



Das Überfahren von haltzeigenden Signalen ist häufiger Auslöser von gefährlichen Ereignissen im Bahnbetrieb

Betriebsleitung

Unfalluntersuchung durch Private – ein Sonderweg für die Eisenbahnen (Teil 1)

Horst-Peter Heinrichs, Rechtsanwalt, Bonn und **Michael Heß**, Eisenbahnbetriebsleiter, Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH (evb), Zeven

Unfälle und gefährliche Ereignisse gehören ausweislich der jährlichen Ereigniszahlen zur – wenn auch unerwünschten – Normalität des Eisenbahnbetriebes. Im vorliegenden zweiteiligen Beitrag soll eine im Rechtsrahmen verankerte Besonderheit fokussiert werden, nämlich die Aufgaben des Betriebsleiters einer Eisenbahn^[1] im Zusammenhang mit der ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgabe der Untersuchung von Unfällen und gefährlichen Ereignissen. Dabei sollen rechtliche Abhängigkeiten sowie Verpflichtungen und Risiken, aber auch im Recht verankerte Unterstützungsangebote für Betriebsleiter angesprochen werden.

Im Jahr 2022 ereigneten sich in Deutschland 337 Unfälle im Bereich der regelspurigen Eisenbahnen, was einem angeblichen Anstieg von mehr als 40 Prozent gegenüber dem vorherigen Jahr 2021 entsprach. Unfälle bei Eisenbahnen werden in der Regel von einem erheblichen öffentlichen Interesse begleitet. Dies auch, wenn die Folgen des Unfalls, verglichen mit einem Straßenverkehrsunfall, glücklicherweise überschaubar blieben.

Historie und statistische Zahlen

Allem voran zeigen statistische Daten,^[2] wie sicher das Verkehrssystem Eisenbahn tatsächlich ist: Pro Milliarde Personenkilometer sterben in Deutschland statistisch betrachtet 0,03 Menschen, während die Kennzahl für den automobilen Bereich 1,57 ist. Das Risiko, bei einer Fahrt mit einer Eisenbahn tödlich zu verunglücken, ist damit 52-fach mal geringer als bei einer Autofahrt. Das Risiko bei einer Autofahrt eine schwere Verletzung zu erleiden, ist pro Personenkilometer 137-fach höher als bei einer Fahrt mit einer Eisenbahn.

Anders als im Bereich des Straßenverkehrs, erfährt die Untersuchung von Unfällen und gefährlichen Ereignissen im Eisenbahnwesen eine detaillierte gesetzliche Regelung, wobei nicht nur staatliche Stellen über Gesetze Aufgaben zugewiesen wird, sondern auch einer grundsätzlich zu jedem Eisenbahnunternehmen gehörenden Person: dem Betriebsleiter der Eisenbahn.

80 Jahre nach dem Ende des zweiten Weltkrieges und den u. a. daraus resultierenden unterschiedlichen Entwicklungen des Eisenbahnwesens in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und 35 Jahre nach der Wiedervereinigung erfolgt die Untersuchung von Unfällen und gefährlichen Ereignissen bei – sog. regelspurigen – Eisenbahnen im Jahr 2026 nach einer im gesamten Gebiet der Bundesrepublik anwendbaren Rechtsgrundlage: dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) sowie damit im Regelungszusammenhang stehenden weiteren Gesetzen und den auf diesen Gesetzen aufbauenden Rechtsverordnungen. Eine Besonderheit ist dabei, dass die Untersuchung nicht ausschließlich den unterschiedlichen Behörden auf Bundes- und Landesebene überantwortet wird, sondern auch einer Privatperson: dem Betriebsleiter der Eisenbahn.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden Eisenbahnunfälle in der BRD und der DDR durch jeweils unterschiedliche Behörden und Rechtsgrundlagen untersucht. In der BRD galten ab 1951 im Wesentlichen die Vorschriften des AEG sowie die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO). Ergänzend wurden die Unfalluntersuchungen durch behördliche Erlasse des Bundesverkehrsministeriums geregelt.

Hauptsächlich zuständig waren:

- Bundesbahn-Zentralämter (ab 1951)
- Bundesministerium für Verkehr
- Örtliche Staatsanwaltschaften, unterstützt durch die Bahnpolizei, welche jedoch organisatorisch zur Staatsbahn gehörte

Der Prozess zur Unfalluntersuchung erfolgte in enger Abstimmung zwischen der Deutschen Bundesbahn, der Bahnpolizei und den Staatsanwaltschaften – den aus Rechtsgründen „tonangebenden“ Behörden bei Unfalluntersuchungen mit Personen- und/oder Sachschäden.

In der DDR unterstand die Deutsche Reichsbahn dem Ministerium für Verkehrswesen. Grundlage für die Untersuchung von Eisenbahnunfällen^[3] waren interne Dienstvorschriften der Deutschen Reichsbahn, etwa das „Reglement für die Meldung, Untersuchung und Bekanntgabe von Eisenbahnunfällen“.

