

2 DIE EUROPARECHTLICHE DIMENSION DES EISENBAHNWESENS, INSBESONDERE IN BEZUG AUF EISENBAHNSICHERHEIT UND EISENBAHNUNFALLSPRÄVENTION

Cirka seit der Jahrtausendwende setzt die EU ihre Vision eines einheitlichen Europäischen Eisenbahnraumes durch Schaffung des gerechten und nicht diskriminierenden Zuganges zur Eisenbahninfrastruktur als Ausfluss einer der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes der EU – hier des freien Dienstleistungsverkehres, mittelbar aber auch des freien Warenverkehrs – konsequent und durchaus rasant im Zuge einer umfassenden Eisenbahnreform um.

Hiezu haben Europäisches Parlament und Rat bisher drei Eisenbahnpakete verabschiedet. Anfang 2013 hat die Europäische Kommission das vierte Eisenbahnpaket zur Diskussion aufgelegt.⁴⁴

Der Bundesgesetzgeber hat die **Eisenbahnpakete** vorrangig **im EisbG umgesetzt**, dort insbesondere in den Regulierungs-, Interoperabilitäts- und Zugangsbestimmungen sowie den Bestimmungen über Sicherheitsbescheinigungen, Sicherheitsgenehmigungen, das Sicherheitsmanagementsystem und den Sicherheitsbericht.

Direkte Folge des zweiten Eisenbahnpaketes waren auf österreichischer Ebene ferner (eben neben einer Novellierung des EisbG) das **Unfalluntersuchungsgesetz**, mit dem die (Unfall)Untersuchungsstelle des Bundes (seit 2012 bezeichnet als Sicherheitsuntersuchungsstelle des Bundes – Schiene) geschaffen wurde⁴⁵ und die **Meldeverordnung Eisenbahn**.⁴⁶

⁴⁴ Aktueller Diskussionsbeitrag: railchat Nummer 3 März 2013, 8ff: Dem vierten Eisenbahnpaket müssen die Giftzähne gezogen werden!

⁴⁵ BGBl I Nr. 123/2005, geändert durch das BGBl I Nr. 2/2008 und umfassend novelliert durch die Änderung des Unfalluntersuchungsgesetzes, des Kraftfahrzeuggesetzes 1967, des Seilbahngesetzes 2003 sowie des Schifffahrtsgesetzes BGBl I Nr. 40/2012

⁴⁶ BGBl II Nr. 279/2006 – Regelung des Umfangs und der Form der Meldung von Unfällen und Störungen, die beim Betrieb einer Eisenbahn auftreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie; für die Meldung von Vorfällen auf Anschlussbahnen gibt es verminderte Meldungsanforderungen

2.1 Das erste Eisenbahnpaket – Regulation und Mobilität

Seit Erlassung des ersten Eisenbahnpaketes im Jahr 2001 sind die EBU gehalten, Schieneninfrastrukturleistungen konsequent von Verkehrsleistungen unternehmensmäßig zu trennen.

Ausnahmen sind im erstem Eisenbahnpaket (Umsetzung in Österreich: §§1c, 55 Abs 2, 62 Abs 3 EisbG) geschaffen worden für solche (idR kleinere) EBU, die diese Trennung aus ökonomischen oder sonstigen Gründen nicht durchführen können oder wollen. Diese EBU sind die integrierten Eisenbahnunternehmen. Ein integriertes EBU darf aber aus Wettbewerbs- und Sachlichkeitsgründen die Zuweisung von Zugtrassen nicht selbst wahrnehmen, sondern muss diese an eine rechtliche, organisatorische und in ihren Entscheidungen von EVU unabhängige Zuweisungsstelle übertragen. Es hat außerdem im Rechnungswesen die Funktion EIU gesondert von anderen Unternehmensbereichen auszuweisen.

