



Nicht amtlich publizierte Fassung

Bern,

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates 20.4259 (Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR) vom 5. Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	3
2	Ausgangslage	4
2.1	Einführung in die Welt des Haftpflichtrechts	4
2.1.1	Wesen des Haftpflichtrechts	4
2.1.2	Formen der Haftung	4
2.1.3	Sinn, Zweck und Möglichkeiten der Haftung	6
2.1.4	Gestaltungsspielräume	6
2.1.5	Grenzen der Haftpflichtversicherung	7
2.2	Das heute geltende Haftungsregime im Güterverkehr auf der Schiene	8
2.2.1	Im Allgemeinen	8
2.2.2	Die ausservertragliche Haftung im Einzelnen	9
2.2.3	Entstehung des Problems	9
2.3	Rechtsvergleich	10
2.3.1	Bezüglich Halterhaftung	10
2.3.2	Bezüglich Versicherungspflicht	10
2.3.3	Ergebnis	11
2.4	Auswirkungen des heute geltenden Haftungsregimes	11
2.4.1	Fall a) Haftpflicht des Eisenbahnunternehmens greift; die Versicherungsdeckung reicht aus	11
2.4.2	Fall b) Haftpflicht des Eisenbahnunternehmens greift; die Versicherungsdeckung reicht nicht aus	12
2.4.3	Fall c) Die Haftpflicht der Bahn greift nicht	12
3	Mögliche Varianten	13
3.1	Status quo	13
3.1.1	Inhalt	13
3.1.2	Auswirkungen	13
3.2	Ausdehnung der Gefährdungshaftung der Eisenbahnunternehmen und Erhöhung der Mindestversicherungssumme der EVU	13
3.2.1	Inhalt	13
3.2.2	Auswirkungen	13
3.3	Erhöhung der Mindestversicherungssumme der EVU	14
3.3.1	Inhalt	14
3.3.2	Auswirkungen	14
3.4	Einführung einer Gefährdungshaftung und einer ausreichenden Versicherungspflicht des Halters	14
3.4.1	Inhalt	14
3.4.2	Auswirkungen	14
4	Wirtschaftliche Auswirkungen	15
5	Verworfen Alternativen	16
5.1	Höhere Mindestversicherungssumme nur für die EVU (analog Luftfahrt)	16
5.2	Gefährdungshaftung der Chloreeigentümer	16
5.3	Ausdehnung der Haftung auf Vorsatz Dritter (analog Luftfahrt/Atomkraft)	16
6	Weiteres Vorgehen	17

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

1 Auftrag

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-SR) hat am 8. Dezember 2020 dem Bundesrat ein Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen:

„Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung eine Gesamtschau und gegebenenfalls klärende Bestimmungen über die Haftung beim Gütertransport auf der Schiene vorzulegen. Die Klärung soll insbesondere die rechtlichen Folgen von Vorfällen mit gefährlichen Gütern betreffen. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit ist dabei besonderes Gewicht auf eine einfache Durchsetzung der Ansprüche der Geschädigten, auf die Sicherstellung effizienter Transportprozesse und auf die internationale Rechtsharmonisierung zu legen.“

Das Postulat enthält keine Begründung.

2 Ausgangslage

2.1 Einführung in die Welt des Haftpflichtrechts

2.1.1 Wesen des Haftpflichtrechts

Als Haftpflichtrecht lässt sich die Gesamtheit der Vorschriften verstehen, die regeln, wer unter welchen Bedingungen für die finanziellen Folgen eines Schadens ersatzpflichtig wird. Es gibt viele im Detail unterschiedliche Regeln. Gemeinsam ist aber den meisten Bestimmungen, dass sie entweder an ein pflichtwidriges, vorwerfbares (schuldhaftes) Handeln anknüpfen, oder aber an ein zwar erlaubtes, aber gefährliches Tun.

2.1.2 Formen der Haftung

2.1.2.1 Verschuldenshaftung, Gefährdungshaftung, Garantiehaftung

Bei der Verschuldenshaftung muss der Schädiger den nachweislich von ihm verursachten bzw. den ihm zurechenbaren Schaden dann ersetzen, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.

Bei der Gefährdungshaftung muss der Schädiger den nachweislich von ihm verursachten bzw. ihm zurechenbaren Schaden auch dann ersetzen, wenn ihn keinerlei Fahrlässigkeitsvorwurf trifft - sich aber die Gefahr des ihm erlaubten gefährlichen Tuns verwirklicht hat. Die Gefährdungshaftung ist damit eine verschuldensunabhängige Haftung.

Eine Garantie oder Garantiehaftung begründet eine vertraglich eingeräumte, verschuldensunabhängige Haftung des Garantiegebers unter den Garantiebedingungen. Es handelt sich häufig um eine vertraglich eingeräumte Erweiterung der gesetzlich bestehenden Gewährleistungsansprüche (so typischerweise beim Kaufvertrag, Art. 197 des Obligationenrechts¹).

2.1.2.2 Vertragliche und ausservertragliche Haftung

Vertragliche Haftung ist die Haftung, die zwischen Vertragspartnern besteht. Dabei kann die Rechtsgrundlage für die Haftung in der Vertragsbeziehung entweder durch eine Rechtsvorschrift oder durch eine vertragliche Vereinbarung begründet sein.

Ausservertragliche Haftung ist die Haftung, welche unabhängig vom Bestehen einer Vertragsbeziehung besteht. Sie dient vor allem dazu, die Allgemeinheit und damit Dritte zu schützen, die ja anders als ein Vertragspartner keine Vertragsbeziehung zum Schädiger haben.

Auf Vertragsbeziehungen kommen ausservertragliche Haftungsbestimmungen dann nicht zur Anwendung, wenn der Gesetzgeber diesbezüglich vertragspezifische Haftungsbestimmungen erlassen hat, welche die ausservertraglichen Haftungsbestimmungen verdrängen.

