



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"**

**LAW-16005-CUI 4/4 Add. 1
29.04.2016**

Original: DE

4. TAGUNG

Anmerkungen von Prof. Dr. Freise

10. März 2016

Anmerkungen zu den angepassten Textentwürfen des Generalsekretärs der OTIF vom 29.01.2016 zur Revision der CUI

I. Allgemeine Bemerkungen

Die neuen Textentwürfe des Generalsekretärs schließen an die Schlussfolgerungen der 3. Tagung der Arbeitsgruppe „ER CUI“ an. Diese Schlussfolgerungen nennen für die Weiterführung der Arbeiten drei noch offene Fragen:

- Bestimmung des Begriffs „internationaler Eisenbahnverkehr“,
- bessere Bestimmung des Begriffs „Beförderer“,
- Untersuchung zweier Szenarien in Bezug auf das Rückgriffsrecht des Beförderers gegenüber dem Infrastrukturbetreiber.

Im Folgenden soll vor allem auf diese drei Fragen eingegangen werden, wobei die beiden ersten Fragen zusammen behandelt werden können.

II. Bestimmung der Begriffe „internationaler Eisenbahnverkehr“ und „Beförderer“

1. Begriffsbildung in der Recast-Richtlinie und im COTIF

Der Begriff „Eisenbahnverkehr“ umfasst nach der Aufteilung der früher einheitlichen „Eisenbahn“ heute zwei Bereiche, nämlich den „Betrieb der Eisenbahninfrastruktur“ einerseits und die Erbringung von „Verkehrsdiensten“ oder „Verkehrsleistungen“ auf der Eisenbahninfrastruktur andererseits. Dem folgt die EU-Richtlinie 2012/34 („Recast-Richtlinie“): Sie spricht von der „Eisenbahninfrastruktur“ (Art. 3 Nr. 3) und von „Verkehrsdiensten“ (Art. 3 Nr. 4 bis 7), insbesondere vom „grenzüberschreitenden Güterverkehrsdienst“ und vom „grenzüberschreitenden Personenverkehrsdienst“. Danach ist „Personenverkehrsdienst“ ein Verkehrsdienst zur Beförderung von Fahrgästen (Art. 3 Nr. 5), „Güterverkehrsdienst“ dementsprechend ein Verkehrsdienst zur Beförderung von Gütern.

Den Begriff „Eisenbahnverkehr“ kennt die Recast-Richtlinie nicht. Das hat seinen Grund möglicherweise darin, dass der Begriff „Eisenbahnverkehr“ heute mehrdeutig ist, nämlich einmal den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur meint, ein anderes Mal hingegen die Erbringung von Verkehrsdiensten – oder auch beides zusammen.

Was die **Akteure des Eisenbahnsektors** betrifft, so spricht die Recast-Richtlinie von „**Eisenbahnunternehmen**“ (Art. 3 Nr. 1), vom „**Infrastrukturbetreiber**“ (Art. 3 Nr. 2)

und vom „**Antragsteller**“ (Art. 3 Nr. 19). Den Begriff „Beförderer“ kennt die Recast-Richtlinie nicht. Vielmehr definiert sie das „Eisenbahnunternehmen“ als ein zugelassenes Unternehmen, dessen Haupttätigkeit im Erbringen von Eisenbahnverkehrsdiensten zur Beförderung von Gütern und/oder Personen besteht; dies schließt auch Unternehmen ein, die ausschließlich die Traktionsleistung erbringen, also keinen Beförderungsvertrag mit Fahrgästen oder den Versendern von Gütern schließen.

Die Beschäftigung mit den Definitionen der Recast-Richtlinie hat für die Arbeit der Arbeitsgruppe „CUI“ Bedeutung, weil während der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe mehrfach der Wunsch geäußert wurde, bei der Reform auch die Begriffsbildung des europäischen Rechts zu berücksichtigen, um Widersprüche zwischen den einzelnen Rechtsordnungen und daraus etwa resultierende Missverständnisse und Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

