



## Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union

COM(2023) 753 final  
COM(2023) 752 final

## Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen

# Zusammenfassung

## Zusammenfassende Bewertung

Aus Sicht der AK gehen die Vorschläge der Europäischen Kommission in Teilbereichen in die richtige Richtung, bleiben aber insgesamt deutlich hinter den dringenden Erfordernissen für stärkere und besser durchsetzbare Fahrgastrechte zurück. Alle lobenswerten Bemühungen der Kommission werden zu keinem ausreichenden Erfolg führen, wenn Fahrgastrechte nicht aus der Sicht der Fahrgäste betrachtet werden: Diese wollen den öffentlichen Verkehr gut informiert, in bequemen und ausreichend verfügbaren Transportmitteln nutzen, geschützt durch einheitliche, transparente und durchsetzbare europäische Fahrgastrechte.

## Unsere Hauptforderungen

- Einheitliche, transparente und kohärente Fahr- und Fluggastrechte
- Effektive Informationen und Kommunikationswege für Reisende
- Wirksame Rechtsdurchsetzung

## Einheitliche, transparente und kohärente Fahr- und Fluggastrechte

Um Konsument:innen den Zugang zu den Fahrgastrechten zu erleichtern und diese transparent und leicht zugänglich zu gestalten, bedarf es aus Sicht der AK zuallererst einer viel weitergehenden Überarbeitung und Vereinheitlichung der zurzeit so unterschiedlichen Fahrgastrechte. Nur bei tatsächlich gravierenden sachlichen Unterschieden soll in Zukunft eine divergierende Vorgehensweise gerechtfertigt sein.

So müssen alle durchgehenden und in zeitlichem Zusammenhang stehenden Reisen, die vom Abfahrtsort zum gewünschten Zielpunkt führen, durch die europäischen Fahr- und Fluggastrechte geschützt sein. Dies betrifft nicht nur Reisen mit einem Verkehrsmittel oder multimodale Reisen, sondern auch sämtliche kombinierte Reisen. Es kann nicht sein, dass es in Europa weiterhin in der Hand der Unternehmen liegt, ob Reisenden einheitliche Tickets angeboten werden und somit auch Fahrgastrechte gewährleistet sind.

## Effektive Informationen und Kommunikationswege für Reisende

Unabhängig von anderen Kommunikationskanälen müssen Beförderungsunternehmen und Vermittler eine Postadresse, eine E-Mail-Adresse und eine kostenlose, erreichbare Telefonnummer anbieten.

Informationen über diese Kontaktdaten, Fahrgastrechte, allfällige Erstattungsprozesse sowie nationale Durchsetzungsstellen sollten den Fahrgästen vorvertraglich, aber auch stets zusammen mit dem einheitlichen Erstattungsformular in der Buchungsbestätigung und später zum Zeitpunkt einer allfälligen Reiserückmeldung übermittelt werden.

## Wirksame Rechtsdurchsetzung

Um die besonders im Flugbereich vielfach bestehende ungesetzliche Praxis abzustellen und die zahlreichen schwarzen Schafe zum Nachteil der redlichen Unternehmen nicht weiter zu bevorzugen, ist es unerlässlich, am Jahresumsatz orientierte Mindeststrafen einzuführen (wie auch z.B. Richtlinie (EU) 2019/2161).

Bei wiederholten Verstößen bedarf es spezial- und generalpräventiver abschreckender Sanktionen, beispielsweise bei Fluggesellschaften einen befristeten Entzug der Starterlaubnis, um allen Beteiligten die Bedeutung der Fahrgastrechte für ein faires Zusammenspiel in der Europäischen Union zu verdeutlichen.

Alle Fahrgastbeschwerden müssten – unabhängig von den betreibenden Unternehmen, ob multimodal oder nicht, im Stadt- oder Fernverkehr – bei einer nationalen Durchsetzungsstelle niederschwellig geltend gemacht werden können. Die Teilnahme an diesen Verfahren muss für die Unternehmen flächendeckend verpflichtend im Rahmen der alternativen Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (RL 2013/11/EU) erfolgen.

Auch eine Beschränkung, oder zumindest Insolvenzabsicherung, von Vorauszahlungen der Fluggäste ist ein wesentlicher Aspekt in diesem Themenfeld, der nicht länger ignoriert werden sollte.

# Die Position der AK

## Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union

### Allgemein

In seinem [Sonderbericht Nr 30 aus 2018](#) stellte der Europäische Rechnungshof bereits fest, dass sich viele Fahr- und Fluggäste ihrer Rechte nicht ausreichend bewusst sind und diese zudem aufgrund von Problemen bei der Durchsetzung häufig nicht in Anspruch nehmen können. Der Rechnungshof sprach daher eine Reihe nützlicher Empfehlungen aus, um die Kohärenz, Klarheit und Wirksamkeit des Rahmens für die Fahrgastrechte zu verbessern und die Fahrgäste besser zu informieren, damit sie ihre Rechte kennen und durchsetzen können.