¹ OR, SR 220

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Beispiele für vertragliche und ausservertragliche Haftungsbestimmungen, welche teilweise ein Verschulden und teilweise eine Gefährdung voraussetzen:

Art der Haftung	vertraglich	ausservertraglich
Verschuldenshaftung	Art. 7 CUV ² Haftung desjenigen, der den Wagen zur Verfügung gestellt hat, für Schäden, die der Wagen verursacht hat	Haftung für unerlaubte Handlungen, Art. 41 OR
Verschulden mit Beweislastumkehr	Haftung des Frachtführers, Art. 447 OR	Haftung des Tierhalters, Art. 56 Abs. 1 OR
Gefährdungshaftung	Art. 23 CIM ³ Haftung des Beförderers gegenüber dem Vertragspartner für Beschädigung des beförderten Gutes	Haftung des Werkeigentümers, Art. 58 OR
		Haftung des Motorfahrzeughalters, Art. 58 SVG ⁴
		Haftung des Inhabers eines Eisenbahnunternehmens - Eisenbahnverkehrsunternehmens, Art. 40b EBG ⁵
		Haftung des Inhabers eines Eisenbahnunternehmens - Infrastrukturbetreiberin, Art. 40b EBG
		Haftung des Inhabers einer Anlage / eines Fahrzeugs, Art. 59a USG ⁶
		Haftung des Luftfrachtführers nach Art. 17 des Montrealer Übereinkommens.
		Haftung des Inhabers einer Kernanlage nach Art. 3 Abs. 1 KHG ⁸ - auch als Inhaber der Transportbewilligung für Transporte, Art. 2 Bst. b KHG - auch für bewaffnete Konflikte, Feindseligkeiten, Bürgerkriege, Aufstände und terroristische Gewaltakte, Art. 3 Abs. 2 KHG
		Haftung des Inhabers der Rohrleitungsanlage, Art. 33 RLG ⁹

² Einheitliche Rechtsvorschriften für Verträge über die Verwendung von Wagen im internationalen Eisenbahnverkehr (CUV - Anhang D zum Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr vom 9. Mai 1980 (COTIF 1999), SR 0.742.403.11

³ Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM - Anhang B zum Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF 1999)

⁴ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR 741.01

⁵ Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, SR 742.101

⁶ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983, SR 814.01

⁷ Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG), vom 21. Dezember 1948, SR 748.0

⁸ Kernenergiehaftpflichtgesetz (KHG) vom 13. Juni 2008, SR 732.44

⁹ Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz, RLG) vom 4. Oktober 1963, SR 746.1

2.1.3 Sinn, Zweck und Möglichkeiten der Haftung

Haftungsbestimmungen können dreierlei leisten:

- Erstens können sie für den Geschädigten einen (teilweisen oder vollständigen) finanziellen Ausgleich für den Schaden schaffen, den der Geschädigte erlitten hat.
Für den Geschädigten haben Haftungsbestimmungen die wichtige Funktion, ihn von den Kosten (finanziellen Folgen) des erlittenen Schadens zu befreien. Dies funktioniert natürlich nur dann, wenn die Haftungsvoraussetzungen erfüllt sind, der Schädiger greifbar und finanziell in der Lage ist, für die Kosten des von ihm verursachten Schadens aufzukommen.
- Zweitens können sie das Verhalten der Menschen und Organisationen beeinflussen. Denn derjenige, der für die Kosten eines von ihm verursachten Schaden aufkommen muss, hat einen ökonomischen Anreiz, den Schadenseintritt zu vermeiden und sich weniger gefährlich zu verhalten, als wenn er nicht für die Kosten eines von ihm (mit-) verursachten Schaden aufkommen muss (weil ein Dritter oder gar niemand haftet).
Wichtig ist vor allem die Beseitigung des falschen Anreizes, der entsteht, wenn man für die finanziellen Folgen seines erlaubten, gefährlichen Tuns nicht oder nur begrenzt einstehen muss.
So entsteht durch Haftungsbestimmungen, welche den Schadensverursacher haftbar machen, für diesen ein Anreiz, mehr Sicherheit zu schaffen und so sein Haftungsrisiko zu reduzieren.
- Drittens schliesslich sorgen geeignete Haftungsbestimmungen für eine Internalisierung von Kosten, die ansonsten anstelle des Schädigers die Geschädigten oder die Allgemeinheit (die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler) tragen müssten.

2.1.4 Gestaltungsspielräume

Haftung nur bei der Verwirklichung charakteristischer Risiken / bei der Verwirklichung einer besonderen Gefahr

Während manche Gefährdungshaftungstatbestände allein an die Ursächlichkeit für den Schaden anknüpfen (Art. 3 KHG, Art. 64 LFG, Art. 33 RLG, Art. 58 OR), machen andere eine Haftpflicht zusätzlich davon abhängig, dass charakteristische Risiken (Art. 40b EBG) bzw. eine spezifische Betriebsgefahr (Art. 58 SVG) schadensursächlich wurden oder davon, dass sich eine besondere Gefahr verwirklicht hat (Art. 59a USG).

Haftung auch bei vorsätzlichen Eingriffen Dritter

Der Gesetzgeber kann entscheiden, ob derjenige, dem er ein gefährliches Tun erlaubt, auch für Schäden aufkommen (und diese versichern) muss, wenn sich die Gefahr erst aufgrund eines vorsätzlichen Eingriffs eines Dritten realisiert. So hat der Gesetzgeber im Falle der Luftfahrt entschieden, das gefährliche Tun nur dann zu erlauben, wenn auch für vorsätzliche Eingriffe Dritter gehaftet wird (Art. 64 Abs. 2 Bst. b LFG). Ebenso greift die Gefährdungshaftung des KHG u.a. auch im Falle terroristischer Gewaltakte (Art. 3 Abs. 2 KHG). So wird erreicht, dass auch diese Kosten als Versicherungsprämien eingepreist und von demjenigen getragen werden, dem man die gefährliche Tätigkeit und die damit verbundenen Gewinne ermöglicht. Demgegenüber wäre eine Haftung des Gefährders für vorsätzliches Verhalten Dritter unbillig, soweit die Haftung über den Versicherungsschutz hinausginge.

