

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Bärbel Höhn, Dr. Anton Hofreiter, Ulrike Höfken, Winfried Hermann, Cornelia Behm, Peter Hettlich und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Fahrgastrechte

A. Problem

Das gegenwärtig geltende Haftungsrecht der dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und dem Personenbeförderungsgesetz unterfallenden Verkehrsunternehmen schließt ein Entstehen für die Folgen einer Verspätung bzw. eines Fahrtausfalls ausdrücklich aus. Dies ist nicht mehr zeitgemäß, sachlich nicht gerechtfertigt und verbraucherpolitisch verbesserungsbedürftig. Die Verkehrsunternehmen treten ihren Fahrgästen gegenüber mittlerweile als Wirtschaftsunternehmen auf und sind deshalb auch grundsätzlich entsprechend haftungsrechtlich zu behandeln. Zur Klarstellung der Fahrgastrechte ist zudem eine explizite Regelung der Informationspflichten der Verkehrsunternehmen erforderlich.

B. Lösung

Das Haftungsrecht der Verkehrsunternehmen wird neu geregelt und dem allgemeinen zivilrechtlichen Haftungssystem des Bürgerlichen Gesetzbuchs unterstellt. Die Unternehmen erhalten dabei die Möglichkeit, ihre Haftung bei leicht fahrlässig verursachten Ausfall- sowie Verspätungsschäden vertraglich durch allgemeine Geschäftsbedingungen zu begrenzen und für unmittelbare Schäden eine angemessene Pauschalierung vorzusehen. Durch die Ermöglichung von Bagatellgrenzen wird sichergestellt, dass insbesondere der öffentliche Nahverkehr nicht übermäßig durch Transaktionskosten für die Abwicklung geringfügiger Ansprüche belastet wird. Die Informationspflichten der Verkehrsunternehmen gegenüber ihren Fahrgästen werden in neuen spezialgesetzlichen Vorschriften konkretisiert.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Für den Bund, die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften fallen keine Kosten an.

E. Sonstige Kosten

Das Gesetz wird in seiner unmittelbaren Wirkung die Kosten der Verkehrsunternehmen und möglicherweise auch das Fahrpreisniveau erhöhen. Die Erfahrungen anderer europäischer Länder mit gesetzlichen Fahrgastrechten lassen jedoch erwarten, dass diese Kosteneffekte geringfügig sein werden. Das Gesetz trägt zugleich mittelbar zur Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Personenverkehrs und damit zu einer Steigerung der Fahrgastzahlen bei, die eine Kostenkompensation zur Folge haben kann.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Fahrgastrechte

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Eisenbahnverkehrsverordnung

Die Eisenbahnverkehrsordnung in der Fassung vom 20. April 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4046), wird wie folgt geändert:

1. § 17 wird aufgehoben.
2. Es wird folgender § 20 eingefügt:

„§ 20

Informationspflichten gegenüber dem Reisenden

(1) Die Eisenbahn ist verpflichtet, dem Reisenden spätestens bei Vertragsabschluss die notwendigen Informationen über die Reiseverbindung zu erteilen, insbesondere Informationen über

- a) Fahrpläne und Reisebedingungen,
- b) die Zugänglichkeit von Zügen für Personen mit eingeschränkter Mobilität und Personen, die Fahrräder mit sich führen,
- c) Umstände, die voraussichtlich zu Störungen oder Verspätungen der Reise führen können.

(2) Über auftretende Betriebsstörungen und erhebliche Verspätungen ist der Reisende unverzüglich und umfassend zu informieren, insbesondere

- a) über die Ursachen der Störung oder Verspätung,
- b) über ihre voraussichtliche Dauer und
- c) darüber, wie er möglichst schnell sein Fahrtziel oder den Ausgangspunkt der Reise erreichen kann.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes zu dem Protokoll vom 3. Juni 1999 betreffend die Änderung des Übereinkommens vom 9. Mai 1980 über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF)

Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes zu dem Protokoll vom 3. Juni 1999 betreffend die Änderung des Übereinkommens vom 9. Mai 1980 über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 24. August 2002 (BGBl. II S. 2140) wird aufgehoben.

