



Eisenbahn-Bundesamt, Postfach 20 05 65, 53135 Bonn

an alle

- a) **Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes, die Tunnel betreiben,**
- b) **sowie alle Arbeitgeber, deren Beschäftigte im Bereich der Eisenbahnen des Bundes tätig sind**

Geschäftszeichen (bitte im Schriftverkehr immer angeben)

Pr.3340-33hae/010-0044#015

Betreff: Allgemeinverfügung-SiPo-Kette

Bezug:

Anlagen: 0

Bearbeitung: Ingo Härms

Telefon: +49 (228) 9826-353

Telefax: +49 (228) 9826-9199

E-Mail: HaermsI@eba.bund.de
ref33@eba.bund.de

Internet: www.eisenbahn-bundesamt.de

Datum: 19.12.2018

VMS-Nummer:

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit auf Baustellen im Bereich der Eisenbahnen des Bundes ergeht für den räumlichen und sachlichen Aufgabenbereich gemäß § 1 Abs. 1 EBArbSchV (Eisenbahnarbeitsschutzzuständigkeitsverordnung) folgende

Allgemeinverfügung

1. Ich untersage ab dem 01.07.2019 bei Nacht und unsichtigem Wetter den Einsatz der Sicherungsart Sicherungsposten, sofern mehr als ein Sicherungsposten je Richtung der Annäherung einer Fahrt zur Sicherung der Baustelle notwendig ist. Abweichend von Satz 1 bleibt bis zum 01.01.2022 der Einsatz einer Sicherungspostenkette bei Nacht zulässig, wenn die Standorte der Sicherungsposten entlang der Annäherungsstrecke mit künstlichem Licht nach ASR A 3.4 Anhang 2 Nr. 5.1 mit mindestens 10 LUX ausgeleuchtet sind. Als Sicherungsposten in diesem Sinne gilt nicht der Überwachungsposten, der lediglich das Verhalten der Beschäftigten nach der Warnung überwacht und in der Lage sein muss,

Hausanschrift:
Heinemannstraße 6, 53175 Bonn
Tel.-Nr. +49 (228) 9826-0
Fax-Nr. +49 (228) 9826-9199
De-Mail: poststelle@eba-bund.de-mail.de

Überweisungen an Bundeskasse Trier
Deutsche Bundesbank, Filiale Saarbrücken
BLZ 590 000 00 Konto-Nr. 590 010 20
IBAN DE 81 5900 0000 0059 0010 20 BIC: MARKDEF1590

den ihm zugewiesenen Arbeitsbereich einzusehen und das Warnsignal Ro 3 auszulösen, wenn er feststellt, dass die Warnung nicht oder nicht zeitgerecht befolgt wurde.

2. Ich untersage ab dem 01.07.2019 den Einsatz der Sicherungsart Sicherungsposten, sofern mehr als ein Sicherungsposten je Richtung der Annäherung einer Fahrt zur Sicherung der Baustelle notwendig ist und sofern zwei oder mehr nicht gesperrte Gleise vorhanden sind. Dies liegt auch dann vor, wenn feldseitig neben zwei Gleisen gearbeitet wird. Dies gilt nicht für Gleise, deren Gleisachse mehr als 10 m entfernt vom Standort aller Sicherungsposten sind.

Als Sicherungsposten in diesem Sinne gilt nicht der Überwachungsposten, der lediglich das Verhalten der Beschäftigten nach der Warnung überwacht und in der Lage sein muss, den ihm zugewiesenen Arbeitsbereich einzusehen und das Warnsignal Ro 3 auszulösen, wenn er feststellt, dass die Warnung nicht oder nicht zeitgerecht befolgt wurde.

3. Ich untersage ab dem 01.01.2022 generell den Einsatz der Sicherungsart Sicherungsposten, sofern mehr als ein Sicherungsposten je Richtung der Annäherung einer Fahrt zur Sicherung der Baustelle notwendig ist.

Als Sicherungsposten in diesem Sinne gilt nicht der Überwachungsposten, der lediglich das Verhalten der Beschäftigten nach der Warnung überwacht und in der Lage sein muss, den ihm zugewiesenen Arbeitsbereich einzusehen und das Warnsignal Ro 3 auszulösen, wenn er feststellt, dass die Warnung nicht oder nicht zeitgerecht befolgt wurde. Satz 1 gilt nicht bei Großschadenslagen. Satz 1 gilt ferner nicht, wenn bei Nutzung einer ATWS-Anlage mit Funkstrecke nachweislich keine stabile Funkverbindung zu Stande kommt.

4. Diese Allgemeinverfügung ergeht gebührenfrei.

Hinweise

Der Klarheit halber hinweisen möchte ich auf folgende Punkte:

1. Die Maßnahme *„Außenposten gibt das Signal per handbedientem Warnsignalgeber an den Innenposten, der die Arbeitskräfte per handbedientem Warnsignalgeber warnt“* zählt als zwei Sicherungsposten im Sinne dieser Allgemeinverfügung.
2. Die Maßnahme *„Außenposten gibt das Signal per Handfunksender direkt an eine Warnsystemzentrale bzw. direkt an die Warnsignalgeber an der Arbeitsstelle und löst damit ohne weitere menschliche Handlung das Warnsignal direkt aus“* gilt nicht als zwei Sicherungsposten im Sinne dieser Allgemeinverfügung.

3. Unabhängig davon, ob der Innenposten das Warnsignal nochmal händisch auslöst, muss das Verhalten der Beschäftigten nach der Warnung in den folgenden Fällen a) bis c) durch Überwachungsposten überwacht werden, die in der Lage sein müssen, den ihnen zugewiesenen Arbeitsbereich einzusehen und das Warnsignal Ro 3 auszulösen, wenn sie feststellen, dass die Warnung nicht oder nicht zeitgerecht befolgt wurde:
- a) Es wird im nicht gesperrten Arbeitsgleis gearbeitet oder
 - b) es besteht die Möglichkeit, in den Gefahrenraum des nicht gesperrten Nachbargleises hineinzugeraten, oder
 - c) es werden im gesperrten Arbeitsgleis Maschinen mit einem Störschallpegel von mehr als 97 dB(A) am Ohr des Bedieners eingesetzt und vor Zugfahrten im Nachbargleis wird gewarnt.

Begründung

I.

Die Allgemeinverfügung dient dem Schutz der auf der Baustelle Beschäftigten vor Lebensgefahren durch im Rahmen von Sicherungspostenketten nicht oder zu spät gemeldete Zugfahrten. Sie stellt sicher, dass das arbeitsschutzrechtliche Gebot, dem Beschäftigten, soweit möglich und sicherheitstechnisch gerechtfertigt, das höherwertigste Sicherungsverfahren zu bieten, beachtet wird. Der Einsatz höherwertiger Verfahren als der „Sicherungspostenkette“ ist für die Durchführung von Baumaßnahmen stets möglich und sicherheitstechnisch gerechtfertigt. Außerdem soll die Verfügung die in der Sicherungsplanung und in der Sicherungsüberwachung beschäftigten Beschäftigten vor Verstößen gegen die Regelungen des Arbeitsschutzes bewahren.

