

Gemeinsame Hinweise
des Innenministeriums, des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur und
des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren
zur Sicherheit in Hohlraum- und in Tunnelbaustellen in Baden-Württemberg

vom 7. Januar 2014

INHALTSVERZEICHNIS

1 Einführung

2 Rechtlicher Rahmen

2.1 Berücksichtigung der Belange des Arbeitsschutzes, des Brandschutzes und der Personenrettung im Genehmigungsverfahren

2.2 Arbeitsschutzrecht

2.2.1 Grundlagen

2.2.2 Gefährdungsbeurteilung

2.3 Feuerwehrgesetz

3 Abgrenzung zwischen Arbeitsschutzaufgaben und Feuerwehraufgaben

4 Ausstattung der Gemeindefeuerwehr

1 Einführung

Im Rahmen von Hohlraum-/Tunnelbauprojekten treten immer wieder Fragen zur Abgrenzung der Zuständigkeit für die Brandbekämpfung und die Rettung der dort beschäftigten Personen sowie Dritter und zu den Schnittstellen zwischen den für die Sicherheit bei Hohlraum-/Tunnelbaustellen Verantwortlichen auf.

Um diese möglichst schon im Vorfeld zu klären, ist es notwendig, bereits in der Planungsphase die Maßnahmen zum Arbeitsschutz, zum Brandschutz, zur technischen Hilfeleistung, zur Selbstrettung und zur Fremdrettung zwischen den Aufgabenträgern abzustimmen und in den Genehmigungen/Planfeststellungsbeschlüssen so weit wie möglich festzulegen oder vorzugeben.

Nachfolgend werden hierzu folgende Hinweise gegeben:

- zum rechtlichen Rahmen der Maßnahmen zur Brandbekämpfung und Rettung in Hohlraum-/Tunnelbauwerken während der Genehmigungs- und Bauphase (vgl. Nummer 2),

- zur Abgrenzung zwischen den arbeitsschutzrechtlichen Aufgaben eines Bauunternehmens/Arbeitsgemeinschaft (Arbeitgeber) bei der Brandbekämpfung und Rettung von Beschäftigten und ggf. Dritten sowie den Aufgaben der Gemeindefeuerwehren (vgl. Nummer 3) und
- zu den sich aus der Zuständigkeit der Gemeindefeuerwehren ergebenden Konsequenzen für ihre personelle und materielle Ausstattung (vgl. Nummer 4).

2 Rechtlicher Rahmen

2.1 Berücksichtigung der Belange des Arbeitsschutzes, des Brandschutzes und der Personenrettung im Genehmigungsverfahren

Um ein wirksames Brandschutz- und Rettungskonzept zu gewährleisten, sollte der Vorhabenträger zur Klärung der Rahmenbedingungen und Erfordernisse bereits in der Planungsphase frühzeitig das für Feuerwehr und Katastrophenschutz zuständige Referat beim jeweiligen Regierungspräsidium sowie das für den Vollzug des Arbeitsschutzrechtes während des Hohlraum-/Tunnelvortriebs zuständige Referat 97 (Landesbergdirektion) beim Regierungspräsidium Freiburg einbeziehen. Das Feuerwehrreferat des Regierungspräsidiums bindet dabei das Landratsamt (Kreisbrandmeister) und die Gemeinde oder das Bürgermeisteramt des Stadtkreises ein.

Die zuständige Genehmigungs-/Planfeststellungs-/Anhörungsbehörde eröffnet nach Abschluss der Vollständigkeitsprüfung der (Plan-) Antragsunterlagen das Anhörungsverfahren, indem sie die Anhörung der Behörden, die Beteiligung der Verbände sowie - je nach Verfahren z. B. im Wege der Offenlegung des Plans - die Anhörung der Betroffenen einleitet. Die Anhörung soll, je nach Verfahren, den Beteiligten, den durch das Vorhaben berührten Behörden sowie jedem durch die Antragsbelange Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme eröffnen (vgl. §§ 66 und 73 Absatz 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz – LVwVfG). Behörden in diesem Sinne sind sämtliche Träger öffentlicher Belange. Hierzu zählen auch die Gemeinden; deren Belange im abwehrenden Brandschutz sind durch das oben beschriebene Verfahren zur Vorabstimmung bereits berücksichtigt. Fachbehörden, denen der dem Planfeststellungsverfahren eigene Konzentrationsgrundsatz die Entscheidungszuständigkeit nimmt, sind regelmäßig zu beteiligen. Auf die Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamts (EBA) für Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes wird hingewiesen.

