



ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE POUR LES TRANSPORTS INTERNATIONAUX FERROVIAIRES
ZWISCHENSTAATLICHE ORGANISATION FÜR DEN INTERNATIONALEN EISENBahnVERKEHR
INTERGOVERNMENTAL ORGANISATION FOR INTERNATIONAL CARRIAGE BY RAIL

**Groupe de travail « RU CUI »
Arbeitsgruppe „ER CUI“
Working group "CUI UR"**

**CUI 1/2
09.10.2014**

Original: FR

1. Tagung

Zu überarbeitende Themen – Rahmenbemerkung

Diese Note wurde vorab der Europäischen Kommission und den Verbänden der Beförderer und der Infrastrukturbetreiber zur Verfügung gestellt.

Die heutige Definition des Anwendungsbereichs der ER CUI erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte der ER CUI im Rahmen der Revision des COTIF in den neunziger Jahren. Bekanntlich war deren Auslöser die seit Anfang der neunziger Jahre von der EU lancierte Idee der Trennung des Betriebs der Eisenbahninfrastruktur von der Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen. Die Aufgabe, die zuvor von einer (integrierten) Eisenbahn wahrgenommen wurde, wurde in zwei verschiedene Geschäftsbereiche aufgeteilt. Nichtsdestoweniger sollte der Eisenbahnverkehr weiterhin als System funktionieren. Im Laufe der Diskussionen über das revidierte Übereinkommen, das dieser Gegebenheit Rechnung zu tragen hatte, wurde erkannt, dass es Zusammenhänge zwischen beiden Bereichen gibt, die geregelt werden mussten. Es erwies sich insbesondere als wünschenswert, eine einheitliche rechtliche Grundlage für Rückgriffsrechte zwischen Beförderern/Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und Betreibern der Infrastruktur (IB) zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund schien es aus der damaligen Sicht kohärent/systemgerecht, den Anwendungsbereich des neuen Anhangs, der Infrastrukturnutzungsverträge regelt, mit der Durchführung von Beförderungen gemäß Beförderungsverträgen CIV und CIM zu verknüpfen. Demnach werden die ER CUI auf „jeden Vertrag über die Nutzung einer Eisenbahninfrastruktur zum Zwecke der Durchführung internationaler Eisenbahnbeförderungen im Sinne der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIV und der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIM“ angewendet (s. Art. 1 CUI).

In der Zwischenzeit hat die EU die öffentlich-rechtlichen Pflichten mit Einfluss auf die Trassenverträge, die die Beziehungen zwischen IB und EVU im nationalen oder internationalen Kontext festlegen, klar bestimmt¹. Die Aspekte mit Bezug zur zivilrechtlichen Haftung, dem Anwendungsbereich der CUI, haben jedoch keinen solchen allgemeinen Rahmen erhalten, der für den Eisenbahnverkehr ungemein nützlich wäre.

Laut EIM ist es unerlässlich, sich insbesondere mit der grundlegenden Frage auseinanderzusetzen, wie in zahlreichen Bereichen die Übereinstimmung mit dem Besitzstand der EU sichergestellt werden kann und wie mit der Tatsache umzugehen ist, dass „die Haftungsgrundsätze der CUI restriktiver sind als in diversen nationalen Gesetzgebungen“.

In dieser Bemerkung geht es daher an erster Stelle um die Frage des Anwendungsbereiches der CUI mit Blick auf die Trassenverträge (1) und des Weiteren um den Platz, den ein einheitliches internationales Haftungsregime in der derzeitigen Beziehungsstruktur zwischen IB und EVU einnimmt (2).

¹ Siehe Artikel 38 f der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung).

I. Anwendungsbereich: CUI und Trassenverträge

1) Rechtsdefinition des Anwendungsbereichs

Bald nach dem Inkrafttreten des COTIF 1999 stellte sich die Frage nach der Auslegung dieser Bestimmung, die als Kriterium des Anwendungsbereichs die „Nutzung einer Eisenbahninfrastruktur zum Zwecke der Durchführung internationaler Eisenbahnbeförderungen im Sinne der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIV und der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIM“ vorgesehen hat.

