

Liebe Leserinnen und Leser!

Zum 40. Deutschen Verkehrsgerichtstag

Aus Anlass des 40. Deutschen Verkehrsgerichtstags legen wir diesen Sonderdruck vor.

Der Deutsche Verkehrsgerichtstag, der jährlich in Goslar stattfindet, hat in der Fachwelt einen guten Ruf. In die breite Öffentlichkeit gelangt die Arbeit des Verkehrsgerichtstags aber nur mit Themen des Autoverkehrs. Dieser Eindruck spiegelt nicht die Bandbreite der Arbeit der traditionsreichen Tagung wider.

Viele Impulse zur Weiterentwicklung des Rechts des motorisierten Straßen-, Luft- und Seeverkehrs sind von den Empfehlungen des Deutschen Verkehrsgerichtstags ausgegangen. Allerdings sind die Wirtschaftskreise – industrielle Nutzer, Verkehrsunternehmen und Hersteller von Fahrzeugen – bei der Bestimmung der Themen bisher beherrschend gewesen. Der „gemeine Bürger“ als Verkehrsteilnehmer – ob zu Fuß, auf dem Rad oder als Fahrgast – kommt praktisch nicht zur Sprache, und wenn, dann nur als Opfer des Autoverkehrs.

Insoweit ist es bemerkenswert, dass sich der 40. Deutsche Verkehrsgerichtstag nun im Rahmen der Erörterung der „Perspektiven der Bahn“ erstmals mit dem Verkehrsträger Schiene befasst – und dies auch gleich aus der Sicht der Verbraucher.

Lotterielos Fahrkarte

Das war der Titel eines Artikels in der PRO BAHN Zeitung vom Februar 1996. Dass dieser Artikel derjenige wurde, der über Jahre hinweg am häufigsten von Journalisten der Tages- und Wochenzeitungen, aus Rundfunk und Fernsehen nachgefragt, gelesen und weiterverarbeitet wurde, damit hatten wir nicht gerechnet. Doch es zeigte uns, wie groß das Informationsdefizit ist.

Alle fahren mit, viele haben Probleme und ärgern sich, aber niemand weiß so richtig Bescheid über die Rechte der Fahrgäste. Dieser Tatbestand hat sich bis heute nicht geändert – auch im neunten Jahr nach der Privatisierung der Staatsbahn. Deshalb ist PRO BAHN dankbar dafür, dass sich der 40. Deutsche Verkehrsgerichtstag der Schiene annimmt.

Die Abgründe des Verbraucherrechts

Die Beschäftigung mit dem Recht der Fahrgäste führt in Abgründe, die so bisher nirgends zu lesen sind. Das war auch für uns, die wir täglich Lobbyarbeit für die Fahrgäste leisten, überraschend und erschütternd. Wer hört, dass das Kriegsrecht aus dem Jahre 1938 unverändert fortgilt, dass Ermächtigungsgrundlagen die für gültig gehaltenen Verordnungen gar nicht rechtfertigen, kann das leicht für eine so ungeheuerliche Botschaft halten, dass sie einfach nicht wahr sein kann.

Doch mit dem Zweifel an der Richtigkeit der Gesetze hat schon so manche Reform begonnen. Gerade im Verbraucherrecht haben mutige Zweifler – Verbraucher, Anwälte, Richter – immer wieder die Rechtsentwicklung angestoßen und bewegt. Immer wieder haben sie dafür gesorgt, dass aufgedeckt wurde, wo Gesetze ungerecht waren oder höherrangiges Recht nicht beachtet wurde.

So legen wir diese Schrift vor in dem Wissen, dass ein Vortrag, eine Resolution nicht reicht, um verkrustete Gesetze aufzubrechen. Wir verbinden damit aber die Hoffnung, dass der Blick geschärft wird für alle diejenigen, die tagtäglich am Bahnsteig, an der Haltestelle warten und die sich ungerecht behandelt fühlen, wenn sie unverrichteter Dinge wieder gehen müssen, weil Zug oder Bus das Versprechen nicht einhalten, pünktlich zu sein.

Ihre PRO BAHN-Redaktion

Der Autor: Rainer Engel, Jahrgang 1949, hat Rechtswissenschaften studiert und ist als Richter an einem Amtsgericht seit über 25 Jahren mit Zivilprozessen befasst. Seit 1994 gehört er zum Bundesvorstand des Fahrgastverbandes PRO BAHN e. V. und leitet als ehrenamtlicher Chefredakteur diese Verbandszeitschrift.

Titelbild: Voller Vertrauen auf den Fahrplan kommen die Fahrgäste auf den Bahnsteig. Doch oft genug wird das Vertrauen enttäuscht. Das bürgerliche Recht schützt das Vertrauen in Zusagen und Verträge. Wann gilt es auch für Fahrgäste?

Foto: Engel

derFahrgast PRO BAHN ZEITUNG

Herausgeber und Verlag:
PRO BAHN e.V. Bundesverband,
Schwanthalerstraße 74, 80 336 München,
Tel. 0 89/54 45 62 13, Fax 0 89/54 45 62 14
Internet: www.pro-bahn.de

Redaktion:
PRO BAHN, Gretchenstraße 26,
32756 Detmold,
Tel. 0 52 31/30 01 12, Fax 0 52 31/3 23 61,
E-Mail: pbz@pro-bahn.de
Internet: www.pro-bahn.de/pbz
V.i.S.d.P.: Rainer Engel, Detmold

Gestaltung:
Steuer Grafik Design, Königsberger Straße 6,
76532 Baden-Baden, Tel. u. Fax 0 72 21/5 31 63,
E-Mail: birgit.steuer@real-vision.de

Lektorat:
Text+Design Jutta Cram, Bismarckstraße 52,
86391 Stadtbergen, Tel. 08 21/4 33 95-73,
Fax -74, Internet: www.textplusdesign.de

Copyright:
2002 PRO BAHN e.V. Bundesverband,
München.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck – auch auszugsweise nur mit schriftlicher Genehmigung des Verlages.

Der Reformbedarf im Überblick

	heutige Rechtslage	Forderungen von PRO BAHN
➔ Rechtsgrundlagen		
für Eisenbahnen, Straßenbahnen und Busse	unterschiedlich	einheitlich
Rechtsnorm	Verordnungen	Gesetz
erlassen von	Verkehrsminister	Bundestag und Bundesrat
Standort	Verwaltungsrecht	Bürgerliches Gesetzbuch
Bedeutung des Fahrplans	Fahrpläne sind unverbindlich, sie können jederzeit geändert werden	Fahrpläne sind verbindliche Vertragsgrundlage
➔ Tarif und Allgemeine Geschäftsbedingungen		
Zugänglichkeit	in „Amtsblättern“ und durch Einsichtnahme in der Verkaufsstelle	im Internet
Entgelt	schriftlich nur gegen Entgelt	im Internet kostenfrei für jedermann
Sprache	Amtsdeutsch	verständlich
Form	wie Gesetzblätter, für Laien unlesbar	in vollständig lesbarer Form
Verbindlichkeit von Prospekten und Aushängen	es gilt der Tarif. Prospekte und Aushänge sind unverbindlich	es gilt der Prospekt, wenn er günstiger ist als der Tarif
➔ Inhaltskontrolle der Tarife		
durch Genehmigungsbehörde	praktisch nein	ja – oder Verbandsklage trotz Genehmigung zulässig
durch Gericht	weitgehend ausgeschlossen	Verbandsklage wie bei allen AGB
➔ Haftung für mangelhafte Leistung		
Haftung für versprochene Leistung (ohne Verschulden)	im Ergebnis nein	ja
Nachleistung (Weiterbeförderung)	ja, aber nur mit fahrplanmäßigen Zügen, sonst nur Kulanz	ja
Selbstvornahme (Fahrgast nimmt anderes Verkehrsmittel)	ausgeschlossen	zulässig wie im Reiserecht
Rücktritt (Rückgabe des Fahrscheins vor oder nach Reiseantritt)	nach EVO ausgeschlossen, nach Tarif fallweise gegen Entgelt zulässig	ja, bei voller Rückzahlung des Reisepreises
Minderung (Rückzahlung eines Teils des Preises)	ausgeschlossen	zulässig wie im Reiserecht
weitergehender Schadensersatz	ausgeschlossen	Übernachtung, Taxi und weitere Schäden bis zu einer Höchstgrenze, die vom Reisepreis abhängig ist, ohne Entlastungsmöglichkeit des Unternehmens
Schadensersatz bei Verschulden	ausgeschlossen	für weitergehende Schäden differenzierte Regelung erforderlich
➔ Haftung für Reiseketten		
Haftung für durchgehende Fahrausweise	nur durch das jeweilige Transportunternehmen	durch den, der den Fahrschein im eigenen Namen ausstellt
Haftung für Anschlüsse ohne durchgehenden Fahrausweis	nein	ja, bei durchgehender Reisekette

Reform überfällig:

Fahrgäste ohne Rechte

Nirgends ist der Verbraucherschutz so mangelhaft

> In keinem anderen Bereich des täglichen Verbraucherrechts lebt der Geist des obrigkeitlichen Staates so fort wie im Recht der Fahrgäste. In keinem anderen Rechtsbereich, in dem sich mächtige Unternehmen auf der einen Seite und der Verbraucher auf der anderen Seite täglich gegenüberstehen, ist der Rechtsschutz so schlecht. In keinem anderen Bereich ist der Staat selbst in solchem Ausmaß Unternehmer wie im öffentlichen Verkehr. Eine Reform dieses Rechtsgebiets und eine Stärkung der Rechte der Verbraucher ist überfällig.

