



BAG-SPNV: Fahrgastrechte - gut, dass der Zug ins Rollen kommt! Eckpunkte für ein „Gesetz über Fahrgastrechte“

29. September 2006

Die Diskussion um ein Gesetz für Fahrgastrechte im öffentlichen Verkehr ist nach dem Bericht der Bundesregierung¹ neu in Schwung gekommen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAG-SPNV) begrüßt, dass eine gesetzliche Regelung zu Fahrgastrechten absehbar ist, mit der Fahrgäste endlich grundlegende Verbraucherrechte erhalten. So werden nicht nur Fahrgäste zufriedener, sondern auch die Qualität besser: Mit der Einführung von Gewährleistungsrechten für die Fahrgäste wird es für Verkehrsunternehmen wirtschaftlich lohnend, Verspätungen und Zugausfälle zu vermeiden. So entsteht eine Dynamik, die den öffentlichen Verkehr auch im Wettbewerb mit Auto und Flugzeug stärken wird.

Prograns-Gutachten: gelungener Kompromiss

Das im Auftrag der Bundesregierung erstellte Prograns-Gutachten ist ein gelungener Kompromiss zwischen den Interessen der Fahrgäste und der Verkehrsunternehmen: Fahrgäste gewinnen ein Mindestmaß an Verbraucherrechten, die Kosten für die Verkehrsunternehmen sind beherrschbar. Die BAG-SPNV als Dachorganisation der Aufgabenträger würde es begrüßen, wenn Fahrgastrechte entsprechend der Vorschläge des Gutachtens gesetzlich geregelt würden.

Fahrgastrechte – auch im Nahverkehr dringend erforderlich

Verschuldete Leistungsstörungen haben in allen Bereichen der Wirtschaft eine umfangreiche gesetzliche oder vertragliche Haftung zur Folge – nur im öffentlichen Personenverkehr ist eine gesetzliche Haftung ausdrücklich ausgeschlossen. Was zu Kaisers Zeiten noch verständlich war, passt nicht mehr, wenn Fahrgäste Kunden und nicht nur „Beförderungsfälle“ sein sollen. Das ist im Nahverkehr nicht anders als im Fernverkehr. Die geringeren Fahrpreise im Nahverkehr sind kein Grund für eine Schlechterstellung gegenüber dem Fernverkehr – schließlich haben Käufer für eine Milchpackung genauso Gewährleistungsansprüche wie für einen Staubsauger.

Die Praxis zeigt, dass ohne eine gesetzliche Verpflichtung Fahrgastrechte nur selten gewährt werden. Häufig wird im Nahverkehr die Qualitätssteuerung durch Malusregelungen als ausreichend angesehen, um die Verkehrsunternehmen zur Vermeidung von Leistungsstörungen anzuhalten: Wenn vereinbarte Durchschnittswerte unterschritten werden, bekommen sie von den Aufgabenträgern weniger Geld. Dabei bleiben allerdings kurzfristige Großverspätungen und geplatze Anschlüsse unbeachtet, der einzelne Fahrgast geht leer aus.

¹ Bericht der Bundesregierung zur Qualitätsoffensive im öffentlichen Personenverkehr – Verbraucherschutz und Kundenrechte stärken - Drucksache 16/1484 vom 11.05.2006, darin enthalten: Endbericht „Verbraucherschutz und Kundenrechte im öffentlichen Personenverkehr“, erstellt im Auftrag des BMVBW von Prograns AG/ Basel und Prof. Dr. Tonner/ Uni Rostock

Mit Fahrgastrechten wird ein völlig neues Prinzip eingeführt: Wenn Fahrgäste bei Störungen das Recht auf Information und bei fehlender Problemlösung sogar auf Entschädigung haben, lohnt es sich für die Unternehmen auch finanziell, ihre Anschluss-Sicherung und ihr Störungsmanagement zu optimieren. Deshalb sind Fahrgastrechte im Nahverkehr eine absolut sinnvolle Ergänzung der bisherigen Qualitätssteuerung.

