

VDV Köln Kamekestraße 37-39 50672 Köln

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Referat E 22 (bisher: LA 14)
Robert-Schuman-Platz 1
53175 Bonn

Geschäftsbereich ÖPNV

Daniel Brand

T 0221 57979-0

F 0221 57979-0

E

Per E-Mail: [REDACTED]@bmvi.bund.de UND [REDACTED]@bmvi.bund.de

FRIST 18.05.2018 – Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 16.04.2018

17. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Huland,

wir danken für die Möglichkeit, zu dem vorgelegten Referentenentwurf Stellung zu nehmen.

Der VDV begrüßt ausdrücklich das Ziel des Entwurfs durch Klarstellungen und Anpassungen die Erfahrungen der Praxis mit den am 23.12.2016 in Kraft getretenen Änderungen der BOStrab zu berücksichtigen, insbesondere zu § 2 Abs. 2, § 5 Abs. 2, § 4 Abs. 5 neu, § 51 Abs. 11 Satz 2 und § 53 Abs. 2 Nr. 3 und dankt dafür, dass hier auch Anregungen des VDV in die Überarbeitung eingeflossen sind.

Nichtsdestoweniger hat uns aus vielen Mitgliedsunternehmen eine große Zahl auch kritischer Anmerkungen erreicht, daher möchten wir auf einige Punkte hinweisen, die nach Einschätzung des VDV Schwierigkeiten aufwerfen. Dazu möchten wir anregen, die beabsichtigten Regelungen unter Berücksichtigung der hier dargestellten Bedenken nochmals zu überprüfen und anzupassen:

Allgemein und zu Art. 1 Nr. 3 (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3): „Selbst- und Fremddrettung“

Der VDV hatte bereits im Vorfeld der letzten Änderung darauf hingewiesen, dass die Formulierung „Selbst- und Fremddrettung“ einige Schwierigkeiten mit sich bringt. Das nochmalige Aufgreifen dieser Formulierung in Art. 1 Nr. 3 möchten wir daher zum Anlass nehmen, auf diesen Punkt auch für die übrigen Vorschriften der BOStrab nochmals hinzuweisen, sowie einen Änderungsvorschlag zu unterbreiten:

- Sehr problematisch erscheint die Verwendung der neuen Begriffe „Selbststrettung“ und „Fremddrettung“ in der BOStrab, ohne dass diese dort oder in anderen Rechtsvorschriften ausreichend definiert wurden. Dabei müssen gerade dort die spezifischen Anforderungen bei Straßen-, Stadt- und U-Bahnen berücksichtigt werden. Aus der fehlenden Definition ergeben sich erhebliche Rechtsunsicherheiten, die mit der nunmehr verwendeten Konjunktion „und“ zu einer erheblichen Verschärfung der Anforderungen an Betriebsanlagen führen werden.

Verband Deutscher
Verkehrsunternehmen e. V.

Hauptgeschäftsstelle
Kamekestraße 37-39
50672 Köln
T 0221 57979-0
F 0221 57979-8000

info@vdv.de
www.vdv.de

Sitz des Vereins ist Köln
AG Köln VR 4097

USt.-IdNr. DE 814379852

Commerzbank Köln
IBAN DE13 3704 0044 0130 0227 00
SWIFT-BIC COBADE33

Sparkasse KölnBonn
IBAN DE12 3705 0198 0099 0029 58
SWIFT-BIC COLSDE33

Vorstand
Präsident und Vizepräsidenten
Jürgen Fenske (Präsident)
Joachim Berends
Hubert Jung
Prof. Knut Ringat
Veit Salzmann
Ingo Wortmann

