



Brüssel, den 27.9.2016
COM(2016) 619 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über die
Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der
Verordnung (EG) Nr. 2006/2004**

1. EINFÜHRUNG

1.1. Hintergrund

Die am 1. März 2013 in Kraft getretene Verordnung (EU) Nr. 181/2011¹ (im Folgenden „Verordnung“) regelt eine Reihe von Fahrgastrechten im Kraftomnibusverkehr innerhalb der Europäischen Union.

Die Kommission legt diesen Bericht gemäß Artikel 32 der Verordnung vor, nach dem die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Anwendung und Wirkung der Verordnung erstattet und erforderlichenfalls Gesetzgebungsvorschläge für die weitere Ausgestaltung oder Änderung ihrer Bestimmungen unterbreitet.

Der Bericht stützt sich auf die unmittelbar von der Kommission erfassten Daten zur Durchführung und Anwendung der Verordnung, die Berichte der nationalen Behörden über die Durchsetzung der Verordnung,² Konsultationen der Fahrgast- und Branchenvertreter auf europäischer Ebene³ und eine externe Studie über die Fahrgastbeförderung im Reisebusverkehr in Europa („Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe“),⁴ die in den Jahren 2015 und 2016 für die Kommission durchgeführt wurde.

1.2. Bedeutung und Besonderheiten des Kraftomnibusverkehrssektors in der EU

Kraftomnibusse sind ein flexibler Verkehrsträger und können – im Gegensatz zu Eisenbahnen oder Flugzeugen – die Fahrgäste mit einem Minimum an fester Infrastruktur generell überall aufnehmen und absetzen.

In Personenkilometern ausgedrückt entfallen 9,2 % der gesamten Landverkehrsleistung in der EU auf den Kraftomnibusverkehr; damit bleibt dieser hinter dem Pkw-Individualverkehr

¹ 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).

² Die von den Mitgliedstaaten für die Durchsetzung der Verordnung benannten nationalen Behörden waren verpflichtet, bis zum 1. Juni 2015 einen Bericht über ihre Tätigkeiten der vergangenen zwei Kalenderjahre zur Durchsetzung der Verordnung zu veröffentlichen. Die meisten Behörden veröffentlichten ihre Berichte auf ihrer Homepage.

³ Die Kommission forderte die Organisationen, die Fahrgäste (einschließlich Fahrgästen mit Behinderungen), Beförderer und Busbahnhofbetreiber auf EU-Ebene vertreten, auf, Stellungnahmen zur Anwendung der Verordnung in schriftlicher Form vorzulegen und an einem Treffen am 1. März 2016 in Brüssel teilzunehmen. Die folgenden Organisationen kamen der Einladung zur Einsendung von Beiträgen nach: der Verband Paneuropäischer Reisebusbahnhöfe (Association of Pan-European Coach Terminals – APC), die Europäische Allianz für Reisebustourismus (European Alliance for Coach Tourism – ECTA), das Europäische Behindertenforum (European Disability Forum – EDF), der Europäische Fahrgastverband (European Passengers' Federation – EPF), die Europäischen Personenbeförderungsunternehmen (European Passenger Transport Operators – EPTO), der Internationale Straßenbeförderungsverband (International Road Transport Union – IRU) und der Internationale Verband für öffentliches Verkehrswesen (International Association of Public Transport – UITP). Des Weiteren gingen unaufgeforderte Stellungnahmen von der deutschen Fahrgastorganisation ProRail und dem französischen Reisebusunternehmen Ouibus ein.

⁴ <http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>

(Anteil 81,7 %) das wichtigste Landverkehrsmittel für die Personenbeförderung.⁵ Die Liberalisierung des internationalen Reisebusverkehrsmarkts vor mehr als zehn Jahren⁶ und die seitdem in mehreren Mitgliedstaaten (darunter Deutschland und Frankreich⁷) erfolgte Liberalisierung der inländischen Reisebusverkehrsmärkte haben zu einem kontinuierlichen Wachstum des Reisebusverkehrssektors geführt.

Für den Kraftomnibusverkehr ist eine Reihe besonderer Merkmale kennzeichnend, die sowohl die Betreiber als auch die Fahrgäste betreffen.

Im Gegensatz zum Luft- und Schienenverkehr umfassen die Sektoren für den Kraftomnibusverkehr (Linienbus- und Reisebusverkehr) überwiegend kleine und mittlere Unternehmen, und die Kraftomnibusse teilen sich die Straßeninfrastruktur mit anderen Akteuren. Diese Besonderheiten sind in verschiedenen Bestimmungen der Verordnung⁸ berücksichtigt.

Erhebungen auf nationaler Ebene in mehreren Mitgliedstaaten⁹ zeigen, dass Fahrgäste, die diesen Verkehrsträger nutzen, tendenziell benachteiligt sind, da sie häufig ein geringeres Einkommen haben (ein hoher Anteil der Fahrgäste von Kraftomnibussen sind Studierende oder ältere Menschen, die niedrige Renten beziehen) oder in geografisch abgelegenen Gebieten wohnen, in denen Linien- und Reisebusse die einzigen öffentlichen Verkehrsträger sind. Die Fahrgäste haben häufig keinen Führerschein oder besitzen kein Auto, so dass sie auf die Busverkehrsdienste angewiesen sind, um zur Arbeit oder zur Schule zu fahren, Familienmitglieder und Freunde zu besuchen oder Freizeit- und Tourismusangebote zu nutzen. Ein schlechter Zugang zum Busverkehr kann ihre gesellschaftliche Integration stark beeinträchtigen.

