



Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires
Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail

**Commission de révision
Revisionsausschuss
Revision Committee**

**LAW-17137-CR 26/12
27.10.2017**

Original: EN

26. TAGUNG

Informationen des Generalsekretärs über sonstige Aktivitäten des Sekretariates

Arbeitsgruppe der Rechtsexperten

EINLEITUNG

Das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) ist ein bedeutendes zwischenstaatliches Rechtsinstrument, welches für rund fünfzig Staaten in Europa, Asien und Afrika ein einheitliches internationales Eisenbahnrecht bereitstellt. Die Rechtstraditionen und die Organisation des Eisenbahnmarktes können zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der OTIF stark variieren. Letztere sowohl wirtschaftlich als auch technisch.

Eines der Ziele der OTIF ist es, den internationalen Eisenbahnverkehr in jeder Hinsicht zu fördern, zu verbessern und zu erleichtern, indem sie einheitliche Rechtsordnungen aufstellt und die Anwendung aller im Rahmen der Organisation geschaffenen Rechtsvorschriften und ausgesprochenen Empfehlungen überwacht (Artikel 2 COTIF). Der *corpus juris* des COTIF gewährleistet Rechtssicherheit und reduziert die Kosten, die aus der Anwendung unterschiedlicher Rechtssysteme und aus sich verändernden Bedürfnissen der Wirtschaft und des Handels entstehen. Um alle Vorzüge des COTIF voll ausschöpfen zu können, muss die Einheitlichkeit der Auslegung und Anwendung sowie die Anpassungsfähigkeit des COTIF sichergestellt sein.

In ihrer kürzlich veröffentlichten Studie mit dem Titel „International regulatory co-operation: the role of international organisations“ (internationale Zusammenarbeit in Rechtsetzungsfragen: die Rolle internationaler Organisationen)¹ hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) richtig beobachtet, dass nur eine begrenzte Anzahl internationaler Organisationen (IO) die Umsetzung ihrer zwingenden (*hard law*) und nicht zwingenden (*soft law*) Rechtsinstrumente systematisch überwachen. Dies ist kritisch, da mit der Überwachung der Umsetzung der Nutzen eines Rechtsinstruments im Hinblick auf die Stärkung des Einflusses der IO (und schlussendlich auch die Auswirkungen) bewertet werden können, sowie auch die Relevanz des Rechtsinstruments und jeglicher Aktualisierungsbedarf.

Das COTIF beinhaltet explizit einen Auslegungsgrundsatz, der in Rechtsprechung und Doktrin allgemein anerkannt ist. Er lautet: „Bei Auslegung und Anwendung des Übereinkommens ist seinem Charakter als internationalem Recht und der Notwendigkeit, die Einheitlichkeit zu fördern, Rechnung zu tragen“ (Artikel 8 § 1 COTIF). Wie die meisten zwischenstaatlichen Organisationen hat auch die OTIF keine Polizei oder eigenes Organ zur Durchsetzung des COTIF-Rechts. Es gibt auch keinen internationalen Gerichtshof für die Auslegung und Anwendung des COTIF, der Einheitlichkeit und Kohärenz sicherstellen und wahren könnte. Das derzeit einzige Mittel, das zur einheitlichen Anwendung beiträgt, sind die Erläuternden Bemerkungen. Mit Blick auf die Erreichung der Ziele der OTIF sollten jedoch eine angemessene institutionelle Struktur und ein Überwachungssystem eingerichtet werden.

Genauso wichtig wie die klare Notwendigkeit, die Anwendung der geltenden Vorschriften sowohl innerhalb der Organisation als auch extern durch die Stakeholder zu überwachen, zu unterstützen und zu fördern, ist die Anpassungsfähigkeit des COTIF. Aufgrund der Entwicklung des Eisenbahnmarktes muss der Entwicklungsprozess von zwingendem und nicht zwingendem Eisenbahnrecht weiter harmonisiert werden. In Bezug auf das zwingende Eisenbahnrecht bedeutet dies Änderungen und Ergänzungen zum COTIF sowie die Annahme neuer bindender internationaler Verträge im Rahmen des COTIF (Artikel 2). In Bezug auf das nicht zwingende Eisenbahnrecht hingegen ist die Annahme nicht bindender Empfehlungen, Erklärungen, Verhaltenskodizes usw. gemeint.

