



Bericht des Eisenbahn-Bundesamtes

über die Tätigkeiten zur Durchsetzung der
Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr
gemäß Artikel 29 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011



Quelle: *Mediocre Studio / Unsplash.com*

Berichtsjahre 2021 und 2022



Eisenbahn-Bundesamt

Impressum:

Eisenbahn-Bundesamt

Heinemannstraße 6

53175 Bonn

Deutschland

www.eisenbahn-bundesamt.de

Stand: 23.05.2023



Inhalt

1. Einleitung	4
2. Aufgaben und Aktivitäten der nationalen Durchsetzungsstelle als Beschwerdeinstanz.....	6
2.1 Allgemeines	6
2.2 Daten zur Beschwerdebearbeitung im Jahr 2021.....	7
2.3 Daten zur Beschwerdebearbeitung im Jahr 2022.....	10
2.4 Ausblick Beschwerdebearbeitung	12
3. Durchsetzung der Fahrgastrechte durch Aufsichtsmaßnahmen.....	13
3.1 Allgemeines	13
3.2 Daten zur proaktiven Durchsetzung der Fahrgastrechte im Jahr 2021	13
3.2.1 Beförderer	14
3.2.2 Busbahnhofbetreiber	15
3.3 Daten zur proaktiven Durchsetzung der Fahrgastrechte im Jahr 2022.....	16
3.3.1 Beförderer	16
3.3.2 Busbahnhofbetreiber	17
3.4 Ausblick Durchsetzung der Fahrgastrechte durch Aufsichtsmaßnahmen.....	19
4. Sonstige Aktivitäten der nationalen Durchsetzungsstelle	20
4.1 Öffentlichkeitsarbeit der nationalen Durchsetzungsstelle	20
4.2 Zusammenarbeit der nationalen Durchsetzungsstellen	20
5. Fazit	21



1. Einleitung

Die 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. 2006/2004¹ ist seit 01.03.2013 in Kraft. Gemäß Artikel 29 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 veröffentlichen die nationalen Durchsetzungsstellen nach dem 01. Juni 2015 alle zwei Jahre einen Bericht über ihre Tätigkeiten in den zwei vorangegangenen Kalenderjahren.

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) wurde gemäß § 3 Absatz 1 EU-Fahrgastrechte-Kraftomnibus-Gesetz (EU-FahrgRBusG) als nationale Durchsetzungsstelle benannt und nimmt die Aufgaben zur Durchsetzung der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 unter Nutzung der Synergieeffekte aus den Erfahrungen als nationale Durchsetzungsstelle Eisenbahn und Schiff wahr. Zudem ist das EBA Instanz für Beschwerden von Fahrgästen, die ihr fahrgastrechtliches Anliegen nicht mit dem Beförderer lösen konnten (§ 3 Absatz 2 Satz 2 EU-FahrgRBusG und Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011).

Der Mitgliedstaat Deutschland hatte gemäß § 1 Absatz 2 des EU-FahrgRBusG von der Ausnahmemöglichkeit nach Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 Gebrauch gemacht, wonach Linienverkehrsdienste vom Anwendungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 ausgenommen werden können, weil ein erheblicher Teil dieser Linienverkehrsdienste, der mindestens einen planmäßigen Halt umfasst, außerhalb der Union betrieben wird. Diese Ausnahme ist zum 28.02.2017 ausgelaufen. Von der Verlängerungsmöglichkeit wurde kein Gebrauch gemacht.

Fahrgäste können ihre Beschwerden nicht nur an die nationale Durchsetzungsstelle beim EBA richten, sondern sich gemäß § 6 EU-FahrgRBusG auch an Schlichtungsstellen wenden, soweit diese nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz anerkannt sind und das betroffene Unternehmen dort Mitglied ist. Bisher sind dies die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. (söp), die Nahverkehr-Schlichtungsstelle e.V. (SNUB) und die Schlichtungsstelle Nahverkehr e.V. (snv). Wenn das betreffende Unternehmen nicht Mitglied bei einer Schlichtungsstelle ist, kann der Fahrgast sich auch an die Universalschlichtungsstelle des Bundes oder an die Außergerichtliche Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer e.V. wenden.

¹ Im Folgenden: Verordnung (EU) Nr. 181/2011.



Der Fernlinienverkehr im Kraftomnibussektor konnte trotz weiterbestehender Covid-19-Pandemie im 2. Quartal 2021 wieder aufgenommen werden. Dennoch zeigte sich in 2021 zunächst noch ein zurückhaltendes Reiseverhalten. Auch Vor-Ort-Prüfungen durch die Fahrgastrechte-Aufsicht der nationalen Durchsetzungsstelle wurden in 2021 aufgrund der Covid-19-Pandemie nur eingeschränkt durchgeführt.

In 2022 nahmen die Fahrten im Fernbuslinienverkehr aufgrund der verbesserten Pandemie-Situation wieder deutlich zu. Auch die Fahrgastrechte-Aufsicht vor Ort konnte dementsprechend wieder verstärkt durchgeführt werden.