2. ANWENDUNGSBEREICH UND INHALT DER VERORDNUNG

Die EU hat Vorschriften zu den Rechten der Passagiere aller Verkehrsträger (Luft-, Schienen-, Schiffs- und Busverkehr) erlassen, um den Bürgern bei Reisen in Europa ein garantiertes Mindestmaß an Schutz zu gewähren und auf diese Weise die Mobilität und soziale Integration der Bürger zu fördern. Das vorhandene gesetzlich verankerte gemeinsame Paket von Passagierrechten für alle vier Verkehrsträger (mit spezifischen Bestimmungen zur Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Verkehrsträger) trägt außerdem dazu bei,

⁵ EU Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2015.

⁶ KOM(2008) 817 endgültig.

⁷ Nach der Liberalisierung des deutschen Markts im Jahr 2013 wuchs die Zahl zugelassener Linienverkehrsdienste mit Reisebussen über Langstrecken zwischen Dezember 2012 und Januar 2015 von 86 auf 277. Diese Verkehrsdienste beförderten im Jahr 2014 zwischen 17 und 19 Millionen Fahrgäste. Der französische inländische Markt wurde im August 2015 liberalisiert. In den ersten sechs Monaten nach der Änderung der Regulierungsvorschriften beförderten Fernreisebusse 1,5 Millionen Fahrgäste zwischen 168 Fahrtzielen (im ganzen Jahr 2013 reisten nur 110 000 Fahrgäste auf inländischen Reisstrecken mit Fernreisebussen, und es wurden nur 68 Fahrtziele angeboten). Quelle: Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe (2016).

⁸ Beispielsweise wird, im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern, bei großen Verspätungen oder bei Annullierung einer Fahrt bei Ankunft keine Entschädigung fällig.

⁹ Die Erhebung „National Travel Survey“ aus dem Jahr 2013 im Vereinigten Königreich, die Erhebung „NTA National Household Travel Survey“ aus dem Jahr 2012 in Irland und eine Erhebung, die 2013 in Deutschland vom Forschungs- und Beratungsinstitut IGES durchgeführt wurde.

für die Betreiber innerhalb eines Verkehrsträgers und zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

Anwendungsbereich

Die Verordnung gilt generell für „Linienverkehrsdienste“ (Dienste in festgelegten Abständen auf einer bestimmten Verkehrsstrecke, bei denen Fahrgäste an vorher festgelegten Haltestellen aufgenommen oder abgesetzt werden) für nicht näher bestimmte Gruppen von Fahrgästen, bei denen der Abfahrts- oder der Ankunftsart des Fahrgastes im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats liegen.¹⁰

Inhalt

Fahrgäste, die einen Linienverkehrsdienst jeglicher Art – unabhängig von der planmäßigen Wegstrecke – nutzen, haben die folgenden grundlegenden Rechte:

- 1) nichtdiskriminierende Beförderungsbedingungen (insbesondere nichtdiskriminierende Tarife),
- 2) Zugang zu Verkehrsleistungen für Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität ohne Aufpreis (Beförderer können die Beförderung behinderter Fahrgäste nur verweigern, wenn die Beförderung aufgrund der Bauart des Fahrzeugs oder der Infrastruktur der Bushaltestellen oder der Busbahnhöfe physisch nicht möglich ist oder wenn die Beförderung eine Verletzung der Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen darstellen würde),
- 3) Mindestregelungen zu den Reiseinformationen, die allen Fahrgästen vor und während der Fahrt bereitzustellen sind, einschließlich Informationen über ihre Rechte,
- 4) ein Beschwerdesystem, das die Beförderer allen Fahrgästen zugänglich machen müssen; und
- 5) unabhängige nationale Durchsetzungsstellen in jedem Mitgliedstaat, die mit der Durchsetzung der Verordnung und gegebenenfalls mit der Verhängung von Sanktionen betraut sind.

Wenn die planmäßige Wegstrecke des Verkehrsdienstes mindestens 250 km beträgt, haben die Fahrgäste außerdem die folgenden zusätzlichen Rechte:

- 6) Ausstellung von Fahrscheinen (in elektronischer oder Papierform) oder anderer Dokumente zur Begründung des Beförderungsanspruchs,
- 7) Entschädigung und Hilfeleistung bei Tod oder Körperverletzung von Fahrgästen bzw. bei Verlust oder Beschädigung von Gepäck aufgrund eines Unfalls,

¹⁰ Darüber hinaus gilt eine begrenzte Anzahl von Bestimmungen (von denen die wichtigsten die Entschädigung und die Hilfe betreffen, die die Beförderer im Fall von Tod oder Körperverletzung der Fahrgäste bzw. Verlust oder Beschädigung des Gepäcks aufgrund von Straßenverkehrsunfällen leisten müssen) auch für „Gelegenheitsverkehrsdienste“, bei denen die Fahrgastgruppe auf Initiative eines Auftraggebers oder des Beförderers gebildet wird.