Zuständig waren:

- Unfallkommissionen der Reichsbahndirektionen
- Betriebsinspektionen
- Bei Großschäden das Ministerium für Verkehrswesen und die zum Ministerium des Inneren gehörende Transportpolizei, oftmals auch das Ministerium für Staatssicherheit

Im Unterschied zur BRD spielte in der DDR die Staatssicherheit eine erhebliche Rolle, sobald politische Aspekte betroffen waren. Während die BRD auf verwaltungsrechtliche Strukturen und technische Expertise fokussiert war, setzte die DDR auch auf zentrale Lenkung der Untersuchungen. Einheitlich war, dass die beiden Staatsbahnen sich im Wesentlichen selbst kontrollierten. Eisenbahnverwaltung und Aufsicht waren oft institutionell verwoben.

Nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 übernahm infolge der Auflösung der Deutschen Reichsbahn zunächst die Deutsche Bundesbahn und ab 1994 die neugegründete Bundesoberbehörde, das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) mit Sitz in Bonn, die Aufgaben der Unfalluntersuchung bei Eisenbahnen, was grundlegend im neu geschaffenen AEG geregelt wurde.

Rechtsrahmen

Während die einschlägige Rechtsverordnung mit der Verordnung über die Bestellung und Bestätigung sowie die Aufgaben und Befugnisse von Betriebsleitern für Eisenbahnen (Eisenbahnbetriebsleiterverordnung, EBV)^[4] bereits Mitte des Jahres 2000 in

Kraft trat, erfolgte die gesetzliche Verankerung des Betriebsleiters einer Eisenbahn in einem formellen Gesetz erstmalig im Jahre 2016.^[5]

Der Gesetzgeber fügte den Paragraphen 6d in das AEG ein und entschied: „Ein bestätigter Betriebsleiter gilt als eine für die Führung der Geschäfte bestellte Person.“ In der begleitenden gesetzlichen Begründung, die das gesetzgeberische Anliegen sehr deutlich macht, führt der Gesetzgeber recht umfänglich dazu aus:

„Diese Regelung ergänzt die [Anm.: europäische] Richtlinie. Leitgedanke für die Ergänzung der Vorgaben der Richtlinie durch Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 ist, dass in der Unternehmensspitze (Antragsteller, Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer, Prokuristen) nicht nur kaufmännischer, sondern auch technischer Sachverstand repräsentiert werden sollte. Damit muss von Anfang an eine ausreichend fachlich gebildete Person bestellt werden, die Sicherheitsbelange dort vertreten kann. Betriebsleiter erfüllen diese Voraussetzungen stets aufgrund ihrer Ausbildung. Damit ist ein Fachkundenachweis entbehrlich, wenn der Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellten Personen selbst Betriebsleiter sind.

Da auch ein sonst zum Unternehmen gehörender Betriebsleiter durch seine in der Eisenbahnbetriebsleiterverordnung (EBV) geschaffene starke Stellung Sicherheitsbelange wie ein Mitglied der Unternehmensspitze vertreten kann, ist es gerechtfertigt, die gesetzliche Fiktion einzuführen, dass der bestätigte Betriebsleiter als eine für die Führung der Geschäfte bestellte Person im Sinne gilt. Eine Verdoppelung der Fachkundenachweise kann damit ohne Beeinträchtigung von Sicherheitsbelangen vermieden werden.“^[6]

Der Gesetzgeber hat damit den Eisenbahnbetriebsleiter als – „wie“ – ein Mitglied der Unternehmensspitze positioniert. Damit hat er auch weitere rechtliche, zum Beispiel arbeitsrechtliche Fragen ausgelöst, denen in diesem Aufsatz allerdings nicht nachgegangen wird. In der auf die gesetzliche Regelung zeitlich folgende Anpassung der EBV hat der Gesetzgeber keinen Bezug zu § 6d Abs. 2 hergestellt.

Unternehmensführung und Garantenstellung

Die gesetzlich herausgehobene Positionierung des Eisenbahnbetriebsleiters als „Mitglied der Unternehmensführung“ und seine starke Stellung für Sicherheitsbelange bewirken durch eine Zusammenschau unterschiedlicher Gesetze eine Ausweitung seiner rechtlichen Betroffenheiten. Seine rechtliche Gleichstellung mit einer „für die Führung der Geschäfte bestellte Person“ macht ihn nicht nur für sein eigenes aktives Tun – das sogenannte „Begehen“^[7] – verantwortlich, sondern macht ihn auch dafür verantwortlich, durch sein aktives Handeln einen Erfolg abzuwenden.^[8]

Engagiert er sich nicht ausreichend aktiv für die ihm durch die EBV zugewiesenen Aufgaben, rechtfertigt er damit den Vorwurf des „Unterlassens“. Sein Unterlassen bewirkt auf Grund seiner – sowohl aus Gesetzen, aus dem Arbeitsvertrag sowie aus dem unternehmensintern einvernehmlichen Vorgang der Bestellung abgeleiteten – Garantenstellung eine Ausweitung seiner strafrechtlichen Verantwortlichkeiten.

