Stellungnahme
zum Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen
zur Stärkung der Fahrgastrechte

Stand: 28.01.2005

Allgemeine Bewertung

Die BAG-SPNV begrüßt den Gesetzesentwurf des Landes NRW zur Stärkung der Fahrgastrechte, denn die Aufweichung des §17 EVO und ein Einstieg in die gesetzliche Regelung von Fahrgastrechten sind mehr als überfällig. Die BAG-SPNV ist der Auffassung, dass auf dem Weg zu einer dauerhaften Kundenzufriedenheit auch noch in weiteren Bereichen verbindliche Fahrgastrechte erforderlich sind.

Die BAG-SPNV geht davon aus, dass gegen einen substanziellen Gesetzentwurf mit Widerständen vor allem von Verkehrsunternehmen zu rechnen ist, weil diese unkalkulierbare Kostensteigerungen befürchten. Dies darf aber nicht zu dem Schluss führen, auf eine gesetzliche Regelung der Fahrgastrechte zu verzichten. Nach Ansicht der BAG-SPNV kann eine gesetzliche Regelung entwickelt werden, die den Kostenaspekt angemessen berücksichtigt. Wenn man darüber hinaus vertraglich dafür sorgt, dass die Fahrgastrechte als integraler Bestandteil von Qualitätssteuerungsverfahren behandelt werden und das finanzielle Gesamtrisiko gedeckelt wird, sind die von den Verkehrsunternehmen befürchteten Doppelzahlungen (Pünktlichkeits-Malus und Entschädigungen an Fahrgäste) ausgeschlossen.

Die BAG-SPNV betrachtet die Festlegung von individuell einklagbaren Rechten als sinnvolle Ergänzung der bisherigen Qualitätssteuerung im Rahmen von Verkehrsverträgen. Sie will auch durch mehr Rechtssicherheit die Attraktivität des Reisens mit öffentlichen Verkehrsmitteln erhöhen – allerdings ohne die Verkehrsunternehmen zu überfordern. Derzeit erarbeitet die BAG-SPNV Vorschläge für die Regelung von Fahrgastrechten in künftigen Verkehrsverträgen. Die hierbei entwickelten Standards sieht sie auch als Beitrag zu einer gesetzlichen Lösung.

Das juristische Grundgerüst des vorliegenden Entwurfs ist sehr gut gelungen und sollte beibehalten werden. Durch die Herausnahme des Schadenersatzausschlusses aus der EVO

gelten für Beförderungsverträge die allgemeinen Regelungen des BGB (konkretisiert durch § 17 EVO als lex specialis), die über § 310 Abs. 5 BGB entsprechend eingeschränkt werden. Da Beförderungsverträge regelmäßig unter Einbeziehung von AGB abgeschlossen werden, entspricht diese juristische Lösung voll und ganz der Vertragspraxis im ÖPNV. Die Verlagerung der Schadenersatzrechte in die EVO ermöglicht es dem Verordnungsgeber diese ohne Parlamentsbeschluss anzupassen und bildet somit eine flexibel handhabbare Lösung.

Die Trennung zwischen Fern- und Nahverkehr innerhalb eines Gesetzentwurfs ist vom Grundsatz her sinnvoll, da insbesondere Erstattungsregelungen und Verspätungsgrenzwertdefinitionen unterschiedlich bewertet werden müssen. Die Trennung bietet eine bessere Chance, eine für die jeweiligen Verkehrsarten sinnvolle und tragfähige Lösung zu bekommen. Die Zielsetzung, für den SPNV und den ÖPNV gleichlautende Regelungen zu vereinbaren, ist vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Verbundstrukturen absolut richtig.

B. Kommentar zum konkreten Gesetzentwurf

Wir schlagen primär folgende Modifizierung des Abs. 1 und des Abs. 2 des Gesetzesentwurfes vor:

§ 17 EVO
Abs. 1 Die Eisenbahn hat dem Reisenden den Schaden zu ersetzen, der dem Reisenden durch Fahrtausfall oder Verspätung entsteht. Eine Verspätung liegt vor, wenn der Reisende sein Nahverkehrsziel um mehr als 30 min später als fahrplanmäßig erreicht. Das gilt auch im Fall einer Unterbrechung der fahrplanmäßigen Reisekette durch Verspätung oder Fahrtausfall. Der Reisende ist bei Fahrtausfall oder Verspätung berechtigt, andere Verkehrsmittel zu nutzen, um sein Fahrziel zu erreichen. Der Rücktritt von dem Beförderungsvertrag und der Anspruch auf Ersatz vergeblicher Aufwendungen sind ausgeschlossen. Die Regelungen dieses Paragraphen gelten auch für Zeitkarteninhaber.

