

Gutachtliche Stellungnahme
zur
Änderung der
Triebfahrzeugführerscheinverordnung
zum Zwecke einer einheitlichen, qualitativ hochwertigen
Funktionsausbildung von Triebfahrzeugführern
im Auftrag des
mobifair – für fairen Wettbewerb in der Mobilitätsbranche e.V.

erstellt durch die
Forschungsstelle für deutsches und internationales Eisenbahnrecht

hier: RA Schüssler
RA Dr. Uhlenhut

Stand: 08.03.2021

Inhalt

A.	Zusammenfassung der Ergebnisse	4
B.	Gutachtauftrag und zugrunde gelegte Dokumente	5
C.	Sachverhalt	5
D.	Rechtliche Würdigung	9
I.	Aktueller Rechtsrahmen in Deutschland	9
1.	Einheitlicher Ausbildungsrahmenplan	9
2.	Richtwerte für die Ausbildungsdauer	10
3.	Anlagen 6 und 7 TfV als Erteilungsvoraussetzungen	10
4.	Zentrale Prüfungsdatenbank	11
5.	Externe Prüfer	12
6.	Angabe der Wiederholungsversuche	12
II.	Unionsrechtliche Zulässigkeit von Gesetzesänderungen	13
1.	Einheitlicher Ausbildungsrahmenplan	13
2.	Richtwerte für die Ausbildungsdauer	15
3.	Anlagen 6 und 7 TfV als Erteilungsvoraussetzungen	15
4.	Zentrale Prüfungsdatenbank	16
5.	Externe Prüfer	18
6.	Angabe der Wiederholungsversuche	19
III.	Zulässigkeit von Gesetzesänderungen nach dem Grundgesetz	20
1.	Bindungswirkung der Grundrechte bei Umsetzungsrechtsakten	20
2.	Triebfahrzeugführerkandidaten	21
3.	Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen	21
IV.	Änderungspflicht	24
1.	Unionsrecht	24

2. Haushaltsrecht 27

E. Ergebnisse 29

A.**Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Die von dem mobifair – für fairen Wettbewerb in der Mobilitätsbranche e.V. (mobifair) vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung bzw. Wiederherstellung des Sicherheitsniveaus im Eisenbahnverkehr und der Stärkung des Berufsbildes des Lokführers sind, mit Ausnahme der Angabe der Zahl der Wiederholungsversuche auf der Prüfungsbescheinigung, nach den gegenwärtigen gesetzlichen Vorgaben der Triebfahrzeugführerscheinverordnung (TfV) und der Triebfahrzeugführerschein-Prüfungsverordnung (TfPV) zulässig.
2. Eine Pflicht zur Anwendung dieser Maßnahmen durch alle Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen lässt sich aus TfV und TfPV hingegen nicht ableiten.
3. Änderungen an der TfV bzw. TfPV, die die vorgeschlagenen Maßnahmen verpflichtend für alle Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen machen, sind mit den unionsrechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2007/59/EG vereinbar.
4. Aus dem von der Richtlinie 2007/59/EG verbindlich vorgegebenen Ziel, wonach das Sicherheitsniveau im Eisenbahnverkehr im Zuge der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht mindestens beibehalten werden muss, ist angesichts der seit Einführung der TfV erheblich zunehmenden Zahl an Zugkollisionen und Signalverfehlungen davon auszugehen, dass die Richtlinie durch TfV und TfPV nur unzureichend umgesetzt wurde oder jedenfalls ein Verstoß gegen Art. 27 der Richtlinie 2007/59/EG vorliegt.
5. Dementsprechend ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die TfV so zu ändern, dass durch neue gesetzliche Vorgaben wieder das Sicherheitsniveau zum Zeitpunkt der Einführung der TfV gewährleistet ist.
6. Als Maßstab für die neuen gesetzlichen Regelungen wird mindestens das Sicherheits- und Regelungsniveau zum Zeitpunkt vor Erlass der TfV heranzuziehen sein, welches zum Zeitpunkt der Einführung als anerkannte Regel der Technik für die Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins angesehen wurde.
7. Angesichts der hohen Durchfallquote bei der mit Bildungsgutscheinen geförderten Funktionsausbildung zum Triebfahrzeugführer, dürfte sich eine Pflicht zur Änderung der TfV auch aus haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten ergeben.

B.**Gutachtenauftrag und zugrunde gelegte Dokumente**

Die FER wurde von mobifair gebeten, die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, um das Berufsbild des Lokführers mit einheitlichen und anspruchsvollen Eignungs-, Lern- und Prüfungsprozessen zu schützen und zu verbessern.

Der vorliegenden gutachtlichen Stellungnahme liegen mündlich erteilte Auskünfte, allgemein zugängliche Literatur und von mobifair zur Verfügung gestellte Unterlagen einschließlich des Entwurfs eines Ausbildungsrahmenplans für die Funktionsausbildung zum Triebfahrzeugführer zugrunde. Der Entwurf des Ausbildungsrahmenplans ist dem Gutachten als Anlage beigelegt.

C.**Sachverhalt**

Wir sind von folgendem Sachverhalt ausgegangen:

1. Im Anschluss an die Bahnreform im Jahr 1994 und die damit verbundene Liberalisierung des Eisenbahnmarktes zeichnete sich in Deutschland ein zunehmender Mangel an Triebfahrzeugführern ab, der insbesondere ab den 2000er-Jahren zu vermehrten personalbedingten Zugausfällen führte.

Parallel dazu wuchs durch die Öffnung der nationalen europäischen Eisenbahnmärkte für grenzüberschreitende Eisenbahnverkehrsdienste der Bedarf an Triebfahrzeugführern, die in mehreren Staaten der Europäischen Union einsetzbar sind.

2. Um dieser Problematik zu begegnen, kam es zu mehreren Änderungen der rechtlichen Vorgaben für die Ausbildung und Prüfung von Triebfahrzeugführern.
 - a. Da es innerhalb der Europäischen Union an vergleichbaren Regelungen für Ausbildung und Prüfung von Triebfahrzeugführer fehlte, die die wechselseitige Anerkennung von Triebfahrzeugführerscheinen ermöglicht hätte, erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union am 23.10.2007 die Richtlinie 2007/59/EG, um insoweit einheitliche Mindestvorgaben zu schaffen und gleichzeitig

„den gegenwärtig hohen Sicherheitsstandard des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft zu erhalten.“

Erwägungsgrund 4 der Richtlinie 2007/59/EG.

- b. Zur Umsetzung der Richtlinie 2007/59/EG wurde in Deutschland am 29.04.2011 die TfV verkündet.

Im Rahmen der Umsetzung hat der deutsche Verordnungsgeber festgestellt, dass die materiellen Anforderungen der Richtlinie 2007/59/EG weitgehend den zu diesem Zeitpunkt als anerkannte Regeln der Technik für die Erteilung der Erlaubnis zum Führen von Eisenbahnfahrzeugen maßgeblichen Regelwerken entsprechen.

BR-Drs. 121/11, S. 72.

Die Ausbildungsinhalte der TfV sind in deren Anlagen 5 bis 7 festgelegt, wobei diese Anlagen inhaltlich mit den Anlagen IV bis VI der Richtlinie 2007/59/EG identisch sind.

- c. Am 22.11.2011 wurden die Anforderungen der Richtlinie 2007/59/EG an Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen von der Europäischen Kommission durch den Beschluss 2011/765/EU konkretisiert.
- d. Seit dem 22.11.2013 ergeben sich im nationalen Recht konkrete Vorgaben an die Prüfung zur Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins nach Anlage 5 TfV aus der TFPV.

3. Im Anschluss an die gesetzlichen Neuregelungen entstanden in Deutschland zahlreiche Ausbildungsorganisationen, die vom EBA als zuständiger Aufsichtsbehörde die Genehmigung erhalten haben, Triebfahrzeugführer auszubilden. Die Gesamtzahl der Ausbildungsorganisationen belief sich nach Recherche von mobifair zum Stichtag 05.03.2021 auf 120.

4. Ein Großteil der Ausbildungen zum Triebfahrzeugführer durch die vorgenannten Ausbildungsorganisationen erfolgt im Wege von Funktionsausbildungen, die von der Bundesagentur für Arbeit mit Bildungsgutscheinen im Wert von durchschnittlich 33.000 € gefördert werden.

Nach Zahlen der Bundesagentur für Arbeit werden nur etwa 57,5 % der Funktionsausbildungen erfolgreich abgeschlossen. Der Verlust von Steuermitteln durch erfolglos abgeschlossene Funktionsausbildungen beläuft sich auf ca. 20.000.000,- €.

5. Für den klassischen Zugang zum Beruf des Triebfahrzeugführers besteht weiterhin der staatlich anerkannte Ausbildungsberuf des Eisenbahners im Betriebsdienst der Fachrichtung Lokführer und Transport (EIB L/T) gemäß der Verordnung über die Berufsausbildung zum Eisenbahner im Betriebsdienst/Eisenbahnerin im Betriebsdienst (EBBAusbV 2004).