Hauptgeschäftsführer
Oliver Wolff

Haltestellen
Stadtbahn bis Friesenplatz,
Regionalzüge bis
Bahnhof Köln West



- Weiterhin kann die Anforderung, die aus der Konjunktion „und“ resultiert, z. B. im Fall von Personen, die (immer) auf Fremdrettung angewiesen sind (Schwerverletzte, [bestimmte] Rollstuhlnutzer, Taubblinde, Bewusstlose, pp.) 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 immer beide Rettungsmöglichkeiten gegeben sein müssen. Die Begründung zu Art. 1 Nr. 3 bestätigt dies, da sie lediglich auf eine Kombination beider Rettungsmöglichkeiten, nicht aber auf die Möglichkeit einer reinen Fremd- oder Selbstrettung rekurriert.
- Auch deswegen bestehen erhebliche Zweifel, ob die rechtsförmlichen Anforderungen: *„Insbesondere muss klar zum Ausdruck kommen, inwieweit ein bestimmtes Verhalten gefordert oder verboten wird.“* (Hdb. d. Rechtsförmlichkeit, Rn. 80) sowie *„Kommt es nicht darauf an, ob tatbestandliche Voraussetzungen gemeinsam oder einzeln vorliegen oder Rechtsfolgen nur einzeln oder auch gemeinsam eintreten sollen, sollte das auch nachvollziehbar ausgedrückt werden.“* (Hdb. d. Rechtsförmlichkeit, Rn. 93) durch die hier gewählte Formulierung „Selbst- und Fremdrettung“ hinreichend erfüllt werden.
- Im Ergebnis dürften wohl selbst Betriebsanlagen, die § 19 Abs. 2 RefE erfüllen, dennoch nicht mehr realisiert werden, wenn stets zwingend die Selbstrettung ermöglicht werden muss. Die üblichen Anforderungen an eine Selbstrettungsphase von bis zu 13 Minuten umfassen z. B. für diesen Zeitraum eine raucharme Schicht i. H. v. mind. 2,50 Metern.
- Im Übrigen bestehen auch erhebliche Zweifel, ob eine derartige Differenzierung überhaupt auf die Ebene einer Rechtsverordnung gehört, zumal diese im Fall der BOStrab lediglich Schutzziele definiert. Dazu sollte der Oberbegriff „Rettung“ oder „Personenrettung“ ausreichend sein, die Ausgestaltung im Einzelnen sollte konkretisierenden technischen Regelwerken und Normen oder Verwaltungsvorschriften überlassen werden, die zeitnah an technische Entwicklungen angepasst werden können, wie z. B. auch im Verhältnis EBO und Richtlinie Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an den Bau und den Betrieb von Eisenbahntunneln. Dass diese Differenzierung nicht auf die Ebene einer Rechtsvorschrift gehört, zeigt auch ein Vergleich mit der Musterbauordnung, die lediglich die Möglichkeit der Personenrettung fordert (§ 14) und eben nicht explizit die eigenständige Rettung, ebenso wenig, dass Personen in der Lage sein oder in diese versetzt werden müssen, sich selbst zu retten.
- Im Schlussbericht zu FOPS 70.896-2013 „Barrierefreiheit in unterirdischen Betriebsanlagen nach BOStrab“ vom 15.07.2016 wurde in der juristischen Bewertung zudem festgestellt, dass es gerade keinen Rechtsanspruch auf eine barrierefreie Selbstrettung oder überhaupt auf eine bestimmte Art der Rettung gibt. Wird jetzt durch die Formulierung „Selbst- und Fremdrettung“ die Selbstrettung auf die gleiche Stufe wie die Fremdrettung gestellt, besteht die Gefahr, dass dies juristisch anders bewertet wird, möglicherweise mit dem Ergebnis, dass aus der vorgesehenen Formulierung ein solcher Anspruch abzuleiten wäre.

Vor diesem Hintergrund möchten wir ausdrücklich vor einer Beibehaltung der hier kritisierten Begrifflichkeit warnen und den Vorschlag machen, die Wörter: „Selbst- und Fremdreitung“ im gesamten Verordnungstext durch das Wort „Rettung“ zu ersetzen.

Zu Art. 1 Nr. 4 Buchstabe b) (§ 4 Abs. 5)

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 „Regelungen im sechsten Abschnitt“, da es hier an der erforderlichen Bestimmtheit fehlen dürfte (vgl. Hdb. d. Rechtsförmlichkeit, Rn. 80). Daher möchten wir eine konkrete Auflistung der relevanten Betriebsvorgänge, ggf. in der Form von Regelbeispielen oder zitierten Paragrafen, empfehlen.

