

Dipl.-Ing. Kurt Fuchs, Köln

Zulassungsverfahren ohne Ende?

Probleme bei der Zulassung von Schienenfahrzeugen im Eisenbahnverkehr und Ansätze zu ihrer Lösung

Das Thema Zulassung von Schienenfahrzeugen hat im Jahr 2010 große Aufmerksamkeit in der Fachpresse und teilweise auch in der Tagespresse erfahren, nachdem zum Fahrplanwechsel im Dezember 2009 mehrere Verkehrsaufnahmen nach Ausschreibungen im SPNV nicht oder nur mit Schwierigkeiten erfolgen konnten, weil die entsprechenden neuen Fahrzeuge ihre Zulassung nicht rechtzeitig erhalten hatten. Dadurch stellt sich die Frage nach den rechtlichen Grundlagen der Zulassung von Schienenfahrzeugen und nach der Anwendung dieser Vorschriften in der Praxis.

Rechtsgrundlagen der Fahrzeugzulassung

Für die Zulassung von Schienenfahrzeugen im Eisenbahnverkehr gibt es heute zwei verschiedene Rechtsgrundlagen: Alle Fahrzeuge, die zumindest auf einem Teil der transeuropäischen Netze verkehren sollen, müssen über eine Inbetriebnahmegenehmigung nach den Vorschriften der §§ 5 bis 9 TEIV (Verordnung über die Interoperabilität des transeuropäischen Eisenbahnsystems) verfügen. Alle übrigen Fahrzeuge müssen nach § 32 Abs. 1 EBO (Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung) abgenommen werden.

Die Inbetriebnahmegenehmigung für Fahrzeuge ist in § 6 EIBV geregelt. Die techni-

schen Anforderungen an die Fahrzeuge sind in den entsprechenden TSI (Technische Spezifikationen Interoperabilität) festgelegt. § 7 TEIV sieht eine Bauartzulassung vor, die für alle technisch identischen Fahrzeuge einer Bauart gilt. In § 8 TEIV ist festgelegt, dass für Fahrzeuge mit einer Zulassung aus einem anderen EU-Land nur noch solche Nachweise verlangt werden können, die auf Besonderheiten des nationalen Schienennetzes beruhen. Im übrigen ist eine ausländische Zulassung anzuerkennen. § 9 TEIV schließlich sieht vor, dass eine erneute Zulassung auch nach einer umfangreichen Umrüstung eines Fahrzeugs erforderlich ist. In Anlage 3 D zur TEIV ist festgelegt, wann eine Umrüstung umfangreich ist. § 5 TEIV enthält eine abschließende Aufzählung, in welchen Fällen Ausnahmen von den in den TSI festgelegten Anforderungen zulässig sind.

Die TSI werden nach dem in den Artikeln 5 bis 9 der RL 2008/57/EG festgelegten Verfahren erarbeitet und geändert. In diesen Normen ist das Verfahren zur Bestimmung der Anforderungen an die Fahrzeuge, die dann in den TSI festgeschrieben werden sollen, im einzelnen geregelt, einschließlich der einzelnen Verfahrensschritte und der zu beteiligenden Interessensgruppen und Institutionen. Die TSI sind im Aufbau alle gleich. Sie enthalten unter Nr. 1 eine Einführung, unter Nr. 2 eine Definition des jeweiligen Teilsystems, für



DER AUTOR

Dipl.-Ing. Kurt Fuchs (43) ist seit 2001 selbständiger Rechtsanwalt in Köln. Er studierte zunächst Maschinenbau an der RWTH Aachen mit den Schwerpunkten Schienenfahrzeugtechnik und Fördertechnik und anschließend Jura an der Universität Munster. Neben dem juristischen Referendariat erstellte er unter anderem mehrere Marktstudien für eine Unternehmensberatung zu verschiedenen Aspekten des Schienenverkehrs.

das die TSI gilt, also zum Beispiel Güterwagen oder Hochgeschwindigkeitszüge, unter Nr. 3 die grundlegenden Anforderungen, zu denen insbesondere die Sicherheit zählt, und schließlich unter Nr. 4 die jeweiligen technischen Anforderungen, teilweise unter Bezugnahme auf technische Normen. Die Bezugnahmen auf Normen sind dabei statisch. Das heißt, sie beziehen sich jeweils auf die Fassung der Norm zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen TSI. Schließlich enthalten alle TSI unter Nr. 5 Regelungen für Interoperabilitätskomponenten, unter Nr. 6 Regelungen zur Konformitäts- und/oder Gebrauchstauglichkeitsbewertung, also für die Prüfung, ob ein Fahrzeug den Anforderungen der TSI entspricht, und schließlich unter Nr. 7 Regelungen zur Umsetzung der TSI.

