäste im Falle von Reisestörungen benötigen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

67. Das Engagement der EU für die Passagierrechte ist unbestreitbar, da die wichtigsten öffentlichen Verkehrsträger durch die Verordnungen so umfassend abgedeckt sind wie in keinem anderen der Länder, die der Hof zu Vergleichszwecken untersuchte. Die Fahr- und

Fluggäste sind sich ihrer Rechte jedoch nicht ausreichend bewusst und können sie aufgrund von Problemen bei der Durchsetzung häufig nicht in Anspruch nehmen.

Die EU setzt sich zwar für die Passagierrechte ein, bei der Umsetzung bestehen jedoch noch viele Herausforderungen

68. Die EU-Passagierrechte bieten einen umfassenden Rechtsrahmen, der Reisenden zugutekommt. Der Hof stellte jedoch fest, dass in manchen Ländern außerhalb der EU einige vorbildliche Verfahren angewendet werden, mit denen die Qualität der EU-Passagierrechte weiter verbessert werden könnte, wenn sie in Europa eingeführt würden (siehe **Ziffern 15-16**).

69. Die Rechte von Fahr- und Fluggästen sind mitunter unklar und aufgrund von Ausnahmeregelungen in den Verordnungen beschränkt. Die Rechte auf Unterstützungsleistungen, Ausgleichsleistungen, Information und anderweitige Beförderung stimmen in den Verordnungen für die unterschiedlichen Verkehrsträger nicht überein (siehe **Ziffern 17-27**).

Empfehlung 1: Verbesserung der Kohärenz des EU-Rahmens für Passagierrechte

Für den bestmöglichen Schutz der Fahr- und Fluggäste in allen Verkehrsträgern sollte die Kommission bis Ende 2020 eine Analyse zu den Unterschieden zwischen den geltenden Verordnungen über Passagierrechte durchführen und dabei das Hauptaugenmerk auf die 10 grundlegenden Passagierrechte legen, um auf dieser Grundlage bewährte Verfahren zu bestimmen. Zu diesem Zweck sollte die Kommission auch die aktuelle internationale Praxis berücksichtigen.

70. Die Passagierrechte sind schwer durchzusetzen, da viele Bestimmungen der Verordnungen von Fahr- und Fluggästen, Beförderungsunternehmen und nationalen Durchsetzungsstellen und sogar von den nationalen Gerichten unterschiedlich ausgelegt werden können. Die Begriffe "Information" bzw. "Auskunft", "Unterstützungsleistung" bzw. "Hilfeleistung", "Betreuung" und die Bedingungen der anderweitigen Beförderung sind in den Verordnungen nicht hinreichend definiert. Darüber hinaus wird der Schutz der Passagierrechte durch zahlreiche Beschränkungen der Zuständigkeit der nationalen

Durchsetzungsstellen und durch Ausnahmeregelungen in den Verordnungen deutlich eingeschränkt (siehe Ziffern 38-45).

Empfehlung 2: Verbesserung der Klarheit innerhalb des Rahmens für Passagierrechte

Um den Schutz von Fahr- und Fluggästen bei Reisestörungen zu verbessern, sollte die Kommission bis Ende 2020 weitere Leitlinien oder entsprechende Orientierungshilfen herausgeben, in denen Folgendes festgelegt wird:

- a) Mindeststandards für Informationen, die den von Reisestörungen betroffenen Fahr- und Fluggästen bereitzustellen sind;
- b) Verpflichtung der Beförderer, eine anderweitige Beförderung anzubieten, einschließlich der Nutzung anderer Beförderungsunternehmen.

71. Um im Falle von Störungen in den Genuss des Rahmens für Passagierrechte zu kommen, müssen die Fahr- und Fluggäste Maßnahmen ergreifen. Hierzu müssen sie ihre Rechte kennen. Trotz Bemühungen der Kommission ist der diesbezügliche Kenntnisstand noch immer relativ gering. Im Rahmen von Aufklärungskampagnen wurde zwar auf bestehende Fahr- und Fluggastrechte hingewiesen, es hätte jedoch mehr praktische Orientierungshilfe dazu gegeben werden können, wie im Falle von Reisestörungen vorzugehen ist.

72. Auf europäischer Ebene gibt es kein Register, in dem die Häufigkeit oder die Ursachen von Reisestörungen erfasst und nach Verkehrsträger oder Beförderer aufgeschlüsselt werden. Von den nationalen Durchsetzungsstellen werden Informationen zu den Strecken oder Beförderern, die am stärksten von Störungen betroffen sind, üblicherweise weder überprüft noch veröffentlicht (siehe Ziffern 28-32).

Empfehlung 3: bessere Aufklärung der Fahr- und Fluggäste über ihre Rechte

Zur besseren Aufklärung der Fahr- und Fluggäste über die Passagierrechte sollte die Kommission bis Ende 2019

- a) Maßnahmen ergreifen, um die Durchführung von Aufklärungskampagnen durch nationale Durchsetzungsstellen zu fördern und zu koordinieren, und gleichzeitig die Beteiligung von

Beförderern und anderen Interessenträgern unterstützen, um eine größere Reichweite dieser Kampagnen sicherzustellen;

- b) einen Leitfaden für Fahr- und Fluggäste zu der Frage erarbeiten, wie sie ihre Rechte in der Praxis durchsetzen können. Er könnte Verweise auf die Rechtsprechung und ein Muster für ein Antragsformular zur Vorlage bei Beförderern und nationalen Durchsetzungsstellen enthalten;
- c) vorschlagen, dass die nationalen Durchsetzungsstellen über die Häufigkeit, die Ursachen und die am stärksten von Reisetörungen betroffenen Strecken in ihrem Zuständigkeitsbereich Bericht erstatten.

73. Im derzeitigen System zur Abwicklung von Ausgleichsleistungen werden Millionen von Forderungen einzeln eingereicht und bearbeitet. Allerdings sind die Verfahren, mit denen Beförderungsunternehmen und nationale Durchsetzungsstellen auf Einzelforderungen reagieren, nicht transparent. Unter Umständen werden von der gleichen Reisetörung betroffene Fahr- oder Fluggäste ohne ihr Wissen unterschiedlich behandelt, da die Gründe für Störungen nicht veröffentlicht werden. Der Wert der Ausgleichszahlungen ist inflationsbereinigt gesunken (siehe Ziffern 33-37).

Empfehlung 4: Verbesserung der Wirksamkeit des Rahmens für Passagierrechte

Um die Wirksamkeit des Rahmens für Passagierrechte zu verbessern und die verbleibenden Durchsetzungsprobleme zu lösen, sollte die Kommission bis Ende 2021 bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge zur Änderung der geltenden Verordnungen u. a. die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- a) Festlegung von Mindeststandards für Unterstützungsleistungen und Betreuung. Die Untergrenzen sollten von der Dauer der Reisetörung und dem genutzten Verkehrsträger abhängig sein. Beispielsweise könnte der Mindestbetrag für die Betreuung von Flugreisenden bei 10 % des mittleren Ausgleichssatzes (derzeit 400 Euro) liegen. Für andere Verkehrsträger könnte der Satz auf 50 % des Betrags für Flugreisende begrenzt werden;
- b) Verringerung der Zahl der Ausnahmeregelungen, durch die die Anwendung der Verordnung eingeschränkt wird;
- c) Verpflichtung der Beförderer, innerhalb von 48 Stunden nach dem Auftreten der Reisetörung eine Mitteilung an die Fahr- und Fluggäste herauszugeben, in der sie über die Ursachen und insbesondere darüber informiert werden, ob außergewöhnliche Umstände vorlagen;

- d) Verpflichtung der Beförderer, automatisch (ohne besonderen Antrag) Ausgleichszahlungen an diejenigen Fahrgäste zu leisten, die beim Kauf des Fahr-/Flugscheins die erforderlichen Angaben gemacht haben;
- e) Einführung eines Mechanismus, mit dem die Kaufkraft der Ausgleichszahlungen aufrechterhalten wird.

