

Fachtagung „Die Eisenbahnen im Recht“

Ass. iur. Achim Goldmann¹

Einleitung

Am 20. Januar 2005 fand in Bochum erstmalig die Fachtagung „Die Eisenbahnen im Recht“ statt. Ausrichter der Veranstaltung waren die neu gegründete Forschungsstelle für deutsches und internationales Eisenbahnrecht (FER) unter Leitung von Prof. Dr. H.-J. Kühlwetter und das Netzwerk Privatbahnen. Die Forschungsstelle hat sich die Erfassung, Analyse und Bewertung des Eisenbahnrechts zur Aufgabe gesetzt und will mit ihren Fachtagungen eine Plattform für den Austausch von Wissenschaft und Praxis bieten.

Wettbewerb auf der Schiene

In seinem Eingangsreferat setzte sich RA Anselm Grün aus Berlin mit aktuellen Problemen der Privatbahnen im Wettbewerb auseinander. Diese bestünden vor allem in der Preisgestaltung vertikal integrierter Marktbeherrscher, das heisst solcher Unternehmen, die sowohl Betreiber der Schieneninfrastruktur als auch Anbieter von Transportleistungen sind. Hohe Trassenzugangspreise für die Wettbewerber einerseits wie auch niedrige Endkundenpreise des Marktbeherrschers andererseits erschwerten den privaten Eisenbahnunternehmen den Ausbau ihrer Marktanteile. Zur Bewältigung dieser Wettbewerbshindernisse schlug der Referent mit Blick auf die vergleichbare Problemlage in den Bereichen Telekommunikation und Energie die Preishöhenkontrolle bei den Trassenpreisen beziehungsweise die Kontrolle der Endkundenentgelte für Transportdienste vor und führte dies im einzelnen unter eisenbahn- und kartellrechtlichen Gesichtspunkten aus. Weitere Barrieren für den Wettbewerb auf der Schiene bestünden in der Gestaltung der Entgeltkonditionen des marktbeherrschenden Eisenbahnunternehmens für die Trassennutzung. So führten Intransparenz und Ermessensspielräume in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen für den Netzzugang zu einem nicht kontrollierbaren Diskriminierungspotential zu Lasten der Privatbahnen. Als Instrumente der Rechtskontrolle seien hier das allgemeine Zivilrecht (Transparenzgebot des § 307 Abs. 1 Satz 2 BGB) und der über § 14 Abs. 1 AEG vermittelte Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz anzusetzen. Letzterer beinhaltet auch das Recht auf transparente Information über die Entgeltsysteme. Flankierend stünden gegen einen Konditionenmissbrauch Rechtsschutzansprüche aus europäischem und deutschem Kartellrecht zur Seite. In der nachfolgenden Diskussion betonten mehrere Teilnehmer, dass sich behördliches Einschreiten in der Praxis bislang als weitgehend ineffizient herausgestellt habe.

Haftungsrisiken im internationalen Verkehr

Die Absicherung von Eisenbahnrisiken im internationalen Verkehr war im Anschluss Gegenstand des Vortrages von Prof. Dr. Rainer Freise, Geschäftsführer der Deutschen Verkehrs-Asekuranz-Vermittlungs-GmbH. Seine Darstellung umfasste zunächst die verschiedenen Haftungsrisiken der Eisenbahnen gegenüber Kunden, unbeteiligten Dritten, Infrastrukturbetreibern und anderen Eisenbahnen nach fremdem und internationalem (Fach-)Recht. Dabei wurde auch die Situation von Eisenbahnen, die selbst nicht die Grenze passieren, aber ihrerseits in einen internationalen Verkehr einge-

bunden sind, näher beleuchtet. Die Absicherung solcher Risiken lasse sich über eine Ausweitung der (obligatorischen) Haftpflichtversicherung erreichen. Hier seien von der „Verlängerung“ ins Ausland bis zur Anpassung an ausländische Vorgaben zur Versicherungspflicht in den jeweils befahrenen Ländern mehrere Alternativen realisierbar, wobei jedoch für den Versicherer kein entsprechender Kontrahierungszwang bestehe. Auch seien die anfallenden Mehrkosten zu berücksichtigen. Abgerundet wurde der Beitrag mit einer Übersicht über zusätzliche fakultative Absicherungsmaßnahmen für den grenzüberschreitenden Schienenverkehr, beispielsweise die Warentransportversicherung für Rechnung des Kunden.

