



## Durch öffentliche Bekanntmachung

Eisenbahn-Bundesamt, Postfach 20 05 65, 53135 Bonn

An alle

Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes und alle für die Beförderung gefährlicher Güter auf diesen Eisenbahnen verantwortlichen Unternehmen, die gefährliche Güter als Verantwortliche im Sinne des § 9 (5) GGBefG verpacken, versenden, befördern, entladen, empfangen oder auspacken einschließlich der Eisenbahnverkehrsunternehmen

Geschäftszeichen (bitte im Schriftverkehr immer angeben)

Pr.33-33lek/054-3312#001

**Bearbeitung:** Wilko Wilmsen  
**Telefon:** +49 (228) 9826-34130  
**Telefax:** +49 (228) 9826-934130  
**e-Mail:** WilmsenW@eba.bund.de  
ref33@eba.bund.de  
**Internet:** www.eisenbahn-bundesamt.de  
**Datum:** 22.01.2018

**VMS-Nummer**

**Betreff:** Kontrolle mittels Multikopter

**Bezug:** hier: Duldungsanordnung im Rahmen der Gefahrgutüberwachung

**Anlagen:** 0

## Allgemeinverfügung

1. Ich ordne an, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes und alle für die Beförderung gefährlicher Güter auf diesen Eisenbahnen verantwortlichen Unternehmen, die gefährliche Güter als Verantwortliche im Sinne des § 9 (5) GGBefG verpacken, versenden, befördern, entladen, empfangen oder auspacken einschließlich der Eisenbahnverkehrsunternehmen, im Bereich der Eisenbahnen des Bundes den Einsatz von Multikoptern zu Zwecken der behördlichen Gefahrgutüberwachung auf ihren Grundstücken und über ihren Gefahrgutobjekten zu dulden haben. Dies schließt die Befugnis des Eisenbahn-Bundesamtes ein, den Flug des Gerätes durch Videoaufnahmen zu dokumentieren und zu Beweis Zwecken Photographien mittels eines Multikopters anzufertigen und zu speichern. Personenbezogene Daten (Einzelangaben über natürliche Personen) dürfen hierbei nicht erhoben werden.
2. Flüge nach Ziffer 1 bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des Eisenbahninfrastrukturunternehmens, sie werden der für die örtliche Betriebsführung zuständigen Stelle des jeweiligen Eisenbahninfrastrukturunternehmens (zuständiger Fahrdienstleiter) jedoch vor Beginn angezeigt.

Hausanschrift:  
Heinemannstraße 6, 53175 Bonn  
Tel.-Nr. +49 (228) 9826-0  
Fax-Nr. +49 (228) 9826-199  
De-Mail: [poststelle@eba-bund.de](mailto:poststelle@eba-bund.de)

Überweisungen an Bundeskasse Trier  
Deutsche Bundesbank, Filiale Saarbrücken  
BLZ 590 000 00 Konto-Nr. 590 010 20  
IBAN DE 81 5900 0000 0059 0010 20 BIC: MARKDEF1590

3. Die Kosten des Verfahrens, für das Gebühren nicht erhoben werden, trägt das Eisenbahn-Bundesamt.

## **Begründung**

### **I.**

Um eine umfassende Gefahrgutkontrolle, insbesondere einschließlich Prüfung der auf dem Kesselwagen befindlichen Armaturen sicherzustellen, wird das EBA zukünftig die technischen Möglichkeiten eines unbemannten Multikopters als Hilfsmittel nutzen. Hierbei handelt es sich um ein ferngesteuertes, elektrisch angetriebenes unbemanntes Luftfahrssystem (landläufig „Drohne“), das mit einem fernablesbaren Video-/Kamerasystem ausgestattet ist und mit weiteren Messgeräten wie beispielsweise einem Gasdetektor versehen werden kann. Ein solcher Multikopter ermöglicht es, aus sicherer Entfernung von einem ungefährdeten Standplatz am Boden aus, eine visuelle Kontrolle der oberen Armaturen durchzuführen, ohne erheblich in den Eisenbahnbetrieb einzugreifen.