Abs. 2 Der von der Eisenbahn zu ersetzende Schaden ist beschränkt auf
- die entgeltfreie Rückfahrt des Reisenden zum Ausgangspunkt der Reise,
- die Rückerstattung des Fahrpreises zu einem vom Verbund oder Verkehrsunternehmen festzulegenden prozentualen Anteil, mindestens 30 %,
- die Erstattung der Kosten, die der Reisende für ein anderes Verkehrsmittel aufgewendet hat, um sein Fahrtziel zu erreichen.

Kann der Reisende sein Fahrziel oder den Ausgangspunkt der Reise bis 01.00 Uhr nachts nicht mehr in zumutbarer Weise erreichen, hat er darüber hinaus Anspruch auf Erstattung der angemessenen Kosten, die er für eine Übernachtung und die Benachrichtigung ihn erwartender Personen aufgewandt hat.

Begründung:

- **Fahrgelderstattung einbeziehen:** Die Fahrgelderstattung im ÖPNV führt zweifellos zu einem Aufwand für die Verkehrsunternehmen bzw. Verbünde. Eine Regelung ohne Fahrgelderstattung ist aber für viele ÖPNV-Fahrgäste wertlos, denn in weiten Tei-

len unseres Landes kann man ÖPNV-Verbindungen nicht durch andere Verkehrsmittel substituieren, da weder Fernverkehr, noch ÖPNV, noch Taxis im notwendigen Umfang zur Verfügung stehen. Wir schlagen deshalb vor, eine Erstattung im ÖPNV nicht gesetzlich auszuschließen, sondern den entsprechenden Tarifbestimmungen zu überlassen. Das Pauschalierungsrecht bei den Erstattungsregelungen ist ebenso wie im Fernverkehr zu verankern. Dabei kann das Pauschalierungsrecht noch weiter gefasst werden als beim Fernverkehr, indem auch Erstattungsausschlüsse (z.B. für Bagatellbeträge oder Schülerfahrkarten) zugelassen werden.

- Grenzwert 30 Minuten: Der Grenzwert von 20 Minuten ist für regionale Bahn- bzw. ÖPNV-Strukturen außerhalb der Ballungsräume zu niedrig. Er sollte auf 30 Minuten heraufgesetzt werden. Dies begrenzt das Risiko für die Verkehrsunternehmen deutlich (wie aktuelle Verspätungsanalysen gezeigt haben) und erleichtert dann auch die Verankerung einer Erstattungsregelung.

- Haftung des gesamten Verkehrssystems: Das öffentliche Verkehrssystem muss als Ganzes gegenüber dem Kunden haften, also auch für Störungen, die in der Verantwortung der Infrastrukturbetreiber liegen. In § 17 Abs.3 EVO-GE ist ein Haftungsausschluss vorgesehen, soweit Fahrtausfall oder Verspätung auf das Verhalten eines Dritten zurückzuführen sind. Da die Dienstleistung „Reise“ durch das Zusammenwirken von Verkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreibern entsteht, dürfen die Infrastrukturbetreiber nicht als Dritte im Sinne des § 17 Abs.3 EVO-GE betrachtet werden. Das Herausnehmen des Infrastrukturbetreibers aus der Haftung wäre im Sinne der Fahrgastrechte kontraproduktiv und deshalb für die BAG-SPNV inakzeptabel, weil die weit überwiegende Zahl der Verspätungen durch Infrastrukturbetreiber verursacht wird und das EVU keine Möglichkeit hat, auf Alternativ-Strecken auszuweichen.