Wirft man noch einen Blick auf das COTIF und seine Begriffe, so stellt man fest, dass der Titel „Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr“ beide Bereiche der heute aufgeteilten Eisenbahn abdeckt. Das hat auch seine Berechtigung, weil die Anhänge A und B den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen bzw. Gütern betreffen, also die Erbringung von Verkehrsdiensten, während der Anhang E nach seinem Titel den Vertrag über die Nutzung der Infrastruktur im internationalen Eisenbahnverkehr regelt, also die Infrastrukturnutzung, nicht die Erbringung von Verkehrsdiensten.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass sowohl das COTIF als auch die Recast-Richtlinie den Begriff der „grenzüberschreitenden Beförderung“ (Art. 1 CIV/CIM) bzw. des „grenzüberschreitenden Verkehrsdienstes“ (Art. 3 Nr. 4 bis 7 der Recast-Richtlinie) kennen, die Recast-Richtlinie außerdem den Begriff der „grenzüberschreitenden Vereinbarung“ (Art. 3 Nr. 13). Der Begriff „**grenzüberschreitend**“ ist also beiden Rechtsordnungen geläufig und kann bei Bedarf auch im Rahmen der CUI-Reform verwendet werden.

2. Schlussfolgerungen für die CUI-Reform

Was folgt aus dem Überblick über die heute im EU-Recht und im COTIF verwendeten Begriffe für die Reform der CUI?

a) Da der Begriff „**internationaler Eisenbahnverkehr**“ mehrdeutig ist, nämlich internationale Verkehrsdienste und internationale Infrastrukturnutzung umfasst, ist es richtig, ihn in Art. 3 CUI näher zu definieren und – für die Zwecke der CUI – auf die Nutzung von (Zug-)Trassen im Sinne der Recast-Richtlinie (Art. 3 Nr. 27) zu beschränken, wie in den Textvorschlägen des Generalsekretärs geschehen. Damit ist klargestellt, dass unter dem in Art. 1 § 1 CUI (neu) genannten „Zug für einen internationalen Eisenbahnverkehr“ nicht ein Zug gemeint ist, der internationale Eisenbahnverkehrsdienste erbringt, sondern ein Zug, der zugewiesene (Fahrplan-)Trassen international (= grenzüberschreitend) nutzt, also die Eisenbahninfrastruktur grenzüberschreitend befährt.

b) Der Begriff „**Beförderer**“ ist ein Spezialbegriff des internationalen Eisenbahnbeförderungsrechts in CIV und CIM. Die CUI hat diesen Begriff 1999 übernommen, weil sie (nur) den Regress zwischen CIV- und CIM-Beförderern gegenüber Infrastrukturbetreibern regeln sollte. Durch die erste CUI-Reform 2009 wurde der Anwendungs-

bereich der CUI aber in personeller Hinsicht erweitert: Der Nutzungsvertrag wird nach Art. 5 § 1 in der Neufassung zwischen dem Infrastrukturbetreiber und dem Beförderer „oder jeder anderen Person, ... die berechtigt ist, einen solchen Vertrag zu schließen“, abgeschlossen. Art. 5bis CUI spricht ebenfalls von den „Parteien des Vertrags über die Nutzung der Infrastruktur“ und nennt in diesem Zusammenhang auf der einen Seite den Infrastrukturbetreiber und auf der anderen Seite Eisenbahnunternehmen oder befugte Antragsteller (Art. 5bis § 3). Das deckt sich heute mit den genannten Begriffen der Recast-Richtlinie, wobei ein Unterschied zu beachten ist: **„Antragsteller“** im Sinne der Recast-Richtlinie können verschiedene Unternehmen, Personen und Behörden sein, „die ein ... Interesse am Erwerb von Fahrwegkapazität haben“. **„Befugte Antragsteller“** im Sinne der CUI sind allerdings nur solche Unternehmen und Personen, die gemäß Art. 5 § 1 CUI nach den Gesetzen und Vorschriften des Staates, in dem die Infrastruktur liegt, berechtigt sind, einen Infrastrukturnutzungsvertrag abzuschließen.

Da die CUI nach ihrem Titel den Vertrag über die internationale Nutzung der Eisenbahninfrastruktur regeln soll und da in Art. 1 die Beschränkung des Geltungsbereichs auf Verträge zur Nutzung einer Infrastruktur (nur) zur Durchführung von CIV- oder CIM-Beförderungen entfallen soll, ist es angebracht, als Vertragspartner des Infrastrukturbetreibers künftig nicht mehr den „Beförderer“ zu nennen, sondern – umfassender – den **„Infrastrukturnutzer“** (kurz **„Nutzer“**) oder auch „Nutzungsberechtigten“. Dieser kann unter Berücksichtigung der Vorgaben aus Art. 5 und 5bis CUI in **Art. 3 lit. c CUI** anstelle des Beförderers definiert werden, z. B. wie folgt:

„(Infrastruktur-)Nutzer ist ein Eisenbahnunternehmen oder jede andere Person, die [mit dem Betreiber] unter Einhaltung der Gesetze und Vorschriften, die in dem Staat gelten, in dem die Eisenbahninfrastruktur liegt, einen Vertrag über die internationale Nutzung der Eisenbahninfrastruktur geschlossen hat“.