Am 26.03.2022 ist die EU-Fahrgastrechte-Kraftomnibus-Gebührenverordnung (EU-FahrgRBusBGebV) in Kraft getreten. Seit diesem Zeitpunkt sind somit für die Durchführung von Verwaltungsverfahren, in deren Verlauf ein Verstoß gegen fahrgastrechtliche Bestimmungen festgestellt wurde, Gebühren zu erheben. Die Festsetzung der Gebühren erfolgt im Busbereich als Festbetrag (nicht nach Zeitaufwand). Die Erhebung von Gebühren ist ein zusätzliches Mittel, die Beförderer zur Einhaltung der Fahrgastrechte zu motivieren.



2. Aufgaben und Aktivitäten der nationalen Durchsetzungsstelle als Beschwerdeinstanz

2.1 Allgemeines

Seit dem 1. März 2013 gilt die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr. Das EBA wurde mit Wirkung vom 27. Juli 2013 als nationale Durchsetzungsstelle benannt. Im Rahmen dieser Aufgabe geht das EBA unter anderem Beschwerden von Fahrgästen nach.

Gemäß § 3 Absatz 2 EU-FahrgRBusG müssen Fahrgäste sich zunächst an den Beförderer wenden, bevor sie die nationale Durchsetzungsstelle als Beschwerdeinstanz einschalten können. Die Entscheidung des Beförderers kann der Fahrgast anschließend im Rahmen einer Beschwerde bei der nationalen Durchsetzungsstelle überprüfen lassen, wenn er der Auffassung ist, dass seine gesetzlich garantierten Fahrgastrechte seitens der Beförderer nicht beachtet wurden.

Nachdem seit Inkrafttreten der VO (EU) 181/2011 im Jahr 2013 die Zahl der Eingaben bei der nationalen Durchsetzungsstelle für Fahrgastrechte bis einschließlich 2018 stetig zunahm, war für das Jahr 2019 erstmals eine leichte Verringerung der Eingänge zu verzeichnen. Diese Tendenz setzte sich verstärkt in der Zeit der Covid-19-Pandemie fort. Auch wenn seit 2021 wieder ein leichter Anstieg von Eingaben erkennbar ist, bewegen sich die als fahrgastrechtliche Beschwerde einzuordnenden Eingaben in 2021 und 2022 nunmehr auf einem Niveau von rund 40% des Jahres 2019.

Um eine Vergleichbarkeit der Beschwerdezahlen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern sicherzustellen, wurde im Juli 2016 der Beschwerdebegriff seitens des zuständigen Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) wie folgt festgelegt. Danach gelten als Beschwerde im Sinne der jeweiligen EU-Fahrgastrechteverordnung nur schriftliche Eingaben, die eine Verletzung der jeweiligen Verordnung rügen und in denen das EBA als nationale Durchsetzungsstelle in der Sache entscheidet.

Eingaben, die das EBA an andere Aufsichtsbehörden, andere nationale Durchsetzungsstellen oder an Schlichtungsstellen verweist, werden danach nicht als fahrgastrechtliche Beschwerden erfasst. Dies gilt auch für Eingaben, die zwar fahrgastrechtlichen Bezug haben, in denen



jedoch offensichtlich kein Verstoß gegen die Fahrgastrechte-Verordnung begründet liegt, sowie für Eingaben zu Servicemängeln, unfreundlichen Fahrern oder zu zivilrechtlichen Ansprüchen von Reisenden u.a. aufgrund von Gepäckverlust. Ebenfalls fallen hierunter fahrgastrechtliche Eingaben, die in die Zuständigkeit einer anderen Durchsetzungsstelle fallen und daher nicht näher von der deutschen Durchsetzungsstelle geprüft werden, jedoch oftmals weiter in der Kommunikation zwischen Fahrgast und zuständiger nationaler Durchsetzungsstelle begleitet werden.

Diese Eingaben, die nicht dem enger gefassten Beschwerdebegriff unterfallen, werden als allgemeine Anfragen bearbeitet und statistisch erfasst.

Sonstige Eingaben, in denen Fahrgäste zunächst an den Beförderer zu verweisen sind, werden nur nachrichtlich als „Fehlläufer“ erfasst.

Die Beschwerdeführenden erhalten bei allen sonstigen Eingaben und allgemeinen Anfragen ein Antwortschreiben, in dem entweder die Aufgabe des EBA als Beschwerdeinstanz sowie die fahrgastrechtliche Einordnung der Eingabe erläutert und/oder gegebenenfalls an den Beförderer oder eine Schlichtungsstelle verwiesen wird. Im Falle von Beschwerden im Sinne der engeren Definition des Beschwerdebegriffs werden den Beschwerdeführenden der Ausgang des mit dem Beförderer geführten Verfahrens und die Abwicklung etwaiger Ansprüche erläutert.