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Regress

Unter Regress versteht man das Recht des Haftenden, auf eine dritte Person Rückgriff zu nehmen, wenn der Haftende einer ersten Person einen Schaden ersetzen muss. Der Haftende bekommt dann - die Zahlungsfähigkeit der dritten Person vorausgesetzt - von dieser Person den Schaden ersetzt, den er seinerseits der ersten Person ersetzen musste.

Eine solche Regressmöglichkeit setzt voraus, dass nicht nur gegenüber dem unmittelbar in Anspruch genommenen, sondern auch gegenüber demjenigen, gegenüber dem ein Rückgriffsrecht bestehen soll, ein Schadensersatzanspruch besteht. Wird beispielsweise ein Eisenbahnunternehmen aus seiner Gefährdungshaftung in Anspruch genommen, ohne dass es ein Verschulden trifft, kann es nur dann Rückgriff gegen den Halter eines schadensursächlichen Fahrzeugs nehmen, wenn es dem Halter ein Verschulden nachweisen kann oder wenn den Halter ebenfalls eine verschuldensunabhängige Haftung trifft.

Versicherungspflicht

Eine Haftung ohne Verpflichtung des Haftenden, eine ausreichende Versicherung abzuschliessen, ist für die Geschädigten wertlos, wenn der Haftende nicht über die finanziellen Mittel verfügt, um die Schäden zu ersetzen. Demensprechend muss eine Haftung in dem Umfang mit einer Versicherungspflicht (oder einer anderen Sicherstellung) flankiert werden, in dem der Ersatz des Schadens für die Geschädigten gewährleistet werden soll.

Hieraus kann sich auch die Notwendigkeit ergeben, die Höhe der Mindestversicherungssumme in Abhängigkeit vom möglichen Schadensausmass zu differenzieren, wie dies beispielsweise bei Luftfahrzeugen in Abhängigkeit vom Abfluggewicht erfolgt ist (Art. 125 LFV).

Demnach stellt sich auch im Bereich des Eisenbahnhaftpflichtrechts die Frage, ob nicht auch hier eine Differenzierung der Mindestversicherungssummen in Abhängigkeit vom möglichen Schadensausmass erfolgen müsste. Insbesondere bei der Beförderung von Gefahrgut mit besonders grossem Schadenspotential stellt sich deshalb die Frage, ob die heute geltende Mindestversicherungssumme für EVU von 100 Mio. Fr. (Art. 5b NZV) ausreichend ist. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass jedes grosse Luftfahrzeug, auch wenn es kein Gefahrgut befördert, über eine Mindestversicherungssumme von 500 Mio. SZR¹⁰ (derzeit ca. 695 Mio. Fr.) verfügen muss.

Grenzen der Haftung an sich

Haftung führt nur dann zu Schadensersatz für den Geschädigten, wenn a) die Haftungs Voraussetzungen erfüllt sind und b) der Schuldner zahlungsfähig bzw. ausreichend versichert ist. Trotz Vorschriften über die Haftpflicht kann es also vorkommen, dass einem Geschädigten der Schaden nicht ersetzt wird.

Insbesondere in Fällen höherer Gewalt begründen Haftpflichtbestimmungen regelmässig keine Schadensersatzansprüche.

2.1.5 Grenzen der Haftpflichtversicherung

Eine obligatorische Haftpflichtversicherung stellt sicher, dass dem Geschädigten sein Schaden auch dann ersetzt wird, wenn der Schädiger nicht über genügend Mittel verfügt, um den Schaden zu ersetzen. Der Schaden wird dann bis zur Deckungssumme der Versicherung ersetzt. Die Versicherung setzt aber immer eine Haftung des Schädigers voraus. Schliesst man beispielsweise eine Gefährdungshaftung bei vorsätzlichen Eingriffen Dritter aus, so kann der

¹⁰ 1 XDR = Fr 1.39 (Stand 7.10.2022)

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Schaden auch nicht aus der Haftpflichtversicherung des Gefährdungshaftenden gedeckt werden.

2.2 Das heute geltende Haftungsregime im Güterverkehr auf der Schiene

2.2.1 Im Allgemeinen

Bezüglich der Haftungsbestimmungen, die beim Gütertransport auf der Schiene gelten, sind zwei Bereiche zu unterscheiden:

- Den Bereich der vertraglichen Haftung, welcher die Haftung zwischen den Unternehmen regelt, welche in Vertragsbeziehungen miteinander stehen und
- den Bereich der ausservertraglichen Haftung, welcher regelt, wie die am Gütertransport mitwirkenden Unternehmen gegenüber der Allgemeinheit haften.

Bereich der vertraglichen Haftung:

Zum Bereich der vertraglichen Haftung gehören insbesondere die Haftungsbestimmungen betreffend den Wagenverwendungsvertrag (CUV) und die Haftungsbestimmungen betreffend den Beförderungsvertrag (CIM). Beide Haftungsordnungen gelten als Anhänge des COTIF im internationalen Recht. Sie werden mit den Artikeln 20 und 21 GÜTG¹¹ im nationalen Recht übernommen.

Dagegen ist die Haftung zwischen Infrastrukturbetreiberin (ISB) und Infrastrukturbenutzerin (Eisenbahnverkehrsunternehmen, EVU) im Anhang des COTIF zum Vertrag über die Nutzung der Infrastruktur im internationalen Eisenbahnverkehr (CUI) nur für internationale Verkehre einheitlich geregelt. Im nationalen Verkehr finden diese Bestimmungen jedoch auf freiwilliger, vertraglicher Basis ebenfalls Anwendung (Europäische allgemeine Geschäftsbedingungen für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, E-GTC-I).

Da die Haftungsregelungen im vertraglichen Bereich international weitestgehend vereinheitlicht sind, sollten auf nationaler Ebene keine abweichenden Haftungsregelungen vorgesehen werden. Dementsprechend beschränkt sich der Bericht auf den Bereich der ausservertraglichen Haftung.