Zu guter Letzt darf nicht vergessen werden, dass das Völkerrecht nicht in einem vorschriftsleeren Raum existiert, sondern Schnittstellen mit anderen Rechtsbereichen bestehen. Es ist also sowohl rechtlich als auch praktisch ein umfassender interdisziplinärer Entwicklungsansatz erforderlich.

¹ OECD (2016), International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>

Daher wird die Einrichtung einer beratenden/vorbereitenden Arbeitsgruppe aus Rechtsexperten vorgeschlagen und nachstehend näher beschrieben.

RELEVANTE PRAKTIKEN ANDERER ZWISCHENSTAATLICHER ORGANISATIONEN

Beispiele spezialisierter rechtlicher Organe innerhalb anderer zwischenstaatlicher Organisationen:

Europarat. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI). Der Ausschuss der Rechtsberater in Sachen Völkerrecht ist ein zwischenstaatlicher Ausschuss, in dem sich Rechtsexperten aus den Außenministerien der Mitgliedstaaten des Europarates sowie aus diversen Beobachterstaaten und -organisationen treffen. Sein Mandat besteht darin, das Völkerrecht betreffende Fragen zu untersuchen, den Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu leiten und zu koordinieren und auf Antrag des Ministerkomitees oder sonstiger leitender Ausschüsse oder Ad-hoc-Ausschüsse Stellungnahmen abzugeben.

Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO). Der Rechtsausschuss (*Legal Committee*) wurde von der ICAO-Versammlung im Mai 1947 als ständige Nachfolgergruppe des *Comité international technique d'experts juridiques aériens* (CITEJA), einer Gruppe unabhängiger Rechtsexperten, eingerichtet. Sie berät Rat und Versammlung in Rechtsfragen und hat zudem die wichtige Aufgabe, Entwürfe internationaler Übereinkommen oder Protokolle vorzubereiten sowie Empfehlungen im Luftverkehrsrecht zu prüfen oder zu verfassen.

Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO). Der Rechtsausschuss (*Legal Committee*) wurde 1967 als Nebenorgan für die Behandlung von Rechtsfragen in Zusammenhang mit dem Torrey Canyon Disaster eingerichtet. Er ist befugt, jegliche im Zuständigkeitsbereich der Organisation liegenden Rechtsfragen zu behandeln. Der Ausschuss kann darüber hinaus jegliche Pflichten im Zuständigkeitsbereich der Organisation ausführen, die ihr durch irgendeinen anderen völkerrechtlichen Text zufallen und von ihr akzeptiert wurden.

Auch ohne detaillierte Bewertung der Rechtsorgane des Europarates, der ICAO und der IMO kann geschlussfolgert werden, dass ein genereller Bedarf an derartigen Organen besteht, die rechtliche Bewertungen und Beratungen abgeben sowie zwingende und nicht zwingende Rechtsinstrumente entwerfen können. Die Anforderungen der OTIF unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht von denen der oben erwähnten Organisationen.

INSTITUTIONELLER RAHMEN UND PRAXIS DER OTIF

Die Kerninstitutionen des COTIF sind in Artikel 13 § 1 COTIF genannt und bestehen aus den folgenden Entscheidungs- und Verwaltungsorganen: Generalversammlung, Verwaltungsausschuss, Revisionsausschuss, RID-Fachausschuss, Erleichterungsausschuss, Fachausschuss für technische Fragen und Generalsekretär. Die Generalversammlung kann darüber hinaus beschließen, temporäre Ausschüsse mit spezifischem Mandat einzurichten.

In Übereinstimmung mit Artikel 16 § 9 haben ferner auch die „übrigen Ausschüsse“ das Recht, Arbeitsgruppen zu spezifischen Fragen einzurichten.

- Auf seiner ersten Tagung in 2006 hat der Fachausschuss für technische Fragen (CTE) eine „Arbeitsgruppe Technik“ (WG TECH) eingerichtet, die die nächste Tagung des CTE vorbereiten sollte. Diese Arbeitsgruppe funktioniert seit über 10 Jahren sehr erfolgreich. Sie trifft sich dreimal pro Jahr.
- Auf seiner zweiten Tagung in 2007 hat der CTE eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe für Rechtsfragen (WG LEGAL) eingerichtet. Diese hat in 2007 und 2008 fünfmal getagt.

