

„Lichtgitterurteil“ des Verwaltungsgerichts Köln vom 12.3.2010

Aktenzeichen 18 K 409/08

(Unter demselben Datum ist ein Parallelurteil in der Sache 18 K 5079/08 ergangen. Betroffen waren jeweils unterschiedliche Baureihen.)

Das EBA hatte für bestimmte Baureihen des Schienenpersonennahverkehrs eine Nachrüstung der Türen mit engmaschigen Lichtgittern angeordnet. Bis zum Umbau der Fahrzeuge verpflichtete das EBA die Adressatin zur Außerbetriebnahme des TAV und ersatzweisen Sichtprüfung durch Zugpersonal.

Zweck des Bescheides war der Schutz der Fahrgäste davor, von schließenden Türen eingeklemmt, umgestoßen oder sonst verletzt zu werden, oder unter unglücklichen Umständen sogar von dem an-fahrenden Fahrzeug mitgeschleift zu werden oder in den Spalt zwischen Bahnsteigkante und Fahrzeug zu stürzen.

Hiergegen hatte die Adressatin Klage beim Verwaltungsgericht Köln erhoben. Das VG wies die Klage ab und bestätigte die Rechtmäßigkeit der Verfügung der Eisenbahnaufsichtsbehörde.

Das im folgenden auszugsweise wiedergegebene rechtskräftige Urteil bestätigt die Auffassung des EBA in wichtigen Bereichen des Eisenbahnaufsichtsrechts, z. B. zum gesetzlich normierten Konzept der dynamischen Betreiberpflicht (§ 4 Abs. 1 AEG) und zum Begriff der anerkannten Regeln der Technik (§ 2 EBO).

Zum Sicherheitsmaßstab des § 4 Abs. 1 AEG und des § 28 Abs. 4 EBO

„Da in jedem Bereich des menschlichen Lebens absolute Sicherheit vor jeglicher Gefahr weder existiert noch gewährleistet werden kann und die Tätigkeit der Klägerin grundsätzlich erlaubt ist, gehen § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG und § 2 Abs. 1 Satz 1 EBO jedenfalls nicht von der Herstellbarkeit absoluter Sicherheit aus, bezwecken aber zumindest den Schutz vor Gefahren, die bezogen auf den durch § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG gezogenen Rahmen nicht mehr sozial adäquat sind. Für die hier in Rede stehenden automatisch schließenden Türen macht § 28 Abs. 4 EBO genauere Vorgaben. Danach müssen fernbetätigte oder automatisch schließende Türen so beschaffen sein, dass bei ihrer Betätigung Personen nicht gefährdet werden. Diese Vorschrift setzt allerdings [...] nicht deshalb einen strengeren Maßstab als § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG, weil sie nach ihrem Wortlaut nicht auf die Sicherheit abhebt und damit nicht lediglich Schäden, sondern Gefährdungen vorbeugen will. Nach der grammatikalischen, systematischen, teleologischen und historischen Auslegung wollte der Ordnungsgeber nicht über den durch die Vorgängervorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG normierten Sicherheitsmaßstab hinausgehen, sondern umgekehrt auf dieser Grundlage eine Konkretisierung vornehmen. § 26 Abs. 1 Nr. 1 AEG ermächtigt nur zum Erlass von Verordnungen, die Anforderungen u. a. bezüglich Instandhaltung bzw. Betrieb und Verkehr nach den Erfordernissen der Sicherheit enthalten, wobei der öffentlich-rechtliche Sicherheitsbegriff regelmäßig auf die Vermeidung von Schäden abzielt.“ (S. 29 des Urteils)

Ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass der Ordnungsgeber an fernbetätigte oder automatisch schließende Türen einen strengeren Sicherheitsmaßstab anlegen wollte als an für den Betrieb und die Sicherheit von Fahrzeugen so wichtige Komponenten wie Radsätze, Antriebe, Bremsen oder Zugbeeinflussungsanlagen, spricht genauso wenig dafür, dass § 28 Abs. 4 EBO lediglich die in § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG und § 2 Abs. 1 Satz 1 EBO aufgestellten Grundsätze wiederholt, weil anderenfalls § 28 Abs. 4 EBO keinen eigenständigen Regelungsgegenstand hätte und deshalb überflüssig wäre.