- 8) Information im Fall der Annullierung des Verkehrsdienstes oder der verspäteten Abfahrt,
- 9) Recht auf Erstattung des vollen Fahrpreises oder auf Weiterreise mit geänderter Streckenführung im Fall einer Annullierung oder einer stark verspäteten Abfahrt,
- 10) angemessene Hilfeleistung im Fall einer Annullierung oder einer großen Verspätung (dies gilt nur bei Fahrten mit einer planmäßigen Dauer von über drei Stunden),
- 11) Entschädigung in Höhe von 50 % des Fahrpreises, wenn der Beförderer den Fahrgästen im Fall einer Annullierung oder einer großen Verspätung nicht die Wahl zwischen der Erstattung des Fahrpreises und einer Weiterreise mit geänderter Streckenführung anbietet; und
- 12) spezifische Hilfeleistung ohne Aufpreis für Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität sowohl an den Busbahnhöfen als auch im Fahrzeug.

Ausnahmen vom Geltungsbereich der Verordnung¹¹

Die Mitgliedstaaten können hinsichtlich der nicht grundlegenden Rechte bei rein inländischen Linienverkehrsdiensten Ausnahmen für bis zu vier Jahre gewähren (mit Enddatum spätestens am 28. Februar 2017), die einmal verlängert werden können. Diese Ausnahmen müssen transparente und nichtdiskriminierende Kriterien zur Grundlage haben. Derzeit wenden insgesamt zwölf Mitgliedstaaten (Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, die Niederlande, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich) Ausnahmen dieser Art an.

Die Mitgliedstaaten können zudem Linienverkehrsdienste von der Anwendung der gesamten Verordnung ausnehmen, wenn ein erheblicher Teil dieser Dienste (der mindestens einen planmäßigen Halt umfasst) außerhalb der EU betrieben wird. Diese Ausnahmen müssen ebenfalls in transparenter und nichtdiskriminierender Weise gewährt werden, laufen spätestens am 28. Februar 2017 aus und können einmal verlängert werden. Derzeit wenden insgesamt 13 Mitgliedstaaten (Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, die Niederlande, Österreich, die Slowakei, Slowenien, Ungarn und das Vereinigte Königreich) Ausnahmen dieser Art an.

Andere auf Busfahrgäste anwendbare EU-Vorschriften

Fahrgäste, die im Rahmen einer Pauschalreise mit Kraftomnibussen reisen, haben zusätzliche Rechte gemäß der Richtlinie (EU) 2015/2302¹².

¹¹ <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coach-passengers-rights-and-obligations.pdf>

¹² Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1). Diese Richtlinie muss von den Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2018 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Bis zu diesem Datum gilt die Richtlinie 90/314/EWG.

In der Verordnung (EG) Nr. 661/2009¹³ sind die Zugänglichkeitsanforderungen festgelegt, die alle neuen Kraftomnibusse erfüllen müssen, damit sie in der EU verkauft, zugelassen und in Betrieb genommen werden dürfen.

Ein erheblicher Teil des Reisebusverkehrs erfolgt innerhalb der EU: Entweder nutzen die Fahrgäste grenzübergreifende Verkehrsdienstleistungen, oder sie nutzen inländische Verkehrsdienstleistungen außerhalb ihres eigenen Mitgliedstaats. Zur Wahrung der Interessen dieser Fahrgäste sieht die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004¹⁴ einen geeigneten Rahmen für die Zusammenarbeit der nationalen Durchsetzungsstellen und zur Verteidigung der kollektiven Verbraucherinteressen in einem grenzübergreifenden Kontext vor.

3. ANWENDUNG DER VERORDNUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

Die Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, nationale Stellen zur Durchsetzung der Verordnung einzurichten und in ihren nationalen Rechtsvorschriften wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Betreiber festzulegen, die gegen die Verordnung verstoßen. Die Mitgliedstaaten müssen zudem Busbahnhöfe benennen, an denen Fahrgäste mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität angemessene Hilfeleistung erhalten können.

Benennung der nationalen Durchsetzungsstellen¹⁵

Die meisten Mitgliedstaaten haben nationale Durchsetzungsstellen benannt, die zuvor bereits für Passagierrechte bei anderen Verkehrsträgern zuständig waren. Die nationalen Durchsetzungsstellen sind entweder Verkehrsbehörden oder Verbraucherschutzbehörden. Einige Mitgliedstaaten haben mehrere nationale Durchsetzungsstellen benannt: Häufig ist eine Verbraucherschutzbehörde für die Bearbeitung von Beschwerden zuständig, während eine Verkehrsbehörde Kontrollen durchführt, Sanktionen verhängt und die Zugänglichkeit von Fahrzeugen und Busbahnhöfen für behinderte Fahrgäste prüft. Die meisten Mitgliedstaaten haben die nationalen Durchsetzungsstellen ausschließlich auf nationaler Ebene benannt, aber in einigen wenigen Mitgliedstaaten spielen regionale Behörden ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der Verordnung.