- Dem Fahrgast gegenüber tritt nur das Verkehrsunternehmen als Vertragspartner auf, das Infrastrukturunternehmen ist Erfüllungsgehilfe des Verkehrsunternehmens ohne vertragliche Beziehung zum Fahrgast. Wenn das VU die versprochene Transportleistung aufgrund von Verspätung, Fahrtausfall etc. mangelhaft erbringt, muss es nach Auffassung der BAG-SPNV dem Fahrgast gegenüber haften – auch wenn das Verschulden beim Erfüllungsgehilfen liegt. Dies entspricht dem privatrechtlichen Haftungssystem des BGB. Dafür muss es dem VU ermöglicht werden, den Schaden an das Infrastrukturunternehmen weiterzureichen. Eine gesetzliche Begrenzung oder gar

ein Ausschluss dieser Rückgriffsmöglichkeit würde einen unzulässigen, zumindest aber bedenklichen Eingriff in das Prinzip der Privatautonomie darstellen.

- **Weitere Qualitätsmängel regeln:** Das Land NRW berücksichtigt bei dem Gesetzentwurf die Verspätung eines Zuges, eines Busses oder Obusses und einer Straßenbahn oder das Verpassen eines fahrplanmäßigen Anschlusses um mehr als zwanzig Minuten. Dieser Regelungstatbestand stellt jedoch nur einen Grund im weiten Thema der Qualitätsmängel bei der Erbringung von ÖPNV-Leistungen durch ein Verkehrsunternehmen dar. Haftungsregeln für Servicemängel (z.B. fehlende oder schlechte Fahrgastinformationen, Unfreundlichkeit des Servicepersonals) oder Verschmutzungen an Haltestellen, Fahrzeugen etc. werden nicht geregelt.
- **Beförderungsanspruch:** Die Änderung des § 17 EVO beinhaltet für den Fahrgast einen Beförderungsanspruch mit einem „anderen Verkehrsmittel“ sowie einen Ersatzanspruch für Übernachtung, wenn das Nahverkehrsziel nicht mehr in zumutbarer Weise erreicht werden kann. Gegenüber dem zur Zeit geltenden Recht erhalten die Fahrgäste einen umfassenden Schadenersatz, den es im geltenden § 17 EVO nicht gibt. Danach war der SPNV-Fahrgast bei Verspätungen und Fahrtausfällen quasi rechtlos und auf Kulanzregelungen des Eisenbahnverkehrsunternehmen angewiesen, mit Ausnahme der Pflicht, bei Ausfall oder verhinderter Weiterfahrt eines Zuges für die Weiterbeförderung der Fahrgäste zu sorgen, soweit dies möglich ist.
- **Die Behandlung einer „drohenden Verspätung“ halten wir für erläuterungsbedürftig].**

C. Über den Gesetzentwurf hinausgehender Regelungsbedarf

- **Recht auf Information muss geregelt werden:** Der Gesetzentwurf enthält keine inhaltliche Ausformulierung zu den Informationsrechten. Geregelt werden müsste, dass Fahrgäste über auftretende Betriebsstörungen bzw. -unterbrechungen unverzüglich und umfassend zu informieren sind, bei größeren Verspätungen und Ausfällen auch über alternative Fahrtmöglichkeiten. Bei vorhersehbaren Betriebsunterbrechungen sind die Fahrgäste rechtzeitig (mindestens eine Woche vorher) über die Störungen und die alternativen Fahrmöglichkeiten zu unterrichten. Die geänderten Fahrbedingungen sind aktiv über Aushänge, Pressemitteilungen etc. zu kommunizieren
- **Gesamte Reisekette betrachten:** Im Interesse der Fahrgäste müssen sich die Gewährleistungsregelungen auch auf die Reisekette beziehen. So kann eine Weiterreise zum planmäßigen Umsteigeort für den Fahrgast zwar möglich, aber nutzlos sein, weil die erforderlichen Anschlussverbindungen anderer ÖPNV-Unternehmen zum Zielort nicht mehr gegeben sind. In diesem Fall muss der Fahrgast gleichgestellt werden mit denjenigen Fahrgästen, die aufgrund der Verspätung ihren Zielort mit dem betroffenen Verkehrsunternehmen nicht mehr erreichen.
- **Fahrgelderstattung für Zeitkarteninhaber:** Zur Gleichbehandlung aller Fahrgäste sollten auch Zeitkarteninhaber in den Genuss von Fahrgastrechten kommen, insbesondere auch durch eine Regelung zur anteiligen Fahrgelderstattung.