Systematisch steht Abs. 4 des § 28 EBO in einer Reihe anderer Absätze dieser Vorschrift, die Konkretisierungen allgemeiner Vorgaben enthalten. Das ist etwa der Fall bei Abs. 1 Nr. 1 bezüglich hörbarer Signale, bei Abs. 1 Nrn. 4 und 5 hinsichtlich der Zugbeeinflussung, bei Abs. 6 für die Art der zu verwendenden Glasscheiben und bei Abs. 12 für Tritte und Handgriffe, ohne dass dort allerdings jeweils unmittelbar umsetzbare technische Normen festgelegt würden wie beispielsweise in § 5 EBO. Daraus wird in Verbindung mit dem Wortlaut des § 28 Abs. 4 EBO deutlich, dass er in Konkretisierung des allgemeinen Sicherheitsmaßstabs einen Hilfsmaßstab normiert. Da diese Vorschrift nach ihrem Wortlaut für fernbetätigte oder automatisch schließende Türen gilt, grenzt sie diese Türen von den ausschließlich eigenkraftbetätigten, also manuell zu betätigenden Türen ab. Daraus ergibt sich, dass aus fernbetätigten oder automatisch schließenden Türen keine weiter gehenden Gefährdungen als bei rein manuell zu betätigenden Türen resultieren dürfen. Danach ist der Maßstab die von manuell zu betätigenden Türen ausgehende sozial adäquate Gefahr. [...]“ (S. 30)

„Bei manuell betätigten Türen ist eine über ein Eigenverschulden des sie selbst Betätigenden hinausgehende Gefährdung allerdings nahezu ausgeschlossen. Eine solche Sicherheit können automatische und fernbetätigte Türen als solche naturgemäß nicht bieten. Insoweit kann es deshalb nur auf eine vergleichbare Sicherheit ankommen, die mit Hilfsmitteln zu erreichen ist. Zu diesen zählen auch technische Vorrichtungen.“ (S. 31)

Zur dynamischen Betreiberpflicht aus § 4 Abs. 1 AEG

„Ein Verstoß gegen diesen Sicherheitsstandard ist entgegen der Ansicht der Klägerin nicht deshalb von vornherein ausgeschlossen, weil das EBA ihre Fahrzeuge gemäß § 32 Abs. 1 EBO abgenommen hatte. Denn die sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG ergebende Pflicht der EVU ist eine dynamische Betreiberpflicht.

Vgl. Hermes/Schweinsberg a.a.O. § 4 Rdnr. 35; vgl. auch Kunz (Hrsg.), Eisenbahnrecht, Lobeblatt-Kommentar, Stand: Oktober 2009, § 26 AEG Rdnr. 4.

Diese Vorschrift verpflichtet nämlich nicht allein zu einem sicheren Bau der Fahrzeuge, sondern auch dazu, diese in "betriebs sicherem" Zustand zu "halten", und darüber hinaus, den "Betrieb" der Eisenbahnen (hier: der EVU) sicher zu führen. Die Dynamisierung der Betreiberpflichten hinsichtlich des Sicherheitsstandards ergibt sich auch aus § 7b Abs. 2 AEG, wonach eine Bescheinigung nach § 7a Abs. 1 oder 4 AEG im Falle wesentlicher Änderungen von Rechtsvorschriften über die Betriebssicherheit ganz oder teilweise geändert oder widerrufen werden kann.

Die gesetzlich normierte dynamische Betreiberpflicht wird von der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung aufgegriffen. Das wird deutlich an ihrer Unterscheidung zwischen nur für Neubauten geltende Vorschriften wie z. B. §§ 6 Abs. 1, 7 Abs. 1, 8 Abs. 2 und 3, 10 Abs. 2 und 3, 13 Abs. 1, 21 Abs. 4, 28 Abs. 2 und 6 EBO und den übrigen Vorschriften, die - wie der hier einschlägige § 28 Abs. 4 EBO (im Gegensatz zu § 28 Abs. 2 Satz 4 und Abs. 6 EBO) - im Umkehrschluss für sämtliche und damit auch für Bestandsfahrzeuge gelten. Das entspricht der generellen Tendenz der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, weil selbst für Neufahrzeuge geltende Vorschriften gemäß ihrem § 1 Abs. 4, wenn auch unter eingeschränkten Voraussetzungen, auf Bestandsfahrzeuge Anwendung finden und die Regelungen dieser Verordnung auf bei ihrem Inkrafttreten bereits vorhandene Fahrzeuge gemäß § 66 EBO nach Ablauf einer Übergangsfrist ebenfalls Anwendung fanden.“ (S. 31)