Die Abschlussprüfung dieser dreijährigen Berufsausbildung ist gemäß § 5 Abs. 1 S. 4 TfV dem Fachkundenachweis gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 TfV gleichgestellt.

6. Aus den Sicherheitsberichten, die das EBA gemäß Art. 18 der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft (Richtlinie 2004/49/EG) jährlich zu erstellen hat und seit dem Jahr 2007 im Internet unter https://www.eba.bund.de/DE/Veroeffentlichungen/Sicherheitsberichte/sicherheitsberichte_node.html veröffentlicht, lässt sich für den Zeitraum 2007 bis 2019 folgende Entwicklung der Zahl der Signalverfehlungen (pro 1 Mio. Zugkilometer) entnehmen:

2009:	0,354
2010:	0,341
2011:	0,436
2012:	0,385
2013:	0,356
2014:	0,451
2015:	0,463
2016:	0,490
2017:	0,506
2018:	0,566
2019:	0,519

Die Werte für die Jahre 2007 und 2008 wurden nicht berücksichtigt, da sie auch Signalverfehlungen bei Rangierfahrten enthalten, während ab 2009 ausschließlich Vorfälle im Zusammenhang mit Zugfahrten berücksichtigt wurden. Dadurch ist die Zahl der von dem EBA berichteten Signalverfehlungen deutlich gesunken.

Bericht des Eisenbahn-Bundesamts gemäß Art. 18 der Richtlinie über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft (Richtlinie 2004/49/EG, „Sicherheitsrichtlinie“) über die Tätigkeiten als Sicherheitsbehörde, Berichtsjahr 2009, 31.08.2010, S. 15, unten.

Die Zahl der von dem EBA berichteten Zugkollisionen zeigen ähnliche Entwicklungen. Zudem lässt sich aus den Jahresberichten der Bundesstelle für Eisenbahnunfalluntersuchung ein leichter Anstieg der Störungen wegen betrieblicher Fehlhandlungen ablesen.

Auch wenn diese Ereignisse nicht ausschließlich von Triebfahrzeugführern verursacht worden sein müssen, handelt es sich doch um Vorfälle, die zu erheblichen Teilen, hinsichtlich der Signalverfehlungen naheliegenderweise sogar zum ganz überwiegenden Teil in den Verantwortungsbereich von Triebfahrzeugführern fallen und sich insbesondere mit Handlungsunsicherheit erklären lassen.

Da Handlungsunsicherheit und Ausbildungsqualität in einem kaum bestreitbaren Zusammenhang stehen und die Entwicklung der Ereigniszahlen in einem auffälligen

zeitlichen Zusammenhang zu der Einführung der TfV stehen, spricht alles dafür, dass das Sicherheitsniveau im Eisenbahnverkehr in Deutschland in Folge der Umsetzung der Richtlinie 2007/59/EG in deutsches Recht gesunken ist.

7. Um sowohl die Sicherheit im Eisenbahnverkehr wieder so zu verbessern, dass mindestens das Niveau vor Einführung der TfV erreicht wird und zugleich eine höhere Erfolgsquote bei der Ausbildung, sind nach Einschätzung von mobifair – unabhängig davon, dass es Voraussetzung für jede Funktionsausbildung sein sollte, dass der Auszubildende bereits über Grundkenntnisse aus einer vorangegangenen technischen Berufsausbildung verfügen sollte – folgende Maßnahmen hinsichtlich der Ausbildung und Prüfung von Triebfahrzeugführern erforderlich:

- Verwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans durch alle Ausbildungsorganisationen, einschließlich definierter Zeitrichtwerte für die Ausbildungsdauer von
 - 200 Unterrichtsstunden für die Vermittlung der allgemeinen Fachkenntnisse für den Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins entsprechend Anlage 5 zur TfV

und

- 1.840 Unterrichtsstunden für die Vermittlung der fahrzeug- und infrastrukturbezogenen Fachkenntnisse entsprechend der Anlagen 6 und 7 zur TfV, zur Erteilung der Zusatzbescheinigung der Klasse B

wobei der Triebfahrzeugführerschein grundsätzlich nur erteilt werden soll, wenn der Prüfling auch die Fachkenntnisse gemäß Anlagen 6 bis 7 der TfV nachgewiesen hat.

- Einführung einer zentralen Prüfungsdatenbank zur Sicherstellung hoher und vergleichbarer Prüfungsanforderungen,
- Abnahme der Prüfungen ausschließlich durch unabhängige, externe Prüfer, die durch die Industrie- und Handelskammern ausgewählt werden.
- Angabe der Wiederholungsversuche auf der Prüfungsbescheinigung.

Der einheitliche Ausbildungsrahmenplan bildet inhaltlich die Vorgaben der Anlagen 5 bis 8 der TfV vollständig ab und ist hinsichtlich der Ausbildungsinhalte in zwei Abschnitte aufgeteilt, wobei der erste die Inhalte der Anlage 5 der TfV aufgreift und der zweite die Inhalte der Anlagen 6 und 7 der TfV.

D.**Rechtliche Würdigung**

Im Rahmen der rechtlichen Würdigung ist zunächst zu prüfen, ob die erforderlichen Maßnahmen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens umsetzbar sind (I.). Sollte sich herausstellen, dass nicht alle Maßnahmen mit der aktuellen Rechtslage vereinbar sind, wird in einem nächsten Schritt die unionrechtliche Zulässigkeit der erforderlichen Gesetzesänderungen (II.) sowie deren Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz zu prüfen sein (III.). Sollten sich Gesetzesänderungen als zulässig erweisen, ist schließlich zu prüfen, ob auch eine Verpflichtung zur Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen besteht (IV.).

I.**Aktueller Rechtsrahmen in Deutschland**

Wie bereits unter C.3 dargestellt, ergeben sich im deutschen Recht sämtliche Vorgaben für die Ausbildung von Triebfahrzeugführern aus der TfV, die hinsichtlich der Prüfungen zur Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins durch die TfPV ergänzt werden. Für die einzelnen Vorschläge von mobifair lässt sich danach Folgendes feststellen:

1. Einheitlicher Ausbildungsrahmenplan

- a. Die Vorgaben an die Ausbildung von Triebfahrzeugführern ergeben sich aus § 6 TfV. Hinsichtlich der Ausbildungsinhalte verweist dieser pauschal auf die Anlagen 5 bis 7 der TfV sowie hinsichtlich der Ausbildungsmethode auf die Anlage 8 der TfV. Die Festlegung eines konkreten Ausbildungsplans findet sich hingegen weder in diesen Anlagen, noch an anderer Stelle in der TfV. Für die Anlagen gilt zudem, dass sie ausweislich der Verordnungs Begründung lediglich Mindestanforderung darstellen.

BR-Drs. 121/11, S. 85.

- b. Innerhalb der recht weiten Vorgaben der Anlagen sind demnach sämtliche Ausbildungsorganisationen in der Gestaltung ihrer Ausbildung frei. Eine Pflicht zur Verwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans lässt sich demnach gegenwärtig nicht auf die TfV stützen.

Im Umkehrschluss steht die TfV der freiwilligen Verwendung eines gemeinsamen Ausbildungsplans durch mehrere oder gar alle Ausbildungsorganisation jedoch auch nicht entgegen, solange der Ausbildungsplan sämtliche Inhalte der Anlagen 5 bis 8 der TfV abdeckt.

Bestätigt wird diese Annahme durch die Anlage zur EBBAusbV 2004, die ebenfalls einen solchen Ausbildungsrahmenplan für die Ausbildung zum EIB L/T enthält. Es wäre schlicht nicht zu erklären, warum es im Rahmen der Ausbildung nach der TfV unzulässig sein soll, einen Ausbildungsrahmenplan zu verwenden, wenn es parallel dazu in einer Ausbildung, die grundsätzlich den Zugang zum Beruf des Triebfahrzeugführers bietet und deren Abschlussprüfung dem Fachkundenachweis gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 TfV gleichgestellt ist, zulässig sein soll.

- c. Die Verwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans ist somit innerhalb der Vorgaben der TfV zulässig aber nicht verpflichtend.

2. Richtwerte für die Ausbildungsdauer

- a. Zeitvorgaben für die Ausbildung finden sich in der TfV nicht. Es liegt zwar auf der Hand, dass die Vermittlung der Inhalte der Anlagen 5 bis 7 der TfV jeweils eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen muss. Letztlich ist es nach der Systematik der TfV jedoch allein Sache der jeweiligen Ausbildungsorganisation, einzuschätzen, wie die Ausbildungsdauer bemessen sein muss, damit ein durchschnittlicher Auszubildender die Prüfung gemäß § 7 TfV in Verbindung mit den Vorgaben der TfPV erfolgreich ablegen kann.
- b. Ein freiwilliger Rückgriff auf einheitliche, von mehreren oder allen Ausbildungsorganisationen angewendete Richtwerte, ist dadurch im Umkehrschluss wiederum nicht ausgeschlossen. Bei der Verwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans dürften solche Zeitrichtwerte sogar geboten sein, da naheliegenderweise die Vermittlung identischer Lerninhalte auch stets in etwa dieselbe Zeit in Anspruch nehmen muss.

