



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-17158-CR 26/8.1 Add. 1
21.12.2017**

Original: DE

26. TAGUNG

Neuer Anhang H zum COTIF

Anmerkungen Prof. R. Freises zum Entwurf eines neuen Anhangs H

Dieses von Prof. R. Freise erstellte Dokument gibt nur die Ansichten des Verfassers wieder und gibt nicht notwendigerweise die Position des Sekretariats der OTIF wieder

Anmerkungen zum Entwurf eines neuen Anhangs H zum COTIF für die 26. Tagung des Revisionsausschusses der OTIF

I. Einführung

Ziel des neuen Anhangs H ist es, allgemeine Grundsätze und Pflichten für den grenzüberschreitenden Betrieb von Zügen für Staaten aufzustellen, die die Anhänge APTU und ATMF bereits vollständig anwenden (siehe Abschnitt 1.2 des Textentwurfs).

Da der neue Anhang kompatibel zu den Bestimmungen des EU-Rechts zur Sicherheit des Eisenbahnsystems sein soll, brauchen Mitgliedstaaten der EU und Staaten, die Unionsrecht anwenden, im Prinzip keine zusätzlichen Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen. (Begründung zu Art. 1). Nach der geltenden Abkopplungsklausel wenden diese Staaten ohnehin in ihren Beziehungen untereinander nicht COTIF-Recht, sondern Unionsrecht an, sodass der neue Anhang für sie nur gilt, soweit für den betreffenden Gegenstand keine Rechtsvorschriften der Europäischen Union bestehen oder soweit Beziehungen eines dieser Staaten zu einem OTIF-Staat betroffen sind, der nicht EU-Mitgliedstaat ist.

Der neue Anhang kommt nur zur Anwendung

- auf die Beziehungen zwischen OTIF-Staaten, die nicht EU- Recht, wohl aber die COTIF-Anhänge APTU und ATMF anwenden,
- auf die Beziehungen dieser Staaten zu einem Nachbarstaat, der EU-Recht anwendet, sowie
- in allen Fällen, in denen für den betreffenden Gegenstand keine EU-Rechtsvorschriften, sondern nur APTU und ATMF gelten.

Im Ergebnis geht es darum, zur Förderung der Interoperabilität des Eisenbahnsystems über die EU hinaus Grundsätze und Pflichten des EU-Rechts für den grenzüberschreitenden Betrieb von Zügen auch in OTIF-Staaten anzuwenden, die zwar APTU und ATMF, nicht aber EU-Recht anwenden.

II. Anmerkungen zu dem Entwurf

Der Fachausschuss für technische Fragen hat den Entwurf eines neuen Anhangs H zum COTIF dem Revisionsausschuss zur Diskussion unterbreitet (Dok. CR 26/8/9/10, S. 3 a.E.). Angesichts der Bedeutung, die der Schaffung eines weiteren, achten Anhangs zum Übereinkommen zukommt, ist es zu begrüßen, dass der Entwurf zunächst in einem größeren Kreis erörtert werden kann. Die nachfolgenden Anmerkungen zu dem Entwurf sind als Beitrag zu der im Revisionsausschuss erwarteten Diskussion gedacht.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Förderung der Interoperabilität des Eisenbahnsystems über die EU hinaus ist zu begrüßen. Da der internationale Eisenbahnverkehr in erster Linie vom Einsatz grenzüberschreitender Züge geprägt ist, während Eisenbahninfrastrukturen weiterhin vor allem national betrieben werden, ist es auch zu begrüßen, dass in dem neuen Anhang einheitliche Rechtsvorschriften für den sicheren Betrieb von Zügen im internationalen Verkehr vorgesehen werden.