In der EBO schreibt § 32 Abs. 1 vor, dass neue Fahrzeuge abgenommen werden müssen. Darüber hinaus enthalten die §§ 18 bis 28 EBO Anforderungen an die Schienenfahrzeuge, insbesondere bezüglich Fahrzeuggewicht, Räder und Radsätze, Fahrzeugbegrenzung, Bremsen, Zug- und Stoßeinrichtungen und Türen. Soweit die EBO keine genauen Anforderungen enthält, gelten nach § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO die anerkannten Regeln der Technik. Die von der EBO aufgestellten Anforderungen gelten auch im Zulassungsverfahren nach der TEIV, soweit die TSI keine abweichenden Anforderungen enthalten. Abweichungen von den anerkannten Regeln der Technik sind nach § 2 Abs. 2 EBO zulässig, wenn die gleiche Sicherheit wie bei Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik nachgewiesen wird.



Abb. 1: Die Zulassung der Baureihe 440 verzögerte sich um über ein Jahr wegen verschiedener erst im Laufe des Zulassungsverfahrens hinzugekommener Anforderungen.

Zulassungspraxis

In der Praxis der Zulassung von Schienenfahrzeugen gibt es verschiedene Probleme, insbesondere bezüglich der Festlegung der Anforderungen an die Schienenfahrzeuge im Zulassungsverfahren, die Festlegung des für die Zulassung maßgeblichen Stands der Anforderungen und die Gültigkeit und Reichweite einer Bauartzulassung.

Für die Erarbeitung und Inkraftsetzung der TSI und den darin enthaltenen Anforderungen an die Schienenfahrzeuge ist, wie oben dargestellt, in Art. 5 bis 9 der RL 2008/57/EG ein detailliertes Verfahren festgelegt. Die EBO enthält dagegen keine Regelung, wie eine anerkannte Regel der Technik entsteht oder festgelegt wird. Als anerkannte Regel der Technik gilt eine solche, die von der Wissenschaft und den Fachleuten in der Praxis als richtig anerkannt wird und sich in der praktischen Anwendung bewährt hat. Damit können die jeweils neuesten technischen Entwicklungen keine anerkannten Regeln der Technik darstellen. Zur Zeit legt letztlich das EBA die Anforderungen an die Fahrzeuge für die Zulassung fest. Es gibt zwar Arbeitsgruppen, an denen sowohl Vertreter der Fahrzeughersteller als auch der Eisenbahnverkehrsunternehmen und der Infrastrukturbetreiber beteiligt sind, aber diese dienen nur der Anhörung. Letztlich entscheidet das EBA selbst über die Festlegung der Anforderungen für die Fahrzeugzulassung.

Neben neuen Anforderungen aus Änderungen der TSI werden solche häufig als Folge von gefährlichen Ereignissen im Schienenverkehr eingeführt, wie zum Beispiel neue Anforderungen an Radsätze und Räder, Spaltüberbrückung und Einklemmschutz an Türen. Insgesamt ist die Einführung neuer Anforderungen und deren Zustandekommen aber wenig transparent. Eine höhere Transparenz in diesem Bereich würde allerdings dazu führen, dass sicherheitsrelevante Probleme mit einem bestimmten Fahrzeug, die zu einer Änderung der Anforderungen an die Fahrzeugzulassung führen sollen, allgemein bekannt würden, was derzeit anscheinend von der Fahrzeugindustrie nicht gewünscht wird. In der Luftfahrtbranche gibt es entsprechende Vorbehalte nicht, was an der langjährigen Praxis, alle sicherheitsrelevanten Aspekte der gesamten Branche zur Kenntnis zu bringen, um so insgesamt die Sicherheit im Luftverkehr zu verbessern, liegen dürfte. Dies könnte der Eisenbahnbranche als Vorbild dienen.

