

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Robert-Schuman-Platz 1
53175 Bonn

- nur per E-Mail -

Sitz des Vereins: Berlin · VR 14053 Nz
Bankverbindung
IBAN DE60 7609 0500 0004 2210 01
BIC GENODEF1S06

Vorstand
Heino Seeger (Vorsitzender)
Volker Wente (Stv. Vorsitzender)

**Entwurf einer Verordnung zur Änderung von Vorschriften zum Trieb-
fahrzeugführerschein**

Hier: Stellungnahme des VDMT

27. September 2022

Ihr Zeichen: E 14/5161.7/9-04 | Ihre Nachricht vom: 21.02.2022

sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf einer „Verordnung zur Änderung von Vorschriften zum Triebfahrzeugführerschein“ Stellung nehmen zu können.

Wesentlich ist für die Mitglieder des VDMT folgend Punkt:

Art. 1 Nr. 1 a); § 1 Abs. 1 E-TfV „Geltungsbereich“

Zukünftig soll die TfV auch für diejenigen Triebfahrzeugführer usw. gelten, die Triebfahrzeuge von Eisenbahnen, die einer Sicherheitsbescheinigung bedürfen oder diese besitzen, auf öffentlichen Infrastrukturen bewegen. Die amtliche Begründung geht davon aus, dass es sich lediglich um eine redaktionelle Klarstellung handeln soll. Dies ist jedoch aus Sicht des VDMT zumindest missverständlich, womöglich sogar unzutreffend.

Nach § 7a Abs. 1 S. 3 AEG bedarf es für die Teilnahme am Eisenbahnbetrieb auf dem übergeordneten Netz mit Fahrzeugen, die ausschließlich für historische oder touristische Zwecke genutzt werden, keiner Sicherheitsbescheinigung. Daraus folgt nach gängiger Rechtsauffassung, dass der Verkehr mit den genannten Fahrzeugen insoweit nicht Gegenstand der Sicherheitsbescheinigung ist, auch wenn die Eisenbahn für ihre anderweitigen Tätigkeiten eine Sicherheitsbescheinigung benötigt. Dieser Fall ist relativ häufig, weil viele Eisenbahnen – oft sind sie auch aus Museums- und Touristikbahnen hervorgegangen - als Eisenbahnverkehrsunternehmen sowohl im kommerziellen Bereich tätig sind als auch ausschließlich historisch oder touristisch genutzte Fahrzeuge betreiben. Würde man auf den Wortlaut abstellen, könnten nunmehr auch diese Museums- und Touristikbahnen von Geltungsbereich umfasst sein. Dies wäre dann keine redaktionelle Klarstellung, sondern eine Ausweitung des Geltungsbereichs.

Der VDMT regt daher an, auf diese redaktionelle Änderung zu verzichten und es schon aus Gründen der Rechtsklarheit bei der bisherigen Fassung zu belassen. Alternativ wäre sinngemäß einzufügen, dass Verkehre nach § 7a Abs. 1 S. 3 AEG vom Anwendungsbereich der TfV ausgenommen sind.

Andernfalls würde sich rechtssystematisch die Frage stellen, ob die Verordnungsermächtigung genügt, die gesetzliche Regelung nach § 7a Abs. 1 S. 3 AEG insoweit durch eine Rechtsverordnung faktisch ins Leere laufen zu lassen. Weiter sprechen auch zahlreiche sachliche Gründe gegen eine Ausweitung des Geltungsbereichs der TfV auf die Teilnahme am Eisenbahnverkehr mit ausschließlich historisch oder touristisch genutzten Fahrzeugen:

- Der deutsche Gesetzgeber unterstellt nur den kommerziellen Eisenbahnverkehr und auch nur so weit, wie es das EU-Recht zwingend verlangt, unter das Regime des EU-Rechts. Dort, wo möglich, verbleibt er bei den hergebrachten Regelungen des AEG. Hier würde dieser Grundsatz durchbrochen werden, ohne dass eine sachliche Notwendigkeit erkennbar wäre. Unseres Wissens gilt seit Jahren das politische Primat der Bundesregierung, EU-Recht 1:1 in deutsches Recht umzusetzen und keine darüber hinaus gehenden Anforderungen zu normieren.
- Die Eisenbahnpolitik der EU hat zum Ziel, nicht nur Wettbewerb der Eisenbahnen untereinander, sondern ihn auch auf allen Wertschöpfungsstufen des Bahnbetriebs zu ermöglichen. Deshalb werden auch allen Stufen des Wertschöpfungsprozesses die Anforderungen harmonisiert und standardisiert. So kann ohne weitere Prüfung von einem definierten Standard - hier Kenntnis- und Fertigniveau des Triebfahrzeugführers - ausgegangen werden, auch wenn er z. B. bei einem dritten Unternehmen angestellt ist. Das gestaltet den Bahnverkehr naturgemäß wesentlich effizienter. An diesem Wettbewerb um den Transport von Personen und Gütern, und nur hierauf bezieht sich bekanntlich die EU, nehmen Museums- und Touristikbahnen nicht teil. Also ist auch ihre Einbeziehung in die TfV vom Sinn und Zweck der Regelung weder erforderlich noch sinnvoll.
- Die nur für den Verkehr der Museums- und Touristikbahnen genutzten Fahrzeuge sind in aller Regel Unikate oder nur in geringsten Stückzahlen betriebsfähig vorhanden. Der Grundgedanke der TfV, ein standardisiertes Qualifikationsniveau der Triebfahrzeugführer zu schaffen, lässt sich hier deshalb schon im Ansatz nicht umsetzen. Während die heute im kommerziellen Einsatz befindlichen Triebfahrzeuge weitestgehend einheitlich zu bedienen sind, unterscheiden sich die Triebfahrzeuge der Museums- und Touristikbahnen erheblich. So ist die Dampftraktion aus dem kommerziellen Bahnbetrieb vollständig verschwunden, historische Diesel- und Elektroloks werden im Gegensatz zu heutigen Fahrzeugen nicht elektronisch gesteuert. Damit hat der Triebfahrzeugführer ganz andere Einwirkungsmöglichkeiten auf das Fahrzeug. Er kann (und muss) den Zustand des Fahrzeugs und Fehler selbst erkennen, beurteilen und ggf. beheben, während er sich bei heutigen Fahrzeugen im Wesentlichen auf die elektronischen Diagnosesysteme verlassen muss. Anders als für relativ neue Fahrzeuge gibt es für diese Fahrzeuge weder Herstelleranweisungen noch Handbücher usw. Deshalb ist viel baureihenspezifisches Fachwissen erforderlich, um diese Fahrzeuge zu bedienen. Oft genügt nicht einmal baureihenspezifisches Fachwissen, weil sich diese Fahrzeuge sogar der Baureihe nochmals unterscheiden. Hinzu kommt, dass der Fahrzeugbestand wechselt. So werden andere Baureihen wieder betriebsfähig aufgearbeitet, die längere Zeit abgestellt waren und von denen es aktuell keine betriebsfähigen Fahrzeuge gibt. Damit lässt sich eine Standardisierung der Ausbildung und dessen Abbildung in einem Qualitätsmanagementsystem praktisch nicht oder bestenfalls nur mit einem im Rechtssinne unverhältnismäßigen Ressourceneinsatz erreichen.
- Für die Ausbildung von Triebfahrzeugführern der Museums- und Touristikbahnen gibt es aktuell keine gewerblichen Ausbildungsorganisationen. Angesichts des geringen Volumens wird es diese Angebote auch zukünftig nicht geben. Die Triebfahrzeugführer der Museums- und Touristikbahnen stehen üblicherweise in keinem Arbeitsverhältnis bei diesen Bahnen, sondern sind in ihrer Freizeit ehrenamtlich tätig. Dies gilt sinngemäß auch für die Ausbilder. Sie verfügen über erhebliches Erfahrungswissen meist aus einem ganzen Berufsleben oder eben langjähriger ehrenamtlicher Tätigkeit. Die TfV geht aber von ihrem Grundgedanken davon aus, dass der Triebfahrzeugführer und die in der Ausbildung Tätigen Arbeitnehmer bzw. im Erwerbsleben stehende Personen sind. Würde man diesen Maßstab der TfV anlegen, wäre eine Ausbildung von Triebfahrzeugführern für diese Verkehre mangels Erfüllbarkeit der rechtlichen Vorgaben praktisch unmöglich. Deshalb wären die rechtlichen Vorgaben auch unter diesem Aspekt unverhältnismäßig im Rechtssinne.
- Ebenfalls an der Realität vorbei würde der verpflichtende Einsatz von Simulatoren in der Ausbildung gehen. Simulatoren, die über einen „realitätsnahen Führerstand“ verfügen, gibt es weder für Dampflokomotiven noch für andere Lokomotiven, die Museums- und Touristikbahnen üblicherweise betreiben. Sie müssten neu konstruiert und hergestellt werden. Dass dies ungeachtet der technischen Schwierigkeiten schon allein vom finanziellen Aufwand im Rechtssinne unverhältnismäßig wäre, dürfte auf der Hand liegen.
- Die Ausbildung nach der VDV-Schrift 753 hat sich im Übrigen bewährt. Sicherheitsrisiken, die durch die Neuregelung zukünftig beherrscht werden würden, sind weder ersichtlich noch werden sie behauptet.

