

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.