Ahnungslose Juristen

Wie sehen die Rechte der Fahrgäste aus? Die meisten Juristen sind ratlos, wenn sie auf diese Frage eine Antwort geben sollen. In ihrer Ausbildung kommt der öffentliche Verkehr so gut wie nicht vor.

Das Handwerkszeug des Ziviljuristen versagt. Weder das Allgemeine Eisenbahn-Gesetz (AEG) noch die Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) finden sich im „Schönfelder“, der Standard-Gesetzessammlung des Ziviljuristen. Auch das Personenbeförderungsgesetz und die dazu erlassene Verordnung sind dort nicht zu finden. Das Bürgerliche Gesetzbuch schweigt, die Kommentare zum BGB enthalten kaum brauchbare Hinweise. Im Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen steht nur, das es nicht gelte. Spezielle Kommentare finden sich allenfalls in sehr großen Bibliotheken und sind selten aktuell. Außerdem sind sie meist von Mitarbeitern der Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe geschrieben. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Vertragshaftungsrecht beschränkt sich weitgehend auf Personen- und Sachschäden. Eine umfassende, aber nicht erschöpfende Darstellung ist erstmals im letzten Jahr erschienen (Tavakoli, Die Haftung der Eisenbahn, Baden-Baden 2001).

Die wichtigste deutsche Rechtsprechungs-Datenbank „Juris“ nennt zur Eisenbahnverkehrsordnung zwar rund einhundert Fundstellen, aber fast alle beschäftigen sich mit Gütertransport oder Gepäck. Zu § 17 EVO, dem wichtigsten Haftungsausschluss, finden sich ganze drei Gerichtsurteile aus genau zwei Verfahren. Einige andere amtsgerichtliche Urteile befassen sich mit anderen Bestimmungen der EVO und halten sie meist für unwirksam. Doch eine spürbare Fortbildung des Rechts der Fahrgäste hat nicht stattgefunden.

Erst jetzt: effektiverer Rechtsschutz

Rechtsstreitigkeiten aus den Geschäften des täglichen Lebens, bei denen es um geringe Beträge geht, spielen in der gerichtlichen Praxis kaum eine Rolle. Das gilt auch für die Rechtsfolgen aus Beförderungsverträgen. Im öffentlichen Nahverkehr wird dafür nur Kleingeld ausgegeben und gegen mangelhafte Leistungen stimmen die Bürger mit der Fahrkarte oder den Füßen ab. Ernsthafte Forderungen, bei denen einem Verkehrsunternehmen wirklich ein Prozess droht, werden im Wege der Kulanz erledigt. Gerichtsentscheidungen zur Geltung der Eisenbahnverkehrsordnung und zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen im Bereich des Personenbeförderungsgesetzes haben daher Seltenheitswert.

Erst seitdem Flugreisen für breite Kreise der Bevölkerung erschwinglich geworden sind und die Eisenbahn dafür wirbt, mit dem Zug zum Flughafen zu fahren, kommen die ersten ernst zu nehmenden Streitigkeiten: Den Verlust einer Flugreise oder eines ganzen Urlaubs wegen eines verspäteten Zuges nimmt man nicht so ohne weiteres hin. Bisher scheiterte die Rechtsfortbildung an der fehlenden Möglichkeit, Grundsatzentscheidungen herbeizuführen. Bis zum Betrag von 1.500 DM war das Amtsgericht erste und letzte Instanz und dem Amtsrichter fehlt nicht nur Erfahrung, sondern auch jegliche Literatur zu den entlegenen Gesetzen und Verordnungen. Erst seit dem 1.1.2002 wird die Berufungssumme auf 600 Euro gesenkt und zur Rechtsfortbildung können Berufungen auch bei geringeren Streitwerten zugelassen werden. Der Druck auf eine gesetzliche Regelung wird sich verstärken, wenn die Gerichte



entdecken, dass die jetzigen Rechtsgrundlagen nicht tragfähig sind.

In der Eisenbahn: völlig rechtlos

Nach bürgerlichem Recht ist der Beförderungsvertrag ein Werkvertrag, denn der Fahrgast will nicht nur durch die Gegend gefahren werden, sondern sein Ziel erreichen. Daher hätte der Fahrgast den Fahrpreis erst nach ordnungsgemäßer Leistung zu zahlen. Bei nicht ordnungsgemäßer Leistung hätte er ein Recht auf Nacherfüllung, Minderung, Rücktritt und Schadensersatz. Außerdem wäre der Fahrplan Grundlage des Vertrags, für dessen Einhaltung der Unternehmer einzustehen hätte.

Bei der Eisenbahn ist alles anders: Der Fahrgast hat den Fahrpreis vorher zu bezahlen, aber „Verspätung oder Ausfall eines Zuges begründen keinen Anspruch auf Entschädigung“. Die Erstattung von Fahrgeld ist ausgeschlossen, selbst dann, wenn die verspätete Fahrt sinnlos ist, und auch ein Schadensersatzanspruch ist ausgeschlossen. Kurzum: Der Reisende ist rechtlos, die Eisenbahn kann sich jede Art schlechter Leistung sanktionslos erlauben.

Von der Rechtsdogmatik nicht abschließend gelöst ist auch die Frage, wann überhaupt ein relevantes Vertragsverhältnis entsteht, aus dem Leistungsansprüche hergeleitet werden können. Dafür gibt es bisher kein Bedürfnis, weil ohnehin alle Rechte des Fahrgastes ausgeschlossen sind. Die Verkehrsunternehmen legen in ihren Bedingungen immer Wert darauf, das ein Beförderungsvertrag erst mit dem Betreten des Fahrzeugs zustande kommt. Mit dem Kauf einer Fahrkarte erwirbt der Fahrgast ausschließlich das Recht mitzufahren, falls zufällig ein Zug oder Bus vorbeikommen sollte. Die Rechtslage lässt sich prägnant so beschreiben: Eine Fahrkarte ist ein Lotterielos zur Teilnahme an dem Gewinnspiel: „Kommt der Zug oder nicht?“

In Bahnen und Bussen: fast rechtlos

Für die Benutzer des öffentlichen Verkehrs außerhalb der Eisenbahnen ist die Haftung nur geringfügig günstiger als bei den Eisenbahnen. Die Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen im Straßen-, O-Bus- und

Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen schließt die Haftung nicht aus, wenn den Unternehmer ein Verschulden trifft. Aber nicht nur für schuldlose Nichteinhaltung des Fahrplans ist die Haftung ausgeschlossen, sondern auch für organisatorische Fehlleistungen:

So bestimmt § 16 der Verordnung: „Abweichungen von Fahrplänen durch Verkehrsbehinderungen, Betriebsstörungen oder -unterbrechungen sowie Platzmangel begründen keine Ersatzansprüche; insoweit wird auch keine Gewähr für das Einhalten von Anschlüssen übernommen.“ Mit welchem Recht darf der Unternehmer für eine schlechte, weil nicht zeitgerechte Leistung den vollen Preis kassieren? Warum ist eine Haftung des Unternehmens für Fahrpläne ausgeschlossen, auch wenn vorhersehbar ist, dass jeden Morgen an derselben Stelle Stau ist?

Rechtlos gestellt wird der Fahrgast auch, wenn der Fahrschein falsch ausgestellt wurde. Dazu bestimmt § 6 Abs. 7: „Beanstandungen des Fahrausweises sind sofort vorzubringen. Spätere Beanstandungen werden nicht berücksichtigt.“

Was ist mit Beschwerden, die der Fahrkartenverkäufer nicht anerkennt? Wo soll man sich „sofort“ beschweren, wenn der Fahrschein von einem Automaten verkauft worden ist und weit und breit kein lebender Mitarbeiter des Verkehrsunternehmens zu sehen ist? Dem Fahrgast wird der Beweis, dass der Fahrschein falsch ausgestellt ist, vollständig abgeschnitten, obwohl er die Beweislast dafür trägt.