Bearbeitung von Beschwerden

Die Fahrgäste können sich mit Beschwerden über mutmaßliche Verstöße gegen die Verordnung an den Beförderer (der durch die Verordnung verpflichtet ist, ein System zur Bearbeitung von Beschwerden zu unterhalten) oder direkt an die nationale Durchsetzungsstelle wenden.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 661/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen, Kraftfahrzeuganhängern und von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge hinsichtlich ihrer allgemeinen Sicherheit (ABl. L 200 vom 31.7.2009, S. 1).

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1).

¹⁵ Die Liste der für die Durchsetzung der Verordnung zuständigen nationalen Stellen ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011_0181_national_enforcement_bodies.pdf

Die Verordnung sieht für die Einreichung einer Beschwerde keine zeitliche Reihenfolge vor, räumt den Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit ein, von den Fahrgästen zu verlangen, ihre Beschwerde zunächst an den Beförderer zu richten, wobei die nationale Durchsetzungsstelle lediglich als Beschwerdeinstanz dient, falls der Fahrgast mit der Antwort nicht zufrieden ist. Insgesamt 20 Mitgliedstaaten haben sich für diese Option entschieden, die den Vorteil hat, dass die nationalen Durchsetzungsstellen Beschwerden effizienter und rascher bearbeiten können, da ihnen der Schriftwechsel zwischen dem Beschwerdeführer und dem Beförderer von Anfang an zur Verfügung steht und sie damit einen umfassenderen Überblick über die Angelegenheit aus Sicht beider Parteien haben.

Es gibt zurzeit keine öffentlich zugänglichen Statistiken über die Zahl der Beschwerden, die von Fahrgästen in den Jahren 2013 bis 2015 bei Beförderern eingereicht wurden. Obwohl solche Daten hilfreich wären, um die Anwendung der Verordnung zu beurteilen, sind die Beförderer nicht verpflichtet, Daten über Beschwerden zu sammeln und an die nationalen Durchsetzungsstellen zu übermitteln.

Es ist jedoch bekannt, dass die nationalen Durchsetzungsstellen nur sehr wenige Beschwerden bearbeitet haben (siehe nachstehende Tabelle). Hierfür lassen sich mehrere Gründe anführen: i) Die Verordnung ist relativ neu, und viele Passagiere sind sich ihrer Rechte möglicherweise nicht vollständig bewusst; ii) in den meisten Mitgliedstaaten müssen die Fahrgäste ihre Beschwerden zunächst an den Beförderer richten, und diese Unternehmen können die meisten dieser Beschwerden anscheinend in zufriedenstellender Weise klären, so dass sie nicht bis zu den nationalen Durchsetzungsstellen gelangen; iii) in einigen Mitgliedstaaten können nur Gerichte den Beförderungsunternehmen eine verbindliche Entscheidung auferlegen, und das langsame und kostenaufwändige Rechtsverfahren hält Fahrgäste davon ab, ihre Rechte geltend zu machen.

Sanktionen

Die nationalen Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten sehen ausschließlich auf Geldbußen beruhende Sanktionssysteme vor. Einige nationale Durchsetzungsstellen können jedoch zusätzlich die Lizenz eines Betreibers einziehen, wenn dieser vorsätzlich und systematisch gegen die Verordnung verstößt.

Die nationalen Durchsetzungsstellen haben in den ersten zwei Jahren seit Inkrafttreten der Verordnung nur sehr wenige Sanktionen verhängt (siehe nachstehende Tabelle). Nach mehrheitlicher Erfahrung sind die meisten Betreiber bestrebt, die Vorschriften einzuhalten und Beschwerden beizulegen, bevor Sanktionen erforderlich werden.

**Tabelle: Zahl der von den nationalen Durchsetzungsstellen bearbeiteten Beschwerden
und verhängten Sanktionen¹⁶**

Mitgliedstaat	Zahl der bearbeiteten Beschwerden	Zahl der verhängten Sanktionen
Belgien	1	0
Bulgarien	9	0
Dänemark	0	0
Deutschland	192	0
Estland	0	0
Finnland	12	0
Frankreich	21	0
Griechenland	k. A.	k. A.
Irland	4	0
Italien	k. A.	k. A.
Kroatien	0	0
Lettland	0	0
Litauen	0	0
Luxemburg	k. A.	k. A.
Malta	0	0
Niederlande	k. A.	k. A.
Österreich	k. A.	k. A.
Polen	k. A.	k. A.
Portugal	k. A.	k. A.
Rumänien	0	0
Schweden	2	0
Slowakei	0	0
Slowenien	0	0
Spanien	1194	54
Tschechische Republik	132	9
Ungarn	24	16
Vereinigtes Königreich	4	0
Zypern	0	0

¹⁶ Die Zahlen stammen aus den Tätigkeitsberichten der nationalen Durchsetzungsstellen und entsprechen der Situation im Zeitraum 1. März 2013 bis 1. Januar 2015. Wenn keine Angaben vorhanden sind (k. A.), gab es in dem betroffenen Mitgliedstaat im Berichtszeitraum keine funktionsfähigen nationalen Durchsetzungsstellen oder kein System zur Sanktionierung von Betreibern, die gegen die Verordnung verstoßen haben, oder die nationale Durchsetzungsstelle hat ihren Tätigkeitsbericht nicht veröffentlicht.

Die Gründe für die Beschwerden sind nicht in allen Berichten der nationalen Durchsetzungsstellen angegeben, und die genannten Zahlen können Beschwerden umfassen, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen.