Auch dieses Ergebnis wird durch den Ausbildungsrahmenplan in der Anlage zur EBBAusbV 2004 bestätigt, der ebenfalls Zeitrichtwerte enthält.

- c. Auch die Bestimmung von Zeitvorgaben für die einzelnen Ausbildungsabschnitte des Ausbildungsrahmenplans ist somit nach geltendem deutschen Recht zulässig aber nicht verpflichtend.

3. Anlagen 6 und 7 TfV als Erteilungsvoraussetzung

- a. Hinsichtlich der Fachkenntnisse, die für die Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins nachzuweisen sind, ist in § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 TfV bestimmt, dass der Antragsteller seine allgemeinen Fachkenntnisse durch eine Prüfung nachgewiesen haben muss, die mindestens die Themen der Anlage 5 zur TfV umfasst.

- b. Mithin ist vorgesehen, dass der Triebfahrzeugführerschein bereits dann ausgegeben werden muss, wenn der Antragsteller noch nicht über fahrzeug- und infrastrukturbezogene Fachkenntnisse im Sinne der Anlagen 6 und 7 zur TfV verfügt. Die Vermittlung und Prüfung dieser Fachkenntnisse wird vielmehr in § 5 Abs. 2 TfV grundsätzlich dem Eisenbahnunternehmen zugewiesen, das den Triebfahrzeugführer verantwortlich einsetzt.

Andererseits wird durch die Formulierung, dass mindestens die Themen der Anlage 5 abgeprüft werden müssen, die klare Möglichkeit eröffnet, auch die Inhalte der Anlagen 6 und 7 in die Prüfung zur Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins einzubeziehen.

- c. Einmal mehr gilt somit, dass es zulässig aber nicht verpflichtend ist, in der theoretischen Prüfung zum Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins Inhalte der Anlagen 6 und 7 zur TfV abzuprüfen.

4. Zentrale Prüfungsdatenbank

- a. Die Vorgaben für den Inhalt der Prüfungen zum Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins und der Zusatzbescheinigungen sind grundsätzlich abschließend in § 7 TfV geregelt, wobei § 7 Abs. 6 TfV für den Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins auf die TfPV verweist. Für die schriftliche Prüfung zum Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins wird in § 9 Abs. 1 S. 2 TfPV ausdrücklich festgelegt, dass die Prüfungsaufgaben durch die jeweilige Prüfungsorganisation „bestimmt“ werden, wobei die Aufgaben Inhalte der Anlage 5 zur TfV zum Gegenstand haben müssen. In § 6 Nr. 3 TfPV heißt es zudem, dass die Prüfungsorganisation sämtliche Prüfungsunterlagen einschließlich der Prüfungsaufgaben für den schriftlichen Teil der Prüfung „vorbereiten“ muss.
- b. Daraus lässt sich zunächst ableiten, dass der deutsche Gesetzgeber in TfV und TfPV grundsätzlich einen dezentralen Ansatz gewählt hat, der es jeder einzelnen Prüfungsorganisation erlaubt, eigene Prüfungsaufgaben zu erstellen und zu verwenden.

Andererseits lässt sich aus der Formulierung, dass die Prüfungsaufgaben „bestimmt“ bzw. „vorbereitet“ werden, nicht zwingend folgern, dass die Prüfungsorganisationen die Aufgaben stets selbst erstellen müssen. Es dürfte daher jedenfalls nichts dagegensprechen, dass Prüfungsorganisationen für sich bestimmen, Prüfungen zu verwenden, die von einer zentralen Datenbank zur Verfügung gestellt werden, sofern die Prüfungen inhaltlich den Anforderungen der Anlage 5 zur TfV entsprechen.

- c. Auch insofern gilt mithin, dass zwar keine Pflicht zur Verwendung solcher Prüfungen besteht, die freiwillige Verwendung jedoch zulässig ist.

5. Externe Prüfer

- a. Gemäß § 3 Abs. 1 TfPV dürfen Prüfungen zur Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins nur von Prüfern bzw. Prüfungsorganisationen durchgeführt werden, die gemäß § 15 TfV zugelassen sind und den Anforderungen des § 7 Abs. 1 TfPV erfüllen. Gemäß § 7 Abs. 2 TfPV dürfen die Prüfer die Kandidaten zudem nicht zuvor ausgebildet haben.
- b. Schon daraus sowie aus der in der TfV vorgesehenen getrennten Zulassung von Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen nach § 14 bzw. 15 TfV folgt der grundsätzliche Ansatz des deutschen Verordnungsgebers, dass Ausbildung und Prüfung in getrennten Händen liegen sollen. Die Möglichkeit des ausschließlichen Rückgriffs auf extern bestimmte Prüfer ist damit durch TfV/TfPV ausdrücklich eröffnet.

Da gleichwohl Unternehmen parallel sowohl gemäß § 14 TfV für die Ausbildung, als auch gemäß § 15 TfV für die Prüfung anerkannt werden können, kann es diesen nicht verwehrt werden, unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben zur Unparteilichkeit der Prüfer ausschließlich eigene Prüfer einzusetzen.

6. Angabe der Wiederholungsversuche

Die Inhalte der Prüfungsbescheinigung sind in § 17 TfPV geregelt, der auf das Muster einer Prüfungsbescheinigung in Anlage 3 zur TfPV verweist.

Da die Angabe der Zahl der Wiederholungsversuche dort nicht vorgesehen ist, dürfte kein Spielraum bestehen, um von dem Muster der Anlage 3 zur TfPV abzuweichen.

Zusammengefasst gilt somit, dass der aktuelle Rechtsrahmen in Deutschland mit Ausnahme der Angabe der Zahl Wiederholungsversuche sämtliche von mobifair vorgeschlagenen Maßnahmen zulässt, ohne ihre Anwendung für alle Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen verbindlich zu machen.

II.

Unionsrechtliche Zulässigkeit von Gesetzesänderungen

Lassen sich somit die vorgeschlagenen Maßnahmen gegenwärtig nicht auf die TfV bzw. TfPV gestützt durchsetzen, ist nunmehr zu prüfen, ob es die unionsrechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2007/59/EG und des Beschlusses 2011/765/EU erlauben, die gesetzlichen Vorgaben so zu ändern, dass die Vorschläge verbindlich eingeführt werden (1. – 6.). Sollte sich herausstellen, dass Änderungen mit den unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind, ist zu prüfen, ob diese Änderungen auch mit den grundgesetzlich geschützten Rechten der bestehenden Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen zu vereinbaren sind (7.).

1. Einheitlicher Ausbildungsrahmenplan

- a. Die unionsrechtlichen Vorgaben an die Ausbildung von Triebfahrzeugführern ergeben sich aus Art. 23 der Richtlinie 2007/59/EG. In dem Beschluss 2011/765/EU wird in Art. 4 Abs. 2 lit. a) insoweit nur bestimmt, dass die Ausbildungsorganisationen in der Lage sein müssen, Ausbildungen nach den Vorgaben der Richtlinie 2007/59/EG durchzuführen. Vergleicht man Art. 23 Abs. 1 bis 3 der Richtlinie 2007/59/EG mit § 6 TfV, fällt die fast wörtliche Übertragung des Wortlautes der Richtlinie in die TfV auf. Insbesondere wird auch dort im Wesentlichen auf die Inhalte der Anhänge IV bis VI der Richtlinie verwiesen, die wiederum weitgehend wörtlich mit den Anlagen 5 bis 7 zur TfV identisch sind.
- b. Dementsprechend kann sich auch für die rechtliche Bewertung der Zulässigkeit der Verwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans nach dem Unionsrecht nichts anderes ergeben, als nach dem deutschen Recht. Denn da der von mobifair entworfene Ausbildungsrahmenplan sämtliche Inhalte der Anlagen 5 bis 7 zur TfV bzw. der Anhänge IV bis VI der Richtlinie 2007/59/EG vollständig abdeckt, ist seine Verwendung zweifelsfrei mit den Vorgaben des Art. 23 der Richtlinie 2007/59/EG vereinbar und somit auch unionsrechtlich zulässig.

Hinzukommt, dass die Verwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans gerade den von der Richtlinie 2007/59/EG verfolgten Zweck der Schaffung möglichst einheitlicher, vergleichbarer Rahmenbedingungen für die Ausbildung und Prüfung von Triebfahrzeugführern fördern würde. Schließlich dürfte es auf der Hand liegen, dass auch unionsweit Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit eher gegeben sind, wenn innerhalb eines Mitgliedstaates alle Ausbildungsorganisationen einem einheitlichen Plan folgen, als wenn – im Ext-

remfall – jede der in Deutschland aktuell zugelassenen 145 Ausbildungsorganisationen innerhalb der nicht allzu engen rechtlichen Grenzen, wiederum einen eigenen Weg folgt.