Trotz umfangreicher Vorarbeiten konnte die vorliegende Initiative ihr Ziel, mehr Transparenz und Kohärenz zu schaffen, bedauerlicherweise nicht erreichen – vor allem aufgrund zahlreicher Ausnahmen und Zugeständnisse an Unternehmen. Es ist weiterhin Expert:innenwissen erforderlich, um zu erkennen, ob und welche Rechte im konkreten Fall zustehen.

Anhand der Busfahrgastrechte kann die Problematik gut dargestellt werden: Busfahrgäste haben nicht die gleichen Rechte wie Bahn-, Schiffs- oder Fluggäste. So haben Busreisende nur eingeschränkte Rechte (erst ab einer Entfernung von 250 km und nur bei Abfahrtsverspätungen). Während ein Bahn- oder Fluggast bei einer Ankunftsentschädigung von 3 Stunden eine Verspätungsentschädigung in Anspruch nehmen kann, geht der Busfahrgast leer aus. Dies ist für den Busfahrgast völlig unverständlich, zumal er in vielen Fällen keine Alternative hat, da viele Strecken nicht mit der Bahn oder dem Flugzeug zurückgelegt werden können. Das Argument, dass Busse durch Staus gefährdet sind und Verspätungen durch riskantes Fahren aufholen könnten, ist nicht nur eine Beleidigung für verantwortungsvolle Buslenker:innen und -Unternehmen; die Praxis zeigt, dass auch Flugzeuge im Stau stehen und Bahnen durchaus mit fremdverschuldeten Verspätungen konfrontiert sind.

Aber nicht nur Busreisende empfinden die bestehenden Fahrgastrechte als intransparent und unfair, auch ein

Fahrgast im Stadt- oder Regionalbereich wird sich beispielsweise nicht erklären können, warum bestimmte Rechte und Pflichten die Unternehmen des Stadt- und Regionalverkehrs nicht treffen (wie beispielsweise die Beschränkung der Höhe von Bearbeitungskosten). Der Fahrgast in diesem Bereich kann aufgrund der zahlreichen zulässigen Ausnahmen meist auch nicht mithilfe der nationalen Schlichtungs- und Durchsetzungsstelle Ungerechtigkeiten und unfaire Praktiken bekämpfen. So ist in Österreich beispielsweise der Stadtverkehr zum großen Teil rechtlich von der Geltung der Fahrgastrechte ausgenommen.

Es ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb nur im Rahmen der Fluggastrechte-VO Regelungen für Buchungen über Vermittler notwendig sein sollen. Da Vermittlungstätigkeiten bei allen Verkehrsträgern zunehmen, auch im multimodalen Verkehr, braucht es hierzu auch entsprechende Regelungen in den Fahrgast-VO.

Einheitliche, transparente und kohärente Fahrgastrechte müssten zudem auch kombinierte Tickets für Reisen umfassen. Wenn nicht sämtliche kombinierten Tickets eines Reisenden für eine durchgehende und zeitlich zusammenhängende Strecke vom Ausgangspunkt zum Ziel einheitlich vom Schutz der Fahrgastrechte umfasst sind, bleibt es weiterhin vom Gutdünken und der Willkür der Unternehmen abhängig, ob in diesem Fall ein einheitliches Ticket erworben werden kann. Diese Problematik betrifft nicht nur multimodale Reisen, sondern ist auch bei Reisen mit nur einem Verkehrsmittel, wie beispielsweise beim Umstieg auf eine andere Bahn, noch nicht zufriedenstellend gelöst. Zudem haben Reisende in der Regel nicht die Möglichkeit, die zusammenhängenden Strecken bei einem Unternehmen zu erwerben, sondern müssen die Tickets bei verschiedenen Verkäufer:innen kaufen, um an ihr Ziel zu gelangen. Es ist daher ein Rechtsanspruch auf ein Durchgangsticket erforderlich, wenn es sich um eine zusammenhängende Strecke im obigen Sinne handelt.

### Weiterführende Positionen der AK zum Reiserecht

- [Positionspapier: Revision der Pauschalreise-Richtlinie](#)
- [Policy Brief: European travel law – Addressing current issues and challenges in the light of Covid-19](#)
- [Stellungnahme: EU-Fluggastrechte 2013](#)

---

## Zu den einzelnen Bestimmungen im Besonderen

---

### Effektive Informations- und Kommunikationswege für Reisende (Art 8a Abs 2, Art 14, Art 16aa Fluggastrechte-VO und ähnliche in den übrigen Fahrgast-VO)

Eines der häufigsten Praxisprobleme ist die mangelhafte Kommunikationsmöglichkeit mit Beförderungsunternehmen und Vermittler:innen. Die vorgeschlagenen Ergänzungen, vor allem in der Position des Rates, sind wichtig, gehen aber nicht weit genug. Unabhängig von anderen Kommunikationskanälen (Chats, Anwendungen usw.) müssen Beförderungsunternehmen und Vermittler:innen eine Postadresse, eine E-Mail-Adresse und eine kostenlose, erreichbare Telefonnummer anbieten. Diese Kontaktdaten müssen bereits auf der Buchungsbestätigung vermerkt und Reisenden auch im Falle einer Störung unverzüglich zur Verfügung gestellt werden.