2.2 Daten zur Beschwerdebearbeitung im Jahr 2021

Im Jahr 2021 gingen insgesamt 498 schriftliche und 172 mündliche Eingaben im Zusammenhang mit den Fahrgastrechten im Kraftomnibusverkehr bei der nationalen Durchsetzungsstelle ein. Im Weiteren werden die mündlichen Anfragen nicht näher erläutert.

In 337 der schriftlichen Eingaben wurden die Beschwerdeführenden direkt an den Beförderer verwiesen („Fehlläufer“). In der überwiegenden Zahl dieser Fälle vermuteten die Fahrgäste, mit ihrem Anliegen den Beförderer zu erreichen. Bei den Eingaben handelte es sich sowohl um Eingaben ohne fahrgastrechtlichen Bezug - beispielsweise Umbuchungswünsche für Fahrten oder Servicebeschwerden -, als auch um fahrgastrechtliche Anliegen, in denen zunächst jedoch der Beförderer der erste Ansprechpartner für die Beschwerde gemäß Artikel 28



Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 in Verbindung mit § 3 Absatz 2 Satz 1 EU-FahrgRBusG ist.

Weitere 111 schriftliche Eingaben betrafen allgemeine Anfragen. 21 dieser Eingaben lag ganz allgemein die Thematik Verspätung oder Annullierung zugrunde, 12 Eingaben knüpften an die Informationsverpflichtungen vor und während der Fahrt an und 12 Anfragen bezogen sich auf die Erstattungsdurchführung. Weitere schriftliche Eingaben hatten die Beschwerdebearbeitung (2), die Hilfeleistungen bei Annullierung oder verspäteter Abfahrt (1) und die Rechte mobil eingeschränkter Personen (1) zum Gegenstand. In 62 Fällen waren keine unmittelbaren fahrgastrechtlichen Sachverhalte betroffen, sondern diese hatten Servicefragen und sonstige Belange rund um die Busreise zum Inhalt.

6 dieser allgemeinen Anfragen wurden aus Zuständigkeitsgründen an andere europäische nationale Durchsetzungsstellen abgegeben. In 4 Fällen wurden Fahrgäste auf die Zuständigkeit einer anderen nationalen Durchsetzungsstelle hingewiesen. 12 Fahrgäste wiederum wurden mit ihren Anliegen an die Schlichtungsstellen verwiesen.

50 weitere Eingaben entsprachen der verkehrsträgerübergreifend enger gefassten Definition der Beschwerde. Inhaltlich bezogen sich 36 Beschwerden auf Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011, wonach unter anderem der Beförderer bei einer Annullierung, Überbuchung oder Verspätung der Abfahrt von mehr als 120 Minuten an einem Busbahnhof dem Fahrgast die Fortsetzung der Fahrt ohne Aufpreis unter vergleichbaren Bedingungen oder die Erstattung des Fahrpreises zur Auswahl anbieten muss. Es wurde stattdessen häufig auf eine andere Verbindung umgebucht oder lediglich über die erhebliche Verspätung informiert, ohne eine anderweitige Weiterfahrt oder eine Erstattung anzubieten. Solche Beschwerden gehen oftmals mit der mangelhaften oder fehlenden Information über die Lage und die voraussichtliche Abfahrtsverspätung (Artikel 20 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011) sowie der unzureichenden oder ausgebliebenen Reiseinformation während der Fahrt (Artikel 24 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011) einher.



Art und Inhalt der Beschwerden im Jahr 2021 ²				
VO (EU) Nr. 181/2011	Inhalt	Anzahl Beschwerden	Rechtsverstöße	Bemerkungen
Artikel 19 Absatz 1	Auswahlangebot über alternative Beförderung/Erstattung	12	22 ³	Kein oder unzureichendes Auswahlangebot
Artikel 19 Absatz 1 lit. a)	Weiterreise ohne Aufpreis	8		Keine Erstattung der alternativen Verbindung
Artikel 19 Absatz 1 lit. b)	Erstattung des Fahrpreises	10		Keine Erstattung oder Erstattung durch Gutscheine statt Geld oder tarifliche Erstattung anstelle fahrgastrechtlicher
Artikel 19 Absätze 2 - 5	Pflichten bei Annullierung, Verspätung oder Überbuchung	6		Abfahrtsverspätung/ Annullierung, Entschädigung, Erstattungsfrist, Betriebsunfähigkeit Fahrzeug
Artikel 20 Absätze 1 und 4	Information bei verspäteter Abfahrt/Annullierung	8		Keine, unkorrekte oder verspätete Information
Artikel 21	Hilfeleistung bei Annullierung oder verspäteter Abfahrt	2		Keine Mahlzeiten und Erfrischungen / keine Übernachtung
Artikel 24	Angemessene Information der Fahrgäste während der Fahrt	1		Mangelnde Information während der Fahrt
Artikel 27 Absatz 2	Einreichung von Beschwerden	3		Keine fristgerechte Antwort

Das EBA ersuchte die Beförderer in allen Fällen um Auskunft, um den Sachverhalt aufzuklären. Nach Sichtung der Stellungnahmen der Beförderer konnten in 22 Fällen Rechtsverstöße festgestellt werden, die überwiegend bereits im Verlauf der Verwaltungsverfahren ausgeräumt wurden. Weitere Sanktionen, die über die Verwaltungsverfahren hinausgingen, waren in diesen Fällen nicht erforderlich.