Der Eisenbahnbetriebsleiter hat als Garant für das eigene Handeln – „Begehen“ – und auch für das von ihm zu verantwortende Unterlassen einzustehen, wenn das Unterlassen der Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestandes durch ein aktives Tun entspricht. Mit anderen Worten: Der Eisenbahnbetriebsleiter ist auch für Untätigkeit verantwortlich, wenn dadurch ein Unfall mit Verletzung oder Tötung eines Menschen verursacht wurde. Er ist Garant dafür, dass solche Erfolge^[9] abgewehrt werden.

Eine eins-zu-eins-Übertragung auf Sicherheitsmanager ist ausweislich des auf den Eisenbahnbetriebsleiter konzentrierten Wortlautes der EBV nicht angezeigt. Für dessen Garantenstellung dürfte die individuelle arbeitsvertragliche Aufgabenbeschreibung von maßgeblicher Bedeutung sein.

In den unterschiedlichen Rechtsnormen mit einem Sachzusammenhang zum „Unfall“ werden die Begriffe Unfall,^[10] schwerer Unfall, Bahnbetriebsunfall, gefährliches Ereignis und sicherheitsrelevantes Ereignis genutzt. Eine „Aufgabenbegrenzung“ auf bestimmte der o. g. Ereignisse lässt sich aus der sprachlichen Vielfalt der Begriffe nicht ableiten. Unabhängig von der Wortwahl gehören sämtliche der mit den unterschiedlichen Ausdrücken bezeichneten Ereignisse in den Aufgabenkatalog des Eisenbahnbetriebsleiters nach § 4 Abs. 3 EBV.^[11]

Ein Eisenbahnbetriebsleiter ist infolge der ihm durch die EBV gesetzlich zugeteilten Aufgaben und seiner damit herausgehobenen Position in einem Eisenbahnunternehmen zweifelsfrei „bevorzugter Ansprechpartner“ von Behörden, denen durch Gesetze für Untersuchungsaufgaben – wengleich mit sehr unterschiedlichen Schwerpunkten – Zuständigkeiten zugewiesen sind. Damit ein Eisenbahnbetriebsleiter seine Aufgaben – ganz besonders die Aufgabe der Unfalluntersuchung – erfüllen kann, sind grundlegende Kenntnisse über diese Behörden unabdingbar.

Staatsanwaltschaft

Die Strafprozessordnung bestimmt in den §§ 160/161 einen aus rechtlicher Sicht maßgeblichen Akteur bei einem Eisenbahnunfall, bei dem eine Verletzung oder Tötung eines Menschen oder eine Beschädigung einer Sache von nicht unbedeutendem Wert zu beklagen ist: die Staatsanwaltschaft. Sie ermittelt, soweit sie von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält. In Deutschland sind die Staatsanwaltschaften^[12] den



Foto: Wikimedia Commons/Alsano/Lizenz CC BY-SA 3.0

Bundesländern angegliedert. Dort sind sie den Gerichten zugeordnet und damit Teil der Justiz. Sie unterstehen dem Justizministerium des jeweiligen Bundeslandes.^[13]

Das Strafgesetzbuch liefert eine Erläuterung des Wortes „Straftat“ gleich mit: „Eine Straftat ist eine rechtswidrige Handlung, die gegen die im Strafgesetzbuch festgelegten Normen verstößt und deshalb strafrechtlich verfolgt wird.“ Allerdings enthält nicht nur das Strafgesetzbuch Straftaten. Diese sind auch in weiteren Gesetzen enthalten, zum Beispiel § 42 Bundesdatenschutzgesetz.

Dabei ist die im AEG regelmäßig fokussierte Sicherheit des Eisenbahnbetriebs kein Ziel der Ermittlungshandlungen. Die Staatsanwaltschaft ermittelt, ob bei natürlichen Personen strafrechtliche Verantwortlichkeiten vorliegen. Sie prüft, ob bei beteiligten natürlichen Personen deren aktives Handeln oder Unterlassen zum Unfall geführt hat und arbeitet dabei eng mit den Polizei- und Ermittlungsbehörden zusammen.

Während es für die Zuständigkeit von Staatsanwaltschaften unerheblich ist, ob der Unfall sich auf dem Gebiet einer Eisenbahn des Bundes oder einer nicht-bundeseigenen Eisenbahn ereignete, ist dieser Aspekt für die Zuständigkeit der Polizeibehörden relevant.

