

Beschluss
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestanforderungen für die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz

KOM(2002) 769 endg.; Ratsdok. 5207/03

Der Bundesrat hat in seiner 786. Sitzung am 14. März 2003 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat unterstützt das Ziel des Richtlinienvorschlags, EU-einheitliche Mindestanforderungen für die Sicherheit von Tunneln zu erlassen. Eine derartige EU-Richtlinie wird als wertvolle Initiative zur Verbesserung der Sicherheit von Straßentunneln gewertet. Allerdings bestehen gegen den Richtlinienvorschlag Bedenken.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei der weiteren Abstimmung des Richtlinienvorschlags auf europäischer Ebene auf Folgendes hinzuwirken:

2. Es sollte eine Flexibilisierung der technischen und organisatorischen Anforderungen vorgesehen werden, die es erlaubt, bei jedem einzelnen Tunnelbauwerk die große Vielfalt der örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Eine europäische Richtlinie sollte, anders als der Vorschlag der Kommission, keine technischen und organisatorischen Standardlösungen zwingend vorgeben. Jeder Tunnel ist ein Unikat, und die große Vielfalt der örtlichen Gegebenheiten im Einzelfall sowie die rasch voranschreitende technische Entwicklung auf dem Gebiet der Tunnelsicherheit erfordern ein gewisses Maß an Flexibilität.

3. Das angestrebte Ziel eines europaweit gleichen Sicherheitsniveaus wird nur dann zu erreichen sein, wenn es gelingt, die EU-Richtlinie so auszugestalten, dass sie in der nachfolgenden nationalen Umsetzung praxisgerechte, vollzugstaugliche und wirtschaftlich vertretbare, die Situation der öffentlichen Haushalte berücksichtigende Regelungen zulässt.
4. Der Richtlinienvorschlag sollte sich in Analogie zu den erst kürzlich fortgeschriebenen "Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln" (RABT) darauf beschränken, Mindestanforderungen bezüglich eines wirkungsvollen Umgangs mit Ereignisfällen vorzugeben. Dies gilt im Besonderen für die im Richtlinienvorschlag enthaltene Klassifizierung von Tunneln, die detaillierten Vorgaben zu Lüftungssystemen sowie für die in Anhang III enthaltenen Ausführungen und Festlegungen zu Verkehrszeichen in Straßentunneln.
5. Nach dem Richtlinienvorschlag soll ein Abweichen von den starren Standardlösungen lediglich möglich sein, wenn es sich um innovative Techniken handelt oder wenn die baulichen Anforderungen wesentlich teurer sind als bei einem gleichwertigen Tunnelneubau. Die dafür vorgesehenen Verfahren sind zu aufwändig und stehen im Widerspruch zu den sonstigen Deregulierungsbemühungen.
6. Die Nachrüstpflicht für bereits bestehende Tunnel sollte auf unabweisbare Maßnahmen der Gefahrenabwehr beschränkt werden. Das - nach dem bisherigen Vorschlag obligatorische - vollständige Nachrüsten bereits bestehender Tunnel kann zu einem finanziellen Aufwand führen, der außer Verhältnis zu dem erzielten Gewinn an Sicherheit steht. Die Pflicht zur Nachrüstung ist deshalb unter Berücksichtigung der örtlichen und technischen Gegebenheiten des einzelnen Tunnels auf das unverzichtbar Notwendige und Angemessene zu beschränken.
7. Mindestens in den Fällen anstehender Nachrüstungen bestehender Tunnel ist eine Möglichkeit zu schaffen, um von den starren Standardlösungen unter Berücksichtigung der örtlichen Randbedingungen und unter Wahrung des Sicherheitsniveaus ohne aufwändige Verfahren abweichen zu können. Ansonsten wird man der großen Vielfalt spezifischer Einzelfälle nicht gerecht werden.

8. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die finanziellen Auswirkungen auf die Errichtung von Bestandteilen der transeuropäischen Netze thematisiert werden sollten. Die Erhöhung der Tunnelsicherheit über bestehende nationale Regelungen hinaus führt europaweit absehbar zu Steigerungen der Baukosten. Diese Steigerungen sind im Richtlinienvorschlag nicht beziffert mit Ausnahme der Verwaltungskosten, welche erfahrungsgemäß einen geringen Anteil an den Baukosten darstellen.
9. Im technischen Teil des EU-Richtlinienvorschlags werden unterschiedliche Detaillierungen angegeben. Während Forderungen zur Tunnelbelüftung, einem wesentlichen Ausstattungsmerkmal in der Rettungsphase nach einem Tunnelbrand, nur global angegeben sind, werden Markierung und Beschilderung im Detail festgeschrieben. Hier sollte eine Angleichung erfolgen. Außerdem fehlen zu vielen Aussagen eindeutige Definitionen (z.B. Unterschied zwischen Fluchtweg und Fluchtstrecke). Dazu sind Nachbesserungen durch Sachverständige erforderlich.
10. Die verwaltungstechnischen und organisatorischen Vorschriften des Richtlinienvorschlags sind ebenfalls zu starr. Daher ist eine Überarbeitung im Hinblick auf die Anwendbarkeit auch in der deutschen Verwaltungspraxis anzustreben.

Gegenüber dem derzeitigen nationalen Verfahren ergeben sich tiefgreifende Unterschiede in der Organisation, d.h. bei der geplanten Durchführung betrieblicher Abläufe bzw. der Zuordnung von Zuständigkeiten zwischen einzelnen Verwaltungen und Rettungsdiensten, Polizei und Feuerwehr. Eine Übertragbarkeit des im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Verfahrens auf die nationale Ebene mit zum Teil gesetzlich geregelten Zuständigkeiten erscheint nicht durchführbar, zumal wenn von einem nicht überschaubaren Kosteneinsatz und einem nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand ausgegangen werden muss.
11. Einige organisatorische Forderungen widersprechen der nationalen Lösung, wonach die Länder in Auftragsverwaltung für den Bund Straßenbaumaßnahmen (Planung, Bau und Betrieb) durchführen. Vor diesem Hintergrund kann seitens der EU nur ein Qualitätsmanagement vorgeschrieben werden, das keine organisatorischen Details festschreibt. Die Umsetzung in die jeweilige nationale Organisationsstruktur ist unbedingt den EU-Mitgliedstaaten zu überlassen.

12. Folgende organisatorische Bestimmungen erscheinen insofern besonders problematisch:

- Im Artikel 5 werden je EU-Mitgliedstaat ein oder mehrere Untersuchungsorgane gefordert, die im Auftrag der Aufsichtsbehörde Bewertungen, Prüfungen und Inspektionen durchführen. Diese Untersuchungsorgane sind organisatorisch zwingend vom Tunnelmanagement zu trennen.
- Der Artikel 6 fordert je Tunnel einen für den Tunnelbetrieb verantwortlichen Tunnelmanager. Die Aufgaben des Tunnelmanagers bestehen darin, Störungen und Unfälle zu dokumentieren und innerhalb eines Monats dem Sicherheitsbeauftragten und den Ereignisdiensten zuzuleiten.
- Im Artikel 7 werden für Tunnel Sicherheitsbeauftragte gefordert, die alle Präventiv- und Sicherungsmaßnahmen überwachen. Diese können für einen oder mehrere Tunnel zuständig sein, darüber hinaus auch gleichzeitig im Betriebsdienst eingesetzt werden. Weisungen des Arbeitgebers an die Sicherheitsbeauftragten sind grundsätzlich nicht zulässig.
- Laut Artikel 8 sind die Namen und Anschriften der Aufsichtsbehörde und des Untersuchungsorgans innerhalb vorgegebener Fristen der Kommission mitzuteilen.
- Die nationale Aufsichtsbehörde kann nach Anhang II Tunnel erst nach größeren baulichen und betrieblichen Änderungen freigeben, nachdem der Sicherheitsbeauftragte hierzu eine positive Stellungnahme über den Tunnelmanager an die Aufsichtsbehörde und die Ereignisdienste abgegeben hat.