Publizität und Warenkennzeichnung

Auch um Publizität und Warenkennzeichnung ist es schlecht bestellt. Fahrscheine sind oft unverständlich, außerdem informieren sie den Fahrgast erst nach dem Kauf. Alles, was der Fahrgast vor dem Erwerb eines Fahrscheins erfährt, ist unverbindlich. Fahrpläne und Auskünfte sind ohne Gewähr, Tarifprospekte mit klein gedruckten Zusätzen versehen wie: „Preisänderungen vorbehalten“ oder: „Für Druckfehler wird keine Haftung übernommen“. Auf Fahrscheinen stehen Hinweise auf Tarife, die dem Fahrgast unbekannt sind.

Der Begriff „Deutscher Eisenbahn-Personen- und Gepäcktarif“ täuscht eine Amtlichkeit vor, die dieser Tarif seit der

Bahnreform nicht mehr hat. Der Gesetzgeber beschränkt sich darauf, die Verkehrsunternehmen zu verpflichten, die Tarife „in Verkaufsstellen zur Einsicht bereitzuhalten.“ Die DB AG informiert im Internet über alles Mögliche – nur nicht über die geltenden Tarifbestimmungen. Dank der Initiative eines Zugbegleiters findet man sie dennoch: unter www.dpt-online.de – natürlich ohne Gewähr für die Richtigkeit.

§ 12 Abs. 6 Satz 1 AEG bestimmt lapidar, dass Tarife bekannt zu machen sind, sagt aber nicht, wo und wie. Veröffentlicht werden die Tarife der Eisenbahnen im „Tarif- und Verkehrsanzeiger“, der aussieht wie ein Amtsblatt. Tatsächlich handelt es sich aber um eine private Hauszeitschrift einer Firma, deren Inhalt keine Behörde kontrolliert. Nicht wesentlich anders sieht es bei den Tarifen des übrigen öffentlichen Verkehrs aus. Sie werden in Tageszeitungen und amtlichen Bekanntmachungsblättern veröffentlicht. Diese Tarife werden zum Inhalt des Vertrags, ohne dass sie dem Fahrgast vor dem Verkauf des Fahrscheins bekannt zu machen sind. Auch in der Schuldrechtsreform ist diese Vorschrift mit § 305a n. F. BGB übernommen worden. Nirgends sonst wird der Bürger über seine Rechte so schlecht informiert wie im öffentlichen Verkehr.

Ein Feigenblatt: die EVO-Novelle

In einem Protokoll vom 3. Juni 1999 betreffend die Änderung des Übereinkommens über den Internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 9. Mai 1980 ist bei Ausfall, Verspätung und Anschlussversäumnis als Schadensersatz die Erstattung der Übernachtungskosten vorgesehen, wenn die Reise nicht am selben Tag fortgesetzt werden kann oder dies unzumutbar ist. Diese Bestimmung soll nun auch im nationalen Recht umgesetzt werden, wie aus einer Auskunft der Bundesregierung hervorgeht (Bundestagsdrucksache 14/674, abgedruckt in der PRO BAHN Zeitung 4/2001, Seite 23 ff.).

Doch diese „Verbesserung“ des Verbraucherschutzes ist geradezu lächerlich gering: Der Anspruch auf eine Übernachtung ist ausgeschlossen, wenn die Eisenbahn kein Verschulden trifft, und das ist häufig der Fall.

Der Fahrgast bleibt verpflichtet, auch dann den vollen Fahrpreis zu zahlen, wenn die Beförderung infolge einer Verspätung mangelhaft ist. In keinem anderen Rechtsbereich muss der Verbraucher für eine mangelhafte Leistung den vollen Preis bezahlen oder die mangelhafte Ware gegen seinen Willen annehmen.

So soll § 17 EVO nach dem Referentenentwurf der Bundesregierung lauten:

„Die Eisenbahn haftet dem Reisenden für den Schaden, der dadurch entsteht, dass die Reise wegen Ausfall, Verspätung oder Versäumnis eines Anschlusses nicht an selben Tag fortgesetzt werden kann oder dass unter den gegebenen Umständen eine Fortsetzung am selben Tag nicht zumutbar ist. Der Schadensersatz umfasst die dem Reisenden im Zusammenhang mit der Übernachtung und die mit der Benachrichtigung der ihn erwartenden Personen entstehenden angemessenen Kosten. Die Eisenbahn ist von dieser Haftung befreit, wenn der Ausfall, die Verspätung oder das Anschlussversäumnis auf eine der folgenden Ursachen zurückzuführen ist:

1. außerhalb des Eisenbahnbetriebes liegende Umstände, die von dem Beförderer trotz Anwendung der nach Lage des Falles gebotenen Sorgfalt nicht vermieden und deren Folgen er nicht abwenden konnte,
2. Verschulden des Reisenden oder
3. Verhalten eines Dritten, das der Beförderer trotz Anwendung der nach Lage des Falles gebotenen Sorgfalt nicht vermeiden und deren Folgen er nicht abwenden konnte.“

Nationales und internationales Recht

Schnell hat das Verkehrsministerium das Argument zur Hand, dass das deutsche Recht in internationale Verträge eingebunden sei. Aber internationale Verträge enthalten nur den kleinsten gemeinsamen Nenner und bei ihrer



Entstehung diktieren immer noch die Interessen von Staatsbahnen den Kompromiss. Die Verträge hindern nicht daran, das Verbraucherrecht national zu verbessern. Mit dem Recht des Reisevertrags hat der Gesetzgeber es getan. Nur wenn der Reiseunternehmer wegen internationaler Verträge gehindert ist, gegenüber Verkehrsunternehmen Rückgriff zu nehmen, kann sich der Reiseveranstalter auf diesen Haftungsausschluss berufen (§ 651h Abs. 2 BGB). Aber diese internationalen Verträge haben den Gesetzgeber nicht gehindert, das Reiserecht neu zu gestalten.

Druck aus Europa?

Während Deutschland im Verbraucherrecht eine führende Rolle gespielt hat, muss wohl im Bereich des Rechts des öffentlichen Verkehrs der Druck aus Europa kommen.

Die geltenden Bestimmungen des deutschen Rechts verstoßen gegen die EG-Richtlinie 93/13/EWG (EU-Richtlinie) über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (Staudinger NJW 1999 S. 3664 ff.).

Aber darauf ist die Bundesregierung noch im Juli 2001 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit keinem Wort eingegangen (Bundestagsdrucksache 14/6743). Die Bundesregierung ist nicht bereit, den Verbraucherschutz im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu verbessern, es sei denn, sie wird dazu durch internationale Vereinbarungen oder durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs gezwungen.

Dafür gibt es einen nahe liegenden Grund: Anspruchsgegner und wirtschaftlich betroffen ist bis jetzt ausschließlich die Deutsche Bahn AG. Dieses Unternehmen befindet sich zu 100 Prozent im Staatsbesitz und zu seiner Finanzierung trägt der Staatshaushalt große Summen bei. Von der DB ist zu hören: „Wenn wir Schadensersatz leisten müssten, dann könnten wir dichtmachen.“

Die DB AG wimmelt und wehrt alle Ansprüche ab, nur sehr hartnäckigen und sehr geschickten Anwälten gelingt es, sie zu einem Vergleichsabschluss zu zwingen.

Kulanz statt Recht?

DB-Vorstandsvorsitzender Hartmut Mehdorn hat – wie aus einem Interview im „Stern“ vom 23.8.2001 hervorgeht – einer erweiterten Haftung eine Absage erteilt und verweist auf die umfangreichen Kulanzleistungen der DB AG. In der Tat mildert die DB AG manchen Schadensfall durch Kulanzleistungen, doch wenn es ernst wird – wie beim Verlust von Flugreisen –, lässt sie sich verklagen. Auch sehen die geltenden Tarife der DB AG für Verspätungsfälle weitergehende Leistungen vor, als es die Eisenbahnverkehrsordnung vorschreibt. Doch die Doppelbödigkeit der Leistungsversprechen zeigt sich an dem Umgang der DB AG mit Verspätungsstatistiken. Ein Zug ist nur verspätet, wenn er am Ziel nicht weniger als fünf Minuten zu spät ankommt. Was unterwegs geschieht, ist unbedeutend. Die Stiftung Warentest hat im Juni 2001 hingegen ermittelt, dass – bezogen auf ihren Test – ein Viertel der Anschlüsse bei den Regionalzügen nicht erreicht wird (test 9/2001, S. 69 ff.). Seither macht die DB AG das Bedürfnis ihrer Fahrgäste nach Pünktlichkeit mit Werbespots im Fernsehen lächerlich: Die fehlende Haftung führt zum Selbstbetrug.

