

Wolfram Bäumer

Eisenbahnbundesamt muß überzogene Forderungen an historischen Fahrzeugen zurücknehmen

Der Sieg des Rechtsstaates

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat mit Beschluß vom 23. 12. 1998 (Az. 1A 12503/98 OVG) den Antrag des Eisenbahnbundesamtes (EBA) auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes Neustadt/Weinstraße vom 17. 8. 1998 (Az. 9 K 9530/97 NW) abgelehnt, so daß dessen Entscheidung nunmehr rechtskräftig ist. Mit dem Urteil wurde ein Sieg des Rechtsstaates gegenüber eine Verwaltungsbehörde errungen, die sich primär um Beschäftigung für die vielen Beamten zu kümmern scheint. Denn nun hat das EBA (nicht zum ersten Mal übrigens) dank der Judikative in einem Ansinnen zurückstecken müssen, Eisenbahnbetreibern Anforderungen über die vom Verordnungsgeber ausdrücklich geforderten Sicherheitsstandards hinaus aufzuerlegen und damit unseren Rechtsstaat mit der Gewaltenteilung in Legislative und Exekutive auszuhöhlen.

In dem Rechtsstreit ging es um den Betrieb des historischen Reisezugwagens BDyG 533 im Dampfzugverkehr des „Kuckucksbähnle“ im Elmsteiner Tal. Die DB hatte diesen Wagen zusammen mit 2.000 Reisezugwagen derselben und 6.000 einer ähnlichen Bauart ab den fünfziger Jahren aus alten Länderbahnwagen neu aufgebaut und jahrzehntelang bis in die 80er Jahr im Reisezugverkehr eingesetzt. Mit den für bis zu 120 km/h zugelassenen Wagen wurden Abermillionen Fahrgäste befördert. Da die Wagen mit ihren Kunststoffsitzebezüge, einfachen Toiletten und Übersetzfenstern nicht mehr den Vorstellungen für einen modernen Schienenpersonennahverkehr entsprechen, wurden sie von der DB durch moderne Reisezugwagen und – leider sehr häufig – Linienbusse ersetzt.

Den für alle Eisenbahnen in Deutschland verbindlichen Gesetzen und Rechtsverordnungen entsprechen die Wagen dagegen noch heute; und irgendwelche Unfälle sind nicht bekanntgeworden, die sich auf die Bauart der Wagen zurückführen ließen. Dennoch glaubte das EBA einen Verstoß im Fehlen der Türblockierung gegen geltendes Recht zu erkennen und forderte von der DGEG deren Nachrüstung. Die DGEG hat mit ihrer Klage gegen das EBA gewissermaßen einen Musterprozeß geführt, dessen Ausgang richtungsweisend für alle Eisenbahnbetreiber und im besonderen Fall für alle Museumsbahnen ist.

Der Rechtsfall

Die „Kuckucksbähnle Bahnbetriebs GmbH“ ist eine Nichtbundeseigene Eisenbahn im Bundesland Rheinland-Pfalz. Oberste Aufsichtsbehörde (OAB) ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau dieses Bundeslandes. Im allgemeinen in unserem föderalen Bundesstaat eher

unüblich, bei der Landeseisenbahnaufsicht allerdings fast überall praktiziert, beauftragt die Landesbehörde OAB die Bundesbehörde EBA mit der Durchführung der Aufsichtstätigkeit. Das EBA läßt demnach bestimmte Beamte mit der Bezeichnung „Landesbevollmächtigter für Bahnaufsicht“ (LfB) auf Rechnung und Weisung der OAB tätig werden. In der Verantwortlichkeit als LfB muß das EBA die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen darauf überwachen, ob die geltenden Bestimmungen eingehalten werden, in diesem Falle, ob der Wagen BDyG 533 noch den geltenden Bau- und Betriebsverordnungen entspricht. Das EBA verneinte dies und legte dem Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) mit rechtsmittelfähigem Bescheid vom November 1997 die Nachrüstung einer Türblockierung auf.