Hier kommt jedoch noch hinzu, dass für einige Aspekte verbindliche Anforderungen derzeit erst erarbeitet werden, so dass zur Zeit mit provisorischen Anforderungen gearbeitet wird. In diesem Zusammenhang wird von der Fahrzeugindustrie auch kritisiert, dass ausländische Zulassungen oder Prüfungen ausländischer Zulassungsstellen nur sehr eingeschränkt akzeptiert werden. Im Ergebnis wird

dies vom EBA bestätigt. Zwar hat das EBA einen umfangreichen Leitfaden sowie ausführliche Listen mit den Anforderungen für die Fahrzeugzulassung, aber einerseits sind diese Listen nach Angabe der Fahrzeugindustrie nicht vollständig – es gibt noch eine Reihe ungeschriebener Anforderungen – und andererseits bestätigt die Lektüre des Leitfadens, dass Zulassungen und Nachweise ausländischer Zulassungsstellen nur in Ausnahmefällen ohne weitere Nachweise anerkannt werden.

Ein weiterer Punkt in der Praxis der Fahrzeugzulassung ist der Zeitpunkt, der für die Anforderungen an die Zulassung eines Fahrzeugs relevant ist. Die bisherige Regelung sah vor, dass der Stand der Anforderungen zum Zeitpunkt der Erteilung der Zulassung maßgeblich ist. Dies war zwar in keiner Norm so festgelegt, wurde aber so gehandhabt. Diese Vorgehensweise konnte dazu führen, dass im Laufe des Zulassungsprozesses immer neue Anforderungen hinzukamen, die immer neue Änderungen am Fahrzeug erforderten, so dass es im Ergebnis nie zu einer Zulassung kam oder jedenfalls zu einem bestimmten Zeitpunkt weitere Änderungen am Fahrzeugkonzept nicht mehr wirtschaftlich sinnvoll waren.

Aus Rechtsgründen dürfen ohnehin nur sicherheitsrelevante Anforderungen an ein Schienenfahrzeug im Rahmen des Zulassungsprozesses gestellt werden, da alles andere ein unzulässiger Eingriff in das Recht auf freie Berufsausübung sowohl der Fahrzeugindustrie als auch der Eisenbahnverkehrsunternehmen wäre. Allerdings ist der Eisenbahnbetrieb an sich immer gefährlich, wodurch sich fast alle Anforderungen an die Schienenfahrzeuge im Rahmen des Zulassungsprozesses rechtfertigen lassen. Neue Anforderungen unmittelbar auf alle laufenden Zulassungsverfahren anzuwenden, ohne dass dieselben Anforderungen auch von bereits zugelassenen baugleichen Fahrzeugen erfüllt werden müssten, ist jedoch nach Meinung des Autors rechtswidrig. Wenn eine neue Anforderung tatsächlich sicherheitsrelevant sein sollte, wäre das EBA schon nach §§ 5, 4 AEG verpflichtet, die unverzügliche Nachrüstung aller betroffenen Fahrzeuge durchzusetzen. Ist dies jedoch zur Sicherheit des Eisenbahnbetriebs nicht erforderlich, ist auch die Anwendung der entsprechenden Anforderung in bereits laufenden Zulassungsverfahren jedenfalls unverhältnismäßig.

Ein weiterer rechtlich bisher ungeklärter Punkt ist das Verhältnis von Fahrzeugen und Infrastruktur. Die bisherige Praxis sieht so aus, dass das EBA die Infrastruktur als gegeben ansieht und damit davon ausgeht, dass die Fahrzeuge sich an die gegebene Infrastruktur anpassen müssen. Diese Praxis ist jedoch zumindest für Gleisschaltmittel, die nur in geringer Stückzahl verwendet werden, aber besondere Anforderungen an die Fahr-

zeuge verursachen, rechtlich nicht haltbar. Vielmehr wäre das EBA als allgemeine Eisenbahnaufsichtsbehörde in diesen Fällen verpflichtet, den Infrastrukturbetreiber zu verpflichten, die problematischen Gleisschaltmittel innerhalb angemessener Zeiträume durch weniger kritische zu ersetzen. Derzeit ist hier aber keine Änderung der Rechtspraxis zu erkennen. Das Eisenbahnrecht enthält hierzu keine Normen, die das Verhältnis zwischen Infrastruktur und Fahrzeugen im Hinblick auf die Kompatibilität festlegen würden.

Diskussionsbedarf gibt es auch bezüglich der in § 7 TEIV vorgesehenen Bauartzulassung. Hier wird von der Fahrzeugindustrie beklagt, dass der Begriff der Bauart vom EBA sehr eng ausgelegt wird und bereits geringfügige Änderungen am Fahrzeug dazu führen, dass das EBA von einer neuen Bauart ausgeht. Dem hält das EBA entgegen, dass nahezu alle modernen Schienenfahrzeuge technisch sehr „knapp“ ausgelegt sind, so dass schon bei vergleichsweise kleinen Änderungen am Fahrzeug neu überprüft werden muss, ob das Fahrzeug in Hinblick auf den sicheren Eisenbahnbetrieb noch den Anforderungen genügt. Hier müsste geprüft werden, ob zumindest teilweise Kriterien verbindlich festgelegt werden können, nach denen bestimmt werden kann, wann noch dieselbe Bauart vorliegt und wann in jedem Fall von einer neuen Bauart ausgegangen werden muss.