Danach kommt es für Fragen der Sicherheit auf den jeweils relevanten aktuellen Zeitpunkt an. Gemessen an diesen Maßstäben ist die Sicherheit der in der [REDACTED] eingebauten Türen jedenfalls dann nicht mehr gewährleistet, wenn bei ihrer Nutzung im Vergleich zu ausschließlich manuell betätigten Türen Menschen in signifikanter Weise und signifikantem Umfang durch körperliche Verletzungen zu Schaden kommen. Das war bei den klägerischen Fahrzeugen [REDACTED] im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Bescheide der Fall. Trotz der milliardenfachen Fahrgastwechsel lag eine signifikante Einschränkung des Sicherheitsniveaus in tatsächlicher Hinsicht vor. [...]“ (S. 32)

Zu den anerkannten Regeln der Technik gemäß § 2 EBO

„Die Klägerin kann sich dem gegenüber nicht mit Erfolg darauf berufen, sie habe die anerkannten Regeln der Technik eingehalten. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO gelten die Sicherheitsanforderungen als erfüllt, wenn die Fahrzeuge den Vorschriften dieser Verordnung und, soweit diese keine ausdrücklichen Vorschriften enthält, anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Dabei kann hier dahin stehen, ob im Anwendungsbereich des auf manuell zu betätigende Türen als Vergleichsmaßstab abstellenden § 28 Abs. 4 EBO technische Regelungen von vornherein nur dann rechtlich beachtlich sind, soweit diese manuell zu betätigende Türen zum Maßstab haben, und ob aus diesen Gründen die Regeln der Technik, auf deren Einhaltung sich die Klägerin beruft, hier nicht einschlägig sind. [...]

Auch wenn man bei § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO zugunsten der Klägerin vom niedrigsten technischen Standard,

vgl. Asbeck-Schröder, Der "Stand der Technik" als Rechtsbegriff im Umweltschutzrecht. DÖV 1992, 252 (254 f.),

der (allgemein) anerkannten Regeln der Technik ausgeht, sind diese hier nicht anwendbar. Entweder ist § 28 Abs. 4 EBO aufgrund seines oben erläuterten, die Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 EBO konkretisierenden Regelungsgehalts eine ausdrückliche Vorschrift im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO.“ (S. 36)

„Dafür spricht die Begründung zu § 2 EBO a.a.O. S. 6, wonach im zweiten Satz des § 2 EBO a. F., der heute dessen Abs. 1 entspricht, vorgesehen ist, dass die Anforderungen der Sicherheit und Ordnung als erfüllt gelten, wenn Fahrzeuge den anerkannten Regeln der Technik entsprechen und die Verordnung im Einzelfall "keine Regelung enthält".

Oder § 28 Abs. 4 EBO stellt mangels hinreichender Detailgenauigkeit, vgl. zu diesem Aspekt: Hermes/Schweinsberg a.a.O. § 4 Rdnr. 61, keine ausdrückliche Vorschrift im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO dar, woraus aber ebenso wenig folgt, dass die Klägerin sich mit Erfolg auf anerkannte Regeln der Technik berufen könnte.

Denn die nicht in der EBO enthaltenen technischen Regelwerke im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO können aufgrund der gemäß den obigen Erläuterungen maßgeblichen dynamischen Betrachtung dann nicht mehr als anerkannte Regeln der Technik und damit als die Sicherheitsanforderungen gewährleistet angesehen werden, wenn es bei ihrer korrekten Anwendung - wie hier - nachgewiesenmaßen zu signifikanten Gefährdungen gekommen ist, aufgrund derer das EBA diese Regeln der Technik jedenfalls seit Erlass des angefochtenen Ausgangsbescheids nicht mehr für ausreichend erachtet und damit nicht mehr anerkennt. Seitdem besteht zumindest kein Konsens der beteiligten Verkehrskreise mehr über die von der Klägerin herangezogenen Regeln der Technik, die die Sicherheitsaspekte automatisch schließender Türen betreffen.