Tarifrecht

Nach der Mittagspause führte Thomas Gelling von der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer in das Tarifrecht für Privatbahnen ein. Hierzu stellte er detailliert die jeweilige Interessenlage auf Seiten der Unternehmen und der Arbeitnehmer dar. Der daraus resultierende Regelungsbedarf lasse sich grundsätzlich nicht durch einen einheitlichen Flächentarifvertrag decken. Die unterschiedlichen betrieblichen Verhältnisse der einzelnen Privatbahnen verlangten ihre exakte Abbildung in Haustarifverträgen. Hier sei die notwendige Flexibilität auch über Öffnungsklauseln für Betriebsvereinbarungen zu erreichen. In Kauf nehmen müsse man in diesem Zusammenhang jedoch längere und schwierigere Vertragsverhandlungen der Tarifparteien. Zudem bestünde durch zum Teil deutlich unterschiedliche Arbeitsbedingungen die Gefahr des sogenannten „Job-Tourismus“.

Als Regelungsbereiche für das Tarifrecht der Privatbahnen ging Gelling näher auf die Jahresarbeitszeit, die Entgeltsysteme und die Fahrzeitbegrenzung auf der Lokomotive ein. Besondere Beachtung, vor allem in der folgenden Diskussion, fand das mit einer erheblichen Gefährdung von Mensch und Material verbundene Problem der Suchterkrankung einzelner Beschäftigter. Im Ergebnis böten sich auch hierfür entsprechende Betriebsvereinbarungen an.

Verhinderung der Infrastrukturerosion

Mit dem Erhalt der Schienenverkehrswege beschäftigte sich Dr. Urs Kramer aus Marburg. Ausgehend von der Entwicklung des deutschen Schienennetzes in den Jahren seit der Bahnreform befürchtete er durch die Ausrichtung der DB AG als Wirtschaftsunternehmen eine Erosion der Verkehrsinfrastruktur. Die primären Interessen des Bundes, der Länder und Kommunen wie auch der DB AG zielen seines Erachtens nicht auf die Vorhaltung oder gar den Ausbau eines aus Sicht des Wettbewerbs bedarfsgerechten Schienennetzes. Als rechtlicher Hebel zur Verhinderung einer Infrastrukturerosion könne hingegen das in § 11 AEG geregelte Stilllegungsverfahren angesehen werden. Bis zu dessen Abschluss bestehe eine Betriebspflicht des Infrastrukturunternehmens auch für unrentable Strecken. Jedoch beinhaltet § 11 AEG nicht nur zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe wie zum Beispiel die „üblichen Bedingungen“ im Rahmen der Übernahmeverhandlungen, welche die Anwendung der Norm erschwerten. Stilllegungsgenehmigungen des Eisenbahn-Bundesamts seien zudem nach mit

beachtlichen Argumenten bestrittener oberinstanzlicher Rechtsprechung für die Wettbewerber nicht anfechtbar, da § 11 AEG keinen Drittschutz vermittele. Demzufolge beurteilte Kramer die rechtlichen Möglichkeiten zum Erhalt des Schienennetzes de lege lata als unzureichend. Hieraus leitete sich seine Forderung nach einer „Wieder-Verstaatlichung“ der Eisenbahninfrastruktur ab. In der anschließenden Aussprache wurde mit Blick auf § 11 AEG die Bedeutung subjektiver Rechte für die (Weiter-)Entwicklung auch des Eisenbahnrechts hervorgehoben.