Intensiv genutzte Schienenwege, auf denen also insbesondere Personen- oder Güterverkehrsleistungen erbracht werden, unterliegen naturgemäß einem stetigen und hohen Verschleiß. Dies führt zu einem regelmäßigen Instandhaltungsbedarf dieser Anlagen. Hierzu und zur Behebung von ad hoc auftretenden Schäden müssen auf den Schienenwegen Baustellen eingerichtet werden.

Zur Sicherung dieser Gleisbaustellen gegen Gefahren aus dem Bahnbetrieb stehen verschiedene Sicherungsverfahren zur Verfügung. Die DB Netz AG hat die Vorgaben der zuständigen Unfallversicherungsträgers (UVB) gemäß § 5 der DGUV Vorschrift 78 umgesetzt und die dort aufgestellte Rangfolge der Sicherungsmaßnahmen in der Ril 132.0118 in einer eigenen Maßnahmenhierarchie dargestellt. Diese als „RIMINI“-Verfahren (Risikominimierung) bezeichnete Maßnahmenhierarchie gliedert sich in die vier Bereiche

- a. organisatorische Maßnahmen (RIMINI Punkt 1),
- b. technische Einrichtungen (RIMINI Punkte 2 – 5),

- c. Sicherungsposten, Absperrposten (RIMINI Punkte 6 – 7) und
- d. eine Kombination der vorgenannten Maßnahmen.

Im Einzelnen kennt das RIMINI Verfahren (DB Ril. 132.0118) die folgenden Sicherungsarten:

1. Signalabhängige Arbeitsstellen-Sicherungsanlage (AKA L90)
2. Sperrung des Gleises im Sinne einer Sperrung aus Gründen der Unfallverhütung (UV-Sperrung) und Sperrung zum Schutz des Bahnbetriebes vor den Gefahren aus der Arbeit (Sperrung aus anderen Gründen, sog. „technische Sperrung“)
3. Feste Absperrung
4. ATWS mit integrierter Fester Absperrung
5. ATWS mit technischer Detektion
6. ATWS mit Handschalter
7. Benachrichtigung von Arbeitsstellen auf der freien Strecke
8. Absperrposten / Sicherungsposten

Gemäß des § 5 der DGUV Vorschrift 78 stellt die Reihenfolge der oben dargestellten Sicherungsmaßnahmen deren sicherheitstechnische Wertigkeit dar. Dies bedeutet, dass der Unternehmer bei Arbeiten im Gleisbereich nur dann auf eine höherwertige Maßnahme verzichten darf, wenn diese nicht möglich oder sicherheitstechnisch nicht gerechtfertigt ist. Eine Maßnahme ist laut § 5 der DGUV Vorschrift 78 sicherheitstechnisch nicht gerechtfertigt, wenn die Gefährdung bei der Einrichtung der Sicherungsmaßnahme größer ist als diejenige bei den auszuführenden Arbeiten.

Die Regelungen in der DGUV Vorschrift 78 unterscheiden sich vom sonst üblichen in § 4 ArbSchG verankerten TOP-Prinzip des Arbeitsschutzes, das die Wertigkeit der Sicherungsmaßnahmen im Arbeitsschutz darstellt und prinzipiell höhere Anforderungen stellt als die DGUV 78, die eine Adaptierung für den Eisenbahnbereich beinhaltet:

Nach dem staatlichen Arbeitsschutzrecht kommen in der Wertigkeit der Schutzmaßnahmen:

- zuerst technische Maßnahmen,
- gefolgt von organisatorischen
- und zum Schluss persönliche Maßnahmen.

Bei der Eisenbahn stellt die an oberster Stelle stehende Forderung nach „Bekämpfung der Gefahren an der Quelle“, § 4 Nr. 2 ArbSchG, also die zeitweilige Gleissperrung, eine bahnbetrieblich-organisatorische Maßnahme dar, da eine technische Zwangswirkung mit der Gleissperrung nicht verbunden ist. Diese wird gefolgt von in eine Rangfolge gestaffelten organisatorischen Maßnahmen mit und später ohne technische Unterstützung: Feste Absperrung, Automatische Warnsysteme (ATWS) und zum Schluss ausschließlich organisatorische Maßnahmen wie Sicherungsposten(-kette) und Absperrposten. Weitere Maßnahmen sind in der Durchführungsanweisung zur

DGUV Vorschrift 78 aufgeführt. Hier in Rede steht die Sicherung durch eine Kette von Sicherungsposten ist also die sicherheitstechnisch niedrigste Sicherungsart.

Der Sicherungsposten beobachtet die Annäherungsstrecke. Erkennt er eine Zugfahrt am Beginn der Annäherungsstrecke, warnt er die Beschäftigten akustisch mittels Starktonhorn und überwacht ggf. ihr Verhalten. Können Fahrten am Beginn der Annäherungsstrecke nicht sicher erkannt werden, muss ein zusätzlicher Sicherungsposten so aufgestellt werden, dass dieser sowohl den Beginn der Annäherungsstrecke sicher erkennen kann als auch in Sicht- und Hörverbindung zum Sicherungsposten an der Arbeitsstelle steht. Bei Dunkelheit und unsichtigem Wetter muss der Sicherungsposten am Beginn der Annäherungsstrecke stehen, da er auch gänzlich unbeleuchtete Fahrzeuge an diesem Punkt sicher erkennen muss. Beim Sicherungsposten an der Arbeitsstelle spricht man dann vom Innenposten, der zusätzliche Sicherungsposten ist der Außenposten.

Besteht zwischen Außenposten und Innenposten keine Sicht- und Hörverbindung, so sind so viele weitere Sicherungsposten – sogenannte Zwischenposten – aufzustellen, bis zwischen allen Sicherungsposten Sicht- und Hörverbindung besteht. Die Anzahl der Zwischenposten richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten (Gerade, Bögen, Bewuchs usw.), nach der Witterung (Sonnenschein, Nebel, Regen, Schneefall) und nach der Tageszeit (Tag, Dämmerung, Nacht).

Diese örtlichen Gegebenheiten müssen sehr sorgfältig beurteilt werden und erfordern bei Änderung (veränderte Licht- und Wetterlage) eine sofortige Reaktion.

Erkennt der Außenposten eine Fahrt am Beginn der Annäherungsstrecke, warnt er akustisch mittels Starktonhorn den nächsten Zwischenposten, der den Erhalt der Warnung durch Handzeichen quittiert und den nächsten Zwischenposten ebenfalls akustisch mittels Starktonhorn warnt. Das Verfahren setzt sich bis zum Innenposten fort, der die Beschäftigten wie oben beschrieben warnt.

