



**OBERVERWALTUNGSGERICHT
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES**

URTEIL

Verkündet am: 31. Januar 2002
Rosenow
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

20 A 1501/01
25 K 5219/98 Köln

In dem Verwaltungsrechtsstreit

(...)

gegen

(...)

wegen Abnahme eines Eisenbahnwagens

hat der 20. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 31. Januar 2002

durch
den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Tuschen,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Oestreich,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Bakemeier,
den ehrenamtlichen Richter Pörtner und
den ehrenamtlichen Richter Schubert

auf die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom
16. Februar 2001

für Recht erkannt:

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Es wird festgestellt, dass es der Abnahme des Kesselwagens mit der EBA-Kennnummer: EBA (...) gemäß dem Bescheid des Eisenbahnbundesamtes vom 5. März 1998 zur rechtmäßigen Inbetriebnahme nicht bedurfte.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung in entsprechender Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

Die Beteiligten streiten über die Erforderlichkeit einer - erneuten - sicherheitstechnischen Abnahme eines Eisenbahnwagens nach dessen Umbau.

Die jetzige Klägerin ist Rechtsnachfolgerin der (...) GmbH, der ursprünglichen Klägerin.

(...)

Unter dem 16. Dezember 1997 beantragte die ursprüngliche Klägerin beim Eisenbahnbundesamt, den Bremsumbau an 22 Kesselwagen zu genehmigen. Durch den Bremsumbau sollte die Einsatzmöglichkeit der Kesselwagen in Zügen mit höherer zulässiger Höchstgeschwindigkeit verbessert werden. Dabei gab die ursprüngliche Klägerin an, dass die endgültige Zahl der so umzubauenden Kesselwagen noch nicht feststehe und marktabhängig sei. Das Eisenbahnbundesamt gab dem Antrag statt und erteilte u. a. für den in seinem ursprünglichen Zustand im Jahre 1960 hergestellten Kesselwagen mit der EBA-Kennnummer: EBA (...) durch Bescheid vom 5. März 1998 die Abnahme nach § 32 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) vom 8. Mai 1967 (BGBl. II S. 1563), zuletzt geändert durch Art. 6 Abs. 131 des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2422), sowie eine Bauartzulassung und erließ unter dem selben Datum dazu einen Kostenbescheid in Höhe von 1539,93 DM. Mit ihrem dagegen eingelegten Widerspruch machte die ursprüngliche Klägerin geltend, es fehle für die Abnahme und die Bauartzulassung an entsprechenden Rechtsgrundlagen, insbesondere sei § 32 EBO nicht einschlägig, sodass die Erhebung von Kosten nicht gerechtfertigt sei. Durch Widerspruchsbescheid vom 26. Mai 1998 hob das Eisenbahnbundesamt die Ausgangsbescheide für 4 Kesselwagen, darunter für den oben genannten, auf, soweit sie den Hinweis enthielten, dass bei Verlust der Kodifizierungsnummer die Abnahme entfalle, stellte klar, dass der Begriff der Bauartzulassung durch den Begriff der Baumusterzulassung zu ersetzen sei, wies im Übrigen den Widerspruch gegen die Abnahmen von 4 Kesselwagen und die Erteilung der Baumusterzulassungen für 3 Kesselwagen sowie die zugehörigen Kostenbescheide zurück und setzte für den Erlass des Widerspruchsbescheids Kosten in Höhe von 1536,58 DM fest. Zur Begründung führte das Eisenbahnbundesamt hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Abnahme aus, dass nach § 32 Abs. 1 EBO neue Fahrzeuge vor Inbetriebnahme abzunehmen seien. Neue Fahrzeuge seien auch solche, an denen im Zuge von Umbauten Veränderungen an sicherheitsrelevanten Teilen vorgenommen worden seien und die deshalb von den Zulassungsparametern ihrer durch die ursprüngliche Abnahme dokumentierten Bauart abwichen.