Polizei

Im Hinblick auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland wird für die Bestimmung der Zuständigkeit der Bundespolizei oder einer der sechzehn Landespolizeibehörden sowohl die konkrete Ortslage im Bundesgebiet als auch eine eigentumsbasierte Betrachtung herangezogen.

Das Schienennetz der Eisenbahnen in Deutschland hat derzeit eine Streckenlänge von rund 39.200 km.^[14] Größter Netzbetreiber ist die Deutsche Bahn (DB InfraGO AG) mit ca. 33.440 km, die damit rund vier Fünftel des öffentlichen Schienennetzes in Deutschland betreibt. Dies wirkt sich auf die Zuständigkeitsaufteilung der Polizeibehörden entsprechend aus.

Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Bundespolizei hat die Bundespolizei auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren und Straftaten zu verfolgen. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere der Schutz der Benutzer, der Anlagen und des Bahnbetriebs; bei einem Eisenbahnunfall auf dem Schienennetz von Eisenbahnen des Bundes nimmt die Bundespolizei daher polizeiliche Erstmaßnahmen, Gefahrenabwehr und strafprozessuale Ermittlungen wahr.

*Bergung der am
9. Februar 2016 in
Bad Aibling kollidierten
Meridian-Züge*

Im – zum Dezember 2025 neugefassten – Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen beispielsweise werden weder das Eisenbahnwesen und die Untersuchung von Unfallereignissen explizit erwähnt, sondern allgemein wird geregelt: „Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr).“

Die sicherheitstechnische Unfalluntersuchung bei Eisenbahnunfällen auf regelspurigen Eisenbahnen liegt nicht im polizeilichen Aufgabenbereich. Die tatsächliche technische und juristische Aufarbeitung (Untersuchung der Unfallursache etc.) obliegt in der Regel spezialisierten behördlichen Stellen.

Die Bundespolizei ist bei Eisenbahnunfällen auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes befugt, den betroffenen Bereich abzusperren, um Gefahren für die Allgemeinheit zu minimieren und zugleich Beweismittel zu sichern. Wenn ein Eisenbahnunfall potenziell zu einer weiteren Gefährdung führt – etwa durch den Austritt von Gefahrstoffen oder bei Brandgefahr – interveniert die Bundespolizei präventiv und ergreift Maßnahmen zur Gefahrenabwehr.

Die Bundespolizei kann den Zugang zum Unfallort regeln, Verkehrseinschränkungen anordnen, um einerseits die Rettungsmaßnahmen nicht zu behindern und andererseits eine Eskalation der Gefahrenlage zu verhindern. Je nach Situation kann es erforderlich sein, Sicherungsmaßnahmen (z. B. das Sichern von Spuren oder das Eingrenzen der Unfallursache) zu unterstützen. Bei der Untersuchung von Eisenbahnunfällen greift die Bundespolizei auch auf spezielle Befugnisse zurück, die sie im Bundespolizeigesetz z. B. für die Datenerhebung, die Datenverarbeitung und Datennutzung eingeräumt bekommt.^[15]

Bei komplexen Einsatzlagen, zu denen Eisenbahnunfälle meistens zählen, wirkt die Bundespolizei als koordinierende Instanz. Sie arbeitet eng mit Rettungsdiensten, der Feuerwehr, gegebenenfalls mit der Unfalluntersuchungsstelle und anderen zuständigen Behörden zusammen.

Polizeiliche Zusammenarbeit: Amtshilfe und Erstzugriff

Hat sich der Eisenbahnunfall auf dem Gebiet einer nichtbundeseigenen Eisenbahn ereignet, wird damit die Zuständigkeit der Polizei des jeweiligen Bundeslandes ausgelöst. Wie Polizeibehörden ihre Zuständigkeit untereinander abgrenzen, ist gesetzlich festgelegt.

Bei Aufgaben der Gefahrenabwehr, die zum Kernbereich aller Polizeibehörden gehören, bestehen ergänzend zu den grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, rechtlich beschriebene Möglichkeiten wie Amtshilfe und das Recht zum ersten Zugriff.

Der Ausdruck „Recht zum ersten Zugriff“ bezeichnet im Gefahrenabwehrrecht das prioritäre Eingriffs- und Handlungsrecht der sachlich und örtlich zuständigen Sicherheitsbehörde (typischerweise Polizei oder Ordnungsbehörde), eine konkrete Gefahr zunächst abzuwehren und erforderliche Maßnahmen (z. B. Sicherung, Wegnahme, Betreten) zu treffen.