Gegenüber einem Beförderer wurde ein Bescheid erlassen, weil dieser in einigen Fällen den Fahrpreiserstattungen nicht binnen Monatsfrist gemäß Artikel 19 Absatz 5 der VO (EU) Nr. 181/2011 nachkam.

² Auswertung zum Stichtag 20.02.2023.

³ Bezogen auf alle Beschwerden entsprechend dem enger gefassten Beschwerdebegriff.



2.3 Daten zur Beschwerdebearbeitung im Jahr 2022

Im Jahr 2022 gingen insgesamt 634 schriftliche und 256 mündliche Eingaben im Zusammenhang mit den Fahrgastrechten im Kraftomnibusverkehr bei der nationalen Durchsetzungsstelle ein. Im Weiteren werden mündliche Anfragen nicht näher erläutert.

Mit 454 Eingaben hatten sich die Fahrgäste unmittelbar an die nationale Durchsetzungsstelle gewandt („Fehlläufer“). Dabei handelte es sich regelmäßig um Eingaben, in denen der Beförderer noch nicht eingebunden war. Die Fahrgäste gingen davon aus, mit ihrer Eingabe den Beförderer zu erreichen und wurden zunächst dorthin verwiesen.

Weitere 134 schriftliche Eingaben betrafen allgemeine Anfragen. Bei 26 Eingaben handelte es sich um den Erstattungsanspruch aus Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011. 18 Anfragen gingen allgemein auf das Thema Verspätung oder Annullierung zurück. 24 Eingaben knüpften an die Informationsverpflichtungen vor und während der Fahrt an. 1 Eingabe hatte die Beschwerdebearbeitung zum Gegenstand, 5 die Hilfeleistung bei Annullierung oder verspäteter Abfahrt. 1 Eingabe hatte das Thema Sicherheit zum Inhalt, 1 Eingabe das Thema Fahrkarten. 1 Eingabe bezog sich auf die Rechte mobil eingeschränkter Personen und behinderter Menschen. In 57 Eingaben wurden Sachverhalte aufgegriffen, die keinen direkten fahrgastrechtlichen Bezug hatten, sondern Servicefragen und sonstige Belange rund um die Busreise thematisierten.

In 24 dieser allgemeinen Anfragen wurden Fahrgäste auf die Zuständigkeit einer anderen europäischen nationalen Durchsetzungsstelle hingewiesen. 11 Fahrgäste wurden an die Schlichtungsstellen verwiesen. Dabei ist zu beachten, dass auch in den Fällen, in denen der Beschwerdeführer direkt an den Beförderer verwiesen wird, der Fahrgast gegebenenfalls einen Hinweis auf die Schlichtungsstelle erhält, wenn sich der Sachverhalt nach hiesiger Einschätzung für eine Schlichtung eignet. Diese werden an dieser Stelle nicht näher zahlenmäßig erläutert, da sie nur nachrichtlich als „Fehlläufer“ erfasst werden.

46 Eingaben entsprechen der enger gefassten Definition der Beschwerde.



Art und Inhalt der Beschwerden im Jahr 2022 ⁴				
VO (EU) Nr. 181/2011	Inhalt	Anzahl Beschwerden	Rechtsverstöße	Bemerkungen
Artikel 9 Absatz 1	Anspruch auf Beförderung	2		Verweigerung der Beförderung
Artikel 16 Absatz 1 lit. b)	Schulung	2	20 ⁵	Keine Schulung des Fahrers
Artikel 19 Absatz 1	Auswahlangebot über alternative Beförderung/ Erstattung	12		Kein oder unzureichendes Auswahlangebot
Artikel 19 Absatz 1 lit. a)	Weiterreise ohne Aufpreis	15		Keine Erstattung der alternativen Verbindung
Artikel 19 Absatz 1 lit. b)	Erstattung des Fahrpreises	3		Keine Erstattung oder Erstattung durch Gutscheine statt Geld oder tarifliche Erstattung anstelle fahrgastrechtlicher
Artikel 19 Absätze 2 - 5	Pflichten bei Annullierung, Verspätung oder Überbuchung	6		Abfahrtsverspätung/ Annullierung, Entschädigung, Erstattungsfrist, Betriebsunfähigkeit Fahrzeug
Artikel 20 Absätze 1 und 4	Information bei verspäteter Abfahrt/Annullierung	2		Keine, unkorrekte oder verspätete Information
Artikel 21	Hilfeleistung bei Annullierung oder verspäteter Abfahrt	4		keine Übernachtung

Inhaltlich bezogen sich auch 2022 die Beschwerden überwiegend auf Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011, oftmals in Verbindung mit einer mangelhaften oder fehlenden Information über die Lage und die voraussichtliche Abfahrtsverspätung (Artikel 20 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011). Daneben sind auch Beschwerden zu fehlenden Angeboten zu Übernachtungen bzw. Erstattung diesbezüglicher Kosten (Artikel 21 b) der Verordnung (EU) Nr. 181/2011) und zu Problemen im Umgang mit mobil eingeschränkten Personen zu verzeichnen (Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 16 der VO (EU) Nr. 181/2011).