Dabei ist es vorteilhaft, dass zur Einrichtung und zum Betrieb im Regelfall der Gefahrenbereich der Gleise nicht betreten werden muss, dass außer den Starktonhörnern keine technischen Einrichtungen benötigt werden, dass sich die Sicherung gerade bei wandernden Baustellen mit der Baustelle mitbewegen kann und dass der Planungsaufwand der Sicherungsmaßnahme gering ist. Weiterhin besteht die Möglichkeit, neues Sicherungspersonal hier erste praktische Erfahrung sammeln zu lassen, da unter Aufsicht gearbeitet werden kann.

Aber bei diesem Verfahren sind abgesehen vom notwendigen hohen Personaleinsatz vor allem die mit dem Einsatz von Personen im Gegensatz zu technischen Verfahren per se einhergehenden Unzuverlässigkeiten / Risiken (Fehlerwahrscheinlichkeit um den Faktor 100.000 höher als bei technischen Systemen), die hohe Lärmbelastigung für die Sicherungsposten selbst und für die Anwohner, die Verzögerung in der Warnung durch die Reaktionszeit der einzelnen Posten und die Gewöhnung des Baupersonals an die Anzahl der gegebenen Signale bis zur tatsächlichen Zugfahrt problematisch. Hier ist mit einer verzögerten Reaktion der Beschäftigten durch den Gewöh-

nungseffekt zu rechnen. Weiter ist das Verfahren sehr anfällig bei sich nachteilig ändernden Gegebenheiten (Lichtverhältnisse, Witterungsverhältnisse), die regelmäßig zur Einstellung der Arbeiten führen müssen und auf die mangels Personal nicht reagiert werden kann. Die einfache Planung der Sicherungsmaßnahme wird also mit zahlreichen Fehlerquellen am Sicherungsort erkaufte, da im Grunde erst im Moment der Einrichtung der Baustelle erkannt werden kann, wie viele Sicherungsposten nach den örtlichen tatsächlichen Gegebenheiten erforderlich sind.

Deshalb steht das Verfahren durch das individuelle Erkennen der Zufahrt am Beginn der Annäherungsstrecke und die personelle Auslösung der Warnsignale zwischen allen Posten bis zur Baustelle an letzter Stelle der Wertigkeiten der Sicherungsmaßnahmen.

Aufgrund von zum Teil schweren Unfällen mit mehreren Toten im Gleisbereich, die allesamt auf das Versagen der Sicherungspostenkette zurückzuführen waren, wurden bereits Einschränkungen bei der Anwendung und Umsetzung der Sicherungspostenkette in die einschlägigen Vorschriften aufgenommen.

Im Hinblick auf die besonderen Gefahren bei Bauarbeiten schreibt die DGUV Vorschrift 78 explizit die Reihenfolge der Wertigkeit der Sicherungsmaßnahmen vor. Danach darf die Sicherungsart Sicherungspostenkette erst gewählt werden, wenn alle anderen Sicherungsarten nicht möglich bzw. anwendbar sind, (d.h. technisch nicht anwendbar oder sicherheitstechnisch nicht gerechtfertigt). Dies hat das DB-eigene Regelwerk (DB-Ril. 132.0118) übernommen.

Die heutige Technik stellt jedoch mit den funkangesteuerten ATWS-Anlagen Möglichkeiten zur Verfügung, mit denen Arbeitsstellen, die oft mit Sicherungspostenkette gesichert wurden, jetzt mit ATWS-Anlagen gesichert werden können, die ein höheres Sicherheitsniveau aufweisen:

- ATWS-Anlagen mit technischer Detektion, bei denen die Zufahrt am Beginn der Annäherungsstrecke über Schienenkontakte oder Radar erfasst („technisch detektiert“) und die Warnung automatisch ausgelöst wird. Für die Montage der Einschaltungen sind nur wenige Minuten im Gefahrenbereich notwendig, die Montage kann im UV-gesperren Gleis erfolgen. Hier wird bei der Generierung der Warnung am Beginn der Annäherungsstrecke und bei der Übermittlung der Warnung das Risiko menschlicher Fehler ausgeschlossen und zudem die Übermittlungszeit drastisch verkürzt, da die Warnung unmittelbar an der Baustelle abgegeben werden kann.
- ATWS-Anlagen mit Handschalter, bei denen die Zufahrt von einem Außenposten am Beginn der Annäherungsstrecke erkannt wird, die Information und die Auslösung der akustischen Warnung erfolgt jedoch technisch über Funk. Dieses Verfahren generiert die Warnung zwar immer noch durch eine menschliche Handlung, der Posten kann aber problemlos am Beginn der Annäherungsstrecke stehen, da hier eine Funküber-

tragung zur Warneinrichtung an der Baustelle stattfindet. Die Unzulänglichkeiten einer Weitergabe des Warnsignals über gar mehrere Zwischenposten entfallen. Diese Konstellation arbeitet zwar auf einem niedrigeren Sicherheitsniveau als die technisch detektierte Einschaltung, eignet sich jedoch vor allem bei wandernden Baustellen und komplexen Weichenstraßen.

Übliche Praxis ist es jedoch, dass gerade bei kurzfristigen Instandhaltungsarbeiten oder bei mehreren gleichzeitig stattfindenden kleineren Baumaßnahmen mit der Sicherungspostenkette gewarnt wird. Größere Baumaßnahmen werden in der Regel durch wesentlich höherwertigere Maßnahmen gesichert, wie der festen Absperrung oder fest installierten ATWS Anlagen mit mehreren Warnbereichen, denn der dauerhafte Personaleinsatz einer Sicherungspostenkette bei großen Baumaßnahmen wäre nicht wirtschaftlich. Die Regelungen dieser Verfügung werden demnach keine Auswirkungen auf die großen Baumaßnahmen haben und damit in aller Regel nicht netzrelevant sein, sondern zielen auf kurzfristige Instandhaltungsmaßnahmen und kleinere Baustellen.

Im Zuge bundesweiter systematischer Überprüfungen von Sicherungsplänen in den Jahren ab 2014 wurde durch das Eisenbahn-Bundesamt ein sehr hoher Anteil an Sicherungspostenketten bzw. Absperrpostensicherung festgestellt, die in dieser Häufung unter Zugrundelegung der Hierarchie der Sicherungsmaßnahmen nicht gerechtfertigt erscheinen.

Deshalb hat das Eisenbahn-Bundesamt informelle Gespräche mit mehreren Sicherungsfirmen geführt, bei denen Vertraulichkeit zugesagt wurde. Diese haben von ihren Erfahrungen berichtet, dass die für den Bahnbetrieb zuständigen Stellen (BzS) der DB Netz AG, die verbindlich auch für die externe Sicherungs- und Baufirma über die Art der Baustellensicherung entscheiden, oftmals die Sicherungspostenkette im Sicherungsplan auswählen, weil den BzS bekannt ist, dass die Sicherungsunternehmen nicht genug ATWS-Anlagen vorhalten.