Die lange Dauer von Zulassungsverfahren sowie die schlechte Kalkulierbarkeit der Verfahrensdauer und des damit verbundenen Aufwands benachteiligen darüber hinaus ganz erheblich die Wettbewerber der Deutschen Bahn AG. Während die DB im Falle einer verzögerten Fahrzeugzulassung kurzfristig auf einen großen Bestand an Altfahrzeugen zurückgreifen kann, ist dies ihren Wettbewerbern nicht möglich, so dass diese im Fall einer Verzögerung bei der Zulassung ihrer Fahrzeuge entweder auf die Zusammenarbeit mit der DB angewiesen sind oder aber ihre Fahrgäste bis zur Zulassung ihrer Fahrzeuge mit Bussen transportieren müssen, was meist erhebliche Verluste bei den Fahrgastzahlen zur Folge hat. Eine solche Art der indirekten Diskriminierung durch die Aufsichtsbehörden ist rechtlich nicht vorgesehen, so dass hiergegen außer der Beschreitung des Rechtswegs keine Abhilfe möglich ist.

Handbuch Eisenbahnfahrzeuge

Inzwischen wurde das so genannte *Handbuch Eisenbahnfahrzeuge* vom Bundesverkehrsministerium vorgestellt, das den Anspruch erhebt, zu einer Verbesserung des Zulassungsverfahrens beizutragen. Die Lektüre des Dokuments nährt diese Hoffnung jedoch nicht. Zwar ist darin eine wichtige Verbesserung des Verfahrens genannt, nämlich



Abb. 2: Wegen Verzögerungen bei der Zulassung der Flirt-Triebzüge musste die Eurobahn zum Fahrplanwechsel im Dezember 2009 mehr als drei Monate lang improvisieren und auf überwiegend sehr alte Ersatzfahrzeuge zurückgreifen.

die grundsätzliche Festlegung der Anforderungen für die Zulassung eines bestimmten Fahrzeugs zu dem Zeitpunkt, in dem der Zulassungsantrag gestellt wird, aber die Option, dennoch auch nach Stellung des Zulassungsantrags weitere Anforderungen an die Zulassung eines Fahrzeugs zu stellen, soll dem Eisenbahn-Bundesamt weiter erhalten bleiben. Dies ist vom Grundsatz her auch nicht zu beanstanden, denn es gibt immer wieder Vorfälle, die es im Interesse der Sicherheit des Schienenverkehrs rechtfertigen, neue Anforderungen sofort auf alle Fahrzeuge, auch diejenigen, die bereits in Betrieb sind, anzuwenden.

So gab es zum Beispiel Anfang des Jahres 2011 zwei Vorfälle, bei denen S-Bahn-Triebwagen in Nordrhein-Westfalen Halt zeigende Signale überfahren haben, ohne dass im Fahrzeug eine Zwangsbremmung ausgelöst wurde oder auch nur ein Warnsignal im Führerstand angezeigt worden wäre. Daraufhin verfügte das Eisenbahn-Bundesamt eine Geschwindigkeitsbeschränkung für die betroffenen Fahrzeuge und ordnete außerdem an, dass diese bis zur Behebung des Problems nur mit zwei Lokführern im Führerstand eingesetzt werden dürfen. Darüber hinaus muss für alle neuen Fahrzeuge, welche dieselben Sicherheitseinrichtungen verwenden, sicher gestellt werden, dass diese dort einwandfrei funktionieren.

Das Handbuch enthält jedoch keinerlei Regeln dafür, wann das Eisenbahn-Bundesamt befugt sein soll, solche nachträglichen Anforderungen aufzustellen. Zwar ist nun ein so genannter *Lenkungskreis Fahrzeuge* eingerichtet, in dem alle Interessengruppen vertre-

ten sind und der auch schon an der Erstellung des Handbuchs mitgewirkt hat, aber letztlich hat der Lenkungskreis nur beratende Funktion. Das Entscheidungsrecht verbleibt jedoch nach wie vor uneingeschränkt beim Eisenbahn-Bundesamt. Schon auf der ersten Seite des Handbuchs wird klargestellt, dass dieses rein empfehlenden Charakter hat, mithin rechtlich völlig unverbindlich ist. Eine Verbesserung der Rechtslage kann so nicht erreicht werden.