- Der RID-Fachausschuss hat auf seiner 51. Tagung in 2012 eine ständige Arbeitsgruppe eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe trifft sich ein- oder zweimal pro Jahr, um die Änderungen am RID vorzubereiten, die dann vom RID-Fachausschuss anzunehmen sind.

Das Übereinkommen spricht auch den anderen Organen implizit das Recht auf Einrichtung von Arbeitsgruppen zu. Dieses Recht wurde von der Generalversammlung, dem Verwaltungsausschuss und dem Generalsekretär bereits wahrgenommen.

- Die sechste Generalversammlung hat in 2000 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche die Vorschläge der Mitgliedstaaten und des Zentralamtes über die Änderung der Geschäftsordnung der Generalversammlung auf der Grundlage des COTIF in der Fassung des Protokolls von 1999 zeitlich so untersuchen sollte, dass die neue Geschäftsordnung der siebten Generalversammlung zur Annahme unterbreitet werden konnte. Die für die Geschäftsordnung vorgeschlagenen Änderungen boten keinen Anlass zu Diskussionen und wurden von der Generalversammlung stillschweigend angenommen. Jedoch nicht ohne anerkannt zu haben, dass dies nur dank der guten Vorbereitung möglich gewesen sei.
- Der Verwaltungsausschuss hat in 1997 auf seiner 88. Tagung eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines Vorschlags für ein neues System zur Finanzierung der Ausgaben der OTIF eingerichtet.
- In 2013 hat der Generalsekretär eine Arbeitsgruppe zur Revision der ER CUV eingerichtet. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Experten der Mitgliedstaaten, der nationalen Sicherheitsbehörden und der Stakeholder zusammen und hat dreimal getagt. Auf der Grundlage der von der Arbeitsgruppe vorbereiteten Vorschläge wurden die ER CUV vom 25. Revisionsausschuss und der 12. Generalversammlung geändert.
- 2014 hat der Generalsekretär (mit Unterstützung des Revisionsausschusses) eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Revision der ER CUI eingerichtet, diese hat viermal getagt. Die von der Arbeitsgruppe vorbereiteten Vorschläge zur Änderung der ER CUI werden vom 26. Revisionsausschuss und von der 13. Generalversammlung zur Annahme geprüft werden.
- 2017 hat der Generalsekretär eine Arbeitsgruppe zur Änderung des Revisionsverfahrens für das COTIF eingerichtet. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe und den im Anschluss daran von den Mitgliedstaaten erhaltenen zusätzlichen Informationen hat das Sekretariat der OTIF Vorschläge für den 26. Revisionsausschuss und die 13. Generalversammlung ausgearbeitet.

Die Praxis der beratenden/vorbereitenden Arbeitsgruppen hat sich als nützlich erwiesen, sowohl in Bezug auf die Gewährleistung der Kohärenz der Vorschriften als auch in Bezug auf ihre Entwicklung. Die Erfahrungen des CTE haben zudem gezeigt, dass auch andere Organe Bedarf an rechtlicher Beratung haben können.

Die gegenwärtige Praxis der Einrichtung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen hat auch zur Verbesserung der Qualität und Ausgereiftheit der dem Revisionsausschuss und der Generalversammlung unterbreiteten Vorschläge geführt. Allerdings führt sie noch nicht zu einer in sich stimmigen und kohärenten Vorgehensweise bei der Entwicklung des Rechtsrahmens insgesamt und ermöglicht es nicht, neue Herausforderungen frühzeitig zu erkennen. Darüber hinaus wird rechtliche Beratung nicht nur für die Entwicklung von zwingendem Recht benötigt, sondern auch für nicht zwingendes Recht sowie für die Sicherstellung der effizienten Funktionsweise der Organisation.