Daraufhin verklagte das EVU die OAB vor dem Verwaltungsgericht Neustadt/Wstr. mit dem Ziel, die Nachrüstungs-Auflage aufheben zu lassen. Das Gericht mußte deshalb prüfen, inwieweit der 1959 von der DB neu aufgebaute Wagen tatsächlich der im Zusammenhang mit der ICE-Einführung 1991 novellierten Eisenbahn-Bau- und -Betriebsordnung (EBO) in ihrer heutigen Fassung entspricht. Es kam zu dem Schluß, daß diese keine technische Forderung an die Wagenbauart stellt, der der historische Wagen nicht entspricht, und verurteilte das EBA zur Aufhebung der Auflage. Doch da das EBA die Schlußfolgerung des Verwaltungsgerichtes nicht akzeptierte, wollte es beim Oberverwaltungsgericht in Berufung gehen. Erst nach dem Ablehnen durch die übergeordnete Instanz war das EBA bereit, sich den Urteilen der Richter zu beugen und zog seine Nachrüstungsauflage zurück.

Die EBO wird vom Bundesverkehrsminister in Abstimmung mit den Landesverkehrsministern erlassen bzw. überarbeitet und hat für den Eisenbahnverkehr und den Bau von Eisenbahnfahrzeugen und -anlagen dieselbe Verbindlichkeit wie die Straßenverkehrsordnung (StVO) und Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) für den Straßenverkehr und den Bau von Autos.

Die EBO schreibt in § 28 (2) die Ausrüstung an Reisezugwagen vor:

„Einsteigetüren der Reisezugwagen müssen sicher wirkende Verschlusseinrichtungen erhalten. Nach außen aufschlagende Einsteigetüren in den Seitenwänden der Reisezugwagen müssen Verschlusseinrichtungen haben, bei denen durch Zuschlagen der Tür ein doppelter Verschluß selbsttätig herbeigeführt wird. ...

Bei neu zu bauenden Reisezugwagen müssen die Verschlusseinrichtungen darüber hinaus so beschaffen sein, daß die Türen ... während der Fahrt von innen nicht geöffnet werden können; Reisezugwagen, die nach dem 1. Januar 1970 erstmalig in Betrieb genommen wurden, sind mit solchen Verschlusseinrichtungen bei der nächsten Untersuchung auszurüsten.“

Der Absatz stellt zwei zu unterscheidende Forderungen zur Türsicherung während der Fahrt auf:

1. Einen doppelten Verschluß als Vorsorge gegen versehentliches Öffnen
2. Eine Blockierung der Türen neuerer Wagen (ausdrücklich ab Baujahr 1970) zur Verriegelung gegen beabsichtigtes aber unzulässiges Öffnen.

In der amtlichen Begründung von 1991 heißt es:

„Die Vorschriften ... wurden übernommen, ... um Stürze von Reisenden aus Zügen zu vermeiden. Danach müssen die Einsteigetüren während der Fahrt verriegelt sein ... Der zweite Halbsatz regelt die Nachrüstpflicht für Reisezugwagen, die nach dem 1. Januar 1970 erstmalig in Betrieb genommen worden sind. Bei diesen Fahrzeugen ist der Aufwand für die Anpassung an der Türkonstruktion aufgrund der Restnutzungsdauer wirtschaftlich zumutbar.“

Der Kommentar zur EBO [Thoma, Pätzold, Wittenberg, Darmstadt 1994] beschreibt noch weiter den Sinn der Vorschrift und die Intention des Verordnungsgebers:

„Seit 1991 wird bei neu zu bauenden Reisezugwagen gefordert, daß die Türen ... während der Fahrt von innen nicht geöffnet werden können. Dadurch soll der großen Zahl von Stürzen aus Reisezugwagen entgegengewirkt werden. Für den Bereich der DB waren im Jahresdurchschnitt (1981 – 1985) jährlich rund 200 Stürze von Reisenden aus fahrenden Zügen zu verzeichnen ... Bei den Stürzen mit tödlichem Ausgang wurde ... als Ursachenschwerpunkt Unvorsichtigkeit der Reisenden ermittelt. ...