Vor allem kleine Sicherungsunternehmen verfügen über keine oder nur sehr wenige automatische Warnsysteme (ATWS-Anlagen). Geschätzt verfügen etwa zwei Drittel der von der DB Netz AG präqualifizierten und damit zugelassenen Sicherungsunternehmen über keine eigene ATWS-Anlagen oder haben nicht ständig und kurzfristig Zugriff auf ATWS-Anlagen. Dadurch sehen sich die für den Bahnbetrieb zuständigen Stellen (BzS) vielfach gezwungen, entgegen den unternehmenseigenen Vorgaben der DB-Ril 132.0118 die Sicherungspostenkette auswählen zu „müssen“, weil keine ATWS-Anlagen bei den Sicherungsfirmen kurzfristig oder für alle geplanten Maßnahmen verfügbar sind und sonst die kurzfristig notwendigen oder gleichzeitig geplanten Arbeiten nicht stattfinden können. Dies darf jedoch schon nach den unternehmenseigenen Vorgaben nicht die Grundlage einer Entscheidung zur Auswahl von Sicherungsmaßnahmen sein.

Das Regelwerk der UVT und auch das bahneigene Regelwerk fordern, gemäß der Hierarchie Sicherungsmaßnahmen vorzugehen, dass diese also von oben nach unten durchlaufen werden. Erst wenn eine Maßnahme nicht durchführbar ist, darf die nächste, niedrigere Stufe gewählt werden. In beiden Regelwerkskreisen ist jedoch nicht vorgesehen, dass minderwertigere Maßnahmen eingesetzt werden dürfen, wenn höherwertigere Sicherungsmaßnahmen aus Mangel an Ressourcen nicht verfügbar sind.

Eine Markterkundung durch das Eisenbahn-Bundesamt hat ergeben, dass am Markt ATWS-Anlagen als Funkanlagen ab ca. 100.000 € bis 120.000 € angeboten werden. Innerhalb eines halben Jahres können nach Angaben der Hersteller 200 Anlagen in den Markt abgegeben werden.

Angehört wurde die auftraggebende DB Netz AG. Mit Schreiben vom 26.10.2018 trug die DB Netz AG im Wesentlichen vor, man sehe keinen Grund für eine Befristung der Zulässigkeit der Sicherungspostenkette bei Nacht und halte eine Beleuchtungsstärke von 10 LUX für ausreichend. Außerdem seien weit entfernt liegende Gleise zu Unrecht berücksichtigt, da hier die Warnsignalübertragung nicht beeinträchtigt sei. Schallausbreitungshindernisse seien zu betrachten. Auch die Art der Fahrspiele eine Rolle. Schließlich seien Fahrten entgegen der gewöhnlichen Fahrtrichtung möglich, was die Zahl der zulässigen Sicherungsposten überschreite. Bei Arbeiten mit ständig wechselnden Einsatzstellen, beispielsweise bei Streckenbegehungen, sei nach DB-internem Regelwerk eine Sicherung durch ATWS mit Handeinschaltung nicht zulässig, so dass hier in der Praxis auf die Sicherungspostenkette zurückgegriffen werden müsse. Weiterhin bitte man um die Gelegenheit eines Gespräches. Am 12.12.2018 wurde die Sach- und Rechtslage umfassend gemeinsam besprochen. Eine weitere Gelegenheit zum ergänzenden schriftlichen Vortrag wurde ausdrücklich nicht gewünscht.

II.

Die Entscheidung beruht auf § 22 Abs. 3 Nr. 2 des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) i.V.m. § 4 ArbSchG.

Die Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) folgt aus § 5 Abs. 5 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) i.V.m. der Eisenbahn-Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung (EArbSchV). Nach § 5 Abs. 5 AEG i.V.m. § 1 Abs. 1 EArbSchV i.V.m. § 21 Abs. 1 ArbSchG obliegt dem EBA die Überwachung der Einhaltung staatlicher Vorschriften des technischen Arbeitsschutzes im Bereich der Eisenbahnen des Bundes sowie der Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland im in der Verordnung näher beschriebenen Umfang, auf den sich diese Anordnung beschränkt. Zwar stellt die Allgemeinverfügung zur

Begründung maßgeblich auf die DGUV Vorschrift 78 ab, bei der es sich um autonomes Satzungsrecht der Unfallversicherungsträger handelt. Dies führt jedoch nicht zu einer Unzuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes. Die Formulierung „staatlich“ im Sinne des § 1 Abs. 1 EBArbSchV ist hier weit zu verstehen, so dass darunter auch die Unfallverhütungsvorschriften zu fassen sind: Denn über § 22 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 4 Nr. 3 ArbSchG finden sie Eingang in das staatliche Arbeitsschutzrecht, indem die Unfallverhütungsvorschriften maßgeblich den jeweiligen Stand der Technik bestimmen (VG Stuttgart, Beschluss vom 13.10.2010, Az: 7 K 2625/10, Rdnr. 19 – zitiert nach juris).

Auf eine Anhörung aller Arbeitgeber, die Sicherungspostenketten einsetzen, wurde gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) verzichtet, da der Kreis der Beteiligten sehr groß und dem Eisenbahn-Bundesamt nicht vollständig namentlich bekannt ist. Angehört wurde die auftraggebende DB Netz AG, da praktisch alle Baustellen auf deren Gelände stattfinden und diese in den meisten Fällen die Kosten trägt.

Materiell-rechtlich handelt es sich um eine Anordnung des Eisenbahn-Bundesamtes als staatliche Arbeitsschutzbehörde: Gemäß § 22 Abs. 3 ArbSchG kann das Eisenbahn-Bundesamt im Einzelfall anordnen, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen zur Abwendung einer besonderen Gefahr für Leben und Gesundheit der Beschäftigten zu treffen haben.

Die Arbeit im Gefahrenbereich von durch Zugfahrten befahrenen Gleisen birgt eine besondere Gefahr für Leben und Gesundheit. Eine falsche Bewegung kann letale Konsequenzen haben, da Züge spurgeführt, mit hoher Geschwindigkeit und hoher Masse verkehren und daher weder ausweichen noch rechtzeitig anhalten können. Gerät ein Beschäftigter mit einem Körperteil oder Arbeitsmitteln in den Gefahrenbereich, der häufig nur wenige Zentimeter von seinem Arbeits- oder Aufenthaltsort entfernt ist, hängt sein Überleben vom Zufall ab. Dem entsprechend kommen im Durchschnitt auf den Eisenbahnen des Bundes etwa 10 Menschen pro Jahr bei Eisenbahnbauarbeiten durch einen Anprall des Zuges zu Tode, etliche werden verletzt oder retten sich im letzten Moment reaktionsschnell durch einen Sprung zur Seite. Einer qualitativ möglichst hochwertigen Sicherung der Baustellen vor dieser Gefahr kommt daher immanently herausragende Bedeutung zu.

Ob die vorhandenen Sicherheitsregeln nach RRil. 132.0118 wirklich ausreichen, hier einen rechtskonformen Schutz der Beschäftigten sicherzustellen, erscheint daher angesichts des realen Unfallgeschehens durchaus zweifelhaft. Keinesfalls aber kann hingenommen werden, dass diese Regeln in der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen nicht penibel beachtet werden. Genau dies aber geschieht, wenn letztlich sachfremde Erwägungen wie die Verfügbarkeit von Ressourcen über das den Beschäftigten gewährte Schutzniveau entscheiden. Dies gilt umso

mehr, wenn nicht einmal der Arbeitgeber wie eigentlich vom Arbeitsschutzrecht vorgesehen diese Entscheidungen trifft, sondern ein Dritter.

