

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

**W**ie 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-Gesetzsammlung 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 Vertraghaftungsrecht 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](http://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?

**W**ährend 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.