ARBEITSGRUPPE DER RECHTSEXPERTEN DER OTIF: AUFTRAG UND ARBEITSWEISE

Der Generalsekretär plant, eine Arbeitsgruppe der Rechtsexperten einzurichten. Das Mandat der Arbeitsgruppe wird vorbereitenden und beratenden Charakter im Rechtsbereich haben. Ihre Aufgabe wird darin bestehen, die in Artikel 13 § 1 genannten Organe in Rechtsfragen zu unterstützen, ihnen so ihre Arbeit zu erleichtern und eine effiziente Verwaltung des Übereinkommens zu sichern. Ihre Tätigkeiten werden sich auf den Rechtsbereich beschränken und sowohl das Völkerrecht als auch das Verkehrsrecht abdecken. Darunter fallen insbesondere auch all diejenigen allgemeinen Rechtsfelder, die für den internationalen Eisenbahnverkehr relevant sind. Die speziellen Fachgebiete der Gefahrgutbeförderung, Interoperabilität und Sicherheit, die von den gesondert dafür eingerichteten Ausschüssen und Arbeitsgruppen behandelt werden, zählen hingegen nicht dazu.

Die Arbeitsgruppe verfügt nach dem COTIF über keinerlei besondere Auslegungsbefugnisse in Bezug auf das Übereinkommen oder sonstige Rechtsakte und auch nicht über die Befugnis, bindende Beschlüsse zu fassen. Die Organe der OTIF können ihren Auslegungen oder den von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch folgen. Alle bindenden Beschlüsse müssen somit von den existierenden zuständigen Organen getroffen werden. Änderungen am Grundübereinkommen beispielsweise werden weiterhin vom Revisionsausschuss zu prüfen und von der Generalversammlung zu genehmigen sein. Die Arbeitsgruppe wird den zuständigen Organen in Rechtsfragen also lediglich beratend zur Seite stehen. Letztere bleiben dabei aber völlig frei, dem Ratschlag zu folgen oder nicht.

Mit Blick auf die Optimierung der Funktionsweise der Organisation schlägt der Generalsekretär vor, dass alle Organe der OTIF die Arbeitsgruppe der Rechtsexperten beauftragen können, Maßnahmen zu prüfen und vorzuschlagen oder eine Stellungnahme zu jeglichen Rechtsfragen in Bezug auf die Anwendung bestehender Rechtstexte oder die Entwicklung neuer abzugeben.

Aufgaben:

- Vorbereitung von Änderungs- oder Ergänzungsentwürfen zum Übereinkommen;
- Beratung und Unterstützung in Rechtsfragen;
- Förderung und Erleichterung der Anwendung und Umsetzung des COTIF;
- Überwachung und Bewertung der Anwendung und Umsetzung des COTIF;
- Agieren als Forum und Reflektionsgruppe für die OTIF-Mitgliedstaaten, wo relevante Rechtsfragen angesprochen und diskutiert werden können.

Arbeitsweise:

- Die Arbeitsgruppe steht allen Mitgliedern der Organisation offen;
- sie entscheidet mit einfacher Mehrheit;
- Interessengruppen können in Übereinstimmung mit den von der Arbeitsgruppe festzulegenden Bedingungen in beratender Funktion teilnehmen;
- die Arbeitsgruppe verfasst regelmäßig Berichte an die in Artikel 13 § 1 genannten Organe über die für sie relevanten Tätigkeiten;
- sie gibt sich selbst eine detaillierte Geschäftsordnung.

ARBEITSGRUPPE DER RECHTSEXPERTEN DER OTIF: ARBEITSPROGRAMM

Folgende Themen sollten als Prioritäten in das Arbeitsprogramm 2018-2021 aufgenommen werden:

- Entwicklung eines Systems zur Überwachung und Bewertung der Anwendung und Umsetzung des COTIF

Auf internationaler Ebene sind verschiedene Lösungen angenommen worden, die von individuellen Berichten einzelner Staaten bis zu spezifischen Datenbanken mit relevanten administrativen und gerichtlichen Praktiken reichen. Ein angemessenes Überwachungssystem ist von der Arbeitsgruppe zu beschließen und vorzuschlagen.

- Bewertung der Schnittstellen zwischen Zoll- und Verkehrsvorschriften zur Gewährleistung eines effizienten grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs. Dieses Thema ist im Bereich des Güterverkehrs ganz besonders wichtig

In Artikel 6 § 7 CIM ist festgelegt, dass im Falle einer Beförderung, die das Zollgebiet der Europäischen Union oder das Gebiet, in dem das gemeinsame Versandverfahren angewendet wird, berührt, jede Sendung von einem Frachtbrief, der den Erfordernissen des Artikels 7 CIM entspricht, begleitet sein muss.

