

# WISO

# direkt

Analysen und Konzepte zur  
Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Reisen in Bus, Bahn und Flugzeug – ein Fall für die Verbraucherpolitik!

Otmar Lell<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs tun sich noch schwer mit der Orientierung am Verbraucherinteresse. Von der Deutschen Bahn ist das bekannt, aber bei vielen Fluggesellschaften sieht die Realität ähnlich aus. Es ist erfreulich, dass die EU im Jahr 2005 die Rechtssituation der Flugreisenden verbessert hat und dass für die Bahnreisenden demnächst ähnliche Verbesserungen anstehen. Damit die Verbraucher nun unkompliziert und kostengünstig zu ihrem Recht kommen, sind neutrale Schlichtungsstellen nötig. Diese Schlichtungsstellen stärken Verbraucherinteressen auch institutionell und setzen damit Anreize für eine verbraucherfreundliche Unternehmenspolitik.

### Öffentlicher Verkehr in der öffentlichen Meinung

Die deutschen Verbraucher sind mit den Leistungen der Deutschen Bahn AG unzufrieden. Im Vergleich mit anderen Branchen von der Lebensmittelwirtschaft bis zu Krankenkassen erzielte die Deutsche Bahn AG die zweitschlechtesten Ergebnisse, knapp nach den Energieversorgern<sup>2</sup>. Die Fluggesellschaften profitieren nach anderen Umfragen<sup>3</sup> noch vom guten Ruf des Flugverkehrs als der Oberklasse der Verkehrsträger. Die Realität entspricht dem inzwischen allerdings nicht mehr ohne weiteres: Bei der Schlichtungsstelle Mobilität, die sich um die einvernehmliche Beilegung von Konflikten der Kunden mit Bahnunternehmen und Fluggesellschaften bemüht, gehen inzwischen erheblich mehr Beschwerden zum Flugverkehr als zu Bahnreisen ein – und das, obwohl das Aufkommen im Flugverkehr wesentlich geringer ist als im Bahnverkehr.

Grund genug, dass sich Fluggesellschaften und Bahnunternehmen intensiver ihrer Kunden annehmen. Grund genug auch für die Verbraucherpolitik, sich um die rechtlichen Rahmenbedingungen für Verkehrsdienstleistungen zu Lande und in der Luft zu kümmern.

## Fluggastrechte: EU-Recht im Praxistest

Für die Rechte der Flugreisenden hat die EU im Februar 2005 die Verordnung Nr. 261/2004<sup>4</sup> erlassen, auch bezeichnet als „Denied Boarding-Verordnung“. Gemeint ist damit, dass die Fluggesellschaften einem Teil der Fluggäste den Mitflug verweigern, wenn die Maschine zu stark überbucht ist. Für diesen Fall sieht die Verordnung der EU Kompensationszahlungen vor, die je nach Reichweite des Fluges zwischen 250 Euro und 600 Euro liegen.

Im Vordergrund stehen heute aber Auseinandersetzungen über die Rechte beim Ausfall und bei erheblichen Verspätungen von Flügen. Die Fluggäste können in diesen Fällen Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen. Sie können eine anderweitige Beförderung verlangen oder sich den Preis für das Flugticket erstatten lassen. Außerdem haben sie einen Anspruch auf Betreuungsleistungen, d.h. Mahlzeiten und Erfrischungen sowie nötigenfalls Hotelübernachtungen. Wenn ein Flug nicht nur verspätet, sondern gänzlich ausgefallen ist, können die Fluggäste zusätzlich Kompensationen zwischen 250 Euro und 600 Euro verlangen.

Soweit die Gesetzeslage. In der Praxis entwickeln die Fluggesellschaften Kreativität, um sich den Verpflichtungen des EU-Rechts zu entziehen. Häufig hapert es schon bei der Information der Fluggäste über ihre Rechte. Wer trotzdem auf sein Recht pocht und eine Kompensation beansprucht, bekommt zu hören, der Flug sei nicht ausgefallen, sondern nur verspätet gewesen. Das kann auch schon mal der Fall sein, wenn der Fluggast auf eine andere Maschine umbucht wird und erst am nächsten Tag fliegt. Oder die Fluggesellschaften berufen sich darauf, dass der Flug wegen eines „außergewöhnlichen Umstandes“ nicht stattfinden konnte. Der Europäische Gerichtshof ist inzwischen angerufen, einige Auslegungsfragen der Verordnung zu klären, unter anderem wie Verspätung und Ausfall voneinander abzugrenzen sind und ob schon ein technischer Defekt der Maschine ein „außergewöhnlicher Umstand“ im Sinn der Verordnung ist<sup>5</sup>. Dem Versuch, rechtstechnische Mängel der Verordnung durch Richterrecht zu korrigieren, sind allerdings Grenzen gesetzt. Der europäische Gesetzgeber wird deshalb voraussichtlich nicht umhinkommen, selbst Klarstellungen zu treffen.