Im Übrigen erscheint es höchst sinnvoll, auch die Speicherung der Daten/Aufzeichnungen von Videoanlagen gem. § 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 abzulehnen. In einem solchen Fall müssten personenbezogene Daten stets nach 96 Stunden gelöscht werden, gleichviel, 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.

Zu Art. 1 Nr. 7 (§ 19)

Die Forderung nach Rettungswegen in der vorgeschlagenen Änderung stellt die Realisierbarkeit von neuen Betriebsanlagen (aber auch von wesentlichen Änderungen von Bestandsanlagen) in Frage. Sowohl im Bereich von Streckentunneln von Stadt- oder U-Bahnen als auch von besonderen Bahnkörpern 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 tatsächlich realisierbar wären, führten sie – z. B. durch notwendige Vergrößerung öffentlicher Verkehrsflächen, Tunnelquerschnitten oder nötiger betrieblicher Infrastruktur – mit hoher Wahrscheinlichkeit 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 würde. Ebenfalls würde dies die Planfeststellungsverfahren erschweren, zusätzliche Einwendungsmöglichkeiten eröffnen sowie zusätzliche Zustimmungen betroffener Rechteinhaber erfordern. Dieser Effekt dürfte auch im Widerspruch zu der zuletzt vor dem Bundestags-Verkehrsausschuss erklärten Absicht von Herrn Bundesminister Andreas Scheuer stehen, Planungsprozesse für Verkehrsinfrastrukturvorhaben zu beschleunigen.

Zudem würden auch Änderungen, z. B. die Nachrüstung, Ertüchtigung oder Verbesserung bestehender Betriebsanlagen in Frage gestellt, sobald ein solches Vorhaben die Grenze des Bestandsschutzes berührt, also eine neue Inbetriebnahmegenehmigung nach § 62 BOStrab erfordert.

Zudem scheint der Entwurf die Erkenntnisse zu steigenden Kosten, fehlender Kostenwirksamkeit und fehlender Verpflichtung aus höherrangigem Recht zu ausgeweiteten Rettungsmöglichkeiten zumindest in Streckentunneln (nachgewiesen durch Schlussbericht zu FOPS 70.896-2013 „Barrierefreiheit in unterirdischen Betriebsanlagen nach BOStrab“ vom 15.07.2016) nicht hinreichend zu berücksichtigen und mit den dennoch vorgeschlagenen Spezifikationen der Gefahr noch weitergehender Forderungen nach „vollständig barrierefreien“ Rettungswegen Tür und Tor zu öffnen.

Die bloße Behauptung im Entwurf der amtlichen Begründung, dass mit der Neuregelung keine nennenswerten Mehrkosten verbunden sind, ist also weder zutreffend noch in irgendeiner Weise belegbar.

Weiterhin zeigt die praktische Erfahrung, z. B. bei der Nord-Süd-Stadtbahn in Köln, dass durch eine großzügige Dimensionierung von Sicherheitsräumen und gute Beleuchtung zusätzliche Gefährdungen geschaffen werden. Diese Gestaltung stellt nämlich einen Anreiz für betriebsfremde Personen dar, diese 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 Unternehmer und Behörden und in der weiteren Konsequenz zu zusätzlichen, aufwändigen Sicherheitsmaßnahmen im Bereich von unabhängigen und besonderen Bahnkörpern.

Darüber hinaus wird der Wegfall des als „Quetschmaß“ bekannten Mindestmaßes von 0,45 m in §19 Abs. 7 abgelehnt. Das eindeutig bezeichnete Maß sollte beibehalten werden, weil es als klar überprüfbares Mindestmaß die Festlegung von Abständen von Einbauten mit anderen Planungsbeteiligten (Straßenbauasträger u.ä.) erleichtert. Die vorgesehene offener Formulierungen lässt in der täglichen Praxis befürchten, in der Abstimmung laufend um Zentimeter „feilschen“ zu müssen, da Spielräume für eine maßlichen Interpretation eröffnen werden.