Am 29. Juni 1998 hat die ursprüngliche Klägerin gegen die Erteilung der Abnahmen, der Baumusterzulassungen und der Kostenbescheide Klage erhoben, soweit sie Gegenstand des Widerspruchsbescheides vom 26. Mai 1998 waren und durch ihn bestätigt wurden. Sie hat geltend gemacht, es fehle an Rechtsgrundlagen für die erteilten Abnahmen und Baumusterzulassungen, sodass auch die Kostenbescheide rechtswidrig seien. § 32 EBO sei auf Umbauten nicht anwendbar. Die Vereinigung der Privatgüterwageninteressenten (VPI), der sie angehöre, habe keine rechtsverbindliche Einigung mit der Beklagten über die Kosten getroffen. Im Gegenteil habe die VPI stets erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Gebührenerhebung durch die Beklagte deutlich gemacht. Sie vertrete nicht die Auffassung, dass Abnahmen beim

Umbau von Kesselwagen generell nicht erforderlich seien. Selbstverständlich bedürfe der Schienenverkehr technischer Regeln und Sicherheitsvorschriften, die eingehalten und überwacht werden müssten. Allerdings stehe es nicht im freien Ermessen des Eisenbahnbundesamtes, festzulegen, welche Maßnahmen hierzu erforderlich seien und in welchem Umfang Kosten und Gebühren erhoben werden dürften. Hierzu bedürfe es nach rechtsstaatlichen Grundsätzen vielmehr einer klaren gesetzlichen Grundlage, deren Nachweis die Beklagte bisher schuldig geblieben sei.

Durch Beschluss vom 21. August 1998 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren nach Zulassungs- und Abnahmebescheiden einerseits und Kostenbescheiden andererseits getrennt und das Verfahren betreffend den oben genannten Kesselwagen unter dem im Rubrum genannten Aktenzeichen sowie das Verfahren betreffend den zugehörigen Kostenbescheid unter dem Aktenzeichen 25 K 6956/98 fortgeführt. In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat die Klägerin die Klage zurückgenommen, soweit sie sich gegen die Festsetzung von Kosten für das Widerspruchsverfahren richtete.

Die Klägerin hat in dem vorliegenden Verfahren beantragt,

1. den Bescheid der Beklagten vom 5. März 1998 und den Widerspruchsbescheid vom 26. Mai 1998 mit Ausnahme der Kosten für den Widerspruchsbescheid aufzuheben,
2. hilfsweise festzustellen, dass es einer Abnahme des in dem oben bezeichneten Bescheid aufgeführten Schienenfahrzeuges zur rechtmäßigen Inbetriebnahme nicht bedurfte.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Dazu hat sie vorgetragen: Ursprünglich habe zwischen der Klägerin und dem Eisenbahnbundesamt Einigkeit darüber bestanden, dass alle Änderungen an einem Fahrzeug, die dessen Sicherheit berührten, der behördlichen Genehmigung bedürfen. Seit dem Bestehen des Eisenbahnbundesamtes (1. Januar 1994) habe die (ursprüngliche) Klägerin auch entsprechende Anträge beim Eisenbahnbundesamt gestellt und bis zu diesem Verfahren nie behauptet, dass die Abnahme und die Baumusterzulassung als Sachentscheidung nach dem Umbau eines Fahrzeuges nicht erforderlich sei. Noch im Sommer 1997 habe sich die VPI mit dem Eisenbahnbundesamt darüber geeinigt, dass die behördlichen Kostenentscheidungen für Abnahmen und Baumusterzulassungen auf der Grundlage des Verwaltungsaufwandes ak-

zeptiert werden. Trotzdem habe die (ursprüngliche) Klägerin die Kostenentscheidungen des Eisenbahnbundesamtes weiterhin angegriffen und diese Angriffe später auch auf die Sachentscheidungen ausgedehnt. Eine Abnahme des hier in Rede stehenden Kesselwagens sei erforderlich, weil nach § 32 Abs. 1 EBO "neue Fahrzeuge" außer Komplettneubauten auch solche Fahrzeugen seien, an denen Änderungen an sicherheitsrelevanten Teilen vorgenommen worden seien, weil die Fahrzeuge nach dem Umbau von ihrer durch technische Zulassungsparameter bestimmten ursprünglichen Bauart abwichen. Die ursprüngliche Abnahme decke das umgebaute Fahrzeug bei einem Umbau des Untergestells durch die Veränderung der Bremsen nicht mehr, da nicht gewährleistet sei, dass das Fahrzeug noch den Sicherheitsanforderungen entspreche. Weil sich fahrtechnisch relevante Merkmale änderten, entstehe rechtlich ein neues Fahrzeug, das abgenommen werden müsse.