Seitens des CIT wurde kurz nach dem Inkrafttreten des COTIF 1999 zu Recht darauf hingewiesen, dass die wörtliche Auslegung zu dem Ergebnis führen würde, dass es die Beziehungen zwischen dem Eisenbahnunternehmen und seinen Kunden sind, die das zwischen Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber geltende Recht festlegen.

Deshalb betonte das Sekretariat der OTIF damals, dass es der **Zweck der Nutzung der Eisenbahninfrastruktur** ist, der das Recht bestimmt, das auf das Verhältnis Beförderer-Infrastrukturbetreiber anwendbar ist. Dies bedeutet, dass es darauf ankommt, ob der Zug Reisenden für internationale CIV-Beförderungen zur Verfügung steht. Das Sekretariat der OTIF gab zu, dass die Nutzung zwei Ziele gleichzeitig haben kann, die schwer voneinander zu trennen sind. Entsprechend der dem Anhang E bei seiner Schaffung zugrunde liegenden Konzeption vertrat das Sekretariat der OTIF die Auffassung, wonach die Tatsache, dass der Zug CIV-Reisenden zur Verfügung steht, ausreichen müsste, um die Anwendung der CUI zu begründen, abgesehen davon, welche Reisende tatsächlich mit dem Zug reisen (siehe Anlage).

Die Diskussion über den Anwendungsbereich der ER CUI wurde im Rahmen der Ad-hoc-Gruppe CUI weitergeführt, die von der Arbeitsgruppe „Landverkehr“ des Rates der EU im Dezember 2007 eingerichtet worden war. Diese Gruppe, bestehend aus Vertretern der Europäischen Kommission, des Sekretariates der OTIF und Experten aus den EU-Mitgliedstaaten (AT, FR, GB, SE, NL) und der Schweiz hat 2008 unter dem Vorsitz der Vertreterin des Vereinigten Königreichs mehrmals getagt. Der Anwendungsbereich war eins von verschiedenen Themen, die der Klarstellung bedurften. Mit Blick auf ein zügiges Inkrafttreten der Änderungen in Anhang E (und den Anhängen F und G) und auf die Kompatibilität mit dem EU-Recht, wurden im Rahmen der Revision 2009 lediglich die im Zuständigkeitsbereich des Revisionsausschusses liegenden Bestimmungen geändert (24. Tagung des Revisionsausschusses). Da die Änderung von Artikel 1 CUI in den Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung fällt (vgl. Art. 33 § 4 Buchst. e) COTIF), konnten lediglich zusätzliche Erläuterungen zum Anwendungsbereich verfasst werden.

Im Ergebnis wurde die Frage, ob es ausreichend ist, wenn der Zug einen einzigen Fahrgast mit CIV-Fahrschein oder eine einzige Ladung mit CIM-Frachtbrief befördert, nicht behandelt.

Das Problem ergibt sich daraus,

- dass der Beförderer zur Ausführung **eines einzelnen** Beförderungsvertrags nicht unbedingt einen Eisenbahninfrastrukturnutzungsvertrag schließen muss. Infrastruktur-

- nutzungsverträge werden geschlossen, damit **Züge** auf einer von einem anderen Rechtssubjekt betriebenen Infrastruktur verkehren können;
- dass es schwierig ist, bei der Nutzung der Eisenbahninfrastruktur klar zu unterscheiden zwischen der Nutzung zur Ausführung nationaler Beförderungen einerseits und der Nutzung zur Ausführung internationaler Beförderungen andererseits.