13. In Anhang I sollten folgende Bestimmungen gestrichen oder modifiziert werden:

- In Nummer 2.9 werden Mindestabstände für Fahrzeuge bei der Tunneldurchfahrt vorgeschrieben. Da die Richtlinie für die Verkehrsteilnehmer nicht verbindlich ist, wäre eine entsprechende Bestimmung in die StVO einzufügen. Die geforderten Sicherheitsabstände können allein unter Sicherheitsaspekten durchaus wünschenswert sein; sie gehen aber über das heute in der StVO bzw. durch die Rechtsprechung Geforderte und für angemessen Erachtete deutlich hinaus. Sie entsprechen nicht den verkehrlichen Bedürfnissen, weil sie - ihre Einhaltung vorausgesetzt - vor einem stark belasteten Tunnel zu erheblichen Staus führen würden. Sie entsprechen auch nicht der Verkehrswirklichkeit. Ihre Durchsetzung ist fast un-

möglich. Rein deklaratorische Bestimmungen erscheinen aber unnötig.

- Die Durchfahrt nur mit leeren Zusatztanks zu erlauben, ist unter Sicherheitsgesichtspunkten wünschenswert, die Forderung, dies auch zu kontrollieren, wie es in Nummer 3.2 und Nummer 3.3 vorgesehen ist, geht aber an den Möglichkeiten der Praxis vorbei und liefe deshalb vielerorts leer. Eine derartige Kontrolle wäre nach der letzten Abfahrtmöglichkeit vor dem Tunnel durchzuführen.

14. Folgende Bestimmungen in Anhang I bedürfen der Ergänzung wie folgt:

- In Nummer 2.4.1 sollte darauf abgestellt werden, den Verkehr im Störfall mit Hilfe der dort genannten Maßnahmen jeweils situationsgerecht anhalten zu können. Bei Richtungstunneln erscheint es notwendig, differenzierter vorzugehen und den Verkehr vor einem Unfallort im Tunnel zu stoppen und den Verkehr hinter dem Unfallort so schnell wie möglich abzuleiten.
- In Nummer 2.7.1, 1. Spiegelstrich, sollte die dort formulierte Maßnahme entsprechend den aktuellen internationalen Festlegungen in Anlage A und B des Europäischen Übereinkommens vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) erfolgen. Für das ADR ist eine Regelung zur Einführung von so genannten Tunnelkategorien für die Durchfahrt von Gefahrgut in der Diskussion, jedoch noch nicht beschlossen oder in Kraft.
- In Nummer 2.7.1, 4. Spiegelstrich, sollte anstelle der Einführung von automatischen Erkennungssystemen auf die Verwendung international vereinbarter und eingeführter automatischer Erkennungssysteme abgestellt werden. Automatische Erkennungssysteme sind zwar denkbar. Gerade in einem transeuropäischen Straßennetz mit internationalem Verkehr müssen entsprechende Regelungen jedoch international abgestimmt und eingeführt worden sein, um verbindlich mit dieser Richtlinie gefordert werden zu können. Für Tunnel mit rein regionaler Wirkung können andere Verfahren zugelassen werden.

15. Von dem in Anhang III Nummer 2.4 unter der Überschrift "Beschreibende Anzeige" genannten Zusatzschild zum Zeichen "Straßentunnel", das die Europa-Flagge und die Tunnelklasse zeigt, sollte abgesehen werden. Ein Tunnel soll durch neue Schilder bereits weit vorher angekündigt werden. Es ist schon fraglich, ob dies nötig ist, wenn der Tunnel wegen der Weiträumigkeit des Straßen-

netzes ohnehin den einzig sinnvollen Verkehrsweg darstellt. Jedenfalls aber ist das obligatorisch vorgesehene Zusatzschild mit Angabe der Tunnelklasse für die Verkehrsteilnehmer weder verständlich noch von Belang, weil sich daran keine besonderen Verhaltensweisen knüpfen. Im Sinne der Vermeidung von Überbeschilderung sollte auf das Zusatzschild verzichtet werden.