Diese für die öffentliche Sicherheit wichtige Kompetenz wird oft auch als Eilkompetenz oder Notzuständigkeit bezeichnet. Sie beschreibt im Gefahrenabwehrrecht die Befugnis einer Behörde, unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen, obwohl sie eigentlich für die konkrete Aufgabe sachlich gar nicht zuständig wäre. Es handelt sich um eine eigene, originäre Zuständigkeit



für den Moment der Gefahr. Die handelnde Behörde (z. B. Landespolizei) wird aus eigenem Recht tätig. Sie hilft nicht nur aus, sondern „schlüpft“ rechtlich gesehen vorübergehend in die Rolle der zuständigen Behörde, um die Gefahr zu bannen.

Das weitere Rechtsinstitut, die Amtshilfe, fußt auf Verfassungsrecht, nämlich Art. 35 GG, und wird in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und z. B. NRW im jeweiligen § 4 unter der Überschrift „Amtshilfepflicht“ deckungsgleich geregelt: „Jede Behörde leistet anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe (Amtshilfe).“ Amtshilfe bedeutet, dass eine zuständige Behörde sich an eine andere Behörde wendet und diese um Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben ersucht, ohne dass dadurch die Aufgabe oder Leitungsbefugnis übergeht. Die ersuchte Behörde handelt dann „im Auftrag“ der ersuchenden Behörde.

Im Alltag eines Eisenbahnunternehmens empfiehlt sich bei Fragen der Gefahrenabwehr und insbesondere der behördlichen Zuständigkeiten Zurückhaltung. Es ist keine Aufgabe für ein Eisenbahnunternehmen, die Zuständigkeit von Polizeibehörden an einem Ereignisort zu überprüfen.

Feuerwehr, Rettungsdienst und das Technische Hilfswerk

Unschätzbar wertvolle Dienste leisten an Ereignisorten auch Feuerwehren und Rettungsdienste. Ihr Aufgabenschwerpunkt ist die Rettung von Verletzten und die Bergung von Toten. Die Feuerwehren und Rettungsdienste werden beispielsweise in NRW durch zwei Landesgesetze geregelt:

- Das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG): Dieses Gesetz regelt die Aufgaben und Organisation der Feuerwehren in NRW. Es umfasst den Brandschutz, die Hilfeleistung bei Unglücksfällen und den Katastrophenschutz und legt zudem fest, wie Feuerwehren aufgebaut sind, welche Aufgaben sie haben und wie sie mit anderen Organisationen zusammenarbeiten.
- Das Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (RettG NRW): Dieses Gesetz regelt den Rettungsdienst, die Notfallrettung und den Krankentransport in NRW und gibt die Organisation des Rettungsdienstes vor und die Pflicht zur Zusammenarbeit mit anderen Organisationen.

Auf der Ebene des Bundes besteht zudem das Technische Hilfswerk (THW), welches im deutschen Gefahrenabwehrsystem eine Sonderstellung einnimmt. Die Aufgaben und Struktur des THW sind im Gesetz über das Technische Hilfswerk (THWG, auch THW-Helferrechtsgesetz) aufgeführt.

Das THW ist als nicht rechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, die technische Unterstützung organisiert.

Das THW ist keine Polizei und auch keine kommunale Feuerwehr. Es wird überwiegend von Ehrenamtlichen getragen. Im Einsatz unterliegen THW-Kräfte fachlichen Weisungen der anfordernden Stellen, soweit diese behördliche Gefahrenabwehrstellen sind. Das THW hat grundsätzlich kein „Recht zum ersten Zugriff“ (Eilkompetenz).

Eisenbahnunternehmen wie die DB AG haben Kooperationsvereinbarungen mit dem THW. Grundsätzlich können auch andere Eisenbahnunternehmen das THW anfordern, wobei die sog. Ortsbeauftragten bzw. der entsprechende THW-Ortsverband Ansprechstelle sind.

Bundesstelle für Eisenbahnunfalluntersuchung

Neben den Hilfeleistungen am Ereignisort und den staatsanwaltlichen sowie polizeilichen Untersuchungen erfolgen weitere, auf die Sicherheit des Eisenbahnwesens fokussierte Untersuchungen, welche auf der Ebene des Bundes durch das Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Bundeseseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz) der Bundesstelle für Eisenbahnunfalluntersuchung (BEU) zugewiesen sind.

Der Bundesoberbehörde im Verkehrsressort kommt eine zentrale Rolle in der sicherheitstechnischen Untersuchung von Eisenbahnunfällen^[16] zu. Diese Behörde nimmt auch die Aufgaben und Pflichten der National Investigation Body (NIB) gemäß EU-Recht wahr.^[17]

Die BEU ist die zentrale Untersuchungsbehörde für Eisenbahnunfälle in Deutschland, soweit eine Zuständigkeit des Bundes besteht. Ihr werden durch rechtliche Regelungen zahlreiche Aufgaben zugewiesen, insbesondere das Untersuchen von gefährlichen Ereignissen, das Veröffentlichen der Ergebnisse der behördlichen Untersuchungen^[18] und das Aussprechen von Sicherheitsempfehlungen.