Die vom Generalsekretär der OTIF gemäß Beschluss des Revisionsausschusses in seiner 25. Tagung (25.-26.6.2014) eingesetzte Arbeitsgruppe wird mit einer langfristigeren Perspektive arbeiten, als dies bei der OTIF-EU-Arbeitsgruppe im Jahre 2008 der Fall war. Diese neue Arbeitsgruppe sollte eine Lösung des oben dargestellten Problems, sprich einen Vorschlag für eine Neufassung des Artikels 1 CUI, erarbeiten, welcher der nächsten Tagung des Revisionsausschusses zur Prüfung und dann der Generalversammlung zur Annahme vorgelegt wird.

Theoretisch könnte das Problem gelöst werden, wenn ein einziger Nutzungsvertrag zwecks Durchführung sowohl **internationaler als auch nationaler** Beförderungen vorgesehen wird. Diese Lösung ist in den zwischen CIT und RNE ausgehandelten Europäischen Allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur (E-AGB-I, *European General Terms and Conditions of Use of Railway Infrastructure*) vorgesehen. Es scheint jedoch, als würden diese allgemeinen Bedingungen aktuell nur von wenigen Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnunternehmen angewendet. In der Praxis werden Verträge über die Nutzung der Infrastruktur auf nationaler Ebene geschlossen, so dass die Beförderer an solchen, die internationalen und nationalen Verkehre abdeckenden Verträgen durchaus interessiert sind, welche ihnen im Falle von Vermögensschäden nicht nur die aus den ER CIV oder ER CIM erwachsenden Rückgriffsansprüche gewährleisten, sondern auch diejenigen aus nationalem Recht, sofern der Schaden von der Infrastruktur verursacht wurde.

Eine explizite Ausweitung auf Nutzungsverträge mit dem Zweck der Beförderung nach Landesrecht **wäre jedoch nicht systemgerecht** und würde über den Sinn und Zweck des COTIF hinausgehen. Aus diesem Grund muss das Kriterium des „internationalen Verkehrs“ – wie in den anderen Anhängen des COTIF – auch in den CUI beibehalten werden.

Staaten können eine Ausweitung der Anwendung einer internationalen Regelung auf nationale Verkehre vorsehen (wie es z. B. in einigen Mitgliedstaaten für die ER CIM und die CMR der Fall ist). Insbesondere könnte die EU dies für ihre Mitgliedstaaten anordnen (wie es der Fall für die ER CIV als Anhang zur PRR ist).

Nach Auffassung des Sekretariates der OTIF stellen sich im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich der ER CUI folgende Fragen:

- Kann man die „Durchführung internationaler Beförderungen im Sinne von ER CIV/CIM“ als Kriterium des Anwendungsbereichs der CUI beibehalten?
- Welche weiteren Kriterien kämen in Betracht?
- Sollte der Anwendungsbereich der CUI mit dem der Trassenverträge für internationale Verkehre verknüpft werden?
- Wenn der Anwendungsbereich mit der „Nutzung internationaler Trassen“ verknüpft wäre, wäre dies dann nicht viel praktischer und klarer als das Kriterium der „Durch-

führung internationaler Beförderungen im Sinne von ER CIV/CIM“?

- In diesem Fall würde die Nutzung der Infrastruktur von „internationalen“, d. h. grenzüberschreitenden Zügen das neue und einzige Kriterium. Mit Blick auf die Entschädigung des Beförderers für indirekte Schäden wäre auch das Rückgriffsrecht des Beförderers im Fall von an den Kunden gemäß nationalem Recht geleisteten Entschädigungen abgedeckt, sofern es Fahrgäste oder Güter betrifft, die im Binnenverkehr in „internationalen“ Zügen befördert werden.
- Sollte/müsste der Anwendungsbereich der CUI innerhalb der EU also auf alle nationalen Netze ausgeweitet werden?

Das Sekretariat schlägt vor, dass zunächst im Rahmen der vom Generalsekretär der OTIF eingesetzten Arbeitsgruppe eine sachliche Debatte zu diesen Fragen stattfinden sollte.

