

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Bundesministerium für
Verkehr und digitale Infrastruktur
Referat E 22
Investitionshilfen ÖPNV,
spurgebundene öffentliche Nahverkehrssysteme,
SPNV, Regionalisierung
Herrn Andreas Huland
Robert-Schuman-Platz 1
53175 Bonn

Per E-Mail: post@kommunale-spitzenverbaende.de
post@kommunale-spitzenverbaende.de

23.05.2018/gru

Bearbeitet von
Thomas Kiel

Telefon +49 30 37711-
Telefax +49 30 37711-

E-Mail: post@staedtetag.de

Aktenzeichen
66.06.13D

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung (BoStrab);

Ihr Az: BMVI/LA14/5153.2/4/2993751

Sehr geehrter Herr Huland,

herzlichen Dank für Ihre E-Mail vom 23.04.2018, mit der Sie uns frühzeitig Gelegenheit für eine Stellungnahme geben. Nach Konsultation unserer Mitglieder möchten wir Ihnen seitens der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände mitteilen, dass wir nicht alle Änderungsvorschläge unterstützen. Kritisch sehen wir insbesondere die Fragen der Selbst- und Fremddrettung, die Neufassung des § 19 und eine mögliche Verengung der Übergangsvorschrift in § 64.

Im Einzelnen:

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BOStrab) "Selbst- und Fremddrettung"

Durch Art. 1 der Änderungsverordnung vom 16.12.2016 (BGBl. I, S. 2938) wurde zuletzt das Wort „Rettung“ durch „Selbst- oder Fremddrettung“ (Hervorhebung durch Verfasser) ersetzt.

In einem Forschungsprojekt des BMVI zur barrierefreien Selbstrettung wurde in der juristischen Bewertung festgestellt, dass es keinen Rechtsanspruch auf eine barrierefreie Selbstrettung in Betriebsanlagen gibt. Maßgeblich ist hierfür nicht zuletzt die „oder“-Verknüpfung. Wird jetzt durch die vorgeschlagene „und“-Verknüpfung die Selbstrettung auf die gleiche Stufe wie die Fremddrettung gestellt, könnte eine juristische Bewertung nachträglich zu anderen Ergebnissen führen und/oder bestehende Anforderungen verschärfen. Dagegen haben wir bezüglich von Straßen- und Stadtbahnen erhebliche Bedenken.

Den Vorschlag zur nochmaligen Überarbeitung der gerade geänderten Formulierung in Artikel 1 Nr. 3 (Stand 2016: Selbst- oder Fremdreitung) lehnen wir daher ab und möchten dies zum Anlass nehmen, auf diesen Punkt auch für die übrigen Vorschriften der BOStrab nochmals hinzuweisen und unsere Argumente dafür vorzutragen:

Zunächst fehlt eine gültige Definition der Begriffe „Selbstrettung“ und „Fremdreitung“ in der BOStrab oder in anderen Rechtsvorschriften, die insbesondere die spezifischen Anforderungen an Rettungsmaßnahmen bei Straßen- und Stadtbahnen berücksichtigt. Daraus ergeben sich Auslegungsspielräume, die mit der nunmehr verwendeten Konjunktion „und“ zu einer erheblichen Verschärfung der Anforderungen an Betriebsanlagen führen können.

Weiterhin kann die Anforderung, die mit der Konjunktion „und“ verbunden ist, z.B. im Fall von Personen, die in der Regel auf Fremdreitung angewiesen sind (Schwerverletzte, Rollstuhlnutzer, Bewusstlose u.a.) nicht realisiert werden. Nach dem Handbuch der Rechtsförmlichkeit führt die Verwendung der Konjunktion „und“ stets dazu, dass beide Rechtsfolgen eintreten — hier also in jedem Fall beide Rettungsmöglichkeiten möglich sein müssen. Die Begründung zu § 1 Nr. 3 bestätigt dies, da sie sich lediglich auf eine Kombination beider Rettungsmöglichkeiten, nicht aber auf die Möglichkeit sowohl einer reinen Fremdreitung wie auch einer reinen Selbstrettung bezieht. Auch deswegen bestehen erhebliche Zweifel, ob die rechtsförmlichen Anforderungen durch die hier gewählte Formulierung „Selbst- und Fremdreitung“ hinreichend erfüllt werden.