Ergänzend gilt: Die staatlichen Vorschriften des technischen Arbeitsschutzes umfassen – wie oben bereits dargelegt – auch die Unfallverhütungsvorschriften der Unfallversicherungsträger (UVT). Sie geben den Stand der Technik wieder, den der Arbeitgeber gem. § 4 Abs. Nr. 3 ArbSchG bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu berücksichtigen hat (VG Stuttgart, a.a.O.). Zur Sicherung von Gleisbaustellen ergibt sich der maßgebliche Stand der Technik insoweit aus § 5 der DGUV Vorschrift 78, der eine Hierarchie der Sicherungsmaßnahmen festlegt. Die DB Netz AG hat die dort festgelegte Rangfolge der Sicherungsmaßnahmen außerdem in ihrem betrieblichen Regelwerk (RRil 132.0118) durch das sog. RIMINI-Verfahren implementiert und ist damit an die dort niedergelegte Vorgehensweise bei der Auswahl des Sicherungsmittels auch selbst gebunden. Im Vergleich zwischen der Sicherung mit ATWS-Anlagen und Sicherungsposten ist die ATWS-Anlage eine sehr viel höherwertige Sicherungsart. Mit der Sicherung durch eine ATWS-Anlage ist keine Gefährdung bei der Einrichtung der Sicherungsmaßnahme vorhanden, da die Schienendetektoren in wenigen Minuten montiert werden können und dies unter UV-Sperrung erfolgen kann. Kabel müssen nicht verlegt werden, da eine Funkstrecke Verwendung finden kann.

Da sämtliche durch Sicherungspostenkette gesicherte Baustellen auch durch ATWS-Anlagen gesichert werden könnten und diese stets unter der allein maßgeblichen sicherheitsrechtlichen Betrachtung als höherwertiger anzusehen sind, handelt es sich bei der Sicherungspostenkette um eine Sicherungsmethode, die als nachrangige Methode zunächst nur noch eingeschränkt, bei ausreichender Marktverfügbarkeit dann keine Anwendung mehr finden darf.

Im Einzelnen:

Die Anordnung zu Ziffer 1 beruht auf dem hohen Gefährdungspotenzial der Sicherungsart Sicherungsposten insbesondere bei Nacht und unsichtigem Wetter, wenn hier mehrere Posten zusammenarbeiten müssen. Als *Nacht* wird gemeinhin der Teil eines vollen Tages bezeichnet, bei dem die Sonne vom jeweiligen Standort eines Beobachters gesehen unter dem Horizont steht, also die Zeitspanne zwischen dem kalendarischen Sonnenuntergang und Sonnenaufgang. Diese Zeiten können z.B. unter <https://www.sonnenuntergang-zeit.de/> abgefragt werden.

Da die Fahrt am Beginn der Annäherungsstrecke auch bei Nacht erkannt werden muss und Fahrten mit vollkommen erloschenem Spitzensignal nicht auszuschließen sind, muss der Außenposten direkt am Beginn der Annäherungsstrecke stehen. Diese Regel wird des Öfteren nicht beachtet, so dass diese Sicherungsart bei Nacht besonders fehlerträchtig ist und dann unbemerkt in eine höchst gefährliche Situation führen kann. Dieses muss zu einer massiven Erhöhung der Sicherungsposten auf der Baustelle führen, unabhängig von Topographie, Witterung und Streckenverlauf. Denn zwischen den einzelnen Sicherungsposten muss eine Sicht- und Hörverbindung beste-

hen. Diese Sicht- und Hörverbindung muss unabhängig von sich ändernden Rahmenbedingungen (Lichtverhältnisse, Wetter, von den Bauarbeiten verursachter Lärmpegel, menschliche Bedürfnisse des Sicherungspersonals, das nicht 8 Stunden konzentriert still an einer Stelle stehen kann) stets bestehen. Das setzt voraus, dass die Sicherungsposten diese Sicht- und Hörverbindung dauernd testen und bei Ändern eines Faktors (Dämmerung, Regen, laute Baumaschine springt an, der Beschäftigte will sich bewegen, rauchen, essen, trinken, die Toilette aufsuchen) müssen die Arbeiten eingestellt und die Sicherung neu justiert werden. All dies ist in der Nacht besonders fehleranfällig, da Aufsichtskräfte die Position und Aufmerksamkeit der Sicherungsposten ja nicht überblicken können. Wenn ein Posten „hinter einen Busch verschwindet“ und seine Nachbarn nicht den Kollegen melden, bemerkt niemand, dass die Sicherungsmaßnahme gerade zusammen gebrochen ist. Erfahrungsgemäß gelingt es keinem Sicherungsposten, für 8 Stunden an einer festgelegten Stelle – sonst könnte die Sichtverbindung nicht mehr bestehen – still und konzentriert stehen zu bleiben. Selbst wenn man entsprechend den Standards verfährt und den Abstand zwischen zwei Sicherungsposten nachts mit maximal 60 Metern wählt, wird eine Sicht- und Hörverbindung nur bei optimalen Rahmenbedingungen erreicht. Diese optimalen Rahmenbedingungen sind z.B. kein Störlärm aus den Baustellen und Umgebungsbereichen, keine ungünstigen Wetterbedingungen wie Schneefall, Regen oder Nebel und ein gerader Streckenverlauf ohne Gleisbögen und Brücken. Ist dies nicht der Fall, muss die Anzahl der Sicherungsposten kurzfristig erhöht werden, bei der Planung werden derartige Aspekte nicht berücksichtigt. Dieses ist für die Sicherungsunternehmen – gerade bei kurzfristig auftretenden Änderungen wie die Witterung – in der Regel jedoch nicht so kurzfristig auf der Baustelle zu leisten, da kein Bereitschaftspersonal zur Verfügung steht, so dass bei Veränderung der Umgebungsparameter die Baustellen eingestellt werden müssten. In der Praxis geschieht dies jedoch in vielen Fällen nicht. Weiter besteht bei gewissen Wetterlagen (z.B. Nebel, Schnee) die Gefahr, dass Warnsignale nicht mehr richtig und richtungsbezogen wahrgenommen werden können. Dadurch entstehen erhebliche Gefährdungen für das Baupersonal. Eine Sicherung der Beschäftigten auf der Baustelle kann nach allen Erkenntnissen und Erfahrungen nicht ununterbrochen garantiert werden.

Aus Sicht des EBA besteht daher für ausnahmslos jede, durch eine Kette von Sicherungsposten gesicherte Baustelle zur Nachtzeit eine im Hinblick auf das betroffene Rechtsgut, das Leben von Bauarbeitern, hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass bei ungehindertem Fortgang der bisherigen Praxis in absehbarer Zeit Leben und Gesundheit von Beschäftigten bedroht wird. Notwendig ist mindestens eine regelkonforme Sicherung der Baustelle.