Da es im EU-Bereich bereits umfangreiche Vorschriftenwerke zur Interoperabilität und zum sicheren Betrieb des Eisenbahnsystems gibt, ist es geboten, dass neu hinzukommende Vorschriften mit den zur gleichen Materie bereits bestehenden EU-Vorschriften harmonisieren. Die international tätigen Akteure des Eisenbahnsektors sind darauf angewiesen, dass sie insbesondere hinsichtlich der Eisenbahnsicherheit in unterschiedlichen Staaten nicht unterschiedlichen Anforderungen unterworfen sind. Die Zuweisung von Aufgaben und Verantwortung muss daher nach allen geltenden Regelwerken und in allen beteiligten Staaten einheitlich und widerspruchsfrei sein, damit keine Zweifel und Unsicherheiten über die jeweiligen Pflichten und Verantwortungsbereiche sowie – in Schadensfällen – über die jeweilige Haftung bestehen.

Inwieweit der neue Anhang H mit den Vorschriften des EU-Rechts kompatibel ist, ist daher von besonderer Bedeutung. Hierauf soll im Folgenden das Hauptaugenmerk gerichtet werden.

2. Übereinstimmung des Anhangs H mit EU-Recht?

Nach Art. 3 § 2 des Entwurfs haben die Vertragsstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet sicherzustellen, dass die Verantwortung für den sicheren Betrieb von Zügen im internationalen Verkehr und die Kontrolle der damit verbundenen Risiken den betroffenen Infrastrukturbetreibern und den den Zug betreibenden Eisenbahnunternehmen zugewiesen sind. In der Begründung heißt es dazu, Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber sollten sich die Verantwortung für den sicheren Betrieb von Zügen teilen. In der EU sei dieser Grundsatz in der Eisenbahnsicherheitsrichtlinie (RL 2016/798) verankert.

Schaut man sich die in der EU auf dem Eisenbahnsektor eingeführte Trennung von Infrastrukturbetrieb einerseits und Verkehrsabwicklung auf der Infrastruktur andererseits und ihre Umsetzung im EU-Recht näher an, so kommen allerdings Zweifel an der Richtigkeit dieser These auf.

a) Zielrichtung und Vorschriften der Sicherheitsrichtlinie 2016/798

Nach der Zerlegung der früher integrierten Staatsbahnen wird die Eisenbahninfrastruktur von Infrastrukturbetreibern betrieben, während die auf der Infrastruktur verkehrenden Züge von Eisenbahnunternehmen betrieben werden. „Gemeinsamen Betrieb“ der beiden Beteiligten gibt es nicht mehr. Jeder hat seinen definierten eigenen Betrieb, damit Verantwortung und Haftung nicht verwischt werden. Dies hat zum Beispiel zur Folge, dass das Eisenbahnunternehmen dem Infrastrukturbetreiber haftet, wenn in dem Zug des Eisenbahnunternehmens ein Wagen entgleist und Schäden an der Infrastruktur anrichtet. Bei gemeinsamer Verantwortung und bei gemeinsamem Betrieb des Zuges durch das Eisenbahnunternehmen und den Infrastrukturbetreiber käme eine derartige Haftungsbeziehung zwischen Verkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiber nicht in Betracht.

An diesem Befund ändert sich auch nichts dadurch, dass Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber wegen des Systemverbunds Rad/Schiene eng zusammenzuarbeiten und alle sachdienlichen Informationen auszutauschen haben.

In der **Eisenbahnsicherheitsrichtlinie** kommt diese Unterscheidung zwischen Infrastrukturbetrieb und Verkehrsabwicklung im **Erwägungsgrund 7** klar zum Ausdruck:

„Die wichtigsten Akteure im Eisenbahnsystem der Union, Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen, sollten die volle Verantwortung für die Sicherheit ihres eigenen Systembereichs tragen. Wann immer das zweckmäßig ist, sollten sie bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Risikokontrolle zusammenarbeiten.“

In mehreren Artikeln der Sicherheitsrichtlinie wird die Zuweisung jeweils eigener Betriebsbereiche an Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber mit eigener Verantwortung und Haftung - bei gleichzeitiger Verpflichtung zur Zusammenarbeit – näher ausgestaltet (*Hervorhebungen jeweils vom Autor*):

In **Artikel 4** der Richtlinie heißt es in **Absatz 1 lit. d**, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Verantwortung für den sicheren Betrieb des Eisenbahnsystems der Union und die Begrenzung der damit verbundenen Risiken den Infrastrukturbetreibern und den Eisenbahnunternehmen *jeweils für ihren Teil des Systems* auferlegt wird, indem diese verpflichtet werden, (i) die erforderlichen Maßnahmen zur Risikobegrenzung ... – gegebenenfalls in gegenseitiger Zusammenarbeit – durchzuführen; ...