Es bestehen auch Zweifel, ob die vorgeschlagene Differenzierung überhaupt in der Rechtsverordnung getroffen werden muss, zumal die BOStrab in diesem Fall lediglich Schutzziele definiert. Dazu ist der Oberbegriff „Rettung“ oder „Personenrettung“ ausreichend. Als Vergleich können hier die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) und die Richtlinie „Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an den Bau und den Betrieb von Eisenbahntunneln“ dienen. Auch die Musterbauordnung sieht in § 14 nur die Möglichkeit der Personenrettung vor und nicht explizit die eigenständige Rettung, ebenso wenig, dass Personen in der Lage sein oder in diese versetzt werden müssen, sich selbst zu retten. Die Begründung der neuerlichen Änderung von § 3 Abs. 3 Nr. 3 halten wir insoweit nicht für tragfähig. Ersetzt wird nämlich die Aussage „entweder oder“ nun durch ein zeitlich und örtlich nicht entkoppeltes „sowohl als auch“. Angestrebt werden soll gegenüber den (kommunalen) Betreibern aber eine geeignete und optimierte Kombination von Maßnahmen, damit im Brandfall die Möglichkeit zur Rettung von Personen besteht.

Vorschlag:

Die Wörter „Selbst- und Fremdreitung“ werden im gesamten Verordnungstext wieder durch das Wort „Rettung“ ersetzt.

Hilfsweise:

Es bleibt in § 3 Abs. 1 Nr. 3 BOStrab bei „Selbst- oder Fremdreitung“. In § 19 wird auf eine Aufnahme einer Differenzierung verzichtet.

Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b) (§ 4 BOStrab)

Die vorgeschlagene Regelung ist mit den im Folgenden dargestellten Einschränkungen zu begrüßen, da sie eine datenschutzrechtliche Ermächtigung zur Verarbeitung von sicherheitsrelevanten Daten ermöglicht, auch wenn diese personenbezogen sein sollten. Kritisch gesehen wird die Formulierung „die im Sechsten Abschnitt geregelten betrieblichen Sachverhalte“, da es hier an der erforderlichen Bestimmtheit fehlen dürfte. Daher möchten

wir eine konkrete Auflistung der relevanten Betriebsvorgänge, ggf. in der Form von Regelbeispielen oder zitierten Paragrafen, empfehlen.

Im Übrigen erscheint es sinnvoll, auch die Speicherung der Daten / Aufzeichnungen von Videoanlagen gemäß § 23 Abs. 2 BOStrab als Soll-Bestimmung in die Vorschrift aufzunehmen.

Die seitens des BMVI angedeutete Möglichkeit einer Modifizierung des Satzes 2 im Rahmen der zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme noch nicht erfolgten Ressortanhörung dahingehend, dass sowohl der Einschub „*unbeschadet anderer durch Rechtsvorschriften festgelegter Fristen*“ als auch die Ausnahme im zweiten Halbsatz entfallen könnte, ist hingegen als problematisch zu bewerten und abzulehnen. In einem solchen Fall müssten personenbezogene Daten stets nach 96 Stunden gelöscht werden, egal, ob ihre weitere Verarbeitung zur Aufklärung bzw. Vermeidung von für die Betriebssicherheit relevanten oder sogar gefährlichen Ereignissen erforderlich ist. Dies kann zu einer Beeinträchtigung des Risikomanagements im Straßenbahnunternehmen und möglicherweise zu abstrakten oder konkreten Gefährdungen führen. Wir sprechen uns daher nachdrücklich für die Beibehaltung des Satzes 2 in seiner derzeitigen Fassung aus.

Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 19 BOStrab)

Die Forderung nach Rettungswegen in der vorgeschlagenen Neufassung des § 19 stellt die Realisierbarkeit von neuen Betriebsanlagen in Frage. Sowohl im Bereich von Streckentunneln von Stadtbahnen als auch von besonderen Bahnkörpern, insbesondere in Mittellage, als auch bei straßenbündigen Bahnkörpern würde diese Regelung eine Realisierung von Neuanlagen in vielen Fällen ausschließen oder massiv erschweren. Denn vielfach lassen die baulichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen eine solche Gestaltung eines Rettungsweges technisch nicht zu.

Dort, wo sie umsetzbar sind, führten sie, z.B. durch notwendige Vergrößerung öffentlicher Verkehrsflächen, Tunnelquerschnitten oder nötiger betrieblicher Infrastruktur, vorhersehbar zu erheblichen Kostensteigerungen. Dies würde dazu führen, dass eine Förderung von Vorhaben z.B. im Rahmen des GVFG-Bundesprogramms wegen der negativen Auswirkungen auf die Kosten-Nutzen-Relation gefährdet wird. Die Änderung der Kosten-Nutzen-Relation tritt u.a. auch deswegen ein, weil bei der Änderung der Verfahrensanleitung zur Standardisierten Bewertung eine Monetarisierung von Nutzen infolge der Herstellung von Barrierefreiheit bzw. Sicherheit nicht berücksichtigt wurde und diese daher nicht in die Betrachtung einfließt.