## Fahrgastrechte bei der Bahn: Nach langer Reise bald am Ziel?

Auch Bahnfahrer werden nun bald in den Genuss von europäischem Verbraucherrecht kommen. Nach der Verordnung Nr. 1371/2007<sup>6</sup> sollen Fahrgäste bei Verspätungen ab 60 Minuten 25 Prozent des Fahrpreises zurückerstattet bekommen, bei Verspätungen ab 120 Minuten 50 Prozent.

Bislang müssen sich Bahnfahrer im Fall einer Verspätung noch mit den Erstattungsbeträgen zufrieden geben, die ihnen die Verkehrsunternehmen von sich aus eingeräumt haben. Im Fernverkehr bekommt man nach der „Kundencharta“ der Deutschen Bahn AG ab einer Verspätung von 60 Minuten 20 Prozent des Fahrpreises zurück. In einigen Bundesländern gibt es ähnliche Haftungsregelungen für den Regionalverkehr, und zwar derzeit für Schleswig-Holstein, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Auch im kommunalen Nahverkehr haben inzwischen viele Unternehmen „Kundengarantien“ abgegeben, denen trotz der Bezeichnung aber meist die Rechtsverbindlichkeit fehlt.

Die europäische Fahrgastrechte-Verordnung wird am 23.10.2009 in Kraft treten. In Deutschland will das federführende Bundesjustizministerium die Verordnung indes schon früher in das nationale Recht überführen. Am 1. Oktober 2008 hat das Bundeskabinett dementsprechend einen Gesetzentwurf zur Anpassung eisenbahnrechtlicher Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 vorgelegt.

Im Vorfeld hatten sich die Verbraucher- und Fahrgastverbände wie auch die Verbraucherminister von Bund und Ländern für weiterreichende Erstattungsansprüche ausgesprochen: Schon bei Verspätungen ab 30 Minuten sollten nach dem Willen der Verbraucherpolitiker 25 Prozent des Fahrpreises erstattet werden, 50 Prozent bei Verspätungen ab 60 Minuten. Vor allem im Nahverkehr, so die Befürchtung der Verbraucherseite, würde eine Erstattungsregelung leerlaufen, die erst ab 60 Minuten greift. Die Deutsche Bahn AG führte gegen die Forderungen der Verbraucherpolitiker hohe Kostenschätzungen ins Feld. Allerdings machen bei den Berechnungen der Bahn die Bearbeitungskosten zur Abwicklung der Erstattung rund 50 Prozent der gesamten Kosten aus – was durch schlanke und automatisierte Prozesse deutlich verringert werden könnte. Das Bundesjustizministerium hat in seinem Gesetzentwurf den Forderungen der Verbraucherpolitiker trotzdem eine Absage erteilt und ist bei der Erstattungsregelung nach der EU-Verordnung geblieben.

Für den Nahverkehr schlägt das Bundesjustizministerium einige Regelungen vor, die über die EU-Verordnung hinausgehen. Die Folgen einer Verspätung sollen vor allem dadurch gemildert werden, dass die Fahrgäste auf andere Verkehrsmittel ausweichen können. Allerdings bleibt das Gesetz mit dieser Absicht auf halbem Weg stehen: Die Fahrgäste dürfen nämlich nur Ersatzzüge benutzen, für die derselbe Tarif gilt wie für den verspäteten Zug – was für die Fahrgäste kaum erkennbar ist. Außerdem müssen die Fahrgäste für den anderen Zug einen weiteren Fahrschein lösen und im Nachhinein die Erstattung der Kosten beantragen. Verbrauchergerechter wäre eine Regelung, dass die für den verspäteten Zug gültige Fahrkarte auch im Ersatzzug anerkannt wird. Die Eisenbahnunternehmen sollten sich untereinander über Regressforderungen auseinandersetzen, statt den Fahrgast damit zu belasten. Und schließlich ist auch nicht einsichtig, weshalb die Fahrgäste nur im Nahverkehr das Recht haben sollten, einen Ersatzzug zu benutzen. Vor allem wer eine Fahrkarte mit Zugbindung hat, ist darauf angewiesen, dass er auch im Fernverkehr auf einen anderen Zug ausweichen kann, wenn der gebuchte Zug nicht kommt.

Nun befassen sich Bundesrat und Bundestag mit dem Gesetzentwurf. Es bleibt abzuwarten, ob und wie die Vorschläge und Forderungen der Verbraucherseite im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens aufgegriffen werden.

