

## Presse – Information

### Arbeitskreis VIII: Aktuelle Probleme bei Fahrgastrechten im Schienenersatzverkehr.

- Wer muss die Fahrgäste informieren – und in welchem Umfang?
- Wer ist gegenüber den Fahrgästen verantwortlich?
- Anwendbares Recht, Überwachung und Durchsetzung

**Leitung** **Harald Schoen**, LL.M., Leiter des Referats für Transportrecht beim Bundesministerium der Justiz, Berlin

**Referent** **Rainer Engel**, Referent Verbraucherschutz, PRO BAHN Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V., stellvertretender Vorsitzender, Detmold

**Referent** **Dr. Thomas Hilpert-Janßen**, Rechtsanwalt und Dozent sowie Fachbereichsleiter beim Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV), Köln

**Referent** **Prof. Dr. Matthias Knauff**, LL.M. Eur., Professor für Öffentliches Recht, insb. Öffentliches Wirtschaftsrecht, Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht, Jena

**Referent** **Susanne Schrader**, Juristische Referentin, Eisenbahn-Bundesamt Referat Fahrgastrechte (nationale Durchsetzungsstelle), Bonn

### ***Unfreiwillig vom Zug in den Bus: Braucht es weitergehende Regelungen für Fahrgäste des Schienenersatzverkehrs?***

Verstärkte Bautätigkeit auf deutschen Schienen – Streckensperrungen z. B. aufgrund witterungsbedingter Störungen: Der Schienenersatzverkehr erreicht eine immer stärker werdende praktische und auch rechtliche Relevanz. Bei Schienenersatzverkehr findet sich der Reisende, der sich eine Bahnfahrkarte gekauft hat, zumindest für Teilstrecken im Bus wieder.

Dies kann sowohl die Reisenden als auch die beteiligten Unternehmen vor Herausforderungen stellen. So stellt sich die Frage, auf Basis welcher Rechtsgrundlagen und von wem die Reisenden zu informieren sind und welche Ansprüche auf Seiten der Reisenden damit korrespondieren. Eine besondere Rolle hat die Durchsetzungsstelle Fahrgastrechte beim Eisenbahn-Bundesamt. Sie ist sowohl Überwachungsbehörde als auch Ansprechstelle für die Reisenden.

Die Fahrgastrechte für Bahnreisende sind im europäischen und im nationalen Recht geregelt. Angeknüpft wird an den Beförderungsvertrag mit dem Eisenbahnverkehrsunternehmen für die Schienenbeförderung. Gelten diese Regelungen auch, wenn der Reisende dann im Bus sitzt? Wie verhalten sich Fahrgastrechte für Busreisende zu den Regelungen für den Schienenverkehr?

Der Arbeitskreis wird sich der Frage widmen, ob die geltende Rechtslage der Problemlage gerecht wird und wo sich Lücken zeigen. Hierbei werden die unterschiedlichen Perspektiven der Fahrgäste, der Unternehmen und auch der Überwachungsbehörde in die Betrachtung einbezogen.

## Arbeitskreis VIII

### Kurzfassung des Referats

Schiens-Ersatzverkehr: Problem für Fahrgäste und Unternehmen

#### Rainer Engel

Fahrgastverband PRO BAHN Nordrhein-Westfalen e.V., stellvertretender Vorsitzender

---

Die wachsende Bedeutung des Schienenersatzverkehrs lässt die Probleme deutlich werden, denen Fahrgäste wie Verkehrsunternehmen in der Praxis ausgesetzt sind, wenn das Eisenbahnnetz nicht zur Verfügung steht und Busse den Eisenbahnverkehr ersetzen müssen. Mangelhafte Information und mangelhafte Qualität in jeder Hinsicht sind Standard: Schlechte Beschilderung der Wege und der Fahrzeuge, schlechte Wegeleitung im Bahnhof und bis zum Bus vor dem Bahnhof, mangelhafte Beleuchtung, fehlender Schutz vor der Witterung, oft fehlende Barrierefreiheit, gefährliche Wege im öffentlichen Straßenraum, die Fahrgäste in der Regel unter Zeitdruck bewältigen müssen.