Etwa 17 % der auf der Schiene beförderten Güter sind Gefahrgut. Die Sicherheitsphilosophie beim Gefahrguttransport wird im Wesentlichen davon bestimmt, Risiken des Transports zu minimieren und zu beherrschen. Materielle Grundlage bildet die Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID), welche durch die Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt (GGVSEB) in deutsches Recht umgesetzt wird. Der Gesetzgeber schreibt daher die Überwachung der Beförderung gefährlicher Güter unterschiedslos vor. Durch einen kontinuierlichen, maßvollen Kontrolldruck der qualifizierten Gefahrgutkontrolleure des Eisenbahn-Bundesamtes leistet das Eisenbahn-Bundesamt einen wichtigen Beitrag zur Einhaltung des Gefahrguttransportrechtes und damit zur Sicherheit der Gefahrguttransporte in Deutschland und Europa. Eine qualitativ hochwertige Gefahrgutkontrolle schließt insbesondere die Kontrolle des ordnungsgemäßen und sicheren Verschlusses aller Armaturen ein. Dies kann sich selbstverständlich nicht nur auf die Kontrolle der untenliegenden Armaturen beschränken, sondern muss auch die Kontrolle der Armaturen auf dem Tankscheitel (z.B. Dome, Steigrohrstutzen) beinhalten. Gerade besonders gefährliche Stoffe dürfen nur oben befüllt und entleert werden. Derzeit ist jedoch eine Kontrolle gerade der obenliegenden Armaturen häufig nicht möglich, da Eisenbahnfahrzeuge auf elektrifizierten Gleisen in der Regel nicht bestiegen werden können, da das notwendige vorherige Erden der Oberleitung einen erheblichen und damit für anlasslose Stichprobenkontrollen meist unverhältnismäßigen Aufwand generieren würde. Zudem verzichten Neubaukesselwagen zunehmend auf eine wageneigene Leiter, so dass ein Besteigen zu Kontrollzwecken praktisch ausscheidet.

Durch Einsatz von Multikoptern ist es in Zukunft dem EBA möglich, alle Kesselwagen auch unter bestehender Oberleitung einer visuellen Scheitelkontrolle zu unterziehen. Dank eines qualitativ hochwertigen Objektivs können auch aus einer technisch automatisch gesicherten

Mindestflughöhe Ladegutreste und Ladegutaustritte erkannt und Objekte wie Domdeckel, Knebelschrauben, Blindflansche an Stützen, Ventile und andere Armaturen durch Heranzoomen überwacht werden.

Durch den Einsatz eines Multikopters über Gleisanlagen entstehende (Rest-)Risiken bewertet das Eisenbahn-Bundesamt im Ergebnis als tolerabel. In einer Gefährdungsanalyse wurden die für den Einsatz eines Multikopters bei der Gefahrgutkontrolle des Eisenbahn-Bundesamt denkbaren Ursachen für Schäden zusammengestellt, überprüft und im Hinblick auf Schadenswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß bewertet: Gefährdungen des Luftverkehrs, Gefährdungen des Eisenbahnverkehrs, Gefährdungen für Personen, Risiken für den Multikopter selbst und unsachgemäßer Einsatz des Multikopters. Diese Risiken wurden eingehend betrachtet und bei Beachtung bestimmter technischer und organisatorischer Vorkehrungen als vertretbar erachtet. Soweit diese Risiken technische Ursachen haben, wurden wirksame Gegenmaßnahmen benannt, so dass die verbleibenden Restrisiken akzeptabel sind. Der Multikopter ist jedoch kein System, das im strengen Sinne „fail safe“ wäre. Bei Ausfall eines Motors oder Ausfall der Energieversorgung stürzt er ab, so dass ein solches Ereignis durch engmaschige Überwachung des Geräts vor und während des Fluges zu vermeiden ist. Die eingesetzten Geräte verfügen über eine automatische Seiten- und Höhenstabilisierung und halten daher – mit regelungsbedingten Abweichungen von ca. einem Meter – ihre Position selbständig, solange der Bediener keine Steuerbefehle erteilt, so dass bei umsichtigem Vorgehen keine Abstürze zu erwarten sind. Für den Ausfall der Steuerung existiert eine automatische Notlandemöglichkeit. Letztlich liegt daher die Sicherheit des Multikopterbetriebes in der Verantwortung der mit Wartung und Bedienung betrauten Mitarbeiter. Hier stellt das EBA daher hohe Anforderungen an charakterliche Eignung, fachliche Befähigung und fliegerische Leistung: Der Multikopter darf nur von handverlesenen ausgebildeten, geprüften und ortkundigen Mitarbeitern betrieben werden, welche über ausreichende Erfahrungen für einen sicheren und ordnungsgemäßen Betrieb des Fluggerätes verfügen.