Freiwillige Leistungen können einen gesetzlichen Rahmen nicht ersetzen.

1. Kulanzleistungen erhält nur, wer als Bittsteller auftritt und dabei eine gewisse Hartnäckigkeit an den Tag legt. Die meisten Verbraucher lassen sich abwimmeln oder reagieren damit, dass sie künftig ein anderes Verkehrsmittel wählen. Kulanz ist daher kein Anreiz zu einer besseren Leistung.
2. Das Wissen um die Rechtlosigkeit der Verbraucher führt dazu, dass im Wege der Kulanz nur scheinbar großzügig verfahren wird. Wer ernsthaft Rechte anmeldet, wird unter Zuhilfenahme des geltenden Rechts darüber belehrt, dass ihm nichts zustehe.
3. Wettbewerber der DB AG können durch Verweigerung der Kulanz Wettbewerbsvorteile erlangen. Ein rechtlicher Rahmen sollte daher schon im Eigeninteresse jedes ehrlichen Anbieters liegen.

Rechtsgrundlagen:

Nazirecht, Gesetzeslücken, Sprachverdrehung

Der gegenwärtige Rechtszustand ist erschreckend

> Das geltende Recht für den Beförderungsvertrag ist nicht nur ungerecht, sondern in seiner Qualität erschreckend: Unverändert geltendes Nazi-Kriegsrecht, gesetzeswidrige Verordnungen und solche ohne Ermächtigungsgrundlage sowie sprachliche Perversionen prägen ein Rechtsgebäude, das nicht von Juristen, sondern von den Ministerien und Verkehrsunternehmen beherrscht wird.

Recht ohne parlamentarische Legitimation

Es entspricht der Tradition, dass das bürgerliche Recht als Gesetz von den Parlamenten selbst verantwortet wird. Zum 1. Januar 2002 ist eine umfassende Reform des Schuldrechts in Kraft getreten, eine Reform mit einem Umfang, wie es sie seit Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches im Jahr 1900 noch nicht gegeben hat. Damit wurden unübersichtlich gewordene Gesetze zum Verbraucherschutz neu geordnet und in das Bürgerliche Gesetzbuch integriert. Das Recht, das auf die Beförderungsverträge im öffentlichen Verkehr anzuwenden ist, findet der Rechtsanwender nicht im bürgerlichen Recht, das er täglich für die zivilrechtliche Praxis benutzt, sondern im Verwaltungsrecht. Dort sind sie in nachrangigen Verordnungen versteckt. So konnten Gesetze und Verordnungen, denen keine demokratische Legitimation zugrunde liegt, von der Öffentlichkeit unbemerkt überleben. Und nicht nur das: Sie wurden und werden immer wieder fortgeschrieben, ohne dass das Parlament bemerkt, in welcher hilfloser Situation sich die Fahrgäste als Verbraucher gegenüber den Unternehmen befinden. Nicht einmal anlässlich der Bahnreform des Jahres 1993, mit der die Staatsbahn privatisiert wurde, fiel dem Gesetzgeber auf, dass damit der Fahrgast endgültig nicht mehr Untertan ist. Zwar sind in den letzten Jahren eine Reihe von Verbraucherschutzgesetzen in Kraft getreten, aber die einzige Gelegenheit, die Rechte der Verbraucher im öffentlichen Verkehr angemessen und zeitgemäß zu ordnen, wurde vom Gesetzgeber bewusst ausgeschlagen: Als im Jahre 1976 das Gesetz zur Regelung der

Allgemeinen Geschäftsbedingungen beschlossen wurde, nahm der Gesetzgeber das Recht des Beförderungsvertrags im öffentlichen Verkehr in entscheidenden Punkten von der Geltung dieses Gesetzes aus (§ 23 Abs. 2 Ziff. 3 AGBG) und billigte so den vollständigen Ausschluss der Rechte der Fahrgäste durch den Ordnungsgeber. Diese Regelung wurde bei der Schuldrechtsreform unverändert in § 309 Ziffer 7 BGB übernommen.

Zu groß war und ist offenbar der Einfluss der meist im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Verkehrsunternehmen und zu groß war der Glaube der Parlamentarier an Ordnungsgeber und Aufsichtsbehörden, die seit Jahrzehnten schon alles zur vollen Zufriedenheit regelten. So sind derzeit Grundlage des Rechts des Beförderungsvertrags:

- § 12 und § 26 Abs. 1 Ziff. 1b Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) und
- § 57 Abs. 1 Ziff. 5 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG).

Ungenügende Ermächtigungen

Bei den Ermächtigungen geht der Gesetzgeber für Eisenbahnen und den übrigen öffentlichen Verkehr völlig verschiedene Wege, die zwar historisch gewachsen sind, aber keine innere Legitimation mehr besitzen.

Personenbeförderungsgesetz: Freibrief durch die Hintertür

Bei der Rechtsgestaltung geht das Personenbeförderungsgesetz einen recht eigenwilligen Weg: Den Verkehrsunternehmen, die für ihren Betrieb eine Konzession benötigen, wird nicht ausdrücklich vorgeschrieben, dass sie allgemeine Beförderungsbedingungen aufzustellen haben. Stellen sie sie aber auf, so müssen sie diese Beförderungsbedingungen gemäß § 39 Abs. 6 PBefG genehmigen lassen. In der Praxis erhalten jedoch nur die Verkehrsunternehmen eine Konzession, die allgemeine Beförderungsbedingungen aufstellen, und genehmigt werden diese nur, wenn sie Wort für Wort mit der Verordnung übereinstimmen, die gemäß § 57 Abs. 1 Ziff. 5 PBefG erlassen wurde – nicht etwa vom Justizminister, in dessen Ressort das bürgerliche Recht gehört, sondern vom



Verkehrsminister. Zustimmung muss lediglich der Bundesrat. Die Ermächtigungsgrundlage des § 57 PBefG nennt als Zweck die Schaffung „einheitlicher Allgemeiner Beförderungsbedingungen“. Die Verordnung dient also dazu, die Verwaltungspraxis der vielen regionalen Genehmigungsbehörden zu vereinheitlichen. Zweck der Verordnung ist hingegen nicht, die Rechte der Fahrgäste zu beschneiden. Damit ist die Frage gerechtfertigt: Deckt die Ermächtigungsgrundlage alle Vorschriften in der Verordnung ab, insbesondere die, die den Fahrgast schlechter stellen, als er nach bürgerlichem Recht stünde?

Den Freibrief für die Beschneidung der Rechte der Verbraucher stellt der Gesetzgeber dem Ordnungsgeber dann auf dem Umweg über das Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen bzw. durch seine Neufassung in der Schuldrechtsreform aus, indem er diese allgemeinen Geschäftsbedingungen der gerichtlichen Inhaltskontrolle teilweise entzieht.

Eisenbahnen: Verordnung ohne Rechtsgrundlage

Im Gegensatz zur Rechtslage bei den Verträgen, die dem Personenbeförderungsgesetz unterliegen, greift der Gesetzgeber in das bürgerliche Recht direkt ein, soweit Verträge mit Eisenbahnunternehmen abgeschlossen werden. Hier gilt § 12 AEG, der Regelungen über die Tarife enthält, und die Eisenbahnverkehrsordnung (EVO). Ermächtigungsgrundlage für die EVO ist § 26 Abs. 1 AEG. Danach können Rechtsverordnungen erlassen werden „zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung im Eisenbahnverkehr“. Der Begriff „Sicherheit und Ordnung“ entstammt dem Polizei- und Ordnungsrecht und ist dort die Grundlage der generellen Klausel für staatliche Eingriffe in die Rechte des Bürgers. Tatsächlich enthält die EVO aber ein Konglomerat verschiedenster Vorschriften, die sich zwar alle mit „Eisenbahn“ befassen, aber von der Regelung des Verhaltens von Fahrgästen in Raucherabteilen und auf Bahnsteigen bis zur Regelung der Haftung der Eisenbahnen für aufbewahrtes Gepäck reichen. Mit der heutigen Auslegung der polizeirechtlichen Generalklausel sind weite Teile der Eisenbahnverkehrsordnung auch nicht annähernd in Einklang zu bringen, vor allem nicht § 17

EVO. Dort werden mit dem Wortlaut: „Verspätung oder Ausfall eines Zuges begründen keinen Anspruch auf Entschädigung“ alle Rechte der Fahrgäste ausgeschlossen. Sind nicht Züge, die pünktlich sind, ordentliche Züge und ist es nicht Unordnung, wenn Züge verspätet sind oder gar ganz ausfallen? Wieso sichert die Rechtlosigkeit des Reisenden die Ordnung des Eisenbahnverkehrs?