Schon seit dem ersten Eisenbahnpaket⁴⁷ ist die EU bestrebt, sämtliche Leistungen der EIU und EVU von zuverlässigen (auch in Hinblick auf finanzielle Zuverlässigkeit) sowie fachlich geeigneten EBU durchführen zu lassen, um Kunden und Dritte zu schützen und sämtliche Verkehrsleistungen unter Wahrung eines hohen Sicherheitsstandards zu erbringen.⁴⁸

Mit der RL 2012/34/EU vom 14.12.2012 erfolgte die Neufassung des ersten Eisenbahnpaketes, um die Transparenz der Bedingungen des Zuganges zum Eisenbahnmarkt zu verbessern, dies insbesondere mit getrennter Rechnungsführung nun auch zwischen Güter- und Personenverkehr zur Verhinderung einer Quersubventionierung, detaillierterer Schienennetz-Nutzungsbedingungen und präziserer Zugangsrechte zu Serviceeinrichtungen.⁴⁹

2.2 Das zweite Eisenbahnpaket – Sicherheit und Interoperabilität

Das zweite Eisenbahnpaket⁵⁰ des Jahres 2002 hatte die Absicht, den Schienenverkehr wiederzubeleben durch Verbesserung der **Sicherheit** inklusive der Implementierung eines

⁴⁷ Das **erste** Eisenbahnpaket besteht aus der:

RL 2001/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2001 über die Änderung der RL 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung von Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (Gegenstand: Entwicklung der EBU),
RL 2001/13/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.02.2001 zur Änderung der RL 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen (Gegenstand: Zulassung von EBU),
RL 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.02.2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahnen, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (Gegenstand: unabhängige Trassenvergabe).

⁴⁸ Siehe RL 2001/12/EG - Erwägungen

⁴⁹ Einen guten Überblick zum Recast des ersten Eisenbahnpaketes gibt der Jahresbericht 2012 der Schienencontrol GmbH, 8, <http://www.schienencontrol.gv.at>

⁵⁰ Das **zweite** Eisenbahnpaket besteht aus der:

RL 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an

Sicherheitsmanagementsystems einerseits und andererseits durch die Interoperabilität des Schienenverkehrs sowie des Marktzuganges im Bereich des Schienengüterverkehrs.

Interoperabilität im Schienenverkehr bedeutet, dass Schienenfahrzeuge möglichst durchgängig und mit einer gewissen Sicherheit zwischen verschiedenen Schienennetzen verkehren können, insbesondere zwischen den Eisenbahnnetzen verschiedener Staaten.⁵¹

In Hinblick auf die Sicherheit und die Unfallprävention im Eisenbahnwesen inklusive der dafür als Basis notwendigen Analyse der Unfälle stellt das **zweite Eisenbahnpaket die bisher wesentlichste EU-Maßnahme zur Eindämmung von Eisenbahnunfällen** dar; dies mit seiner Richtlinie 2004/49/EG (**Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit**, auch Eisenbahnsicherheits-Richtlinie) und seiner Verordnung (EG) Nr. 881/2004 zur Errichtung einer europäischen Eisenbahnagentur (European Railway Agency).

Die **European Railway Agency (ERA)**⁵² mit Sitz in Valenciennes und Lille (Frankreich) nahm ihre Tätigkeit im Jahr 2006 auf, also im Jahr des Inkrafttretens des VbVG.

Die ERA hat zur Aufgabe, die Integration der europäischen Eisenbahnsysteme zu fördern, indem die Sicherheit von Zügen verbessert und eine nahtlose, direkte Grenzüberquerung gewährleistet wird.

Die ERA arbeitet in Zusammenarbeit mit dem Eisenbahnsektor, nationalen Behörden, den EU-Institutionen und anderen Einrichtungen technische Normen sowie Sicherheitsmaßnahmen und -ziele aus, erstattet über die Eisenbahnsicherheit in der EU Bericht und wirkt maßgeblich an der Schaffung einheitlicher europäischer Signalisierungsstandards mit.⁵³

Die Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit veranlasste die nationalen Gesetzgeber dazu ua eine nationale (Eisenbahn)Sicherheitsbehörde (National Safety Authority) und eine nationale Sicherheitsuntersuchungsstelle (National Investigation Body) zu schaffen sowie in den nationalen Gesetzen Sicherheitsmanagementsysteme, Sicherheitsbescheinigungs- und –genehmigungs-prozeduren zu installieren.