Durch das angefochtene Urteil, auf das Bezug genommen wird, hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Klägerin die Klage zurückgenommen hat. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Dazu hat es unter Bezugnahme auf seine kostenrechtliche Entscheidung vom selben Tag im Verfahren 25 K 6956/98 (OVG NRW: 9 A 1502/01) im Wesentlichen ausgeführt, dass es für eine Anfechtung der Abnahme- und Baumusterzulassungsentscheidung an der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO fehle, weil die Genehmigungen bzw. Bescheinigungen rein begünstigende Wirkung entfalteten. Die Feststellungsklage sei unbegründet. Aus § 1 Abs. 4 EBO folge, dass unter den Begriff des neuen Fahrzeugs nicht nur neu hergestellte Fahrzeuge, sondern auch umfassende Umbauten fielen. Solche Umbauten seien mit größeren Kosten verbunden und würden regelmäßig dadurch (auch) sicherheitsrelevante Teile des Fahrzeugs berühren. Der Bremsumbau sei eine solche kostenträchtige, Sicherheitsparameter berührende Maßnahme, die eine Abnahme erforderlich mache, denn unverhältnismäßige, also größere Kosten seien insbesondere bei Eingriffen in die Grundkonstruktion zu erwarten.

Gegen diese Entscheidung richtet sich die zugelassene Berufung der Klägerin, mit der sie im Wesentlichen geltend macht: Zwar sei das Eisenbahnbundesamt auch für die Aufsicht über Privatwagen zuständig, es dürfe aber gegen private Dritte keine Ordnungsverfügungen erlassen und dementsprechend auch nicht von der Klägerin verlangen, dass vor einer Inbetriebnahme der umgebauten Kesselwagen jeweils eine Abnahme durchgeführt werde.

(...)

In prozessualer Hinsicht nehme sie nunmehr einen Wechsel zwischen Haupt- und Hilfsantrag vor, weil sie durch die Anfechtungsklage nur die Feststellung der allgemeinen Rechtswidrigkeit des angegriffenen Bescheids, aber nicht wie mit der Feststellungsklage die Feststellung erreichen könne, dass es der Abnahme des Bremsumbaus durch die Beklagte grundsätzlich nicht bedurft habe.

Die Klägerin beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und

festzustellen, dass es der Abnahme des Kesselwagens mit der EBA-Kennnummer: EBA (...) gemäß dem Bescheid des Eisenbahnbundesamtes vom 5. März 1998 zur rechtmäßigen Inbetriebnahme nicht bedurfte,

hilfsweise,

den Bescheid des Eisenbahnbundesamtes vom 5. März 1998 über die Abnahme des Kesselwagens mit der EBA-Kennnummer: EBA (...) und den hierauf bezogenen Teil des Widerspruchsbescheids vom 26. Mai 1998 mit Ausnahme der Entscheidung über die Kosten für den Widerspruchsbescheid aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie weist darauf hin, dass eine Abnahme entsprechend der Verwaltungspraxis des Eisenbahnbundesamtes auch bei der sicherheitsrelevanten Veränderung von Komponenten für erforderlich gehalten und durchgeführt werde. Die Prüfungstiefe sei dabei beschränkt und lasse den Bestandsschutz für Komponenten, die sicherheitstechnisch durch den Umbau nicht tangiert würden, unberührt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der vorliegenden Gerichtsakte, der beigezogenen Gerichtsakte VG Köln 25 K 6956/98 OVG NRW, 9 A 1502/01 sowie der dazu jeweils vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung hat Erfolg. Die Klage ist mit dem Hauptantrag zulässig und begründet.

(...)

Das danach zulässige Begehren der Klägerin, festzustellen, dass es einer Abnahme des oben genannten Schienenfahrzeugs zur rechtmäßigen Inbetriebnahme nicht bedurfte, ist begründet. Die Voraussetzungen der für ein Abnahmeerfordernis allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 32 Abs. 1 EBO, nach der neue Fahrzeuge erst in Betrieb genommen werden dürfen, wenn sie abgenommen worden sind, liegen nicht vor. Durchgreifende Bedenken gegen die Wirksamkeit der Regelung bestehen nicht. Insbesondere ist sie hinreichend bestimmt; die verwandten Begriffe sind, soweit man sie überhaupt als unbestimmte Rechtsbegriffe ansehen kann, im Wege der Auslegung unter Einbeziehung anderer Vorschriften der Verordnung - etwa im Hinblick auf die Abnahmekriterien - ohne weiteres zuverlässig und vorhersehbar zu handhaben. Meinungsverschiedenheiten über die richtige Auslegung und Anwendung im Einzelfall indizieren allein noch nicht eine zur Unwirksamkeit einer Norm führende Unbestimmtheit.