Selbstredend werden alle Rechtsvorschriften über das Verhalten im Luftraum mit einem Multikopter eingehalten. So dürfen Flüge mit dem Multikopter nur im Sichtbereich des Bedieners stattfinden. Menschen dürfen nicht überflogen werden. Eine maximale Flughöhe von 100 Metern über Grund darf keinesfalls überschritten und eine minimale Flughöhe von 30 Metern über Grund darf außer bei Start und Landung keinesfalls unterschritten werden.

Verbleibende Restrisiken liegen vor allem in einem Absturz des Multikopters auf Anlagen und Fahrzeuge, bei denen Sachschäden entstehen könnten. Personenschäden entstehen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht. Solche Sachschäden wären mit dem Anprall größerer Vögel vergleichbar und erscheinen daher tolerabel. Insbesondere würden Eisenbahnfahrzeuge einen Anprall ohne größere Schäden überstehen. Beispielsweise könnte bei Kontakt mit der Oberleitung ein Kurzschluss ausgelöst werden. Sachschäden für Dritte sind also unwahrscheinlich und in ihrem Ausmaß allenfalls gering. Wirtschaftlich steht das EBA für eventuelle Schäden ein: Das EBA hätte für eventuelle Schäden im Rahmen der luftrechtlichen Gefährdungshaftung aufzukommen.

Insbesondere einer Gleissperrung, mit der erhebliche Beeinträchtigungen des Eisenbahnbetriebes verbunden sein könnten, bedarf es aus Sicht des EBA während der Befliegung nicht, denn durch die hohe Mindestflughöhe werden Eisenbahnpersonale nicht irritiert. Aus einer Befliegung nicht gesperrter Gleise hervorgehende Risiken für den Multikopter selbst nimmt das Eisenbahn-Bundesamt aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in Kauf.

Allerdings ist an einer geeigneten, möglichst wenig störenden Fläche des Eisenbahninfrastrukturunternehmens ein Startplatz (5m x 5m) vorübergehend abzusperren. Das Gerät verfügt über eine Notfunktion, so dass es bei Verlust der Funkverbindung zur Steuerung selbsttätig eine voreingestellte Sicherheitshöhe aufsucht, genau den Startplatz anfliegt und dort automatisch punktgenau landet. Für die Dauer des Fluges darf sich hier niemand Unbefugtes aufhalten.

## II.

Die Entscheidung beruht auf §§ 8 Abs. 1 S. 1, 9 Abs. 2 S. 2 und 3 des Gefahrgutbeförderungsgesetzes (GGBefG).

Das Eisenbahn-Bundesamt ist die zuständige Behörde für die Durchführung der Gefahrgutkontrollen gemäß 1.8.1 RID (dt.:Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 3 GGVSEB (Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt) und § 5 GGBefG (Gefahrgutbeförderungsgesetz) im Bereich der Eisenbahn des Bundes.

Von einer Anhörung wurde gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG abgesehen, da der Kreis der Adressaten einerseits sehr groß und andererseits zwar nach allgemeinen Merkmalen bestimmt, dem Eisenbahn-Bundesamt aber konkret nicht bekannt ist.

Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 GGBefG kann das EBA als im Bereich der Eisenbahnen des Bundes zuständige Behörde im Einzelfall die Anordnungen treffen, die zur Verhütung künftiger Verstöße gegen das GGBefG erforderlich sind. Als Einzelfallanordnung gilt dabei gemäß § 35 Satz 2 VwVfG auch noch die Allgemeinverfügung, die sich wie hier an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet, nämlich den in § 9 Abs. 5 GGBefG umschriebenen Personenkreis der gefahrgutrechtlich verantwortlichen Unternehmen, örtlich beschränkt auf den Bereich der Eisenbahnen des Bundes. Die Anordnung ist erforderlich, um in der Zukunft § 9 Abs. 2 Satz 2 und 3 GGBefG für den neu auftretenden Spezialfall des Einsatzes eines Multikopters Geltung zu verschaffen. Nach § 9 Abs. 2 S. 2 GGBefG sind die Gefahrgutkontrolleure des Eisenbahn-Bundesamtes befugt, insbesondere Grundstücke, Betriebsanlagen und Fahrzeuge zu betreten und dort dürfen Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen. Dies schließt die Befugnis ein, zu Beweis Zwecken auch Bildaufnahmen zu fertigen. Wie aus Satz 6 der Norm schließen lässt – Pflichtige müssen Hilfsmittel stellen und Mithilfe leisten

– dürfen für diese Prüfungen und Besichtigungen auch Hilfsmittel eingesetzt werden. Ein solches und damit zulässiges Hilfsmittel ist auch ein Multikopter, nämlich ein Hilfsmittel bei der Besichtigung. Insbesondere bedeutet es keinen intensiveren Eingriff in eventuelle Grundrechte, wenn ein Beamter mit einer ferngesteuerten Kamera Fotos anfertigt im Vergleich dazu, dass er die Kamera unmittelbar manuell betätigt. Datenschutzbelange werden insoweit nicht berührt, da keine personenbezogenen Daten (Einzelangaben über natürliche Personen) erhoben werden, sondern ausschließlich sächliche Daten über Unternehmen. Gemäß § 9 Abs. 2 S. 3 GGBefG hat der Auskunftspflichtige, also gemäß Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 5 die als Adressaten genannten Verantwortlichen, die Maßnahmen zu dulden.

Adressat der Anordnung sind alle dort genannten verantwortlichen Unternehmen im Zuständigkeitsbereich des EBA. Auf sie alle kann sich zumindest theoretisch die Befliegung von Infrastruktur und Sendungen auswirken, etwa in dem Feststellungen getroffen werden, die sonst bei einer Kontrolle nicht erkannt worden wären, so dass deren Rechte möglicherweise tangiert sein könnten, so dass ein Bedürfnis besteht, die aus dem Gesetz erwachsene Duldungspflicht durch Verwaltungsakt zu konkretisieren und damit inzidenter auch klarzustellen.

Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Anordnung bestehen nicht, da in die Rechte der Adressaten allenfalls marginal eingegriffen wird und insbesondere denkbare Schäden entweder vermieden oder kompensiert werden.

Die Anordnung ist geeignet, wirksame Gefahrgutkontrollen des EBA zu ermöglichen oder zu erleichtern. Gemäß § 9 Abs. 1 und 2 GGBefG, §15 GGVSEB i.V.m. 1.8.1.1 RID obliegt es dem Eisenbahn-Bundesamt im Bereich der Eisenbahnen des Bundes, jederzeit an Ort und Stelle ohne besonderen Anlass stichprobenhaft zu prüfen, ob die Vorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter eingehalten worden sind. Im Rahmen dieser Gefahrgutkontrollen werden insbesondere die Armaturen eines Kesselwagens auf ordnungsgemäßen Verschluss und Abwesenheit von Leckagen geprüft, von welchen sich ein Teil im oberen Bereich des Wagens befindet. Der Einsatz eines Multicopters gewährleistet eine wirkungsvolle Kontrolle der Wagen durch das Eisenbahn-Bundesamt auch in schwer zugänglichen Bereichen, namentliche durch das Vorhandensein eines Fahrdrahts.

Die Anordnung ist auch erforderlich, um eventuelle Konfliktfälle und eskalierende Situationen von vornherein zu vermeiden, in denen sich örtliches Betriebspersonal oder sonstige Dritte über die Befugnisse des EBA nicht im Klaren sein könnte, so dass das EBA diese Befugnisse mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts und nötigenfalls unter Inanspruchnahme von Vollstreckungshilfe durch die Polizei durchzusetzen genötigt wäre. Mildere, gleich geeignete Mittel sind angesichts des dem EBA nicht vollständig bekannten Adressatenkreises nicht ersichtlich. Insbesondere genügt allein die vorherige Unterrichtung des Fahrdienstleiters nicht, da dieser in eine Überforderungssituation geraten könnte mit der Möglichkeit von unbedachten Handlungen.