⁴ Auswertung zum Stichtag 24.05.2023.

⁵ Bezogen auf alle Beschwerden entsprechend dem enger gefassten Beschwerdebegriff.



Nach Sachverhaltsaufklärung konnten in 20 Fällen Rechtsverstöße festgestellt werden, die bereits im Verlauf der Verwaltungsverfahren ausgeräumt wurden. Weitere Sanktionen, die über die Verwaltungsverfahren hinausgingen, waren nicht erforderlich. Zum Stichtag der Datenerhebung (24.05.2023) waren 3 Verwaltungsverfahren noch nicht beendet, so dass sich die tatsächliche Anzahl an Rechtsverstößen noch erhöhen könnte.

Die Covid-19-Pandemie spielte in den Eingaben im Jahr 2022 keine große Rolle mehr. Vereinzelt beklagten Fahrgäste die Nichtbeachtung der Maskenpflicht. In diesen Fällen wurde auf die Zuständigkeit des Beförderers hingewiesen.

2.4 Ausblick Beschwerdebearbeitung

Wie in den vergangenen Jahren ist festzustellen, dass die Beschwerdeführenden weiterhin bei einem Großteil aller Eingaben (ca. 70 %) zunächst an den Beförderer zu verweisen sind. Nur in etwa einem Drittel der Eingaben ist das EBA als Beschwerdeinstanz tätig geworden. Nach weitgehender Überwindung der COVID-19-Pandemie bleibt abzuwarten, wie sich die Zahl der Eingaben weiterentwickelt.



3. Durchsetzung der Fahrgastrechte durch Aufsichtsmaßnahmen

3.1 Allgemeines

Auch im Berichtszeitraum 2021/2022 hat das EBA als nationale Durchsetzungsstelle gemäß Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 und § 4 EU-FahrgRBusG proaktiv Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 eingehalten wird. Schwerpunkte lagen bei der Überprüfung der Einhaltung der Passagierrechte durch die Fernbuslinienbetreiber in Folge der Einschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie sowie der Überprüfung der Einhaltung der Informations- und Hilfeleistungspflichten an Busbahnhöfen.

Vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit überwiegend fahrgastrechtekonformen Behandlung der Fahrgäste bei Reiseveranstaltern und Reisevermittlern werden Aufsichtsmaßnahmen bei diesen Verpflichteten nur noch anlassbezogen durchgeführt. In den Berichtsjahren 2021 und 2022 erfolgten deshalb keine Prüfungen.

Bei festgestellten Rechtsverstößen wurden die Verpflichteten im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu rechtskonformem Verhalten angehalten. Weitere Sanktionen, die über die Verwaltungsverfahren hinausgingen, waren im Berichtszeitraum nicht erforderlich.

3.2 Daten zur proaktiven Durchsetzung der Fahrgastrechte im Jahr 2021

Die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie haben das Verkehrsgeschehen im Personenverkehr auch im Jahr 2021 stark beeinflusst. Nationale und internationale Reisebeschränkungen brachten den Reiseverkehr fast vollständig zum Erliegen. Seit Ausbruch der Pandemie kam es zum zweiten Mal zu Betriebseinstellungen mit monatelangem Stillstand, der bis weit ins Jahr 2021 hineinreichte. Als erstes Unternehmen startete der Marktführer seinen Betrieb Ende März. Weitere Unternehmen folgten in den Sommermonaten; alle zunächst mit einem reduzierten Linienangebot.

In den ersten sechs Monaten des Jahres sowie am Jahresende waren die Mitarbeiter der nationalen Durchsetzungsstelle vermehrt im Rahmen der reaktiven Aufsicht tätig. Die Herausforderung bestand darin, die Bedingungen für eine schrittweise Rückkehr zum regulären Dienstbetrieb wiederherzustellen. Eine Task Force des EBA erarbeitete hierzu ein Konzept für



den Dienstbetrieb unter Pandemiebedingungen zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben unter Berücksichtigung der Gesundheit der Mitarbeitenden.

Eine aktive Fahrgastrechteaufsicht, die sich am konkreten Pandemiegeschehen orientierte, konnte ausschließlich in den Monaten Juli bis November des Berichtsjahres durchgeführt werden. Anlassbedingte Unternehmens- und Strukturprüfungen der Beförderer sowie Regelüberwachungen der Haltestelleninfrastruktur standen im Mittelpunkt.

Im Jahr 2021 fanden 4 Prüfungen bei Beförderern und 13 Prüfungen bei Infrastrukturbetreibern statt.