Ebenfalls würde der Vorschlag die Planfeststellungsverfahren erschweren, zusätzliche Einwendungsmöglichkeiten eröffnen sowie zusätzliche Zustimmungen betroffener Rechteinhaber erfordern. Die Nachrüstung, Ertüchtigung oder Verbesserung bestehender Betriebsanlagen würde ebenfalls in Frage gestellt, sobald eine Maßnahme die Grenze des Bestandsschutzes überschreitet.

Durch die Voranstellung von Rettungswegen werden die Anforderungen an Sicherheitsräume zukünftig gewichtig überlagert. Die großzügige Dimensionierung von Sicherheitsräumen und deren gute Beleuchtung können aber u.U. zusätzliche Gefährdungen schaffen. Dies kann einen Anreiz für betriebsfremde Personen setzen, Sicherheitsräume, die primär dem Arbeitsschutz dienen, als illegalen Fuß- oder Radweg zwischen unterirdischen Haltestellen zu missbrauchen. Derartige vorhersehbare Fehlgebräuche führen wiederum zu weiteren betriebs- und haftungsrechtlichen Risiken für Betreiber und Behörden und in der weiteren Konsequenz zu zusätzlichen, aufwändigen Sicherheitsmaßnahmen im Bereich von unabhängigen und besonderen Bahnkörpern.

Daher bitten wir dringend darum, die bisherige Regelung zu Sicherheitsräumen unverändert beizubehalten. Hilfsweise muss die Überlagerung von Sicherheitsraum und Rettungsweg klargestellt und eine abwägungsfehlerfreie Formulierung gefunden werden, welche diese Überlagerung zum Regelfall mit begründeter Abweichungsmöglichkeit erhebt.

Zu Absatz 1, Satz 1:

"... Selbst- und Fremdreitung ..."

S. grundsätzlich oben zu § 3.

In einem Forschungsprojekt des BMVI aus dem Jahre 2016 wurde eine juristische Bewertung insbesondere hinsichtlich der barrierefreien Selbstrettung vorgenommen und festgestellt, dass es keinen Rechtsanspruch auf eine barrierefreie Selbstrettung gibt. Der Vorschlag zur Änderung berücksichtigt die dortigen Erkenntnisse zu fehlender Kostenwirksamkeit und fehlender Verpflichtung aus höherrangigem Recht zu ausgeweiteten Rettungsmöglichkeiten zumindest in Streckentunneln (vgl. Schlussbericht zu FOPS 70.896-2013 „Barrierefreiheit in unterirdischen Betriebsanlagen nach BOSTrab“ vom 15.07.2016) nicht hinreichend und öffnet mit den gleichwohl vorgeschlagenen Spezifikationen weitergehenden Forderungen nach unrealistischen „vollständig barrierefreien“ Rettungswegen Tür und Tor. Mögliche Forderungen nach einer barrierefreien Selbstrettung erhalten damit erneut eine Grundlage. Die Konsequenzen für die Ausstattung von unterirdischen Personenverkehrsanlagen einschließlich aller Streckentunnel wären dann weitreichend.

Im Ergebnis könnten Betriebsanlagen, die bisher die Anforderung erfüllen, zukünftig nicht mehr realisiert werden, wenn stets additiv und zwingend die Selbstrettung ermöglicht werden muss. Zu den üblichen Anforderungen an eine Selbstrettungsphase gehört z.B. für den Zeitraum von bis zu 13 Minuten eine raucharme Schicht in Höhe von mindestens 2,50 Metern zu gewährleisten. Das ist nach unserer Einschätzung vielfach weder räumlich noch technisch mit vertretbarem Aufwand realisierbar.

Die vorgeschlagene Änderung wird daher abgelehnt.

Zu Absatz 1, Satz 2:

"Der Rettungsweg muss aus Fahrzeugen sicher erreichbar sein"

Die gewählte verpflichtende Formulierung kann je nach eingesetztem rollendem Material zu erheblichen Problemen führen, konkret insbesondere beim Betrieb von Fahrzeugen ohne Trittstufen. Hier muss in der Praxis in Abhängigkeit von der Wagenbodenhöhe der Fahrzeuge zur Entfluchtung ein Höhenunterschied von bis zu 90 cm über Schienenoberkante überwunden werden. Dies dürfte bei einer Pflicht zur sicheren Erreichbarkeit des Rettungsweges Schwierigkeiten bereiten. Auch bei Fahrzeugen mit Trittstufen oder Niederflurfahrzeugen wäre in engen Bögen wegen der zu berücksichtigenden Fahrzeugausschläge häufig ein Spalt von mehr als 50 cm bis zu einem Rettungsweg zu überwinden, da dieser außerhalb des Lichtraumprofils der Fahrzeuge liegen muss. Diese praktischen Probleme werden bei der gemäß Absatz 1 geforderten Pflicht zur "sicheren" Erreichbarkeit des Rettungsweges planerisch kaum zu lösen sein, so dass diese Pflicht letztlich Unmögliches verlangt und kritisch zu hinterfragen ist. Abweichende Lösungen werden sonst juristisch immer angreifbar sein. Wir empfehlen daher, von dieser Formulierung Abstand zu nehmen.