Die Auffassung des Eisenbahnbundesamtes, ein neues Fahrzeug im Sinne des § 32 Abs. 1 EBO entstehe schon bei Veränderung sicherheitsrelevanter Teile, weil dann das veränderte Fahrzeug von der ursprünglichen Abnahme nicht mehr gedeckt sei, trifft nicht zu. Hierbei wird die der Auslegung vorgegebene Grenze des Wortlauts überschritten und der Regelungszusammenhang verkannt; unabhängig davon zwingt auch der in der Verordnung angelegte Zweck der Abnahme nicht zu einem solchen Verständnis.

§ 32 Abs. 1 EBO fordert die Abnahme für Fahrzeuge, also für eine Sachgesamtheit, so dass der Zusatz "neu" hierfür gegeben sein muss und nicht nur für ein Teil oder eine Komponente des Fahrzeugs. Dieses aus dem Wortlaut zu gewinnende Verständnis, dass nämlich eine ein Fahrzeug regelmäßig nur partiell betreffende Änderung das Fahrzeug nicht ohne weiteres "neu" macht, liegt - wie § 1 Abs. 4 EBO zeigt - auch der Verordnung zugrunde. Wenn wie in der angesprochenen Vorschrift die Anforderungen bei Umbauten u.a. von Fahrzeugen ausdrücklich angesprochen werden und für bestimmte Umbauten - die umfassenden - die Gleichstellung mit neuen Fahrzeugen angeordnet wird, so zeigt das, dass nicht jede Veränderung ein neues Fahrzeug ergibt; denn dass für ein neues Fahrzeug die aktuellen technischen Anforderungen gelten, versteht sich von selbst. Auch die von der Beklagten vorgebrachte Erwägung zur Reichweite der einmal erfolgten Abnahme führt nicht weiter. Denn die Abnahme beschränkt sich in ihrem Gehalt auf die Feststellung, dass das abgenommene Fahrzeug im Zeitpunkt der Abnahme den technischen Anforderungen genügt.

Vgl. Pätzold/Wittenberg/Heinrichs/Mittmann, EBO, 4. Auflage § 32 Rn. 6; Kühlwetter, Die "Zulassung" von Eisenbahnfahrzeugen im Deutschen und internationalen Eisenbahnrecht, Eisenbahn-Revue International 2000, 280,282; zur entsprechenden Regelung für das Baurecht OVG NRW, Urteil vom 20. August 1992 - 7 A 2702/91 -, NVwZ-RR 1993, 531.

Eine darüber hinausgehende Regelung des Inhalts, dass die rechtliche Wirkung der ursprünglichen Abnahme vom unveränderten Bestand des Fahrzeugs abhängen soll, ist weder der Verordnung zu entnehmen noch etwa für den vorliegenden Einzelfall geltend gemacht oder ersichtlich. Eine spezialgesetzliche Regelung, wie sie etwa § 19 Abs. 2 StVZO für Kraftfahrzeuge enthält und nach der die Betriebserlaubnis erlischt, wenn bestimmte Änderungen vorgenommen werden, enthält die Verordnung für die Wirkung der Abnahme nicht. Dass die ursprüngliche Abnahme des in Rede stehenden Fahrzeugs eine entsprechende Aussage enthalten hätte, die sich die Klägerin nun entgegenhalten lassen müsste, führt die Beklagte selbst nicht an; die insofern maßgeblichen Unterlagen liegen auch nicht vor. Außerdem könnte das Erfordernis einer erneuten Abnahme eines - gesamten - Fahrzeugs bei der Veränderung auch nur kleinerer sicherheitsrelevanter Teile dem verfassungsrechtlich verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechen, wenn ausgehend von der Betrachtung als neuem Fahrzeug das vollständige Übereinstimmen mit den aktuellen Anforderungen der Verordnung und den aktuellen Regeln der Technik zu verlangen und zu überprüfen wäre. Den letztgenannten Gesichtspunkt erkennt auch die Beklagte an, die die Abnahme demgemäß auf das neue sicherheitsrelevante Teil und die hiervon betroffenen Teile beschränken will. Mit einer solchen "Komponentenabnahme" aber geht sie eindeutig über den Wortlaut der Norm hinaus. Ob und gestützt auf welche rechtlichen Erwägungen dies vertretbar sein kann, um schlechthin unsinnige Ergebnisse zu vermeiden, mag dahinstehen. Denn die Herausnahme von Änderungen auch an sicherheitsrelevanten Teilen eines Fahrzeuges aus der hoheitlichen Kontrolle - und damit die Zuweisung der Verantwortung an den Fahrzeugeigentümer und das das Fahrzeug einstellende Eisenbahnverkehrsunternehmen - weicht nicht so sehr von der Konzeption der Verordnung ab, dass sie als von vornherein unverständlich erscheint. Dazu ist auf die in § 32 Abs. 2 bis 4 EBO geregelten Untersuchungen zu verweisen. Diese planmäßig wiederkehrend vorzunehmenden Untersuchungen gehören nach dem übereinstimmenden Verständnis der Parteien nicht zu den vom Eisenbahnbundesamt wahrzunehmenden Aufgaben, sondern sind Angelegenheit des Fahrzeugeigentümers oder Verkehrsunternehmens, wofür die Nachweisführungspflicht des § 32 Abs. 4 EBO spricht. Damit vollzieht sich bereits ein ganz wesentlicher Teil der technischen Kontrolle, die für die Gewährleistung der Sicherheit der Fahrzeuge von entscheidender Bedeutung ist, in der Form einer Selbstüberwachung, bei der die hoheitliche Aufsicht auf die Überwachung der Durchführung der termingebundenen Untersuchungen anhand der Nachweise beschränkt ist. Die An-