Bereich der ausservertraglichen Haftung:

Die ausservertraglichen Haftungsbestimmungen werden durch den Gesetzgeber festgelegt. Sie setzen keine Vertragsbeziehung zwischen Schädiger und Geschädigtem voraus. Häufig knüpfen sie an eine schuldhafte Schadensverursachung durch den Schädiger an (Verschuldenshaftung). Soweit ausservertragliche Haftungsbestimmungen eine Haftung des Schädigers schon dann begründen, wenn sich eine Gefahr aus einem dem Schädiger erlaubtem, gefährlichen Tun realisiert - und zwar auch dann, wenn den Schädiger kein Verschulden trifft - spricht man von Gefährdungshaftung.

Keine Vertragsbeziehung besteht regelmässig zwischen den geschädigten Dritten (z.B. Privaten entlang einer Eisenbahnlinie) auf der einen Seite und den potentiellen Schädigern (seien es ISB, EVU oder Wagenhalter) auf der anderen Seite. Deshalb können hier nur Vorschriften der *ausservertraglichen* Haftung zur Anwendung kommen.

Inwieweit hingegen die Bestimmungen der ausservertraglichen Haftung auch zwischen Schädiger und Geschädigtem zur Anwendung kommen, wenn zwischen diesen eine Vertragsbeziehung besteht (z.B. zwischen Reisendem und EVU oder zwischen Wagenhalter und EVU),

¹¹ Bundesgesetz über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (Gütertransportgesetz, GÜTG) vom 25. September 2015, SR 742.41

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

liegt in der Regelungskompetenz des Gesetzgebers: Er kann die Regelung der Haftung den Parteien überlassen (mit dem Risiko, dass die stärkere Partei sich durchsetzt), oder er kann die Bestimmungen dieser Parteidisposition entziehen und selber Bestimmungen erlassen. Dies hat den Vorteil, dass die geschädigte Partei nicht schlechter gestellt wird als ein geschädigter Dritter.

Die ausservertragliche Haftung ist anders als der Bereich der vertraglichen Haftung international nicht harmonisiert.

Dass das ausservertragliche Haftpflichtrecht international nicht harmonisiert ist, liegt daran, dass die Frage, wie (gut) der Staat seine Bürger auf seinem Territorium mit Bestimmungen über Haftung (und Versicherung) schützt, eine zutiefst politische ist, weshalb die Staaten über deren Ausgestaltung selbst entscheiden, als wichtiger Inhalt ihrer jeweiligen Zivilrechtsordnungen. Auch in der EU ist diese Gesetzgebungskompetenz bei den einzelnen Mitgliedstaaten verblieben.

2.2.2 Die ausservertragliche Haftung im Einzelnen

Das heute bestehende ausservertragliche Haftungsrecht beim Gütertransport auf der Schiene in der Schweiz besteht aus:

1. der *Verschuldenshaftung von (jedem) Schädiger* nach den Bestimmungen des Obligationenrechts;
2. der *Gefährdungshaftung der Eisenbahnunternehmen (ISB und EVU)* nach den Bestimmungen des EBG;
3. der *Gefährdungshaftung der Inhaber von Fahrzeugen¹² und Anlagen* mit Gefahrgut nach den Bestimmungen des USG.

Es haften also heute gegenüber der Allgemeinheit neben dem schuldhaft Handelnden auch die Eisenbahnunternehmen bei nicht schuldhaftem Handeln für ihr erlaubtes, gefährliches Tun, nämlich dem Betrieb des Eisenbahnverkehrs bzw. dem Betrieb der Infrastruktur.

Daneben haften die Wagenhalter bei bestimmten Gefahrguttransporten für ihr erlaubtes, gefährliches Tun (die von ihrem Fahrzeug ausgehenden Gefahren), sofern es sich nicht um von den EVU angemietete Fahrzeuge handelt. Nämlich dann, wenn die Haftung des Inhabers eines Fahrzeugs nach Art. 59a USG greift, weil eine besondere Gefahr für die Umwelt besteht. Keiner Gefährdungshaftung unterliegen hingegen die Halter von "normalen" Güterwagen sowie die Halter von Güterwagen für Gefahrgut, wenn sie diese vermietet haben.

Dieses Privileg einer fehlenden Gefährdungshaftung beispielsweise gegenüber der Haftung der Halter von Strassenfahrzeugen lässt sich kaum begründen, aber historisch erklären:

2.2.3 Entstehung des Problems

Das Problem entstand dadurch, dass die Verantwortung zwischen EVU und Fahrzeughaltern im Kontext der Entwicklung des europäischen Eisenbahnrechts («Bahnreform») neu verteilt wurde, ohne gleichzeitig die entsprechenden Haftpflichtbestimmungen anzupassen. Dass es keine Gefährdungshaftung der Eisenbahnfahrzeughalter gab, war so lange richtig, wie die EVU für den sicheren Zustand aller Wagen verantwortlich waren, auch für diejenigen "Privatwagen" (P-Wagen), die ihnen gar nicht gehörten. Solche P-Wagen mussten nämlich bei einem EVU eingestellt sein, welches dann für den sicheren Zustand verantwortlich war. Vor diesem

¹² Inhaber des Fahrzeugs ist dabei derjenige, der die faktische Verfügungsmacht über das Fahrzeug innehat und in dessen Interesse und auf dessen Rechnung und Gefahr das Fahrzeug betrieben wird. Sind die Fahrzeuge von einem EVU angemietet, wird das EVU als Inhaber des Fahrzeugs und damit als nach USG für das Fahrzeug haftend anzusehen sein. Hingegen wird der Halter des Fahrzeugs auch als Inhaber des Fahrzeugs im Sinne des USG anzusehen sein, wenn das EVU lediglich den Auftrag des Halters hat, seine Wagen von A nach B zu transportieren.