Bei sämtlichen Kommunikationsvarianten sollten die Fahrgäste das Recht auf eine wechselseitige Kommunikation zumindest in der Buchungssprache und in der Landessprache des Mitgliedstaats, in dem das Beförderungsunternehmen tätig ist, haben.

### Informationsbereitstellung für Verbraucher:innen über elektronische Mittel (Art 8a Abs 2, Art 14, Art 14a, Art 16aa Fluggastrechte-VO und ähnliche in den übrigen Fahrgast-VO)

Die AK schließt sich der Empfehlung des europäischen Verbraucherverbandes BEUC an, dass alle in den verschiedenen Verordnungen über Fahrgastrechte vorgesehenen Informationen (vorvertraglich, bei Reisestörung, Beschwerdebearbeitung usw.) den Verbraucher:innen auch über elektronische Mittel und auf einem dauerhaften Medium gegeben werden müssen. Die E-Mail-Adresse und Telefonnummer der Verbraucher:innen sollten Teil der Daten sein, die von der die Transportbuchung vornehmenden Stelle angefordert und bei der Buchung über Vermittler:innen an die Anbieter:innen weitergegeben werden. Werden diese Daten bereitgestellt, ist die Möglichkeit einer Informationsbereitstellung über elektronische Mittel gegeben. Folgerichtig müssten die derzeit gewählten Formulierungen wie „wenn technisch machbar“ (Artikel 14 neuer Absatz 4) oder „falls möglich“ (Artikel 16 Absatz 1 und 4), die zur Umgehung der Bestimmung einladen, gestrichen werden.

### Einheitliches Formular für Erstattungs- und Entschädigungsanträge (Art 16aa Fluggastrechte-VO und ähnliche in den übrigen Fahrgast-VO)

Die Einführung eines einheitlichen Formulars für Erstattungs- und Entschädigungsanträge in allen Fahrgastrechteverordnungen wird als Vereinfachung für Konsument:innen ausdrücklich begrüßt. Auch für Beförderungsunternehmen ist das Konzept vorteilhaft – so können die für eine rasche und effektive Bearbeitung notwendigen Präzisierungen sichergestellt werden. Die AK sieht es auch als sehr positiv an, dass in allen Fahrgast-VO vorgesehen sein soll, dass Beförderungsunternehmen aktiv Unterstützung leisten müssen, falls ein Antrag nicht ausreichend ausgefüllt ist.

Die Ausgestaltung des Beschwerdeablaufes müsste allerdings erheblich effektiver gestaltet werden. So sollte das Formular dem Fahrgast bereits zusammen mit begleitenden Informationen über die Fahrgastrechte mit der Buchungsbestätigung und später erneut zum Zeitpunkt einer Fahrgastrechte auslösenden Reisestörung an die seitens der Konsument:innen bekanntgegebenen Kontaktdaten (z.B. per E-Mail und SMS) in der Buchungssprache sowie der Landessprache des Mitgliedstaats, in dem das Beförderungsunternehmen tätig ist, übermittelt werden müssen. Die hierzu zu verpflichtenden Beförderungsunternehmen und Vermittler:innen würden auf diese Weise auch einen positiven Beitrag dazu leisten, den Fahrgastrechten flächendeckend zu mehr Bekanntheit zu verhelfen. Diese Verpflichtung sowie die Möglichkeit einer Einreichung des Formulars per E-Mail und Post (s.o.) sollte unabhängig von allfälligen eigenen Kommunikationsmitteln der Unternehmen (z.B. App-Anwendungen) bestehen.

Beförderungsunternehmen sollten etwaige Ablehnungen von Ansprüchen inhaltlich begründen müssen – dies würde eine rechtliche Prüfung (z.B. durch Verbraucherschutzorganisationen) deutlich vereinfachen.

### Wirksame Rechtsdurchsetzung

Verbraucher:innen müssen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte problemlos und rasch geltend zu machen. Dies ist derzeit nicht der Fall, und auch der vorliegende Vorschlag bringt, trotz seiner Titelgebung, hier nur enttäuschend geringe Verbesserungen. So zeigt die Praxis, dass selbst unstrittig bestehende Verpflichtungen (insbesondere durch Fluggesellschaften) flächendeckend nicht eingehalten werden. Für viele Unternehmen scheint es aufgrund der bestehenden Regelungen deutlich wirtschaftlicher zu sein, Strafzahlungen in Kauf zu nehmen, als den Konsument:innen ihre berechtigten Ansprüche auszubezahlen.

In der Allgemeinen Ausrichtung des Rates wurden nunmehr die ohnehin schon sehr moderaten Ansätze des Kommissionsvorschlags in Punkto Rechtsdurchsetzung weiter beschnitten: Der risikobasierte Ansatz für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Fahrgastrechte, die Berichtspflichten über die Dienstqualitätsnormen sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission wurden gestrichen (siehe unten). In Anbetracht der Zielsetzung des Vorschlags ist das nicht nachvollziehbar und sollte konsequent zurückgewiesen werden.