nahme des Ordnungsgebers, dass die Sicherheit im Schienenverkehr weitgehend durch eine Selbstkontrolle der Betreiber gewährleistet werden kann, ist auch im Rahmen der Neugliederung des Eisenbahnwesens nicht in Frage gestellt worden, obwohl durch das Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2422) auch die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung geändert worden ist. Nach alledem kann nicht davon ausgegangen werden, das Sicherheitskonzept der Verordnung zwingt zu der Annahme, sicherheitsrelevante Teiländerungen bedürften zwingend einer behördlichen Abnahme.

Dass die erfolgten Änderungen an dem in Rede stehenden Fahrzeug der Klägerin kein neues Fahrzeug ergeben haben, liegt, nachdem sich der Ansatz der Betrachtung der Beklagten als unzutreffend erwiesen hat, auf der Hand und wird auch von der Beklagten nicht weiter konkret in Zweifel gezogen. Auch einen umfassenden Umbau im Sinne von § 1 Abs. 4 EBO, bei dem die Anwendung von § 32 Abs. 1 EBO als einer für Neubauten geltenden Vorschriften in Betracht zu ziehen Pst, stellt der erfolgte Bremsumbau nicht dar. Für die Frage, ob der Umbau und seine Bewertung als umfassend auf einzelne Komponenten bezogen werden kann, gilt hier nichts anderes als für § 32 Abs. 1 EBO; der Wortlaut knüpft an das Fahrzeug und nicht an Fahrzeugteile an. Dass bezogen auf den in Rede stehenden Wagen ein umfassender Umbau vorliegt, der außer gegebenenfalls zum Erfordernis einer Abnahme auch zum Eingreifen aller technischen Anforderungen nach gegenwärtigem Stand führen, also die vollständige Anpassung des 1960 hergestellten Wagens an alle aktuellen Sicherheitsbestimmungen erfordern würde, ist nicht festzustellen und wird auch von der Beklagten nicht geltend gemacht, die - nicht zuletzt im Hinblick auf den Gesichtspunkt des Bestandsschutzes - ohnehin nur eine Abnahmeerfordernis für die geänderte Bremsanlage sieht. Der Verwendungszweck des Wagens als Kesselwagen ist durch den Umbau nicht verändert worden, die Ertüchtigung für den problemlosen Einsatz auch in schnellerfahrenden Zügen geht über eine Anpassung an die allgemeine Entwicklung nicht hinaus. Auch die von der Klägerin belegten Kosten der Veränderungen an dem Fahrzeug weisen - selbst wenn über die Kosten des Bremsumbaus hinaus alle Veränderungen eingestellt werden - gegenüber den Kosten für die Neuerstellung eines Wagens nicht auf einen umfassenden Umbau hin.

Nach alledem fehlt es an einer normativen Grundlage für das Erfordernis einer erneuten Abnahme des Fahrzeugs. Die von der Beklagten aus Gründen der Gewährleistung der Sicherheit für angebracht gehaltene Kontrolle auch bei Änderungen an sicherheitsrelevanten Fahrzeugteilen bedarf einer entsprechenden Vorgabe in der Verordnung.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 der Zivilprozessordnung.

Gründe, die Revision zuzulassen, §§ 132 Abs. 2, 137 Abs. 1 VwGO, liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

(...)

Tuschen

Oestreich

Bakemeier

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das zweitinstanzliche Verfahren gemäß §§ 13 Abs. 1 Satz 2, 73 Abs. 1 Satz 1 GKG in Höhe des Auffangwertes auf (8.000,- DM : 1,95583 =) 4.023,- Euro festgesetzt.

Tuschen

Oestreich

Bakemeier