Wenn diese Definition gewählt wird, klärt sich auch die Frage, was für die Versuchsfahrten der Hersteller von Eisenbahnfahrzeugen oder für die Fahrten von Instandhaltungs- oder Gleisbauzügen auf öffentlichen Schienennetzen gilt: Die Hersteller bzw. Gleisbauunternehmen sind Infrastrukturnutzer im Sinne der CUI, wenn sie nach den Gesetzen und Vorschriften des Staates, in dem die Infrastruktur liegt, einen Vertrag über die internationale Nutzung der Eisenbahninfrastruktur geschlossen haben.

Wenn der Infrastrukturnutzer in dieser Weise definiert wird, kann in der CUI auf den Begriff „Beförderer“ und auch auf den missverständlichen, nur in der CUI verwendeten Begriff **„Eisenbahnbeförderer“** verzichtet werden:

- In **Art. 6 § 1 CUI** kann Satz 1 entfallen; der nachfolgende Satz kann wie folgt gefasst werden: **„Das vom (Infrastruktur-)Nutzer eingesetzte Personal und die von ihm verwendeten Fahrzeuge müssen den Sicherheitsanforderungen genügen.“**
- **Art. 7 § 1 lit. a CUI** kann lauten: **„... der (Infrastruktur-)Nutzer nicht mehr berechtigt ist, Nutzungsverträge abzuschließen;“.**
- Entsprechend ist **Art. 3 lit. f CUI** zu fassen: **„ ‚Betriebsgenehmigung‘ die Berechtigung [zum Abschluss von Nutzungsverträgen], die einem Eisenbahnunternehmen erteilt wird;“**

c) Bei Gelegenheit der CUI-Reform können weitere **Bereinigungen bei den Begriffen** vorgenommen werden:

- Der in der Recast-Richtlinie sowie in Art. 1 § 1, Art. 3 lit. a und b sowie Art. 10 § 2 CUI verwendete Begriff „**Eisenbahninfrastruktur**“ sollte auch in Art. 3 lit. g, Art. 5 und 5bis, Art. 7 § 2 CUI usw. durchgängig verwendet werden (anstatt nur von „Infrastruktur“ zu sprechen).
- Der **Titel der CUI** kann klarer gefasst werden: „**Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Nutzung der Eisenbahninfrastruktur**“.
- Der im **Titel II** der CUI eingeführte und durchgängig verwendete Begriff „**Nutzungsvertrag**“ sollte auch in Art. 5bis §§ 1 und 2 verwendet werden (statt „Vertrag über die Nutzung der Infrastruktur“).

III. Beurteilung der zwei Varianten für den Rückgriff zwischen Infrastrukturnutzer und Infrastrukturbetreiber

1. Vorbemerkung

Die beiden Varianten schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich, wobei die **erste Variante vorrangig** ist:

Wenn der Anwendungsbereich der CUI erweitert wird, indem die Beschränkung auf CIV- und CIM-Beförderungen entfällt, dann entfällt ja nicht das Bedürfnis nach einer Regelung des Regresses zwischen Nutzer und Betreiber in den Fällen, in denen der eine für Schäden aufkommen muss, die der andere zu verantworten hat. Die **Variante 1** ist also **auf jeden Fall** zu verwirklichen, aber ohne Beschränkung auf CIV- und CIM-Beförderungen. Sie gilt immer, wenn ein Vertrag über die internationale Nutzung der Eisenbahninfrastruktur besteht, also auch in den Fällen, in denen CIV- oder CIM-Beförderungen im Rahmen von internationalen Infrastrukturnutzungen stattfinden. Dies erfordert Anpassungen in den Artikeln 8, 9 und 23 CUI.

Die **Variante 2** kann **zusätzlich** verwirklicht werden: Sie soll sicherstellen, dass der CIV- oder CIM-Beförderer auch dann gegen den Infrastrukturbetreiber Regress nehmen kann, wenn die CIV- oder CIM-Beförderung, insbesondere am Anfang oder am Ende, im Rahmen einer rein nationalen Nutzung der Eisenbahninfrastruktur erfolgt, so dass die auf die *internationale* Infrastrukturnutzung reduzierte CUI nicht anwendbar ist.