Anders als im Flugverkehr verfügen Verkehrsunternehmen auf großen Bahnhöfen selten, auf kleineren Bahnhöfen nie über eigenes Personal für Serviceleistungen. Um ihren Informationspflichten genügen zu können, müssen Verkehrsunternehmen die Dienste und Mitarbeit der Betreiber der Infrastruktur, insbesondere in und vor den Bahnhöfen, in Anspruch nehmen, oft auch Erlaubnisse von den Betreibern von öffentlichen Straßen und Plätzen. Die sind gegenüber den Fahrgästen zu nichts verpflichtet und können aufgrund ihrer Rechts- oder Monopolstellung Bedingungen durchsetzen, die es den Verkehrsunternehmen schwer bis unmöglich machen, Verbesserungen durchzusetzen. Auch für die Verbesserung der Qualität sind Verkehrsunternehmen auf den guten Willen der Betreiber der Infrastruktur angewiesen. Die zunehmende Bautätigkeit auf den Strecken der Deutschen Bahn führt zu immer späterer Information der Verkehrsunternehmen, sodass diese mit der Organisation des Ersatzverkehrs überfordert sind und öffentlich protestieren.

Besser geplanter Vorzeige-Ersatzverkehr bei großen Sperrmaßnahmen wie etwa für die Generalsanierung der Riedbahn täuscht über die desolate Lage von Fahrgästen wie Verkehrsunternehmen bei Sperrungen in den Regionen und bei akuten Störungen des Bahnverkehrs hinweg. Er birgt aber, das Bewusstsein für die Probleme zu schärfen.

Aus Sicht der Fahrgäste sind bessere und klarere Fahrgastrechte sinnvoll und wünschenswert. Was von den Verkehrsunternehmen gefordert wird, müssen diese aber auch leisten können. Die Diskussion über Fahrgastrechte darf daher nicht dabei stehen bleiben, nur Pflichten der Verkehrsunternehmen zu schaffen. Fahrgastrechte haben den Niedergang der Qualität des deutschen Schienennetzes nicht aufhalten können. Auch über die Rahmenbedingungen, unter denen die Verkehrsunternehmen haften sollen, muss daher diskutiert werden.

## Arbeitskreis VIII

### Kurzfassung des Referats

Fahrgastrechte im Schienenersatzverkehr aus Unternehmensperspektive

#### Dr. Thomas Hilpert-Janßen

Rechtsanwalt, VDV, Köln

---

Schienenersatzverkehr (SEV) ist immer nur eine Behelfslösung. Denn die Bahnfahrt ist aus Sicht von Fahrgästen und Unternehmen das eigentlich gewollte Transportmittel. Dies führt zu Herausforderungen für beide Seiten.

Grundproblem ist, dass die Führung des SEV auf der Straße meist nicht der der Bahnlinie entspricht und der SEV im übrigen Straßenverkehr mitschwimmt. Dies bedingt strukturell bereits, dass der SEV langsamer als die Eisenbahn ist. Hinzu kommen fehlende ÖPNV-Beschleunigungen auf der Straße, das Fehlen geeigneter Haltestellen an den Bahnhöfen, zu wenige Abstell- und Warteflächen für die Busse und von der Straße zugängliche Flächen für mobile Fahrertoiletten sowie in immer stärkerem Maße die Herausforderung, Fahrpersonal mit Strecken- und Sprachkenntnissen für die Busse zu finden. Diese Schwierigkeiten stoßen dabei auf die verstärkt notwendigen Sanierungen beim Eisenbahnnetz und damit verbunden dem gestiegenen Bedarf an SEV-Leistungen.

Aber auch das Verhalten von Fahrgästen kann Schwierigkeiten bereiten. So beklagen sich manche Fahrgäste über fehlende Informationen, tragen aber Kopfhörer, Ohrstöpsel oder telefonieren mit dem Handy, während Durchsagen erfolgen oder sie ihre Aufmerksamkeit auf Markierungen und Schilder hätten richten sollen.

Die rechtlichen Themen im Zusammenhang von Fahrgastrechten und SEV sind hierbei z. B., ob die Fahrgastrechte des Busverkehrs oder des Bahnverkehrs Anwendung finden. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass SEV sowohl für Straßenbahn- als auch Eisenbahnverkehre möglich ist.

Die Lösung der Probleme kann folglich nur darin liegen, dass wir dem Bau, Ausbau und Erhalt der Schieneninfrastruktur stärkeres Gewicht geben. Ferner müssen alle Beteiligten dazu beitragen, dass dem SEV eine stärkere Beachtung für das Gesamtsystem Eisenbahn und ÖPNV gegeben wird.