Das EBA gehört zu den für die Aufstellung von Regeln der Technik maßgeblich beteiligten Verkehrskreisen. Das folgt bereits aus der Bestimmung des § 5 Abs. 1e Satz 2 AEG, wonach der Bund die Aufgaben nach § 5 Abs. 1e Satz 1 AEG durch das nach § 5 Abs. 2 Satz 1 AEG, § 3 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 und 4 EVKVwG zuständige EBA, das ausdrücklich als „Sicherheitsbehörde“ bezeichnet wird, wahrnimmt, und aus §§ 5 Abs. 1a Nr. 1, 4 Abs. 2 Satz 1 AEG sowie §§ 32 Abs. 1 und 3 Abs. 2 EBO, nach denen das EBA u. a. für die Abnahme neuer Fahrzeuge zuständig ist.

Ferner hat die Klägerin selbst Zweifel an der Verbindlichkeit der von ihr herangezogenen technischen Regelwerke gesetzt, indem sie nicht nur Neufahrzeuge mit Lichtgittern ausrüstet, sondern, wie sie sowohl gegenüber dem EBA als auch gegenüber [REDACTED] dem erkennenden Gericht ausgeführt hat, bereits vor Erlass des angefochtenen Ausgangsbescheids begonnen hatte, Bestandsfahrzeuge der [REDACTED] mit Lichtgittern umzurüsten. [...]“ (S. 36)

„Selbst wenn man nicht auf das EBA als einen maßgeblichen Teil der an der Aufstellung von Eisenbahnsicherheitsregeln beteiligten Verkehrskreise abstellen würde, könnte die Klägerin sich nicht mit Erfolg darauf berufen, anerkannte Regeln der Technik eingehalten zu haben. Denn allein die Einhaltung von bislang anerkannten Regeln der Technik genügt dann nicht den Sicherheitsanforderungen, wenn konkret nachgewiesen wird, dass es zu Gefahren für die Sicherheit kommt. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO gelten die Sicherheitsanforderungen als erfüllt, wenn die Fahrzeuge den anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Dies begründet lediglich die widerlegliche Vermutung der Einhaltung der Sicherheitsanforderungen, die durch konkrete entgegenstehende tatsächliche Erkenntnisse widerlegt werden kann. Stellt sich heraus, dass diese Vermutung nicht zutrifft, sind - zukunftsgerichtete - Maßnahmen zu ergreifen bzw. durch das EBA gegebenenfalls anzuordnen.“ (S. 38)

„Durch § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO wird der Begriff der Sicherheit zwar handhabbar gemacht, kann aber nicht abschließend die Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung regeln, weil grundlegender Maßstab gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG und für § 2 Abs. 1 Satz 1 EBO die an der Sozialadäquanz auszurichtende tatsächliche Sicherheit und nicht lediglich eine vermutete Sicherheit ist. Dies zeigt nicht nur die von § 2 Abs. 1 Satz 2 EBO eröffnete Möglichkeit, von den anerkannten Regeln der Sicherheit abzuweichen, soweit tatsächlich die Einhaltung desselben Sicherheitsniveaus nachgewiesen wird, sondern auch die dynamische Pflicht des Betreibers, für die Sicherheit seiner Fahrzeuge zu sorgen, woraus die Verpflichtung folgt, Änderungen und neue Erkenntnisse nicht erst dann umzusetzen, wenn sie gegebenenfalls nach einem länger dauernden Verständigungsprozess - durch eine Vielzahl von am maßgeblichen Verkehr Beteiligten durch (Neu-)Fassung einer Regel der Technik berücksichtigt worden sind. [...]“ (S. 39)

Das komplette Urteil ist abrufbar unter:

http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2010/18_K_409_08urteil20100312.html