Fahrgastrechte sind keine „Doppelbestrafung“!

Verkehrsunternehmen argumentieren, dass sie „doppelt bestraft“ würden, wenn sie bei Unpünktlichkeit Malus und Entschädigungen aus Fahrgastrechten zahlen müssten. Das ist nicht richtig:

- Die Pünktlichkeitssanktionierungen beziehen sich auf langfristige Durchschnittswerte, sie lassen sowohl die Höhe der Verspätung als auch einzelne besonders kritische Tage und Situationen außen vor. Fahrgastrechte glätten dieses Sanktionierungsdefizit.
- Fahrgastrechte sind notwendig als Korrektiv zur reinen Pünktlichkeitssanktionierung. Sonst wird auf "Zeigersprung" abgefahren – ohne Rücksicht auf Anschlüsse.
- Die Sanktionen der Aufgabenträger beziehen sich nur auf die von ihnen geleistete Komplementärfinanzierung. Mit den Fahrgastrechten erhalten die Fahrgäste einen eigenen Sanktionsanspruch für ihren Teil der SPNV-Finanzierung. Von einer Doppelbestrafung kann also keine Rede sein.

Bagatellgrenze – Mogelpackung für den Nahverkehr

Im Gutachten wird vorgeschlagen, eine Fahrpreiserstattung nur dann vorzunehmen, wenn der Auszahlungsbetrag mindestens 5 Euro betragen würde. Dies hätte zur Folge, dass Fahrgäste im Nahverkehr in der Regel keine Kompensation erhalten und damit leer ausgehen würden.

Bagatellgrenzen mögen Verwaltungskosten senken – dies darf aber nicht dazu führen, dass das angestrebte Ziel eines Verbraucherschutzes im Nahverkehr ad absurdum geführt wird. Die BAG-SPNV schlägt vor, im Gesetz Bagatellgrenzen grundsätzlich zuzulassen - aber so, dass nicht der Großteil der Fahrten von vornherein ausgeschlossen wird. Wir gehen aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Nahverkehr davon aus, dass auf eine Bagatellgrenze sogar gänzlich verzichtet werden könnte, weil Fahrgäste bei geringen Erstattungsbeträgen in der Regel von sich aus auf eine Erstattung verzichten bzw. unaufwendige Abwicklungskonzepte wie die Sammelmöglichkeit von Beschwerden die Verwaltungskosten reduzieren.

Recht auf Information – keine Kleinigkeit

Fahrgäste sind über Verspätungen an sich meist weniger empört als über mangelnde Information darüber. Mit rechtzeitiger und umfassender Information sind sie nicht nur zufriedener, sondern meist auch in der Lage, selbst Alternativen zu wählen und damit die Wirkung von Verspätungen auf die persönliche Reisekette zu minimieren. Deshalb sollen Fahrgäste ein Recht auf Information über Unregelmäßigkeiten und alternative Fahrmöglichkeiten erhalten. Einklagbar ist ein solcher Informationsanspruch für den einzelnen Fahrgast zwar nicht. Dafür gibt es aber im Nahverkehr bereits heute Instrumente, mit denen auch die Zufriedenheit mit Stör-Information regelmäßig gemessen und von den Aufgabenträgern sanktioniert werden könnte.



Reisekette – jedes Glied muss haften

Fahrgäste benutzen zwar einzelne Verkehrsmittel, entscheidend ist für sie aber die gesamte Reisekette. Es ist nicht einzusehen, warum Fahrgäste einen zusammenhängenden Fahrschein für die Kombination von Nah- und Fernverkehr erwerben können, Fahrgastrechte sich aber nur auf ein Verkehrsmittel beziehen sollen. Der Vorschlag im Gutachten, eine gesamtschuldnerische Haftung innerhalb einer am Fahrschein orientierten Reisekette einzuführen, ist deshalb angemessen.