Dieses Ergebnis wird auch wiederum mit Blick auf den Fortbestand der Anlage zur EBBAusbV 2004 bestätigt. Diese muss zwangsläufig denselben Anforderungen der Richtlinie 2007/59/EG genügen, um dem Fachkundenachweis gemäß des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 TfV, der wiederum inhaltlich Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 2007/59/EG entspricht, gleichgestellt werden zu können.

- c. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass auch nach der Richtlinie 2007/59/EG keine Verwendungspflicht besteht, da Richtlinien gemäß Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung gegenüber einzelnen EU-Bürgern bzw. in der Europäischen Union ansässigen Unternehmen entfaltet, sondern von den Mitgliedstaaten erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Unmittelbar verbindlich sind die Richtlinien dabei nur hinsichtlich der Erreichung des von ihnen definierten Ziels, während sie im Übrigen nur den äußeren rechtlichen Rahmen dafür abstecken, wie der nationale Gesetzgeber diese Ziele durch nationale Regelungen und Maßnahmen sicherstellt.

Hetmeier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, 2012, Art. 288 AEUV Rn. 10;
Frenz, Handbuch Europarecht, Band 5, 2010, Rn. 899 ff.

Ist sodann eine Regelung bzw. Maßnahme – wie hier die Anwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans – innerhalb eines solchen durch die Richtlinie definierte Rechtsrahmens unionsrechtlich zulässig, steht es dem nationalen Gesetzgeber grundsätzlich auch frei, eine nationale Regelung zu erlassen, die diese Maßnahme innerhalb des Mitgliedstaates für alle Betroffenen verbindlich einführt.

- d. Da auch sonst keine entgegenstehenden unionsrechtlichen Regelungen ersichtlich sind, wäre es somit mit den unionsrechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2007/59/EG vereinbar, wenn der deutsche Gesetzgeber die Anwendung des von mobifair entworfenen Ausbildungsrahmenplans für alle für Ausbildungsorganisationen verbindlich vorschreiben würde.
- e. Zur Umsetzung erscheint es dabei zweckmäßig, den Ausbildungsrahmenplan als Anlage zur TfV aufzunehmen und in § 6 Abs. 1 TfV nunmehr auf diese Anlage, statt der bisherigen Anlagen 5 bis 7 zu verweisen. Sollte der Verordnungsgeber die Eröffnung eines gewissen Spielraums für die Ausbildungsorganisationen erwägen, könnte § 6 TfV auch eine Öffnungsklausel erhalten, wie sie in § 5 Abs. 1 S. 2 EBBAusbV 2004 zu finden ist.

2. Richtwerte für die Ausbildungsdauer

- a. Auch in der Richtlinie 2007/59/EG sowie dem Beschluss 2011/765/EU finden sich keine konkreten Zeitvorgaben an die Ausbildungsdauer. Überhaupt konkret erwähnt wird die Ausbildungsdauer in Art. 4 Abs. 2 lit. d) des Beschlusses 2011/765/EU, in dem von Ausbildungsorganisationen, die ihre behördliche Anerkennung beantragen, gefordert wird, dass sie u. a. eine Methodik nachweisen müssen, um die Dauer der Ausbildungsgänge und -pläne zu gewährleisten. Dementsprechend dürfte auch im Sinne des Unionsrechts gelten, dass die Ausbildungsdauer so zu bemessen ist, wie es nötig ist, die Inhalte der Anhänge IV bis VI der Richtlinie 2007/59/EG zuverlässig zu vermitteln.
- b. Diese sehr vagen, eher mittelbare Vorgaben an die Ausbildungsdauer durch Bestimmung von Zeitrichtwerten auszufüllen, dürfte demnach nach dem Unionsrecht ebenso zulässig sein, wie nach den gegenwärtigen Vorgaben der TfV. Zumal damit zugleich sichergestellt wird, dass die Ausbildungsorganisationen durch Rückgriff auf die Richtwerte stets die soeben erwähnten Anforderungen des Art. 4 Abs. 2 lit. d) des Beschlusses 2011/765/EU erfüllen können.

Dementsprechend ist es wiederum schlüssig, dass die EBBAusbV 2004 solche Zeitrichtwerte enthält, ohne dass deren Vereinbarkeit mit den Unionsrechtlichen Vorgaben in Frage gestellt worden wäre.

- c. Mithin wäre die Aufnahme von zeitlichen Richtwerten für die Ausbildungsdauer in die TfV auch unionsrechtlich zulässig.
- d. Zur Umsetzung in nationales Recht erscheint es zweckmäßig, wiederum auf das Vorbild der EBBAusbV 2004 zurückzugreifen, d. h. die Richtwerte unmittelbar in dem Ausbildungsrahmenplan zu belassen und § 6 TfV so zu fassen, dass er nicht nur – wie oben bereits vorgeschlagen – hinsichtlich der Ausbildungsinhalte selbst, sondern auch hinsichtlich der zeitlichen Gliederung auf die entsprechende Anlage zur TfV verweist.

3. Anlagen 6 und 7 TfV als Erteilungsvoraussetzung

- a. Gemäß Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 2007/59/EG ist für die Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins erforderlich, dass der Antragsteller eine Prüfung abgelegt hat, die mindestens die in Anhang IV der Richtlinie genannten Themen umfasst.
- b. Angesichts der Identität mit § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 TfV steht nach dem Vorstehenden außer Frage, dass es den Mitgliedsstaaten freisteht, zusätzlich auch

die Anhänge V und VI zum zwingenden Gegenstand der Prüfung zum Fachkundenachweis für die Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins zu machen, deren Inhalte zudem – wie gezeigt – ohnehin Gegenstand der Ausbildung sein müssen.

- c. Bei der Umsetzung in deutsches Recht wäre (neben redaktionellen Folgeänderungen) primär § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 TfV so zu ändern, dass es dort heißt,

„[...] seine allgemeinen Fachkenntnisse im Rahmen einer Prüfung nachgewiesen hat, die mindestens die in Anlage 5 bis 7 aufgeführten allgemeinen Themen umfasst“.

Sofern, wie oben vorgeschlagen, der Ausbildungsrahmenplan als Anlage zur TfV aufgenommen werden sollte, könnte, statt auf die Anlagen 5 bis 7, auch auf allein diesen verwiesen werden.

4. Zentrale Prüfungsdatenbank

- a. Vorgaben an die Prüfungsgestaltung ergeben sich unionsrechtlich primär aus Art. 25 der Richtlinie 2007/59/EG, wobei gemäß Art. 25 Abs. 5 der Richtlinie 2007/59/EG gemeinschaftliche Kriterien zugrunde gelegt werden, wenn der Unionsgesetzgeber solche in einem Verfahren gemäß Art. 32 Abs. 3 der Richtlinie 2007/59/EG aufstellt. Da die Kommission der Europäischen Union durch Erlass des Beschlusses 2011/765/EU von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, gelten insoweit die Regelungen des Artikel 9 des Beschlusses 2011/765/EU gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV verbindlich für alle Adressaten des Beschlusses,

Frenz, Handbuch Europarecht, Band 5, 2010, Rn. 1212,

mithin nach Art. 13 des Beschluss 2011/765/EU für alle Mitgliedstaaten.

Danach gilt insoweit:

- Gemäß Art. 9 lit. c) des Beschlusses 2011/765/EU müssen Prüfungen nach einem transparenten Verfahren durchgeführt werden und zeitlich so bemessen sein, dass nachgewiesen werden kann, dass alle relevanten Gegenstände der Anhänge der Richtlinie 2007/59/EG abgedeckt sind.
- Ferner verlangt Art. 9 lit. e) des Beschlusses 2011/765/EU die unbedingte Vertraulichkeit der Prüfungsfragen.

Im Übrigen sind, mangels weiterer Vorgaben in dem Beschluss 2011/765/EU, gemäß Art. 25 Abs. 5 S. 2 der Richtlinie 2007/59/EG nationale Kriterien zulässig.

- b. Daran gemessen stellt der verbindliche Rückgriff aller Prüfungsorganisationen auf zentral und nach einheitlichen Richtlinien erstellte Prüfungen die wohl transparenteste aller denkbaren Lösungen dar, da jeder Prüfling schon vor der Wahl der Prüfungsorganisation weiß, dass die an ihn gestellten Prüfungsanforderungen in demselben Prüfungszeitraum überall identisch sein werden und auch im Vergleich verschiedener Prüfungszeiträume keine wesentlichen Unterschiede bestehen werden.

Gleiches gilt für die Vertraulichkeit, da für den Fall, dass die Prüfungsfragen den Prüfungsorganisationen erst unmittelbar vor den – sinnvollerweise zeitgleich stattfindenden – Prüfungen zur Verfügung gestellt werden, nahezu ausgeschlossen ist, dass die Prüfungsinhalte den Prüflingen bereits im Vorfeld bekannt werden.

Hinzu kommt noch, dass durch die ausschließlich zentrale Erstellung der Prüfungsaufgaben ein einheitliches Prüfungsniveau gewährleistet wird, das wiederum in besonderem Maße die Vergleichbarkeit der abgelegten Prüfungen ermöglicht. Mithin würde auch das zentrale Ziel der Richtlinie 2007/59/EG gefördert, vergleichbare Bedingungen zu erreichen.

- c. Die Einführung einer zentralen Prüfungsdatenbank, die die Prüfungen zum Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins für alle Prüfungsorganisationen erstellt, ist demnach ebenfalls unionsrechtlich zulässig.
- d. Bei der Umsetzung in deutsches Recht wäre primär § 9 Abs. 1 S. 2 TfPV dahingehend zu ändern, dass die Prüfungsaufgaben nicht mehr von der Prüfungsorganisation bestimmt, sondern *von der zentralen Prüfungsdatenbank erstellt und den Prüfungsorganisation zur verpflichtenden Nutzung zur Verfügung gestellt* werden. Zu diesem Zweck erscheint es sinnvoll, zudem den Begriff der zentralen Prüfungsdatenbank in § 2 TfV legal zu definieren.

Mit Blick auf die oben geprüfte Einbeziehung der Inhalte der Anlagen 6 und 7 zur TfV in die Prüfung zum Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins sollte vor dem Hintergrund des Art. 9 lit. c) des Beschlusses 2011/765/EU zudem geprüft werden, ob die Zeitvorgabe des § 9 Abs. 2 TfPV, wonach die schriftliche Prüfung zwei Stunden dauern soll, noch ausreichend bemessen ist, um nachweisen zu können, dass sämtliche Gegenstände der Anhänge IV bis VI der Richtlinie 2007/59/EG bzw. der Anlagen 5 bis 7 ausreichend abgedeckt sind.

5. Externe Prüfer

- a. Gemäß Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2007/59/EG sind Prüfungen von Prüfern abzunehmen, die nach den Vorgaben des Art. 20 der Richtlinie 2007/59/EG zugelassen sind, wobei Interessenkonflikte auszuschließen sind. Ergänzend gelten gemäß Art. 25 Abs. 5 der Richtlinie 2007/59/EG die verbindlichen Vorgaben des Beschlusses 2011/765/EU. Wobei dessen Art. 7 die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erneut in den Vordergrund stellt.
- b. Daran und – wie schon nach deutschem Recht – an der getrennten Zulassung von Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen gemessen, spricht grundsätzlich alles für die Annahme, dass der strikte Rückgriff auf externe, ggf. durch eine dritte Stelle wie der IHK bestimmte Prüfer, gerade die Vorstellung des Unionsgesetzgebers umsetzen würde.
- c. Allerdings gilt auch aus unionsrechtlicher Perspektive, dass es gerade nicht ausgeschlossen ist, dass eine Ausbildungsorganisation zugleich auch Prüfungsorganisation ist. Folglich ist es bei näherer Betrachtung nach den Vorgaben des Unionsrecht jedenfalls zulässig, dass die Prüfungen von unternehmensinternen Prüfern abgenommen werden.

Auch wenn es grundsätzlich unschädlich wäre, eine von der Richtlinie eröffnete Möglichkeit nicht auszunutzen, solange das Richtlinienziel erreicht wird,

Hetmeier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, 2012, Art. 288 AEUV Rn. 10;
Frenz, Handbuch Europarecht, Band 5, 2010, Rn. 912 ff.,

und nahe liegt, dass die insoweit bezweckte Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gerade durch das generelle Verbot „interner“ Prüfer erreicht werden kann, kommt hinzu, dass Art. 9 lit. d des Beschlusses 2011/765/EU ausdrücklich erlaubt, dass ein an der Prüfung beteiligter Prüfer, der den Kandidaten in dem Prüfungsgegenstand ausgebildet hat, an der Prüfung teilnehmen darf, wenn ein zweiter, nicht an der Ausbildung beteiligter Prüfer an der Prüfung teilnimmt und dieser die jeweiligen Prüfungsgegenstände abprüft.

Da wie oben bereits erwähnt aus Art. 25 Abs. 5 S. 2 der Richtlinie 2007/59/EG folgt, dass nur insoweit nationale Kriterien zulässig sind, wie in dem Beschluss 2011/765/EU keine Regelungen getroffen werden, spricht viel dafür, dass es die nationalen Gesetzgeber – anders als es der deutsche Gesetzgeber in § 7 Abs. 2 TfpV getan hat – erlauben müssen, dass ein Ausbilder unter Beachtung der Maßgabe des Art. 9 lit. d des Beschlusses 2011/765/EU an Prüfungen teilnimmt.

Demnach dürfte eine Änderung der TfV, die ausschließlich den Einsatz externer Prüfer erlaubt, mit dem Unionsrecht eher unvereinbar sein.

- d. Zulässig sein dürfte hingegen eine Regelung, die verlangt, dass mindestens ein externer bzw. extern bestimmter Prüfer an der Prüfung teilnehmen muss.

Auf diese Weise bliebe einerseits den Organisationen, die sowohl Ausbildungs- als auch Prüfungsorganisation sind, die Möglichkeit eröffnet, dass ein von ihnen beschäftigter, ggf. auch an der Ausbildung beteiligter Prüfer an der Prüfung teilnimmt. Gleichzeitig würde durch die dann zwingende Beteiligung eines gänzlich neutralen Prüfers das unionsrechtliche Ziel der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit stärker gefördert, als nach der bisherigen Regelung, die es grundsätzlich erlaubt, dass sämtliche Prüfer dem Unternehmen angehören, das auch die Prüfung durchführt.

- e. Dazu könnte § 10 Abs. 1 TfPV neu wie folgt lauten:

Der mündliche Teil der Prüfung wird von zwei Prüfern durchgeführt. Ein Prüfer kann von der Prüfungskommission selbst bestimmt werden. Der zweite Prüfer wird von der örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammer bestimmt. Dieser zweite Prüfer ist stets Prüfungsvorsitzender. Bestimmt die Prüfungsorganisation keinen eigenen Prüfer, bestimmt die Industrie- und Handelskammer auch diesen Prüfer.

6. Angabe der Wiederholungsversuche

- a. Hinsichtlich etwaiger Wiederholungsversuche und dem konkreten Inhalt der Prüfungsbescheinigungen sieht das Unionsrecht keine konkreten Regelungen vor und bietet dementsprechend für die aktuellen Regelungen im deutschen Recht (§§ 17, 20 TfPV und Anlage 3 zur TfPV) keine Anknüpfungspunkte.
- b. Mithin wäre es aus unionsrechtlicher Perspektive zulässig, das Muster der Anlage 3 zur TfPV so zu verändern, dass auf der Prüfungsbescheinigung ein Passus eingefügt wird, woraus erkennbar wird, im wievielten Anlauf die Prüfung bestanden wurde.
- c. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die Frage, ob die aktuelle Rechtslage den Prüfungsorganisationen überhaupt zuverlässig die Möglichkeit gibt, die Zahl der von dem Prüfling bereits erfolglos absolvierten Prüfungen nachvollziehen zu können, soweit die vorherigen Prüfungen nicht von derselben Prüfungsorganisation abgenommen wurden.

Zwar limitiert § 20 Abs. 4 TfPV die Zahl der Wiederholungsversuche auf zwei. Weder der TfPV noch der TfV lässt sich jedoch ein Meldewesen für erfolglos abgelegte Prüfungen entnehmen. Sofern einer Prüfungsorganisation nicht zufällig bekannt ist, dass der Kandidat an anderer Stelle bereits erfolglos eine Prüfung zum Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins abzulegen, muss sie sich auf die Versicherung des Kandidaten verlassen.

- d. Da es kaum im Sinne des weder im Interesse des deutschen, noch des europäischen Gesetzgebers liegen dürfte, dass Triebfahrzeugführerkandidaten die Prüfung unerkannt beliebig oft wiederholen können, sollte daher im Rahmen einer Änderung der TfV/TfPV auch geprüft werden, ob dies durch geeignete Maßnahmen vermieden werden kann.

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass es nach dem Unionsrecht zulässig wäre, die von mobifair vorgeschlagenen Maßnahmen in Deutschland für alle Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen verbindlich vorzuschreiben.

III.

Zulässigkeit von Gesetzesänderungen nach dem Grundgesetz

Dementsprechend stellt sich nun noch die Frage, ob der Umsetzung der Vorschläge die Vorgaben des deutschen Grundgesetzes (GG) entgegenstehen könnten.