Der Gesetzgeber wies der BEU ausdrücklich eine ausgeprägte fachliche Unabhängigkeit bei der Untersuchung gefährlicher Ereignisse im Eisenbahnbetrieb zu.

Sie handelt unabhängig von Zuständigkeiten und Befugnissen der Aufsichtsbehörden, Sicherheitsbehörden, Regulierungsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, und selbstverständlich von Unternehmen, zum Beispiel Eisenbahnen, Haltern von Eisenbahnfahrzeugen, für die Instandhaltung zuständigen Stellen und Konformitätsbewertungsstellen.

Eisenbahn-Bundesamt

Ebenfalls mit Aufgaben rund um die Sicherheit des Eisenbahnwesens befasst sich das bereits zu Beginn der Neuordnung des Eisenbahnwesens ins Leben gerufene EBA mit Sitz in Bonn, welches durch das Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz, BEVVG) von 1993 gegründet wurde.

Das EBA ist als Bundesoberbehörde im Verkehrsressort die verantwortliche Aufsichtsbehörde für große Bereiche des Eisenbahnverkehrs in Deutschland. Hier überwacht die Behörde die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften und ist befugt, bei Verstößen Maßnahmen zu ergreifen. Zu den behördlichen Aufgaben gehören nach Auffassung der Behörde auch sicherheitstechnische Untersuchungen bei Eisenbahnunfällen. Ausdrücklich ist die Bonner Behörde auch als nationale Sicherheitsbehörde im Sinne des EU-Eisenbahnrechts bestimmt. Das EBA arbeitet mit der BEU zusammen.

Vergleich mit ziviler Luftfahrt

Für die Untersuchung von Unfällen und schweren Störungen im zivilen Luftverkehr in Deutschland liegt die Verantwortlichkeit bei der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung. Sie ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr.

Diese Zuständigkeit ist primär im Gesetz über die Untersuchung von Unfällen und Störungen bei dem Betrieb ziviler Luftfahrzeuge (Flugunfall-Untersuchungs-Gesetz – FIUUG) geregelt.^[19] Internationale Vorgaben, welche die Unabhängigkeit und Verfahrensregeln festschreiben, enthält die Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

Betroffenen Luftfahrtunternehmen sind keine eigenständigen, aktiven Aufgaben in der Unfalluntersuchung zugewiesen. Sie sind gesetzlich lediglich zur Mitwirkung bei der behördlichen Unfalluntersuchung verpflichtet.^[20] Sie müssen Unterlagen, Daten und Geräte (z. B. Flugdatenschreiber) unverzüglich herausgeben sowie Zutritt gewähren. Eine aktive Beteiligung, etwa durch den Flugbetriebsleiter, erfolgt als Verfahrensbeteiligter (§ 14 FIUUG iVm § 13 VwVfG), jedoch unter strikter Verfahrensführung der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung.

Luft nach oben: Entlastungsvorschläge

Bei der sicherheitstechnischen Aufarbeitung von Eisenbahnunfällen und gefährlichen Ereignissen arbeiten insbesondere zwei Bundesoberbehörden aus dem Verkehrsressort zusammen – die BEU und das EBA. Diese Zusammenarbeit könnte nach den Wahrnehmungen der Eisenbahnunternehmen

verbessert werden und damit zu einer Entlastung der Unternehmen beitragen.

Als unnötige Belastung, die zudem durch den allgemeinen Verhältnisgrundsatz in Frage gestellt wird, sehen die Unternehmen allem voran redundante Abfragen von Daten und Auskunftsanfragen an.

Die Eisenbahnunternehmen sprechen von einer erheblichen Belastung, für die kein entsprechender Zusatznutzen erkennbar sei. Grund sei hauptsächlich, dass aus den Datenzulieferungen insbesondere an das EBA weder an die mitteilenden Eisenbahnunternehmen noch an die Eisenbahnbranche ein Informationsrückfluss erfolge.

Das EBA beruft sich auf eine von ihm selbst getroffene Entscheidung: „Die Verpflichtung zur Meldung der gefährlichen Ereignisse im Eisenbahnbetrieb ist der Allgemeinverfügung Pr.3230-32xua/002-0001#001 „Mitteilung von Informationen über gefährliche Ereignisse an das Eisenbahn-Bundesamt“ vom 28.12.2017, geändert durch Pr.3230-32xua/002-0001#001 „Mitteilung von Informationen über gefährliche Ereignisse an das Eisenbahn-Bundesamt“ vom 17.04.2018 zu entnehmen.“^[21]

Die Übersicht, die das EBA an die Plattform „Fragen-Staat“^[22] unter Bezugnahme auf das Informationsfreiheitsgesetz übermittelt hat, zeigt für die Jahre 2018 und 2019 die erhebliche Anzahl der Mitteilungen der von Eisenbahnunternehmen an das EBA überstellten Mitteilungen, denen ein entsprechender unternehmerischer Aufwand gegenübersteht.