Übergangsweise erscheint Folgendes unter Sicherheitsaspekten noch vertretbar: Wenn mindestens die Standorte der Sicherungsposten mit 10 Lux beleuchtet werden, so können diese neben der Hörverbindung auch die Sichtverbindung untereinander herstellen. Gleichzeitig können die Sicherungsposten ihre Anwesenheit und Aufmerksamkeit gegenseitig kontrollieren. Deshalb wurden diese Fälle von der Ziffer 1 des Tenors ausgenommen, da im Prinzip der Tageszustand hergestellt wird.

Die sofortige Umsetzung der Maßnahme ist aus Sicht des Eisenbahn-Bundesamtes notwendig, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erhält die Anordnung jedoch erst zum 01.07.2019 Wirkung. Dies soll den Eisenbahninfrastrukturunternehmen und den Sicherungsunternehmen die Beschaffung von entsprechenden ATWS-Anlagen ermöglichen. Auch wenn das EBA im Regelfall bis zu diesem Termin nicht aufsichtsrechtlich tätig werden wird, suspendiert dies selbstverständlich die Pflichten der DGUV-Vorschriften und des Arbeitsschutzgesetzes für die Unternehmen in keiner Weise, die auch schon heute zu entsprechend umfangreichen Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten verpflichtet sind. Insofern darf die Anordnung nicht so verstanden werden, als erlaube das EBA für einen Übergangszeitraum von den zwingenden Anforderungen des Arbeitsschutzes – wie sie durch die oben genannten Regelwerke festgeschrieben sind – abzuweichen. Es kündigt vielmehr perspektivisch eine strengere Aufsichtspraxis bereits heute an.

Die Verfügung zu Ziffer 2 der Allgemeinverfügung ergibt sich aus der Tatsache, dass beim Vorhandensein von mehr als einem von Zügen befahrenen Gleis in der Nähe der Baustelle für die Warnung die Situation unterstellt werden muss, dass während des Ausstoßens von Warntönen auf dem anderen Gleis gerade ein Zug vorbeifährt. Auch mit diesem Störschall muss der Beschäftigte die Warnung sicher aufnehmen können, sonst ist die Baustelle nicht gesichert, so dass Lebensgefahr besteht.

Eine während der Warnsignalgebung stattfindende Fahrt ist laut Störschallkataster mit einem Lärmpegel von 100 dB(A) zu berücksichtigen. Am Ohr des Beschäftigten (auch bei jedem Sicherungsposten) müssen als Warnsignalschallpegel mindestens + 3 dB(A) ankommen, in Bezug auf den Störschallpegel von 100 dB(A) also mindestens 103 dB(A). Selbst beim Einsatz von elektrisch fernbedienten Signalhörnern mit 126 dB(A) Warnsignalschallpegel ergibt sich nach den akustischen Gesetzmäßigkeiten hier ein Abstand von weniger als 16 Metern zwischen den einzelnen Sicherungsposten. Bei einer Geschwindigkeit von 120 km/h, einer Sicherheitsfrist von 20 Sekunden und der daraus resultierenden Annäherungsstrecke von 670 Metern würde es den Einsatz von 42 Sicherungsposten und 42 Signalhörnern mit jeweils 126 dB(A) Warnschallpegel erfordern, um die Warnung vor Zugfahrten aus nur einer Richtung sicherzustellen. Dieses ist weder aus Arbeitsschutz- noch aus Umweltschutzgründen akzeptabel und zulässig.

In der Praxis ist es nicht vorstellbar, dass eine Baustelle durch rund 100 Sicherungsposten gesichert wird.

Es besteht daher eine erhebliche Wahrscheinlichkeit, dass in einer solchen Situation keine regelkonforme Baustellensicherung eingerichtet werden wird, so dass hier eine im Hinblick auf das betroffene Rechtsgut, das Leben von Bauarbeitern, hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass bei ungehindertem Fortgang der bisherigen Praxis in absehbarer Zeit Leben und Gesundheit von Beschäftigten bedroht wird.

Aus Gründen der Praktikabilität beschränkt sich das ausgesprochene Verbot auf Gleise, deren Gleisachse nicht mehr als 10 m vom Standort aller Sicherungsposten entfernt ist. Selbstverständlich haben auch die akustischen Gegebenheiten im Einzelfall gebührende Berücksichtigung zu finden. Dies entzieht sich aber einer Anordnung durch Allgemeinverfügung, da die Umstände des Einzelfalls nur jeweils im Einzelfall gewürdigt werden können. Arbeitgeber und Eisenbahnunternehmer haben also eigenverantwortlich jeweils zu prüfen, ob hier Gefahren bestehen und sich naturgemäß an die einschlägigen Regeln zur Sicherung von Gleisbaustellen zu halten.

Auch hier ist die sofortige Umsetzung der Maßnahme aus Sicht des Eisenbahn-Bundesamtes notwendig, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erhält die Anordnung jedoch erst zum 01.07.2019 Wirkung. Dies soll den Eisenbahninfrastrukturunternehmen und den Sicherungsunternehmen die Beschaffung von entsprechenden ATWS-Anlagen ermöglichen. Auch wenn das EBA im Regelfall bis zu diesem Termin nicht aufsichtsrechtlich tätig werden wird, suspendiert dies selbstverständlich die Pflichten der DGUV-Vorschriften und des Arbeitsschutzgesetzes für die Unternehmen in keiner Weise, die auch schon heute zu entsprechend umfangreichen Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten verpflichtet sind. Insofern darf die Anordnung nicht so verstanden werden, als erlaube das EBA für einen Übergangszeitraum von den zwingenden Anforderungen des Arbeitsschutzes – wie sie durch die oben genannten Regelwerke festgeschrieben sind – abzuweichen. Es kündigt vielmehr perspektivisch eine strengere Aufsichtspraxis bereits heute an.

Die Anordnung zu Ziffer 3 folgt aus der Tatsache, dass es – wie oben bereits ausgeführt - keine Situation gibt, in der eine Eisenbahnbaustelle durch eine Kette von Sicherungsposten rechtskonform zu sichern wäre. Es ist stets der Einsatz zumindest einer in der Maßnahmenhierarchie weiter oben angesiedelten ATWS-Anlage mit Handeinschalter sicherungstechnisch gerechtfertigt und technisch möglich. Grund hierfür ist, dass die Sicherungsart Sicherungsposten in der oben angeführten Sicherheitshierarchie weit unterhalb nach der Sicherungsart „ATWS-Anlage“ kommt. Es lässt sich keine Situation darstellen, die nicht statt mit einer Kette von Sicherungsposten mindestens über die Sicherungsart „ATWS mit Handeinschaltung“ gesichert werden kann.