Regress gegen Infrastrukturbetreiber – unbedingt erforderlich!

Sehr häufig sind Störungen der Infrastruktur – z.B. an Gleisen, Signalen, Weichen – der Grund für Verspätungen. In diesen Fällen sind die Verkehrsunternehmen regelmäßig geneigt, eine Haftung mit dem Hinweis auf ihr Nicht-Verschulden abzulehnen. Das ist verständlich, solange die Verkehrsunternehmen Ansprüche auf Ersatzleistungen nicht an die Infrastruktur-Betreiber weiterreichen können. Generelle Haftungsausschlüsse dürfen deshalb in Infrastruktur-Benutzungsbedingungen nicht mehr zulässig sein. Es wäre nämlich mit dem im deutschen Recht grundsätzlich verankerten Verschuldensprinzip nicht vereinbar, wenn das Verkehrsunternehmen für Verspätungen aufkommen müsste, die es nicht verursacht hat, während der Infrastruktur-Betreiber von jeglicher Haftung freigestellt wäre. Lösbar wäre dieses Problem, indem Verkehrsunternehmen nur bei Verschulden haften müssten – dabei würden allerdings die Fahrgäste in den meisten Fällen leer ausgehen. Deshalb ist eine gesetzliche Regelung so auszugestalten, dass das Verkehrsunternehmen gegenüber dem Fahrgast haftet, es sich aber bei infrastruktur-bedingten Störungen beim Infrastrukturbetreiber schadlos halten kann.

Kosten im Schienenpersonen-Nahverkehr: bisher weit überschätzt

Da es im SPNV in Deutschland bisher keine Kundengarantien gab, mussten die Gutachter für den SPNV eine Kostenabschätzung auf der Grundlage von Annahmen vornehmen. Die Erfahrungswerte aus dem ÖPNV waren auch nach Einschätzung der BAG-SPNV auf den SPNV nicht übertragbar – von einem höheren finanziellen Risiko war auszugehen. Insbesondere war die Quote der Inanspruchnahme, die sich im ÖPNV als ausgesprochen niedrig eingestellt hatte, sehr schwer einzuschätzen. Den Gutachtern ist deshalb nicht zu verdenken, dass sie eine vorsichtige Kalkulation vorgelegt haben - mit der Annahme einer Inanspruchnahme von 40 bzw. 50% im SPNV sind sie allerdings über das Ziel einer konservativen Kalkulation hinausgeschossen.

Inzwischen liegen auch für den SPNV erste Erfahrungen mit Kundengarantien vor. Aus diesen ergibt sich, dass das finanzielle Risiko entgegen den bisherigen Annahmen nicht wesentlich höher liegt als im ÖPNV. Die Belastung aus Erstattung und Prozesskosten hat sich bei deutlich unter 1 Cent / Fahrgast eingestellt. Dies entspricht der kostengünstigsten Variante im Gutachten - trotz höherer Erstattungsbeträge und ohne die Anwendung einer Bagatellgrenze!

Im SPNV werden die Kosten wesentlich durch die Bearbeitungskosten beeinflusst. Deshalb muss dafür gesorgt werden, meint die BAG-SPNV, dass Garantieansprüche einfach und preiswert abgewickelt werden können. Es hat sich mittlerweile herausgestellt, dass dies mit Hilfe einer internetbasierten Datenbank außerordentlich rationell möglich ist. Damit hat sich die im Gutachten als Minimum veranschlagte Bearbeitungszeit - 5 Minuten pro Fall - als realistischer Wert erwiesen.

Die genannten Erfahrungen sind noch jung und regional begrenzt, daher ist hinsichtlich einer Übertragbarkeit auf die ganze Bundesrepublik eine gewisse Vorsicht geboten. Es ist jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass das finanzielle Risiko aus der Einführung von Fahrgastrechten sich eher am unteren Rand der im Gutachten genannten Kostenkalkulation bewegen wird.