

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 hineingesehen 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.