3.2.1 Beförderer

Vor dem Hintergrund der erneuten Betriebseinstellungen im Fernbuslinienverkehr lag der Fokus der Aufsichtstätigkeit auch im Berichtsjahr 2021 weiterhin auf der Einhaltung der Passagierrechte in Folge von unternehmensseitigen Annullierungen von Fahrten. Eine sehr große Zahl von Fahrgästen konnte nicht mit dem Fernbus reisen und stellte infolgedessen Anträge auf Rückerstattung des Fahrpreises.

Die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 sieht in Artikel 19 Absatz 5 Satz 4 grundsätzlich die Rückerstattung von geleisteten Zahlungen in Geld vor. Eine Ausgabe von Gutscheinen kann nur vorbehaltlich der freiwilligen Annahme durch den Fahrgast erfolgen.

Ein Fernbusunternehmen hatte bereits in 2020 dagegen verstoßen. Den Fahrgästen wurde zwar die Auswahl zwischen Erstattung in Geld oder mittels eines Gutscheins angeboten; letztendlich erhielten sie jedoch - trotz ihres ausdrücklichen Wunsches nach Auszahlung - einen Gutschein. Der Beförderer wurde zum beabsichtigten Erlass eines Sachbescheides angehört. Ab diesem Zeitpunkt verhielt das Unternehmen sich fahrgastrechtekonform. Bei weiteren Aufsichtsmaßnahmen in 2021 wurden keine Rechtsverstöße gegen Artikel 19 Absatz 5 VO (EU) Nr. 181/2011 mehr festgestellt.



Art und Inhalt der Aufsichtsmaßnahmen bei Beförderern im Jahr 2021 ⁶			
Unternehmensprüfungen			
VO (EU) Nr. 181/2011	Inhalt	Anzahl Prüfungen	Rechtsverstöße
Artikel 19 Absatz 5 Satz 4	Fahrpreiserstattung in Geld bei Anspruch aus Artikel 19 Absatz 1 lit. b)	4	0
Artikel 20 Absatz 1 und 4	Information bei Annullierung		0
Artikel 25	Unterrichtung über die Fahrgastrechte		2

3.2.2 Busbahnhofbetreiber

Bei den Busbahnhöfen lag der Schwerpunkt auf der Prüfung der Informationspflicht bei Fahrplanabweichungen gemäß Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011. Gleichzeitig wurde die Information der Fahrgäste über die ihnen zustehenden Rechte sowie die Bekanntgabe der Kontaktdaten der nationalen Durchsetzungsstelle gemäß Artikel 25 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 vor Ort geprüft.

Prüfungsschwerpunkte Busbahnhofbetreiber im Jahr 2021 ⁷			
VO (EU) Nr. 181/2011	Inhalt	Anzahl der Prüfungen	Rechtsverstöße
Artikel 20 Absatz 1	Information bei Abfahrtsverspätung/ Annullierung	13 ⁸	0
Artikel 25	Unterrichtung über die Fahrgastrechte		

⁶ Auswertung zum Stichtag 31.03.2023.

⁷ Auswertung zum Stichtag 31.03.2023.

⁸ Die Anzahl der Prüfungen enthält auch Prüfungen von Fernbushaltes zur Klassifizierung als Busbahnhof bzw. Haltestelle gemäß VO (EU) Nr. 181/2011.



3.3 Daten zur proaktiven Durchsetzung der Fahrgastrechte im Jahr 2022

Nach zwei durch die Covid-19-Pandemie gekennzeichnete Jahre erreichten im Berichtsjahr 2022 die Fahrgastzahlen noch nicht wieder das Vor-Corona-Niveau. Die Gesamtentwicklung führte bei den Verkehrsunternehmen zu deutlichen Kapazitätsreduzierungen und auch zur kompletten Einstellung von Linienverkehren. Gleichzeitig erhöhte sich bei grenzüberschreitenden Linien der Anteil mittel- und osteuropäischer Verkehrsunternehmen deutlich.

Ab dem 01.04.2022 wurde der reguläre Dienstbetrieb der nationalen Durchsetzungsstelle wiederaufgenommen. Die Aufsichtsmaßnahmen konzentrierten sich auf Prüfungen der Haltestelleninfrastruktur.

Es fanden insgesamt 20 Prüfungen bei Beförderern und 59 bei Busbahnhofbetreibern statt.

3.3.1 Beförderer

Auch im Jahr 2022 waren bei allen Beförderern zahlreiche Linien von Annullierungen betroffen. Die Prüfung der verordnungskonformen Behandlung der Fahrgäste bildete nach wie vor einen wesentlichen Bestandteil der Fahrgastrechteaufsicht auf Unternehmensebene. Bei allen geprüften Beförderern gestaltete sich die Beschwerdebearbeitung im Nachgang zu unternehmensseitigen Fahrtannullierungen fahrgastrechtekonform.