2) Die Frage der Serviceinfrastruktur

Im EU-Recht gelten die Regeln für die Nutzung der Schienenwege gleichzeitig auch für die Nutzung der Serviceinfrastruktur. Dies gilt insbesondere für das Diskriminierungsverbot. Müssen diese Grundsätze – insbesondere die Haftungsgrundsätze – in Bezug auf die gemäß den ER CUI geschlossenen Verträge sowohl auf die Verwendung der Schienenwege (einschließlich andere feste Einrichtungen) als auch auf Serviceeinrichtungen angewendet werden? Sollten die ER CUI für alle angeschlossenen Dienste gelten oder nur für Teile davon? Gemäß der derzeit in Kraft befindlichen Fassung gelten die ER CUI in jedem Fall auf Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen, die vom Infrastrukturbetreiber betrieben werden und für den Betrieb von Eisenbahnfahrzeugen und die Verkehrssicherheit notwendig sind.²

Folgende Argumente sprechen für die Anwendung ER CUI auf alle – oder zumindest die meisten – an die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur angeschlossenen Dienstleistungen:

- klare und logische Trennung zwischen den Regelungsbereichen: EU-Recht (Bestimmungen des öffentlichen Rechts) und COTIF-Recht (zivilrechtliche Verträge);
- mehr Klarheit in diesem äußerst komplexen Bereich, wenn alle Verträge (oder zumindest so viele wie möglich) den gleichen harmonisierten internationalen Regeln folgen;
- die daraus resultierende Rechtssicherheit.

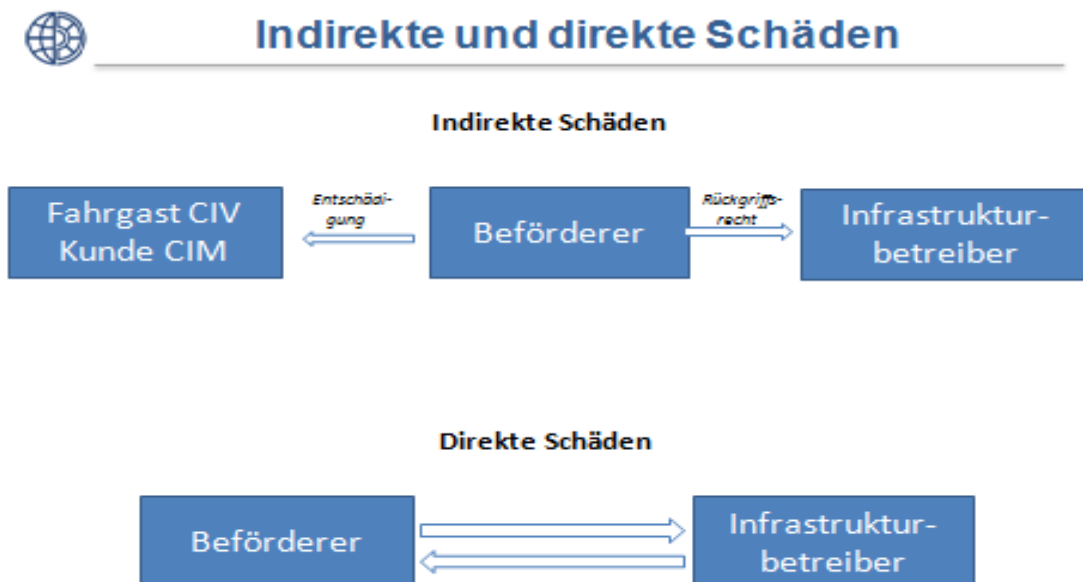
Das 4. Eisenbahnpaket wird neue Fragen aufwerfen, mit denen man sich zu gegebener Zeit gemeinsam mit der EU befassen muss. Die Arbeiten des CIT im Rahmen der CUI-Arbeitsgruppe können dann als Diskussionsgrundlage verwendet werden.