Technische Netzzugangsvoraussetzungen

In seinem Beitrag über technische Netzzugangskriterien untersuchte RA Dr. Bernd H. Uhlenhut aus Bochum die diesbezüglichen Kompetenzen und Grenzen der Infrastrukturunternehmen. Es sei zwar selbstverständlich, dass die technische Ausstattung der Eisenbahninfrastruktur und der Eisenbahnverkehrsunternehmen aufeinander abgestimmt sein müsse. Ungeachtet des zu begrüssenden technischen Fortschritts schränkten Neuerungen wie beispielsweise die digitale Zugfunktechnik GSM-R als Nutzungsbedingung der DB Netz AG den Netzzugang der Verkehrsunternehmen ein oder zwängen diesen zum Teil immense Kosten auf. Daher stelle sich die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit der einseitigen Einführung neuer Techniken durch den Netzbetreiber. Eine entsprechende Befugnis der Infrastrukturunternehmen ergebe sich nicht aus dem Gemeinschaftsrecht, da die einschlägige Richtlinie zur Interoperabilität allein die Mitgliedstaaten binde und eine sogenannte horizontale Wirkung zwischen privaten Unternehmen nach der Rechtsprechung des EuGH nicht in Betracht komme. Insofern bedürfe es der Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber, die zum Teil noch unzureichend sei. Die gegenwärtige Gesetzeslage in Deutschland lasse im Falle GSM-R jedenfalls ausserhalb des Hochgeschwindigkeitsverkehrs keine einseitige Einführung dieser Netzzugangsvoraussetzung zu. Uhlenhut legte mit beachtlichen Argumenten dar, dass gegen eine solche Einschränkung des (zivilrechtlichen) Netzzugangsanspruchs aus § 14 AEG in verfahrensrechtlicher Hinsicht unmittelbar vor den Zivilgerichten vorgegangen werden könne. Materieellrechtlich sei für die Aufstellung von Netzzugangskriterien nach den eisenbahnrechtlichen Bestimmungen zentral, dass sie „für einen sicheren Betrieb erforderlich“ sein müssten.

Entwicklung des Eisenbahnrechts

Die abschliessenden Referate der Tagung gaben einen Ausblick auf die aktuelle und die zukünftige Entwicklung des deutschen und europäischen Eisenbahnrechts. Über das AEG im Vermittlungsverfahren berichtete RA Lothar Neuhoft, verkehrspolitischer Berater der FDP-Bundestagsfraktion. Er ging auf die Vorgeschichte der AEG-Novelle und das laufende Gesetzgebungsverfahren ein und stellte die wesentlichen Inhalte vor, nämlich die Neuregelung des Netzzugangs, die Vorschriften zur Unabhängigkeit des Netzbetreibers bezüglich Trassenvergabe und Wegeentgelte und die Ausgestaltung der Aufsicht über den Netzzugang. Hauptsächlich über die letztgenannten Inhalte der Novelle bestand die politische Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung

und Opposition. Es werde nach Einschätzung des Referenten mit Blick auf die Trassenentgelte zu einer echten Preisregulierung, das heisst Genehmigung der Entgeltgrundsätze und -höhe beziehungsweise Kontrolle der Trassenvergabe selbst werde hingegen weiterhin bei der DB Netz AG verbleiben.

Zum Ende der Veranstaltung ging der Leiter der Forschungsstelle, Prof. Dr. H.-J. Kühlwetter, auf weitere eisenbahnrechtlich relevante Vorhaben des Gesetzgebers ein. So seien die deutschen Umsetzungsakte für die (geänderte) Interoperabilitätsrichtlinie in der Vorbereitung. Weiterhin werde es zu einer vollständigen Überarbeitung der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) im Wege der Anpassung an das novellierte AEG kommen. Die AEG-Novelle selbst bringe für die Privatbahnen wesentliche Änderungen. Sie würden hinsicht-

lich ihrer eigenen Schienenwege dem Zugangsanspruch anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen ausgesetzt sein. Damit einhergehend seien auch die Privatbahnen künftig zur Erstellung allgemeiner Nutzungsbedingungen für ihre Schieneninfrastruktur verpflichtet. Entscheidende Veränderungen werde auch das materielle Sicherheitsrecht durch die Umsetzung der Richtlinie 2004/49/EG über die Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft erfahren. Indem es gemeinsame Sicherheitsziele (CST) und gemeinsame Sicherheitsmethoden (CSM) festschreibt, wird das europäische Recht nach Ansicht Kühlwetters zu einer tiefgreifenden Umwälzung dieses Rechtsbereichs beitragen.

Fazit

Bereits die erste Veranstaltung zum Thema „Die Eisenbahnen im Recht“ fand grosses

Interesse beim Fachpublikum. Ein ausführlicher Tagungsband ist geplant. Die Themenauswahl und ihre Ausführung durch die einzelnen Referenten verdeutlichten die Fülle eisenbahnrelevanter Rechtsprobleme und den daraus erwachsenden Klärungsbedarf. Das Eisenbahnrecht befindet sich gerade mit Blick auf seine gemeinschaftsrechtliche Prägung „im Fluss“. Die Begleitung dieses Prozesses in allen seinen Facetten wird in Zukunft das Betätigungsbereich der Forschungsstelle sein, so dass man mit Spannung die nächsten Veranstaltungen der FER erwarten darf.

¹ Der Verfasser ist im Justizariat des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen tätig.