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Hintergrund war es damals auch richtig, dass das EVU und nicht der Halter haftete, wenn ein unsicheres Fahrzeug ein Unglück verursachte.

Seit die Halter ihre Wagen nicht mehr bei einer EVU einstellen müssen, und deshalb selbst für den sicheren Zustand der Fahrzeuge verantwortlich sind (2005/2006; vgl. Art. 17b EBG), gibt es keinen Rechtfertigungsgrund mehr dafür, dass die EVU für diese Fahrzeuge eine Gefährdungshaftung übernehmen müssen, für deren sicheren Zustand nicht mehr sie, sondern die Halter verantwortlich sind¹³.

2.3 Rechtsvergleich

Nachfolgend soll die (fehlende) Gefährdungshaftung der Halter im Schienengüterverkehr mit vergleichbaren Situationen, insbesondere mit der Halterhaftung im Strassenverkehr verglichen werden. Ebenso sollen die verschiedenen schweizerischen Regelungen miteinander verglichen werden, die es bezüglich der Versicherungspflicht gibt.

Da das ausservertragliche Haftungsrecht international nicht harmonisiert und in jedem Staat anders geregelt ist, ist eine allfällige Anpassung des nationalen ausservertraglichen Haftungsrechts folglich ohne Auswirkungen auf die (nicht existente) internationale Rechtsharmonisierung.

2.3.1 Bezüglich Halterhaftung

Gemäss Artikel 58 SVG haftet der Motorfahrzeughalter (verschuldensunabhängig), wenn durch den Betrieb des Motorfahrzeuges ein Mensch getötet, verletzt oder ein Sachschaden verursacht wird. Die Gefährdungshaftung der Motorfahrzeughalter wurde mit dem Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr¹⁴ am 1. Januar 1932 eingeführt. Zur Begründung hiess es: "Die Entwicklung des Verkehrs hat gleich wie die Entwicklung der Industrie neue Gefahren geschaffen, durch die Menschenleben und Menschengesundheit gefordert werden, ohne dass stets ein greifbares Individualverschulden festzustellen ist. Dafür soll billigerweise derjenige eintreten, der die vermehrten Gefahren geschaffen hat. Dies ist im Strassenverkehr der Motorfahrzeughalter."¹⁵ Eine vergleichbare Bestimmung findet sich in der Eisenbahngesetzgebung nicht, weshalb der Halter eines Eisenbahnfahrzeugs nicht verschuldensunabhängig haftet.

Die nicht vorhandene Gefährdungshaftung der Schienenfahrzeughalter lässt sich zwar historisch erklären, aber heute inhaltlich nicht mehr rechtfertigen. Weshalb besteht beispielsweise eine Gefährdungshaftung des Halters von teilweise weitaus weniger gefährlichen Motorfahrzeugen auf der Strasse? Oder die Gefährdungshaftung jedes Hauseigentümers (Werkeigentümerhaftung), nicht aber die des Halters eines Schienenfahrzeugs?

2.3.2 Bezüglich Versicherungspflicht

Eine Regelung zum Thema Haftpflicht ist untrennbar verbunden mit der Frage, ob und wenn ja in welcher Höhe Versicherungsschutz bestehen muss.

Besteht nämlich keine oder keine ausreichend hohe Versicherungsdeckung, führt dies dazu, dass der Geschädigte (oder der Mithaftende) trotz bestehendem Haftpflichtanspruch (bzw. Regressanspruch) seinen Schaden nicht ersetzt bekommt.

Eine fehlende Versicherungspflicht ermöglicht es zudem dem potentiellen Schädiger, die Kosten eines potenziellen Grossschadens (Versicherungsprämien) nicht einzupreisen und das Geschäft einfach so lange mit Gewinn zu betreiben, bis sich die nicht versicherte Gefahr realisiert, um dann die Gesellschaft zu liquidieren.

¹³ Die Verantwortung für die Instandhaltung können die Halter gemäss Art. 17b EBG Dritten übertragen.

¹⁴ BS XIII 595

¹⁵ BBl 1930 II 849, 868.

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Dies hat der Gesetzgeber erkannt und viele Gefährdungshaftungstatbestände mit einer entsprechenden Mindestversicherungssumme abgesichert.

Rechtsvergleichstabelle

Adressat	Mindestversicherungssumme	Rechtsgrundlage
SVG Fahrzeughalter	5 Mio. Fr.	Art. 64 SVG, 3 VVV
Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (ISB)	Keine	
EVU	100 Mio. Fr.	Art. 5b NZV
Schienenfahrzeughalter	Keine	
USG Inhaber Gefahrgutwagen	Keine	Art. 59a, 59b Bst. a USG
USG Wer mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen umgeht	20 Mio. Fr.	Art. 59a ^{bis} , 59b Bst. a USG Art. 13 ESV
Luftfahrzeughalter:		Art. 70 LFG
- für 747	500 Mio. SZR ¹⁶	Art. 125 Abs. 1 Bst. i LfV ¹⁷
- für A 380	700 Mio. SZR	Art. 125 Abs. 1 Bst. LfV
Der Inhaber einer Kernanlage	1200 Mio. € Versicherung (Versicherter)	Art. 8, 9 Abs. 1 KHG, Art. 1 KHV
Transporte von bestrahlten Kernbrennstoffen bis 100 kg	80 Mio. €	Art. 2 Abs. 3 KHV
Der Inhaber einer Rohrleitungsanlage für flüssige Brenn- oder Treibstoffe	10 Mio. Fr.	Art. 35 Abs. 2 RLG

2.3.3 Ergebnis

Rechtsvergleichend ist damit festzustellen, dass die Halter von Schienenfahrzeugen keiner Gefährdungshaftung und keiner Versicherungspflicht unterliegen - anders als beispielsweise die Halter von Strassenfahrzeugen.

2.4 Auswirkungen des heute geltenden Haftungsregimes

Nachfolgend werden die Auswirkungen des heutigen Haftungsregimes auf die Beteiligten in 3 Fällen kurz beleuchtet für einen Unfall, bei dem ein Defekt an einem Fahrzeug ursächlich war.