### Verbraucherorientierung Fehlanzeige?

Bei den aktuellen Diskussionen um Fahrgastrechte in Bahn und Flugzeug stehen Erstattungsforderungen bei Ausfall und Verspätung im Mittelpunkt. Dabei ist es nichts als eine Selbstverständlichkeit, dass die Unternehmen dafür gerade stehen müssen, wenn sie ihre Leistung nicht vertragsgerecht erbracht haben. Worum es den Verbrauchern eigentlich geht, ist eine verbraucherorientierte Unternehmenspolitik. Damit ist gemeint, dass die Verkehrsunternehmen ihr Angebot von sich aus an den Wünschen und Interessen der Verbraucher ausrichten. Das ist heute nicht die Regel.

Kürzlich erst hat die Deutsche Bahn AG einen ungeahnten Proteststurm entfacht, als sie versuchte, für den personenbedienten Fahrkartenverkauf am Schalter und am Telefon einen „Bedienzuschlag“ von 2,50 Euro pro Strecke einzuführen. Durch den Widerstand der Fahrgäste und der Politik ist dieser Bedienzuschlag schnell wieder zurückgezogen worden. Das Denken, aus dem

dieser Bedienzuschlag resultiert, ist aber weit verbreitet: Die Dienstleistung „Personenverkehr“ wird nicht als Einheit verstanden, sondern in Einzelbestandteile zerlegt, von denen jede einzelne sich rechnen soll.

Im Flugverkehr ist es schon lange gang und gäbe, dass Flugtickets je nach Buchungsweg unterschiedlich teuer sind. Noch dazu sind die Preise bislang hochgradig intransparent. Wer im Internet bucht, dem wird eine Kreditkartengebühr aufgebürdet, obwohl man gar nicht anders zahlen kann. Verreisen mit Gepäck? Bei einigen Billig-Airlines wird dafür pauschal eine Gepäckgebühr veranschlagt. Im Ergebnis führt das dazu, dass der Endpreis um etliches höher liegt als man nach den großformatigen Anzeigen auf Plakatwänden und Zeitungsannoncen erwartet. Es ist zu hoffen, dass eine neue EU-Verordnung zur Preistransparenz von Flugreisen einige dieser Missstände ausräumen wird<sup>7</sup>. Seit 1.11.2008 müssen bei der Angabe von Flugpreisen stets der Endpreis ausgewiesen werden sowie alle Steuern und Gebühren, Zuschläge und sonstigen Entgelte. Fakultative Zusatzkosten müssen auf klare, transparente und eindeutige Art und Weise am Beginn jedes Buchungsvorgangs mitgeteilt werden. Der Kunde muss sich mit der Annahme der fakultativen Zusatzkosten explizit einverstanden erklären („Opt-in“-Lösung).

### Schlichtungsstellen: Qualitätsmanagement für Fahrgäste und Fluggäste

Eine wenig verbraucherfreundliche Unternehmenspolitik bekommen Fluggäste auch dann zu spüren, wenn sie versuchen, ihr Recht durchzusetzen. Wer etwa einen Flug storniert und im Nachhinein die Erstattung der Gebühren und Steuern verlangt, dem werden so hohe Bearbeitungsgebühren in Rechnung gestellt, dass der Erstattungsbetrag die Mühe nicht wert ist. Damit man Ersatz für verloren gegangenes Fluggepäck bekommt, verlangen die Fluggesellschaften häufig die Vorlage der Originalquittungen – die natürlich niemand mehr hat. Als Kunden „Service“ stellen gerade die Billigflieger nur teure Telefonhotlines zur Verfügung; Korrespondenz kann manchmal nur auf englisch und nur mit Kontaktadressen im Ausland geführt werden. Auch wer diese Hürden überwunden hat, ist noch nicht am Ziel: Briefe an den Kundenservice werden häufig gar nicht beantwortet, Ansprüche pauschal mit Textbausteinen abgewehrt und besonders hartnäckige Kunden mit Versprechungen und Vertröstungen hingehalten<sup>8</sup>.

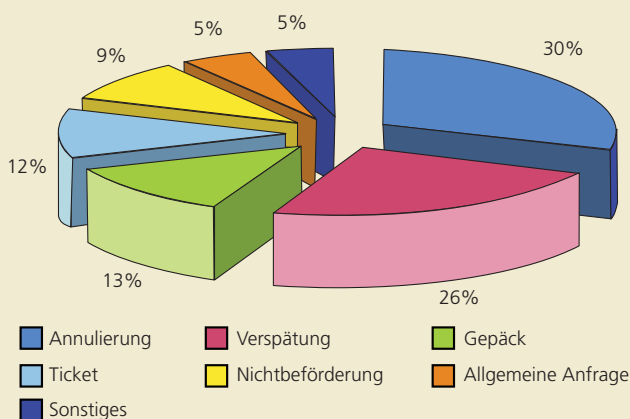
Um den Verbrauchern in dieser Situation unkompliziert und kostengünstig zu ihrem Recht zu verhelfen, ist ein neutrales und unabhängiges Schlichtungsverfahren erforderlich. Die Deutsche Bahn hat nach langen Erfahrungen mit einem schlechten Unternehmensimage den Nutzen der Schlichtung für Friedensstiftung und Qualitätssicherung erkannt. Sie beteiligt sich dementsprechend konstruktiv an der Arbeit der Schlichtungsstelle Mobilität auf Bundesebene sowie an mehreren Schlichtungsverfahren auf Länderebene.