Eisenbahnunternehmen (Gegenstand: Eisenbahnsicherheit = Eisenbahnsicherheits-RL),
 RL 2004/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 zur Änderung der RL 96/48/EG des Rates über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems (Gegenstand: technische Spezifikation der Interoperabilität = InteroperabilitätsRL),
 RL 2004/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 zur Änderung der RL 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (Gegenstand: Öffnung des europäischen Güterverkehrs = GüterverkehrsRL) und
 Verordnung (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 zur Errichtung einer europäischen Eisenbahnagentur (= ERA-VO)

⁵¹ Siehe *Wikipedia*, Interoperabilität im Schienenverkehr

⁵² Eine der ca. 30 dezentralen Einrichtungen (EU)-öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die unabhängig von den Organen der EU sind

⁵³ Siehe Homepage der ERA http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/era/index_de.htm

Die **Eisenbahnsicherheitsbehörde** ist ua zuständig für die Genehmigung von Inbetriebnahmen und Sicherheitsbescheinigungen bzw. -genehmigungen und deren Überwachung.⁵⁴ Die Sicherheitsbehörde hat jedes Jahr einen Jahresbericht zu erstatten, insbesondere über die Entwicklung der Eisenbahnsicherheit und wichtige Änderungen von Gesetzen und Vorschriften im Bereich der Eisenbahnsicherheit (Art. 18 RL 2004/49/EG, wortwörtlich umgesetzt in § 13a EisbG). In Österreich ist diese nationale Sicherheitsbehörde eingegliedert im BMVIT, Sektion IV Verkehr, Abteilung Sch 5.

Die der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit entsprechende nationale Untersuchungsstelle ist die **Sicherheitsuntersuchungsstelle des Bundes – Schiene** (bis 15.05.2012 bezeichnet als Unfalluntersuchungsstelle des Bundes – Fachbereich Schiene).

Die SUB-Schiene ist Teil der Bundesanstalt für Verkehr und betreibt Unfallforschung und Unfallprävention im Schienenbereich. Gemäß der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit hat die SUB-Schiene schwere Unfälle zu untersuchen und sie hat auch das Recht (Kann-Bestimmung), Vorfälle/Störungen zu untersuchen, die unter leicht veränderten Bedingungen zu schweren Unfällen hätten führen können (siehe Art. 19ff RL 2004/49/EG).

Gemäß der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit sind Schuld- oder Haftungsfragen auf keinen Fall Gegenstand der Untersuchung und die von einer Untersuchungsstelle ausgesprochene Sicherheitsempfehlung begründet keinesfalls eine Vermutung der Schuld oder Haftung für den Unfall oder einer Störung (Art. 19 Abs 4 und 25 Abs 1 RL 2004/49/EG).

Die Sicherheitsuntersuchung soll unabhängig von der gerichtlichen Untersuchung geführt werden, wobei der Untersuchungsstelle Zugang zu Beweismaterial und Zeugen gewährt werden sollte. Die Untersuchung soll von den Akteuren des Eisenbahnsektors unabhängig sein. Jeglicher Interessenskonflikt ist zu vermeiden (Erwägungen (24) RL 2004/49/EG).

Gemäß der von der European Railway Agency (ERA) geschaffenen Implementation Guidance for CSIs (Common Safety Indicators = Gemeinsame Sicherheitsindikatoren iS des Anhanges I der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)⁵⁵ haben die National Investigation Bodies schwere Unfälle zu untersuchen (entsprechend der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit) und zwar innerhalb von zwölf Monaten nach Unfalltag.⁵⁶

⁵⁴ Exakte Aufgaben siehe Art. 16 RL 2004/49/EG

⁵⁵ ERA/GUI/12-2011 (Implementation Guidance for CSIs, Annex One of Directive 2004/49/EC as amended by Directive 2009/149/EC)

⁵⁶ „Einigermäßen“ umgesetzt in § 15 Abs 3 UUG: „Der endgültige Untersuchungsbericht ist von der Sicherheitsuntersuchungsstelle des Bundes zu veröffentlichen; dies so rasch wie möglich und möglichst nicht später als zwölf Monate nach dem Vorfall. Kann der endgültige Untersuchungsbericht nicht innerhalb von zwölf Monaten veröffentlicht werden, so ist jeweils jährlich ein Zwischenbericht zu erstellen und zu veröffentlichen.“

Als schweren Unfall („**serious accident**“) versteht die Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit Zugkollisionen oder Zugentgleisungen mit mindestens **einem Todesopfer oder mindestens fünf Schwerverletzten** oder mit **beträchtlichem Schaden** für die Fahrzeuge, Infrastruktur oder Umwelt sowie sonstige vergleichbare Unfälle mit offensichtlichen Auswirkungen auf die Regelung der Eisenbahnsicherheit oder das Sicherheitsmanagement. **Beträchtlicher Schaden** bedeutet, dass die Untersuchungsstelle die Kosten unmittelbar auf insgesamt **EUR 2.000.000,00** veranschlagt (Art. 3 lit I RL 2004/49/EG).