2.4.1 Fall a) Haftpflicht des Eisenbahnunternehmens greift; die Versicherungsdeckung reicht aus

Keine Nachteile für den Geschädigten

Für den Geschädigten ist es nicht nachteilig, dass er allfällige Ansprüche nur bei den Eisenbahnunternehmen, nicht aber beim Halter geltend machen kann. Dies gilt, soweit das Eisenbahnunternehmen solvent ist bzw. über ausreichenden Versicherungsschutz verfügt.

Nachteile für die Eisenbahnunternehmen

Für die Eisenbahnunternehmen ist eine fehlende Gefährdungshaftung und Versicherungspflicht der Halter von Schienenfahrzeugen auch nicht mit erheblichen Nachteilen verbunden,

¹⁶ SZR = Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds

¹⁷ Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LfV) vom 14. November 1973, SR 748.01

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

soweit sie die Versicherungsprämien für die Gefährdungshaftung an den Fahrzeugen auf den Frachtpreis umlegen kann und sofern die Deckungssumme im Schadensfall nicht überschritten wird. (Dies ist aber insbesondere beim Transport von besonders gefährlichen Gütern mit einem grossen Schadenpotential in der Realität nicht der Fall.)

Wirtschaftliche Auswirkungen hat die fehlende Regressmöglichkeit auf den Halter aber insoweit, als die Versicherungs- und Abwicklungskosten des Schadensereignisses durch die Eisenbahnunternehmen zu tragen sind, auch wenn das Schadensereignis auf einen schadhafte(n)n Wagen zurückzuführen ist und die Bahn dem Halter kein Verschulden nachweisen kann.

Ungerechtfertigte Privilegien und falsche Anreize

Dass es in der Schweiz (noch) keine Gefährdungshaftung der Eisenbahnfahrzeughalter gibt, ist allerdings ein Privileg (insbesondere gegenüber jedem Haltern von Fahrzeugen für den Gefahrguttransport auf der Strasse - aber auch gegenüber jedem privaten Halter eines "normalen" Personenwagens).

Dieses Privileg lässt sich rechtssystematisch nicht rechtfertigen.

Es entstehen rechtsmethodische Nachteile und falsche Anreize dadurch, dass der Halter das finanzielle Risiko für die ihm erlaubte Gefahr nur teilweise tragen muss, nämlich nur insoweit, als ihn nachweislich ein Verschulden trifft. Dementsprechend dürften auch die Versicherungsprämien der Halter für eine verschuldungsunabhängige Haftung etwas höher ausfallen, als wenn sie nur eine verschuldensabhängige Haftung versichern müssen.

Vorteil für die Fahrzeughalter

Obwohl die Ursache des Unfalls beim Fahrzeug zu finden ist, für dessen Unterhalt der Halter verantwortlich ist, muss er weder für den Schaden aufkommen noch Versicherungs- oder Abwicklungskosten tragen.

2.4.2 Fall b) Haftpflicht des Eisenbahnunternehmens greift; die Versicherungsdeckung reicht nicht aus

Nachteile für die Bahn

Wenn ein Eisenbahnunternehmen wegen eines defekten Wagens für ein Unglück haftet, sein Versicherungsschutz nicht ausreicht und es keinen Regress beim Halter nehmen kann, muss es bzw. der Eigentümer des Eisenbahnunternehmens für die Kosten aufkommen.

Nachteile für die Geschädigten

Im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Eisenbahnunternehmens bekommt der Geschädigte seinen Schaden nicht ersetzt.

Vorteil für die Fahrzeughalter

Obwohl die Ursache des Unfalls beim Fahrzeug zu finden ist, für dessen Unterhalt der Halter verantwortlich ist, muss er weder für den Schaden aufkommen noch Versicherungs- und Abwicklungskosten tragen.

2.4.3 Fall c) Die Haftpflicht der Bahn greift nicht

Nachteile für die Geschädigten

Wenn sich keine charakteristischen Bahnbetriebsrisiken verwirklicht haben, beispielsweise wenn aus einem stehenden Wagen Gefahrgut austritt¹⁸, greift die Gefährdungshaftung der

¹⁸ Grosz in Haftpflichtkommentar zu Art. 40b EBG, Rz. 15.

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Eisenbahnen nicht. Kann der Geschädigte niemandem ein Verschulden nachweisen, wird sein Schaden nicht entschädigt.

Vorteil für die Fahrzeughalter

Obwohl die Ursache des Unfalls beim Fahrzeug zu finden ist, für dessen Unterhalt der Halter verantwortlich ist, muss er weder für den Schaden aufkommen noch Versicherungs- oder Abwicklungskosten tragen.

3 Mögliche Varianten

Hier werden neben dem status quo drei Regelungsmöglichkeiten vorgestellt, um dieses Problem anzugehen.

3.1 Status quo

3.1.1 Inhalt

Das Beibehalten des Status quo würde einen Verzicht auf eine Gefährdungshaftung der Halter von Eisenbahnfahrzeugen und die damit verbundene Pflicht zum Abschluss einer entsprechenden Haftpflichtversicherung bedeuten.

Es würde darauf verzichtet, die Beschränkung der Gefährdungshaftung auf charakteristische Betriebsrisiken aufzuheben.

Ebenso würde darauf verzichtet, die EVU (oder die Halter von Fahrzeugen zur Gefahrgutbeförderung) zu einer höheren Mindestversicherungssumme zu verpflichten.

3.1.2 Auswirkungen

Es bliebe bei der heutigen "Branchenlösung", welche das Problem gerade nicht gelöst hat, da sie weder für eine Gefährdungshaftung für stehende Gefahrgutwagen, noch für eine verschuldensunabhängige Haftung und entsprechende Versicherung der Halter gesorgt hat.

Die Beibehaltung des Status quo wäre mit den unter Ziff. 2.4 dargelegten Nachteilen verbunden.