Die Regelung berücksichtigt die Zumutbarkeit der Maßnahme zur Verbesserung der Sicherheit. Daraus ergibt sich, daß die als erforderlich erkannte Sicherheitsmaßnahme bei neuen Fahrzeugen zumutbar ist, dagegen bei vorhandenen Wagen unzumutbar sein kann. Der Verordnungsgeber hat deshalb ... bei älteren Fahrzeugen aus wirtschaftlichen Gründen ... darauf verzichtet. Damit besteht z. B. für historische Fahrzeuge keine Nachrüstungsspflicht. Sie wäre wahrscheinlich unverhältnismäßig teuer und möglicherweise unter dem Gesichtspunkt des Denkmalschutzes unerwünscht. Der Anspruch auf Originalität steht zwar im Widerspruch zum heutigen Sicherheitsstandard. Die Sicherheitslage ist aber mit der beim Regelverkehr nicht zu vergleichen, weil die Eisenbahnfreunde, die an einer Museumsbahnfahrt teilnehmen, sich problembewußter verhalten als Reisende des Regelverkehrs. Dies wird dadurch bestätigt, daß nennenswerte Unfälle durch Stürze aus dem fahrenden Zug bei diesen Fahrten nicht bekannt geworden sind. ...“

Es gehört schon ein großes Maß Kreativität dazu, um dieser im Vergleich zu anderen Gesetzestexten und Kommentaren erfreulich klaren Formulierung einen Interpretationsspielraum abzugewinnen. Der Verordnungsgeber hat in Anbetracht des historischen Wertes der Fahrzeuge, des Denkmalschutzes und der offenbar im Traditionsbetrieb kaum beste-

henden Gefahr durch Unvorsichtigkeit der Reisenden ausdrücklich das Fehlen von Türblockierungen bei alten Reisezugwagen zugelassen. Tatsächlich ist in mehr als drei Jahrzehnten Museumsbahnbetrieb weder ein Fahrgast, ob Eisenbahnfreund oder Otto-Normalbesucher, noch Museumsbahner aus einem fahrenden Zug gefallen. Mit einer Empfehlung der Kommentatoren an die Betreiber, ggf. die Reisenden besonders zu warnen, beenden sie die Ausführungen über derartige technische Sicherungen.

Der Verzicht auf Nachrüstung älterer Reisezugwagen mit besonderen technischen Einrichtungen ist keine Besonderheit der Eisenbahnen, sondern paßt in unsere Rechtslandschaft. Auch im Straßenverkehr werden immer mehr Sicherheits- und Umweltstandards vorgeschrieben, und doch sind die Betreiber von Oldtimern vor Nachrüstungen von Sicherheitsgurten oder Abgaskatalysatoren sicher.

Das EBA dagegen verstieg sich in dem Gerichtsverfahren in die Interpretation, daß der Verordnungsgeber ältere Reisezugwagen von der Nachrüstpflcht nur deshalb ausgenommen habe, weil deren Restnutzungsdauer begrenzt sei, daß mithin über kurz oder lang keine Reisezugwagen ohne Türblockierung mehr im Betrieb stünden. Da eine Museumsbahn jedoch ihre Fahrzeuge mit der Absicht einer langen Restnutzungsdauer, d. h. wie ein Neufahrzeug betreibe, müsse sie diese auch entsprechend dem jeweiligen Stand der Technik einsetzen und daraus resultierende Nachrüstungen sein zumutbar.