Soweit die Sicherheit und der Gesundheitsschutz von Personen in Hohlraum-/Tunnelbauwerken während der Bauphase ihr Aufgabengebiet betrifft, sind neben den Gemeinden als Träger der Gemeindefeuerwehren die für Feuerwehr und Katastrophenschutz zuständigen Stellen beim jeweiligen Regierungspräsidium und Land-

ratsamt oder Bürgermeisteramt des Stadtkreises, das Referat 97 (Landesbergdirektion) beim Regierungspräsidium Freiburg sowie die grundsätzlich für den Vollzug des Arbeitsschutzrechtes zuständigen Stellen (Gewerbeaufsicht) bei den Landratsämtern bzw. den Bürgermeisterämtern der Stadtkreise in die (Behörden-) Anhörung z. B. nach § 66 oder § 73 Absatz 2 LVwVfG einzubeziehen.

Mit einer/m Genehmigung/Planfeststellungsbeschluss werden die Rechte und Pflichten des Vorhabenträgers und aller Betroffenen bestimmt. Durch kontinuierliche Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange werden genehmigungsrechtliche Probleme frühzeitig erkannt und Lösungsmöglichkeiten erarbeitet. Sind dennoch Detailprobleme (z. B. in Bezug auf ein wirksames Brandschutz- und Rettungskonzept) in der Phase der Ausführung (Vertragsleistungsverzeichnis) zu lösen, kann durch Nebenbestimmungen eine weitere Abstimmung zwischen Vorhabenträger und Fachbehörde(n) vorgesehen sein.

Auf der Grundlage der in der Genehmigung/Planfeststellung festgelegten Vorgaben für den Arbeitsschutz, die rettungsdienstlichen Maßnahmen und den Feuerwehreinsatz ist in der Phase der Ausschreibung und Vergabe das Vertragsleistungsverzeichnis zu erstellen. Für den Bieter bedeutet dies: Neben den sich aus dem Feuerwehr- und Rettungsdiensteinsatz ergebenden Anforderungen (vgl. §§ 2, 3 und 19 Feuerwehrgesetz - FwG, § 1 Rettungsdienstgesetz - RDG) muss u. a. die Spezifikation der erforderlichen Rettungs-/Evakuierungseinrichtung für Beschäftigte und ggf. Dritte enthalten sein (vgl. § 10 Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG). Dies bedeutet im Hinblick auf die Größe des Bauvorhabens, dass unter Berücksichtigung der Gefährdungsbeurteilungen (vgl. Nr. 2.2.2) die notwendige Zahl an Brandschutz Helfern, Ersthelfern und Evakuierungshelfern innerhalb einer sogenannten **Rettungseinheit** vom Arbeitgeber/von der Arbeitsgemeinschaft aufzustellen, auszurüsten und zu unterhalten ist. Im Hinblick auf den Baufortschritt und die damit verbundene Änderung von Arbeitsplätzen ist die Rettungseinheit unter Berücksichtigung der sich ändernden Gefährdung für die Beschäftigten und ggf. Dritte anzupassen.

Mit der Bauausführung darf erst begonnen werden, wenn im konkreten Einzelfall die Anforderungen des Arbeitsschutzes und die in der Zulassungsentscheidung an das Brandschutz- und Rettungskonzept festgelegten Anforderungen gewährleistet sind; in diesem Zusammenhang wird auf Nr. 2.1 Absatz 4 hingewiesen.

Die arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen ergeben sich beispielsweise aus dem Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG), der Baustellenverordnung (BaustellV), der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV), der Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) sowie der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV). So ist nach der Baustellenverordnung der

Bauherr, der als Veranlasser grundsätzlich die Verantwortung für das Bauvorhaben trägt, bei der Planung der Ausführung des Bauvorhabens verpflichtet, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten auf der Baustelle zu gewährleisten und nach Maßgabe des Anhangs II zur BaustellV einen Sicherheits- und Gesundheitsplan zu erstellen. Des Weiteren hat er über die gesamte Bauphase einen oder mehrere geeignete **Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinatoren** (SiGeKo) zu bestellen (vgl. § 3 BaustellV). Damit die Koordinatoren ihre Aufgaben über die gesamte Bauphase ausreichend wahrnehmen können, sind sie an der Planung und Vorbereitung der jeweils unterschiedlichen Arbeiten zu beteiligen.

2.2 Arbeitsschutzrecht

2.2.1 Grundlagen

Das Arbeitsschutzrecht regelt die Anforderungen an die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von Beschäftigten bei der Arbeit sowie Dritter und gilt auch für Hohlraum-/Tunnelbauprojekte. Nach § 10 ArbSchG müssen die Erste Hilfe, die Brandbekämpfung und die Rettung bzw. Selbstrettung von Personen (in § 10 ArbSchG als Evakuierung bezeichnet) gewährleistet sein.