Nazi-Kriegsrecht für die Fahrgäste

Die Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) in der heute geltenden Fassung (Bekanntmachung vom 20. April 1999, BGBl. I S. 782) ist – so unglaublich es klingen mag – in Geist und Buchstaben ein Produkt der nationalsozialistischen Kriegsvorbereitung. Um dies deutlich zu machen, muss auf die Geschichte dieser Verordnung eingegangen werden.

Im Jahr 1908 standen die Eisenbahnen noch in der Verantwortung der Länder. In diesem Jahr trat eine Neufassung der Eisenbahnverkehrsordnung in Kraft (EVO vom 23.12.1908, RGBl. 1909 S. 93). Die Weimarer Verfassung von 1919 sah vor, dass die Eisenbahnen in Reichsbesitz überführt werden sollten. Erst nachdem die Bildung der Deutschen Reichsbahn durchgeführt wurde, trat 1928 eine Neufassung der Eisenbahnverkehrsordnung in Kraft (EVO vom 16.5.1928, RGBl. II 1928, S. 401). Sie beruhte unmittelbar auf einer Ermächtigung, die in der Weimarer Verfassung enthalten war.

Die nationalsozialistischen Machthaber griffen bald nach der Machtergreifung zu einer Umstrukturierung der Deutschen Reichsbahn. Zum 1. Januar 1935 wurde die Reichsbahn-Gesellschaft umstrukturiert und zugleich als Tochtergesellschaft die Reichsautobahngesellschaft gegründet, um die Überschüsse aus dem Betrieb der Reichsbahn, die vorher jahrelang als Reparation an die Siegermächte des Ersten Weltkriegs abgeführt worden waren, in die Autobahn umlenken zu können. Im Jahr 1938 passte diese „Bahnreform“ nicht mehr in die politische Landschaft. Mit Gesetzen, die von Hitler erlassen wurden, zog die Reichsregierung nicht nur die Tarifhoheit über jene Eisenbahnen, die nicht dem Reich an sich gehörten (Gesetz betreffend die Tarifhoheit über die nicht im Eigentum des Reichs stehenden Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs vom 6.7.1938, RGBl. 1938 II S. 239), sondern strukturierte auch die Rechtsform der Deutschen



Reichsbahn erneut um. Das Ziel war eine weit gehende „Gleichschaltung“ der Eisenbahnen.

Das Handelsgesetzbuch wurde um eine Reihe von Vorschriften ergänzt, die allein für die Eisenbahnen galten (Gesetz zur Änderung des Handelsgesetzbuchs vom 4.9.1938, RGBl. 1938 I S. 1149) und aufgrund einer Ermächtigungsgrundlage in diesen neuen Vorschriften des Handelsgesetzbuchs wurde die Eisenbahnverkehrsordnung am 8. September 1938 mit beinahe sofortiger Wirkung erlassen (RGBl. 1938 II, S. 663). Diese Eisenbahnverkehrsordnung ist fast unverändert heute noch in Kraft, während alle anderen Vorschriften, auch die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Eisenbahnverkehrsordnung, längst außer Kraft getreten sind. Doch noch immer findet sich im Allgemeinen Eisenbahngesetz der Hinweis, dass die Tarife mit dem Grundsätzen des Handelsrechts übereinzustimmen haben – eine für den Personenverkehr völlig überflüssige Bezugnahme.

Bei Vergleich der Eisenbahnverkehrsordnungen von 1908, 1928 und 1938 fällt auf, dass in der Verordnung von 1938 erstmals der § 17 EVO enthalten ist, der Ansprüche des Reisenden wegen Ausfalls oder Verspätung von Zügen ausschließt. Diese Vorschrift wird auch heute noch als geltendes Recht betrachtet, obwohl die Ermächtigungsgrundlage für die Eisenbahnverkehrsordnung längst außer Kraft getreten ist und auch nicht unverändert in das AEG übernommen wurde. Warum haben die nationalsozialistischen Machthaber die Rechte der Reisenden per Gesetz und Verordnung ausgeschlossen? Es bedarf keiner besonderen Vorstellungskraft, dass der Eisenbahnbetrieb unter Kriegsbedingungen anders aussieht als im Frieden. Die Beförderung von Soldaten und Kriegsgerät hatte Vorrang. Dass dazu auch die menschenverachtende Deportation von Juden und anderen dem Gewaltregime missliebigen Menschen zu den Vernichtungslagern gehörte, darf nicht verschwiegen werden. Die Beförderung ziviler, zahlender Fahrgäste wurde zweitrangig. Das ist der Geist, auf dem § 17 EVO beruht. Dieser unglaubliche, aber leider wahre Zusammenhang ist eine Blamage für den demokratischen Gesetzgeber.

Die Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen im Straßen-, O-Bus- und Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen hat zwar eine ordnungsgemäße Ermächtigungsgrundlage, enthält aber auch Vorschriften, die mit dem geltenden Recht nicht übereinstimmen.

Bei Bussen und Bahnen: Verbraucherschutz ausgeschlossen

Das Personenbeförderungsgesetz ist – anders als das Eisenbahnrecht – erst im demokratischen Deutschland grundlegend novelliert, aber nicht reformiert und weiterentwickelt worden. Die allgemeinen Geschäftsbedingungen, die aufgrund des Personenbeförderungsgesetzes verwendet werden müssen, atmen den Geist der sechziger Jahre, als es Mode wurde, die Verbraucher mit zahllosen kleingedruckten Bestimmungen zu entrechteten. Darauf hat der Gesetzgeber 1976 mit dem Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen reagiert – und gleichzeitig wesentliche Bestimmungen für die Beförderungsverträge ausgenommen.

Eine Vorschrift in der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen ist sogar rechtswidrig. Paragraph 17 lautet: „Gerichtsstand: Für alle Rechtsstreitigkeiten aus dem Beförderungsvertrag ist der Gerichtsstand der Sitz des Unternehmens.“ Als die §§ 38 und 40 der Zivilprozessordnung zugunsten der Verbraucher novelliert wurden und eine Gerichtsstandsvereinbarung in allgemeinen Geschäftsbedingungen für unzulässig erklärt wurde, hat man das offenbar übersehen.

„Entwertet“: Perversion der Sprache

Eine Perversion der Sprache, wie sie in keinem anderen Bereich des Rechtslebens vorkommt, findet sich im öffentlichen Verkehr: Wer einen Fahrschein im öffentlichen Verkehr der Städte erwirbt, liest auf dem Fahrschein oft: „Nur gültig mit Entwerteraufdruck“. Kleine, meist orangerote Kästen, in die man die Fahrscheine stecken muss, werden von den Verkehrsbetrieben „Entwerter“ genannt. Ein Fahrgast, der einen nicht entwerteten – also wertvollen – Fahrschein besitzt, besitzt keinen Fahrschein und wird als Schwarzfahrer verfolgt. Erst wenn der Fahrschein „entwertet“ ist, ist der Fahrschein wertvoll, weil er nun ein gültiger Fahrschein ist.

Das ist nicht etwa eine Übertreibung, sondern dieser Sprachgebrauch zieht sich bis in die Tarife und andere Veröffentlichungen der Verkehrsunternehmen, die für den Verbraucher bestimmt sind.

Verspätung: Schicksalsschlag oder Solidarhaftung?

Wege zu neuem Recht

Grundzüge eines neuen Rechts des Beförderungsvertrags

> Die Rechtspolitik muss die Frage beantworten: Ist eine Verspätung ein privater Schicksalsschlag oder in Grenzen von der Gemeinschaft aller Fahrgäste zu tragen?

Das Recht der Pauschalreisen kann als Vorbild dienen: Hier hat der Gesetzgeber eine ausgewogene Regelung gefunden. Auf einige besonders wichtige Eigenheiten des Beförderungsvertrags im öffentlichen Verkehr soll hier hingewiesen werden.

Vorbild Reiserecht

Für einen Teil der Beförderungsverträge hat der Gesetzgeber ein eigenständiges Recht geschaffen: das Reiserecht. Die §§ 651a ff. BGB gelten immer dann, wenn die Beförderungsleistung zusammen mit anderen Reiseleistungen wie z. B. einer Übernachtung verkauft wird.