Dringend notwendig wären stattdessen tatsächlich abschreckende Sanktionen bei Nichteinhaltung der Fahrgastrechte. Angesichts der hohen und wiederkehrend hohen Anzahl von Beschwerden im Bereich der Fahrgastrechte (siehe jüngstes Verbraucherbarometer) sollten die nationalen Durchsetzungsstellen in die Lage versetzt werden, zielführender auf nicht konforme Anbieter einzuwirken. Unter den derzeitigen Verordnungen über Fahrgastrechte müssen Sanktionen für Verstöße „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein. In vielen Mitgliedstaaten werden Sanktionen in der Praxis jedoch nur sehr selten verhängt, und selbst wenn sie verhängt werden, sind die Beträge zu gering, um eine abschreckende Wirkung zu haben. Diese unerwünschte Praxis führt zudem - abhängig vom konkreten Mitgliedstaat - europaweit zu einem unterschiedlichen Schutzniveau für Verbraucher:innen.

Die AK fordert daher die Einführung von Mindeststrafen bei Verstößen gegen die Fahrgastrechte, die sich am Jahresumsatz der Unternehmen orientieren (wie auch z.B. Richtlinie (EU) 2019/2161), um unfair und rechtswidrig agierende Unternehmen nicht zum Nachteil redlicher Unternehmen zu bevorteilen. Auch bedarf es bei wiederholten Verstößen spezial- und generalpräventiver abschreckender Sanktionen (wie z.B. bei Fluggesellschaften der befristete Entzug der Starterlaubnis), um allen Beteiligten die Bedeutung der Fahrgastrechte für ein faires Zusammenspiel in der Europäischen Union zu verdeutlichen.

In Österreich sind Beförderungsunternehmen bei Streit- oder Beschwerdefällen größtenteils verpflichtet, an einem Schlichtungsverfahren mitzuwirken und alle zur Beurteilung der Sachlage erforderlichen Auskünfte zu erteilen und erforderliche Unterlagen vorzulegen. Durchschnittlich bei drei Viertel der Schlichtungsverfahren (die überwiegende Mehrheit betrifft den Flugverkehr) können so Einigungen zwischen Unternehmen und Reisenden erzielt werden. Auf Basis dieser positiven Bilanz spricht sich die AK für eine EU-weit verpflichtende Teilnahme von Unternehmen an Schlichtungsverfahren aus. Somit könnten sinnvollerweise im Bereich der Fahrgastrechte auch andere beteiligte Unternehmer:innen (Anbieter:innen, Vermitt-

ler:innen, multimodale Hubbetreiber:innen, Stadt- oder Fernverkehr) zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren verpflichtet werden. Auch der EP-Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) hat in seinen Amendments (2023/0376 (COD)) zum Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (ADR-RL) bereits eine verpflichtende Teilnahme von Flugunternehmen im Sinne der VO 261/2004 gefordert.

### **Harmonisierung der Befugnisse und Stärkung der nationalen Durchsetzungsstellen (Art 16ba, Art 16bb, Art 16bc Fluggastrechte-VO und ähnliche in den übrigen Fahrgast-VO)**

Die AK unterstützt den Vorschlag eines risikobasierten Ansatzes (z.B. Art 16ba Fluggastrechte-VO) für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Fahrgastrechte in allen Fahrgast-VO. Auch der vorgesehene Informationsaustausch mit den nationalen Durchsetzungsstellen (z.B. Art 16bb Fluggastrechte-VO) samt Mitwirkungspflichten der Akteur:innen ist erfreulich. Allerdings sollte auch in der Fluggastrechte-VO bestimmt sein, dass Flughafenbetreiber:innen und Vermittler:innen ihr unterliegen (wie in der Ratsposition sowie in Art 14b VO über behinderte und mobilitätseingeschränkte Flugreisende und ähnlich in den übrigen Fahrgast-VO vorgesehen).

### **Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission (Art 14d VO über behinderte und mobilitätseingeschränkte Flugreisende und ähnliche in den übrigen Fahrgast-VO)**

Die vorgeschlagene Bestimmung bietet ein weiteres Beispiel für nicht sachgerechte Unterscheidungen in den Fahrgast-VO – ist sie doch für alle VO außer der Fluggastrechte-VO vorgesehen. Die AK regt daher an, die Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den nationalen Durchsetzungsstellen sowie der Europäischen Kommission auch in die Fluggastrechte-VO zu integrieren. Eine solche Zusammenarbeit würde es nationalen Durchsetzungsstellen und der Europäischen Kommission erheblich erleichtern, weitverbreitete Probleme bei der Einhaltung der Verpflichtungen durch Anbieter:innen oder Vermittler:innen ohne großen zusätzlichen Aufwand zu erkennen.

### **Dienstqualitätsnormen – Berichterstattungspflicht aller Akteur:innen (Art 15a Fluggastrechte-VO und ähnliche in den übrigen Fahrgast-VO)**

Die Einführung von Berichtspflichten über Dienstqualitätsnormen in allen Fahrgast-VO wird von der AK befürwortet, wobei wir uns auch für die Einbeziehung von KMU, die in einigen Sektoren den Großteil der Ak-

teur:innen darstellen, aussprechen. Die Berichte müssen in regelmäßigen Abständen von den Behörden der Mitgliedstaaten evaluiert und ausgewertet werden, um die Einhaltung der Fahrgastrechte inklusive Servicequalität zu erhöhen bzw. aufrechtzuerhalten.