Die Durchsetzung ist unterschiedlich und von den Verfahrensweisen in den einzelnen Mitgliedstaaten abhängig

74. Die Durchsetzung der Verordnungen ist der Schlüssel für den Erfolg des gesamten Rechtsrahmens. Die Reisenden brauchen wirksam agierende nationale Durchsetzungsstellen. Diese gehen bei der Durchsetzung der Rechte der einzelnen Fahr- und Fluggäste gegenwärtig je nach Verkehrsträger und Mitgliedstaat unterschiedlich vor.

75. Die häufigste Tätigkeit der nationalen Durchsetzungsstellen besteht darin, auf die Beschwerden von unzufriedenen Fahr- und Fluggästen zu reagieren. Allerdings können nicht alle nationalen Durchsetzungsstellen Einzelanträge bearbeiten, in denen Ausgleichsansprüche geltend gemacht werden. Die Sanktionsbefugnisse der nationalen Durchsetzungsstellen gegenüber Beförderern variieren, sodass einige von ihnen keine, andere wiederum beträchtliche Geldbußen verhängen können (siehe **Ziffern 46-55**).

76. Die Kommission besitzt kein Mandat zur umfassenden Durchsetzung der Passagierrechteverordnungen. Ihre Aufgabe, die Umsetzung des Rahmens für Passagierrechte zu überwachen, hat dazu beigetragen, die Verordnungen klarer zu machen, aber nicht dazu geführt, dass die Passagierrechte EU-weit und über die vier Verkehrsträger hinweg einheitlich angewendet werden (siehe **Ziffern 62-66**).

Empfehlung 5: Stärkung der Position der nationalen Durchsetzungsstellen und Ausweitung des Mandats der Kommission

Um die Position der nationalen Durchsetzungsstellen zu stärken und ihre Funktion der Unterstützung von Fahr- und Fluggästen auszubauen und gleichzeitig die ordnungsgemäße Durchsetzung der Passagierrechte sicherzustellen, sollte die Kommission bis Ende 2021 bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge zur Änderung der geltenden Verordnungen u. a. die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- a) den nationalen Durchsetzungsstellen sollten weitere Instrumente zur Durchsetzung der Passagierrechte an die Hand gegeben werden, darunter
 - i) die Anwendung des Grundsatzes der territorialen Durchsetzung;
 - ii) die Überwachung der Verfahrensweisen der Beförderer im Zusammenhang mit Unterstützungsleistungen, Betreuung, Information und anderweitiger Beförderung;
 - iii) die Bearbeitung von Anträgen, die von Einzelpersonen eingereicht werden, um Ausgleichsansprüche geltend zu machen;
 - iv) die Verhängung von Sanktionen gegen Beförderer, die es versäumen, Unterstützungsleistungen, Betreuung und Informationen bereitzustellen;
- b) die Kommission sollte in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Informationen von den nationalen Durchsetzungsstellen einzuholen, damit sie über einen umfassenden Überblick über den Stand der Durchsetzung verfügt, und ein Mandat erhalten, in dessen Rahmen sie die Durchsetzungsverfahren der nationalen Durchsetzungsstellen einer Qualitätskontrolle unterzieht.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana IVANOVA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 3. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

10 Ratschläge des Hofes für ein besseres Reiseerlebnis

Die Prüfung bot dem Hof die Gelegenheit, von zahlreichen Beförderern, öffentlichen Behörden und normalen Fahr- und Fluggästen zu lernen. Im Zuge der Ausarbeitung dieses Berichts besuchte er 10 Länder und nutzte für diese Besuche alle vier Verkehrsträger. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen erteilt der Hof 10 Ratschläge, die dazu beitragen können, das Reiseerlebnis im Falle von Störungen zu verbessern.

1. **Personalisieren Sie Ihre Reise so weit wie möglich** - Geben Sie beim Fahr- oder Flugscheinkauf persönlich zuordenbare Informationen, z. B. Ihre Kontaktdaten, an. Über Störungen können Sie nur dann informiert werden, wenn der Beförderer über Ihre Kontaktdaten verfügt. Auch wenn Sie einen Ausgleichsanspruch geltend machen müssen, ist ein auf Sie ausgestellter Fahr- oder Flugschein der beste Nachweis dafür, dass Sie die Reise tatsächlich angetreten haben und von der Störung betroffen waren.
2. **Machen Sie ein Foto von Ihrem Gepäck** - Müssen Sie Ihr Gepäck auf der Reise einchecken, ist es von Vorteil, wenn Sie ein Foto von Ihrem Koffer und seinem Inhalt haben. Das spart Zeit beim Einreichen einer Forderung und dient gewissermaßen als Nachweis für den Wert der verlorenen Gegenstände.
3. **Kommen Sie nicht zu spät an den Check-in-Schalter** - Beachten Sie, dass die Fluggastrechte nur gelten, wenn Sie rechtzeitig einchecken. Sollten Sie Ihren Flug verpassen, weil der Check-in-Schalter bei Ihrer Ankunft bereits geschlossen war, haben Sie keinen Anspruch auf Unterstützungsleistungen.
4. **Holen Sie am Abreiseort Auskünfte ein** - Bei Verspätungen oder anderen Störungen während Ihrer Reise haben Sie Anspruch darauf, aktuelle Informationen zu erhalten. Ist kein Vertreter des Beförderers vor Ort oder erhalten Sie von ihm keine aussagekräftigen Informationen, vermerken Sie das und geben Sie diese Beobachtung in Ihrer Forderung gegenüber dem Beförderer an.
5. **Fordern Sie immer Unterstützungsleistungen ein** - Bei großer Verspätung oder Annullierung haben Sie bei jedem Verkehrsträger Anspruch auf

Unterstützungsleistungen in Form von Wasser und einem Imbiss oder einer Mahlzeit. Bieten die Vertreter des Beförderungsunternehmens dies nicht von sich aus an, fragen Sie danach. Sollten Sie abgewiesen werden, vermerken Sie das und geben Sie diese Beobachtung in Ihrer Forderung gegenüber dem Beförderer an.

6. **Bewahren Sie alle Quittungen auf** - Sollten Sie am Abreiseort (Flughafen, Busbahnhof, Bahnhof, Hafen) keine Unterstützungsleistungen erhalten oder von einem abgelegenen Standort (Bushaltestelle) abfahren, können Sie beim Beförderer die Erstattung Ihrer Zusatzkosten beantragen. Die Beförderungsunternehmen verlangen in der Regel einen Zahlungsbeleg für Getränke und Snacks und lehnen die Erstattung gegebenenfalls ab, wenn die Zahl der Produkte angesichts der Dauer der Verspätung unverhältnismäßig ist oder die Kosten unangemessen hoch sind. Ähnliche Grundsätze gelten, wenn Sie sich selbst um Ihre Unterbringung kümmern müssen, um auf eine andere Reisemöglichkeit am Folgetag zu warten.
7. **Verlangen Sie einen Nachweis über die Verspätung oder Annullierung** - Bei allen vier Verkehrsträgern haben Fahr- und Fluggäste im Falle einer großen Verspätung oder Annullierung Anspruch auf Ausgleichsleistungen. Wenngleich die Höhe der Ausgleichszahlungen und die Mindestwartezeiten zwischen den Verkehrsträgern variieren, müssen Sie in jedem Fall den Nachweis erbringen, dass Sie betroffen waren. Ist Ihr Name nicht auf der Fahrkarte eingetragen, beschaffen Sie sich am Bahnhof oder im Beförderungsmittel einen Nachweis dafür, dass Sie von der besagten Verspätung oder Annullierung betroffen waren.
8. **Treffen Sie keine eigenen Vorkehrungen, ohne sich zuvor vom Beförderer einen Vorschlag unterbreiten zu lassen** - In der Regel wird es so sein, dass Sie Ihre Reise im Falle einer Reisetörung unverzüglich mit einem anderen Beförderer oder einem anderen Beförderungsmittel fortsetzen möchten. Sie sollten jedoch nicht überstürzt handeln: Einen neuen Fahr- bzw. Flugschein zu kaufen, ohne dass der Beförderer Alternativlösungen angeboten hat, ist gleichbedeutend mit dem einseitigen Rücktritt von Ihrem Beförderungsvertrag. Damit entfällt jede Verpflichtung des ursprünglichen Beförderers, Ihnen Unterstützungs- oder Ausgleichsleistungen anzubieten.