Das Reiserecht ist die Reaktion des Gesetzgebers auf Versuche der Reiseveranstalter, sich lediglich als Vermittler der Reisen darzustellen und für Mängel nicht selbst eintreten zu müssen. Seiner Entstehung ging eine langjährige Entwicklung der Rechtsprechung voraus, die den Versuch der Reiseveranstalter, für gutes Geld schlechte Leistung zu bieten, immer weiter zurückdrängte. Das Reiserecht zeichnet sich durch eine differenzierte Regelung der Rechte des Reisenden (Anspruch auf Abhilfe, Kündigungsrecht, Minderung, Schadensersatz) aus. Das Reiserecht geht zwar davon aus, dass der Reisende den Reisepreis vorher zu zahlen hat, enthält aber eine eingehende Regelung über dessen nachträgliche Erhöhung (§ 651a Abs. 3 BGB) und eine solche, die den Reisenden vor einer Zahlungsunfähigkeit des Reiseunternehmers schützen soll (§ 651k BGB). Vereinbarungen, die zum Nachteil des Reisenden vom Gesetz abweichen, sind unwirksam (§ 651l BGB). Dennoch wird der Reiseunternehmer nicht überfordert: In den meisten Fällen ist die Schadensersatzpflicht auf den dreifachen Reisepreis beschränkt (§ 651h Abs. 1 BGB) und wenn der Reiseunternehmer wegen internationaler Verträge gehindert ist, gegenüber Verkehrsunternehmern Rückgriff zu nehmen, so kann er sich auf diesen Haftungsausschluss berufen (§ 651h Abs. 2 BGB).

Weitere Einzelheiten, wie die Reisekataloge zu gestalten sind, können durch Rechtsverordnung geregelt werden: Die Ermächtigung des § 651a Abs. 5 BGB richtet sich nicht etwa an den Verkehrs-, sondern an den Justizminister, der das Einvernehmen des Wirtschaftsministers einzuholen hat. Die Ermächtigung ist so ausführlich gestaltet, dass es den Ministerien nicht möglich ist, die Verbraucherrechte durch Verordnung auszuhöhlen.

Diese ausgewogene und bewährte Regelung kann für die Neugestaltung des Rechts des Beförderungsvertrags als wegweisend angesehen werden.

Zuständigkeit und Standort der Gesetze

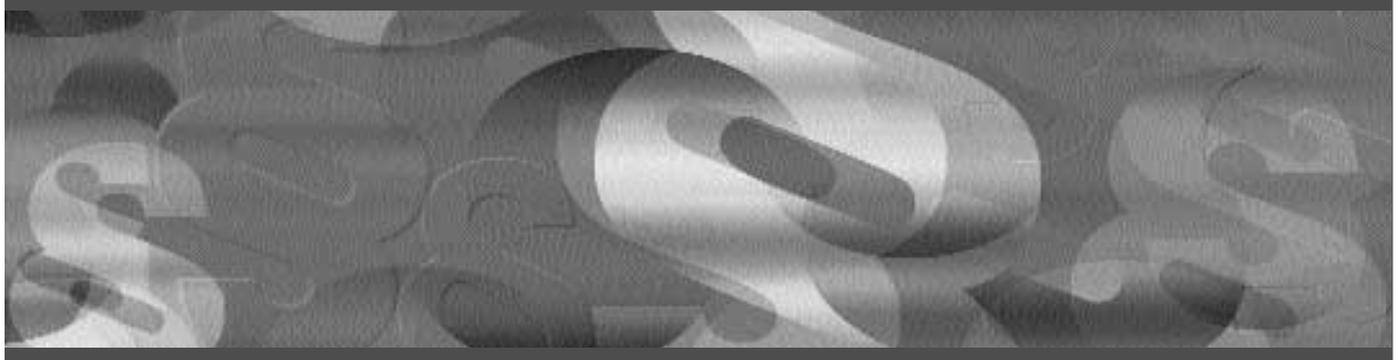
Das Rechtsverhältnis zwischen Fahrgast und Verkehrsunternehmen ist bürgerlich-rechtlicher Natur. Dementsprechend gehören die Vorschriften über die Gestaltung des Beförderungsvertrags auch unmittelbar in das Bürgerliche Gesetzbuch und sind aus dem öffentlichen Recht des AEG und PBefG und ihren Verordnungen herauszulösen.

Die Beförderungspflicht gehört hingegen weiterhin ins öffentliche Recht, ist aber so auszugestalten, dass der Fahrgast einen unmittelbar durchsetzbaren Anspruch auf die Beförderung und einen Schadensersatzanspruch gegen das Unternehmen erhält, wenn es die Beförderung verweigert.

Die Genehmigung von Beförderungsbedingungen und Tarifen darf gegenüber den Fahrgästen keine Bindungswirkung mehr erzeugen, die über die Beförderungspflicht hinausgeht. Wenn die Zivilgerichte die Beförderungsbedingungen für rechtswidrig halten, haben sich die Genehmigungsbehörden danach zu richten – und nicht umgekehrt.

Einheitliches Recht für Bahnen, Busse und alle anderen Verkehrsträger

Die Rechtslage muss für die Benutzung von Bahnen und Bussen einheitlich gestaltet werden, unabhängig davon, ob es sich im Rechtssinne um eine Eisenbahn oder ein anderes öffentliches Verkehrsmittel handelt. Fahren im Verkehrsverbund ist heute selbstverständlich: Mit demselben Fahrschein benutzt man Eisenbahn, Bus oder Fähren. Die technische Trennung von Eisen- und Straßenbahnen ist fließend geworden. Als Straßenbahn durch die Stadt, als Eisenbahn hinaus ins Umland – solche Systeme haben sich in Saarbrücken und Karlsruhe bewährt und werden weitere Verbreitung finden.



Ein Recht des öffentlichen Verkehrs muss auch für Luftverkehr, Schifffahrt, Fernbus-Linienverkehr und Seilbahnen gelten. Unterschiedliche Regelungen verzerren den Wettbewerb und sind nicht akzeptabel. Besonderheiten sind unmittelbar im Gesetz zu regeln und dürfen nicht durch unterschiedliche Rechtssysteme verschleiert werden.

Solidargemeinschaft oder persönliches Schicksal?

Die Frage der vertraglichen Haftung für die Versprechen und Angebote der Verkehrsunternehmen wird der wesentliche Knackpunkt einer Reform werden.

Verkehrsunternehmen produzieren ihre Leistung nicht in einer ausschließlich von ihnen beherrschten Fabrikhalle, sondern weitgehend im öffentlichen Raum. Das bringt Risiken mit sich, denen andere Produzenten nicht ausgesetzt sind. Zugleich ist öffentlicher Verkehr ein Massengeschäft, das zu kleinen Preisen große Leistung erbringen soll. Es ist daher eine rechtspolitische Grundsatzfrage: Sollen diese Risiken als Einzelschicksal oder von der Solidargemeinschaft der Reisenden getragen werden?

Diese Frage muss auch für die Fälle gestellt werden, dass ein Reisender wegen Überfüllung nicht mitfahren kann.

Nach bisherigem Recht hat ein Reisender einen Anspruch auf Beförderung nur im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten. Dieser Rechtsgedanke stammt aus einer Zeit, in der die Beförderungskapazitäten regelmäßig hinter der Nachfrage zurückblieben. Heute ist es jedoch verhältnismäßig selten, dass die Überfüllung die Mitfahrt unmöglich macht. Wenn dieser Fall auftritt, dann hat dies vier mögliche Ursachen:

- vom Unternehmen erzeugte Nachfrage durch Tarife und Sonderangebote (z. B. „Schönes-Wochenende-Ticket“),
- vom Unternehmen zu verantwortende mangelhafte Kapazität durch Ausfall von Fahrzeugen,
- Überlastungen durch Betriebsstörungen oder
- Spitzennachfrage durch Massenveranstaltungen, Ferien und Feiertage.

Obwohl die ersten drei Fälle vom Unternehmen – in der Regel schuldhaft – zu verantworten sind, bleibt der Fahrgast diesen Ereignissen schicksalhaft ausgeliefert. Soll das gerecht sein?

Die Unternehmen wollen haften!

Eigentlich haben die Verkehrsunternehmen selbst längst die Antwort gegeben. Die DB AG erstattet bei größeren Ver-

spätungen den ICE-Zuschlag, der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen betreibt seit Jahren eine Qualitätsoffensive und einige Verkehrsunternehmen bieten schon eine Haftungsregelung.

Auch im Ausland finden sich zunehmend gesetzliche oder tarifliche Haftungsregelungen für schlechte Leistungen im öffentlichen Verkehr (Großbritannien, Niederlande, Frankreich).