Andere Durchsetzungs- und Kommunikationsmaßnahmen

Die Bearbeitung von Beschwerden und die Sanktionierung der Nichteinhaltung der Rechtsvorschriften sind nur zwei in der Verordnung genannte Beispiele für mögliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Fahrgastrechte im Busverkehr. Viele nationale Durchsetzungsstellen haben proaktiv zusätzliche Maßnahmen ergriffen.¹⁷

Benennung von Busbahnhöfen, an denen Fahrgäste mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität Hilfeleistungen erhalten können

Die Verordnung sieht vor, dass Mitgliedstaaten mit Personal besetzte und mit angemessenen Einrichtungen ausgestattete Busbahnhöfe benennen, an denen eine angemessene Unterstützung von Fahrgästen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität vorzusehen ist. Die Bereitstellung von Hilfeleistungen an Busbahnhöfen ist überaus wichtig, da Fahrgäste mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität besonders häufig Hilfe beim Einstieg in Kraftomnibusse bzw. beim Ausstieg aus Kraftomnibussen benötigen. Diese Anforderung kann in den meisten Fällen am einfachsten an Busbahnhöfen mit einem hohen Fahrgastaufkommen erfüllt werden.

Die Mitgliedstaaten verfolgen in dieser Hinsicht unterschiedliche Ansätze: Einige der größeren und bevölkerungsstärkeren Mitgliedstaaten haben nur einen Busbahnhof oder sehr wenige Busbahnhöfe benannt. Derartige Angebote entsprechen weder der Größe der betreffenden Länder noch der Zahl der Busfahrgäste.¹⁸

Einige andere Mitgliedstaaten haben ursprünglich auch unbesetzte Haltestellen ohne angemessene Ausstattung benannt, die die Anforderungen der Verordnung offensichtlich nicht erfüllten.¹⁹ Nachdem die Kommission eingeschritten ist, zogen sie diese Benennungen zurück.²⁰

¹⁷ Beispielsweise haben die bulgarischen, deutschen, estnischen, finnischen, französischen, litauischen, schwedischen und spanischen nationalen Durchsetzungsstellen Kontrollen bei Beförderern und Busbahnhöfen durchgeführt. Darüber hinaus hat die deutsche nationale Durchsetzungsstelle vor dem Inkrafttreten der Verordnung Treffen mit den Betreibern veranstaltet, um sie auf die Anwendung der Verordnung vorzubereiten, und Broschüren über Fahrgastrechte im Busverkehr veröffentlicht. Die finnischen Durchsetzungsstellen nahmen an Reisemessen teil, um Fahrgäste über ihre Rechte zu informieren.

¹⁸ Um für Fahrgäste mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität eine angemessene Hilfeleistung bereitzustellen, sollten alle mit Personal besetzten Busbahnhöfe mit einem beträchtlichen Passagieraufkommen als Busbahnhof benannt werden, der Hilfe für Fahrgäste leisten kann; die Mitgliedstaaten können ihre Verpflichtung im Rahmen der Verordnung jedoch durch die Benennung nur eines Busbahnhofs erfüllen. Zudem sind sie nicht verpflichtet, einen Busbahnhof zu benennen, an dem eine beträchtliche Zahl von Fahrgästen abreist oder ankommt.

¹⁹ Der Begriff „Busbahnhof“ ist in Artikel 3 Buchstabe m der Verordnung definiert.

²⁰ Eine Liste der Busbahnhöfe, die von den Mitgliedstaaten benannt und der Kommission mitgeteilt wurden, ist abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/designated_bus_terminals.pdf

4. ANWENDUNG DER VERORDNUNG UND VERBESSERUNGSMASSNAHMEN

4.1 Beurteilung der Anwendung der Verordnung

Ergebnisse der Konsultation

Im Januar 2016 lud die Kommission verschiedene Fahrgast- und Branchenvertreter auf EU-Ebene zu einem Meinungsaustausch über die Anwendung der Verordnung ein.²¹

Alle Teilnehmer waren sich einig, dass zwei Faktoren großen Einfluss auf die Anwendung der Verordnung haben:

- Der Mangel an geeigneten Busbahnhöfen in mehreren Mitgliedstaaten ist eines der wesentlichsten Hindernisse für die Entwicklung des Busverkehrs: Moderne, zugängliche und sichere Busbahnhöfe mit Anbindung an andere Verkehrsträger könnten neue Nutzer dazu bewegen, sich für die Nutzung von Busverkehrsdiensten zu entscheiden. Busbahnhöfe spielen auch eine wichtige Rolle bei der Anwendung der Verordnung: Eine gute Qualität eines Busbahnhofs kann bedeuten, dass die Fahrgäste einen besseren Zugang zu Informationen über die Verkehrsdienste und die Fahrgastrechte in den Busbahnhöfen erhalten, dass das Busbahnhofspersonal behinderten Fahrgästen besser helfen kann und dass Fahrgäste bei Verkehrsstörungen besser unterstützt werden können.