Rechtsschutz

Rechtsschutz jedoch ist im Zusammenhang mit der Zulassung von Schienenfahrzeugen ein besonders kritisches Thema. Zunächst einmal erlässt das EBA vor Abschluss eines Zulassungsverfahrens in der Regel keinen rechtsmittelfähigen Bescheid, so dass ein Fahrzeughersteller oder ein Eisenbahnverkehrsunternehmen, das die Zulassung eines Fahrzeugs begehrt, zunächst auf einen abschließenden Bescheid des EBA in einem Zulassungsverfahren warten muss. Verlangt das EBA im Verfahren bestimmte Nachweise, die das Unternehmen, welches die Zulassung beantragt hat, nicht erbringen will oder kann, wird in der Regel gar kein Bescheid erlassen. Hiergegen wäre allerdings eine Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO möglich. Liegt ein rechtsmittelfähiger Bescheid des EBA vor, ist hiergegen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Das heißt, das betroffene Unternehmen kann hiergegen zunächst Widerspruch einlegen und, soweit dieser nicht erfolgreich ist, Klage vor den Verwaltungsgerichten erheben. Da es zu

Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Zulassung von Schienenfahrzeugen bisher faktisch kaum Gerichtsentscheidungen gibt, ist der Ausgang eines solchen Verfahrens mehr als ungewiss.

Bereits ein anderer Punkt dürfte sowohl Fahrzeughersteller als auch Eisenbahnverkehrsunternehmen aber in der Regel von der Beschreitung des Rechtswegs wegen Fragen der Fahrzeugzulassung abhalten: Die Verfahrensdauer. Schon das Widerspruchsverfahren kann bis zu einem Jahr dauern, ein verwaltungsgerichtliches Verfahren allein in der ersten Instanz mindestens zwei Jahre. Schon diese Zeiträume machen ein solches Verfahren für fast alle Unternehmen aus der Eisenbahnbranche wirtschaftlich uninteressant. Im Ergebnis bedeutet das, dass es faktisch keinen Rechtsschutz gegen Entscheidungen des EBA gibt.

Ein weiterer Punkt, der den Rechtsschutz erheblich erschwert, ist die Tatsache, dass fast alle Sachverständigen im Eisenbahnsektor mehr oder minder stark auf eine Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt angewiesen sind. Daher wäre es im Falle einer rechtlichen Auseinandersetzung bezüglich der Zulassung eines Schienenfahrzeugs schwierig bis unmöglich, einen wirklich neutralen Sachverständigen für die Beurteilung der streitgegenständlichen technischen Fragen zu finden. Eine Lösung dieses Problems erscheint schwierig, da es bisher praktisch keine gerichtlichen Auseinandersetzungen zu Fragen der Fahrzeugzulassung gibt, ein Sachverständiger davon allein also nicht leben könnte. Vergibt die Eisenbahnbranche verstärkt Aufträge an Sachverständige, ist das deren Neutralität im Hinblick auf eine gerichtliche Auseinandersetzung ebenfalls abträglich, da diese Sachverständigen dann sozusagen auf der anderen Seite stehen. Dieses Problem könnte jedoch deutlich entschärft werden, wenn für die Festlegung der Anforderungen an Schienenfahrzeuge für deren Zulassung ein transparentes Verfahren unter Beteiligung der verschiedenen Interessenverbände der Eisenbahnbranche etabliert würde. Dadurch würde auch die Rechtssicherheit für alle Beteiligten, insbesondere auch für die Mitarbeiter des Eisenbahn-Bundesamtes, erheblich verbessert.

Das Eisenbahnrecht ist ein vergleichsweise junges Rechtsgebiet, das noch zahlreiche Lücken aufweist. Dies gilt auch für das Recht der Zulassung von Schienenfahrzeugen. Es liegt allerdings an den Branchenverbänden des Eisenbahnsektors, das Interesse des Normgebers auf dieses Gebiet zu lenken, um eine Verbesserung der Rechtslage zu erreichen. Die Ereignisse Ende 2009 hätten hierfür einen geeigneten Anlass geboten. Entsprechende Bemühungen sind bisher allerdings nicht bekannt geworden. Dabei wären hier zahlreiche Verbesserungen möglich.