Ein weiteres Handlungsfeld bildete die Barrierefreiheit bei Nutzung des Fernbuslinienverkehrs durch behinderte Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität. Für die Beförderung dieses Personenkreises sind geeignete Schulungsmaßnahmen zu Behindertenfragen bzw. Instruktionen der hierfür eingesetzten Personale einschließlich der Fahrer durchzuführen. Zur Prüfung dieser Schulungen gemäß Artikel 16 Absatz 1 lit. b) der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 wurden die Schulungskonzepte der Beförderer angefordert. Die abschließende Gesamtbewertung steht noch aus, da weitere Aufsichtsmaßnahmen folgen werden.



Art und Inhalt der Aufsichtsmaßnahmen bei Beförderern im Jahr 2022 ⁹			
Unternehmensprüfungen			
VO (EU) Nr. 181/2011	Inhalt	Anzahl Prüfungen	Rechtsverstöße
Artikel 16 Absatz 1 lit. b)	Schulung Personale in Behindertenangelegenheiten	3	0
Artikel 19 Absatz 5 Satz 4	Fahrpreiserstattung in Geld bei Anspruch aus Artikel 19 Absatz 1 lit. b)	4	0
Artikel 20 Absatz 1 und 4	Information bei Information bei Abfahrtsverspätung / Annullierung	9	0
Artikel 19 Absatz 1 und 4 i.V.m. Absatz 5	Weiterreise ohne Aufpreis / Erstattung Fahrpreis	2	3
Artikel 19 Absatz 3	Betriebsunfähigkeit Fahrzeug	1	0
Artikel 21	Hilfeleistung bei Annullierung und verzögerter Abfahrt	1	1

3.3.2 Busbahnhofbetreiber

Prüfgegenstand der Aufsicht an den Busbahnhöfen i.S.d. Verordnung (EU) Nr. 181/2011¹⁰ war hier die Erfüllung der Informations- und Hilfeleistungspflichten in fahrgastrechtlich bedeutsamen Situationen.

Die bisher guten Qualitätsstandards hatten sich im Vergleich zur Situation vor der Covid-19-Pandemie verschlechtert. Der Verpflichtung zur Reisendeninformation gemäß Artikel 20 Absatz 1 VO (EU) Nr. 181/2011 bei Verspätungen und Ausfällen von Fernbussen wurde an den Fahrgastinformationssystemen nicht an allen Busbahnhöfen in vollumfänglicher Weise nachgekommen. Echtzeitdaten wurden mittels der Fahrgastinformationssysteme nicht durchgängig kommuniziert. Akustische Information in Form von Lautsprecherdurchsagen wurden nur vereinzelt festgestellt, aktive Information durch Personale vor Ort gab es nur an jedem zweiten der geprüften Busbahnhöfe.

⁹ Auswertung zum Stichtag 31.03.2023

¹⁰ Geprüft wurden Busbahnhöfe gemäß Artikel 3 lit. m) der VO (EU) Nr. 181/2011: Berlin, Leipzig, Hamburg, Hannover, Frankfurt am Main, Stuttgart, Mannheim, München



Grundlage zur Erfüllung der Reisendeninformation an Busbahnhöfen ist die Information der Verkehrsleitstellen durch die Fernbuslinienbetreiber. Vor dem Hintergrund der festgestellten Defizite wurde die Zusammenarbeit der Busbahnhofbetreiber mit den jeweils vor Ort verkehrenden Beförderern näher beleuchtet. Im Ergebnis lieferte nur der Marktführer kontinuierlich und verlässlich Echtzeitdaten im Falle von Verspätungen und Fahrausfällen. Alle anderen Fernbusunternehmen waren in ihrer Informationsweitergabe sehr verhalten und kommunizierten so gut wie keine Daten an die Verkehrsleitstellen der einzelnen Busbahnhöfe. Die Qualität der Reisendeninformation wurde dadurch negativ beeinflusst.

Außerdem wurde bundesweit die Zugänglichkeit für behinderte Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität zum Fernbuslinienverkehr untersucht. Besonderer Fokus lag auf den derzeit gemäß Artikel 12 VO (EU) Nr. 181/2011 durch die Mitgliedstaaten „benannten“ Busbahnhöfen. Dort sind kostenfrei Hilfeleistungen für o.g. Personenkreis zu erbringen. Hierzu bedarf es einer Anlaufstelle, an der die Ankunft gemeldet und um Hilfe ersucht werden kann. Darüber hinaus sind grundlegende Auskünfte über Art und Umfang der erhältlichen Hilfeleistungen zu erteilen. Ergänzend ist eine Beschreibung der Zugänglichkeit entweder mittels Aushang am Busbahnhof oder im Internet zu kommunizieren.

Nach Austausch mit den Busbahnhofbetreibern konnten für die Fahrgäste deutliche Verbesserungen im Hinblick auf die Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 erzielt werden.

Art und Inhalt der Aufsichtsmaßnahmen bei Busbahnhofbetreibern im Jahr 2022¹¹			
VO (EU) Nr. 181/2011	Inhalt	Anzahl der Prüfungen	Rechtsverstöße
Artikel 11	Veröffentlichung Zugangsbedingungen physisch / Internet	59 ¹²	2
Artikel 14 Absatz 5	Verpflichtung zur Errichtung einer Anlaufstelle für PRM		2
Artikel 20 Absatz 1	Information bei Abfahrtsverspätung/ Annullierung		1
Artikel 25	Unterrichtung über die Fahrgastrechte		0

¹¹ Auswertung zum Stichtag 31.03.2023.