- Die Verordnung hat keine neuen Anforderungen an die Zugänglichkeit von Kraftomnibussen und Busbahnhöfen eingeführt und daher auch nicht wesentlich zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Fahrzeugen und Verkehrsinfrastruktur (Haltestellen und Busbahnhöfen) für Fahrgäste mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität beigetragen. Um den Busverkehr für diese Fahrgäste zugänglich zu machen, müssen sowohl die Fahrzeuge als auch die Busbahnhöfe zugänglich sein. Die von mehreren Mitgliedstaaten eingeführten Maßnahmen, nach denen Betreiber in Zukunft verpflichtet sind, ausschließlich Fahrzeugflotten einzusetzen, die die Beförderung von Fahrgästen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität erlauben,²² können daher nur beschränkte Ergebnisse erzielen, wenn die Infrastruktur weiterhin unzureichend ist. Allerdings sind der Kommission auch lokale und regionale Initiativen bekannt, bei denen Betreiber eng mit Behindertenorganisationen zusammengearbeitet haben, um ihre Verkehrsdienste für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen.²³

Während sich die Teilnehmer hinsichtlich der beiden genannten Punkte einig waren, gab es deutliche Differenzen zwischen Branchen- und Fahrgastvertretern über die Wirkung der Verordnung. Die Organisationen, die die Beförderer vertreten, waren der Ansicht, dass die Verordnung ein optimales Gleichgewicht zwischen den Pflichten der Beförderer und den

²¹ Siehe Fußnote 3.

²² In Frankreich und Deutschland dürfen Betreiber ab 2018 ausschließlich Reisebusse einsetzen, die für die Beförderung behinderter Fahrgäste geeignet sind; in Spanien und im Vereinigten Königreich gilt diese Anforderung ab 2020; Quelle: Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe (2016).

²³ Unter anderem führt das öffentliche Verkehrsunternehmen in Wallonien (Belgien), Société Régionale Wallonne du Transport, seit 2013 mithilfe örtlicher Behindertenverbände eine Prüfung der Zugänglichkeit ihrer Buslinien durch, und der Eigentümer des internationalen Busbahnhofs von Riga hat mit der Behindertenorganisation Apeirons zusammengearbeitet, um den Busbahnhof für Fahrgäste mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität uneingeschränkt zugänglich zu machen.

Fahrgastrechten darstellt, das die spezifischen Beschränkungen der Branche berücksichtigt und die erforderliche Flexibilität ermöglicht.

Die Organisationen, die die Fahrgäste vertreten (EDF und EPF), bedauerten, dass die meisten Bestimmungen in der Verordnung nur für Linienverkehrsdienste mit einer planmäßigen Wegstrecke von mindestens 250 km gelten. Dies bedeutet in der Praxis, dass die überwiegende Mehrheit der Fahrten im Linienverkehr nur den grundlegenden Bestimmungen der Verordnung unterliegt.²⁴ Die Fahrgastorganisationen kritisierten die Mitgliedstaaten auch dafür, dass sie zu viele Ausnahmen zuließen.²⁵ Sie vertraten die Ansicht, dass die Fahrgäste durch die umfangreiche Anwendung von Ausnahmen die vollständige Inanspruchnahme ihrer Rechte und die Rechtssicherheit einbüßen (besonders, da die Fahrgäste schwerlich wissen können, welche Mitgliedstaaten welche Ausnahmen anwenden).

Die Konsultationsteilnehmer waren der Ansicht, dass keine Notwendigkeit besteht, spezifische Bestimmungen der Verordnung zu ändern, dass die bestehende Verordnung jedoch durch die Betreiber besser angewandt und durch die nationalen Behörden strenger durchgesetzt werden sollte.

Würdigung durch die Kommission

Die Kommission hat keine vorsätzlichen oder schwerwiegenden Verstöße gegen die Verordnung festgestellt. Die meisten der Kommission bekannten individuellen Beschwerden betreffen die nicht erfolgte Information, Hilfeleistung oder Entschädigung bei großen Verspätungen oder Annullierungen.²⁶ Die von den nationalen Durchsetzungsstellen vorgelegten Berichte lassen vermuten, dass viele Beschwerden nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen.²⁷

Trotz des insgesamt positiven Bildes hat die Kommission folgende Faktoren ausgemacht, die einer effizienteren Anwendung der Verordnung entgegenstehen:

a) Fahrgäste und Betreiber sind sich ihrer Rechte und Pflichten nicht ausreichend bewusst

Da die Verordnung relativ neu ist, sind die Bürger noch nicht ausreichend mit ihr vertraut. Die nationalen Durchsetzungsstellen und die Interessenvertreter haben darauf hingewiesen, dass viele Betreiber die Verordnung zum Zeitpunkt der Annahme nicht kannten und dass dies in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor ein Problem ist. Daher ist es unbedingt notwendig, dass die nationalen Durchsetzungsstellen, die nationalen und europäischen Interessensverbände sowie die Kommission auch weiterhin die Fahrgäste über ihre Rechte und die Betreiber über ihre Pflichten aufklären.

²⁴ Siehe Abschnitt 2 dieses Berichts.

²⁵ Siehe Abschnitt 2 zur Anwendung von Ausnahmen durch die Mitgliedstaaten.