3.2 Ausdehnung der Gefährdungshaftung der Eisenbahnunternehmen und Erhöhung der Mindestversicherungssumme der EVU

3.2.1 Inhalt

Die Beschränkung der Gefährdungshaftung der Eisenbahnunternehmen¹⁹ auf charakteristische Betriebsrisiken wird aufgehoben und die Mindestversicherungssumme für die Gefährdungshaftung der EVU bei der Beförderung von Gefahrgut erhöht.

Durch eine Aufhebung der Beschränkung der Gefährdungshaftung auf charakteristische Betriebsrisiken würde erreicht, dass die Eisenbahnunternehmen auch beim Austritt von Gefahrgut bei abgestellten Güterwagen haften müssten.

Damit würden die Geschädigten auch im Fall c) für ihren erlittenen Schaden entschädigt.

3.2.2 Auswirkungen

Die Variante hätte den Nachteil, die Eisenbahnunternehmen anstelle der Wagenhalter einer erweiterten Gefährdungshaftung zu unterwerfen und sie so zusätzlichen Kosten (Versicherungsprämien) auszusetzen, deren Umlage auf die Verursacher nicht gewährleistet ist.

Der unter Ziff. 2.2.3 dargestellte historisch entstandene Missstand würde nicht beseitigt.

¹⁹ Der Begriff Eisenbahnunternehmen wird im Sinne von Artikel 2 EBG verwendet und umfasst sowohl ISB als auch EVU.

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Soweit Schäden entstehen, welche die Versicherungsdeckung der Bahn übersteigen, bliebe das heutige Problem der Bahnen, dass sie haften, ohne beim schadensverursachenden Halter Regress nehmen zu können, wenn sie ihm kein Verschulden nachweisen können.

3.3 Erhöhung der Mindestversicherungssumme der EVU

3.3.1 Inhalt

Die EVU könnten verpflichtet werden, eine ausreichende Haftpflichtversicherung abzuschliessen, welche auch von den Gefahrguttransporten verursachte Schäden in den meisten Fällen abdeckt. Bei diesem Vorschlag würde auf eine gleichzeitige Ausdehnung der Gefährdungshaftung der Eisenbahnunternehmen (gemäss Ziff. 3.1) ebenso verzichtet, wie auf die Einführung einer Gefährdungshaftung der Fahrzeughalter.

3.3.2 Auswirkungen

Die Variante würde zu steigenden Versicherungsprämien für die EVU führen, wenn die Mindestversicherungssumme für Gefahrguttransporte über die heute bestehende Deckung hinaus erhöht werden müsste.

Die fehlende Gefährdungshaftung für abgestellte Wagen mit Gefahrgut würde fortbestehen. Auch müsste das EVU weiter das Risiko tragen, wenn es zu einem Schadensereignis käme, bei dem die Gefährdungshaftung der Bahn greift aber der Schaden die Versicherungsdeckung übersteigt und kein Regressanspruch besteht bzw. durchsetzbar ist.

3.4 Einführung einer Gefährdungshaftung und einer ausreichenden Versicherungspflicht des Halters

3.4.1 Inhalt

Ein dritter Lösungsansatz besteht darin, das Haftungsprivileg der Halter zum Nachteil der Eisenbahnunternehmen (ISB und EVU) und den fehlenden Anspruch der Geschädigten (wenn die Gefährdungshaftung der Eisenbahnunternehmen nicht greift) zu beseitigen und die Güterfahrzeughalter zukünftig ebenfalls einer Gefährdungshaftung, flankiert von einer Versicherungspflicht mit einer ausreichenden Mindestversicherungssumme, zu unterstellen.

Dabei würden die Halter verschuldensunabhängig für die Schäden haften, welche ihre Wagen oder deren Ladung nachweislich (mit-)verursacht haben. Beispielsweise dann, wenn aus einem abgestellten Wagen Gefahrgut austritt.

Die Einführung einer verschuldensunabhängigen Haftung des Halters ist von zentraler Bedeutung, wenn die Gefährdungshaftung der Eisenbahnunternehmen, wie bei abgestellten Wagen, nicht greift.

Gleichzeitig müsste eine solche Gefährdungshaftung der Halter von einer ausreichenden Versicherungspflicht flankiert sein - dort, wo es zu Unglücken mit besonders grossem Schadensausmass kommen kann, was insbesondere bei der Beförderung von bestimmten Gefahrgutklassen (Chlor und Stoffe mit vergleichbarem Schadenspotential) der Fall sein kann.

3.4.2 Auswirkungen

Die historisch zwar erklärbare, heute aber rechtssystematisch nicht begründbare Haftungslücke für abgestellte Güterwagen würde geschlossen.

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Das Haftungsprivileg der Halter zum Nachteil der Eisenbahnunternehmen würde beseitigt - ebenso wie der fehlende Gefährdungshaftungsanspruch der Geschädigten bei abgestellten Güterwagen.

Durch die Schadenstragpflicht beim Halter entstünde für ihn ein zusätzlicher Anreiz, das Risiko unverschuldeter, von seinem Fahrzeug verursachter Schäden zu reduzieren, da er die Kosten (Versicherungsprämien der Gefährdungshaftung) für die von seinen Fahrzeugen und der beförderten Fracht ausgehenden Risiken einpreisen müsste.

Wie hoch die Versicherungsprämien für eine verschuldensunabhängige Haftpflicht des Halters ausfallen würde, lässt sich heute noch nicht beziffern, da aufgrund der heute fehlenden Gefährdungshaftung des Halters noch kein Markt für eine solche Versicherung besteht. Allerdings lässt sich feststellen, dass dort, wo der Gesetzgeber eine entsprechende Haftung und Versicherungspflicht begründet hat (beispielsweise in der Luftfahrt) noch jeder Halter in der Lage war eine entsprechende Versicherung zu tragbaren Prämien abzuschliessen, was sich nicht zuletzt an den heute bestehenden Beförderungsentgelten für Flugreisen zeigt.