1. Bindungswirkung der Grundrechte

Werden im Zusammenhang mit der Umsetzung von Richtlinien im Sinne des Art. 288 Abs. 3 AEUV in Deutschland gesetzliche Regelungen erlassen oder geändert, sind diese Umsetzungsrechtsakte grundsätzlich uneingeschränkt an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen, wenn die Richtlinien dem deutschen Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum belassen.

Grundlegend BVerfG, Beschl. v. 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 –.

Da die Richtlinie 2007/59/EG wie soeben unter II. herausgearbeitet, dem deutschen Gesetzgeber zwar die Möglichkeit eröffnet, die von mobifair vorgeschlagenen Maßnahmen verbindlich vorzuschreiben, ohne ihn zu genau diesen Maßnahmen zu verpflichten, besteht mithin ein solcher Gestaltungsspielraum.

Folglich sind die Vorschläge auch auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu prüfen.

2. Triebfahrzeugführerkandidaten

Insofern lässt sich zunächst feststellen, dass sich für sämtliche vorgeschlagenen Maßnahmen bereits Entsprechungen in anderen Bereichen des Ausbildungs- und Prüfungsrechts finden und sie sich dort bewährt haben. So sei hinsichtlich der Verwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans und zugehöriger Zeitrichtwert einmal mehr beispielhaft auf die EBBAusbV 2004 verwiesen. Die zentrale Prüfungserstellung und die Prüfungsabnahme durch externe Prüfer finden ihr Vorbild beispielhaft im Berufsbildungsgesetz.

Es dürfte daher außer Frage stehen, dass diese Maßnahmen zum Zwecke der Sicherung der Ausbildungs- und Prüfungsqualität als geeignet, erforderlich und angemessen, mithin aus Sicht der Triebfahrzeugführerkandidaten mit dem insoweit maßgeblichen Art. 12 Abs. 1 GG,

vgl. *Jarass*, in: ders. (Hrsg.), GG, 2018, Art. 12 Rn. 47, 105 ff.,

vereinbar sind. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die von dem Bundesverfassungsgericht aufgestellten Schranken für subjektive Berufswahlbeschränkungen,

grundlegend BVerfG, Beschlüsse v. 17.07.1961 – 1 BvL 44/55 – und 18.06.1980 – 1 BvR 697/77 –; *Jarass*, in: ders. (Hrsg.), GG, 2018, Art. 12 Rn. 47,

durch überzogene Ausbildungs- oder Prüfungsanforderungen überschritten würden.

3. Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen

Fraglich bleibt damit, ob die Grundrechte der bestehenden Ausbildungs- und Prüfungsorganisation betroffen sein könnten.

- a. Insofern kommt ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG in Betracht, da diese die gesamte berufliche Tätigkeit einschließlich der konkreten Ausgestaltung der Tätigkeit schützt.

Jarass, in: ders. (Hrsg.), GG, 2018, Art. 12 Rn. 10 m. w. N.

- b. Da ein einheitlicher Ausbildungsrahmenplan einschließlich der Zeitrichtwerte die Gestaltung der Ausbildung durch die Ausbildungsorganisationen stärker einengen dürfte, als die bisherigen Regelungen der TfV, käme den neuen Regelungen voraussichtlich eine objektiv berufsregelnde Tendenz zu, sodass ein Eingriff gegeben wäre.

Zu diesem Merkmal auch: BVerfG, Urt. v. 24.11.2010 – 1 BvF 2/05 –; BVerfG, Urt. v. 20.04.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00 –; *Jarass*, in: ders. (Hrsg.), GG, 2018, Art. 12 Rn. 15.

Gleiches dürfte bei der Einführung einer zentralen Prüfungsdatenbank und der zwingenden Beteiligung externer Prüfer an den Prüfungen für die Prüfungsorganisationen gelten.

- c. Diese Eingriffe könnten jedoch gerechtfertigt sein. Das wäre der Fall, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen einem legitimen Zweck dienen und zu dessen Erreichung geeignet und erforderlich sowie insgesamt angemessen sind.

Jarass, in: ders. (Hrsg.), GG, 2018, Art. 12 Rn. 40-44 m. w. N.

- aa. Die Verbesserung der Ausbildungs- und Prüfungsqualität zum Zwecke der Erhöhung des Sicherheitsniveaus im Eisenbahnverkehr, mithin letztlich die Reduzierung von Gefahren für Leib, Leben und Sachwerte stellt insoweit zweifellos einen legitimen Zweck dar.

- bb. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht erscheinen die vorgeschlagenen Maßnahmen auch geeignet und – angesichts der feststehenden Zunahme gefährlicher Ereignisse im Eisenbahnverkehr, bei denen es nahe liegt, dass sie in erheblichem Maße im Zusammenhang mit der Ausbildungsqualität stehen – erforderlich. Gleichgeeignete Maßnahmen milderer Art sind insoweit nicht ersichtlich, da sich die Vorschläge im Bereich bloßer Berufsausübungsregelungen bewegen.

Dabei ist zu beachten, dass dem Gesetzgeber im Rahmen der Bewertung von Berufsausübungsregelungen ein sehr weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zusteht, wodurch im letztlich zugestanden wird, Maßnahmen ausprobieren zu dürfen, solange er entsprechende Regelungen auch wieder revidiert, wenn sie sich als ungeeignet oder nicht erforderlich erweisen.

BVerfG, Urt. v. 16.03.2004 – 1 BvR 1778/01 –; BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07, 402/08, 906/08 –; *Jarass*, in: ders. (Hrsg.), GG, 2018, Art. 12 Rn. 50 m. w. N.

Von der Geeignetheit und der Erforderlichkeit der Maßnahmen kann daher ausgegangen werden.

- cc. Hinsichtlich der Angemessenheit gilt, dass die Eingriffe in die Grundrechte der Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen nicht übermäßig belastend sein dürfen und ein angemessenes Verhältnis zwischen dem, dem Gemeinwohl dienenden, Eingriffszweck und der Belastung bestehen muss.

Jarass, in: ders. (Hrsg.), GG, 2018, Art. 12 Rn. 45 mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfG.

- (1) Daran gemessen erscheinen insbesondere die Auswirkungen auf die Ausbildungsorganisationen eher gering, da die Ausbildungsgegenstände insgesamt nicht verändert werden. Vielmehr haben sie auch weiterhin die Inhalte der Anlagen 5 bis 7 zur TfV so zu vermitteln, dass die Ausbildungsteilnehmer nach Abschluss der Ausbildung im Allgemeinen in der Lage sind, die Abschlussprüfung zu bestehen und erhalten dafür auch weiterhin eine entsprechende Vergütung.

Durch den Ausbildungsrahmenplan ergibt sich insofern allenfalls eine neue Struktur und ggf. etwas strengere Zeitvorgaben. Durch die oben vorgeschlagene, an § 5 Abs. 1 S. 2 EBBAusbV 2004 angelehnte Öffnungsklausel sowie den Umstand, dass lediglich Zeitrichtwerte statt fixer Zeitvorgaben aufgestellt werden, bleibt zudem ausreichend Spielraum für Abweichungen in begründeten Einzelfällen.

Da dem die Verbesserung der Sicherheit im Eisenbahnverkehr, also wie erwähnt der Schutz von Leib und Leben mithin gewichtige Gründe des Allgemeinwohls gegenübersteht, bestehen an der Angemessenheit keine Zweifel.

- (2) Im Vergleich dazu erscheinen die Eingriffe in die Rechte der Prüfungsorganisationen etwas schwerwiegender, da sie den Organisationen die Möglichkeiten entziehen, selbst Prüfungen zu erstellen und ihre eigenen Prüfer nur noch begrenzt intern einsetzen können, während sie verpflichtet werden Prüfungsleistungen extern einzukaufen, sodass ihnen Mehrkosten entstehen.

Dem lässt sich jedoch zunächst entgegenhalten, dass der Bedarf an Prüfern insgesamt nicht sinken dürfte. Folglich dürften die bisher rein intern tätigen Prüfer für den Prüfeinsatz bei anderen Prüfungsorganisationen wiederum gegen Entgelt überlassen werden können. Dies dürfte den wirtschaftlichen Nachteil jedenfalls teilweise kompensieren können. Zudem bleibt nach dem hiesigen Vorschlag grundsätzlich die Möglichkeit, einen Prüfer selbst zu stellen, was die Eingriffsintensität weiter abmildern würde.

Im Verhältnis zu dem Sicherheitsgewinn dürfte eine solche begrenzte wirtschaftliche Beeinträchtigung der Angemessenheit des Eingriffs nicht entgegenstehen. Nötigenfalls könnte die Beeinträchtigung zudem durch Übergangsregelungen weiter abge-

mildert werden, die es ermöglichen, die wirtschaftlichen Auswirkungen mit ausreichendem Zeitvorlauf bei der Preiskalkulation berücksichtigen zu können.

Die mit den zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen vorzunehmenden Gesetzesänderungen verbundenen Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG wären somit verfassungsmäßig gerechtfertigt.