Viele Unternehmen der Luftfahrt, vor allem die Billigflieger Easyjet und Ryanair, aber auch die deutschen Fluggesellschaften Lufthansa, Air Berlin, Germanwings und TuiFly sind noch nicht soweit. Sie bezeichnen die Schlichtungsstelle Mobilität als „kostspielige Doppelstruktur“, mit der sie die Zusammenarbeit verweigern. Als maßgeblich erkennen sie nur das Luftfahrtbundesamt in

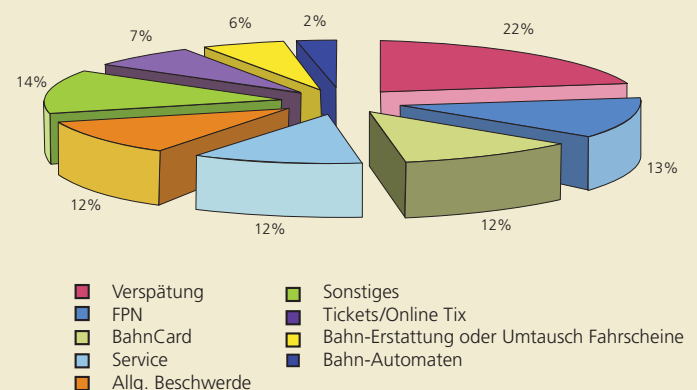
seiner Funktion als Beschwerde- und Durchsetzungsstelle nach der EU-Fluggastrechte-Verordnung an. Das Luftfahrtbundesamt verfolgt allerdings auch nach seinem eigenen Selbstverständnis nicht das Ziel, den Verbrauchern bei der Durchsetzung ihrer privatrechtlichen Ansprüche behilflich zu sein. Um den Verbrauchern den Gang vor Gericht zu ersparen, bleibt Schlichtung daher erforderlich.

Im Bahnverkehr soll das geplante Fahrgastrechtegesetz nach dem Entwurf der Bundesregierung dafür sorgen, dass den Fahrgästen dauerhaft die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens garantiert wird. Im Flugverkehr ist es eine Frage der Zeit, bis die öffentliche Kritik gegenüber unfairen Praktiken mancher Gesellschaften lauter wird. Dann werden sich auch hier die Vorteile eines unabhängigen Schlichtungsverfahrens herumsprechen.

Grafik 1: **Beschwerdeanlässe Flugverkehr bei der Schlichtungsstelle Mobilität**



Grafik 2: **Beschwerdeanlässe Bahn bei der Schlichtungsstelle Mobilität**



Quelle: Schlichtungsstelle Mobilität

- 1 Dr. Otmar Lell ist Referent für Nachhaltigkeit und Verkehr beim Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), Berlin. Dieser Aufsatz stützt sich auf die Beiträge der Veranstaltung „Grünes Licht für mehr Verbraucherorientierung bei Bahn, Bus und Flugzeug“ im Rahmen des Gesprächskreises Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 19.05.2008 in Berlin.
- 2 Ingo Schoenheit: Verbraucherschutz in Deutschland – was meinen die Verbraucher? Ergebnisse einer repräsentativen Verbraucherbefragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, Juni 2008, im Internet unter [http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherbefragung\\_2008.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherbefragung_2008.pdf)
- 3 Europäische Kommission, Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.), Eurobarometer – Qualitative Study: European Consumers and Services of General Interest, Dezember 2003, S. 38.
- 4 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 und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91, ABl. (EG) Nr. L 46, S. 1.
- 5 Rechtssache C-549/07: Vorabentscheidungsersuchen des Handelsgerichts Wien (Österreich), eingereicht am 11. Dezember 2007 – Friederike Wallentin-Hermann gegen Alitalia – Linee Aeree Italiane SpA, ABl. EG Nr. C 064 vom 8.03.2008, S. 18 f.
- 6 Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, ABl. (EG) Nr. L 315, S. 14.
- 7 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung) ABl. (EG), Nr. 293, S. 3.
- 8 Interessant ist die „Chronik eines ausgefallenen Fluges“, die ein Verbraucher im Internet publiziert hat, <http://www.tritthart.net/easyjet/chronik.htm>.