¹² Die Anzahl der Prüfungen enthält auch Prüfungen von Fernbushalften zur Klassifizierung als Busbahnhof bzw. Haltestelle gemäß VO (EU) Nr. 181/2011.



3.4 Ausblick Durchsetzung der Fahrgastrechte durch Aufsichtsmaßnahmen

Die Prüfung der Fahrgastinformationen vor und während der Fahrt bei den Fernbuslinienbetreibern ist weiterhin fester Bestandteil der Aufsichtstätigkeit. Nach Abklingen der Covid-19-Pandemie sollen anonyme Mitfahrten in Fernbussen wieder als Regelprozess installiert werden.

Die Erfüllung der Informationspflicht bei Fahrplanabweichungen wird ebenfalls bei den Infrastrukturbetreibern im Fokus stehen. Das Bestreben wird sein, die gute Reisendeninformation, die bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie vorherrschte, wiederherzustellen. Erschwert wird dies allerdings dadurch, dass für die Linienverkehre aus europäischen Nachbarländern vielfach (noch) keine wirksamen Informationsprozesse zu den Verkehrsleitstellen der hiesigen Busbahnhöfe existieren. Da diese Unternehmen ihren Sitz nicht im Inland haben, sind sie für die Durchsetzungsstelle nur schwer greifbar.

Sowohl die geschilderten Aufsichtsmaßnahmen an den benannten Busbahnhöfen als auch die Abforderung der Schulungskonzepte bei den Fernbuslinienbetreibern dienen der Vorbereitung künftiger bundesweiter Schwerpunktkontrollen, um ein aussagefähiges Gesamtbild zur Zugänglichkeit von behinderten Menschen und mobil eingeschränkten Personen zum Fernbuslinienverkehr zu erhalten.



4. Sonstige Aktivitäten der nationalen Durchsetzungsstelle

4.1 Öffentlichkeitsarbeit der nationalen Durchsetzungsstelle

Neben der Information über die Fahrgastrechte auf der Webseite des EBA nutzte die nationale Durchsetzungsstelle im Berichtszeitraum auch Flyer zu den Fahrgastrechten im Eisenbahn-, Schiffs- und Kraftomnibusverkehr, um die Fahrgäste über ihre Rechte aus der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 zu informieren.

Regelmäßig steht die nationale Durchsetzungsstelle auch beim jährlichen Tag der offenen Tür der Ministerien in Berlin als Ansprechpartner zu den Fahrgastrechten für die Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung. Im Berichtszeitraum fand diese Veranstaltung vom 20.08.2022 bis 21.08.2022 erstmals nach zweijähriger Pause wieder statt. 2020 und 2021 wurde der Tag der offenen Tür der Ministerien aufgrund der Covid-19-Pandemie abgesagt.

4.2 Zusammenarbeit der nationalen Durchsetzungsstellen

Neben dem Austausch der nationalen Durchsetzungsstellen im Kraftomnibusverkehr unter der Leitung der Europäischen Kommission in Brüssel werden Beschwerdefälle an andere nationale Durchsetzungsstellen abgegeben, wenn sie außerhalb des Zuständigkeitsbereiches des EBA liegen. Anlassbezogen nutzt die deutsche nationale Durchsetzungsstelle zudem die Möglichkeit eines Austauschs zu übergeordneten Sachverhalten mit den Durchsetzungsstellen anderer EU-Mitgliedstaaten.



5. Fazit

Auch in diesem Berichtszeitraum hat sich gezeigt, dass die nationale Durchsetzungsstelle für Fahrgastrechte beim EBA viele Fahrgäste bei ihren Anliegen unterstützen kann. Auch die Fahrgäste, denen sie mangels Zuständigkeit nicht direkt helfen kann, profitieren davon, dass ihnen die Rechtslage umfassend dargestellt wird oder sie an den richtigen Ansprechpartner verwiesen werden können und die Kommunikation vielfach begleitet wird.

Sowohl bei der Bearbeitung von Beschwerden, als auch bei der Durchführung von Aufsichtsmaßnahmen für die Verkehrsträger Bus, Schiene und Wasser ergeben sich große Synergieeffekte.

Die Aufsichtsmaßnahmen orientieren sich zum einen an den Schwerpunkten aus der Beschwerdebearbeitung oder knüpfen proaktiv an den Verpflichtungen aus der Fahrgastrechteverordnung an. Da die nationale Durchsetzungsstelle nun auch wieder bundesweit verstärkt vor Ort unterwegs sein kann und sich selber ein Bild von den tatsächlichen Bedingungen im Rahmen der Beförderung macht, fließen diese Erkenntnisse in die Bearbeitung der Beschwerden ein und dienen der systematischen Durchsetzung der Fahrgastrechte.