



Durch öffentliche Bekanntmachung

Eisenbahn-Bundesamt, Postfach 20 05 65, 53135 Bonn

an alle

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

Bearbeitung: Ingo Härms

Telefon: +49 (228) 9826-353

Telefax: +49 (228) 9826-9353

E-Mail: Haermsl@eba.bund.de

ref33@eba.bund.de

Internet: www.eisenbahn-bundesamt.de

Datum: 12.04.2017

Geschäftszeichen (bitte im Schriftverkehr immer angeben)

Pr.3340-33hae/010-0044#010-001

VMS-Nummer:

Betreff: Dieselmotoremissionen bei Instandhaltungsbauarbeiten in Tunneln

Bezug:

Anlagen: 0

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum Schutz der Beschäftigten vor gesundheitsschädlichen Einwirkungen durch Dieselmotoremissionen ergeht für den räumlichen und sachlichen Aufgabenbereich gemäß § 1 Abs. 1 EBArbSchV (Eisenbahnarbeitsschutzzuständigkeitsverordnung) folgende

Allgemeinverfügung

1. Ich untersage mit Wirkung ab dem 01.04.2020 den Betrieb von Dieselmotoren bei Instandhaltungsarbeiten in Eisenbahntunneln. Dies gilt nicht für Dieselmotoren, welche über einen die Anforderungen der Nummer 2 Abs. 4 TRGS 554 erfüllenden und in diesem Sinne funktionsfähigen Dieselpartikelfilter oder eine nachweislich gleichwertige technisch wirkende Ersatzmaßnahme verfügen.
2. Diese Allgemeinverfügung ergeht kostenfrei.

Hausanschrift:
Heinemannstraße 6, 53175 Bonn
Tel.-Nr. +49 (228) 9826-0
Fax-Nr. +49 (228) 9826-199
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

Begründung

I.

Zur Bewegung von Arbeitszügen, zum Betrieb von Baumaschinen und zur sonstigen Energieerzeugung werden Dieselmotoren in verschiedenen Bauformen eingesetzt. Beim Betrieb werden Abgase von Dieselmotoren bestehend aus gasförmigen und partikelförmigen Anteilen freigesetzt. Häufig werden insbesondere ältere Lokomotiven, Baumaschinen und Aggregate eingesetzt, die dem Stand der Technik im Hinblick auf Schadstoffarmut nicht entsprechen und nicht mit Dieselpartikelfiltern nachgerüstet wurden. Dies erscheint gerade in Eisenbahntunneln, in denen Frischluftzufuhr nur sehr begrenzt über ein Tunnelportal erfolgen kann, besonders bedenklich. Arbeiten in Tunneln bedeuten ein gesteigertes Gefahrenpotential gegenüber Arbeiten im Freien, da sich hier die entsprechenden Partikel flächiger verteilen.

Tätigkeiten oder Verfahren, bei denen Beschäftigte in Bereichen arbeiten, in denen Dieselmotoremissionen freigesetzt werden, werden durch die Technische Regel für Gefahrstoffe (TRGS) 906, Seite 2, allgemein rechtsverbindlich als krebserzeugende Tätigkeit nach § 2 Abs. 3 Nr. 4 der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) eingestuft. Technische Regeln für Gefahrstoffe werden durch den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales berufenen Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) erarbeitet, durch das Ministerium geprüft und dann gegebenenfalls gemäß § 20 Abs. 4 GefStoffV veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung legen sie gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GefStoffV den durch den Arbeitgeber einzuhaltenden Stand der Technik fest, § 7 Abs. 4 GefStoffV. Von diesem Sicherheitsstandard darf nur abgewichen werden, wenn durch andere Maßnahmen gleichwertige Sicherheit und Gesundheitsschutz für die Beschäftigten geschaffen wird. Für die Begriffsbestimmung krebserzeugender Verfahren schließt § 2 Abs. 3 Nr. 4 GefStoffV sogar den Rückgriff auf alternative Sicherheitskonzepte aus und bestimmt die durch TRGS bekannt gegebenen Erkenntnisse als unmittelbar verbindlich.

Für die kanzerogene Wirkung der Abgase von Dieselmotoren ist der Partikelanteil entscheidend, wobei die Situation am Arbeitsplatz durch die hohe Variationsbreite der emittierten Verbindungen in Abhängigkeit von Motortyp, Kraftstoff und Betriebsweise bestimmt wird und daher in Tunneln besonders kritisch erscheint. Neben den Partikeln treten gasförmige Bestandteile auf wie Stickoxide oder Kohlenmonoxid. Im Fokus stehen jedoch die Partikelemissionen, da diese Grundlage für die geschilderte Einstufung durch die TRGS 906 als krebserzeugende Tätigkeit sind. Die Technische Regel für Gefahrstoffe (TRGS) 554, Abgase von Dieselmotoren, die auf dem bereits skizzierten Wege durch den AGS erarbeitet und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales gemäß § 20 Abs. 4 GefStoffV als gemäß § 7 Abs. 4 GefStoffV verbindlicher Stand der Technik nach Prüfung veröffentlicht wurde, bezieht sich daher unter Ziffer 2 Abs. 1 Satz 5 zur Beschreibung der

Dieselmotoremission (DME) ausschließlich auf den elementaren Kohlenstoff aus dem Partikelanteil des gesamten Abgasgemisches eines Dieselmotors, der sich bei Anwendung des anerkannten Analysenverfahrens 2 nach DGUV Information 213-544 (Verfahren zur Bestimmung von Kohlenstoff im Feinstaub – anwendbar für partikelförmige Dieselmotor-Emissionen in Arbeitsbereichen) ergibt. Neben den DME müssen im Sinne des Gefahrstoffrechts die weiteren relevanten Bestandteile der Abgase von Dieselmotoren (Kohlenmonoxid, Kohlendioxid, Stickstoffmonoxid, Stickstoffdioxid) separat betrachtet werden, TRGS 554 Ziffer 3.3, Abs. 2.

Zur Gefährlichkeit der DME erläutert Ziffer 3.1 Abs. 3 Satz 2 TRGS 554, dass selbst bei Einhaltung der Regelungen und Maßnahmen der TRGS 554 ein Krebsrisiko nicht auszuschließen ist und daher weitergehende Maßnahmen zur Minimierung von DME-Expositionen anzustreben sind, insbesondere durch den Einsatz von Ersatzverfahren und geprüfter Dieselpartikelfilter (dauerhafte Abscheiderate während der gesamten Einsatzzeit > 90%, Ziffer 2 Abs. 4 TRGS 554). Eine im Sinne eines Arbeitsplatzgrenzwertes akzeptierte Risiko-Akzeptanzschwelle für DME gibt es nicht, so dass gemäß Ziffer 4.4 Abs. 2 TRGS 554 Beschäftigten bereits ab einer inhalativen Exposition 0,02 mg/m³ EC und damit praktisch ab der Nachweisgrenze fakultativen Atemschutz, ab 0,1mg/m³ EG obligatorischen Atemschutz und ab einer Konzentration > 1,0 mg/m³ sogar Geräte mit höherer Schutzgruppe („schweren Atemschutz“) einzusetzen haben.

Entsprechend fordern Ziffer 4.1.1 Satz 1 und 4.1.2 Satz 1 TRGS 554 im Hinblick auf DME, Arbeitsverfahren soweit nach dem Stand der Technik möglich so zu gestalten, dass DME nicht freierwerden, und in ganz oder teilweise geschlossenen Arbeitsbereichen keine dieselgetriebenen Fahrzeuge einzusetzen, wenn die Arbeitsaufgabe auch durch Elektroantrieb erreicht werden kann. Ganz oder teilweise geschlossene Arbeitsbereiche im Sinne der TRGS 554 sind gemäß Ziffer 2 Abs. 3 Arbeitsbereiche mit mindestens teilweiser räumlicher Umschließung wie Tunnel.

Werden dennoch Dieselmotoren eingesetzt, sind gemäß Ziffern 4.1.1 Satz 2 und 4.1.3 TRGS 554 Maßnahmen zur Minderung der DME zu treffen, insbesondere der Einsatz von Dieselpartikelfiltern. Selbstverständlich ist auch der Einsatz besonders schadstoffarmer Motoren möglich, wenn sie denn den gleichen Grad an DME-Reduktion erreichen. Rein lüftungstechnische Maßnahmen genügen in Tunneln nicht den Anforderungen, da gemäß Ziffer 4.1.3 Abs. 2 TRGS 554 sicher zu stellen ist, dass mit DME belastete Luft nicht in den Arbeitsbereich gelangen kann (vgl. § 10 Abs. 5 GefStoffV): Bei allgemeiner Bewetterung würde mit DME belastete Luft aber durch den gesamten restlichen Tunnel bis zu einem der Portale gelangen.

In der Realität finden jedoch häufig alte dieselgetriebene Aggregate Verwendung. Arbeitszuglokomotiven sind häufig viele Jahrzehnte alt und werden nach ihrer Ausmusterung im Streckendienst für Bauarbeiten „aufgebraucht“. Partikelfilter werden häufig nicht genutzt. Elektrogetriebene Klein-

maschinen sind zwar auf dem Markt verfügbar, werden im Eisenbahnbau aber häufig nicht genutzt, um den Aufbau einer Stromversorgung zu vermeiden.

Die DB Netz AG wurde bei einer Besprechung zwischen der Fachstelle Arbeitsschutz der DB Netz AG, den Unfallversicherungsträgern BG BAU und UVB sowie dem Eisenbahn-Bundesamt am 26.01.2017 in Bonn darüber informiert, dass das Eisenbahn-Bundesamt beabsichtigt, die generelle Nutzung von Dieselmotoren ohne Dieselpartikelfilter oder gleichwertige Ersatzmaßnahmen in Eisenbahntunneln bundesweit in einer Allgemeinverfügung zu untersagen. Die Sach- und Rechtslage wurde umfangreich erörtert und sodann Zustimmung signalisiert. Betont wurde allerdings die Notwendigkeit einer Umrüstungsfrist für die vorhandenen Maschinen: Diese sollten im Rahmen der im Winter ohnehin stattfindenden Werkstattaufenthalte mit Dieselpartikelfiltern ausgerüstet werden können. Begrüßt wurde die Wettbewerbsneutralität eines solchen Vorgehens.

II.

Meine Entscheidung beruht auf § 22 Abs. 3 Nr. 1 des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) i.V.m. §§ 19 Abs. 3 Nr. 1, 10 Abs. 1 und 7 Abs. 4 der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV).

Die Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) begründet sich aus § 5 Abs. 5 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) i.V.m. der Eisenbahn-Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung (EBArbSchV). Nach § 5 Abs. 5 AEG i.V.m. § 1 Abs. 1 EBArbSchV i.V.m. § 21 Abs. 1 Arbeitsschutzgesetz (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. Insbesondere beschränkt sich die Anordnung auf Instandhaltungsmaßnahmen, weil Neubauten in der Zuständigkeit der Landesarbeitsschutzbehörden liegen.

Soweit die DB Netz AG Adressat der Maßnahme ist, wurde sie mündlich angehört und hatte ausföhrlich Gelegenheit, ihre Sicht der Sach- und Rechtslage einzubringen. Im Übrigen wurde gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) auf eine Anhörung verzichtet, da der Kreis der Beteiligten sehr groß und dem EBA nicht vollständig namentlich bekannt ist.

Materiell-rechtlich handelt es sich um eine Anordnung des EBA als staatliche Arbeitsschutzbehörde: Gemäß § 22 Abs. 3 S. 1 ArbSchG kann das Eisenbahn-Bundesamt im Einzelfall anordnen, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen oder die Beschäftigten zur Erfüllung der Pflichten zu treffen haben, die sich aus diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergeben. Einschlägig ist hier insbesondere die Gefahr-

stoffverordnung (GefStoffV). Diese ermächtigt in § 19 Abs. 3 GefStoffV das EBA, im Einzelfall Maßnahmen des Arbeitgebers zur Erfüllung der gefahrstoffrechtlichen Pflichten anzuordnen, insbesondere die zur Bekämpfung besonderer Gefahren notwendigen Maßnahmen.

Inhaltliche Grundpflichten des Arbeitgebers folgen aus § 7 Abs. 4 GefStoffVO, nach dem der Arbeitgeber Gesundheits- und Sicherheitsgefährdungen für die Beschäftigten auszuschließen, hilfsweise zu minimieren und äußerst hilfsweise geeignete Schutzmaßnahmen anzuwenden hat. Dabei ist jedoch die Rangfolge der Schutzmaßnahmen entsprechend § 7 Abs. 4 Satz 4 Nr. 1 bis 3 GefStoffV zu berücksichtigen: Vorrang genießen die Gestaltung emissionsfreier oder doch emissionsarmer technische Verfahren nach dem Stand der Technik, erst in zweiter Priorität kollektive, in dritter Priorität individuelle Schutzmaßnahmen.

Bei Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen, für die wie bei den DME kein Arbeitsplatzgrenzwert festgesetzt ist, hat der Arbeitgeber gemäß § 10 Abs. 1 GefStoffV zusätzlich ein geeignetes, risikobezogenes Maßnahmenkonzept anzuwenden, um das Minimierungsgebot nach § 7 Abs. 4 GefStoffV umzusetzen. Tätigkeiten in Bereichen, in denen DME freigesetzt werden, sind gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 4 GefStoffV i.V.m. der TRGS 906 wie oben im Sachverhalt bereits dargestellt Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen. Geeignet ist nach dem bislang Ausgeführten ein solches Maßnahmenkonzept nur dann, wenn es dem Stand der Technik entspricht, sich also auf dem Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveau der TRGS 554 befindet und die Rangfolge der Schutzmaßnahmen berücksichtigt:

Vorrangig sind Dieselmotoren durch DME-freie Aggregate zu ersetzen, insbesondere durch Elektromotoren (Ziffern 4.1.1 Satz 1 und 4.1.2 Satz 1 TRGS 554). Ansonsten müssen beim Betrieb des Dieselmotors entstehende DME am Entstehungsort verhindert werden – beispielsweise durch besonders schadstoffarme Motoren – oder so weit wie möglich verringert werden – beispielsweise durch Verwendung eines Dieselpartikelfilters (Ziffern 4.1.1 Satz 2 und 4.1.3 TRGS 554). Alle anderen Maßnahmen sind entweder deutlich weniger wirksam oder nachrangig priorisierte kollektive oder individuelle Schutzmaßnahmen: Technische Maßnahmen haben Vorrang vor organisatorischen Maßnahmen. Beide haben Vorrang vor der Verwendung von Atemschutz, bei dem es sich (nur) um persönliche Schutzausrüstung handelt.

Die hier angeführte TRGS 554 ist wie im Sachverhalt bereits erläutert eine technische Regel für Gefahrstoffe (TRGS) und gibt den Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene sowie sonstige gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse für Tätigkeiten mit Gefahrstoffen, einschließlich deren Einstufung und Kennzeichnung wieder. Die TRGS werden vom Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) aufgestellt und von ihm der Entwicklung entsprechend angepasst. Die TRGS werden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales gemäß § 20 Abs. 4 GefStoffV nach Prüfung im Gemeinsamen Ministerialblatt bekannt gegeben und bestimmen gemäß § 7 Abs. 4 GefStoffV rechtlich verbindlich das anzuwendende Sicherheitsniveau.

Nur wenn das Handeln der Arbeitgeber diesen inhaltlichen Anforderungen genüge, wäre es rechtskonform. In der Realität finden jedoch häufig alte dieselgetriebene Aggregate Verwendung.

Arbeitszuglokomotiven sind häufig viele Jahrzehnte alt und werden nach ihrer Ausmusterung im Streckendienst für Bauarbeiten „aufgebraucht“. Partikelfilter werden häufig nicht genutzt. Elektrogetriebene Kleinmaschinen sind zwar auf dem Markt verfügbar, werden im Eisenbahnbau aber häufig nicht genutzt, um den Aufbau einer Stromversorgung zu vermeiden. In vielen Fällen kann daher evident kein geeignetes risikobezogenes Maßnahmenkonzept in Anwendung sein, das zudem den Vorrang technischer Schutzmaßnahmen umsetzt.

Auch bei Bauarbeiten in Tunnelanlagen werden durch die Dieselmotoren somit kanzerogene Partikel freigesetzt, die durch einen Dieselpartikelfilter wirkungsvoll zurückgehalten werden können, und sind in dieser Situation besonders kritisch. Der Dieselpartikelfilter stellt somit das rechtlich gebotene Mindestmaß einer Reduktion der Partikel nach dem Stand der Technik dar, ist am Markt vielfältig verfügbar und kann für jeden Dieselmotor nachgerüstet werden. Die TRGS 554 ist in der derzeitigen Form schon seit dem Jahr 2008 in Kraft. Sie legt seit diesem Zeitpunkt die Schutzmaßnahmen für den Einsatz von Dieselmotoren in geschlossenen Räumen fest. Im Bereich der Baustellen auf der Infrastruktur der Eisenbahnen des Bundes finden die TRGS 554 und die damit verbundenen Schutzmaßnahmen jedoch noch keine durchgängige Anwendung. Aus Sicht des Arbeitsschutzes ist die damit verbundene deutlich erhöhte Gefährdung der Mitarbeiter nicht tragbar. Die Arbeitgeber verstoßen also zahlreich gegen ihre Handlungspflichten aus der Gefahrstoffverordnung.

Handelten sie pflichtenkonform, würden sie jedenfalls bei Bauarbeiten in Tunneln keine Dieselmotoren einsetzen können, die nicht über einen wirksamen Dieselpartikelfilter verfügen oder für die eine gleichwertige Ersatzmaßnahme ergriffen ist. Die notwendige Gleichwertigkeit der Ersatzmaßnahme ist nur dann gegeben, wenn sie dasselbe Schutzniveau wie ein Dieselpartikelfilter erreicht und dies auf Nachfrage des EBA oder anderer Behörde durch geeignete aussagekräftige Dokumente belegt wird. Ein geringeres Schutzniveau erfüllt die Anforderungen aus §§ 10 Abs. 1, 7 Abs. 4 GefStoffV, wie sie in der TRGS 554 konkretisiert sind, keinesfalls.

Um diese Pflichten der Arbeitgeber gemäß § 23 Abs. 3 Nr.1 ArbSchG und § 19 Abs. 3 GefStoffV durchzusetzen, sie damit zugleich ins Bewusstsein der Bauunternehmen zu rufen und eine Grundlage für eventuelle weitere behördliche Maßnahmen einschließlich der Verwaltungsvollstreckung zu schaffen, hat das EBA das stets und bei allen Bauarbeiten in jedem Eisenbahntunnel bestehende Mindestniveau an Schutzpflichten in Form einer Allgemeinverfügung tenoriert. Der Einsatz von Dieselmotoren ohne Dieselpartikelfilter oder ohne gleichwertige Ersatzmaßnahme in Eisenbahntunneln ist rechtlich verboten. Dies wird nunmehr klargestellt und konkretisiert.

Durch die Erwähnung gleichwertiger Ersatzmaßnahmen soll dem jeweiligen Arbeitgeber die Möglichkeit gegeben werden, nicht nur auf einen Dieselpartikelfilter zurückgreifen zu müssen. Dies gewährleistet insbesondere auch eine Offenheit für die weitere technische Entwicklung. Dabei ist der Nachweis zu führen, dass die von ihm gewählte Maßnahme mindestens genauso sicher ist,

wie der Einsatz eines Dieselpartikelfilters. Nachweis bedeutet in diesem Falle, dass auf Nachfrage des EBA oder anderer Behörde durch geeignete aussagekräftige Dokumente die Gleichwertigkeit der gewählten Lösung liquide zu belegen ist.

Sollte sich wider Erwarten herausstellen, dass einzelne Baumaschinen aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht mit Dieselpartikelfilter ausgerüstet werden können und auch keine gleichwertige Ersatzmaßnahme sinnvoll möglich ist, so dürfen diese Maschinen in Tunneln nicht mehr eingesetzt werden, so dass für die jeweilige Baumaßnahme modernere Maschinen oder andere Arbeitsverfahren Verwendung finden müssen. Selbst diese Maschinen blieben aber für viele andere Baumaßnahmen außerhalb von Tunneln verwendbar und werden daher als Wirtschaftsgut nicht entwertet.

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erhält die Anordnung jedoch erst zum 01.04.2020 Wirkung. Dies soll den Eisenbahninfrastrukturunternehmen und den Bauunternehmen einen Einbau von Dieselpartikelfiltern ohne zusätzlichen Werkstattaufenthalt ermöglichen, sofern sie ihre Maschinen und Aggregate weiterhin in Tunneln einsetzen möchten. Üblicherweise werden Baumaschinen im Winter, in dem die Bautätigkeit weitgehend ruht, ohnehin umfangreich gewartet. Somit ist sichergestellt, dass keine bereits terminierten Baumaßnahmen unterbleiben müssen, weil die dafür eingeplanten Maschinen und Aggregate nicht zur Verfügung stehen. Auch wenn das EBA im Regelfall bis zu diesem Termin nicht aufsichtsrechtlich tätig werden wird, suspendiert dies selbstverständlich die Pflichten der Gefahrstoffverordnung 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 Gefahrstoffverordnung festgeschrieben sind – abzuweichen. Es kündigt vielmehr perspektivisch eine strengere Aufsichtspraxis bereits heute an.

Adressat der Anordnung sind die Arbeitgeber, also die Unternehmen die Dieselmotoren betreiben und/oder deren Beschäftigte auf den Baustellen im Bereich der Eisenbahnen des Bundes Dieselmotoremissionen ausgesetzt sind, als primär für den Arbeitsschutz in ihrem Unternehmen Verantwortliche. Der Kreis der Adressaten dieser Anordnung ist somit nach allgemeinen Merkmalen bestimmt. Er besteht aus einer Vielzahl von Unternehmen und Personen, deren genaue Zusammensetzung einem stetigen Wandel unterliegt und dem EBA nicht bekannt ist. Aus Gründen der Effektivität der Gefahrenabwehr ergeht diese Anweisung daher als Allgemeinverfügung.

Weitere Adressaten der Maßnahme sind zudem die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes, die im vorherigen Adressatenkreis aller Wahrscheinlichkeit nach bereits eingeschlossen sind, soweit zur ihrer Eisenbahninfrastruktur Eisenbahntunnel gehören. Im Übrigen sind diese aber im Hinblick auf das eisenbahnrechtliche Sicherheitsmanagement gemäß § 4 Abs. 4 AEG i.V.m. Art. 9

Abs. 2 („Instandhaltung“ und Art. 10 Abs. 1 („andere einschlägige Rechtsvorschriften der Gemeinschaft“) der Richtlinie 2004/49/EG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 89/391/EWG i.V.m. dem Kriterium A1 („Risiken, die sich direkt aus den Arbeitstätigkeiten ergeben“) und Kriterium C2 („Kontrolle des Sicherheitsniveaus sämtlicher von einem Auftraggeber erbrachten Dienstleistungen“), Anhang II, VO(EU) 1169/2010 ergänzend verpflichtet, ihre Möglichkeiten zur Einwirkung auf die in ihren Anlagen tätigen Dienstleister zu nutzen und daher auch in dieser sekundären Funktion Adressat der Anordnung, die insoweit klarstellenden Charakter haben soll.

Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit bestehen nicht, da die Umrüstung der Dieselmotoren mit Dieselpartikelfiltern generell geeignet ist, um den Ausstoß der kanzerogene Abgase (fast ganz) zu vermeiden. Die Maßnahme ist erforderlich, da andere Mittel entweder nicht milder oder nicht gleich geeignet sind. Beispielsweise ermöglichte z.B. der generelle Einsatz von Elektrolokomotiven oder elektrischen Werkzeugen, die Emissionen am Arbeitsort auf „Null“ zu reduzieren, wäre also im Hinblick auf den Arbeitsschutz sogar besser geeignet, jedoch ist die dafür notwendige Stromversorgung in der Regel nicht realisierbar. Akkumulator getriebene Geräte sind häufig weniger und damit nicht ausreichend leistungstark.

Die Maßnahme ist auch angemessen und jedenfalls in Bezug auf die Mittel-Zweck-Relation nicht disproportional, denn es werden keine übermäßigen Lasten auferlegt, welche im gesetzlichen Regelwerk nicht bereits heute vorgesehen sind. Die entstehenden, relativ geringen Mehrkosten verbessern erheblich den Gesundheitsschutz der Beschäftigten in einer besonders sensiblen Arbeitssituation.

Im Übrigen wurde die Anordnung nicht über das arbeitsschutzrechtlich in jedem Einzelfall stets Gebotene auf alle Dieselmotoren auch außerhalb der Bauarbeiten in Tunneln ausgedehnt, um Dieselmotoren ohne Dieselpartikelfilter oder gleichwertige Maßnahme noch einen möglichen Einsatzraum außerhalb geschlossener Räume zu belassen, auch wenn hierbei ebenfalls Belastungen für die Mitarbeiter auftreten. Der Einsatz im Tunnel birgt ein deutlich gesteigertes Gefährdungspotential, da sich hier Partikel nicht in gleicher Weise verteilen und daher gesteigert aufgenommen werden. Selbstverständlich befreit dies nicht von der Beachtung des arbeitsschutzrechtlich im Einzelfall Gebotenen.

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

Das hier Angewiesene führt nur schon längst bekannte allgemein verbindliche technische Regelwerke in den Fokus der angesprochenen Arbeitgeber. Bei vollständiger Umsetzung des Arbeitsschutzregelwerkes durch die Arbeitgeber wäre diese Allgemeinverfügung nicht notwendig. Aus Sicht der Bauunternehmen und deren Subunternehmen stehen augenscheinlich bislang andere Überlegungen als der allumfassende Schutz der auf Baustellen arbeitenden Mitarbeiter im Vordergrund. Unternehmen, die dem Stand der Technik entsprechende Maschinen und Bauverfahren in

den Ausschreibungen anbieten, haben öfters Nachteile, weil dieser Stand der Technik auch eingekauft, bezahlt und betrieben werden muss. Diese Mehrkosten verteuern das Angebot im Gegensatz zu Unternehmen, welche weniger Mittel für den Arbeitsschutz bereitstellen.

Aus Sicht der DB Netz AG wiederum ist der Zukauf von Bauleistungen auch ein erheblicher Kostenblock, so dass sich angesichts niedrigerer Kosten für nicht umgebaute Dieselmotoren die Einsichten im Hinblick auf den Arbeitsschutz eigener und fremder Mitarbeiter nur langsam durchsetzen. Das Argument, bei den Bauunternehmen seien nicht ausreichend Dieselmotoren mit Dieselpartikelfilter verfügbar, weswegen man diese nicht (oder nur in Sonderfällen) bei Ausschreibungen fordern könnte, liegt auf der Hand. Maßgeblich für die Bewertung ist jedoch nicht die Marktsituation im jetzigen Zeitpunkt, sondern die gesetzlich vorgeschriebene Situation. Eine Beschaffung von Dieselpartikelfiltern für alle in Frage kommenden Dieselmotoren ist kurzfristig und jedenfalls bis zum 01.04.2020 möglich. Der Einbau setzt allerdings einen (kurzen) Werkstattaufenthalt voraus. 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 anweist, ab 01.04.2020 keine Dieselmotoren ohne Dieselpartikelfilter oder gleichwertige Maßnahme mehr einzusetzen, sofern dieser Betrieb auf Baustellen in Eisenbahntunneln stattfindet. Darin liegt ein für den Markt verträglicher und sogar hilfreicher Eingriff, der erhebliche positiven Einfluss auf die Gesundheit hat, da bei Eisenbahnbaumaßnahmen in Tunneln entscheidend weniger kanzerogene Abgase erzeugt werden.

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

einzulegen. 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

gez. In Vertretung Thomasch
(elektronisch in DOWEBA)



beglaubigt:


(Manheller, TRAR)

Aushang am 05.05.2017

Gilt als bekannt gegeben ab dem 19.05.2017

Ablauf der Widerspruchsfrist am 16.06.2017

Aushang bis ____.