Schließlich ist die TfV im Wesenskern eine Verfahrensvorschrift. Den inhaltlichen Teil der Ausbildung regelt auch hier der Unternehmer bzw. die Ausbildungsorganisation.

Damit sollten aus formalen und rechtssystematischen Gründen sowie vom Sinn und Zweck der eisenbahnrechtlichen Regelungen her betrachtet die Teilnahme am Bahnverkehr gem. § 7a Abs. 1 S. 3 AEG nicht der TfV unterfallen. Andernfalls bestehen erhebliche Bedenken im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit.

Ergänzend noch der Hinweis, dass in § 3 Abs. 3 Nr. 3 TfV nur von „historischen“ Zwecken gesprochen wird. Hier regen wir an, sofern aufgrund des o.g. Vorschlags überhaupt noch erforderlich, die Definition von § 7a Abs. 1 S. 3 AEG zu übernehmen. Die vorgeschlagene Formulierung stammt zwar aus der Richtlinie 2007/59/EG. Allerdings ist diese mittlerweile auch im EU-Recht überholt. Die Richtlinien (EU) 2016/797 und 798 verwenden die Regelung entsprechend § 7a Abs. 1 S. 3 AEG.

Gestatten Sie uns, auch wenn sie den VDMT nur am Rande betreffen, noch einige weitere Bemerkungen:

- Weitergehende, über das EU-Recht hinausgehende Anforderungen verringern die relative Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Bahnen ebenso wie gegenüber konkurrierenden Verkehrsträgern wie dem Pkw oder dem Lkw. Vor dem Hintergrund des politischen Ziels des Klimaschutzes erscheint dies nicht zielführend, insbesondere auch deshalb, weil sich die EU mit dem Green Deal auch in diesem Kontext genau darauf beruft. Wir regen deshalb die 1:1 – Umsetzung des EU-Rechts an.
- Die Regelungen zur Ausbildung scheinen zumindest vom Grundgedanken und der Regelungssystematik von anderen Verkehrsträgern, namentlich der Luftfahrt übernommen worden zu sein. Allerdings unterscheiden sich Luftfahrt und Bahnverkehr erheblich. Schadensstiftend sind im Bahnverkehrs Fehler erst dann, wenn sie kumulativ auftreten. Eine einzelne Fahlhandlung, z. B. das Überfahren eines Halt zeigenden Signals, führt lediglich zu einer Zwangsbremmung. Für einen Schaden muss noch ein weiteres Ereignis hinzutreten wie ein Defekt der Zugsicherung oder ein zu kurzer Durchrutschweg. Im Luftverkehr genügt eine Fahlhandlung für einen Schadenseintritt. Deshalb sind hier wesentlich strengere Regelungen angezeigt, auch z. B. im Hinblick auf die persönlichen Voraussetzungen und deren Überprüfung. Dies gilt auch für die praktischen Fertigkeiten z. B. eines Piloten.
- Der Verordnungsgeber sollte sich grundsätzlich auf den Erlass von Normen beschränken, die aus Gründen der Sicherheit notwendig sind. Zweckmäßigkeitsfragen bestimmen die Unternehmen selbst. Sicherlich kann es hilfreich und vor allen Dingen betriebswirtschaftlich sinnvoll sein, am Simulator praktisch zu üben. Allerdings ist der Bahnbetrieb so stark formalisiert, dass im Regelfall bereits fundierte theoretische Kenntnisse die hinreichende Handlungssicherheit auch in selten auftretenden Situationen verschaffen. Angesichts der Assistenzsysteme sind die zu erlernenden praktischen Fertigkeiten deutlich geringer als in früheren Zeiten. Mit anderen Worten: genaue Regelkenntnis schafft Handlungssicherheit, nicht praktisches Üben.
- Rechtlich dürften zahlreiche Regelungen wie Tauglichkeitsanforderungen, Sprachkenntnisse, Prüfungen, Prüfungsinhalte und vor allen Dingen die Zuverlässigkeit verfassungsrechtlich betrachtet subjektive Berufszulassungsbeschränkungen darstellen. Zulässig wären sie nur, wenn sie dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter dienen. Dies wäre zumindest bei Zweckmäßigkeitsregelungen höchst fraglich.
- Überspannt dürften im Entwurf die Anforderungen an die Zuverlässigkeit sein. Faktisch würden schon geringfügige Übertretungen zur Unzuverlässigkeit führen. An einen Triebfahrzeugführer sollten keine höheren Anforderungen als einen Beamten gestellt werden. Er sollte erst dann unzuverlässig sein, wenn er zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr oder analog von Dienstvergehen eines Beamten aufgrund dienstlich einschlägiger Verfehlungen rechtskräftig belangt wurde. Hinzu käme noch wie bereits heute üblich missbräuchlicher Konsum von Sucht- und Rauschmitteln.
- Bei Sicherheitsregeln wäre weiter das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten. Wenn die EU einen Anforderungsrahmen festlegt, trägt er die Vermutung der sachlichen Richtigkeit in sich. Die EU hat Sicherheitsziele mit anderen Zielen hinreichend abgewogen. Es sind keine Gründe erkennbar, warum auf Ebene des nationalen Verordnungsgebers höhere Anforderungen erforderlich wären. Bekanntlich ist das Bahnsystem gerade in Deutschland sicher und hoch fehlerresistent. Deshalb bestehen auch hier große Bedenken hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit.
- Für zahlreiche Betriebssituationen wie dem Nebenbahnbetrieb erscheinen die aktuellen Anforderungen bereits heute überspannt. Deshalb sollten für z. B. bestimmte Betriebssituationen wie dem Hochgeschwindigkeitsverkehr differenzierte Anforderungen diskutiert werden. Allerdings wäre auch hier innerbetrieblichen

Regelungen der Vorzug zu geben, zumal es sich nur um wenige Unternehmen handelt, die sich zudem in Staatsbesitz befinden.

- Auch ein weiterer Grund spricht gegen überspannte Anforderungen. Der gesamte Bahnsektor leidet unter erheblichem Personalmangel. In der Sache nicht notwendige Anforderungen engen den Bewerberkreis ohne Not ein und verschärfen die Personalnot weiter.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme des VDV. Wir würden uns im Namen der Mitglieder des Verbandes Deutscher Museums- und Touristikbahnen sehr freuen, wenn Sie im weiteren Verfahren unsere Anregungen aufgreifen würden.

Mit freundlichem Gruß