Die Verkehrsunternehmen haben erkannt: Die Fahrgäste, die schuldlos eine schlechte Leistung erhalten, fühlen sich zu Recht um ihr gutes Geld betrogen. Viele reagieren auf solche Erfahrungen damit, dass sie lieber ihr Schicksal wieder in die eigene Hand nehmen, indem sie sich hinter das Steuer ihres Autos setzen.

Das bürgerlich-rechtliche Haftungssystem

Die Reform des Schuldrechts hat das komplizierte Haftungssystem des BGB auf ganz einfache Grundsätze reduziert:

- Wer etwas verspricht, muss es halten.
- Wer schlechte Ware erhält, kann wählen zwischen
 - Nachleistung,
 - Rücktritt oder
 - Minderung des Preises.
- Diese Rechte bestehen auch dann, wenn den Verkäufer oder Hersteller kein Verschulden trifft.
- Wenn den Verkäufer oder Hersteller ein Verschulden trifft, kann der Verbraucher Schadensersatz verlangen.

Diese Grundsätze müssen auch für den Vertrag im öffentlichen Verkehr gelten.

Die Interessen der Fahrgäste

Heute ist der Fahrplan nur eine hohle Anpreisung ohne Gewähr. So wird die Fahrkarte zu einem Lotterielos.

Der Fahrgast hat ein berechtigtes Interesse daran, dass er

- sich auf den Fahrplan und die Anschlüsse verlassen kann,
- bei wesentlichen Leistungsänderungen vom Vertrag zurücktreten oder fristlos kündigen kann,
- trotz Verlust eines Anschlusses nach Hause oder an sein Ziel gelangt,
- bei erheblichen Verspätungen einen Ausgleich für die schlechte Leistung erhält,
- den finanziellen Verlust von Anschlussreiseleistungen nicht selbst tragen muss.



Diese Haftungsgrundsätze durchziehen das gesamte bürgerliche Recht und finden sich in verschiedenen Ausgestaltungen bei der Regelung aller Schuldverhältnisse wieder.

Daraus lassen sich ohne weiteres die Grundsätze entwickeln, die einer Regelung zugrunde gelegt werden können:

- Recht zum Rücktritt, bei Zeitkarten zur fristlosen Kündigung, wenn infolge von Verspätungen oder nachträglichen Fahrplanänderungen die beabsichtigte Reise nicht durchgeführt bzw. die weitere Nutzung des öffentlichen Verkehrs unzumutbar wird;
- Haftung für die Kosten der Weiterbeförderung, wenn bereits erworbene Fahrscheine aufgrund einer Verspätung ungültig werden (z. B. Buchungen für Flüge und fest gebuchte Anschlusszüge);
- Haftung für Taxi- und Übernachtungskosten, wenn das Ziel am Abend nicht erreicht werden kann;
- Rückerstattung eines Teils oder des gesamten Fahrpreises bei Überschreitung einer bestimmten Verspätung.

Haftung ohne Verschulden?

Für seine Leistungen muss ein Verkehrsunternehmen auch dann einstehen, wenn kein Verschulden vorliegt. Für die Verkehrsunternehmen ist das neu.

Aber die Haftung ohne Verschulden findet sich im Schuldrecht überall dort, wo der Unternehmer etwas versprochen hat, das er nicht hält. Der Verkäufer muss die verkaufte Ware zurücknehmen oder eine Preisminderung akzeptieren, wenn die Ware mangelhaft ist, auch wenn ihn daran kein Verschulden trifft. Auch der Händler, der ein gebrauchtes Auto verkauft, muss künftig dafür haften und kann diese Haftung nicht mehr vollständig ausschließen. Der Werkunternehmer bekommt keinen Werklohn, wenn er das Werk nur teilweise oder gar nicht herstellt, auch wenn ihn daran kein Verschulden trifft. Auch ein Reiseunternehmer erhält für eine Reise, die nicht zur rechten Zeit stattfand, kein Geld, auch wenn er dafür Auslagen hatte.

Ob bei bestimmten Risiken, die den Verkehr regelrecht zusammenbrechen lassen (Naturkatastrophen, ganz ungewöhnliche Wetterlagen, Streik usw.), die Rechte auf die Rückzahlung des Fahrpreises beschränkt werden können, kann diskutiert werden. Doch nicht jede Windbö, nicht jede Bombendrohung, nicht jeder Selbstmord darf die Verkehrsunternehmen dazu berechtigen, den Reisenden leer ausgehen zu lassen. Großereignisse, die eine Haftung aus-

schließen, könnten beispielsweise von einer Aufsichtsbehörde verbindlich festgestellt werden.

Betragsmäßige Haftungsbeschränkung

Da eine Haftung für schlechte Leistungen letztlich über den Preis kalkuliert und an den Verbraucher weitergegeben werden muss, ist eine Haftungsbeschränkung gerechtfertigt, wie sie auch im Reiserecht vorhanden ist.

Die Haftungsbeschränkung kann aber nicht einfach so aussehen, wie sie dort mit dem dreifachen Reisepreis gestaltet ist. Die typischen Haftungsrisiken liegen in einigen Fällen deutlich höher:

- bei Verlust von Anschlussflügen, insbesondere zu Urlaubszielen;
- bei Verlust von Anschlussverkehrsmitteln, wenn städtische und regionale Busse und örtliche Verkehrsmittel zu relativ geringen Preisen genutzt werden.

Die Rechtsprechung hat in einem ganz ähnlichen Fall, der Textilreinigung, den 15-fachen Preis als Obergrenze für gerechtfertigt erachtet.

Eine weitere Einschränkung der Haftung könnte dadurch erfolgen, dass der Reisende in bestimmten Fällen versuchen muss, Sachleistungen zu erhalten, ähnlich der Regelung im Reiserecht. Die Verkehrsunternehmen würden dadurch veranlasst, Servicezentralen vorzuhalten, die dem Reisenden weiterhelfen und auch dazu verpflichtet sind. Auch diese Einschränkung ist im Reiserecht vorgezeichnet.

Fahrkarten ohne Haftung?

Das in der Europäischen Union geltende Verbraucherschutzrecht drängt den vollständigen Haftungsausschluss und die kurzen Verjährungsfristen immer weiter zurück. Die zum 1.1.2002 in Kraft getretene Schuldrechtsreform ist hierdurch veranlasst worden. Das Recht des öffentlichen Verkehrs ist davon unbeeindruckt geblieben. Es bleibt damit weit hinter dem Standard des Verbraucherschutzes zurück und sieht noch immer den Verkauf von Fahrkarten ohne jede Haftung vor.

Bei den Verkehrsunternehmen besteht eine Tendenz, Fahrkarten mit vollen Rechten nur zum „gewöhnlichen Tarif“ zu verkaufen. In § 18 Abs. 2 EVO wird der Verkauf von Fahrkarten „zweiter Wahl“ mit den unscheinbaren Worten sanktioniert: „Der Tarif bestimmt, bei welchen ermäßigten Fahrausweisen der Fahrpreis erstattet wird“. Diese Bestim-

mung, die wie die anderen Bestimmungen der EVO über den Tarif einer Rechtsgrundlage entbehren, will die Deutsche Bahn AG mit ihrem neuen Tarifsysteem extensiv nutzen: Bei allen ermäßigten Fahrkarten, „Sonderpreis“ genannt, soll die Möglichkeit, sie umzutauschen oder zurückzugeben, empfindlich eingeschränkt werden.

Das Problem tritt auch bei Fahrkarten auf, deren Geltung sich nicht auf eine bestimmte Fahrt beschränkt, sondern in einem bestimmten Zeitraum beliebig viele Fahrten zulässt. Das sind nicht nur Zeitkarten, die von Pendlern genutzt werden, sondern auch Tagesfahrkarten, die statt einer Einzelfahrt oder Rückfahrkarte genutzt werden.

Als Fahrschein „ohne Haftung“ versucht die Deutsche Bahn AG ihr Angebot „Schönes Wochenende“ zu praktizieren, das einen Tag lang in allen Regionalzügen gültig ist: Unter Hinweis auf die Ungültigkeit in Fernzügen verweigern die Mitarbeiter der DB AG bei Verspätungen gern die Mitfahrt in Fernverkehrszügen. Über solche Haftungsausschlüsse wird der Reisende frühestens auf der Fahrkarte – also nach Vertragsabschluss –, jedoch in der Regel erst informiert, wenn es zu spät ist. Der Gesetzgeber wird auf dieses Problem besonders sorgfältig reagieren müssen.