Artikel 3

Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs

§ 310 Abs. 5 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002, das zuletzt durch Gesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(5) Auf Personenbeförderungsverträge finden die §§ 307 und 309 mit der Maßgabe Anwendung, dass der Unternehmer seine Haftung für leicht fahrlässig verursachte Verspätungen oder Ausfälle des Verkehrsmittels in angemessenem Umfang begrenzen und für den unmittelbaren Schaden, vergebliche Aufwendungen und den nach einem Rücktritt zurückzugewährenden Fahrpreis eine angemessene Pauschalierung vorsehen kann.“

Artikel 4

Änderung der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen

Die Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1970, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3214), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 14 wird folgender neue § 15 eingefügt:

„§ 15

Informationspflichten gegenüber dem Fahrgast

(1) Der Unternehmer ist verpflichtet, dem Fahrgast spätestens bei Vertragsabschluss die notwendigen Informationen über die Reiseverbindung zu erteilen, insbesondere Informationen über

- a) Fahrpläne und Reisebedingungen,
- b) die Zugänglichkeit für Personen mit eingeschränkter Mobilität und Personen, die Fahrräder mit sich führen,
- c) Umstände, die voraussichtlich zu Störungen oder Verspätungen der Reise führen können.

(2) Über auftretende Betriebsstörungen und erhebliche Verspätungen ist der Fahrgast unverzüglich und umfassend zu informieren, insbesondere

- a) über die Ursachen der Störung oder Verspätung,
- b) über ihre voraussichtliche Dauer und
- c) darüber, wie er möglichst schnell sein Fahrtziel oder den Ausgangspunkt der Reise erreichen kann.“

2. § 16 wird aufgehoben.

Artikel 5

Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf den Artikeln 1 und 4 beruhenden Teile der dort geänderten Verordnungen können auf Grund der einschlägigen Ermächtigungen durch Rechtsverordnung geändert werden.

Artikel 6
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 5. April 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die Personenbeförderung erfolgt auf Grundlage eines Beförderungsvertrages, der zivilrechtlich als Werkvertrag im Sinne des § 631 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zu qualifizieren ist. Entsprechend haftet der Verkehrsunternehmer bei Leistungsstörungen oder Schlechterfüllung grundsätzlich wie jeder andere Unternehmer nach den allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften. Für die Fälle des Ausfalls sowie der Verspätung von Zügen, Bussen und Bahnen schließen jedoch spezialgesetzliche Vorschriften eine entsprechende Haftung des Unternehmers aus.

So verwehrt § 17 Satz 1 der Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) dem Fahrgast Ansprüche auf Ersatz von Schäden, die auf dem Ausfall bzw. der Verspätung eines Zuges beruhen. Er sperrt damit den Rückgriff auf § 280 ff., § 323 ff. oder § 634 ff. BGB. Der Kunde kann weder Schadensersatz für das Ausbleiben der Leistung noch für ihre Verzögerung verlangen. Wegen der weiten Fassung des § 17 Satz 1 EVO entfällt gleichermaßen der in § 284 BGB normierte Anspruch des Kunden auf Ersatz vergeblicher Aufwendungen. Aus dem systematischen Zusammenspiel der §§ 17 und 18 Abs. 1 EVO ergibt sich zudem, dass auch Ansprüche des Kunden auf Rückgewähr des Fahrpreises bei einer Verspätung nicht in Betracht kommen. Im Ergebnis ist der Fahrgast damit praktisch rechtlos gestellt. Entsprechendes gilt nach § 16 der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (VOAllgBefBed) für den Bus- und Straßenbahnverkehr.

Um dem Fahrgast effektive Rechte zu gewähren, müssen die genannten Haftungsausschlüsse aufgehoben werden. Dadurch gelangen die genannten Vorschriften des BGB zur Anwendung, die allerdings infolge der Besonderheiten des Massenverkehrs und des damit verbundenen erhöhten Haftungsrisikos eine Modifizierung im Bereich des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen erfordern.