2. Realisierungsvorschlag

a) Umsetzung der Variante 1 in jedem Fall:

- In **Art. 8 § 1 CUI** wird **lit. c gestrichen**; statt dessen wird ein **neuer Satz 2** eingeführt:

„Der Betreiber haftet auch für Vermögensschäden, die sich daraus ergeben, dass der (Infrastruktur-)Nutzer auf Grund von Rechtsvorschriften Schadensersatz an Dritte für Personen- oder Sach- [oder Verspätungs-]schäden zu leisten hat, wenn diese Schäden ihre Ursache in der Infrastruktur [dieses Betreibers] haben.“

Begründung: Die Schaffung eines eigenständigen Satzes 2 ist klarer als die Struktur des Art. 8. § 1 lit. c, der – nur wenig verkürzt – heute wie folgt lautet: „Der Betreiber haftet für Vermögensschäden, die sich daraus ergeben, dass der Beförderer Entschädigungen gemäß CIV und CIM zu leisten hat, die der Beförderer oder seine Hilfspersonen während der Nutzung der Infrastruktur erleiden und die ihre Ursache in der Infrastruktur haben.“ Die Vorschrift ist – jedenfalls in der deutschen Fassung – sprachlich und sachlich missglückt: Der Beförderer oder seine Hilfspersonen *erleiden* keine Entschädigungen gemäß CIV oder CIM und schon gar nicht erleiden die *Hilfspersonen* Vermögensschäden dadurch, dass der *Beförderer* Entschädigungen gemäß CIV oder CIM zu leisten hat.

In der hier vorgeschlagenen neuen Vorschrift wird nicht mehr nur auf CIV und CIM Bezug genommen, sondern allgemein auf „Rechtsvorschriften“, auf Grund derer der Infrastrukturnutzer „Schadensersatz“ zu leisten hat. Das bisher in Art. 8 § 1 lit. c der deutschen Fassung verwendete Wort „Entschädigungen“ betrifft Schadensersatzleistungen des Beförderers gemäß CIV oder CIM, so dass die hier vorgeschlagene Verwendung des Begriffs „Schadensersatz“ nur eine redaktionelle Klarstellung bedeutet, aber keine Änderung in der Sache. Auch in Art. 8 § 2 lit. a und b der deutschen Fassung wird das Wort „Entschädigungen“ durch „Schadensersatz“ ersetzt.

- **Art. 8 § 2 CUI** wird wie folgt gefasst:

„Der Betreiber ist von dieser Haftung befreit,

a) bei Personenschäden und bei Vermögensschäden, die sich daraus ergeben, dass der (Infrastruktur-)Nutzer Schadensersatz wegen Personenschäden oder wegen der Verspätung von Reisenden zu leisten hat,

1. wenn ... ,
2. soweit ... ,
3. wenn ... ;

b) bei Sachschäden und bei Vermögensschäden, die sich daraus ergeben, dass der (Infrastruktur-)Nutzer Schadensersatz wegen Sachschäden oder wegen der Verspätung von befördertem Gut zu leisten hat, wenn der Schaden durch ein Verschulden des (Infrastruktur-)Nutzers, eine nicht vom Betreiber verschuldete Anweisung des (Infrastruktur-)Nutzers oder durch Umstände verursacht worden ist, welche der Betreiber nicht vermeiden und deren Folgen er nicht abwenden konnte.“

Begründung: Die Haftungsbefreiungsgründe müssen weiterhin unterscheiden, ob ein Vermögensschaden wegen der Entschädigung eines Personen-

schadens oder wegen der Entschädigung eines Sachschadens entstanden ist. Auf die in der CIV vorgenommene unterschiedliche Behandlung von Handgepäck- und Reisegepäckschäden (vgl. Art. 33 und 36 CIV) wird hier verzichtet.