## Zu den Änderungen in den jeweiligen Verordnungen

### Artikel 1 Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (Flug)

- Erstattung bei Buchung des Flugscheins über Vermittler:innen (Art 8a)

Die Regelung wird grundsätzlich sehr begrüßt, da sie ein häufiges Problem adressiert. Dies bezieht sich sowohl auf die vorgesehenen Modalitäten (z.B. Unentgeltlichkeit der Erstattung über Vermittler:innen) als auch die Fristen von 7 Tagen zwischen Fluglinie und Vermittler:innen sowie höchstens 14 Tagen gegenüber Reisenden. Jedoch bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Praxistauglichkeit dieser Regelungen in der Variante der Ratsposition (Art 8a Abs 5a und b sowie Art 14 Abs 5):

Wenn Fluggäste einen Anspruch auf Rückerstattung haben, dann muss diese Erstattung jedenfalls den gesamten gezahlten Ticketpreis umfassen – inklusive der geleisteten Vermittlungsgebühren (das entspricht auch dem üblichen Verständnis der in Abs 3 festgelegten Kostenlosigkeit). Der Text der Ratsposition (Art 14 Abs 5) könnte nach seinem Wortlaut jedoch so aufgefasst werden, dass Vermittler:innen selbst bestimmen, ob und in welcher Höhe gezahlte Vermittlungsgebühren erstattungsfähig sind. Eine solche Regelung wäre entschieden abzulehnen. Die AK begrüßt daher die in Art 14 Abs 5 zu erteilende Information über die Höhe der Vermittlungsgebühren und regt zugleich eine eindeutige Klarstellung über die Rückerstattung derselben in voller Höhe an. Weiters ist die in Art 8a Abs 5 lit b vorgesehene Zusatzfrist für eine Erstattung mit – weiteren – 14 Tagen nicht angemessen. Eine Erstattung sollte in diesen Fällen unverzüglich erfolgen müssen.

- Gesetzliche Vertreter:innen von Vermittler:innen aus Drittstaaten (Art 16ab)

In der Allgemeinen Ausrichtung des Rates findet sich in Punkto Rechtsdurchsetzung ein vielversprechendes Konzept, das auch schon in anderen jüngeren europäischen Rechtsakten aufgegriffen wurde: EU-Vertreter:innen sollen für die Erfüllung der aus der VO erwachsenden Verpflichtungen von in Drittstaaten ansässigen Unternehmen haften. Das ist sehr sinnvoll und sollte auf Fluglinien aus Drittstaaten ausgedehnt

werden. In Drittstaaten ansässige Fluglinien sind zwar ausdrücklich von den Pflichten nach der Fluggastrechte-VO erfasst, eine Rechtsverfolgung bei Nichteinhaltung ist jedoch zum Teil nur erschwert möglich. Das ist nicht nur ein Problem für Konsument:innen, sondern auch ein Problem der Gleichstellung aller Luftfahrtunternehmen unabhängig von ihrem Sitz.

### Artikel 3 Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 (Schiff)

- Informationen bei annullierten oder verspäteten Abfahrten (Art 16)

Die Aufnahme der ereignisbezogenen Informationspflichten ist sehr zu begrüßen und wird auch zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Fahrgastrechte beitragen.

- Abs 4

Die Informationen nach Art 16 Abs 1 und 2 sollen nicht nur in elektronischer Form, sondern auch in Papierform zur Verfügung gestellt werden. Begrüßenswert wäre daher die Formulierung „shall also be provided by“ – damit würde die Formulierung auch der entsprechenden neu vorgeschlagenen Regelung für die Busfahrgastrechte (Art 20 Abs 4) entsprechen.

- Einheitliches Formular für Erstattungs- und Entschädigungsanträge (Art 19a)

Ein einheitliches Formular, mit dem Fahrgäste Erstattungs- und Entschädigungsansprüche gegenüber dem Beförderer geltend machen können, wird sehr begrüßt. Für die betroffenen Fahrgäste bestehen oft unverhältnismäßig hohe Hürden bei der Antragstellung. Eine einfache und schnelle Möglichkeit, mit Beförderer:innen in Kontakt zu treten, ist daher eine geeignete Unterstützung. Sie erleichtert auch den Unternehmen die Bearbeitung, da diese in diesem Formular alle relevanten Kriterien abfragen können, damit der, in der Praxis übliche, aufwendige Schriftwechsel zwischen Fahrgast und Unternehmen vermieden werden kann.

- Abs 2 letzter Satz

Wünschenswert wäre, wenn nicht nur die Ansprüche nach Art 18 und 19 mit dem einheitlichen Beschwerdeformular geltend gemacht werden können, sondern sämtliche Schadenersatzansprüche des Fahrgasts (wie Beförderer beschädigt Mobilitätshilfen oder bei fehlender Hilfeleistung). Die Formulierung sollte daher, wie in Art. 11 Abs 1 des Vorschlags zu multimodalen Reisen (COM (2023) 752 final) lauten: „... Festlegung eines gemeinsamen Formulars für Entschädigungs- und Erstattungsanträge gemäß dieser Verordnung“.