Mithin wären die Änderungen auch insgesamt mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar und der deutsche Gesetz- bzw. Ordnungsgeber somit insgesamt berechtigt, die vorgeschlagenen Maßnahmen durch Änderung der gesetzlichen Bestimmungen umzusetzen.

IV.

Änderungspflicht

Fraglich bleibt noch, ob nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Pflicht bestehen könnte, die vorgeschlagenen Änderungen umzusetzen. Das wäre der Fall, wenn die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland mit den unionsrechtlichen Vorgaben unvereinbar wäre. Denkbar sind zudem haushaltsrechtliche Gesichtspunkte.

1. Unionsrecht

Unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten könnte sich eine Pflicht zur Änderung der der TfV und TfPV zunächst dann ergeben, wenn die Richtlinie 2007/59/EG durch die bisherigen Regelungen unzureichend umgesetzt worden wäre. Ferner könnte ein Verstoß gegen Art. 27 der Richtlinie 2007/59/EG vorliegen.

- a. Richtlinien sind gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV für die Mitgliedstaaten insbesondere hinsichtlich der, von dem Unionsgesetzgeber mit der Richtlinie bezweckten, insbesondere in den Erwägungsgründen erläuterten Ziele verbindlich. Die Mitgliedstaaten müssen daher stets alles unternehmen, was erforderlich ist, um die vollständige Erreichung der Richtlinienziele sicherzustellen.

EuGH, Urt. v. 10.04.1984 – Rs. 14/83 – *von Colson und Kamann*, Slg. 1984, 1891.

- aa. Primäres Ziel der Richtlinie 2007/59/EG ist die Festlegung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, mithin die Schaffung einheitlicher Vorgaben an Ausbildung und Prüfung.

So ausdrücklich Erwägungsgrund 32 der RL 2007/59/EG.

Ausweislich des bereits einleitend zitierten Erwägungsgrundes 4, soll dies aber nicht zu Lasten des Sicherheitsniveaus gehen. Vielmehr soll der bestehende Sicherheitsstandard erhalten bleiben. Dies wird im Erwägungsgrund 1 durch den unmittelbaren Bezug auf die Richtlinie 2004/49/EG über die Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft bestätigt. In dieser wiederum heißt es ausdrücklich, dass das bestehende Sicherheitsniveau mindestens aufrechterhalten werden soll.

Erwägungsgrund 4 der RL 2004/49/EG.

- bb. Angesichts des aus den Sicherheitsberichten des EBA ersichtlichen kontinuierlichen Anstiegs sicherheitsrelevanter Ereignisse im Eisenbahnverkehr in Deutschland ist der gegenwärtige Rechtsrahmen aus TfV und TfPV offensichtlich nicht geeignet, um gemäß der Zielsetzung der Richtlinie 2007/59/EG das Sicherheitsniveau aufrecht zu erhalten, das zu dem Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten dieser Normen bestand. Dementsprechend wird man konstatieren müssen, dass die Bundesrepublik Deutschland die Richtlinie 2007/59/EG selbst dann unzureichend umgesetzt hat, wenn man mit Blick auf die teilweise exakte Übertragung des Wortlauts der Richtlinie 2007/59/EG in die TfV unterstellen möchte, dass die einzelnen Regelungen von TfV und TfPV dem Wortlaut der Artikel der Richtlinie nicht widersprechen.

Vielmehr zeigt sich, dass es für die europarechtlich gebotene, effektive Verwirklichung der Richtlinien-Ziele,

hierzu auch *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 5, 2010, Rn. 914 m. w. N.,

erforderlich ist, dass die nationalen Regelungen die Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen verpflichten, Ausbildung und Prüfungen so zu organisieren, dass Triebfahrzeugführer nach Abschluss ihrer Ausbildung eine ebenso große Gewähr für die sichere Ausübung ihrer Tätigkeit bieten, wie vor der Einführung von TfV und TfPV, statt ihnen – wie oben unter I. gezeigt – lediglich die Möglichkeit dazu einzuräumen.

- cc. Mit Blick auf den von dem Ordnungsgeber selbst gesehenen Umstand, dass es zum Zeitpunkt des Erlasses der TfV anerkannte Regeln der Technik für die Erteilung der Erlaubnis zum Führen von Eisenbahnfahrzeugen gab,

BR-Drs. 121/11, S. 72,

hätte der Verordnungsgeber diese Regeln zum Ausgangspunkt der TfV machen und zur Umsetzung der Richtlinie 2007/59/EG weiterentwickeln müssen.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass im eisenbahnrechtlichen Kontext unter anerkannte Regeln der Technik diejenigen Normen und wissenschaftliche Erkenntnisse zu verstehen sind, die sich in der Praxis bewährt haben und mehrheitlich angewendet werden.

BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 –; *Hermes/Schweinsberg*, in: *Hermes/Sellner*, AEG, 2014, § 4 Rn. 106; *Basiliee*, in: *Kunz/Kramer* (Hrsg.), Eisenbahnrecht, Loseblatt, 54. Ergänzungslieferung, A 11.1 zu § 2 Abs. 1.

Entsprechend darf von anerkannten Regeln der Technik auch nur abgewichen werden, wenn im Ergebnis mindestens dieselbe Sicherheit gewährleistet wird oder sich eine bisher anerkannte Regel der Technik als nicht mehr ausreichend sicher erweist.

VG Köln, Urteile v. 12.03.2010 – 18 K 409/08 – und – 18 K 5079/08 –.

- dd. Da ein solcher wissenschaftlicher Nachweis mindestens gleicher Sicherheit für die Regelungen der TfV und TfPV nicht bekannt ist und die Entwicklung der Ereigniszahlen zudem eindeutig dafür spricht, dass ein solcher Nachweis für die Regelungen der TfV auch nicht hätte erbracht werden können, war die Umsetzung der Richtlinie 2007/59/EG durch TfV und TfPV nicht geeignet, das bestehende Sicherheitsniveau mindestens beizubehalten.

Mithin kann nur gefolgert werden, dass die Richtlinie 2007/59/EG von Anfang an unzureichend umgesetzt worden ist, weil die nationalen Regelungen ungeeignet sind, um sämtliche Ziele der Richtlinie zu verwirklichen.

- b. Sähe man das anders und würde unterstellen, dass TfV und TfPV für sich genommen den Anforderungen der Richtlinie 2007/59/EG ursprünglich entsprochen hätten, das Richtlinienziel also ursprünglich erreichbar war, würde jedenfalls ein Verstoß gegen Art. 27 der Richtlinie 2007/59/EG vorliegen.

Danach ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, die in Umsetzung der Richtlinie geschaffenen mitgliedstaatlichen Regelungen im Abstand von maximal fünf Jahren durch eine unabhängige Stelle beurteilen zu lassen. Die Beurteilung ist der zuständigen Behörde – mithin dem EBA – vorzulegen. Sofern dabei Mängel festgestellt wurden, hat der Mitgliedstaat diese Mängel zu beheben.

Angesichts der dargestellten Entwicklung des Sicherheitsniveaus im Eisenbahnverkehr waren etwaige von der Bundesrepublik Deutschland ergriffenen Maßnahmen jedenfalls unzureichend.

- c. Im Ergebnis kann somit offenbleiben, ob die Richtlinie 2007/59/EG von Anfang unzureichend umgesetzt wurde oder ein Verstoß gegen Art. 27 der Richtlinie 2007/59/EG vorliegt, da die Bundesrepublik Deutschland in beiden Fällen verpflichtet ist, durch Änderung der TfV und TfPV oder – sofern zur Mängelbehebung ausreichend – durch Änderung der Verwaltungspraxis, wieder mindestens dasselbe Sicherheitsniveau sicherzustellen, das vor Erlass von TfV und TfPV bestand.

Dabei kann auch dahinstehen, ob die Ursachen bei dem Gesetz- bzw. Verordnungsgeber oder es, insbesondere mit Blick auf Art. 27 der Richtlinie 2007/59/EG, bei dem EBA Versäumnisse gegeben hat, da Verstöße gegen das Unionsrecht sowohl unmittelbar durch den Mitgliedstaat, als auch durch dessen Behörden begangen werden können.

EuGH, Urt. v. 05.05.1984 – Rs. 77/69 – *Kommission/Belgien*, Slg. 1970, 237; EuGH, Urt. v. 05.05.1984 – C-129/00 – *Kommission/Italien*, I-14637; Frenz, Handbuch Europarecht, Band 5, 2010, Rn. 2526-2530.

Dementsprechend können auch sämtliche denkbaren Verstöße Gegenstand eines von der Kommission der Europäischen Union durchzuführenden Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258, 259 AEUV sein.

Frenz, a.a.O.

