

4. Juni 2026
wente@vdmtd.de

Stellungnahme
des Verbandes Deutscher Museums- und Touristikbahnen e.V. (VDMT)
zum Entwurf einer Verordnung zum Bürokratierückbau im Verkehrsbereich
(Bearbeitungsstand des Entwurfs: 08.05.2026 17:19 Uhr)

Vorbemerkung

Die Stellungnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf Art. 9 Nr. 2-4 des Referentenentwurfs (Ref-E), also die Aufhebung bzw. Änderung von § 33 Abs 4, 5 EBO und konzentriert sich auf die Überwachung von Dampflokesseln. Sinngemäß lassen sich diese Überlegungen auch auf die anderen Sachverständigentätigkeiten nach § 33 EBO, insbesondere für Fahrzeuge, die historisch oder touristisch genutzt werden, übertragen.

Gegen die geplanten Änderungen bestehen unseres Erachtens durchgreifende (verfassungs-)rechtliche Bedenken. Schon der Zweck, die Entlastung des Rechtsunterworfenen, wird nicht erreicht, sondern im Gegenteil, sie verursacht Mehraufwand und höhere Kosten. Nicht zuletzt verkennt sie die tatsächlichen Verhältnisse und verfehlt deshalb den generellen Regelungszweck der EBO, die Sicherheit und Ordnung im Eisenbahnverkehr zu gewährleisten.

Deshalb sollte auf diese Änderung notwendig verzichtet werden. Hierzu näher im Einzelnen:

Als objektive Berufswahlregelung verfassungsrechtlich mit durchgreifenden Bedenken behaftet

Mit der geplanten Streichung von § 33 Abs. 4, 5 EBO würde der Zugang zum Beruf des Kesselsachverständigen an Voraussetzungen geknüpft, auf die der Einzelne keinen Einfluss hat. Er könnte nur im Rahmen eines Arbeits- bzw. Werkvertrages mit einer „Zugelassenen Überwachungsstelle (ZÜS)“ seiner beruflichen Tätigkeit nachgehen. Eine wie heute mögliche selbstständige Berufstätigkeit oder die Tätigkeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses außerhalb einer ZÜS, z. B. bei einem Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), einer Instandhaltungsstelle (ECM), einem Halter oder einem Ingenieurbüro wäre ausgeschlossen. Diese Einschränkung der Berufsfreiheit ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie zum Schutz für überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter erforderlich ist. Diese Erforderlichkeit ist weder dargelegt noch anderweitig ersichtlich. Vielmehr erschöpft sich die Begründung in der nicht weiter unterlegten Behauptung, die heutige Regelung entspreche nicht mehr dem gegenwärtigen Stand des nationalen wie europäischen Prüfwesens.

Selbst wenn man die Änderung — unseres Erachtens unzutreffend — lediglich als Berufsausübungsregelung betrachten würde, wären dieser Eingriff nur zulässig, soweit vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls dies als zweckmäßig erscheinen lässt. Auch unter diesem Aspekt genügt die unsubstantiierte

Behauptung, die Regelung entspreche nicht mehr dem gegenwärtigen Stand des Prüfwesens, nicht. Schließlich gibt es in zahlreichen anderen Sektoren der (technischen) Sicherheit nach wie vor Prüfungen durch behördlich zugelassene Sachverständige. Selbst im Eisenbahnwesen ist mit dem Eisenbahnbetriebsleiter (vgl. Eisenbahnbetriebsleiterverordnung – EBV) ein mit dem behördlich zugelassenen Sachverständigen materiell vergleichbares Rechtsinstitut vorhanden.

Abschaffung des anerkannten Sachverständigen würde das Verordnungsziel ab absurdum führen

Dampflokkessel werden heute weitestgehend durch freie Sachverständige oder Sachverständige, die bei einem Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) angestellt sind, überwacht.

Ziel des Entwurfs ist nach Abschnitt A des Ref-E ist die Entlastung des Bürgers von unnötigen bürokratischen Aufwand. Die amtliche Begründung (s. S. 31) selbst konstatiert bereits einen „geringfügigen“ Mehraufwand für die Wirtschaft. Wo sonst selbst Kleinbeträge (s. S. 31 Ziff. 2.8.: 800 €) dezidiert mit Rechenweg belegt werden, soll man hier nicht in der Lage gewesen sein, den Mehraufwand zu überschlagen. Ausschlaggebend das Unterlassen dürfte vielmehr das erwartete Ergebnis gewesen sein.