- Abs 3

Es ist zu begrüßen, dass Beförderungsunternehmen auf ihrer Website eine E-Mail-Adresse angeben müssen, über die der Fahrgast auf einfache Weise elektronisch mit dem Unternehmen in Kontakt treten kann. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum diese Anforderung nicht auch dann gelten soll, wenn andere elektronische Kommunikationsmittel zur Verfügung stehen, und würde auch dem Recht des Fahrgastes auf Verwendung des in Abs 1 genannten einheitlichen Formblattes widersprechen, welches die Passagiere an die Unternehmen senden. Eine App herunterzuladen kann den Fahrgästen nicht zugemutet werden und ist zudem keine einfache Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit dem Unternehmen, sondern eine zusätzliche Hemmschwelle. In der Praxis ist das Auffinden von Online-Beschwerdeformularen oft mit großen Hürden, Geduld und der Registrierung über ein Benutzerkonto verbunden. Dies kann nicht im Sinne eines einfachen Zugangs sein. Insbesondere muss auch Menschen ohne Internet ein Zugang ermöglicht werden. Dies betrifft nicht nur ältere Menschen, sondern auch diejenigen, die bewusst eine analoge Pause einlegen möchten.

- Mittel für die Kommunikation mit den Fahrgästen (Art 23a)

Es ist – wie bereits erläutert – wichtig, dass den Fahrgästen Informationen nicht nur elektronisch, sondern auch elektronisch, im Sinne von zusätzlich, zur Verfügung gestellt werden. Siehe Vorschlag zu Artikel 14a Abs 1 VO 261/2004.

- Informationsaustausch mit nationalen Durchsetzungsstellen (Art 25b)

Die Einführung von Mithilfepflichten der Beförderer:innen, der Terminalbetreiber:innen und gegebenenfalls der Hafengebörden gegenüber den nationalen Durchsetzungsbehörden auf europäischer Ebene ist zu begrüßen. Allerdings müssten auch Vermittler in den Art 25a aufgenommen werden.

#### **Artikel 4 Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 (Bus)**

Aus Sicht der AK bedarf die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 einer grundlegenden Überarbeitung (siehe unter Abschnitt Allgemein 3. und 4. Absatz). So bedarf es hier einer Angleichung der Rechte an die der anderen Verkehrsmittel.

Ebenso bedarf es der Übernahme von Vermittler:innen betreffenden Bestimmungen aus dem Vorschlag zur Änderung der Fluggastrechte-Verordnung (Art 8a

und 14a), wie die Pflicht, Fahrgäste geeignete und verständliche Informationen über ihre Rechte nach dieser Verordnung zu übermitteln; wie auch die Bestimmungen des Art 19a (vgl. vorliegender Vorschlag zur Änderung der Fluggastrechte-VO Art 16aa Abs 2) und die Informationspflichten nach Art 24 Abs 1 für Vermittler:innen von Busfahrkarten gelten müssen. Die Vermittler:innen müssen in den Art 28b aufgenommen werden.

- Einheitliches Formular für Anträge auf Erstattung und Anträge auf Entschädigung (Art 19a)

Gerade auch im Busbereich ist es sehr schwierig mit Beförderungsunternehmen in Kontakt zu treten. Ein einheitliches Formular, mit dem sich Fahrgäste mit Erstattungs- und Entschädigungsansprüchen an den Beförderer herantreten können, ist daher eine wichtige Unterstützung. Zudem erleichtert ein einheitliches Formular, mit dem alle erforderlichen Daten hinsichtlich des Erstattungs- bzw. Entschädigungsanspruchs abgefragt werden, auch den Busunternehmen die Bearbeitung und die Kommunikation.

- Abs 1

Wünschenswert wäre, wenn nicht nur die Ansprüche nach Art 18 und 19 mit dem einheitlichen Beschwerdeformular geltend gemacht werden können, sondern sämtliche Schadenersatzansprüche des Fahrgasts (z.B. Beförderer beschädigt Mobilitätshilfen oder bei fehlender Hilfeleistung). Die Formulierung sollte daher, wie in Art 11 Abs 1 des Vorschlags zu multimodalen Reisen (COM (2023) 752 final) lauten: „... Festlegung eines gemeinsamen Formulars für Entschädigungs- und Erstattungsanträge gemäß dieser Verordnung“.

- Abs 2 letzter Satz

Es sollte klargestellt werden, dass die Fahrgäste das Recht haben, mit diesem Formular eine Beschwerde beim Beförderungsunternehmen einzureichen, und dass das Omnibusunternehmen die Bearbeitung der Beschwerde nicht allein deshalb ablehnen darf, weil nur dieses Formular und nicht das vom Unternehmen zur Verfügung gestellte Beschwerdeformular verwendet wird

- Abs 3

Es ist zu begrüßen, dass die Beförderungsunternehmen auf ihrer Website eine E-Mail-Adresse angeben müssen, über die der Fahrgast auf einfache Weise elektronisch mit dem Unternehmen in Kontakt treten kann. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum diese Anforderung nicht auch gelten soll, wenn andere elektronische Kommunikationsmittel zur Verfügung

stehen, und würde auch dem Recht des Fahrgastes auf Verwendung des in Abs 1 genannten einheitlichen Formblattes widersprechen, welches die Passagiere an die Unternehmen senden. Eine App herunterzuladen kann den Passagieren nicht zugemutet werden und ist zudem keine einfache Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit dem Unternehmen, sondern eine zusätzliche Hemmschwelle.