- Es ist darüber zu entscheiden, ob in **Art. 9 § 1 CUI** ein **neuer Satz 2** eingefügt werden soll:

[„Der (Infrastruktur-)Nutzer haftet auch für Vermögensschäden, die sich daraus ergeben, dass der Betreiber auf Grund von Rechtsvorschriften Schadensersatz an Dritte für Personen- oder Sachschäden zu leisten hat, wenn diese Schäden durch den (Infrastruktur-)Nutzer, durch die von ihm verwendeten Beförderungsmittel, durch von ihm beförderte Personen oder befördertes Gut bei der Nutzung der Eisenbahninfrastruktur verursacht worden sind.“]

Begründung: Es ist darüber zu diskutieren, ob bei einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der CUI und der Regressmöglichkeiten des Nutzers auch dem Betreiber Regressmöglichkeiten gegen den Nutzer einzuräumen sind.

- **Artikel 23 CUI** sollte wie folgt gefasst werden:

„Die Rechtmäßigkeit einer durch den (Infrastruktur-)Nutzer [oder den Betreiber] auf Grund von Rechtsvorschriften geleisteten Zahlung kann nicht bestritten werden, wenn die Zahlungspflicht gerichtlich festgesetzt worden ist, nachdem dem Betreiber [beziehungsweise dem (Infrastruktur-)Nutzer] durch gehörige Streitverkündung die Möglichkeit gegeben war, dem Rechtsstreit beizutreten.“

Auch in dieser Vorschrift wird das Wort „Entschädigung“ ersetzt, und zwar durch das Wort „Zahlungspflicht“ (vgl. oben zu Art. 8 § 1 Satz 2 und Art. 8 § 2).

b) Zusätzliche Umsetzung der Variante 2

Wenn der Regress des Nutzers gegen den Betreiber auch dann sichergestellt werden soll, wenn der Nutzer eine CIV- oder CIM-Beförderung im Rahmen einer *nationalen* Nutzung der Eisenbahninfrastruktur durchgeführt hat (z. B. auf der Grundlage von Art. 1 § 3 CIV oder Art. 1 § 4 CIM, wenn sich an eine *innerstaatliche* Schienenbeförderung eine internationale Binnenschiffs- oder eine Seebeförderung auf eingetragenen Linien anschließt), dann empfiehlt es sich, den Regress des CIV- oder CIM-Beförderers in CIV und CIM zu verlegen. In diesem Fall sind CIV und CIM wie in Variante 2 vorgeschlagen zu ergänzen. Außerdem ist in der CUI klarzustellen, dass die Regressvorschriften in CIV und CIM Vorrang vor den fortbestehenden Regressvorschriften der CUI haben:

- **Art. 8 § 5 (neu) CUI:**

„Artikel 62bis der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIV und Artikel 50bis der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIM bleiben unberührt.“

- **Artikel 23 Satz 2 (neu) CUI:**

„Artikel 63 der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIV und Artikel 51 der Einheitlichen Rechtsvorschriften CIM bleiben unberührt.“

IV. Zusammenfassung

Wegen ihres unklaren, von vielen als zu weit empfundenen Anwendungsbereichs werden die Haftungsregeln der CUI heute in vielen Staaten überhaupt nicht angewendet. Dort wird der Regress zwischen Beförderer und Infrastrukturbetreiber ausschließlich nach nationalem Recht durchgeführt.

Eine Klarstellung des **Anwendungsbereichs der CUI** (Geltung für den **Vertrag über die internationale Nutzung der Eisenbahninfrastruktur**) verbunden mit der Realisierung der **Variante 1** lässt erwarten, dass die CUI in Zukunft eher beachtet und bei internationalen Infrastrukturnutzungen angewendet wird. Das ist ein Fortschritt gegenüber der heutigen Rechtslage und sichert dem CIV- oder CIM-Beförderer den Regress gegen den Infrastrukturbetreiber bei internationaler Infrastrukturnutzung. Rein nationale Infrastrukturnutzungen werden dann von der CUI in Zukunft zweifelsfrei nicht mehr erfasst und ein CIV- oder CIM-Beförderer muss dann gegenüber einem rein national agierenden Infrastrukturbetreiber weiterhin – wie es der heutigen Praxis entspricht – nach nationalem Recht Regress nehmen.

Die **Variante 2** stellt eine **Ergänzung** dar, indem sie dem CIV- und dem CIM-Beförderer den Regress gegen den Infrastrukturbetreiber *immer* nach CIV bzw. CIM ermöglicht, wenn der Infrastrukturbetreiber für den Schaden verantwortlich ist, den der Beförderer nach CIV oder CIM ersetzen muss. Außerhalb von CIV- und CIM-Beförderungen bleiben die Regressregeln der CUI anwendbar.