Der Zollkodex der Union, der am 30. Oktober 2013 in Kraft getreten ist, gilt seit dem 1. Mai 2016. Er ist Teil der Modernisierung des Zollwesens. Eines der dabei verfolgten Hauptziele ist es, alle Zollformalitäten bis zum 31. Dezember 2020 digitalisiert zu haben. Die Verknüpfung zwischen dem Beförderungsvertrag CIM und dem vereinfachten Transitverfahren wird verschwinden. Die Arbeitsgruppe sollte sich dieses Themas annehmen und Vorschläge zu Zollfragen mit Bezug zum Eisenbahngüterverkehr unterbreiten.

- Bewertung der Digitalisierung des internationalen Verkehrs, insbesondere der Beförderungspapiere

Die Europäische Kommission hat beschlossen, im Rahmen des Projekts „Digital Transport and Logistics Forum“ eine Digitalstrategie für den Verkehrs- und Logistiksektor in Europa festzulegen, mit der insbesondere die Nutzung und Anerkennung elektronischer Beförderungsdokumente vorangetrieben werden soll.

Diese Arbeiten könnten auch Auswirkungen auf die ER CIM entfalten, insbesondere auf Artikel 6 § 9, der besagt, dass der Frachtbrief auch in elektronischen Datenaufzeichnungen bestehen kann. Die Arbeitsgruppe könnte eine Strategie zu diesem Thema entwickeln.

- Einheitlicher Vertrag für internationale Zugtrassen

Eine Erhöhung des Anteils der Eisenbahn im Güterverkehr ist nicht vorstellbar, solange der internationale Verkehr nicht wirklich flüssig ist, und insbesondere ein einfacher Mechanismus für die Zuweisung von Trassen eingerichtet wurde. Ausgehend von bestehenden internationalen Vorschriften wie den ER CUI, und dem Modell des auf den ER CUV basierenden AVV folgend, sollte vom Sektor mit Unterstützung der OTIF ein abgestimmter und einheitlicher Rechtsrahmen für die Nutzung internationaler Trassen errichtet werden.

- Sonstige Themen

Die Organe der OTIF und die Mitglieder der Arbeitsgruppe können weitere relevante Themen vorschlagen, Markt Zugangsbedingungen beispielsweise oder die Revision eines bestimmten Anhangs.

Für 2018 sind zwei Tagungen der Arbeitsgruppe geplant:

- Erste Tagung, ein Tag im Mai oder Juni 2018: Annahme der Arbeitsweise und eines detaillierten Implementierungsplans für das Arbeitsprogramm basierend auf einem Vorschlag des Sekretariates.

- Zweite Tagung, ein Tag im letzten Quartal 2018: Inhaltliche Diskussionen zu spezifischen, auf der ersten Tagung bestimmten Themen des Arbeitsprogramms. Diese Tagung wäre auch der Zeitpunkt, eine offene Diskussion – einschließlich Präsentationen vonseiten des Sektors – über die nächsten Schritte bei der Ausgestaltung eines einheitlichen Vertrags für internationale Zugtrassen zu führen.

Beschlussvorschlag:

1. Der Revisionsausschuss nimmt die Absicht des Generalsekretärs, eine Arbeitsgruppe der Rechtsexperten einzurichten, dankend zur Kenntnis.
2. Der Revisionsausschuss unterstützt die Einrichtung einer Arbeitsgruppe der Rechtsexperten mit folgenden Aufgaben:
 - Vorbereitung von Änderungs- oder Ergänzungsentwürfen zum Übereinkommen;
 - Beratung und Unterstützung in Rechtsfragen;
 - Förderung und Erleichterung der Anwendung und Umsetzung des COTIF;
 - Überwachung und Bewertung der Anwendung und Umsetzung des COTIF;
 - Agieren als Forum und Reflektionsgruppe für die OTIF-Mitgliedstaaten, wo relevante Rechtsfragen angesprochen und diskutiert werden können.
3. Der Revisionsausschuss fordert, dass ihm regelmäßige Berichte über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe vorgelegt werden.