Wenn die EBO die Nachrüstung von Türblockierungen nicht derart explizit ausschließen würde, könnte sich das EBA auf EBO § 1 (4) stützen, in dem es heißt:

„Die Vorschriften für Neubauten gelten auch für umfassende Umbauten bestehender ... Fahrzeuge, sie sollen auch bei der Unterhaltung und Erneuerung berücksichtigt werden.“

Der Kommentar führt aus:

„Die Anpassung ... vorhandener Fahrzeuge an neue technische Vorschriften kann ... unverhältnismäßige Kosten verursachen ... Die Verordnung berücksichtigt diesen Gedanken und den Grundsatz der Bewahrung des Besitzstandes, indem sie ... Anpassungen zunächst nur für neue ... Fahrzeuge vorschreibt. ... Die Regelung ... erweitert die Anpassungspflicht allg. auf umfassende Umbauten. Grund dafür dürfte die Annahme sein, daß dann die Zusatzkosten der Anpassung nicht sehr über den Mehrkosten der technischen Weiterentwicklung bei neuen ... Fahrzeugen liegen und damit zumutbar sind.“

Die Verkehrssicherheit im Allgemeinen

Nach dem gewonnenen Prozeß sind nun mahrende Stimmen zu hören, auf keinen Fall freiwillig Sicherungssysteme wie Türblockiereinrichtungen einzubauen, um dem EBA keinen Anlaß zu bieten, derartiges als Stand der Technik anschließend von allen Betreibern zu fordern. Diese Mahnung mag emotional bestens nachvollziehbar sein – als Beitrag für die Sicherheit des Eisenbahnbetriebes ist sie allerdings von zweifelhafter Natur.

Der Sicherheit der Fahrgäste, Mitarbeiter, Anwohner und Straßenverkehrsteilnehmer an den Bahnübergängen gilt bei allen seriösen Eisenbahnen oberste Priorität, und das muß erst recht für die Museums- und Touristik-Eisenbahnen gelten. Im Gegensatz zu den von unserer Gesellschaft hingenommenen 7.772 Getöteten sowie den 497.638 Verletzten des Straßenverkehrs in 1998 (Bundesverkehrsminister Müntefering verhöhnt sogar das Leid der betroffenen halben Million Menschen durch technokratischen Verweis auf den Rückgang der Zahlen gegenüber dem Vorjahr mit: „Die guten Zahlen sind eine Ermutigung, ...“ und weist dem Unfallopfer im Krankenhaus die statistische Rolle in einer „guten Zahl“ zu [Verkehrsnachrichten, 3/99, S. 5]) wird an den Eisenbahnbetrieb eine viel strengere Meßlatte angelegt. Das ist auch gut so, und gerade Museums- und Touristikbahnen dürfen keinen einzigen Personenschaden in Kauf nehmen.

Die Sicherheit des Eisenbahnbetriebes wird allerdings vom Obersten Betriebsleiter (OBI) organisiert und verantwortet – nicht vom EBA. Die geltenden Gesetze und Rechtsverordnungen sind vom OBI und allen Eisenbahnbetriebsbediensteten natürlich vollumfänglich einzuhalten, nur in Einzelfällen kann die Aufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen. Da der Stand der Technik allerdings fortschreitet und das Verhalten der Menschen Zeitströmungen folgt, sieht sich ein Betriebsleiter häufig mit der Abwägung konfrontiert, inwieweit eine langlebige Technik, wenn auch zulässig, dem technischen Vermögen sowie den Erwartungen der Beteiligten noch gerecht zu werden vermag.

Eine moderne Eisenbahn sicher zu betreiben, erfordert Fachkenntnisse über den aktuellen Stand der Technik und der Vorschriften. Je älter jedoch die eingesetzte Technik ist, und erst recht, wenn bei Museums-Eisenbahnen der Erhalt alter Technik zum primären Ziel geworden ist, desto mehr Sachverstand über die geschichtliche Entwicklung von technischen Lösungen sowie den vormaligen Alternativen ist von Betriebsleitung und Aufsichtsbehörde gefordert, um zum Beispiel überholte Sicherungstechniken durch eine anspruchsvollere Betriebsweise so auszugleichen, daß der heutige hohe Sicherheitsstandard gegeben ist.