In der Praxis ist das Auffinden von Online-Beschwerdeformularen oft mit großen Hürden, Geduld und der Registrierung über ein Benutzerkonto verbunden. Dies kann nicht im Sinne eines einfachen Zugangs sein. Insbesondere muss auch Menschen ohne Internet ein Zugang ermöglicht werden. Dies betrifft nicht nur ältere Menschen, sondern auch diejenigen, die bewusst eine analoge Pause einlegen möchten.

- Informationen (Art 20)
- Abs 1

Für die Fahrgäste ist es sehr wichtig, unmittelbar über die Situation und ihre Rechte informiert zu werden. Die Aufnahme der ereignisbezogenen Informationspflichten ist daher sehr zu begrüßen und wird auch zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Fahrgastrechte beitragen. Für die Fahrgäste ist auch wichtig zu wissen, wenn sich die geplante Ankunftszeit ändert. Es ist daher erforderlich, dass die Beförderungsunternehmen auch über die neue voraussichtliche Ankunftszeit informieren sollen (vgl. Änderungsvorschlag zur VO 181/2011, Art 16 Abs 1).

- Recht auf Reiseinformationen (Art 24)

Nach der Neufassung haben die Beförderungsunternehmen und Busbahnhofbetreiber:innen angemessene Informationen in der Sprache bereitzustellen, die in der Regel den Fahrgästen zugänglich ist. In der Praxis bedeutet dies die jeweilige Landessprache. Diese Einschränkung ist zu eng und benachteiligt insbesondere Reisende, die nicht in diesem Land wohnen. Daher sollte auch in dieser Bestimmung eine weitere, in diesem Bereich international anerkannte Sprache aufgenommen werden oder – aus Sicht der Fahrgäste die beste Lösung – die Informationen sollten mit Hilfe einer Übersetzungssoftware in jeder EU-Sprache verfügbar sein.

- Unterrichtung über Fahrgastrechte (Art 25)
- Abs 1

Die Aufnahme der Informationspflichten über Kontaktdaten und Fahrgastrechte in den Vorschlag sind sehr zu begrüßen. Da jedoch auch Vermittler:innen Busfahrkarten verkaufen, sollten auch sie dazu beitragen, dass

den Fahrgästen die unter a) bis c) genannten Informationen zur Verfügung gestellt werden.

- Mittel für die Kommunikation mit den Fahrgästen (Art 25a)

Es ist – wie bereits erläutert – wichtig, dass den Fahrgästen Informationen nicht nur elektronisch, sondern auch elektronisch, im Sinne von zusätzlich, zur Verfügung gestellt werden. Siehe Vorschlag zu Artikel 14a Abs 1 VO 261/2004.

- Informationsaustausch mit nationalen Durchsetzungsstellen (Art 28b)

Die Einführung von Mithilfpflichten der Beförderungsunternehmen und Busbahnhofbetreiber:innen gegenüber den nationalen Durchsetzungsbehörden auf europäischer Ebene ist zu begrüßen. Allerdings müssten auch Vermittler:innen in den Art 28b aufgenommen werden.

---

## Artikel 5 Änderungen der Verordnung (EU) 2021/782 (Bahn)

---

Auch im Eisenbahnbereich ist es notwendig, Vermittler:innen einzubeziehen, und zwar auch solche, die in keiner vertraglichen Beziehung zum Eisenbahnunternehmen stehen. Aus Sicht der Fahrgäste müssen diese auch bei vermittelten Verträgen genauso geschützt werden wie bei einem Kauf beim Eisenbahnunternehmen selbst. Eine Übernahme der Bestimmungen zu Vermittler:innen aus dem vorliegenden Vorschlag zur Änderung der Fluggastrechteverordnung (Art. 8a und 14a) ist daher im Interesse der Fahrgäste erforderlich. Zudem muss auch hier, wie in den anderen Bereichen, eine niederschwellige und nachweisbare Kommunikationsmöglichkeit des Fahrgastes mit den Unternehmen sichergestellt werden.

---

## Fahr - bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen

---

---

### Allgemein

---

Die AK begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, auch multimodale Reisen abzusichern. Der vorgeschlagene Entwurf bleibt jedoch weit hinter den Bedürfnissen der Fahrgäste zurück und ist nicht geeignet, kombiniertes Reisen tatsächlich attraktiver zu machen.