Davon ausgehend, dass die von mobifair vorgeschlagenen Maßnahmen geeignet sind, um das Sicherheitsniveau im Eisenbahnverkehr wieder dem Niveau zum Zeitpunkt des Erlasses der TfV anzuheben, ist die Bundesrepublik somit verpflichtet, die Maßnahmen durch Änderung der TfV verpflichtend einzuführen.

Sollte sich herausstellen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht ausreichen, müsste geprüft werden, ob beispielsweise – wie von mobifair ergänzend erwogen – zusätzlich technische Grundkenntnisse aus einer bereits abgeschlossenen Berufsausbildung zur Voraussetzung für die Funktionsausbildung nach der TfV gemacht werden müssen.

2. Haushaltsrecht

Angesichts der geringen Erfolgsquote der mit Bildungsgutscheinen der Bundesagentur für Arbeit geförderten Funktionsausbildungen durch Ausbildungsorganisationen

im Sinne der TfV und dem damit verbundenen Verlust dieser Fördermittel des Bundes, könnte es gegen das aus Art. 114 GG abgeleitete und in § 7 Abs. 1 S. 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

- a. Der darin verkörperte Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zielt im Kern darauf ab, ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen den eingesetzten Haushaltsmitteln und dem damit bezweckten Nutzen zu schaffen.

Gröpl, in: ders. (Hrsg.), BHO/LHO, 2019, § 7 Rn. 9.

- b. Gemessen daran bedarf es keiner vertieften haushaltsrechtlichen Prüfung, um attestieren zu können, dass eine staatliche Förderung von Ausbildungsmaßnahmen, die nur eine Erfolgsquote von 57,5 % erzielt und dadurch zu einem Verlust von staatlichen Mitteln im Umfang von ca. 20 Mio. € führt, dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit jedenfalls dann nicht genügt, wenn zur Verfügung stehende Maßnahmen, die die Erfolgsquote bei etwa gleichbleibendem Mitteleinsatz nennenswert erhöhen können, nicht oder nur unzureichend ausgeschöpft werden.

Beispielhaft für Maßnahmen mit Arbeitsmarktbezug: Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung des Absolventenmanagements im Rechtskreis des SGB II v. 23.12.2016 – VI 6–2015–0575 –.

- c. Da die Schaffung einheitlicher, den Prüfungsanforderungen angemessenen Ausbildungsbedingungen durch die verbindliche Einführung eines Ausbildungsrahmenplans nebst Zeitrichtwerten für die Ausbildung ohne ernstliche Zweifel geeignet sein dürfte, den Erfolg der geförderten Funktionsausbildungen zu verbessern, spricht das dafür, dass der Verzicht auf die Einführung bei gleichzeitig unverändertem Mitteleinsatz einen Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit darstellt.

Hinzu kommt, dass das Verhältnis von Kosten und Nutzen sogar dann deutlich günstiger ausfallen dürfte, wenn die Ausbildungsförderung durch die vorgeschlagenen Maßnahmen die Ausbildungskosten zwar etwas steigen würden, im Ergebnis aber durch eine höhere Erfolgsquote deutlich mehr Triebfahrzeugführer zur Verfügung stehen und damit zugleich die gesamtwirtschaftlichen Folgen des Mangels an Triebfahrzeugführern und den damit verbundenen Zugausfällen abgemildert würde.

Da das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch den Gesetzgeber bindet,

dazu ausführlich *Gröpl*, in: ders. (Hrsg.), BHO/LHO, 2019, § 7 Rn. 16.

folgt mithin auch aus dem Haushaltsrecht eine Pflicht zur Einführung der von mobifair vorgeschlagenen Maßnahmen durch entsprechende Änderung der TfV.

Im Ergebnis ist die Bundesrepublik Deutschland somit zur Einführung der von mobifair vorgeschlagenen Maßnahmen durch Änderung der TfV sowohl aus dem Recht der Europäischen Union, als auch aus dem Haushaltsrecht.

E.

Ergebnisse

Nach alledem lässt sich zusammengefasst festhalten:

1. Gemessen an den gegenwärtig gültigen Regelungen der TfV und der TfPV sind fast alle von mobifair vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung des Sicherheitsniveaus im Eisenbahnverkehr und der Stärkung des Berufsbildes des Lokführers zulässig.
 - a. Das gilt konkret für
 - die Verwendung eines einheitlichen Ausbildungsrahmenplans mit definierten Zeitrichtwerte für die Ausbildungsdauer durch alle Ausbildungsorganisationen,
 - die Erteilung des Triebfahrzeugführerscheins erst nach Bestehen einer Prüfung, die auch die fahrzeug- und infrastrukturbezogenen Fachkenntnisse gemäß Anlagen 6 bis 7 der TfV umfasst,
 - die Einführung einer zentralen Prüfungsdatenbank und
 - die Abnahme der Prüfungen ausschließlich durch unabhängige, externe Prüfer.
 - b. Unzulässig wäre lediglich die Angabe der Wiederholungsversuche auf der Prüfungsbescheinigung, da die Anlage 3 zur TfPV ein rechtlich verbindliches Muster für die Prüfungsbescheinigung darstellt, von der nicht ohne entsprechende Änderung der TfPV abgewichen werden darf.
 - c. Im Übrigen lässt sich feststellen, dass die Vorgaben der TfV insoweit im Wesentlichen Mindestanforderungen festlegen, die der freiwilligen Festlegung

von strengeren Vorgaben durch einzelne oder alle Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen nicht entgegenstehen.

- d. Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die Regelungen der EBBAusbV 2004, die für die Ausbildung und Prüfung in dem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf zum Eisenbahner im Betriebsdienst Fachrichtung Lokführer und Transport, alle wesentlichen Vorschläge von mobifair bereits gesetzlich vorsieht und die Abschlussprüfung nach der EBBAusbV 2004 dem Fachkundenachweis zum Erwerb des Triebfahrzeugführerscheins gleichgestellt ist.
- e. Umgekehrt folgt aus dieser gesetzlichen Festlegung von bloßen Mindestanforderungen, dass die Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen nicht verpflichtet werden können, über das gesetzliche Mindestmaß hinaus zu gehen.

2. Es wäre nach den unionsrechtlichen Vorgaben zulässig, die Regelungen der TfV und TfPV so zu ändern, dass alle von mobifair vorgeschlagenen Maßnahmen für alle Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen verbindlich einzuführen.

- a. Die einschlägige Richtlinie 2007/59/EG, die der deutsche Verordnungsgeber überwiegend fast wortgleich in das deutsche Recht übernommen hat, definieren wiederum lediglich Mindestvorgaben, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie einzuhalten haben, ohne dass es ihnen verwehrt wird, auf nationaler Ebene strengere nationale Vorgaben verbindlich vorzuschreiben.
- b. Auch der die Richtlinie 2007/59/EG ergänzende, in allen Teilen verbindliche Beschluss 2011/765/EU steht den Vorschlägen grundsätzlich nicht entgegen.

Lediglich der ausschließliche Einsatz von externen Prüfern dürfte aufgrund der Vorgaben des Art. 9 lit. d des Beschlusses 2011/765/EU nur eingeschränkt zulässig sein

3. Die zur Umsetzung der Vorschläge notwendigen Änderungen an der TfV und TfPV wären auch mit den Schranken des Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, da sie einerseits keine überzogenen Ausbildungs- oder Prüfungsanforderungen aufstellen und etwaige Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit der bestehenden Ausbildungs- und Prüfungsorganisationen jedenfalls vor dem Hintergrund der mit den Maßnahmen einhergehenden Erhöhung des Sicherheitsniveaus im Eisenbahnverkehr gerechtfertigt wären.

4. Angesichts der stetigen Zunahme von sicherheitsrelevanten Ereignissen im Eisenbahnverkehr, bei denen ein Zusammenhang mit der Ausbildungsqualität der Triebfahrzeugführer mindestens naheliegt, spricht alles dafür, dass sich das Sicherheitsniveau im Eisenbahnverkehr in Deutschland seit der Einführung der TfV zur Umsetzung der Richtlinie 2007/59/EG nachhaltig verschlechtert hat.

Damit wurde das von der Richtlinie 2007/59/EG verbindlich vorgegebene Ziel, dass das seinerzeit bestehende Sicherheitsniveau mindestens beibehalten werden muss, nicht erfüllt oder jedenfalls die Pflicht aus Art. 27 der Richtlinie 2007/59/EG zur Beseitigung von Mängeln verletzt.

5. Die Bundesrepublik Deutschland ist daher unionsrechtlich verpflichtet, die Vorgaben der TfV und TfPV so zu ändern, dass das Sicherheitsniveau zum Zeitpunkt des Erlasses der TfV wieder erreicht wird.

Sollte die Bundesrepublik Deutschland dieser Pflicht nicht nachkommen, kommt ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258, 259 AEUV in Betracht.

6. Weitere Änderungspflichten ergeben sich aus dem Haushaltsrecht.

Dortmund, 08.03.2021



- Schüssler -
Rechtsanwalt



- Dr. Uhlenhut -
Rechtsanwalt