Die Sicherungsart „ATWS mit Handeinschaltung“ ist sehr einfach feldseitig zu montieren, ohne die Monteure und Bediener in den Gefahrenraum der Gleise zu schicken. Auch befindet sich der Sicherungsposten, der die Handeinschaltung bedient, zu keiner Zeit im Gefahrenraum der Gleise und kann sich vor Ort optimal – bei Nacht also am Beginn der Annäherungsstrecke – postieren, ohne die Sicherheit der Beschäftigten zu gefährden. Der Abstand zwischen der Baustelle und dem Beginn der Annäherungsstrecke ist nicht mehr durch die Zahl der Sicherungsposten begrenzt. Bereits kleinste Baustellen können durch handmitgeführte ATWS-Anlagen mit Handeinschalter gesichert werden. Dabei ist es naturgemäß erforderlich, dass aus jeder Richtung, aus der Zugfahrten erwartet werden müssen, ein Sicherungsposten zur Bedienung des Handschalters der ATWS-

Anlage zulässig ist. Eine zuerst angedachte strenge Begrenzung auf nur noch einen Sicherungsposten, hätte nur den Einsatz eines Handschalters für die ATWS-Anlage erlaubt und weitere Funkschalter ausgeschlossen. Mit der dann notwendigen Sperrung der Gleise für eine Richtung wäre eine zusätzliche Härte verbunden gewesen, die nicht in jedem Fall vertretbar gewesen wäre und sich daher der Entscheidung durch Allgemeinverfügung entzieht.

Die weiterhin angesprochenen Funkprobleme bei der Installation der funkgesteuerten ATWS-Anlagen bei Tunneln, Brücken, Einschnitten etc. dürften in den meisten Fällen durch einen etwas höheren technischen Aufwand beim Aufbau einer ATWS-Anlage zu kompensieren sein, beispielsweise durch günstigere Senderstandorte oder den Einsatz eines Repeaters. In den seltenen Fällen, in denen dies nicht gelingt, wird von einem Verbot durch Allgemeinverfügung abgesehen, wenn nachweislich die Funkstrecke nicht stabil zu betreiben war. In diesen Fällen bedarf es einer Prüfung des Einzelfalles – im Regelfall dürfte eine höherwertige Sicherung geboten sein –, so dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit hier jedenfalls nicht im Wege der Allgemeinverfügung entschieden werden kann.

Für das Problem der Streckenbegehungen im nicht gesperrten Gleis, bei welchen der Einsatz eines Handschalters zur Zeit von Seiten des DB-Regelwerks nicht zugelassen ist, kann aus Sicht des EBA im Grundsatz analog zum Verfahren der Vermessungsarbeiten verfahren werden: Für diese Arbeiten lässt auch das Regelwerk der DB den Handeinschalter zu. Jedenfalls kann die natürlich in der Sicherheitsverantwortung des Eisenbahninfrastrukturunternehmers liegende Entscheidung, bestimmte Sicherungsverfahren als nicht ausreichend sicher einzustufen, nicht zu dem Ergebnis führen, niederwertigere Sicherungsverfahren einzusetzen und damit höhere Risiken zu akzeptieren. Konsequenterweise erscheint es dann einzig zu fordern, dass dann nur noch höherwertige Sicherungsverfahren eingesetzt werden dürfen.

Die in der Ziffer 3 aufgeführte Frist wurde aufgenommen, um den Eisenbahninfrastrukturunternehmen und den betroffenen Sicherungsunternehmen die Möglichkeit zu geben, entsprechende ATWS-Anlagen zu beschaffen.

Adressat der Anordnung sind die Arbeitgeber der im Zuständigkeitsbereich des EBA tätigen Arbeitnehmer als primär für den Arbeitsschutz in ihrem Unternehmen Verantwortliche. Der Kreis dieser Adressaten ist nach allgemeinen Merkmalen bestimmt. Er besteht aus einer Vielzahl von Unternehmen und Personen, deren genaue Zusammensetzung dem EBA aber nicht bekannt ist und die im Übrigen auch einem stetigen Wandel unterliegt.

Weitere Adressaten der Maßnahme sind zudem die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes, die im vorherigen Adressatenkreis aller Wahrscheinlichkeit nach bereits eingeschlossen sind, aber aus Gründen der Klarstellung gesondert erwähnt werden. Auch soweit sie nicht selbst Arbeitgeber sind, sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen Bauherr und haben die Bauarbeiten da-

her gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 5 ArbSchG i.V.m. § 3 Abs. 1a und § 4 BaustellV zu verantworten. Insbesondere treffen sie die Entscheidung über die Sicherung der Baustelle mit Wirkung sowohl für das Sicherungsunternehmen als auch alle Bauunternehmen und sind daher für die Richtigkeit dieser Entscheidung auch arbeitsschutzrechtlich verantwortlich.

Aus Gründen der Effektivität der Gefahrenabwehr ergeht die Anweisung daher als Allgemeinverfügung.

Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit bestehen nicht, da die Anordnung geeignet und erforderlich ist, Menschenleben zu retten, indem sie die Wahrscheinlichkeit von tödlichen Arbeitsunfällen durch mangelhafte oder falsche Sicherungsmaßnahmen reduziert. Letztlich erschöpft sich die Anordnung in einem ersten Schritt darin, dass von der DB Netz AG mit der Ril. 132.0118 selbst geschaffene unternehmensinterne Regelwerk tatsächlich einzuhalten, das diese wiederum allen für sie tätigen Unternehmen als Geschäftsbedingung vorgibt. Über die Anwendung dieses Regelwerkes besteht daher Konsens.

Ein milderer Mittel, als den Sektor zur Einhaltung der selbstgeschaffenen Regeln zu veranlassen, ist kaum denkbar. Eine stringenter Anordnung, beispielsweise ein sofortiges vollgültiges Verbot der Sicherungsart Sicherungsposten, wäre nicht milder. Die Anordnung ist zudem abgestuft. In einem ersten Schritt werden kurzfristig besonders gefahrenträchtige Praktiken unterbunden. Bestimmte Vorgehensweisen, die sich in der Praxis eingeschlichen haben, bergen hohe Risiken für die Beschäftigten. Würden die Verfahren dagegen richtig angewandt, wären ihre Anwendung wirtschaftlich mindestens extrem aufwändig, weil mehr Personal einschließlich Bereitschaftspersonal eingesetzt werden müsste.

Selbstverständlich sind die Arbeitgeber bereits heute rechtlich in vollem Umfang verpflichtet, den Anforderungen des ArbSchG, der BaustellV und der DGUV-Vorschriften in vollem Umfang zu genügen. Insofern darf die Anordnung nicht so verstanden werden, als erlaube das EBA für einen Übergangszeitraum, von den zwingenden Anforderungen des Arbeitsschutzes, wie sie durch die genannten Vorschriften festgeschrieben sind, abzuweichen. Es unterbindet vielmehr Missstände mit unterschiedlich großem Gefahrpotential und kündigt perspektivisch eine strengere Aufsichtspraxis bereits heute an.