Um die unternehmensseitigen Belastungen rechtskonform zu reduzieren und damit auch die Ziele der Staatsmodernisierung zu unterstützen, stellt eine unternehmensseitige einheitliche Zulieferung an eine – vorzugsweise digitale – einheitliche Posteingangsstelle eine moderne technische Lösung dar.

Die anschließenden behördlichen Aktivitäten sind bereits gesetzlich vorgegeben: eine unverzügliche behördliche Vollständigkeitsprüfung von eingesandten Unterlagen mit Rückmeldung an die einsendenden Eisenbahnunternehmen. Die danach sich anschließende Aufteilung und Weiterleitung an die jeweils zuständige Bundesbehörde ist eine rein binnenbehördliche Aufgabe.

Die Behörden in den Bundesländern, die für die Untersuchung von Eisenbahnunfällen auf dem Gebiet von nicht bundeseigenen Eisenbahnen zuständig sind, werden von den Bundesländern selbst bestimmt.

In der Regel nehmen die jeweiligen Landesressorts, die auch für Verkehrsbelange verantwortlich sind, die Aufgaben als Landeseisenbahnaufsichtsbehörden (LEA) wahr. Hinzu kommen nachgeordnete Landesbehörden oder das Eisenbahn-Bundesamt selbst.

Zwischenfazit

Eisenbahnen gewährleisten ausweislich von Kennzahlen ein sehr sicheres Transportieren von Reisenden und von Gütern. Unabhängig davon sind gefährliche Ereignisse und auch Unfälle, wie bei jedem anderen Verkehrsträger, auch im Eisenbahnwesen eine Normalität.

Im Ereignisfall sind eine Vielzahl von Behörden an der Aufarbeitung des Ereignisses beteiligt, die mit unterschiedlichen Schwerpunkten das unerwünschte Ereignis untersuchen, einerseits um persönliche Verantwortlichkeiten von natürlichen Personen festzustellen und persönliches Verhalten zu sanktionieren und andererseits, um die Sicherheit des Eisenbahnwesens zu erhalten.

Zusätzlich bindet das Eisenbahnrecht in die Untersuchung von gefährlichen Ereignissen und Unfällen Privatpersonen ein, die mit den am Ereignis beteiligten Eisenbahnunternehmen in einer meist arbeitsrechtlichen oder dienstvertraglichen Beziehung stehen.

Das Eisenbahnrecht greift zudem in die Organisationshoheit der Eisenbahnunternehmen ein, indem es ausdrücklich den Eisenbahnbetriebsleitern der am Ereignis beteiligten Eisenbahnunternehmen Aufgaben im Zusammenhang mit der Untersuchung von Unfällen etc. zuweist.

Danksagung

Für die förderliche Unterstützung bedankt sich das Autorenteam bei Marco Döpping (EBL), Markus Grundke (EBL), Marcel Jelitto (EBL), Jörg Kiehn (EBL) und Arne Schüssler (RA).