Andernfalls müssten konsistente Angaben zu zulässigen Höhenunterschieden und deren Überwindung angegeben, durch eine Zeichnung erläutert und konkret definiert werden. Dies würde auch der besseren Begründbarkeit von Maßnahmen gegenüber Dritten dienen.

Zu Absatz 3:

„Der Rettungsweg darf im öffentlichen Straßenraum liegen, wenn er im konkreten Einzelfall geeignet ist und der Straßenbaulasträger zugestimmt hat“.

Die Formulierung schränkt die Zulässigkeit eines Rettungsweges im öffentlichen Straßenraum gegenüber der alten Regelung von Sicherheitsräumen im öffentlichen Straßenraum ein und könnte die Zulässigkeit von straßenbündigen Bahnkörpern in der Zukunft erschweren.

Hilfsweise zu Absatz 4, Satz 1:

Verzicht auf Rettungswege bei hochliegenden Gleisen

Hier bestünde eine geschickte Möglichkeit zur Flexibilisierung der Vorschrift, wie sie die BOStrab in § 2 Absatz 2 selbst grundsätzlich begrüßt.

Vorschlag: Wir schlagen dazu eine abweichende Formulierung vor, die durch Öffnung der Vorschrift erlaubt, die Sicherheit der Fahrgäste generell auf andere Weise zu gewährleisten: *"Bei hochliegenden Gleisen kann Auf einen Rettungsweg kann verzichtet werden, wenn die Sicherheit der Fahrgäste auf andere Weise gewährleistet ist, insbesondere durch Vorkehrungen zur unverzüglichen Rettung im Notfall".*

Hilfsweise zu Absatz 8, letzter Satz:

Sicherheitsräume unter Bahnsteigen oder Laufstegen

Ergänzungsvorschlag zur Konkretisierung der Überlagerung von Sicherheits- und Rettungsraum: *„Wenn Sicherheitsräume unter Bahnsteigen oder Laufstegen erforderlich sind, müssen diese mindestens 0,7 Meter breit und 0,7 Meter hoch sein. Sie müssen auch bei besetztem Gleis zugänglich sein; vor ihnen dürfen keine Stromschienen liegen und darin keine Einbauten vorhanden sein, die eine Rettung im Notfall verhindern.“*

Zu Artikel 1 Nr. 16 a) (§ 64 BOStrab)

Die Übergangsvorschrift soll anstelle von "bestehende oder im Bau befindliche" nun „zu diesem Zeitpunkt bestehende oder im Bau befindliche“ Betriebsanlagen oder Fahrzeuge erfassen.

Die "Übergangsvorschrift" ist von evidenter Bedeutung für alle Straßenbahn Bauenden und Betreibenden. Die Regelungen des § 64 müssen den Bestandsschutz sichern. Es ist daher vor allem sicherzustellen, dass die Notwendigkeit von Änderungen im Bestand dauerhaft ausgeschlossen ist und bleibt. Sämtliche Formulierungen sind juristisch dahingehend zu prüfen und ggf. anzupassen. Die Folgen wären andernfalls insbesondere im Bereich unterirdischer Personenverkehrsanlagen kaum zu bewältigen.

In der Praxis können zwischen Planfeststellungsbeschluss und tatsächlichem Zustimmungsbescheid nach § 60 BOStrab bzw. Baubeginn der Betriebsanlagen einige Jahr liegen. Wären dann z.B. die Änderungen aus § 19 anzuwenden, müsste es wegen eines möglicherweise erforderlichen größeren Querschnittes der Betriebsanlagen ggf. zu Anpassungen der Planfeststellung kommen. Dies sollte weiter ausgeschlossen bleiben. Dasselbe gilt ggf. bei Fahrzeugen bereits für den Zeitpunkt der Bestellung/Vergabe.

Vorschlag: Zur Klarstellung sollte hinter den Worten „zu diesem Zeitpunkt“ die Worte "bereits planfestgestellte Betriebsanlagen oder bereits bestellte Fahrzeuge" eingefügt werden.

Für Rückfragen stehen Ihnen die oben im Briefkopf genannten Bearbeiter selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Thomas Kiel
Referent des
Deutschen Städtetages



Dr. Markus Brohm
Referent des
Deutschen Landkreistages



Carsten Hansen
Referent des
Städte- und Gemeindebundes