²⁶ In einigen Berichten der nationalen Durchsetzungsstellen werden die Gründe für die Beschwerden genannt. Darüber hinaus hat das Europe-Direct-Kontaktzentrum – ein von der Kommission finanzierter Dienst, der für Bürger und Unternehmen kostenlose Informationen über das EU-Recht bereitstellt – angegeben, dass mehr als 80 % der 99 Anfragen, die dort seit dem Inkrafttreten der Verordnung eingingen, die Fahrgastrechte bei Verspätung oder Annullierung betrafen.

²⁷ Beispielsweise Fälle von Verlust oder Diebstahl des Gepäcks von Fahrgästen oder Fälle, in denen ein Fahrgast nicht auf dem reservierten Platz sitzen konnte.

b) *Bei der Durchsetzung der Verordnung liegen einige Mitgliedstaaten zurück*

Die Mitgliedstaaten haben erst spät Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung ergriffen. Bis zum 1. März 2013, als die Verordnung in Kraft trat, hatte noch kein Mitgliedstaat alle erforderlichen nationalen Maßnahmen getroffen. Einige Mitgliedstaaten führten die erforderlichen Maßnahmen mit einer Verzögerung von zwei Jahren durch.

Die Herangehensweisen der nationalen Durchsetzungsstellen bei der Durchsetzung der Verordnung sind sehr unterschiedlich. Während einige die Fahrgäste sehr proaktiv über ihre Rechte informieren und die Anwendung der Verordnung aktiv überwachen, beschränken andere ihre Tätigkeit weitgehend auf die Bearbeitung von Beschwerden.

Des Weiteren gibt es auch erhebliche Unterschiede in Bezug auf die tatsächliche Durchsetzung der Fahrgastrechte. In einigen Mitgliedstaaten gibt es kein alternatives Streitbeilegungsverfahren,²⁸ so dass die Fahrgäste ihre Forderungen gerichtlich durchsetzen müssen; dies ist kostspielig und zeitaufwändig und hält die Fahrgäste davon ab, ihre Rechte geltend zu machen.

c) *Schwierigkeiten bei der Auslegung einiger Bestimmungen*

Einige Bestimmungen der Verordnung wurden von verschiedenen nationalen Durchsetzungsstellen und Betreibern unterschiedlich ausgelegt.

Die Interessenvertreter und die nationalen Durchsetzungsstellen stimmten überein, dass die Verordnung nicht geändert werden muss, um diese Bestimmungen zu klären, sondern dass sich die Kommission und die nationalen Durchsetzungsstellen über deren praktische Anwendung einigen sollten.

4.2 Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung der Anwendung der Verordnung

Die Kommission hat folgende Maßnahmen ergriffen, um die oben angesprochenen Probleme zu beheben:

a) *Maßnahmen zur Information über Fahrgastrechte und Betreiberpflichten*

Im Juni 2013 leitete die Kommission für alle Verkehrsträger einschließlich des Busverkehrs eine zweijährige Informationskampagne über Passagierrechte ein. Diese umfasste die Veröffentlichung von Plakaten und Broschüren, die in der gesamten EU verteilt wurden, sowie den Einsatz sozialer Medien, eine Mobiltelefon-Applikation und die Teilnahme an Tourismusbörsen.

Die Kommission veröffentlichte eine Zusammenfassung der Verordnung, die von nationalen Durchsetzungsstellen und Betreibern intensiv genutzt wird, um Fahrgäste über ihre Rechte zu informieren.

b) *Maßnahmen zur Verbesserung der Durchsetzung*

Die Kommission hat Vertragsverletzungsverfahren gegen alle Mitgliedstaaten eingeleitet, die keine nationale Durchsetzungsstelle benannt haben, die in ihren nationalen Rechtsvorschriften keine Sanktionen für Betreiber festgelegt haben, die

²⁸ Gemäß der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 63) sollten in der EU wohnhafte Verbraucher Zugang zu alternativen Streitbeilegungsverfahren für vertragliche Streitigkeiten mit in der EU niedergelassenen Unternehmen (u. a. im Verkehrssektor) haben.

gegen die Verordnung verstoßen, oder die keine Busbahnhöfe benannt haben, an denen Fahrgäste mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität angemessene Hilfeleistung erhalten können.²⁹ Bis zum Juli 2015 hatten alle Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt, und die Vertragsverletzungsverfahren wurden abgeschlossen.

Die Kommission hat jährliche Sitzungen auf EU-Ebene organisiert, auf denen sich die nationalen Durchsetzungsstellen und Interessenträger über ihre Erfahrungen bei der Anwendung der Verordnung und über bewährte Verfahren austauschen konnten.

Darüber hinaus gab die Kommission auf den jährlichen Sitzungen mit den nationalen Durchsetzungsstellen Orientierungshilfen und informierte über bewährte Verfahren, um die Zusammenarbeit zwischen nationalen Durchsetzungsstellen zu verbessern.

c) Maßnahmen zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung der Verordnung

Bei den jährlichen Sitzungen mit den nationalen Durchsetzungsstellen und den Interessenvertretern sowie in schriftlichen Mitteilungen erläuterte die Kommission die praktische Anwendung verschiedener Bestimmungen der Verordnung. Dies hat zur einheitlichen Anwendung der Bestimmungen in der gesamten EU beigetragen.³⁰

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Angesichts der beschränkten bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung der Verordnung hält die Kommission eine Änderung nicht für gerechtfertigt.