Die Durchsetzbarkeit der Ansprüche Geschädigter würde teilweise erst ermöglicht (Gefährdungshaftung bei abgestellten Güterwagen), teilweise verbessert (durch einen zusätzlichen Schuldner und eine allenfalls erhöhte Mindestversicherungssumme des Halters bei Gefahrguttransporten). In keinem Fall würde die Anspruchsdurchsetzung für den Geschädigten erschwert, wenn er einen zusätzlichen Gefährdungshaftungsanspruch gegen den Wagenhalter erhält. Er kann nämlich unverändert seine Ansprüche gegen die Eisenbahnunternehmen geltend machen, soweit deren Gefährdungshaftung greift.

Die Effizienz der Transportprozesse würde nicht beeinträchtigt, da die Regelungen die ausservertragliche Haftung betreffen und der Gesetzgeber nicht in die Vertragsbeziehungen der Eisenbahnunternehmen, Halter und anderer am Gütertransport Beteiligter eingreift.

Diese Lösung für die ausservertragliche Haftung hätte keine Auswirkungen auf die internationale Rechtsharmonisierung, da keinerlei Eingriff in die international harmonisierte Vertragshaftung vorgenommen wird und die ausservertragliche Haftung international nicht harmonisiert ist.

Diese Variante teilt die Haftung gemäss den mit der Bahnreform angepassten Verantwortlichkeiten verursachergerecht auf die beteiligten Akteure auf.

4 Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Variante 3.1 führt im Falle eines unversicherten Ereignisses dazu, dass die Geschädigten ihren Schaden nicht ersetzt bekommen.

Die Varianten 3.2 und 3.3 führen zu steigenden Versicherungsprämien für die EVU, da die Mindestversicherungssumme für Gefahrguttransporte über die heute bestehende Deckung hinaus erhöht werden müsste.

Die Variante 3.4 führt zu höheren Versicherungsprämien für die Wagenhalter, da diese ihre Versicherungen um eine verschuldensunabhängige Haftung erweitern müssten.

Diese Kosten dürften in allen drei Varianten mittelfristig auf die Kunden umgelegt werden und den Güterverkehr im Umfang der Prämienerrhöhung verteuern.

Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Ob die Eisenbahnunternehmen aufgrund der neu gesicherten Regressmöglichkeit gegenüber den Haltern ihrerseits eine Prämienreduktion erhalten, wird interessant zu beobachten sein.

5 Verworfenen Alternativen

Nachfolgend wird nochmals kurz in dargelegt, weshalb weder die Erhöhung der Mindestversicherungssumme für EVU (vgl. auch oben Ziff. 3.3) noch die Anknüpfung an das Eigentum an einem Gefahrstoff oder an vorsätzliche Handlungen Dritter als geeignete Lösungsmöglichkeiten in Betracht kommen.

5.1 Höhere Mindestversicherungssumme nur für die EVU (analog Luftfahrt)

Die Prämien für diese höhere Mindestversicherungssumme müssten die EVU auf ihre Beförderungspreise schlagen. Eine Umlage der Mehrkosten spezifisch auf die Verkehre mit besonders grossem Schadensausmasspotential würde dabei kaum möglich sein. Die Allgemeinheit der Bahnkunden müsste damit (statt der Kunden der Gefahrguttransporte) für das Risiko zahlen, das mit der Beförderung von Gefahrgut verbunden ist. Eine verursachergerechte Kostentragung der Versicherungsprämien fände so nicht statt. Und das Problem eines fehlenden Versicherungsschutzes bei Fällen, in denen die Gefährdungshaftung der Eisenbahnunternehmen nicht greift, würde ebenfalls nicht gelöst.

5.2 Gefährdungshaftung der Chloreigentümer

Die Einführung einer neuen Gefährdungshaftung der Chloreigentümer würde zwar der besonderen Gefahr und dem wirtschaftlichen Hauptinteresse an der Beförderung von Chlor Rechnung tragen, welche weder bei den Bahnen noch bei den Wagenhaltern liegen. Eine solche primäre Haftung der Chloreigentümer würde nicht zu einer Zusammenführung von Verantwortung und Haftung für die Wagen beim Halter führen. Auch führt die Einpreisung des versicherten Risikos beim Halter - wie unter 3.3 vorgeschlagen - dazu, dass diese Kosten den Wagenverwendern und damit mittelbar auch der chemischen Industrie in Rechnung gestellt werden können.

5.3 Ausdehnung der Haftung auf Vorsatz Dritter (analog Luftfahrt/Atomkraft)

Die Gefährdungshaftung auch bei Vorsatz Dritter greifen zu lassen, hätte den Vorteil, dass auch dieses Risiko in die Versicherungsprämien eingepreist würde und ein Schadensfall nicht von der Allgemeinheit gedeckt werden müsste. Selbstverständlich müsste eine solche Haftung auf die Höhe der Versicherungsdeckung begrenzt sein. Denn es wäre unbillig, den Gefährder einem finanziellen Risiko für vorsätzliches Handeln Dritter auszusetzen. Hingegen wäre es ihm, wie die Regelungen in der Luftfahrt und Atomkraft zeigen, durchaus zumutbar, die Versicherungsprämie auch für vorsätzliches Handeln Dritter zu tragen.

Da der Gesetzgeber ausser im Bereich der Luftfahrt und der Atomkraft die Gefährdungshaftung nicht auf vorsätzliche Handlungen Dritter ausgedehnt hat, wird vorgeschlagen, eine entsprechende Ausdehnung der Haftung nicht anzustreben.

6 Weiteres Vorgehen

Neben den verworfenen Alternativen und dem status quo stellt der Bericht drei mögliche Varianten vor, um dieses Problem anzugehen. Allerdings ist jede der vorgestellten Varianten mit Vor- und Nachteilen verbunden. Aus Sicht des Bundesrates besteht vor diesem Hintergrund kein zwingender Regulierungsbedarf. Er ist aber bereit, einzelne Varianten zu vertiefen, sollte das Parlament dies wünschen.