

Bericht

des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS)
am 18./19. März 2015 in Berlin
und zur Verkehrsministerkonferenz am 16./17. April 2015 in Rostock

TOP 5.1 Novellierung der Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab)

Die bisher geltende BOStrab ist mit Änderungen seit 1. Januar 1988 in Kraft. Mit der jetzigen Novellierung soll nach mehr als 25 Jahren zum einen die bewährte Grundstruktur der BOStrab beibehalten werden. Zum anderen ist es aber notwendig, der Weiterentwicklung von Rechtsordnung sowie von Wissenschaft und Technik Rechnung zu tragen.

Seit der Änderung im Jahr 1987 hat sich vor allem der europäische Rechtsrahmen stark verändert bzw. weiterentwickelt. Beispielhaft seien nur die Richtlinien des sogenannten neuen Ansatzes („New Approach“) und die zu deren Umsetzung dienenden Rechtsvorschriften in der Bundesrepublik Deutschland genannt, die für eine Vielzahl von Anwendungen im Straßenbahnbereich Vorgaben hinsichtlich der Beschaffenheit von Produkten festlegen, die eine Anpassung der BOStrab erfordern.

Ein wichtiger Punkt bei der Überarbeitung der Verordnung ist die Neufassung des Paragraphen 64, der die Schaffung eines Bund-Länder-Fachausschusses (BLFA) BOStrab für den Bereich der Straßen- und U-Bahnen nach BOStrab regelt. Dieser BLFA BOStrab hat die Gewährleistung einer bundeseinheitlichen Anwendung dieser Verordnung zum Ziel. Der Fachausschuss setzt sich aus Vertretern des BMVI und der obersten Verkehrsbehörden der Länder zusammen. Der Fachausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung und kann Unterausschüsse und Arbeitsgruppen einrichten.

Mit der Verankerung des BLFA BOStrab in § 64 der BOStrab werden seine Aufgaben und Organisationsprinzipien festgelegt. Bei dem Fachausschuss handelt es sich um den bisherigen Länderfachausschuss für Stadtbahnen und andere Ortsverkehrssysteme (LSO).

Die Konkretisierung der schutzzielbezogenen und eher allgemein formulierten Anforderungen der BOStrab durch die Erarbeitung von „Technischen Regeln für Straßenbahnen (TRStrab)“ wird als eine wesentliche Aufgabe dieses Ausschusses definiert. Diese Technischen Regeln sollen nach vorheriger Notifizierung bei der Europäischen Kommission als Anlagen zur BOStrab veröffentlicht werden. Seit der letzten GKVS wurden drei Technische Regeln für Straßenbahnen bei der EU-Kommission nach Richtlinie 98/34/EG notifiziert und danach auf der Internetseite des BMVI als TRStrab veröffentlicht.

Da die Überarbeitung der Technischen Regeln noch nicht abgeschlossen ist, sollen diese erst in einem weiteren (nachgelagerten) Bundesratsverfahren als Anlagen zur BOStrab beschlossen werden.

Darüber hinaus soll die VO auch Regelungslücken im Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften, insbesondere zur Straßenverkehrsordnung (StVO) schließen und Begriffsverwendungen vereinheitlichen. Hier erfordern die notwendigen Abstimmungsprozesse mehr Zeit als ursprünglich angenommen aufgrund von unterschiedlichen Sichtweisen hinsichtlich der rechtlichen Zuständigkeit zur Anordnung von Schutzeinrichtungen im Bereich von Bahnübergängen im Straßenraum.

Nach mehreren bilateralen Besprechungen mit dem StVO-Fachreferat und der Teilnahme von Vertretern des für die Verordnung zuständigen Referates LA14 im BMVI am Bund-Länder-Fachausschuss (BLFA) StVO/OWI im Januar 2015 konnte mit den für die StVO zuständigen Ländervertretern eine Lösung gefunden werden. Zukünftig sollen die für den Vollzug der BOStrab zuständigen Länderbehörden und Straßenbahnunternehmen durch eine Benehmensregelung in den Anordnungsprozess zur Sicherung von Straßenbahnübergängen durch die Straßenverkehrsbehörden einbezogen werden.

Ein weiterer Punkt ist die geplante Anpassung der VwV-StVO zur rechtlichen Einordnung von unabhängigen Bahnkörpern bei Straßenbahnen. Die Ländervertreter haben zugesagt, den Lösungsansatz (siehe Anlage) bis zur nächsten BLFA-StVO/OWi-Sitzung im Mai 2015 mit den zuständigen Länderkollegen abzustimmen. Damit würde ein einheitlicher und verbindlicher Rechtsrahmen für das Verwaltungshandeln geschaffen.

Aufbauend darauf werden die Dokumente für das Novellierungsverfahren überarbeitet und dem BLFA BOStrab zur Kenntnis gegeben. Parallel wird die Hausabstimmung eingeleitet. Es wird angestrebt, die Hausabstimmung im Sommer 2015 abzuschließen und

unmittelbar danach die weiteren Schritte der Ressort- bzw. Verbändeanhörung einzuleiten. Anschließend folgt die Notifizierung durch die EU-Kommission (Stillhaltefrist drei Monate) und danach in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 das Bundesratsverfahren.

Im Rahmen des Normungsmandates der EU-Kommission M/486 „Urban Rail“ sollen die Inhalte der TRStrab, soweit möglich, in die europäische Normung einfließen. Dazu wurde innerhalb des BLFA BOStrab eine neue Arbeitsgruppe „Vertretung des BLFA BOStrab bei den Normungsaktivitäten zum CEN-Mandat M/486 (Urban Rail)“ gebildet. Die Leitung dieser AG wurde dem Freistaat Bayern übertragen. Die AG wird zukünftig die staatliche Beteiligung an den zuvor genannten Normungsarbeiten organisieren und koordinieren. Die fachliche Bearbeitung einzelner Normungsprojekte erfolgt dann in Arbeitsausschüssen des DIN bzw. des CEN.

Vorab-Protokollauszug zu TOP 4.3 der Sitzung BLFA-StVO/OWi am 21./22.01.2015:

4.3 Novellierung der BOStrab – Zuständigkeitsregelung in § 20 BOStrab
(Bahnübergänge)
(E-Mail BMVI/LA 22/7332.5/1/2352676 vom 13.01.2015)

Die Vorsitzende begrüßt zur Beratung dieses Tagesordnungspunktes die Herren Hansmeier (BMVI, Referatsleiter LA 14), TROAR Meyer (BMVI/LA 14) und Brand (VDV¹, Mitglied der Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der BOStrab, Sachverständiger des Referates LA 14).

Herr Brand führt in die Thematik ein. Er berichtet, in den Beratungen über § 20 BOStrab (Bahnübergänge) habe sich in der BMVI-internen Abstimmung zum VO-Entwurf zur Änderung der BOStrab gezeigt, dass es hier einen Konflikt mit § 45 Abs. 2 Satz 2 StVO² gäbe: Bei den in der BOStrab geregelten Straßenbahnen handele es sich nicht um Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs im Sinne von § 45 Abs. 2 Satz 2 StVO, mit der Folge, dass für die Anordnung von Verkehrszeichen und Sicherungseinrichtungen (z. B. Blinklichter) die Straßenverkehrsbehörde zuständig sei. Daraus folge, dass in der BOStrab keine Sicherungsmaßnahmen für Bahnübergänge – von „unabhängigen Bahnkörpern“ oder „besonderen Bahnkörpern“, die im Verkehrsraum öffentlicher Straßen liegen – festgelegt werden dürften. Dies habe die Frage aufgeworfen, wie mit diesem Sachverhalt im Rahmen der Novellierung der BOStrab (Neufassung des § 20) umgegangen werden solle.

Es sei seitens des BLFA-BOStrab ausdrücklich gewünscht, dass eine Regelung gefunden werde, die mit straßenverkehrsrechtlichen Vorgaben konform gehe.

In StVO und VwV-StVO existiere keine Regelung hinsichtlich einer Beteiligung der technischen Aufsichtsbehörde oder des Straßenbahnunternehmens bei der Anordnung von Sicherungseinrichtungen bei Straßenbahnen³

Die Vorsitzende weist auf die BMVI-Beratungsunterlage vom 13.01.2015 hin, in der auch der Hintergrund der Problematik dargestellt sei. Sie fragt bei den Ländern nach, ob ihre Stra-

¹ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen

² „Für Bahnübergänge von Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs können nur die Bahnunternehmen durch Blinklicht- oder Lichtzeichenanlagen, durch rot-weiß gestreifte Schranken oder durch Aufstellung des Andreaskreuzes ein bestimmtes Verhalten der Verkehrsteilnehmer vorschreiben.“

³ Anmerkung BMVI/LA 22 im Nachgang zur Sitzung: Zu Verkehrszeichen und Markierungen vgl. VwV-StVO zu Zeichen 201 Rn. 8

ßenverkehrsbehörden bei verkehrsrechtlichen Regelungen an Straßenbahn-Bahnübergängen die Straßenbahnunternehmen beteiligten.

Einige Ländervertreter (BW, HE) erklären, dies sei der Fall. Die Mehrzahl der übrigen Ländervertreter/innen geht jedenfalls davon aus, dass die Straßenbahnunternehmen jeweils beteiligt werden. Der Vertreter HE berichtet, es komme aber durchaus zu Zuständigkeitsfragen.

Der Vertreter RP stellt fest, die Thematik sei komplex. Es bedürfe der Kongruenz zwischen StVO und BOStrab. Er schlage vor, die Thematik in der nächsten Sitzung des Unterausschusses „Sicherheit an Bahnübergängen“ (Ende Februar/Anfang März) zu erörtern.

Auf Nachfrage der Vorsitzenden

- stimmen die Mitglieder des BLFA-StVO/OWi überwiegend der in der BMVI-Beratungsunterlage zum Ausdruck gebrachten Auffassung zu, dass die derzeitige StVO die Zuständigkeit für die Sicherung von Bahnübergängen mit Straßenbahnen definitiv bei den Straßenverkehrsbehörden belasse.

Die Vorsitzende konstatiert in dieser Frage ein eindeutiges Meinungsbild der straßenverkehrsbehördlichen Seite;

- teilen die Mitglieder des BLFA-StVO/OWi ferner mehrheitlich die in der BMVI-Beratungsunterlage vertretene Auffassung, dass es nicht sein könne, dass die Straßenverkehrsbehörden bei dieser Grundsatzentscheidung Regelungen ohne den Fachverstand der Straßenbahnunternehmen treffen.

Die Vorsitzende fragt ferner nach, ob seitens der Länder Bedenken bestünden, ggf. **die** (unabhängigen) Bahnkörper von Straßenbahnen, die abseits einer Straße lägen (gesonderte Führung) vergleichbar zu behandeln, wie dies in der StVO für Eisenbahnen der Fall sei.

Seitens des Vertreters RP und Herrn Brand wird dazu angemerkt, dass für solche Straßenbahnen auch die EBO⁴ zur Anwendung kommen könne (Beispiel: Linie 18 zwischen Köln und Bonn).

Herr Brand stellt fest, insoweit sei die Rechtsform des Unternehmens von Bedeutung. Ob die BOStrab oder die EBO zur Anwendung komme, sei eine betriebsrechtliche Frage. Die Frage, ob es sich um eine öffentliche Eisenbahn handle, werde seiner Auffassung nach bereits durch das AEG⁵ beantwortet.

⁴ Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung

⁵ Allgemeines Eisenbahngesetz

Der Vertreter HE erklärt zu der Frage der Vorsitzenden, es müsse funktional darauf hinauslaufen, dass „unabhängig geführte Straßenbahnkörper“ bedeute, dass in Kreuzungsbereichen dieses Bahnkörpers mit öffentlichen Straßen keine Straßen derart parallel zu diesen Bahnkörpern liefen, dass nur mit einer gemeinsamen Betrachtung von Bahnanlage und parallel laufender Straße überhaupt eine sinnvolle Verkehrsregelung ermöglicht werde.

Die Vorsitzende stellt fest, das sei der Fall.

Insoweit sei zu klären, ob Änderungsbedarf seitens der Straßenseite im BLFA-StVO/OWi für sinnvoll erachtet werde. Ferner sei von Bedeutung, ob die Länder auch der Auffassung seien, dass in den VwV-StVO ein Zusatz aufgenommen werden solle, dass für die Fälle, wo eine Führung der Straßenbahn im Straßenraum erfolgt, die Zuständigkeit für die Sicherung von Bahnübergängen bei der Straßenverkehrsbehörde zu belassen, jedoch ein Benehmen mit dem Verkehrsunternehmen herzustellen sei.

Der Vertreter HE macht hierzu deutlich, es müsse klar sein, wer das „letzte Wort“ habe.

Der Vertreter BE erklärt, er habe die Berliner Position im Vorfeld der Sitzung nicht abstimmen können, weshalb er sich in der Sache noch nicht abschließend positionieren könne.

Die Vorsitzende resümiert, seitens des BLFA-StVO/OWi bestehe Gesprächsbereitschaft in dieser Angelegenheit. Sie bittet die Vertreter/innen der Länder, die vorstehenden Überlegungen mitzunehmen und in ihren Häusern mit den für die Straßenbahnen zuständigen Referaten abzustimmen.

Die Vorsitzende bittet darüber hinaus den Vertreter RP – in seiner Funktion als Vorsitzender des Unterausschusses „Sicherheit an Bahnübergängen“ – im Unterausschuss alles über die heutigen Beratungsergebnisse hinausgehende zu erörtern (u. a. zur VwV-StVO – ggf. die Begriffe „unabhängiger Bahnkörper“ und „besonderer Bahnkörper“ klarer fassen).

Der Vertreter des BMVI/LA 22 bemerkt gegenüber den Vertretern von LA 14, dass das Vorhaben, den „unabhängigen“ und den „besonderen“ Bahnkörper innerhalb der BOStrab begrifflich zusammenzufassen, vor dem Hintergrund der heutigen Diskussion nicht weiter in Betracht gezogen werden könne. Er bitte, diesen Punkt bei der Überarbeitung der BOStrab nicht mehr weiter zu verfolgen.

Herr Brand erklärt, er werde sich dafür verwenden, dass die begriffliche Trennung in der BOStrab beibehalten werde.

Der Vertreter SL berichtet, eine interne Abstimmung mit dem für Straßenbahnen zuständigen Referat über den in der BMVI-Beratungsunterlage enthaltenen Beschlussvorschlag habe eine Präferenz für den Vorschlag a) ergeben. Es sei aber darauf hingewiesen worden, dass sich bei kostenintensiven Maßnahmen eine solche Abstimmung über einen längeren Zeitraum hinziehen könnte. Wenn man also eine solche „Benehmens-Regelung“ einführe, sei es ratsam die Frage zu klären, wer dabei das „letzte Wort“ habe.

Die Vorsitzende verdeutlicht zum Abschluss, dass keine Einvernehmensregelung angestrebt werde. Vielmehr stehe im Fokus durch ein Benehmen den Fachverstand der Straßenbahnseite einfließen zu lassen.