Nach **lit. e** der genannten Vorschrift haftet jeder Infrastrukturbetreiber und jedes Eisenbahnunternehmen für *seinen jeweiligen Systembereich* und dessen sicheren Betrieb ...

Art. 4 Abs. 3 lit. a der Sicherheitsrichtlinie sieht vor, dass Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber die erforderlichen Maßnahmen zur Risikobegrenzung – gegebenenfalls in gegenseitiger Zusammenarbeit und in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – durchführen.

Nach **Art. 9 Abs. 1** der Sicherheitsrichtlinie führen die Infrastrukturbetreiber und die Eisenbahnunternehmen *jeweils* ein Sicherheitsmanagementsystem ein.

b) Sicherheitsphilosophie des neuen Anhangs H

Im Vergleich zu der Aufgaben- und Verantwortungsteilung nach der Sicherheitsrichtlinie setzt der Entwurf eines neuen Anhangs H an mehreren Stellen andere Akzente:

Nach **Art. 3 §§ 2 und 3** des Entwurfs haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass die Verantwortung für den sicheren Betrieb von Zügen im internationalen Verkehr und die Kontrolle der damit verbundenen Risiken den betroffenen Infrastrukturbetreibern und den den Zug betreibenden Eisenbahnunternehmen zugewiesen ist und dass die beteiligten Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber verpflichtet werden, ein Sicherheitsmanagementsystem einzurichten und dessen korrekte Anwendung zu kontrollieren. Erst in der Begründung wird klargestellt, dass jedes Eisenbahnunternehmen und jeder Infrastrukturbetreiber über sein eigenes Sicherheitsmanagementsystem verfügen sollte.

Auch in **Art. 7 §§ 2 - 4** des Entwurfs werden als am Betrieb von Zügen Beteiligte sowohl Infrastrukturbetreiber (hier wie in Art. 3 § 2 sogar an erster Stelle genannt!) als auch

Eisenbahnunternehmen bezeichnet. Nach § 3 dieses Artikels haben Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen durch Zusammenarbeit sicherzustellen, dass die im internationalen Verkehr *unter ihrer Verantwortung* stehenden Züge sicher betrieben werden.

Die Unterschiede zwischen dem Wortlaut der Sicherheitsrichtlinie und den Formulierungen im Entwurf des Anhangs H mögen graduell erscheinen, sie können aber doch Unsicherheit und Zweifel hinsichtlich der genauen Aufgaben- und Verantwortungsverteilung zwischen Eisenbahnunternehmen und in Schadensfällen Streit über die jeweilige Haftung hervorrufen.

Zur Erreichung einer vollen Kompatibilität zwischen EU-Recht und dem neuen Anhang H wird hier vorgeschlagen, Infrastrukturbetreiber nicht als (Mit-)Be-treiber von Zügen zu behandeln. Da der Anhang H den sicheren Betrieb von Zügen im internationalen Verkehr regeln soll, erscheint es angemessen, die Vorschriften dieses Anhangs auf Eisenbahnunternehmen zu konzentrieren und Infrastrukturbetreiber nicht ständig mit zu nennen. Stattdessen könnte **Art. 3 § 2 des Entwurfs** wie folgt gefasst werden:

„Unbeschadet der Pflichten *der betroffenen Infrastrukturbetreiber und* der für die Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen zuständigen Stellen und aller sonstigen Beteiligten, die einen möglichen Einfluss auf den sicheren Betrieb des Eisenbahnsystems haben können, haben die Vertragsstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet sicherzustellen, dass die Verantwortung für den sicheren Betrieb von Zügen im internationalen Verkehr und die Kontrolle der damit verbundenen Risiken den *den Zug betreibenden Eisenbahnunternehmen* zugewiesen ist.“