Diese Schätzung wäre relativ einfach, hier am Beispiel eines bei einem EVU angestellten anerkannten Sachverständigen: Selbst wenn man von 80.000 € Jahresgehalt und 25 % Lohnnebenkosten ausgeht, kostet der Arbeitnehmer bei 220 Arbeitstagen je 8 Std. ca. 57 €/Std. Eine ZÜS berechnet für Prüfsachverständige geschätzt 150 €/Std., vermutlich aber eher mehr. Selbst wenn man die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Fortbildungen oder Sachkosten wie die für eine persönliche Schutzausrüstung usw. berücksichtigt, kommen bei der ZÜS Spesen für Anfahrt usw. hinzu. Vereinfachend unterstellt, heben sich beide Positionen gegeneinander auf, sodass ein Mehraufwand von 93 €/Std. entsteht. Geht man weiter davon aus, dass sich der Arbeitnehmer nur zu 10 % seiner Tätigkeit mit Aufgaben eines Sachverständigen befasst ist, entstehen bereits Mehrkosten von 176 Std. x 93 € = 16.368 € gegenüber einem heute angestellten Sachverständigen. Unterstellt, die täglich verkehrenden Dampfschmalspurbahnen beschäftigen als Angestellte 7 Sachverständige (geschätzt, entspricht 1-2 je Bahn), entstehen bereits hier Mehrkosten von knapp 115.000 €. Weitere ca. 150 Dampfloks sind bei anderen Institutionen in Betrieb oder Aufarbeitung. Selbst wenn man hier nur zwei Manntage je Kessel und Jahr unterstellt, kämen weitere Mehrkosten von rd. 120.000 € hinzu, da freiberufliche Kesselprüfer gerade für gemeinnützige Vereine Stundensätze um 100 € berechnen und den Zeitaufwand eher zurückhaltend ermitteln.

Schon diese überschlägige Rechnung zeigt, dass der Ordnungsgeber bewusst oder unbewusst dem Bürger zusätzliche Lasten oktroyiert. Entlastet werden soll also nicht der Bürger, sondern nur die Behörde von den Mühen und der Verantwortung der Rechtsanwendung, hier der Anerkennung von Sachverständigen.

Weitere Vorteile durch unabhängige, aber angestellte anerkannte Sachverständige

Die Prüfung durch angestellte Sachverständige hat gerade bei Bahnen mit täglichen Dampflokbetrieb nicht nur Kostenvorteile, sondern hebt auch die Qualität. Dieser Sachverständige besitzt eine - staatlich anerkannt – besonders hohe fachliche Qualifikation, die über das erwartbare Maß eines technischen Mitarbeiters/Betriebsingenieurs hinausgeht. Er ist also durch seine tägliche Arbeit vor Ort in der Lage, nicht erst bei periodischen Prüfungen, sondern im laufenden Betrieb Befunde zu erkennen und Maßnahmen zu veranlassen. Dieser integrierte Prozess von laufender Instandhaltung, Überwachung und periodischer Prüfung in Verbindung mit einer ggf. notwendigen regelmäßigen Beratung des Betreibers erkennt Fehler bereits im Ansatz, bevor sie zu Gefahren werden. Zudem können Prüfungen usw. ohne

Terminabsprache, Wartezeiten usw. flexibel durchgeführt werden. Das steigert die Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit der Lokomotiven und damit des Betriebs.

EU-Recht verlangt keine ausschließliche Zuständigkeit der ZÜS

Richtig ist, dass die Einrichtung von ZÜS oder vergleichbare Prüforganisationen vom EU-Recht verlangt werden. Damit ist aber nicht gesagt, dass wie hier freiberuflich tätige oder angestellte Sachverständige unzulässig sind. Vielmehr sieht das deutsche Recht in § 1 Abs. 3 ÜAnIG die Zulässigkeit sogar ausdrücklich vor. Das ist für das Bahnsystem auch folgerichtig, weil so für das Fahrzeug ein einheitliches Sicherheitsregime besteht.

Liberalisierung des Marktes wird nicht erreicht, sondern, im Gegenteil, eingeschränkt

Heute können anerkannte Sachverständige und ZÜS Kessel prüfen. Zukünftig sollen dies nur ZÜS dürfen. Das ist ein Minus gegenüber der aktuellen Rechtslage, weil freiberuflich tätige oder angestellte anerkannte Sachverständige ausgeschlossen werden. Der Markt wird also nicht liberalisiert, sondern auf sehr wenige ZÜS verengt.

Auslagerung der Prüfung aus dem Eisenbahnrecht systemwidrig

Die Rechtsordnung zum Bahnwesen legt großen Wert auf eine einheitliche Überwachung des Bahnsektors durch das Eisenbahn-Bundesamt und, soweit zuständig, durch die Landeseisenbahnaufsicht, die faktisch in weiten Teilen aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen nach § 5 Abs. 2 AEG auch durch das Eisenbahn-Bundesamt wahrgenommen wird. Selbst für einfachste arbeitsmedizinische Untersuchungen wie die Feststellung der Tauglichkeit des Triebfahrzeugführers ist eine gesonderte und befristete Zulassung des Facharztes durch das Eisenbahn-Bundesamt erforderlich, während hier eine sicherheitsrelevante und vor allen Dingen eisenbahnspezifische Prüfung durch eine Prüforganisation außerhalb des Bahnsektors genügen soll.

Fraglich ist, ob ZÜS fachlich adäquate Kesselprüfungen gewährleisten können

Auf die Anerkennung als Sachverständiger besteht bei Vorliegen der persönlichen Voraussetzungen wie fachliche Qualifikation, persönliche Eignung und Unabhängigkeit ein Rechtsanspruch. Wer die Anerkennung anstrebt, wird dieser Tätigkeit auch nachgehen wollen. Anders eine ZÜS, sie unterliegt keinem Kontrahierungszwang, d. h., selbst wenn sie dazu berechtigt wäre, muss sie einen Kessel nicht prüfen, sondern kann den Prüfauftrag auch ablehnen. Es sind Fälle bekannt, wo große, weltweit tätige Prüforganisationen die Prüfung von Dampflokesseln mangels Expertise abgelehnt haben. Das ist einerseits zu begrüßen, weil diesen Organisationen offensichtlich die Grenzen ihrer fachlichen Qualifikation bewusst sind. Andererseits stellt sich dann die Frage, wie die gesetzliche Pflicht zur Überwachung genüge getan werden kann. Hier ist ein Marktversagen zu erwarten.

Marktversagen bei Prüfung nur durch ZÜS zu erwarten

In Deutschland werden heute ca. 100-150 Dampflokesseln betrieben. Weitere 50-100 befinden sich in der Aufarbeitung oder Herstellung. Sie werden entweder durch ehrenamtlich getragenen Museums- und Touristikbahnen oder durch im öffentlichen Eigentum stehende EVU mit täglichem Betrieb unterhalten. In beiden Fällen erfolgt der Betrieb nicht aus rein kommerziellen Gesichtspunkten, sondern aus

historisch-kulturellem Interesse bzw. aus Gründen der Daseinsvorsorge. Das setzt der Zahlungsbereitschaft für Kesselprüfungen enge Grenzen.

Der Markt ist für ZÜS also kommerziell völlig uninteressant. Damit ist es naheliegend, dass sich keine ZÜS findet und wenn doch, wird sie nur zu deutlich höheren Kosten tätig, da der gesamte administrative Aufwand der ZÜS für dieses kleine, sehr spezielle Segment „Dampflokkessel“ auf wenige Prüfungen umgelegt werden muss.

Gründung einer ZÜS nur für Dampflokkesselüberwachung

Die Gründung einer ZÜS nur für die Überwachung von Dampflokkesseln hilft nicht weiter. Sie beseitigt nicht die durchgreifenden rechtlichen Bedenken in Hinblick auf die Berufsfreiheit und auch sie führt zu erheblichen Mehrkosten. Weiter ist nach § 15 Abs. 1 ÜAnIG Voraussetzung für die Zulassung als ZÜS, dass eine Prüfstelle alle Prüfungen an allen überwachungsbedürftigen Anlagen mit ähnlichen Gefährdungsmerkmalen durchführen kann. Näheres regeln §§ 15, 16 BetrSichV iVm Anlage 2 sowie den „Richtlinien über Anforderungen an zugelassene Überwachungsstellen -ZÜS-RL“. Das Tätigkeitsspektrum kann sich deshalb kaum nur auf Dampflokkessel beschränken, sondern müsste befähigt sein, auch weitere Landkessel zu prüfen.

Prinzip der ZÜS für die Überwachung von Dampflokkesseln ungeeignet

Der Grundgedanke einer ZÜS beruht auf Standardisierung, strukturiertem Prozess- und Qualitätsmanagement. Man geht hier von einer regelmäßigen Abfolge derselben Prüfschritte aus, die aus aktuellen Normen, anlagenspezifischen technischen Dokumentationen usw. abgeleitet werden oder dort beschrieben sind. Plakativ formuliert soll die Sicherheit durch Verfahren und Organisation und einfachen Soll-/Ist-Vergleichen gewährleistet werden, nicht aber durch persönliche fachliche Expertise und spezifischen Einzelfallbetrachtungen.

Die heute noch in Betrieb befindlichen Dampflokkessel sind praktisch alle Unikate oder Kleinstserien. Sie sind anders als stationäre Landdampfkessel für die Nutzung in sich bewegenden Fahrzeugen konstruiert und optimiert und unterscheiden sich ganz wesentlich von heute gebräuchlichen Landdampfkesseln. Ihre technische Entwicklung war mit der Einführung der geschweißten Bauweise praktisch abgeschlossen, während Landdampfkessel bis heute weiterentwickelt werden und z. B. heute weitestgehend automatisiert betrieben und überwacht werden können.

Erhebliche konstruktive Unterschiede gibt es bei den heute in Betrieb befindlichen Lokomotivkesseln selbst. Sie sorgen mit erheblichen Größenunterschieden für Dampfleistungen von ca. 0,5 t/h bis 20 t/h für Leistungen der Loks von rd. 60 kW bis über 1.500 kW. Die Feuerung unterscheidet zwischen Kohle, Leicht- und Schweröl, die Bauart zwischen Nietung und Schweißung, als Nass- oder Heißdampfkessel mit eingewalzten oder eingeschweißten Kesselrohren, teils in Stahlausführung mit unterschiedlichen Stahlqualitäten oder auch mit Kupferfeuerbüchse. Die Kesselausrüstung unterscheidet sich ebenfalls erheblich. Das gilt z. B. für die Speisewasserzuführung mit und ohne Vorwärmung, die Bauart der Sicherheitsventile, der Abschlammrichtungen oder die Prüfeinrichtungen für den Wasserstand.

Zu den unterschiedlichen Konstruktionsmerkmalen treten sehr unterschiedliche Betriebsanforderungen hinzu. Einige Lokomotiven werden täglich betrieben, viele aber nur an einzelnen Tagen im Jahr und das auch nur im unteren Belastungsbereich (z.B. leistungsstarke Güterzuglokomotiven werden vor leichten Museums-Personenzügen eingesetzt). Anders als bei ihrem vorherigen kommerziellen Einsatz werden

die Dampflokomotiven heute grds. substanzschonend betrieben. Gerade bei Museumsfahrzeugen soll die historische Substanz schließlich so weit als möglich erhalten bleiben.

Deshalb begleiten und überwachen freiberuflich tätige oder angestellte anerkannte Sachverständige diese Lokomotiven über einen längeren Zyklus. Sie sind in der Lage, für jede einzelne Lokomotive Befunde im jeweiligen spezifischen technisch-betrieblichen Kontext einzuordnen und eine einzelfallbezogene Entscheidung zu treffen.

Technische Normen für die Überwachung von Dampflokkesseln gibt es nicht. Lokomotivdampfkessel sind von der Norm DIN EN 12953 explizit und aus gutem Grund ausgenommen. Betriebsanleitungen vergleichbar DIN EN 12953-13 sind für Lokomotivkessel ebenfalls unbekannt. Vieles beruht auf Verwaltungsvorschriften der ehemaligen Staatsbahnen und darin eingeflossenem Erfahrungswissen, das unter Beachtung der heutigen betrieblich-technischen Einsatzbedingungen weiterentwickelt wird. Deshalb verlangt die Prüfung von Dampflokkesseln von Sachverständigen eine wesentlich breitere persönliche Fachkenntnis, während die übliche ZÜS-Prüfung sich - verkürzt - auf einen Soll-/Ist-Abgleich von Normen und Betriebsanleitungen beschränkt.

Das Prinzip der ZÜS, die ordnungsgemäße Prüftätigkeit durch Organisation anstelle von qualifizierten, unabhängigen, eigenverantwortlich tätigen Einzelpersonen zu gewährleisten führt hier erwartbar zu fragwürdigen Ergebnissen. Das war bereits in Vergangenheit zu beobachten. Eine weltweit tätige Prüforganisation musste sich z. B. grobe Versäumnisse bei der Überwachung vorhalten lassen. So wäre ein Kessel trotz gravierender Mängel fast zum Betrieb zugelassen worden. Dieser Fall ist unseres Wissens beim Eisenbahn-Bundesamt auch amtsbekannt und beruhte auf struktureller Unkenntnis. Gerade dieses Beispiel zeigt, dass es bei der Überwachungstätigkeit hier nicht in erster Linie auf Organisation, sondern auf persönliche Fachkunde ankommt. Nur wenn diese Fachkunde, die die Organisation ZÜS nicht bereitstellt und faktisch auch kaum bereitstellen kann, in der Person des jeweiligen Prüfers vorhanden ist, wäre eine ZÜS auch zur fachgerechten Prüfung in der Lage.

Auch unter diesem Aspekt wäre es unseres Erachtens sachgerecht gewesen, wenn der Verordnungsgeber vorab nicht nur eine (aus unserer Sicht unzutreffende) finanzielle, sondern auch eine materielle Folgenabschätzung vorgenommen hätte.

Parallelität Prüfung Druckluftbehälter an Eisenbahnfahrzeugen

Praktisch alle Lokomotiven, Triebwagen und Waggons besitzen zu Bremszwecken teils relativ große Druckluftbehälter. Sie werden nach DIN EN 286-3 bzw. der VDV-Schrift 885 „Instandhaltungsleitfaden Bremsen und Druckluftbehälter für die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (IBD-NE)“ oder DB-Ril 900.0079A03 „Druckbehälteranlagen und Druckgeräte für Luft auf Schienenfahrzeugen prüfen und instandhalten“ (diese Richtlinie betrachtet auch heute noch gebräuchliche Behälter nach der TGL der DDR) ausgelegt und geprüft. Abgesehen davon, dass diese Normen einer ZÜS oft unbekannt sind und sie die BetrSichV anwenden wollen, sind diese Normen auf die spezifischen Belange des Bahnwesens abgestimmt. Untersuchungsintervalle laufen mit den Untersuchungsfristen der Fahrzeuge kongruent. Entfällt § 33 EBO insoweit, dürften diese Druckbehälter als überwachungsbedürftige Anlagen unter das ÜAnIG und damit in den Geltungsbereich der BetrSichV fallen. Mithin wären nach Schätzung der Deutschen Bahn allein aufgrund der fehlenden Fristenkongruenz und durch veränderte Prüfungsanforderungen (z. B. neu: Festigkeitsprüfung) mit Mehrkosten um den Faktor 4 zu erwarten.

Ergebnis

Schon aufgrund der Einschränkungen des Rechts auf freie Berufswahl und -ausübung bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Änderung von § 33 Abs. 4, 5 EBO. Das Ziel des Verordnungsgebers, den Rechtsunterworfenen zu entlasten, wird verfehlt, im Gegenteil, es sind erheblich Mehrkosten und aufwändigere Arbeits- und Prüfprozesse zu erwarten, die nicht einmal mit Sicherheitsgewinnen einhergehen, sondern in der Tendenz schlechtere Ergebnisse erwarten lassen.

Demnach ist es sinnvoll, auf eine Änderung von § 33 Abs. 4, 5 EBO zu verzichten.

Zum VDMT:

Im VDMT sind über 120 und damit der weit überwiegende Teil der zumeist ehrenamtlich getragenen Museums- und Touristikbahnen, weitere, täglich mit Dampfloks verkehrende Eisenbahnen sowie einige, speziell in diesem Bereich tätige selbstständige Ingenieure und Sachverständige organisiert. Zweck des VDMT ist die Unterstützung seiner Mitglieder bei der Erhaltung, dem Betrieb und der Erforschung historischer Eisenbahnfahrzeuge und -anlagen sowie die Vertretung ihrer gemeinsamen Interessen.

Der VDMT selbst wird rein ehrenamtlich geführt und ist im Lobbyregister des Dt. Bundestag unter Nr. R002974 registriert.