Technische Einrichtungen an Fahrzeugen und Anlagen sind ein ganz wichtiges Mittel für die Sicherheit des Eisenbahnbetriebes. Wie die bedauerlichen Eisenbahnunfälle der technisch vergleichsweise hochgerüsteten DB jedoch zeigen, muß künftig noch viel mehr darauf geachtet werden, daß die technischen Systeme gut zusammenpassen und richtig angewendet werden, daß die Eisenbahnbetriebsbediensteten ihre Aufgaben umfassend kennen und sich entsprechend ihrer jeweiligen Befähigungen auch tatsächlich einsetzen und daß alle anderen an der jeweiligen Verkehrsleistung beteiligte Eisenbahnen sowie die Aufsichtsbehörden sich für den jeweiligen Eisenbahnbetreiber immer vernunftorientiert, nachvollziehbar und berechenbar verhalten.

Die Rolle der Aufsichtsbehörde

Eine Aufsichtsbehörde, die ungerechtfertigte Forderungen aufstellt, mit Beamten, die von oben herab dozieren und keine Diskussion zulassen, schadet der Sicherheit des Eisenbahnbetriebes mehr als ihr zu nutzen. Die unhaltbare Forderung nach Türblockierungen in historischen Reisezugwagen sowie der mittlerweile auf Weisung des Bundesverkehrsministeriums zurückgenommene Bescheid an DB-Netz, ab dem 1. 1. 2000 auf Strecken mit einer Streckenhöchstgeschwindigkeit von mehr als 100 km/h nur noch Fahrzeuge mit Indusi fahren lassen zu dürfen, sind Beispiele dafür. Denn mit verlorenen Prozessen und vorschnell erteilten und dann wieder zurückgenommenen Bescheiden untergräbt sich das EBA selbst seine Autorität und läuft mittelbar Gefahr, den Eisenbahnbetrieb zu verunsichern. Es ist zu befürchten, daß im konkreten Fall der Aktionismus des EBA dazu führt, daß nun womöglich weniger Türblockierungen eingebaut werden, als dies ohne den Vertrauensverlust des EBA freiwillig erfolgt wäre.

Für jeden Betriebsleiter einer Museums-Eisenbahn ist es eine schlimme Vorstellung, bei der Konzeption der Sicherheit des Eisenbahnbetriebes künftig neben den technisch/betrieblichen und historischen Aspekten auch noch taktische Überlegungen einbeziehen zu müssen, um eine nur vordergründig denkende Aufsichtsbehörde EBA vor gutgemeinten Schnellentscheidungen zu bewahren.

Der Autor konnte im beruflichen Umfeld die Erfahrung sammeln, daß ein partnerschaftlicher und offener Umgang zwischen Betreiber und Aufsichtsbehörde, den z. B. die niedersächsische Landeseisenbahnaufsicht, die Technischen Aufsichtsbeamten der Berufsgenossenschaft Bahnen und einzelne Beamte des EBA und hier gerade einige als LfB tätige EBA-Beamte sehr wohl pflegen können und wollen, überaus wirkungsvoll und hilfreich ist. Niemand ist allwissend (kein OBI und auch das EBA nicht), deshalb müssen offene Fragen und ehrliche Antworten möglich sein.

Gerade im offenen und partnerschaftlichen Umgang miteinander kann das EBA noch manche Verbesserungschance erkennen und nutzen, um sich langfristig nicht nur hinter (vermeintlich verbindlichen) Vorschriften zu verstecken oder Schuld einzelnen Eisenbahnbetriebsbediensteten (Lokführern oder Fahrdienstleitern) zuzuweisen, sondern tatsächlich etwas Positives für die Sicherheit des Eisenbahnbetriebes in der gesamten Transportkette zu erreichen.



Restaurant Gesellschaftsräume

Familie Bornhoff
Am Museumsbahnhof
Heiligenberg (B6)
27305 Bruchhausen-Vilsen
Telefon (042 52) 26 80

Regionale und
internationale Küche
wechselnde Aktionen
Klubräume für
Tagungen und
Gesellschaften von
12 bis 350 Personen

Kegelbahnen,
Biergarten

Hausschlachtung
Partyservice

Unter gleicher Leitung
Restaurant Kartoffel
Am Bürgerpark 18
27305 Bruchhausen-Vilsen
Telefon (042 52) 23 96