9. **Beantragen Sie Ausgleichsleistungen** - Sofern Sie nachweisen können, dass Ihre Abreise verspätet erfolgte oder annulliert wurde und dass die Dauer der Verspätung über dem in der Verordnung festgesetzten Schwellenwert lag, haben Sie die Möglichkeit, beim Beförderer einen Antrag einzureichen, um Ausgleichsansprüche geltend zu machen. Nehmen Sie immer Bezug auf die konkrete Reise und die geltende Verordnung. Sollten Sie keine Antwort vom Beförderer erhalten oder mit der Antwort nicht zufrieden sein, leiten Sie den Fall an die nationale Durchsetzungsstelle des Abfahrts-/Abfluglandes weiter. Andere Organisationen, bei denen Sie Hilfe erhalten, sind die AS-Stellen und Fluggastrechte-Portale. Bedenken Sie, dass für diese Dienste unter Umständen Kosten anfallen.
10. **Beantragen Sie Ausgleichszahlungen für Zusatzkosten** - In einigen Fällen ist Ihr finanzieller Schaden aufgrund von Verspätung oder Annullierung viel höher als der Betrag, der Ihnen nach den Ausgleichsregelungen im Rahmen der EU-Passagierrechte zusteht. In solchen Fällen können Sie Ihre Ansprüche gegenüber den Beförderern gemäß internationalen Übereinkommen geltend machen. Sie sollten darauf vorbereitet sein, die genaue Höhe Ihres Schadens und die aufgrund der Reisetörung angefallenen Zusatzkosten nachzuweisen.

ANHANG II**Fragebogen zur statistischen Erhebung des Europäischen Rechnungshofs**

Mit * markierte Felder müssen ausgefüllt werden.

1. * Stellen Sie sich vor, Sie unternehmen eine Reise mit dem Flugzeug, der Fähre, dem Fernbus oder -zug oder dem Kreuzfahrtschiff. Wären Sie sich sicher, was Sie im Falle einer Reiseunterbrechung von den Beförderungsunternehmen erwarten könnten? Bitte bewerten Sie im Folgenden, wie sicher Sie sich wären.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
1 - Ich wäre mir überhaupt nicht sicher.	855
2	3 310
3	5 178
4 - Ich wäre mir vollkommen sicher.	1 007
Insgesamt	10 350

2. * Bitte geben Sie an, mit welchen Verkehrsträgern Sie in den letzten zwei Jahren gereist sind:

[Mehrfachantworten sind zulässig, außer bei Auswahl der letzten Antwortvorgabe]

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Flugzeug [weiter zu 2.1]	6 314
Fähre [weiter zu 2.1]	2 546
Kreuzfahrtschiff [weiter zu 2.1]	1 678
Fernzug [weiter zu 2.1]	5 652
Fernbus [weiter zu 2.1]	4 958
Mit keinem dieser Verkehrsträger [weiter zu 3]	1 389

2.1 * Bitte geben Sie an, wie oft Sie reisen, und berücksichtigen Sie dabei alle Verkehrsträger bis auf den öffentlichen Personennahverkehr.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Mehr als einmal pro Woche	1 167
Ein- bis viermal pro Monat	1 670
Sechs- bis zwölfmal pro Jahr	1 631
Zwei- bis fünfmal pro Jahr	3 047
Einmal pro Jahr oder seltener	1 446
Insgesamt	8 961

2.2 * Bitte geben Sie an, aus welchem Grund Sie hauptsächlich reisen.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Arbeit	1 809
Freizeit	6 583
Sonstiges	569
Insgesamt	8 961

2.3 * Waren Sie bei Ihren Reisen in den letzten zwei Jahren mit einem oder mehreren der folgenden Probleme konfrontiert?

Bitte machen Sie Angaben zu jedem Verkehrsträger, den Sie genutzt haben. [Wenn Sie eine der folgenden Antwortvorgaben auswählen, gehen Sie bitte weiter zu 2.2.]

	Annullierung	Erhebliche Verspätung beim Abflug/bei der Abfahrt oder bei der Ankunft (mehr als eine Stunde)	Nichtbeförderung	Verlust oder erhebliche Beschädigung von Gepäck	Sonstiges Problem	Keine Probleme aufgetreten
Flugzeug	432	1 937	129	512	158	3 745
Fähre	86	365	75	40	69	1 980
Kreuzfahrtschiff	47	115	44	57	69	1 387
Fernzug	318	1 908	110	86	232	3 298
Fernbus	212	813	101	110	229	3 662

2.4 * Haben Sie im Falle einer Annullierung, Verspätung, Nichtbeförderung oder Gepäckbeschädigung usw. eine der folgenden Maßnahmen ergriffen? (Sie können mehr als ein Kästchen ankreuzen.)

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Ich habe eigene Vorkehrungen für die Weiterreise getroffen. [weiter zu 3]	1 099
Ich habe das Unternehmen kontaktiert und eine Entschädigung verlangt (mit oder ohne Erfolg). [weiter zu 3]	1 419
Ich habe einen Dritten (z. B. einen Rechtsanwalt oder ein spezialisiertes Unternehmen) beauftragt, Ansprüche für mich geltend zu machen. [weiter zu 3]	197
Ich habe bei einer staatlichen Stelle (z. B. nationale Luftfahrtbehörde) eine Beschwerde eingereicht. [weiter zu 3]	238
Ich habe die vom Beförderer angebotene Unterstützung/seine Alternativangebote angenommen. [weiter zu 3]	1 335
Ich habe Nachteile erlitten und wurde nicht unterstützt, habe jedoch keine Maßnahmen ergriffen. [weiter zu 2.3]	902
Sonstiges	237

2.5 * Was hat Sie davon abgehalten, Maßnahmen zu ergreifen? (Bitte kreuzen Sie nur ein Kästchen an.)

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Ich wusste nicht, worauf ich Anspruch hatte.	158
Ich wusste nicht, wie ich vorgehen sollte.	148
Es wäre zu aufwendig gewesen, Ausgleichsansprüche geltend zu machen.	131
Ich hielt es für unwahrscheinlich, dass ich eine zufriedenstellende Antwort bekommen würde.	376
Sonstiges	89
Insgesamt	902

3. * Stellen Sie sich vor, Sie kommen an einem Flughafen an und es wird Ihnen mitgeteilt, Ihr Flug werde aufgrund von Personalproblemen der Fluggesellschaft fünf Stunden Verspätung haben. Auf welche der folgenden Dienstleistungen hätten Sie Ihrer Meinung nach Anspruch? Bitte kreuzen Sie fünf Kästchen an.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Ermäßigung auf Lebensmittelkäufe in den Duty-free-Shops	2 713
Rückflug zum ersten Abflugort	1 622
Unentgeltliche Beförderung zurück zum Ort der Unterbringung ganz gleich, zu welcher Tageszeit	4 681
Unentgeltliche Mahlzeiten, Erfrischungen und Hotelunterbringung, falls die Verspätung während der Nacht eintritt	8 051
Anderweitige Beförderung zu dem Flughafen, der Ihrem ursprünglichen Zielflughafen am nächsten ist	2 764
Finanzielle Entschädigung in Höhe von mindestens 250 Euro, sofern sich dadurch die Ankunft an Ihrem Endziel um mindestens drei Stunden verzögert	5 093
Höherstufung der Reiseklasse (Upgrade)	2 215
Flug zum selben Zielort mit einer anderen Fluggesellschaft	5 120
Recht auf die Wahl eines anderen Abflugtermins innerhalb der nächsten zwei Monate	1 937
Erstattung anderer nachgewiesener Ausgaben (z. B. im Falle verpasster Anschlusszüge oder sonstiger Anschlussverbindungen; Kosten für Hotel am Zielort)	5 613
Beförderung zu Ihrem Zielort mit einem anderen Verkehrsmittel (Zug, Bus usw.)	3 051
Vollständige Erstattung der Flugscheinkosten	4 063
Psychologischer Beistand	404
Unentgeltliches Telefongespräch	1 792
Zugang zur Flughafenlounge	2 631

4. * Bitte geben Sie an, ob Sie die folgenden Aussagen für richtig oder falsch halten (auf der Grundlage Ihrer Kenntnis der geltenden Vorschriften).

	RICHTIG	FALSCH	Weiß nicht
Wenn ich ein Ticket bei einer Billiggesellschaft kaufe, habe ich bei Annullierung meines Flugs keinen Anspruch auf finanzielle Entschädigung.	2 499	5 041	2 810
Wenn mein Zug über eine Stunde Verspätung hat, habe ich Anspruch auf Erfrischungen.	2 750	4 301	3 299
Wenn ich eine Reise buche, ist das Reiseunternehmen verpflichtet, mich vor dem Reiseantritt über meine Rechte aufzuklären und mir die Kontaktangaben der zuständigen Schlichtungsstelle mitzuteilen.	7 040	1 189	2 121
Wenn meine Busreise annulliert wird, ist das betreffende Unternehmen lediglich verpflichtet, mich mit einem Gutschein für künftige Reisen zu entschädigen.	3 601	3 083	3 666
Wenn ich eine Beschwerde an ein Eisenbahnunternehmen richte, weil meiner Meinung nach gegen meine Fahrgastrechte verstoßen wurde, so muss mir das Unternehmen innerhalb eines Monats antworten.	6 478	759	3 113

5. * Bitte wählen Sie aus der folgenden Liste die drei Rechte aus, die Sie für am wichtigsten halten. [Sie können bis zu drei Kästchen ankreuzen]

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Recht auf Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder einer Behinderung bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsträger	3 235
Recht auf kostenlose Hilfe für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität	2 990
Recht auf Zugang zu Informationen im Falle einer Reisestörung	3 096
Recht auf eine Rückerstattung durch den Beförderer im Falle einer Reisestörung	3 595
Recht auf eine Beförderungsalternative im Falle großer Verspätungen, annullierter Reisen oder einer Nichtbeförderung	4 321
Recht auf Versorgung (Nahrung, Hilfe) im Falle großer Verspätungen	3 732
Recht auf Entschädigung im Falle großer Verspätungen, annullierter Reisen oder einer Nichtbeförderung	4 095
Recht auf Entschädigung im Falle von Gepäckbeschädigung	3 691
Recht darauf, bei Unzufriedenheit mit den Dienstleistungen eine Beschwerde an den Beförderer zu richten	1 001
Recht auf eine ordnungsgemäße Umsetzung der Verordnungen durch die öffentlichen Behörden	744

- 6. *** Haben Sie vor dem Ausfüllen dieses Fragebogens jemals von Informationen über Fahrgastrechte gehört, solche Informationen gesehen oder gelesen?
[Mehrfachantworten sind zulässig, außer bei Auswahl der ersten Antwortvorgabe]

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Nein, vor dem Ausfüllen dieses Fragebogens habe ich noch nie Informationen über Fahrgastrechte gelesen, gesehen oder davon gehört.	5 497
Ja, durch Informationen der Beförderungsunternehmen.	1 926
Ja, durch Informationen öffentlicher Stellen (z. B. staatliche Stellen, EU).	1 123
Ja, durch persönliche Erfahrungen mit Reisetörungen.	1 143
Ja, durch Informationen von Verbraucherverbänden.	1 090
Ja, Sonstiges.	965

- 7. *** Wie würden Sie generell Ihren Kenntnisstand in Bezug auf die Fahrgastrechte bei Reisen einschätzen?
 Mir ist überhaupt nicht bekannt, welche Rechte ich als Fahrgast habe. 1 2 3 4 Mir sind meine Rechte als Fahrgast vollständig bekannt.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
1 Mir ist überhaupt nicht bekannt, welche Rechte ich als Fahrgast habe.	1 396
2	4 954
3	3 626
4 Mir sind meine Rechte als Fahrgast vollständig bekannt.	374
Insgesamt	10 350

Soziodemografische Variablen

- 8. *** Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Weiblich	5 177
Männlich	5 173
Insgesamt	10 350

9. * Bitte geben Sie Ihr Alter an.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
18-24	1 379
25-34	2 117
35-44	2 385
45-54	2 306
55-65	2 163
Insgesamt	10 350

10. * Bitte geben Sie an, welches Bildungsniveau Sie erreicht haben.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Grundschulabschluss oder niedriger	265
Sekundarstufe I	1 378
Sekundarstufe II	4 533
Bachelor- oder entsprechender Hochschulabschluss	2 696
Masterabschluss oder höher	1 478
Insgesamt	10 350

11. * Ist Ihre Mobilität eingeschränkt?

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Ja	787
Nein	9 563
Insgesamt	10 350

12. * Bitte geben Sie an, in welchem Land Sie Ihren Wohnsitz haben.

Antwortvorgaben	Zahl der Befragten
Tschechische Republik	1 030
Frankreich	1 044
Finnland	1 000
Deutschland	1 075
Griechenland	1 006
Irland	1 000
Italien	1 060
Niederlande	1 060
Polen	1 065
Spanien	1 010
Insgesamt	10 350

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„IN DER EU BESTEHEN UMFANGREICHE PASSAGIERRECHTE, ABER DIE REISENDEN MÜSSEN NOCH IMMER UM SIE KÄMPFEN“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Mit den von der Europäischen Union beschlossenen Rechtsvorschriften zum Schutz der Passagierrechte gelang es, die negativen Auswirkungen von Reisetörungen auf die Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel zu reduzieren und die Dienstleistungsqualität für Reisende zu verbessern. Die Kommission ist entschlossen, ein hohes Maß an Schutz für Reisende zu gewährleisten, und vertritt die Auffassung, dass diese Rechte weiterentwickelt und gestärkt werden sollten.

IV. Die Kommission räumt ein, dass es weiterer Anstrengungen bedarf, um alle Fahr- und Fluggäste zu erreichen, damit sie sich ihrer Rechte und der Möglichkeiten zu deren erfolgreicher Durchsetzung bewusst sind.

V. Die Kommission ist der Ansicht, dass gute Vorgehensweisen in Bezug auf Passagierrechte, die in einigen Drittstaaten angewendet werden, sorgfältig auf ihre potenzielle Relevanz in der EU geprüft werden könnten.

VI. Die Kommission hat bereits Änderungen der Rechtsvorschriften zum Schutz der Rechte von Reisenden im Luft- und Eisenbahnverkehr sowie im Hinblick auf die nationalen Durchsetzungsstellen vorgeschlagen.

Sie gibt kontinuierlich Orientierungshilfen zur Auslegung der Rechtsvorschriften heraus. Sie wird von den nationalen Durchsetzungsstellen, dem Europa-Direct-Kontaktzentrum und den nationalen Verbraucherzentren unterstützt.

VII. Für die Information der Reisenden über ihre Rechte sind in erster Linie die Beförderungsunternehmen zuständig. Die Kommission führt regelmäßig Informationskampagnen durch, um Reisende darüber aufzuklären, was sie im Fall von Reisetörungen konkret unternehmen sollten.

IX. Die Kommission teilt die Ansicht, dass die Durchsetzung der Verordnungen Priorität genießen muss. In den geltenden Rechtsvorschriften ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Durchsetzungsstellen einrichten und wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnungen über Passagierrechte festlegen.

X. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre aktuelle Rolle darin besteht, den Umsetzungsprozess zu überwachen und die ordnungsgemäße Umsetzung des geltenden Rechtsrahmens für die Passagierrechte sicherzustellen. Sie besitzt kein Mandat für die Koordinierung der Umsetzung des Rechtsrahmens für die Passagierrechte auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Zudem würde sie von weiteren Informationen über den Stand der Umsetzung des Rechtsrahmens für die Passagierrechte profitieren.

XI. Die Kommission stimmt den Empfehlungen des Hofes zu.

Sie weiß die Aufnahme der zehn Ratschläge für Reisende in den Bericht besonders zu schätzen und wird diese bei ihren eigenen künftigen Maßnahmen gegebenenfalls weiterverfolgen.

EINLEITUNG

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 3 bis 8:

Mit den von der Europäischen Union beschlossenen Rechtsvorschriften zum Schutz der Passagierrechte gelang es, die negativen Auswirkungen von Reisetörungen auf die Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel deutlich zu reduzieren und die Dienstleistungsqualität für Reisende zu verbessern. Die Kommission ist entschlossen, ein hohes Maß an Schutz für Reisende zu gewährleisten, und vertritt die Auffassung, dass diese Rechte weiterentwickelt und gestärkt werden sollten.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

Nach Auffassung der Kommission stellen die statistische Erhebung wie auch die im Anhang zum Bericht aufgeführten zehn Ratschläge sehr wichtige Beiträge dar. Sie wird diese bei ihren eigenen künftigen Maßnahmen gegebenenfalls weiterverfolgen.

BEMERKUNGEN

Kasten 1 – Beispiele für weitergehende Rechte außerhalb der EU

Zweiter Absatz: Die in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehene pauschalierte Ausgleichszahlung weist keinen direkten Bezug zum Flugscheinpreis auf, sondern zu den Unannehmlichkeiten, die Reisenden durch einen gewissen Zeitverlust entstehen. Der Zeitverlust ist unabhängig vom Flugscheinpreis für alle Reisenden gleich.

Dritter Absatz: In ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Rechte von Fluggästen (COM(2013) 130 final) hat die Kommission bereits die Aufnahme solcher Rechte vorgeschlagen und geht dabei sogar noch weiter als die USA: In dem Vorschlag werden unmissverständlich die Rechte von Fluggästen im Fall von Verspätungen auf der Rollbahn festgelegt, insbesondere das Recht auf Betreuungsleistungen nach einer Stunde und das Recht, das Luftfahrzeug nach fünf Stunden zu verlassen (analog zum Recht auf Erstattung des Flugpreises).

17. Für den Luftverkehr hat die Kommission bereits eine Frist von 30 Minuten vorgeschlagen (siehe COM(2013) 130 final).

Für den Eisenbahnverkehr enthält der Vorschlag der Kommission (COM(2017) 548 final) keinen diesbezüglichen Vorschlag, weil die Reisenden entsprechend den geltenden Vorschriften zu unterrichten sind, „sobald diese Informationen zur Verfügung stehen“.

Kasten 2 – Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: keine Auskünfte

Nach Ansicht der Kommission ist in einem solche Fall das Beförderungsunternehmen oder der Bahnhofsbetreiber verpflichtet, die Fahrgäste in Abhängigkeit von den verfügbaren Daten über die verspätete Abfahrt und die verspätete Ankunft eines Zuges vom bzw. am Abfahrtsbahnhof sowie die geschätzte Abfahrts- und Ankunftszeit zu unterrichten. Diese Informationen sind erforderlichenfalls schnellstmöglich zu aktualisieren, damit die Fahrgäste die Wartezeit nutzen können und nicht die gesamte Zeit am Bahnsteig warten müssen.

18. Nach den EU-Regelungen über die Rechte der Nutzer aller Verkehrsträger sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen Passagierrechte festzulegen. Die in den Verordnungen über den Schiffs- und Busverkehr enthaltenen Obergrenzen für Unterbringungskosten erklären sich aus den Eruptionen des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull im Jahr 2010, der zu dem Zeitpunkt ausbrach, als die Verordnungen über den Schiffs- und Busverkehr verabschiedet wurden.

Kasten 3 – Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: Unterstützung hängt von der Eigeninitiative der Reisenden ab

Reisende haben lediglich Anspruch auf Unterbringung bei verspäteter Abreise und nicht, wenn sich lediglich die Ankunft verspätet. Im letzteren Fall haben Reisende lediglich einen

Ausgleichsanspruch, können aber gegebenenfalls nach nationalem Recht weitere Entschädigungen geltend machen. Offenbar hatte der Reisende zwei getrennte Fahrkarten gebucht, und zwar eine für die Fähre und eine für den Zug. Wenn zwischen den zwei Beförderungsunternehmen keine Vereinbarung bestand, hatte der Reisende keinen Anspruch im Fall eines Anschlussversäumnisses. Die Kommission hat bereits eine Studie zum Thema der Rechte von Reisenden im speziellen Fall der multimodalen Beförderung in Auftrag gegeben.

Kasten 4 – Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: am Flugsteig vergessen

Nach Auffassung der Kommission würde ein solcher Fall einen Verstoß gegen Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 darstellen, wenn dem Luftfahrtunternehmen, seinem Erfüllungsgehilfen oder dem Reiseunternehmen mindestens 48 Stunden vor der für den Flug veröffentlichten Abflugzeit ein Hilfsbedarf gemeldet wurde.

21. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Situation mit den ganz unterschiedlichen Umständen in jedem Einzelfall zusammenhängt.

Die Auslegung der EU-Rechtsvorschriften durch nationale Gerichte stellt ebenso wie die Möglichkeit, Rechtssachen für eine rechtsverbindliche Auslegung an den EuGH zu verweisen, eine Notwendigkeit und ein normales Merkmal der europäischen Rechtsordnung dar.

Außerdem unterstützt die Kommission die Nutzer mit ihren Orientierungshilfen, wie Auslegungsleitlinien, Bekanntmachungen, Treffen und Informationsaustausch mit nationalen Durchsetzungsstellen sowie durch Vorschläge zur Klärung von Vorschriften (für den Luftverkehr siehe COM(2013) 130 final und für den Eisenbahnverkehr siehe COM(2017) 548 final).

22. Die Kommission hat spezielle elektronische Briefkästen eingerichtet, die täglich abgefragt werden, um mögliche Fragen der nationalen Durchsetzungsstellen zu beantworten, und unterstützt sie bei der Auslegung der Verordnungen. Des Weiteren werden Wikis eingerichtet, um diese Kommunikation zwischen der Kommission und den nationalen Durchsetzungsstellen sowie zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen zu verbessern.

23. Nach den geltenden Verordnungen müssen Beförderer eine anderweitige Beförderung innerhalb eines vertretbaren Zeitrahmens anbieten: und zwar „bei nächster Gelegenheit“ bzw. „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“¹. Die Kommission hält es für sinnvoller, Reisenden zügig eine anderweitige Beförderung anzubieten, als einen bestimmten Zeitrahmen vorzuschreiben, der sich nicht an spezifische Umstände anpassen lässt.

Siehe auch Antwort der Kommission zu Ziffer 18.

Kasten 5 – Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: stundenlang umsonst gewartet

Um in solchen Situationen Abhilfe zu schaffen, sollte das Luftfahrtunternehmen nach Auffassung der Kommission die Fluggäste so bald wie möglich informieren. So hat die Kommission vorgeschlagen (siehe COM(2013) 130 final), dass „das ausführende Luftfahrtunternehmen die Fluggäste so rasch wie möglich, jedoch spätestens 30 Minuten nach der planmäßigen Abflugzeit, über die Lage und, sobald diese Informationen vorliegen, über die voraussichtliche Abflugzeit (informiert), sofern das Luftfahrtunternehmen gemäß den Absätzen 6 und 7 die Kontaktinformationen des Fluggastes erhalten hat, wenn der Flugschein über einen Vermittler erworben wurde“.

¹ Artikel 16 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 für den Eisenbahnverkehr; Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 für den Kraftomnibusverkehr und Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 für den See- und Binnenschiffsverkehr.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 24, 25 und Kasten 6:

Die Kommission ist sich dieser Probleme bewusst und hat vorgeschlagen, dass Fluggäste Anspruch auf anderweitige Beförderung mit einem anderen Luftfahrtunternehmen haben sollen, „wenn das ausführende Luftfahrtunternehmen nicht in der Lage ist, den Fluggast mit eigenen Verkehrsdiensten innerhalb von 12 Stunden nach der planmäßigen Ankunftszeit an sein Endziel zu befördern“. Außerdem schlug die Kommission vor: „Bietet ein ausführendes Luftfahrtunternehmen einem Fluggast einen Flug zu oder von einem anderen als dem in der ursprünglichen Buchung vorgesehenen Flughafen an, so trägt das ausführende Luftfahrtunternehmen die Kosten für die Beförderung des Fluggastes von dem anderen Flughafen zu dem in der ursprünglichen Buchung vorgesehenen Flughafen oder, bezogen auf den Zielflughafen, zu einem sonstigen nahe gelegenen, mit dem Fluggast vereinbarten Zielort.“

Die Auslegungsleitlinien für die Rechte von Flug- und die Rechte von Bahnreisenden enthalten Erläuterungen dazu, welche Bedingungen als vergleichbar anzusehen sind. In Bezug auf den Seeverkehr wurde diese Frage bei einem Treffen mit nationalen Durchsetzungsstellen erörtert.

26. Diese Ausnahmen sind nach den geltenden Rechtsvorschriften zulässig; inländische Reisen ohne grenzüberschreitende Dimension können nach wie vor auf der Ebene der Mitgliedstaaten geregelt werden; dies gilt auch für internationale Reisen, die hauptsächlich auf dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten durchgeführt werden.

Die Kommission hat in ihrem Vorschlag für eine Neufassung (siehe COM(2017) 548 final) einen Abbau der Ausnahmeregelungen vorgeschlagen, doch die Debatte im Rat zeigt, dass sich die meisten Mitgliedstaaten gegen eine Beschränkung der Ausnahmen aussprechen (siehe Sachstandsbericht des bulgarischen Vorsitzes, [Ratsdokument 8721/18](#)).

Es sei darauf hingewiesen, dass Reisende auch von zusätzlichen Rechten profitieren können, die auf nationaler Ebene garantiert werden.

27. Die Kommission gibt Orientierungshilfe für das für den Linienverkehr zu verwendende Messverfahren, auf das in der Verordnung über den Busverkehr Bezug genommen wird. Ihrer Ansicht nach sollte die Gesamtlänge einer Strecke als Grundlage für die Messung herangezogen werden. Folglich sind alle Fahrgäste, die zwischen zwei Punkten auf dieser Strecke reisen, anspruchsberechtigt, auch wenn ihre Reise kürzer als 250 km ist.

32. Nach Ansicht der Kommission können die Optionen „Erstattung anderer nachgewiesener Ausgaben“ und „Flug zum selben Zielort mit einer anderen Fluggesellschaft“ von der Verordnung abgedeckt sein: In Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 wird auf anderweitige Beförderung „unter vergleichbaren Bedingungen“ verwiesen, die einen Flug mit einem anderen Beförderer einschließen kann, und das in Artikel 9 dieser Verordnung genannte Recht auf Betreuungsleistungen kann einen Anspruch auf Erstattung der Kosten bewirken, die einem Fluggast entstanden sind, wenn ein Beförderer seinen ursprünglichen Pflichten nicht nachgekommen ist. Siehe auch Antwort der Kommission zu Ziffer 24.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 33 und 34:

Die vier Verkehrsträger sind unterschiedlich geartet, und das spiegelt sich detailliert in den jeweils garantierten Ansprüchen wider.

Nach Auffassung der Kommission war es nicht nötig, die Höhe der pauschalen Ausgleichzahlungen zu verändern, da sich der Markt deutlich verändert hat (mehr Fluggesellschaften, mehr Flugscheine, niedrigere Preise).

35. Die Kommission verweist auf Neufassung der Verordnung über die Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (COM(2017) 548 final), in der sie auch für die Rechte von Fahrgästen im Bahnverkehr die Aufnahme einer Klausel über Fälle höherer Gewalt vorgeschlagen hat.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 35 und 36:

Die Kommission prüft im Zusammenhang mit der Richtlinie 2010/40/EU zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme Möglichkeiten für die Bereitstellung weiterer Informationen, insbesondere die Bereitstellung multimodaler Reiseinformationsdienste, siehe Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31. Mai 2017 (siehe Anhang Nummer 2.1).

Kasten 8 – Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: ungleiche Behandlung

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 35.

Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 ist ein Luftfahrtunternehmen nicht verpflichtet, Ausgleichszahlungen zu leisten, wenn die große Verspätung auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist. Nach Erwägungsgrund 14 kann es sich bei diesen Umständen u. a. um Wetterbedingungen handeln. Ferner gilt es zu bedenken, dass einzelne Fluggäste beispielsweise unterschiedliche Anschlussflüge gebucht haben und daher möglicherweise aus unterschiedlichen Gründen anspruchsberechtigt sind.

36. Die Kommission kann bestätigen, dass nur einige wenige Beförderer Angaben zur Bewertung der Kosten bereitgestellt haben. In ihrer Folgenabschätzung (SWD(2013) 62) zum Vorschlag COM(2013) 130 über die Rechte von Fluggästen betonte die Kommission, dass es aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Daten notwendig war, eine Reihe von Hypothesen aufzustellen, um die Berechnungen durchzuführen, deren Ergebnisse in diesem Bericht vorgestellt werden.

37. In ihrer Folgenabschätzung zum Vorschlag über die Rechte von Fluggästen (SWD(2013) 62) stellte die Kommission fest: „Wären die Bestimmungen der Verordnung während der Krise in vollem Umfang eingehalten worden, so wären dadurch die kombinierten Kosten der Fluggesellschaften um schätzungsweise 960 Mio. EUR gestiegen (das entspricht etwa dem 1,5-Fachen der in einem „normalen“ Jahr anfallenden Aufwendungen für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen, und das in weniger als einer Woche)“.

Kasten 10 – Erfahrungen von Fahr- und Fluggästen: Eine Zugfahrt, die man vergessen konnte

Die Kommission ist der Ansicht, dass ein solcher Fall nach Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 einen Verstoß gegen die Informationspflicht des Beförderers gegenüber den Reisenden darstellt.

43. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 36.

45. In allen vier Verordnungen ist vorgesehen, dass es Aufgabe der nationalen Durchsetzungsstellen ist, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Rechte von Reisenden gewahrt werden.

Die Kommission unterstützt deren Bemühungen auf der Website „Ihr Europa“, durch das Europa-Direct-Kontaktzentrum, das Netz der Europäischen Verbraucherzentren mit Zentren in den einzelnen Mitgliedstaaten, durch die Passagierrechte-App, über die auch offline Informationen bereitgestellt werden, und im Rahmen ihres regelmäßigen Austauschs mit den nationalen Durchsetzungsstellen.

47. Die Kommission unterstützt die nationalen Durchsetzungsbehörden, wie in den Verordnungen über die Fahrgastrechte für den Kraftomnibusverkehr und den Seeverkehr vorgesehen, bei ihrer Zusammenarbeit im Fall von grenzüberschreitenden Problemen. Nach der CPC-Verordnung

(Verordnung (EG) Nr. 2006/2004) können sich die zuständigen nationalen Durchsetzungsstellen bei ihren Partnern um Amtshilfe bemühen.

Für den Eisenbahnverkehr gibt die Kommission in ihren Leitlinien zu den Fahrgastrechten weitere Erläuterungen zu dieser Problematik.

Im Hinblick auf die Rechte von Fluggästen existiert zwischen nationalen Durchsetzungsstellen eine Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

48. Nach den Verordnungen sind einzig und allein die Mitgliedstaaten für die Struktur der nationalen Durchsetzungsstellen verantwortlich.

Auf der Grundlage der Informationen der Mitgliedstaaten veröffentlicht die Kommission auf ihrer Website eine Liste der zuständigen nationalen Durchsetzungsstellen.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 49 und 50:

Im Kraftomnibus- und im See- und Binnenschiffsverkehr können die Fahrgäste ihre Beschwerden an den Beförderer oder die nationale Durchsetzungsstelle richten. In der Verordnung ist keine chronologische Reihenfolge festgelegt, in der Beschwerden einzureichen sind, sondern die Mitgliedstaaten können selbst beschließen, dass Fahrgäste ihre Beschwerde zunächst an den Beförderer richten müssen, wobei die nationale Durchsetzungsstelle lediglich als Beschwerdeinstanz dient. Für diese Option haben sich im Fall des Kraftomnibusverkehrs insgesamt 20 und im Fall des See- und Binnenschiffsverkehrs 21 Mitgliedstaaten entschieden. So können die nationalen Durchsetzungsstellen Beschwerden effizienter und zügiger bearbeiten, da sie sich dank des Standpunktes beider Seiten einen umfassenderen Überblick über den jeweiligen Fall verschaffen können.²

Die Kommission empfahl für die beiden anderen Verkehrsträger einen ähnlichen Ansatz: siehe Leitlinien für die Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr³ und Auslegungsleitlinien für die Rechte von Fluggästen⁴.

50. Siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 47 und 49.

52. Derzeit müssen die nationalen Durchsetzungsstellen alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht veröffentlichen, der statistische Angaben über Beschwerden und die verhängten Sanktionen enthält (Kraftomnibusverkehr, See- und Binnenschiffsverkehr).

Eisenbahnunternehmen sind verpflichtet, Informationen über Beschwerden in ihre Jahresberichte aufzunehmen.

Für den Luftfahrtbereich hat die Kommission diesbezügliche Änderungen vorgeschlagen.

54. Beim Kraftomnibusverkehr bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. So geht aus dem Bericht der deutschen Durchsetzungsstelle für 2015/2016 hervor, dass 2015 insgesamt 836 schriftliche und 387 mündliche Eingaben im Zusammenhang mit den Fahrgastrechten im Kraftomnibusverkehr eingegangen waren, 2016 waren es insgesamt 1269 schriftliche und 458 mündliche Eingaben.

² Für den Kraftomnibusverkehr siehe Artikel 27 und 28 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 und den Bericht [COM\(2016\) 619 final](#), für den See- und Binnenschiffsverkehr siehe Artikel 25 und Artikel 25 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 sowie den Bericht [COM\(2016\) 274 final](#).

³ ABl. C 220 vom 4.7.2015, S. 1, Abschnitt 8.1.

⁴ ABl. C 214 vom 15.6.2015, S. 5, siehe Abschnitt 7.1, sowie Rechtssachen C-145/15 und C-146/15, Ruijsenaars u. a.; dem EuGH zufolge hindert die Verordnung die Mitgliedstaaten nicht daran, Rechtsvorschriften zu erlassen, welche die nationale Durchsetzungsstelle verpflichten, Maßnahmen auf individuelle Beschwerden hin zu ergreifen.

55. Die Kommission teilt die Ansicht, dass die tatsächliche Anzahl der Beschwerden von Fahrgästen gegenüber Beförderern im Eisenbahn-, Bus- und Schiffsverkehr weit höher ist als die Anzahl der bei den nationalen Durchsetzungsstellen eingehenden Fälle und dass dies darauf hindeutet, dass die meisten Beschwerden von den Beförderungsunternehmen geklärt werden.

57. Es sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, eine alternative Streitbeilegungsstelle einzurichten, die sich ausschließlich mit Streitigkeiten im Bereich der Personenbeförderung befasst. Sie können auch alternative Streitbeilegungsstellen für mehr als nur einen Einzelhandelssektor einrichten. In einigen Mitgliedstaaten werden Streitigkeiten im Bereich der Personenbeförderung daher von alternativen Streitbeilegungsstellen bearbeitet, die für allgemeine Verbraucherbelange zuständig sind.

Nach der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Streitbeilegung können sich die Mitgliedstaaten für ein Modell oder mehrere Modelle der alternativen Streitbeilegung entscheiden, die sie für die vollständige Abdeckung ihres Hoheitsgebiets durch die alternative Streitbeilegung nutzen wollen. Es gibt Modelle der alternativen Streitbeilegung, bei denen das Ergebnis des damit verbundenen Verfahrens für die beteiligten Parteien verbindlichen Charakter trägt, und andere, bei denen das Ergebnis nicht verbindlich ist.

58. Während in der Richtlinie über die alternative Streitbeilegung festgelegt ist, dass entsprechende Verfahren für Verbraucher kostenlos oder gegen eine Schutzgebühr angeboten werden, ist die Gebührenfrage für Unternehmer darin nicht geregelt. Es obliegt den Mitgliedstaaten, ein geeignetes Modell für die alternative Streitbeilegung (mit einer geeigneten Kostenstruktur für Unternehmer) auszuwählen. Die von Unternehmern für die alternative Streitbeilegung gegebenenfalls zu entrichtende Gebühr hängt von der alternativen Streitbeilegungsstelle ab. Wird die alternative Streitbeilegung nicht in Anspruch genommen, so könnte dies in erster Linie damit zusammenhängen, dass es in vielen Fällen einfach ist, einen Anspruch auf Ausgleichszahlungen auf der Grundlage gesetzlicher Rechte geltend zu machen, sodass die alternative Streitbeilegung überflüssig ist.

59. Obwohl es nach Auffassung der Kommission wünschenswert ist, dass durch die alternative Streitbeilegung eine Einigung erzielt wird, die nicht unterhalb der Ausgleichsleistung liegt, auf die der Fahr- oder Fluggast nach den Rechtsvorschriften der EU Anspruch hat, räumt sie gleichzeitig ein, dass die Streitbeilegung eine effektive und effiziente Möglichkeit darstellt, Ansprüche durchzusetzen.

60. Künftig könnte der Vorschlag der Kommission zu Verbandsklagen (COM(2018) 184) vorbehaltlich Artikel 18 Absatz 2 dieses Vorschlags eine Alternative für Verbraucher darstellen, um in Fällen, in denen ihnen Passagierrechte verwehrt wurden, Ansprüche geltend zu machen.

61. Darüber hinaus informiert die Kommission auf ihrer Website über Risiken, die Reisende gegebenenfalls eingehen, wenn sie ihre Rechte an sogenannte Agenturen abtreten, siehe https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_de.pdf.

63. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 52.

64. Informationen über die Rechte von Fahr- und Fluggästen müssen in allen Häfen, Bahnhöfen und Flughäfen sichtbar und in lesbarer Form dargeboten werden. Die Kommission wird diese Angelegenheit in Bezug auf diese Verkehrsträger mit den nationalen Durchsetzungsstellen erörtern.

Die Kommission ist entschlossen, auch im Rahmen des Netzes der Europäischen Verbraucherzentren gemeinsame Aufklärungskampagnen zu organisieren.

66. Die Kommission bemüht sich kontinuierlich darum, die praktischen Orientierungshilfen für Reisende zu verbessern. Als Beispiele sind die Website „Ihr Europa“, das Netz der Europäischen Verbraucherzentren, das Europa-Direct-Kontaktzentrum sowie die Passagierrechte-App zu nennen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

67. Mit den von der Europäischen Union schrittweise eingeführten Passagierrechten gelang es, die negativen Auswirkungen von Reisetörungen auf die Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel zu reduzieren und die Dienstleistungsqualität für Reisende zu verbessern. Die Kommission ist entschlossen, ein hohes Maß an Schutz für Reisende zu gewährleisten, und vertritt die Auffassung, dass diese Rechte weiterentwickelt und gestärkt werden sollten.

68. Die Kommission ist der Ansicht, dass gute Vorgehensweisen in Bezug auf Passagierrechte, die in einigen Drittstaaten angewendet werden, sorgfältig auf ihre potenzielle Relevanz für die EU geprüft werden könnten.

69. Die Verkehrsträger weisen verschiedene Besonderheiten auf, denen der EU-Gesetzgeber Rechnung getragen hat. Die Kommission erinnert daran, dass abweichende Bestimmungen das Ergebnis des interinstitutionellen Gesetzgebungsverfahrens sind und dass bei Fluggastrechten keine Möglichkeit für abweichende Bestimmungen besteht. Hinzu kommt, dass auch auf nationaler Ebene Maßnahmen zur Sicherung der Rechte von Reisenden ergriffen werden.

Empfehlung 1 zur Verbesserung der Kohärenz des EU-Rechtsrahmens für die Passagierrechte

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Sie akzeptiert, dass sie eine Analyse der Passagierrechte für alle Verkehrsträger durchführen sollte, um die besten Vorgehensweisen zu bestimmen.

70. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Passagierrechte in der EU in einem mehrere Governance-Ebenen umfassenden Umfeld geschützt sind. Es gibt verschiedene Mechanismen zur Verbesserung einer einheitlichen Auslegung: Orientierungshilfen der Kommission, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen und dem Netz der Europäischen Verbraucherzentren sowie die Rechtsprechung des EuGH.

Empfehlung 2 zur Verbesserung der Kohärenz innerhalb des Rechtsrahmens für die Passagierrechte

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission hat bereits entsprechende Leitlinien für den Schienen- und Luftverkehr herausgegeben. Einige dieser Leitlinien sind Bestandteil von Vorschlägen zur Änderung/Neufassung der Verordnungen zum Schutz der Rechte von Reisenden im Luft- und Eisenbahnverkehr und sollen deren Durchsetzung verbessern. Die Kommission ist bereit, weitere Leitlinien für den Kraftomnibusverkehr und für den See- und Binnenschiffsverkehr in Betracht zu ziehen.

71. Die Kommission hat praktische Informationen dazu bereitgestellt, wie im Falle von Reisetörungen vorzugehen ist und in denen betont wird, dass diese Rechte existieren und welche konkreten Rechte Reisende in bestimmten Situationen haben (Beispiele sind die Website „Ihr Europa“, das Europa-Direct-Kontaktzentrum, das Netz der Europäischen Verbraucherzentren, die Passagierrechte-App). Sie ist sich jedoch bewusst, dass die Öffentlichkeit noch besser aufgeklärt werden muss. Insbesondere wird die Kommission weitere Informationen dazu bereitstellen, wie Reisende Beschwerden erfolgreich einreichen können.

Für die Bereitstellung von Informationen bei Störungen sind jedoch in erster Linie die Beförderer zuständig. In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass die nationalen Durchsetzungsstellen verpflichtet sind, die Umsetzung durch Beförderer regelmäßig zu überwachen.

72. Die Kommission prüft im Zusammenhang mit der Richtlinie 2010/40/EU zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme Möglichkeiten für die Bereitstellung von Informationen über Reisetörungen, insbesondere die Bereitstellung multimodaler Reiseinformationsdienste⁵.

Empfehlung 3 zur besseren Aufklärung der Fahr- und Fluggäste über ihre Rechte

a) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Sie ist sich bewusst, dass ihr bei der besseren Aufklärung der Reisenden eine wichtige Rolle zukommt, und sie wird auch künftig Maßnahmen in diesem Bereich ergreifen. Sie unterstützt die Vernetzung von alternativen Streitbeilegungsstellen, was für die Rechte von Reisenden besonders wichtig ist (so wurde 2017 ein grenzüberschreitendes Netz alternativer Streitbeilegungsstellen ins Leben gerufen). Geprüft werden könnte, wie sich die Zusammenarbeit der nationalen Durchsetzungsstellen bei Aufklärungskampagnen verstärken lässt.

b) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, da dies die bereits existierenden Orientierungshilfen weiter verbessern würde. Sie ist jedoch der Auffassung, dass ein solcher Leitfaden auch der breiten Öffentlichkeit zugänglich sein sollte, und sie wird daher prüfen, ob bestimmte komplexe Elemente wie Verweise auf die Rechtsprechung aufgenommen werden sollten. Es gibt bereits ein Musteranspruchsformular zur Durchsetzung von Passagierrechten, und eine aktualisierte Fassung befindet sich in Vorbereitung.

c) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Sie ist der Auffassung, dass die Berichterstattung der nationalen Durchsetzungsstellen insgesamt verbessert und vereinheitlicht werden sollte. Sie hat im Rahmen der laufenden Reformverfahren im Hinblick auf die Rechte von Reisenden im Luft- und Eisenbahnverkehr bereits diesbezügliche Vorschläge unterbreitet.

73. Die Kommission ist der Ansicht, dass die unterschiedliche Behandlung möglicherweise mit den ganz unterschiedlichen Umständen in jedem Einzelfall zusammenhängt. Dies erschwert die Arbeit der nationalen Durchsetzungsstellen weiter und rechtfertigt die verstärkte Aufmerksamkeit, die der Wirksamkeit des Rechtsrahmens für die Passagierrechte gewidmet werden sollte.

Empfehlung 4 zur Verbesserung der Wirksamkeit des Rechtsrahmens für die Passagierrechte

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Buchstaben a bis e:

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird ihr Initiativrecht nutzen, um über Lösungen für die verbleibenden Durchsetzungsprobleme nachzudenken und diesbezügliche Vorschläge zu unterbreiten.

Die Kommission wird erwägen, die Vorschläge des Hofes in ihre eigenen Überlegungen und bei Konsultationen der Interessenträger im Rahmen ihrer künftigen Tätigkeit einzubeziehen.

74. Die Kommission teilt die Ansicht, dass die Durchsetzung der Verordnungen Priorität genießen muss. In den geltenden Rechtsvorschriften ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Durchsetzungsstellen einrichten und wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnungen über Passagierrechte festlegen.

⁵ Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31. Mai 2017.

75. Nach Ansicht der Kommission hängt die Leistungsfähigkeit der nationalen Durchsetzungsstellen insgesamt davon ab, welche Maßnahmen sie bei der Überwachung der Vorgehensweise von Beförderern ergreifen, wie sie einzelne Beschwerden bearbeiten und welche Möglichkeiten ihnen für die Verhängung von Sanktionen gegen Beförderer zur Verfügung stehen.

76. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre aktuelle Rolle darin besteht, die wirksame Anwendung des geltenden Rechtsrahmens für die Passagierrechte zu überwachen.

Sie besitzt kein Mandat für die Koordinierung der Umsetzung des Rechtsrahmens für die Passagierrechte auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

Empfehlung 5 zur weiteren Stärkung der nationalen Durchsetzungsstellen und Ausweitung des Mandats der Kommission

a) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird ihr Initiativrecht nutzen, um über Lösungen für die verbleibenden Durchsetzungsprobleme nachzudenken und diesbezügliche Vorschläge zu unterbreiten.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu Buchstabe a Ziffern i bis iv:

Die Kommission teilt die Ansicht, dass diese Fragen in Angriff genommen werden müssen.

b) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Berichterstattung der nationalen Durchsetzungsstellen deutlich verbessert werden muss, damit die Passagierrechte in ganz Europa gezielter durchgesetzt werden können. Die vorliegenden Vorschläge zur Änderung der Rahmen für die Rechte von Reisenden im Luft- und Eisenbahnverkehr weisen in diese Richtung.

Die Kommission würde von weiteren Informationen über den Stand der Umsetzung des Rechtsrahmens für die Passagierrechte profitieren.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	13.9.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	19.7.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	3.10.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-1246-5 doi:10.2865/952346 QJ-AB-18-028-DE-N

HTML ISBN 978-92-847-1248-9 doi:10.2865/607846 QJ-AB-18-028-DE-Q

Die Europäische Union hat eine Reihe von Rechten für Fahr- und Fluggäste festgelegt, die für alle Verkehrsträger gelten - für den Bus-, Zug-, Schiffs- und Flugverkehr. Der Hof untersuchte den Anwendungsbereich und die Reichweite der Verordnungen, um zu ermitteln, ob die Fahr- und Fluggastrechte wirksam geschützt und tatsächlich in Anspruch genommen werden. Er besuchte 10 EU-Mitgliedstaaten und führte zwei Umfragen durch, um Fahr- und Fluggäste nach ihren Erfahrungen zu befragen. Der Hof stellte fest, dass sich viele Fahr- und Fluggäste ihrer Rechte nicht ausreichend bewusst sind und sie aufgrund von Problemen bei der Durchsetzung häufig nicht in Anspruch nehmen können. Er spricht eine Reihe von Empfehlungen aus, die darauf abzielen, den Rahmen für Passagierrechte und die Aufklärung der Fahr- und Fluggäste zu verbessern. Darüber hinaus gibt der Hof 10 Ratschläge, die dazu beitragen sollen, das Reiseerlebnis der Fahr- und Fluggäste zu verbessern.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.