Die Interessenträger und die nationalen Durchsetzungsstellen stimmen überein, dass mehrere Hindernisse, die einer Inanspruchnahme oder der Durchsetzung der Fahrgastrechte entgegenstehen, durch eine wirksamere Anwendung der bestehenden Verordnung beseitigt werden können. Daher führt die Kommission die folgenden Maßnahmen durch bzw. spricht die folgenden Empfehlungen an Interessenträger und nationale Durchsetzungsstellen aus:

- Die Kommission veranstaltet vom Frühjahr 2016 bis Ende 2017 ihre dritte Informationskampagne über Fahrgastrechte mit Schwerpunkt auf den sozialen Medien. Sie fordert die nationalen Durchsetzungsstellen, die Branchenvertreter und die Fahrgastverbände auf, sich ihren Bemühungen anzuschließen und auf ihrer jeweiligen Ebene ähnliche Kampagnen zu initiieren.
- Die nationalen Durchsetzungsstellen werden angeregt, Kraftomnibusse und Busbahnhöfe zu kontrollieren. In diesen Kontrollen sollte u. a. geprüft werden, wie die Verordnung in der Praxis angewandt wird; außerdem sollten die Betreiber im Rahmen der Kontrollen über ihre Pflichten gemäß der Verordnung aufgeklärt werden. Des Weiteren werden die nationalen Durchsetzungsstellen angeregt, die Websites der Beförderer zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sie Informationen über Fahrgastrechte enthalten und dass die allgemeinen Vertragsbedingungen mit der Verordnung im Einklang stehen.

²⁹ Mit Gründen versehene Stellungnahmen wurden an Griechenland, Italien, Luxemburg, Österreich und Portugal übermittelt, und Aufforderungsschreiben wurden an weitere sieben Mitgliedstaaten gesandt.

³⁰ Die Kommission stellte beispielsweise klar, dass die Bestimmungen der gesamten Verordnung in Fällen, in denen die planmäßige Wegstrecke 250 km oder mehr beträgt, für alle Fahrgäste gelten, selbst wenn sie den Verkehrsdienst für eine Strecke nutzen, die weniger als 250 km beträgt.

- Mitgliedstaaten, die derzeit noch nicht über alternative Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten über Fahrgastrechte verfügen, werden angeregt, solche Streitbeilegungsverfahren im Einklang mit der Richtlinie 2013/11/EU³¹ einzurichten, damit die Fahrgäste ihre Rechte rascher und kostengünstiger geltend machen können.
- Die Kommission wird weiterhin regelmäßige Sitzungen mit den nationalen Durchsetzungsstellen und den Interessenvertretern veranstalten, um in Bezug auf die Auslegung und Anwendung der Verordnung einen Konsens zu erzielen und die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch (über Schwierigkeiten ebenso wie bewährte Verfahren) zu fördern.
- Die Kommission wird als Begleitmaterial zur Verordnung erforderlichenfalls allgemeine Leitlinien für die Auslegung der Verordnung veröffentlichen, um spezifische Bestimmungen zu erläutern (wie bereits in der Vergangenheit für andere Verkehrsträger geschehen), und/oder Dokumente zu bewährten Verfahren bei der Behandlung bestimmter Fragen bereitstellen (z. B. wie besser auf die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität eingegangen werden kann).
- Die Kommission sammelt Informationen über lokale und nationale bewährte Verfahren zur Verbesserung der Zugänglichkeit des Busverkehrs für Fahrgäste mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität. Diese wird sie den nationalen Durchsetzungsstellen und den Interessenvertretern im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen zur Verfügung stellen. Außerdem erwägt die Kommission, Informationen über bewährte Verfahren bei der Beförderung von Passagieren mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität für alle Verkehrsträger zu veröffentlichen.
- Die Kommission empfiehlt nationalen und lokalen Behörden sowie privaten Anlegern, entsprechend den Zielen der TEN-V-Verordnung³² die Anbindung von Bushaltestellen und Busbahnhöfen an andere Verkehrsträger sicherzustellen (insbesondere an den Schienenverkehr und an den Regional- bzw. Nahverkehr in städtischen Knoten) und die bestehenden Busbahnhöfe neu auszustatten oder neue, moderne Busbahnhöfe einzurichten, die auch für Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität voll zugänglich sind. Solche Maßnahmen können durch das Finanzierungsinstrument (Fazilität) „Connecting Europe“³³ mit EU-Mitteln gefördert werden, wenn der betroffene Busbahnhof in einem städtischen Knoten des TEN-V-Netzes liegt, oder mit Mitteln aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die ebenfalls zur Förderung der Entwicklung des öffentlichen Verkehrs dienen.
- Den Mitgliedstaaten, die gegenwärtig Ausnahmen von der Verordnung oder von Teilen der Verordnung gewähren,³⁴ empfiehlt die Kommission, zu prüfen, ob diese

³¹ Siehe Fußnote 28.

³² Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 1).

³³ Einzelheiten zu den Bedingungen für die Beantragung von Mitteln aus der Fazilität „Connecting Europe“ sind der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 1) und der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129) zu entnehmen.

³⁴ Siehe Abschnitt 2.

Ausnahmen angesichts der bisherigen Erfahrungen auch weiterhin beibehalten werden müssen.