Quellen und Anmerkungen

- [1] Die Wortwahl im Eisenbahnrecht ist unterschiedlich. Das Allgemeine Eisenbahngesetz nutzt sowohl das Wort „Betriebsleiter“ als auch das Wort „Eisenbahnbetriebsleiter“. Beide unterschiedliche Wörter haben aus rechtlicher Sicht einen deckungsgleichen Inhalt, was mit einer auf das Allgemeine Eisenbahngesetz fußende Rechtsverordnung verdeutlicht wird: der Verordnung über die Prüfung zum Betriebsleiter für Eisenbahnen (Eisenbahnbetriebsleiter-Prüfungsverordnung – EBPV).
- [2] Quelle: Allianz pro Schiene, <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienenetz/#Header1>
- [3] Verwiesen wird gelegentlich auf das „Gesetz über das Eisenbahnwesen der DDR“, welches angeblich im Gesetzblatt der DDR im Jahr 1953 verkündet wurde und das Eisenbahnwesen in der DDR, insbesondere die Zuständigkeiten und Organisation der Deutschen Reichsbahn im sozialistischen Staatsgefüge geregelt haben soll. Es sollte die Eisenbahn als volkseigenes Verkehrsmittel sichern und ihre Rolle im Rahmen der zentralen Planwirtschaft festlegen. Dessen Originaltext konnte nicht validiert werden.
- [4] EBV: Artikel 1 V. v. 07.07.2000 BGBl. I S. 1023; zuletzt geändert durch Artikel 2 V. v. 10.10.2016 BGBl. I S. 2242; Geltung ab 01.02.2001.
- [5] AEG: § 6d AEG n.F. (neue Fassung) in der am 02.09.2016 geltenden Fassung durch Artikel 2 G. v. 29.08.2016 BGBl. I S. 2082.
- [6] Bundesrat Drucksache 22/16 vom 15.01.2016, S. 370 f.
- [7] Vgl. § 13 StGB und § 130 OWiG.
- [8] Gelegentlich vernehmbare Stimmen „Die Abwicklung von Ereignissen – Unfällen wie auch gefährlichen Ereignissen – ist Sache des Notdienstes und der Leitstelle“ verkennen die unmissverständliche Aufgabenzuweisung an den EBL selbst u. a. durch § 4 EBV. Seine Untätigkeit – „Unterlassen“ – führt zur Strafbarkeit „durch Unterlassen“. Instruktiv auch dazu: § 130 Abs. 1 OWiG iVm § 6d Abs. 2 AEG.
- [9] „Ein Erfolg“ ist ein im juristischen Sprachgebrauch üblicher Terminus, der auch unerwünschte Ereignisse wie Unfälle und daraus resultierende Verletzungen und Tötungen von Personen umfasst.
- [10] Instruktiv dazu: RICHTLINIE (EU) 2016/798 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Mai 2016 über Eisenbahnsicherheit (Neufassung) Art. 3 Nr. 11 sowie die Begriffsbestimmungen in §2 Allgemeines Eisenbahngesetz.
- [11] Redaktionell gut verfasste Geschäftsanweisungen von Eisenbahnunternehmen werden neben dem Wortlaut der Rechtsverordnung grundsätzlich entsprechende begriffliche Klarstellungen aufführen, damit die Geschäftsanweisung aus sich heraus verständlich ist und so zum sicheren Eisenbahnbetrieb beiträgt.
- [12] Eine Besonderheit stellt die Generalbundesanwaltschaft dar. Sie ist Bestandteil der Staatsanwaltschaft in Deutschland und ist die einzige Staatsanwaltschaft des Bundes (Bundesanwaltschaft; vgl. § 142 Abs. 1 Nr. 1 GVG). Die Zuständigkeit der Generalbundesanwaltschaft ist gesetzlich streng begrenzt, und zwar auf unmittelbare Bedrohungen der inneren oder äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland; § 142a i.V.m. § 120 Abs. 1 und 2 GVG.
- [13] Die Bundesanwaltschaft, die als Bundesbehörde dem Bundesministerium der Justiz untersteht, nimmt Aufgaben „neben“ den Staatsanwaltschaften der Länder wahr; sie verfügt über ein sog. „Evokationsrecht“, kann also Ermittlungen an sich ziehen, wenn ein Sachverhalt eine „besondere Bedeutung“ hat.
- [14] Im Bahnreform-Jahr 1994 waren es noch 44.600 km; Quelle: <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienenetz/#Header1>
- [15] Vgl. § 14 iVm § 21 ff. BPolG.
- [16] Die Arbeit der Bundesstelle für Eisenbahnunfalluntersuchung und ihrer Vorgängerbehörde EUB fußt auf der EU-Richtlinie 2004/49/EG (Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit) vom 29. April 2004 und auf deren Neufassung 2016/798 vom 11. Mai 2016.
- [17] Diese Funktion wird durch die Richtlinie (EU) 2016/798 über die Eisenbahnsicherheit und deren Umsetzung ins nationale Recht (in Deutschland: Allgemeines Eisenbahngesetz – AEG) festgelegt.
- [18] Den Untersuchungsberichten der Bundesstelle misst die Rechtsprechung eine erhebliche Bedeutung bei. Der Untersuchungsbericht der Bundesstelle sei eine öffentliche Urkunde im Sinne der §§ 415 ff ZPO. Sie erbringe den vollen Beweis der darin bezeugten Tatsachen, soweit sie auf der Wahrnehmung der Behörde oder der Urkundsperson beruhe. Vgl. LG Koblenz Urteil vom 18.07.2025 – 9 O 206/23 zur Nutzung von Untersuchungsberichten der Bundesstelle in einem Zivilprozess – mwN.
- [19] Vgl. insbesondere §§ 2 ff. FIUUG sowie ergänzend § 3a Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und § 7 Luftverkehrsordnung (LuftVO).
- [20] Vgl. § 7 Abs. 3 LuftVG und Art. 14 EU-Verordnung 996/2010.
- [21] https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Melden_gebraeherlicher_Ereignisse_im_Eisenbahnbetrieb/melden_gebraeherlicher_ereignisse_node.html
- [22] https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://fragdenstaat.de/files/foi/437258/AntwortaufIFG-Anfrage_geschwaerzt.pdf%3Fdownload&ved=2ahUKEWioxoumqbCRAxU2VfEDHa_IBFsQFn0ECBgQAQ&usq=AOvVaw3v6tJhac_iSjnhAIup2FSz