Weiterhin soll ohne nähere Begründung die Regelung im geltenden § 19 Abs. 5 BOStrab entfallen. Der vorgeschlagene Abs. 3 enthält wegen der auch hier eröffneten erheblichen Interpretationsspielräume, was unter „sonstige öffentliche Flächen“ zu verstehen ist, keine ausreichende Kompensation zu der eindeutigen Regelung im geltenden Abs. 5.

Daher bittet der VDV dringend darum, die zweckmäßige, sachgerechte und bewährte bisherige Regelung zu Sicherheitsräumen unverändert beizubehalten.

Zu Art. 1 Nr. 8 (§ 31 Abs. 7)

Die Formulierung im geplanten neuen Satz 2 in § 31 Abs. 7 steht im Widerspruch zum weitgehend unveränderten bisherigen Satz 2 (Satz 3 dE) und zum ursprünglichen Ziel der Änderung. In der letzten hier vorliegenden Kompromissfassung der AG-BOStrab vom Oktober 2014 sollte der im jetzigen Referentenentwurf vorgesehene neue Satz 2 durch neue Sätze 3 und 4 sinnfällig ergänzt und nicht einfach additiv dazwischen gesetzt werden. Dabei sollte der seinerzeit vorgesehene Satz 3 eine eindeutige Begrenzung der Höhendifferenz vorgeben, damit der durch den neuen Satz 2 eröffnete Spielraum eingegrenzt wird.

Durch eine Beibehaltung des bisherigen Satzes 2 als Satz 3 wird der ursprünglich vorgesehene Sinn des neuen Satzes 2, nämlich den sich – durch Parameter wie Verschleiß, Beladung und Betriebszustände – ändernden Fahrzeugbodenhöhen und damit einem vitalen Bedürfnis der betrieblichen Praxis nach möglichen Spielräumen Rechnung zu tragen, in sein Gegenteil verkehrt. Denn nicht nur wird damit die bisherige strenge Anforderung eines grundsätzlichen Verbots der Unterschreitung der Höhe des Bahnsteigs durch den Fahrzeugfußboden beibehalten, sie wird durch die Streichung der Wörter „in seiner tiefsten Lage“ noch deutlich verschärft und gilt in der Folge für jeglichen Betriebszustand. Damit wird in der Konsequenz eine ständige Niveauregulierung für Personenfahrzeuge gefordert, die den ohnehin schon hohen Aufwand für die Beschaffung neuer Fahrzeuge in ungeahnte Dimensionen treiben wird. Zum anderen wird der ohnehin nach der geltenden Regelung geringe Spielraum durch die Einfügung des neuen Satzes 2 weiter eingeengt, da nunmehr auch eine Abweichung über die Höhe des Bahnsteigs hinaus minimiert werden muss. Auch dies würde in der Konsequenz zum Erfordernis einer Niveauregulierung führen. Daher fordert der VDV § 31 Abs. 7 Sätze 2 ff. entweder wie folgt zu fassen:

„²Die Höhendifferenz zwischen Oberfläche des Bahnsteiges und Fahrzeugfußboden ist unter Berücksichtigung der Belastungs- und Verschleißparameter von Fahrzeugen zu minimieren. ³Der Fahrzeugfußboden darf nicht mehr als 5 cm unter der Oberfläche des Bahnsteiges liegen. ⁴Die Oberfläche des Bahnsteiges muss rutschhemmend ausgeführt sein“

oder die bisherige Regelung als kleineres Übel gegenüber der vorgeschlagenen Änderung beizubehalten.

Wir wären Ihnen verbunden, wenn Sie die hier vorgebrachten Bedenken und Anregungen im weiteren Verfahren berücksichtigen würden.

Wir bitten wir um Verständnis dafür, dass eine umfassende Beteiligung aller betroffenen VDV-Gremien wegen der Kürze der Frist zur Stellungnahme nicht möglich war und wir uns deswegen ergänzenden Vortrag vorbehalten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jan Schilling
Geschäftsführer ÖPNV