Nach allgemeinen Vorschriften kann der Fahrgast bei Verspätung oder Ausfall eines Verkehrsmittels beispielsweise nach § 323 BGB vom Vertrag zurücktreten und seinen Fahrpreis zurückverlangen, abzüglich des Werts der erbrachten Beförderungsleistung. Der Fahrgast kann unter den Voraussetzungen der §§ 280, 281 BGB Schadensersatz und nach § 284 BGB den Ersatz vergeblicher Aufwendungen verlangen. Dabei umfasst der Schadensersatzanspruch grundsätzlich auch Folgeschäden, wie sie etwa entstehen, wenn der Fahrgast wegen der Verspätung oder des Ausfalls des Verkehrsmittels eine Fernreise oder einen Geschäftsabschluss verpasst. Gerade mit Blick auf diese Schadenspositionen eröffnet allerdings der neue § 310 Abs. 5 BGB den Unternehmen die Möglichkeit, die Ersatzansprüche in allgemeinen Geschäftsbedingungen für Fälle der leichten Fahrlässigkeit zu begrenzen.

Eine Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehr nimmt das Gesetz bewusst nicht vor. Eine solche Abgrenzung ist aus Sicht des Fahrgastes kaum nachzuvollziehen und für den Einzelfall häufig nur schwer zu treffen. Rechtlich werden

Nahverkehr und Fernverkehr somit gleich behandelt. Faktisch dürfte jedoch die Zulassung von Bagatellgrenzen in allgemeinen Geschäftsbedingungen die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs tendenziell stärker entlasten als Fernverkehrsunternehmen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung der Eisenbahnverkehrsordnung)

Zu Nummer 1 (§ 17 EVO)

Durch diese Vorschrift wird die Sonderregelung des § 17 EVO, die eine Haftung der Eisenbahnunternehmen für Verspätungen und Zugausfälle ausschließt, aufgehoben. An ihre Stelle treten in Zukunft die einschlägigen Haftungsregeln des BGB.

Zu Nummer 2 (§ 20 EVO)

Die neu eingefügte Vorschrift regelt die Informationspflichten der Eisenbahn gegenüber den Reisenden. Absatz 1 betrifft Informationspflichten vor Vertragsabschluss, Absatz 2 solche bei Auftreten von Betriebsstörungen oder Verspätungen. Die nicht abschließend gedachte Aufzählung von Fallgruppen orientiert sich am Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr (KOM/2004/0143).

Nach § 20 Abs. 2 Buchstabe a EVO muss die Eisenbahn den Reisenden insbesondere darüber informieren, welche Ursache die Verspätung oder Störung hat. Das ist wichtig, um den Reisenden einen Anhaltspunkt zu geben, ob die Eisenbahn die Verspätung bzw. Störung zu vertreten hat oder nicht.

Erhält der Reisende falsche oder unzureichende Informationen, kann dies zu Schadensersatzansprüchen gegen die Eisenbahn führen. Die Haftung für die Verletzung von Informationspflichten richtet sich dabei nach den allgemeinen bürgerlich-rechtlichen Vorschriften für Nebenpflichtverletzungen bzw. Verschulden bei Vertragsverhandlungen (§ 311 Abs. 2, § 241 Abs. 2, § 280 Abs. 1 BGB).

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes zu dem Protokoll vom 3. Juni 1999 betreffend die Änderung des Übereinkommens vom 9. Mai 1980 über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF))

Mittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Reisenden gehen auch von dem Protokoll vom 3. Juni 1999 betreffend die Änderung des Übereinkommens vom 9. Mai 1980 über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) aus. Die dort enthaltenen Grundsätze für eine Haftung der Eisenbahn bei Ausfall, Verspätung und Anschlussversäumnis wurden mit dem Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes zu diesem Protokoll vom 24. August 2002 in Form der Änderung des § 17 EVO in deutsches Recht zwar transferiert, treten aber nach Artikel 5 Abs. 1 erst an dem Tag in Kraft, an dem das Proto-

koll für die Bundesrepublik Deutschland selbst in Kraft – nämlich nach Annahme von mehr als zwei Dritteln der COTIF-Mitgliedstaaten – tritt.

Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes zu dem Protokoll vom 3. Juni 1999 betreffend die Änderung des Übereinkommens vom 9. Mai 1980 über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) kann aufgehoben werden. Mit dem vorliegenden Gesetz werden die Grundsätze des Protokolls – unabhängig von seinem Inkrafttreten – vorweg in das deutsche Recht aufgenommen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs)

Die Vorschrift ermöglicht es Verkehrsunternehmen, ihre Ersatzpflichten bei Ausfall oder Verspätung des Verkehrsmittels in allgemeinen Geschäftsbedingungen angemessen zu begrenzen und pauschalieren. De lege lata würde eine solche Haftungsbegrenzung in allgemeinen Geschäftsbedingungen im Lichte der Klauselkontrolle nach den §§ 307 bis 309 BGB rechtlichen Bedenken begegnen. Um zum einen den Gegebenheiten des Massenverkehrs Rechnung zu tragen, bei dem bereits kleinere Störfaktoren zu Kettenreaktionen führen können, und zum anderen Eisenbahnunternehmen vor einer überzogenen Haftung mit hohen Transaktionskosten zu bewahren, ist daher eine klarstellende Regelung geboten.

Diese Regelung, die sowohl gegenüber Verbrauchern als auch im unternehmerischen Geschäftsverkehr gilt, unterliegt jedoch den im Wortlaut des § 310 Abs. 5 Satz 1 BGB angelegten eindeutigen Grenzen. Einerseits darf die Haftung nur für leicht fahrlässig verursachte Ausfälle und Verspätungen begrenzt werden. Bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz kommt eine Haftungsbeschränkung nach § 310 Abs. 5 BGB nicht in Betracht. Andererseits greift die Privilegierung nur bei Schäden ein, die gerade auf den Ausfall bzw. die Verspätung des Verkehrsmittels zurückzuführen sind. Andere Leistungsstörungen oder Schlechtleistungen werden von § 310 Abs. 5 BGB nicht erfasst.

Im Einzelnen erlaubt es § 310 Abs. 5 BGB, die Haftung dem Grunde nach auf erhebliche Verspätungen zu begrenzen und eine Haftung etwa für geringfügige Verspätungen von wenigen Minuten auszuschließen. Mit Blick auf den Umfang der Haftung kann das Unternehmen sowohl angemessene Haftungshöchstgrenzen nach oben als auch Bagatellgrenzen nach unten vorsehen. Daneben ist eine Pauschalierung mög-

lich, auch bezüglich des im Fall eines Rücktritts an den Kunden zurückzugewährenden Betrages. Die Angemessenheit der Haftungsbegrenzung bzw. Pauschalierung kann im Individualprozess oder im Wege der Verbandsklage einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden.

Rechtssystematisch passt sich § 310 Abs. 5 BGB in das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen ein. Denn in § 310 Abs. 2 bis 4 BGB werden bereits Besonderheiten des Anwendungsbereichs bei verschiedenen Vertragstypen wie Energie-, Verbraucher- und Arbeitsverträgen berücksichtigt.

Zu Artikel 4 (Änderung der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen)

Zu Nummer 1 (§ 15 VOAllgBefBed)

Die Vorschrift, die dem neuen § 20 EVO entspricht, legt im Sinne einer klarstellenden Regelung die Informationspflichten des Unternehmers im Bus- und Straßenbahnverkehr fest. Insoweit gelten die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 2 entsprechend.

Zu Nummer 2 (§ 16 VOAllgBefBed)

Durch diese Vorschrift wird auch die Sonderregelung des § 16, die eine Haftung des Unternehmers für Verspätungen und Betriebsstörungen im Bus- und Straßenbahnverkehr ausschließt, aufgehoben. Auch insoweit gilt künftig das BGB. Damit wird für den Schienen- und Busverkehr ein einheitliches Fahrgastrecht geschaffen.

Zu Artikel 5 (Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang)

Die Vorschrift (Entsteinerungsklausel) stellt sicher, dass der Verordnungsgeber auch die nach den Artikeln 1 und 4 gesetzserangigen Teile der dort genannten Verordnungen auf Grund der einschlägigen Verordnungsermächtigungen ändern kann.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