² Von EIM erhaltene Information: In Polen und anderen Ländern werden diese Einrichtungen gar nicht oder nur teilweise von Infrastrukturbetreibern betrieben und unterliegen daher keinen Vereinbarungen zur Nutzung der Eisenbahninfrastruktur. Die Nutzung dieser Einrichtungen wird in separaten Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Eigentümer der Einrichtung geregelt.

II. Haftung

In Fachkreisen werden immer wieder Meinungen geäußert, wonach die Haftungsregelungen in der gegenwärtig geltenden Fassung der ER CUI nicht ausreichend seien, da z. B. Rückgriffsansprüche betreffend Entschädigungen von Reisenden auf Grund einer anderen rechtlichen Grundlage als die ER CIV (Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, nationales Recht) ausgeklammert bleiben. Zuletzt konnte man solche Signale bei dem vom CIT organisierten Workshop „*Quo vadis CUI?*“ (Bern, 8.4.2014) vernehmen.

Zudem wird von den Beförderern die Frage in den Raum gestellt, ob die Konzeption nicht zu weit geht, wonach der Infrastrukturbetreiber Hilfsperson des Beförderers ist (Art. 51 CIV/40 CIM). Über die Frage der gleichen Rechte der Parteien kann diskutiert werden, auch wenn die EU-Vorschriften und die diese Vorschriften anwendenden nationalen Behörden dies als Tatsache vorschreiben.



Die Frage betreffend das Rückgriffsrecht des Beförderers, der Entschädigungen gemäß CIV oder CIM ausbezahlt hat, gegenüber dem Infrastrukturbetreiber stand am Anfang der Entstehungsgeschichte der CUI. Nachdem durch Artikel 51 CIV und Artikel 40 CIM sichergestellt wurde, dass für die Kunden des Eisenbahnverkehrs aus der Trennung der Eisenbahnverkehrsleistungen vom Betrieb der Eisenbahninfrastruktur kein Nachteil entsteht und diese sich nach wie vor an ihren Vertragspartner wenden können, galt es sicherzustellen, dass sich die Beförderer schadlos halten können, wenn ihnen die Haftung für einen Betriebsbereich auferlegt wird, der außerhalb ihrer Einflussosphäre liegt. Durch die Infrastruktur bedingte Schäden, für die der Beförderer gegenüber seinen Kunden haftet, werden zu **indirekten Schäden** im Verhältnis zwischen dem Beförderer und dem Infrastrukturbetreiber.

Durch die Haftungsbestimmungen der CUI sollen nicht nur indirekte Schäden, sondern auch **direkte Schäden** abgedeckt werden, zu denen es im Eisenbahnbetrieb kommt, indem z. B. ein Eisenbahnfahrzeug die Infrastruktur beschädigt oder durch eine

mangelhafte Infrastruktur beschädigt wird.

Es ist jedoch schwierig bis unmöglich, im Falle direkter Schäden wie z. B. einer Beschädigung von Wagen oder von Infrastruktureinrichtungen einen Zusammenhang mit einem Beförderungsvertrag CIV oder CIM festzustellen, so dass die Frage der Anwendbarkeit der CUI und damit des Umfangs der Haftung nicht eindeutig beantwortet werden kann. In jedem Einzelfall dürften zusätzliche Abklärungen erforderlich sein (siehe Erläuternde Bemerkungen zu den ER CUI, Artikel 1, Ziff. 6).

Auch dieses Problem spricht dafür, dass der Anwendungsbereich der CUI neu festgelegt wird. Direkte Schäden müssen in Zukunft durch die CUI abgedeckt werden, ohne dass eine Verbindung zu einem konkreten Beförderungsvertrag in jedem einzelnen Fall geprüft und nachgewiesen werden muss.