Gründe die zu einer Unangemessenheit der Anordnung führen würden, sind nicht ersichtlich. Zweck ist die Durchführung effizienter Kontrollen in einem sensiblen und für die Allgemeinheit durchaus Risiken bergenden Transportgeschehen. Dem stehen allenfalls geringe Erschwernisse

für die beteiligten Unternehmen gegenüber, die aber durchaus in dem Rahmen der bisherigen Kontrollpraxis bleiben.

Bei meiner Entscheidung habe ich mich zudem von folgenden ergänzenden Überlegungen leiten lassen.

Der Verordnungsgeber hat jüngst die LuftVO (Luftverkehrs-Ordnung) modifiziert und damit den Betrieb von beispielsweise Multikoptern für Behörden erleichtert. Gemäß § 21a Abs. 2 Nr.1 LuftVO bedürfen die Bediensteten des Eisenbahn-Bundesamt keiner Erlaubnis zum Betrieb von unbemannten Flugmodellen sowie keines Kenntnissnachweises nach § 21a Abs. 4 LuftVO, soweit dieses in der Erfüllung ihrer Aufgaben stattfindet. Auch werden Behörden in Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausdrücklich von den Betriebsverboten des § 21b Abs. 1 LuftVO beispielsweise über Bahnanlagen freigestellt. Damit wird zugleich signalisiert, dass der Einsatz solcher Geräte zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben gefördert werden soll.

Hinsichtlich verbleibender Restrisiken haftet das Eisenbahn-Bundesamt im Rahmen der Schadenersatzpflicht als Halter des Luftfahrzeugs gem. § 33 i.V.m. § 37 LuftVG(Luftverkehrsgesetz) für Personen- oder Sachschäden, welche durch Betrieb dieses entstanden sind, auch ohne Verschulden bis 750.000 Rechnungseinheiten (ca. 923.000 €). Damit dürfte alle denkbaren Schäden zumindest wirtschaftlich ausgeglichen werden.

Schließlich soll eine Unterrichtung des Fahrdienstleiters zusätzlich erfolgen, der dann die Möglichkeit hat, mit den Kontrolleuren eventuelle Bedenken und Besonderheiten zu erörtern, so dass auch insofern Kommunikationsdefizite vermieden werden. Der Fahrdienstleiter ist wiederum Ansprechstelle für alle anderen Beteiligten im Eisenbahnwesen: Eventuelle Rückfragen würden also bei diesem auflaufen und dann beantwortet werden können.

Gebühren für diese Allgemeinverfügung werden nicht erhoben. Zwar erhebt das Eisenbahn-Bundesamt für seine Amtshandlungen grundsätzlich Kosten (Gebühren und Auslagen) nach § 3 Abs. 4 Satz 1 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) i.V.m. der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (BEGebV). Voraussetzung einer Gebührenerhebung ist jedoch stets die individuelle Zurechenbarkeit der konkreten öffentlichen Leistung gemäß § 6 Abs. 1 Bundesgebührengesetz (BGebG). Angesichts des zwar nach allgemeinen Merkmalen bestimmten, dem Eisenbahn-Bundesamt aber nicht konkret bekannten Adressatenkreises dieser Verfügung fehlt es hier an einem hinreichend spezifischen Zurechnungszusammenhang.

## Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch eingelegt werden. Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift beim

Eisenbahn-Bundesamt  
Heinemannstraße 6  
53175 Bonn

einzu legen. Der Widerspruch kann auch auf elektronischem Weg durch De-Mail in der Sendevariante mit bestätigter sicherer Anmeldung nach dem De-Mail-Gesetz erhoben werden. Die De-Mail-Adresse lautet: [poststelle@eba-bund.de-mail.de](mailto:poststelle@eba-bund.de-mail.de).

Mit freundlichen Grüßen

Hörster

Aushang erfolgt am: 23.01.2018

Gilt als bekannt gegeben am: 06.02.2018

Beendigung des Aushanges am: 07.02.2018

Ablauf der Widerspruchsfrist am: 06.03.2018