Haftung für die Transportkette

Verkehrsverbünde und durchgehende Fahrkarten

In Deutschland werden mehr und mehr Verkehrsverbünde tätig. Bei den Eisenbahnen werden durchgehende Fahrkarten verkauft, die in den Zügen anderer Unternehmen gelten. In den meisten Fällen ist dem Fahrgast gar nicht klar, mit welchem Unternehmen er es tatsächlich zu tun hat. In einigen Fällen ergeben sich haftungsbegründende Tatbestände auch aus dem mangelhaften Zusammenspiel mehrerer Verkehrsunternehmen (z. B. bei mangelhafter Anschlusssicherung oder bei unzureichender Information über den Fahrplan).

Insbesondere die Verkehrsverbünde versuchen, sich von einer Haftung freizuzeichnen, indem sie auf den Fahrkarten vermerken, dass der Beförderungsvertrag immer nur mit dem jeweils benutzten Verkehrsunternehmen bestehe. Damit entsteht eine Situation, wie sie bereits aus dem Reiserecht hinreichend bekannt ist: Der tatsächliche Veranstalter versucht, nur als Vermittler aufzutreten. Wie im Reiserecht muss der Fahr-

gast die Möglichkeit haben, rechtlich denjenigen in Anspruch zu nehmen, in dessen Namen die Fahrkarte verkauft worden ist, eine Freizeichnung durch Aufdruck auf der Fahrkarte muss ausgeschlossen sein.

Haftung für Reiseketten

Eine Fahrt im öffentlichen Verkehr, die über den Nahbereich hinausgeht, besteht nur in den seltensten Fällen in der Benutzung nur eines Verkehrsmittels. Meist werden im Vor- und Nachlauf zur Eisenbahn andere Verkehrsmittel in Anspruch genommen. Die Verknüpfung der Verkehrsmittel mit abgestimmten Anschlüssen („integraler Taktfahrplan“) ist – das ist in Fachkreisen heute unstrittig – auf Dauer ein wesentliches Element zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems öffentlicher Verkehr. Während die Eisenbahnunternehmen ein gesteigertes Interesse an einem guten Zulauf durch Zubringer haben, haben die Zubringer selbst kein besonderes Interesse daran, da sie von dem Gesamtpreis einer durchgehenden Fahrkarte nur einen geringen Anteil erhalten. Es muss daher sichergestellt werden, dass diese Unternehmen ihre Haftung nicht dadurch vermeiden, dass sie durchgehende Fahrkarten gar nicht erst ausgeben oder anerkennen, oder dass sie durch eine destruktive Fahrplangestaltung Haftungsrisiken vermeiden, beispielsweise indem sie Anschlüsse an andere Verkehrsmittel nicht herstellen. Diese Absicherung muss im bürgerlichen Recht in der Weise erfolgen, dass es für die Haftung keine Rolle spielt, ob ein durchgehender Ausweis ausgestellt worden ist. Im öffentlichen Recht muss der große Einfluss der Subventionsgeber genutzt werden, um Fahrpläne und Anschlüsse im Sinne des Gesamtsystems öffentlicher Verkehr zu gestalten. Insoweit ist bisher ein rechtlicher Einfluss nur über Nahverkehrspläne und Ausschreibungen gegeben. Die entsprechenden Verpflichtungen müssen aber in das Genehmigungsrecht des öffentlichen Verkehrs überführt werden.

Solidarität der Verkehrsunternehmen

Es ist eine positive Erfahrung der Fluggäste, dass in Krisenzeiten die Solidarität der Fluggesellschaften, die sonst um den Fahrgast konkurrieren, recht gut funktioniert. Früher funktionierte auch die Solidarität der Eisenbahner untereinander im Sinne der Fahrgäste. Konkurrenz, aber auch Zusammenarbeit ist für die ehemalige Staatsbahn eine neue Erfahrung.



Vorfälle wie der folgende gehören zu den Sumpfbüthen der Deutschen Bahnreform:

Ein Reisezug der DB Reise- und Touristik AG bleibt liegen. Auf dem Nachbargleis steht ein Zug der Firma DB Cargo AG, dessen Lok den liegenden Reisezug abschleppen oder sogar planmäßig befördern könnte. Der Lokführer der Güterzuglok erhält aber die Anweisung, dass er den Reisezug nicht abschleppen dürfe, weil die Kostenfrage nicht geregelt sei.

So ist eine solidarische Zusammenarbeit nicht möglich. Daher ist ein Regelwerk erforderlich, das die Verkehrsunternehmen zur Zusammenarbeit verpflichtet. Diese Zusammenarbeit muss sich auch auf die Verkehrsunternehmen im Omnibusverkehr erstrecken. In vielen Fällen funktioniert die Zusammenarbeit schon heute und es muss ausgeschlossen werden, dass Wettbewerber durch Verweigerung der Zusammenarbeit Wettbewerbsvorteile zu Lasten der Fahrgäste erzielen können.

Beförderungspflicht und Beförderungsvertrag

Der eigentliche Unterschied zwischen einem Beförderungsvertrag im öffentlichen Verkehr und dem Vertrag im übrigen bürgerlichen Recht ist die Beförderungspflicht des Verkehrsunternehmens im öffentlichen Verkehr. Sie ist in § 10 AEG und in § 22 PBefG geregelt. Während ein Unternehmer nach bürgerlichem Recht in der Entscheidung, ob er einen Vertrag abschließt, frei ist, sind die Unternehmer des öffentlichen Verkehrs zum Vertragsabschluss verpflichtet, weil der Eisenbahnunternehmer ein natürliches Monopol und das Unternehmen im Buslinienverkehr ein Monopol aufgrund einer Konzession innehat. Zwar verlangen die Vorschriften der Europäischen Union, dass auch im öffentlichen Verkehr Wettbewerb eintritt. Unumstritten ist aber auch, dass der öffentliche Regional- und Nahverkehr nicht ohne Zuschüsse auskommen kann. Daher wird der Fahrgast auch künftig keine Auswahl zwischen verschiedenen Anbietern haben.

Dass an der Haltestelle Beförderungsbedingungen und Fahrpreis nicht verhandelt werden können, ist selbstverständlich. Sie müssen auch in Zukunft im Voraus festliegen und allgemein verbindlich angewandt werden.

Notwendige Folge der Beförderungspflicht ist aber nicht, die Rechte der Fahrgäste auf eine ordentliche Leistung einzuschränken.

Verbraucherschutz und Genehmigung

Alle Beförderungsbedingungen und Tarife bedürfen einer behördlichen Genehmigung. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens findet Verbraucherschutz aber nicht statt.

Bei den Verkehrsunternehmen, deren Bedingungen nach dem Personenbeförderungsrecht zu genehmigen sind, haben die Genehmigungsbehörden von vornherein keine Handhabe, Verbraucherschutz zu praktizieren, denn die allgemeinen Beförderungsbedingungen sind durch Rechtsverordnung geregelt.

Im Eisenbahnrecht kann gemäß § 12 Abs. 5 AEG die Genehmigung von Beförderungsbedingungen versagt werden, wenn sie mit dem geltenden Recht und insbesondere mit den Grundsätzen des Handelsrechts und des Gesetzes über Allgemeine Geschäftsbedingungen nicht in Einklang stehen.

Verbraucherschutz durch die Genehmigungsbehörden findet praktisch nicht statt. Zum einen sind die Beamten weder dafür ausgebildet noch haben sie Erfahrung damit. Zum anderen gelten die Bedingungen als genehmigt, wenn nach drei Monaten keine Ablehnung erfolgt ist – also auch dann, wenn niemand in die Bedingungen hineingeschaut hat.

Der Gesetzgeber sollte daher die Genehmigung auf die Prüfung öffentlich-rechtlicher Belange beschränken und die Inhaltskontrolle der Verbandsklage und der Rechtsanwendung durch die ordentlichen Gerichte überlassen, die mit der Materie vertraut sind.

Fazit

Die Widerstände gegen eine Neuordnung des Rechts des Beförderungsvertrags im öffentlichen Verkehr sind vor allem historisch begründet. Mit der Bahnreform des Jahres 1993 und der Politik der Europäischen Union ist aber das Ende des Fahrgasts als Beförderungsfall und Untertan gekommen. Verkehrsunternehmen und Fahrgast stehen einander gegenüber wie Produzent und Verbraucher – also nicht anders als überall im Wirtschaftsleben. Die Tatsache, dass der öffentliche Verkehr weiterhin in großen Teilen auf Subventionen angewiesen sein wird und dass ein großer Teil der Unternehmen weiterhin in unmittelbarem Staatsbesitz sein wird, darf darüber nicht hinwegtäuschen.

Die Reform ist machbar. Sie wird auf große Widerstände stoßen, aber letztlich unumgänglich sein.