Es obliegt der OTIF, allfällige Lücken in den Haftungsregelungen der ER CUI zu schließen. Um Kompatibilität mit dem Recht der EU sicherzustellen, wird die Europäische Union eingeladen, an den Arbeiten der mit dieser Aufgabe betrauten Arbeitsgruppe von Beginn an teilzunehmen.

In Bezug auf die Haftung stellen sich vorerst folgende Fragen:

- Kann das Problem direkter Schäden durch eine abgeänderte Definition des Anwendungsbereichs der CUI gelöst werden?
- Sollten die CUI-Regelungen, was indirekte Schäden (Rückgriffsrechte) anbelangt, ausgeweitet werden, um weitere Schadenstatbestände abzudecken?
- Wenn ja, sollte der Rückgriff bei Entschädigungszahlungen seitens des Beförderers, die sich auf eine andere gesetzliche Grundlage stützen als die ER CIV/CIM, abgedeckt sein?
- Ist es notwendig, eine Parallelität zwischen Artikel 8 § 1 und 9 § 1 zu erreichen? Soll zusätzlich zur Haftung des Beförderers für Personenschäden (Buchst. a) und für Sachschäden des Infrastrukturbetreibers (Buchst. b) ein neuer Buchstabe c) eingeführt werden, um auch Vermögensschäden des Infrastrukturbetreibers (indirekte Schäden) abzudecken?

Ganz allgemein stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit, auf EU-Ebene über ein einheitliches internationales Haftungsregime gestützt durch die Trassenverträge zu verfügen. In diesem Zusammenhang würden die CUI *de facto* zur Rechtsgrundlage für die E-AGB-I, die Frage nach ihrer Ausweitung auf nationale Trassenverträge bleibt hingegen offen.

*ANLAGE:**Auslegung des Anwendungsbereichs*

Die vom Sekretariat der OTIF 2006 gegebene Interpretation war aus dem Interesse der Harmonisierung der Rechtsbeziehungen zwischen Beförderern und Infrastrukturbetreibern in den Mitgliedstaaten der OTIF heraus gerechtfertigt. Infolge dieser Klarstellung zwischen den Sekretariaten des CIT und der OTIF und nach der Diskussion bei den vom CIT 2006 organisierten „Berner Tagen“, kam das CIT zu folgenden Schlussfolgerungen (im Nachhinein vom Sekretariat der OTIF schriftlich bestätigt):

„1. Die Anwendung der ER CUI sollte nicht von der tatsächlichen Beförderung von Reisenden oder Gütern unter den ER CIV oder den ER CIM abhängen, sondern vom Zweck der Nutzung der Infrastruktur. Wenn ein Eisenbahnverkehrsunternehmen Reisende mit Beförderungsausweisen gemäß den ER CIV befördern möchte, sollte es diese mögliche Verwendung der Infrastruktur in seinem Vertrag mit dem Infrastrukturbetreiber berücksichtigen und den Vertrag den ER CUI unterstellen. **Jeder Infrastrukturnutzungsvertrag, bei dem der Beförderer von Reisenden die Anwesenheit von Reisenden gemäß CIV in seinen Zügen nicht klar ausschließen kann, sollte daher den ER CUI unterstellt werden.**

2. Gleichmaßen gilt das Konzept der **internationalen Beförderung im Sinne der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIV und der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIM** aus Artikel 1 der CUI nicht nur für die Durchführung „**internationaler Eisenbahnverkehrsdienste**“, d. h. Züge, die auf der Infrastruktur mehrerer Länder verkehren, sondern **für alle Eisenbahnbeförderungen, bei denen CIV-Reisende oder CIM-Güter befördert werden können.**

3. Die ER CUI **gelten nicht nur für die Nutzung der Infrastruktur eines Landes durch ein „ausländisches“ Eisenbahnunternehmen, sondern auch** für die Nutzung der Infrastruktur eines Landes **durch ein „nationales“ Eisenbahnunternehmen**, sofern dieses eine „internationale Beförderung“ durchführt.“