Art. 3 § 4 des Entwurfs könnte folgende Fassung erhalten:

„Die Vertragsstaaten haben sicherzustellen, dass alle den Betrieb und *den sicheren Einsatz von Zügen* betreffenden verbindlichen Vorschriften veröffentlicht sind und den *Eisenbahnunternehmen* zur Verfügung gestellt werden.“

Wenn in Art. 3 § 2 die hier vorgeschlagene grundsätzliche Feststellung aufgenommen wird, dass die Pflichtenstellung der Infrastrukturbetreiber von dem neuen Anhang nicht berührt wird, kann **in allen anderen Artikeln** des Anhangs **auf die Miterwähnung der Infrastrukturbetreiber verzichtet** werden. Auch die für die Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen zuständigen Stellen und alle sonstigen Beteiligten, die einen möglichen Einfluss auf den sicheren Betrieb des Eisenbahnsystems haben können, werden ja nur einmal, nämlich in Art. 3 § 2, genannt.

3. Adressaten des neuen Anhangs H

Die **Artikel 3 bis 6, 8 und 9 des Entwurfs** richten sich an die Vertragsstaaten, ihre Zertifizierungsbehörden und an den Fachausschuss der OTIF für technische Fragen. Nur **Artikel 7** richtet sich unmittelbar an Eisenbahnunternehmen (und Infrastrukturbetreiber). Damit nimmt dieser Artikel eine Ausnahmestellung ein, über deren Berechtigung nachzudenken ist.

Artikel 7 § 1 dieser Vorschrift enthält eine Selbstverständlichkeit und erscheint überflüssig. Bereits in Art. 5 § 1 heißt es: Die Vertragsstaaten lassen nur den Betrieb von Zügen von Eisenbahnunternehmen im internationalen Verkehr zu, die über eine gültige Sicherheitsbescheinigung auf ihrem Staatsgebiet verfügen.

Auch die weiteren Paragraphen des Artikels 7 enthalten Verpflichtungen, die nach den vorangegangenen Artikeln und wegen ihrer sehr allgemein gehaltenen Fassung selbstverständlich sind. Bereits nach Art. 3 § 2 haben die Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass die Verantwortung für den sicheren Betrieb von Zügen im internationalen Verkehr und die Kontrolle der damit verbundenen Risiken den den Zug betreibenden Eisenbahnunternehmen zugewiesen ist. Zusätzlich verpflichtet Artikel 6 § 2 die jeweilige Überwachungsbehörde, die korrekte Anwendung des Sicherheitsmanagementsystems der Eisenbahnunternehmen (hier richtigerweise ohne Nennung der Infrastrukturbetreiber) zu überwachen.

Art. 7 § 2 ist im Übrigen so allgemein und gleichzeitig so umfassend formuliert, dass in konkreten Fällen Unklarheit über die Reichweite dieser Vorschrift bestehen kann: Lässt diese Vorschrift zum Beispiel noch sogenannte „Wagentechnische Vertrauensübereinkommen“ zu, bei denen zur Beschleunigung und Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs zwischen den beteiligten Eisenbahnunternehmen für bestimmte Fälle nur noch stichprobenweise Wagenuntersuchungen vorgesehen werden?

Mit Blick auf die allgemein gehaltene Formulierung und die damit verbundene Unbestimmtheit des Artikels 7 des Entwurfs und weil diese Vorschrift in gewisser Weise einen Fremdkörper in dem neuen, an Staaten und Behörden gerichteten Anhang darstellt, wird hier vorgeschlagen, diesen Artikel zu streichen.

III. Ergebnis

Es wird vorgeschlagen:

1. den neuen Anhang H auf die Erfassung von Eisenbahnunternehmen zu beschränken und Infrastrukturbetreiber nur im Rahmen des Artikels 3 § 2 als sonstige Beteiligte am sicheren Betrieb von Zügen im internationalen Verkehr zu nennen.
2. Artikel 7 des Entwurfs zu streichen.

gez. Rainer Freise