## Arbeitskreis VIII

### Kurzfassung des Referats

Schienerersatzverkehr und Fahrgastrechte: Rechtsrahmen

#### **Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.**

Professor für Öffentliches Recht, insb. Öffentliches Wirtschaftsrecht, Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht, Jena

- 
- (1) Schienerersatzverkehre sind i.d.R. Busverkehrsleistungen, die eine nicht mögliche Eisenbahnverkehrsleistung ersetzen. Die können planmäßig oder unplanmäßig zum Einsatz kommen.
  - (2) Fahrgastrechte im Schienerersatzverkehr werden von den einschlägigen Verordnungen (EU) 2021/782 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr und (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr nicht explizit ausgestaltet. Auch das nationale Recht enthält keine spezifischen Regelungen.
  - (3) Unplanmäßige Schienerersatzverkehre sind als Hilfeleistungen i.S.d. Verordnung (EU) 2021/782 zu qualifizieren und unterfallen daher deren Regelungsregime.
  - (4) Planmäßige Schienerersatzverkehre lassen sich dagegen nicht als Verkehrsleistungen mit der Eisenbahn ansehen. Dem steht – zumindest bei einer wortlautorientierten Auslegung – der technologiespezifische Regelungsansatz der Verordnung (EU) 2021/782 entgegen. Für sie gilt daher der geringere Schutzstandard der Verordnung (EU) Nr. 181/2011.
  - (5) Auf Grundlage des Vorschlags der EU-Kommission für eine Verordnung über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen (COM/2023/752 final) könnten die bestehenden Schutzlücken teilweise abgebaut werden, wenngleich auch dieser Vorschlag Schienerersatzverkehre nicht ausdrücklich thematisiert.

**Kurzfassung des Referats**

Schienerersatzverkehr aus Sicht der Nationalen Durchsetzungsstelle Fahrgastrechte

**Susanne Schrader**

Juristische Referentin, Eisenbahn-Bundesamt, Referat Fahrgastrechte (Nationale Durchsetzungsstelle), Bonn

---

Die Nationale Durchsetzungsstelle Fahrgastrechte beim Eisenbahn-Bundesamt ist für die Durchsetzung der europäischen Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr nach der Verordnung (EU) 2021/782 zuständig. Verpflichtete nach der EU-Verordnung sind typischerweise die „Eisenbahnunternehmen“, nach deutscher Terminologie die Eisenbahnverkehrsunternehmen. Aufgrund von Störungen im Eisenbahnbetrieb findet die Reise im Zug für den Fahrgast jedoch manchmal im Bus statt. Dieser Fall der Ersatzbeförderung tritt seit einigen Jahren deutlich häufiger auf als in der Vergangenheit. Er gewinnt mit den seitens der Deutschen Bahn im Juli 2024 begonnenen und bis 2030 geplanten Generalsanierungen von 41 Hochleistungskorridoren der Schienenwege weitere praktische Bedeutung.

Damit die Weiterbeförderung mit Schienenersatzverkehr gelingt, muss das Eisenbahnunternehmen verschiedene Maßnahmen ergreifen. So ist ein Ersatzverkehr einzurichten und der Fahrgast hierüber zu informieren. Es bedarf einer Wegeleitung, damit der Weg zur Haltestelle des Ersatzbusses gefunden wird. Nach der Verordnung (EU) 2021/782 gehört zu den Fahrgastrechten auch das Erhalten von Informationen während der Fahrt. Das Eisenbahnunternehmen hat u. a. über den nächsten Haltebahnhof sowie Verspätungen zu unterrichten. Fraglich ist, wem diese Pflichten während der Busbeförderung obliegen. Ist hier das die Busfahrt ausführende Busunternehmen verpflichtet oder bleibt es bei der Verpflichtung des beauftragenden Eisenbahnunternehmens? Welches Recht findet Anwendung: Wird dieser Sachverhalt weiterhin von der Verordnung (EU) 2021/782 erfasst oder findet für die Busfahrt ein Wechsel in die Verordnung (EU) 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr statt?

Das Referat legt die Lösungsansätze der Nationalen Durchsetzungsstelle dar und erläutert die in der Praxis auftretenden Schwierigkeiten. Ausblickend wird eine gesetzgeberische Klarstellung für sinnvoll erachtet, da es an Detailregelungen zum Schienenersatzverkehr mangelt.