In der europäischen Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität (SWD (2020) 331 final) wird die Förderung einer effektiven Multimodalität, bei der Reisende verschiedene öffentliche Verkehrsmittel kombinieren,

als wesentliches Element hervorgehoben, um das Ziel des europäischen Grünen Deals zu erreichen und die verkehrsbedingten Emissionen bis 2050 um 90 % zu senken. In diesem Sinne ist es erforderlich, möglichst viele Reisende zum Umstieg auf multimodales Reisen zu bewegen. Nachdem hier Verkehrsmittel kombiniert werden, ist ein Umstieg von einem auf ein anderes Transportmittel nötig, wobei aufgrund von Verspätungen und Zugausfällen das Risiko besteht, das anschließende Transportmittel zu versäumen.

Neben einem komfortablen Angebot an Verbindungen muss aus Sicht des Fahrgastes auch das Risiko eines versäumten Anschlussverkehrsmittels umfassend abgesichert sein, um die Nachteile des Umstiegs zu kompensieren. Nur wenn der Fahrgast sicher sein kann, dass er in solchen Fällen – ohne zusätzlichen organisatorischen und finanziellen Aufwand – auf ein Ersatzverkehrsmittel ausweichen kann und/oder ihm dadurch entstandene Schäden ersetzt werden, wird er sich für multimodales Reisen entscheiden.

Aus Sicht des Reisenden macht es keinen Unterschied, ob die Reise multimodal mit verschiedenen Verkehrsträgern (z.B. Bus und Bahn) oder durch die Kombination zweier Verkehrsmittel eines Verkehrsträgers (Bahn und Bahn) erfolgt. Daher sollte der vorliegende Entwurf aus Sicht der AK auf alle kombinierten Fahrten einer zeitlich zusammenhängenden Reise auf einer durchgehenden Strecke, die den Reisenden vom Abfahrtsort zum gewünschten Ziel führt, ausgeweitet werden.

Die bestehenden Verordnungen für Bahn, Bus, Schiff und Flug bieten keinen ausreichenden Schutz für kombinierte Reisen. Laut der Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr ist nur der Fahrgast ausreichend geschützt, der eine Durchgangsfahrkarte erwerben kann. Da Unternehmen jedoch nur verpflichtet sind, eine Durchgangsfahrkarte anzubieten, wenn sie alle kombinierten Strecken selbst betreiben, bleibt der Fahrgast bei den meisten kombinierten Reisen ungeschützt. Wichtiger Schutz bei Verspätungen oder Zugausfällen entfällt somit ebenfalls. Daher sollten kombinierte Reisen, die eine zeitlich zusammenhängende und durchgehende Strecke von einem Ausgangspunkt zum Ziel umfassen, als eine Reise mittels Durchgangsticket bewertet werden. Wenn nicht alle kombinierten Reisen – ob multimodal oder nur mit einem Verkehrsträger – einheitlich vom Schutz der Fahrgastrechte abgedeckt sind, hängt es weiter vom Ermessen der Unternehmen ab, ob ein umfassender Fahrgastrechtenschutz besteht oder nicht. Die aktuelle Situation zeigt, dass eine bloße Ermunterung der Unternehmen nicht ausreicht. So ist es für Fahrgäste kaum möglich, länderübergreifende Durchgangstickets zu erwerben.

Um die Kosten der Entschädigungszahlungen für die Unternehmen abzufedern, schlägt die AK die Einrichtung eines europäischen Fahrgastentschädigungsfonds vor. Dieser Fonds soll durch Beiträge der einzelnen Verkehrsunternehmen entsprechend ihrem Marktanteil finanziert werden.

### **Im Besonderen**

Da die AK der Ansicht ist, dass der Anwendungsbeereich des vorliegenden Entwurfs zu eng gefasst und daher ungeeignet ist, kombiniertes Reisen, sei es multimodal oder nur mit einem Verkehrsmittel, zu fördern, wird auf die einzelnen Artikel des Entwurfs nicht näher eingegangen. Aus Sicht der AK sollten in die erweiterte Verordnung jedenfalls alle Rechte aufgenommen werden, die auch im Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/2006, (EU) Nr. 1177/2010, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union (COM/2023/753 final) enthalten sind bzw. von der AK angeregt werden.

Aus Fahrgastsicht sind einheitliche, transparente und kohärente Fahrgastrechte für alle Verkehrsträger und für kombinierte Reisen erforderlich, die den Fahrgästen durch effektive Informationen und Kommunikationswege vermittelt werden und wirksam durchgesetzt werden können.



---

## Kontaktieren Sie uns!

---

### In Wien:

#### **Doris Artner-Severin**

T +43 (0) 1 501 65 12747

[doris.artner-severin@akwien.at](mailto:doris.artner-severin@akwien.at)

#### **Miriam Forster**

T+43 (0) 1 501 65 13793

[miriam.forster@akwien.at](mailto:miriam.forster@akwien.at)

### **Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

[www.arbeiterkammer.at](http://www.arbeiterkammer.at)

### In Brüssel:

#### **Florian Wukovitsch**

T +32 (0) 2 230 62 54

[florian.wukovitsch@akeuropa.eu](mailto:florian.wukovitsch@akeuropa.eu)

### **AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh 30

1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

[www.akeuropa.eu](http://www.akeuropa.eu)

---

## Über uns

---

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 4 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.