Die National Safety Authorities haben demgegenüber aber über alle „**significant accidents** = signifikante Unfälle“ eines Jahres zu berichten.⁵⁷

„Gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur („Agenturverordnung“) (2) hat die Agentur den Auftrag, ein Netz mit den nationalen Sicherheitsbehörden und den nationalen Untersuchungsbehörden einzurichten, um den Inhalt der in Anhang I der Richtlinie 2004/49/EG aufgelisteten gemeinsamen Sicherheitsindikatoren festzulegen. In Erfüllung dieses Auftrags legte die Agentur am 29. September 2008 ihre „Empfehlung zur Überarbeitung von Anhang I der Richtlinie 2004/49/EG: gemeinsame Definitionen für die CSI und Methoden für die Berechnung der wirtschaftlichen Auswirkungen von Unfällen“ (ERA/REC/SAF/02-2008) vor“⁵⁸ (= Implementation Guidance for CSIs).

Ein „**significant accident**“ wird in der Implementation Guidance for CSIs als Eisenbahnunfall mit zumindest einem zum Unfallszeitpunkt in Bewegung befindlichen Eisenbahnfahrzeug und dem Ergebnis zumindest **einer getöteten oder einer schwer verletzten Person oder einem Schaden** im Ausmaß von zumindest **EUR 150.000,00** definiert.

Die RL 2009/149/EG⁵⁹ änderte daher u.a. auch Anhang I der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit RL 2004/49/EG ab, als gemäß den Gemeinsamen Sicherheitsindikatoren ab nun die Eisenbahnsicherheitsbehörde in den Jahresberichten nicht mehr über jeden Unfall sondern nur mehr über jeden „signifikanten Unfall (= „significant accident“)“ Aufschluss zu geben hat.

In Kapitel 8.2 wird dargestellt, dass die Jahresberichte diesem Erfordernis nicht nachkommen.

2.3 Das dritte Eisenbahnpaket – Marktöffnung I

Das dritte Eisenbahnpaket, verabschiedet vom Europäischen Parlament im Jahr 2007,⁶⁰ sieht unter anderem die vollständige Marktöffnung im grenzüberschreitenden Güterverkehr, die Öffnung des

⁵⁷ Dies ergibt sich aus Art. 18 lit a und Anhang I RL 2004/49/EG idF RL 2009/149/EG

⁵⁸ So der exakte Wortlaut in den Erwägungen (4) der RL 2009/149/EG

⁵⁹ Wortlaut: Richtlinie in Bezug auf gemeinsame Sicherheitsindikatoren und **gemeinsame Methoden für die Unfalluntersuchung.**

⁶⁰ Das **dritte** Eisenbahnpaket besteht aus der:
RL 2007/58/EG (Gegenstand: Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs = PersonenverkehrsRL),

grenzüberschreitenden, internationalen Schienenpersonenverkehrs, Verbesserungen im Bereich der Fahrgastrechte und Mindestanforderungen an die Qualifikation von Triebfahrzeugführern („**Europäischer Triebfahrzeugführerschein**“) vor und ist in Bezug auf Eisenbahnunfälle und Sicherheit von keiner bzw (in Hinblick auf die Triebfahrzeugführer-Zertifizierung) geringer Relevanz.

2.4 Das vierte Eisenbahnpaket – Marktöffnung II und Genehmigungsvereinfachungen

Das derzeit in Diskussion stehende vierte Eisenbahnpaket, welches drei Richtlinien und drei Verordnungen vorsieht, dient der endgültigen Liberalisierung des gesamten Schienen-Personenverkehrs (gerade auch in Form zumindest strikter Trennung der Geschäftsbereiche integrierter EBU), dem ungehinderten Zugang aller Anbieter zu den Netzen und der Erleichterung der Wartung (Sicherheitsrelevanz!), des Vertriebes, der Fahrgastinformationssysteme und der Güterumschlagterminals sowie der Zentralisierung von Genehmigungsverfahren und Sicherheitsbestimmungen (Sicherheitsrelevanz!).

RL 2007/59/EG (Gegenstand: Regelungen für Triebfahrzeugführer = Europäischer Triebfahrzeugführer-Schein RL),
VO (EG) 1370/2007 (Gegenstand: öffentlicher Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße = PersonenverkehrsdienstRL),
VO (EG) 1371/2007 (Gegenstand: Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr = FahrgastrechtsVO)