

9 VORSCHLÄGE FÜR EIN EFFEKTIVERES VERBANDSVERANTWORTLICHKEITSRECHT IM EISENBAHNWESEN

9.1 Änderungen auf der Ebene der Strafjustiz

9.1.1 Schulung und Spezialisierung von Staatsanwälten

Da es keine speziellen „Eisenbahn-Staatsanwälte“ gibt, hat ein Staatsanwalt – wenn überhaupt in seinem Berufsleben – statistisch – ein- bis bestenfalls zweimal nach einem Eisenbahnunfall ein Ermittlungsverfahren zu führen. Es zahlt sich somit bei der bisherigen Geschäftsverteilungspraxis aus arbeitsökonomischen Überlegungen kaum aus, sämtliche Staatsanwälte auf die Besonderheit von Eisenbahnunfällen zu schulen. Hat aber im Anlassfall ein Staatsanwalt Ermittlungen aufzunehmen, kommt eine entsprechende Schulung bereits zu spät.

Es wäre daher wünschenswert, wenn zumindest pro OLG-Sprengel die Geschäftsverteilung so geändert wird, dass ein bis zwei Staatsanwälte für Eisenbahnunfälle zuständig sind; dies selbstverständlich zusätzlich zu den sonstigen Aufgaben.

Jedenfalls wären Workshops für solche Staatsanwälte, aber auch interessierte Richter-Workshops zur Vermittlung von notwendigem „Eisenbahnwissen“ erforderlich.

9.1.2 Pflege des Sachverständigenpools

Die Sachverständigenliste für das Fachgebiet „Eisenbahn“ in den einzelnen landesgerichtlichen Sprengeln ist an die in Kapitel 8.7 dargestellten gesetzlichen Gegebenheiten anzupassen.

Sinnvoll wäre es, wenn auch den eisenbahntechnischen Sachverständigen die Gelegenheit gegeben wird, sich gemeinsam mit den Staatsanwälten und Richtern über die Besonderheit der Verbandsverantwortlichkeit im Eisenbahnwesen fortzubilden.

Über „Anreizprogramme“ für geeigneten Sachverständigennachwuchs wäre nachzudenken, wobei es vielleicht schon genügen könnte, dass das BMJ Vortragende, aber auch Studierende des Studiums Eisenbahninfrastrukturtechnik der Fachhochschule St. Pölten, des Instituts für Verkehrswissenschaften der TU-Wien, des Instituts für Eisenbahnwesen und Verkehrswirtschaft der

TU-Graz anregt, sich als gerichtlich beeidete Sachverständige auf dem Fachgebiet Eisenbahn zu qualifizieren.

Die Mehrzahl der Studierenden des Bachelor-Studienganges und insbesondere des Master-Studienganges „Eisenbahn-Infrastrukturtechnik“ ist bereits langjährig einschlägig im Eisenbahnwesen tätig.

9.1.3 Tatsächliche Einbeziehung des VAI und der Eisenbahnsicherheitsbehörde in die VbVG-Verfahren im Rahmen der derzeitigen gesetzlichen Vorgaben

Es wäre ein Fortschritt, würden die Anklagebehörden im Rahmen im Rahmen ihrer gemäß § 26 VbVG zugewiesenen Verpflichtung das VAI (im Fall der Verletzung oder auch Tötung von Arbeitnehmern) und die Eisenbahnsicherheitsbehörde von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens und dessen Beendigung tatsächlich verständigen.

Darüber hinaus würde es eine enorme Steigerung der Qualität jedes Ermittlungsverfahrens bewirken, wenn die Anklagebehörden von sich aus den Rat von VAI und Eisenbahnsicherheitsbehörde einholen zur Klärung, ob (Mit-)Ursache für den Eisenbahnunfall wesentliche Unterlassungen technischer, organisatorischer oder personeller Art sein könnten; ob also Verbandspflichten durch Entscheidungsträger verletzt worden sind oder nicht. Eine aktive Zusammenarbeit mit diesen beiden Behörden ist nicht nur kostenlos, sondern auch sinnvoll zur Erforschung der materiellen Wahrheit.

Interessant ist, dass das BMJ einen Erlass über die Anwendung des Unfalluntersuchungsgesetzes herausgibt²⁷⁵, der nicht nur Unfallsaufnahmen von Ermittlungsbehörden und Organen der SUB-Schiene koordiniert, sondern ua durchaus entgegen den Grundsätzen der Eisenbahnsicherheitsrichtlinie eine problematische Konnexität zwischen den Ermittlungsergebnissen der SUB-Schiene und der Strafjustiz herstellt.

Dort aber, wo eine Zusammenarbeit mit den Spezialbehörden des Eisenbahnwesens (VAI, Eisenbahnsicherheitsbehörde) rechtsstaatlich nicht problematisch ist, schöpft die Strafjustiz den gesetzlichen Rahmen nicht aus. Evident ist anhand des § 26 VbVG und der Gesetzesmaterialien, dass der VbVG-Gesetzgeber eine enge Zusammenarbeit zwischen Strafjustiz und den know-how liefernden Spezialbehörden wünscht.

Ermittlungsergebnisse und Sachverhaltsdarstellungen des VAI aber idR sogar zu ignorieren, Stellungnahmen unbearbeitet abzulegen und unbeantwortet zu lassen, stellen regelmäßig - ganz abgesehen von Benehmensverletzungen - auch Gesetzesverletzungen dar. Manche Anklagebehörden erfassen offenbar nicht, dass solche Eingaben des VAI idR nichts anderes als Strafanzeigen gegen EBU sind, die StPO-konform zu behandeln sind.

²⁷⁵ Siehe Kapitel 3.7 und Anhang V

9.1.4 Gesetzliche Verankerung des VAI als Organpartei

Um nicht den Umfang der Mitarbeit der beiden Spezialbehörden (VAI, Eisenbahnsicherheitsbehörde) von der Kenntnis und dem Engagement des einzelnen Staatsanwaltes abhängig zu machen, wäre es wünschenswert, dem VAI die Stellung einer Organpartei einzuräumen, wie dies in den §§ 11 und 12 Arbeitsinspektionsgesetz für Verwaltungsstrafverfahren bereits jetzt gesetzlich vorgesehen ist. In Österreich sind Organparteien nicht nur in Verwaltungsverfahren tätig. Beispielsweise genießt auch die Bundeswettbewerbsbehörde in kartellgerichtlichen Verfahren die gesetzliche Stellung einer Organpartei.

Im Verwaltungsstrafverfahren ist bei Übertretung von Arbeitnehmerschutzvorschriften das zuständige Arbeitsinspektorat Partei. Gelangt die Verwaltungsstrafbehörde im Verfahren zu der Ansicht, dass das Strafverfahren einzustellen oder eine niedrigere Strafe zu verhängen ist als vom Arbeitsinspektorat beantragt, so hat sie vor Erlassung des Bescheides oder einer Strafverfügung dem Arbeitsinspektorat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dem Arbeitsinspektorat steht auch das Recht der Berufung zu. Gemäß § 12 Abs. 2 Arbeitsinspektionsgesetz ist das Arbeitsinspektorat zu mündlichen Verhandlungen zu laden und sind ihm die zur Beurteilung der Sachlage notwendigen Unterlagen mindestens zwei Wochen vor dem Verhandlungstag zu übersenden.

Im Rahmen einer Gesetzesnovelle könnten dem VAI ähnliche Rechte (mit Ausnahme des Berufungsrechtes) auch für gerichtliche Strafverfahren eingeräumt werden.

9.1.5 Abschaffung der Deckelung der Tagessatzhöhe

Gemäß § 4 Abs 4 VbVG ist der Tagessatz mit einem Betrag festzusetzen, der dem 360. Teil des Jahresertrages entspricht oder diesen um höchstens ein Drittel über- oder untersteigt, höchstens jedoch mit EUR 10.000,00.

Auch wenn noch kein einziger Verband in Österreich von einem Gericht rechtskräftig zu einer Geldbuße verurteilt worden ist, empfiehlt sich aus Abschreckungsgründen die Abschaffung der Tagessatzdeckelung.

Zeder²⁷⁶ bezweifelt zu Recht, ob angesichts dieser Deckelung die Sanktionsdrohung für sich genommen auf große und wirtschaftlich starke Wirtschaftsunternehmen hinreichend abschreckende Wirkung hat.

²⁷⁶ Zeder, Das österreichische Unternehmensstrafrecht (VbVG) - Konzept und erste Erfahrungen, AnwBl 2013, 415 (417)

9.2 Änderungen auf der Ebene der Verwaltung

9.2.1 Aufstockung der SUB-Schiene

Die SUB-Schiene ist personell aufzustocken und strukturell als wirklich unabhängige Untersuchungsstelle, unabhängig von BMVIT und BMJ einzurichten. Nur unter diesen Voraussetzungen kann die SUB-Schiene ihrem Auftrag nachkommen, schwere Unfälle innerhalb der vorgegebenen Frist von zwölf Monaten abschließend auf die den jeweiligen Unfall auslösenden Systemfehler zu analysieren und konkrete Empfehlungsvorschläge zur Vermeidung von Unfällen derselben oder ähnlichen Art erstatten.

9.2.2 Sanierung der vertragswidrig umgesetzten Teile des UUG

Auf gesetzlicher Ebene wären die in Kapitel 3 dargestellten EU-vertragswidrigen Ausgestaltungen im UUG zu beheben.

9.2.3 Aufstockung der Eisenbahnsicherheitsbehörde zum Zwecke der Eisenbahnaufsicht

Die Eisenbahnsicherheitsbehörde hat eine Reihe von Aufgaben wahrzunehmen. Die Personaldecke dürfte aber wie bei der SUB-Schiene zu gering sein, um die an sie gerichteten gesetzlichen Aufträge und Erwartungen zu erfüllen. Alleine die in dieser Studie dargestellte Problematik bei den Jahresberichten zeigt die Überforderung der Eisenbahnsicherheitsbehörde.

Diese Überforderung dürfte im operativen Bereich insbesondere im Bereich der Prüfung der Zuverlässigkeit von EBU noch um vieles höher sein. Diesbezüglich ist die Eisenbahnsicherheitsbehörde auch Eisenbahnaufsichtsbehörde, also „Eisenbahnpolizei“, hat aber faktisch keine Beamten, die aufgrund ihrer Personalstärke bei den EBU den Eindruck vermitteln, dass jederzeit entsprechende Kontrollen stattfinden könnten.

Soweit dem Verfasser dieser Studie bekannt, wird beispielsweise die praktische Umsetzung der Sicherheitsmanagementsysteme nicht überprüft.

Der Verfasser dieser Studie konnte zu keinem der unter Punkt 7 dargestellten Praxisfälle beobachten, dass die Eisenbahnsicherheitsbehörde nach dem jeweiligen Unfall, also während der Strafverfahrens oder danach in irgendeiner Form der Aufsicht oder Abstellung der Sicherheitsmängel oder gar Ahndung tätig geworden wäre.

Zum „Rübentransporterunfall“²⁷⁷, dem nach Ansicht des Verfassers dieser Studie ein technisches Gebrechen infolge eines unzureichenden Wartungssystems, damit eines Teils des Sicherheitsmanagementsystems zugrunde lag, gab es im Frühjahr 2013 sogar Korrespondenz

²⁷⁷ Siehe Kapitel 7.10

zwischen ihm und der Eisenbahnsicherheitsbehörde. Die Eisenbahnsicherheitsbehörde hat aber offenbar auch in diesem Fall keine Ermittlungen eingeleitet.

Dieser Untätigkeit mit dem allfälligen Hinweis auf § 39c EisbG zu begegnen, der normiert, dass Sicherheitsmanagementsysteme ohnedies von Akkreditierungsstellen im Abstand von fünf Jahren zu zertifizieren sind und daher behördliche Überprüfungen nicht angezeigt sind, wäre nicht nachvollziehbar. Die Überprüfungspflicht der Eisenbahnsicherheitsbehörde ergibt sich aus Art 16 Abs 2 lit e der Eisenbahnsicherheits-RL, die gemeinsam mit den sonstigen Aufgaben der Sicherheitsbehörden nicht übertragbar sind.

Die Stellung und das Standing solcher Zertifizierer gegenüber ihren Auftraggebern ist im übrigen lediglich mit unabhängigen Wirtschaftsprüfern zu vergleichen, die die jährlichen Pflichtprüfungen bei großen Unternehmen durchzuführen haben - und auch dort ist aufgrund einer Reihe von höchstgerichtlich entschiedenen Haftpflichtprozessen bekannt, dass manch eine Jahresabschlussprüfung absichtlich (zur Erhaltung der Auftragssituation) oder fahrlässig geschönt war.

So kann der Verfasser dieser Studie auch berichten, dass es einem EBU in einem VbVG-Verfahren durch Intervention bei der Anklagebehörde gelungen ist, einen ihrer ständigen Zertifizierer (was die Anklagebehörde nicht wusste und ihr verschwiegen worden war) zum Sachverständigen bestellen zu lassen. Dieser Sachverständige kam zum gutachtlichen Ergebnis, dass dem EBU keine VbVG-relevanten Mängel vorzuwerfen seien. Die SUB-Schiene listete in ihrem Endbericht aber gleich sechs schwere Systemfehler auf.

9.2.4 Schaffung eines Eisenbahn-Bundesamtes

Es ist zu diskutieren, ob auf der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden Eisenbahnbehörden eingerichtet sein müssen oder ob es nicht genügt, die bisherigen Kompetenzen der Bezirksverwaltungsbehörden auf die Ebene des Landeshauptmannes im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zu verlagern. Dies bedürfte einer Novelle des § 12 EisbG. Tatsächlich fühlen sich die Bezirksverwaltungsbehörden in Eisenbahnangelegenheiten überfordert.

Bestes Beispiel sind die beiden Bundesländer mit der größten Anschlussbahndichte Österreichs. In Niederösterreich erledigen drei Bezirksverwaltungsbehörden alle Anschlussbahnangelegenheiten. In Oberösterreich hat das Amt der Landesregierung funktionell alle Anschlussbahnangelegenheiten übernommen.

Darüberhinaus erscheint es überhaupt zweckmäßig, nicht nur die in § 12 Abs 1 EisbG geregelten Kompetenzen der Bezirksverwaltungsbehörden auf den Landeshauptmann zu übertragen, sondern die gesamte mittelbare Bundesverwaltung der § 12 Abs 1 und 2 EisbG abzuschaffen. Es bedarf auch auf Verwaltungsebene dringend einer Kompetenzbündelung als Maßnahme zur dringend notwendigen Spezialisierung der Beamten.

Die Bundesrepublik Deutschland hat diese Schritte bereits 1994 vollzogen. Das dortige Eisenbahn-Bundesamt ist die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde für die Eisenbahnen des Bundes und die EVU mit Sitz im Ausland für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig ist das Eisenbahn-Bundesamt auch die nationale Sicherheitsbehörde. Das Eisenbahn-Bundesamt überwacht darüber hinaus die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen, die einer Sicherheitsbescheinigung oder einer Sicherheitsgenehmigung bedürfen.

Das Eisenbahn-Bundesamt ist eine selbstständige deutsche Bundesoberbehörde im Bereich der Bundesverkehrsverwaltung und unterliegt der Aufsicht und den Weisungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Nichtbundeseigene öffentliche Eisenbahnen und nichtöffentlich betriebene Bahnen unterliegen der Aufsicht der Bundesländer. Diese haben aber die Möglichkeit, die Aufsicht zur Gänze an das Eisenbahn-Bundesamt zu übertragen. Bisher haben 11 Bundesländer, mit Ausnahme von Hessen, Niedersachsen, Berlin, Bremen und Hamburg dies so geregelt.²⁷⁸

Die Schaffung eines Eisenbahn-Bundesamtes für sämtliche in der Republik Österreich tätigen EBU mit der Zentralstelle in Wien, uU mit einer Außenstelle im Raum Tirol/Vorarlberg und einer weiteren im Raum Steiermark/Kärnten, ähnlich dem deutschen Vorbild, wäre ein gelungener Beitrag zum Dauerthema „Verwaltungsreform“.

Ein solches Eisenbahn-Bundesamt käme billiger in der Erhaltung als die Beibehaltung der derzeit mehr als 130 Eisenbahnbehörden und kann aufgrund der Spezialisierung seiner Bediensteten ein echtes Kompetenzzentrum auf dem Gebiet der Vollziehung des Eisenbahnrechtes sein.

Es gäbe nach der Implementierung des Eisenbahn-Bundesamtes nur noch zwei Eisenbahnbehörden, nämlich das Eisenbahn-Bundesamt und die derzeitige Oberste Eisenbahnbaubehörde.

Die Verwaltungsverfahren wären zweigliedrig. In zweiter Instanz entscheidet das Bundesverwaltungsgericht. Der weitere Rechtszug an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts bleibt gewahrt.

9.2.5 Verbandsverantwortlichkeitsverfahren auch auf Verwaltungsstrafebene

Grundsätzlich zu überdenken ist auch die bisherige Praxis der Verwaltungsstrafverfahren im Eisenbahnwesen. Diese Verwaltungsstrafverfahren werden aufgrund der Sachkundigkeit der beteiligten Eisenbahnbehörde(n) und des VAI idR mit größerem Aufwand (und dementsprechender Akribie) betrieben als die VbVG-Ermittlungsverfahren gegen Eisenbahnverbände.

²⁷⁸ Siehe hierzu Homepage des Eisenbahn-Bundesamtes und wikipedia

Da aber in den Verwaltungsstrafverfahren nicht der Eisenbahnverband belangt werden kann, sondern nur die verwaltungsstrafrechtlich namhaft gemachte natürliche Person (der verantwortliche Beauftragte des § 9 VStG bzw auch die verantwortlichen Beauftragten gemäß ASchG), wirken aus der „Portokasse“ des Eisenbahnverbandes dem Beauftragten refundierte Geldstrafen weder spezial- noch generalpräventiv.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Verbandsverantwortlichkeit nicht nur für gerichtlich strafbare Handlungen gesetzlich vorgesehen, sondern gemäß § 130 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten generell für sämtliche Zuwiderhandlungen gegen Verbandspflichten, die durch gehörige Aufsicht verhindert oder wesentlich erschwert worden wären. Eine Ordnungswidrigkeit kann gegen einen Verband mit einer Geldbuße bis zu EUR 1.000.000,00 geahndet werden.

Eine solche(s) Gesetz(esnovelle) unter Anlehnung an das deutsche Vorbild wäre deshalb wichtig, weil strafgerichtlich zu ahndende Eisenbahnunfälle nur die Spitze des Eisberges von Systemfehlern darstellen.

Rechtsdogmatische Gründe gegen eine solche gesetzliche Änderung liegen nicht vor. So ist doch mit dem Abgabenänderungsgesetz 2005 zeitgleich mit dem Inkrafttreten des VbVG die Verbandsverantwortlichkeit auch in Finanzstrafverfahren implementiert worden, die auf Verwaltungsebene abgehandelt werden (siehe §§ 1 und 28a Finanzstrafgesetz).

Solange nicht der sprichwörtlich letzte Tropfen in Form des menschlichen Fehlers eines Eisenbahnbediensteten dazukommt, führt das bereits randvoll mit Systemfehlern angefüllte Fass nicht zum Unfall. Nur der letzte Tropfen (idR der „Faktor Mensch“ iS des ASchG) bringt das Fass zum Überlaufen und der Unfall ereignet sich. Gäbe es Verbandsverfahren auch auf Verwaltungsstrafebene, würden die Eisenbahnverbände mit einem Schlag ihr Problembewusstsein in Hinblick auf Systemfehler radikal schärfen.

Dies hätte eine Risikomanagementoffensive und ein wirklich mit Leben erfülltes Sicherheitsmanagementsystem abseits jeglichem „window-dressing“ zur Folge.