Die Maßnahmen sind auch angemessen und jedenfalls in Bezug auf die Zweck-Mittel-Relation nicht disproportional. Dabei verkennt das EBA nicht, dass mit Wirksamwerden der Allgemeinverfügung bestimmte, bereits geplante kurzfristige Baumaßnahmen erschwert werden, so dass die Allgemeinverfügung wirtschaftliche Schäden generiert, da vielleicht kurzfristig keine ATWS-Anlagen verfügbar sein könnten. Deshalb hat sich das EBA in einem ersten Schritt auf die tatsächlich unmittelbar lebensgefährlichen Praktiken beschränkt, die entgegen dem eigenen Regelwerk anzuwenden kein schützenswertes Interesse erkennbar ist. Im Einzelfall mag doch die Möglichkeit bestehen, höherwertige Schutzmaßnahmen wie eine UV-Sperrung oder eine feste Absperrung zu wählen, was sehr für die Richtigkeit der getroffenen Entscheidung streitet. Zudem lässt der Be-

scheid zunächst den Ausweg, Arbeiten in die Tagstunden zu verschieben oder für Beleuchtung zu sorgen, so dass der Einsatz von Sicherungspostenketten zwar auch nicht rechtskonform, aber immerhin deutlich weniger gefährlich ist.

Dauerhaft werden keine übermäßigen Lasten auferlegt, sondern letztlich nur die Beachtung des geltenden eigenen Regelwerks allgemein eingefordert. Die entstehenden Mehrkosten für die Anschaffung zusätzlicher technischer Sicherungssysteme amortisieren sich innerhalb weniger Jahre, da diese deutliche Personaleinsparungen mit sich bringen.

Bei der Entscheidung habe ich mich von folgenden ergänzenden Ermessenüberlegungen leiten lassen:

Unternehmen, die Sicherungsleistungen anbieten, klagen über massive Schwierigkeiten, weil sie keine Planungssicherheit beim Einsatz von Technik haben. Dies erfordert ein gewisses Maß an Investitionen von Seiten der Unternehmen. Diese werden jedoch nur getätigt, wenn auch der Auftraggeber klare Signale in seiner Ausschreibungsstrategie an die Sicherungsbranche sendet, die technischen Sicherungsmaßnahmen in Größenordnungen und flächendeckend im Markt für die Leistungserbringung zu bestellen. Kurz gesagt, warten bislang die Sicherungsunternehmen, dass die DB Netz AG dem Stand der Technik entsprechende Geräte (ATWS-Anlagen) in ihren Sicherungsplänen und Ausschreibungen fordert, bevor sie diese einkaufen. Diesen Teufelskreis möchte das Eisenbahn-Bundesamt durchbrechen und damit wirksam für einen höheren Sicherheitsstandard auf den kleinen Baustellen und bei Ad-hoc-Instandsetzungsmaßnahmen sorgen.

Das Argument, es seien nicht ausreichend Geräte verfügbar, weswegen man vermehrt niederwertige Sicherungsmaßnahmen anordnet und diese nicht bei Ausschreibungen fordern könnte, liegt auf der Hand, darf aber nicht Grundlage für die Entscheidung über die Sicherheit von Beschäftigten bzw. Bauarbeitern sein. Vielmehr wird hier ein durch das staatliche Arbeitsschutzrecht vorgezeichnetes, durch Unfallverhütungsvorschriften vorgeschriebenes und letztlich aus den eigenen Unternehmensregeln folgendes, hoch sicherheitsrelevantes Verfahren mit sachfremden Argumenten persifliert.

Sicherlich erfordert der Einsatz einer ATWS-Anlage eine weitergehende Planung im Vorfeld der Baustelle; dies ist jedoch im Rahmen der heute schon gegebenen Möglichkeiten machbar und wird auch für andere Baustellen mit ATWS-Anlagen durchgeführt. Da die BETRA einen Vorlauf von mehreren Wochen hat, Grundlage für Baustellen im Netz ist und zu dem Zeitpunkt der Planung der Sicherungsmaßnahme den Beteiligten bekannt sein müssen, kann auch ggf. die Planung der Sicherung vorgezogen werden.

Maßgeblich für die Bewertung insbesondere im Hinblick auf Ziffer 3 ist jedoch nicht die Marktsituation zum jetzigen Zeitpunkt, sondern die Situation bis zum Ablauf des Anordnungszeitraumes. Es ist davon auszugehen, dass in diesem Zeitraum eine Beschaffung möglich sein wird. Die Geräte sind auf dem Markt verfügbar. An dieser Stelle möchte das EBA die für beide Seiten nötige Planungssicherheit schaffen, indem es durch Allgemeinverfügung sowohl die DB Netz AG als auch

alle im Bereich der Eisenbahnen des Bundes tätigen Arbeitgeber untersagt, ab Oktober 2021 die Sicherungsmaßnahme Sicherungsposten in Ketten zu verwenden. Darin liegt ein für den Markt verträglicher und sogar hilfreicher Eingriff, der erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitssicherheit hat.

Neben Erwägungen aus der Arbeitssicherheit wurde auch der Umweltschutz berücksichtigt. Aus Umweltschutzanforderungen muss jedenfalls sofern in größerem Umkreis Anwohner leben die Entfernung zwischen Außenposten und Arbeitsstelle immer durch ein Funksignal überbrückt werden anstatt durch ein akustisches Signal. Während an der Arbeitsstelle akustische kollektiv gegebene Warnsignale erforderlich sind, um die Arbeitskräfte auch bei laufenden Maschinen zu erreichen, muss das vom Außenposten gegebene Signal ein geräuschloses Funksignal sein anstelle eines akustischen Signals.

III.

Gebühren für diese Allgemeinverfügung werden nicht erhoben. Zwar erhebt das Eisenbahn-Bundesamt für seine Amtshandlungen grundsätzlich Kosten (Gebühren und Auslagen) nach § 3 Abs. 4 Satz 1 BEVVG i.V.m. der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (BEGebV). Voraussetzung einer Gebührenerhebung ist jedoch stets die individuelle Zurechenbarkeit der konkreten öffentlichen Leistung gemäß § 6 Abs. 1 BGebG. Angesichts des zwar nach allgemeinen Merkmalen bestimmten, dem Eisenbahn-Bundesamt aber nicht konkret bekannten Adressatenkreises dieser Verfügung fehlt es hier an einem hinreichend spezifischen Zurechnungszusammenhang.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch eingelegt werden. Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift beim

Eisenbahn-Bundesamt
Heinemannstraße 6
53175 Bonn

einulegen. Der Widerspruch kann auch auf elektronischem Weg durch De-Mail in der Sendevariante mit bestätigter sicherer Anmeldung nach dem De-Mail-Gesetz erhoben werden. Die De-Mail-Adresse lautet: poststelle@eba-bund.de-mail.de.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

gez. Dr. Thomasch

beglaubigt:
(Manheller, TRAR)

Aushang am 19.12.2018

Gilt als bekannt gegeben ab dem 03.01.2019

Ablauf der Widerspruchsfrist am 04.02.2019

Aushang bis _____.____._____