Zunächst trägt der **Bauherr** (Auftraggeber) als Veranlasser des Bauvorhabens die Verantwortung für das Bauvorhaben und muss seinerseits sicherstellen, dass die für den Arbeitsschutz erforderlichen Maßnahmen bereits bei der Planung, Genehmigung und Ausschreibung berücksichtigt und deren Umsetzung im Bauvertrag festgeschrieben werden. Zu diesem Zweck müssen der Bauherr im Rahmen der Planung des Vorhabens und die mit der Anhörung und Genehmigung/Planfeststellung befassten Behörden frühzeitig mit den jeweils zuständigen Arbeitsschutzbehörden und dem Feuerwehrreferat des Regierungspräsidiums unter Einbeziehung des Landratsamts (Kreisbrandmeister) und der Gemeinde oder des Bürgermeisteramts des Stadtkreises die Rahmenbedingungen und Erfordernisse für ein wirksames Brandschutz- und Rettungskonzept klären; in diesem Zusammenhang wird auf Nr. 2.1 hingewiesen. Für die Überwachung und den Vollzug des Arbeitsschutzrechtes ist bei Hohlraum-/Tunnelbaumaßnahmen in geschlossener Bauweise während der Rohbauphase (Vortriebsphase der Hohlräume/Tunnel) das Regierungspräsidium Freiburg, Referat 97 - Landesbergdirektion, bei Hohlraum-/Tunnelbaumaßnahmen in offener Bauweise und während des (betriebstechnischen) Ausbaus grundsätzlich die Arbeitsschutzbehörde/ Gewerbeaufsicht bei den Landratsämtern bzw. den Bürgermeisterämtern der Stadtkreise zuständig. Diese können während der Planungs- und Genehmigungsphase eines Vorhabens Maßgaben einbringen.

Die Forderung oder gar Anordnung konkreter Maßnahmen kann jedoch erst erfolgen, wenn der Bauauftrag erteilt und damit der „Arbeitgeber“ als Normadressat des Arbeitsschutzgesetzes feststeht. Dieser hat dann entsprechend der Art der Arbeitsstätte und der Tätigkeiten sowie der Zahl der Beschäftigten die Maßnahmen zu treffen, die zur Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung/Rettung der Beschäftigten erforderlich sind. Dabei ist auch die mögliche Anwesenheit anderer Personen zu berücksichtigen. Der Arbeitgeber hat die Beschäftigten zu benennen, die innerbetrieblich arbeitsschutzrechtlich die Aufgaben der Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung übernehmen. Die Zahl, Ausbildung und Ausrüstung der für die o. g. Maßnahmen benannten Beschäftigten müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten und zu den bestehenden Gefahren stehen (vgl. hierzu Nr. 2.1 Absatz 5 „**Rettungseinheit**“).

Ferner muss sichergestellt sein, dass bei Notfällen die erforderlichen Verbindungen zu außerbetrieblichen Stellen, insbesondere den Integrierten Leitstellen, eingerichtet sind, über die die Feuerwehr und der Rettungsdienst alarmiert werden.

2.2.2 Gefährdungsbeurteilung

Durch die Beurteilung der Arbeitsbedingungen und der mit der Arbeit verbundenen Gefährdung für die Beschäftigten durch den Arbeitgeber können die zur Beseitigung oder Abwehr von Gefahren notwendigen Maßnahmen genau festgelegt werden. Dies reicht in der Regel von technischen bzw. organisatorischen Maßnahmen bis zum Einsatz persönlicher Schutzausrüstungen.

Bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen hat der Arbeitgeber zunächst festzustellen, ob die Beschäftigten Gefährdungen bei ihrer Arbeit ausgesetzt sind bzw. sein können (vgl. hierzu: § 5 ArbSchG, § 3 ArbStättV).

Insbesondere bei Maßnahmen gegen Brände ist bei Hohlraum-/Tunnelbauprojekten davon auszugehen, dass weitergehende Maßnahmen, als nach dem Arbeitsstättenrecht grundsätzlich vorgesehen, notwendig werden. Dies bedeutet, dass neben den üblichen Maßnahmen nach der technischen Regel für Arbeitsstätten–ASR A2.2 in der Regel weitere technische und organisatorische Maßnahmen nach Nr. 7 ASR A2.2 erforderlich werden.

Stellt die Arbeitsschutzbehörde im Zuge der Baumaßnahme fest, dass das Sicherheits- und Schutzziel des Arbeitsschutzgesetzes nicht erfüllt wird, weil beispielsweise die in der Genehmigung oder im Planfeststellungsbeschluss festgelegten Maßnahmen zur Brandbekämpfung oder Rettung/Evakuierung nicht umgesetzt worden sind oder nicht ausreichen, können arbeitsschutzrechtlich Anordnungen erforder-

lich sein. Dabei kommen jedoch nur solche Anordnungen in Betracht, die geeignet und angemessen sind, um die Erreichung des Schutzziels sicherzustellen; in gravierenden Fällen kann dies auch die vorübergehende (Teil-) Stilllegung der Baustelle bedeuten.

2.3 Feuerwehrgesetz

Die Pflichtaufgaben einer Gemeindefeuerwehr sind in § 2 Absatz 1 Feuerwehrgesetz (FwG) festgelegt. Danach sind Einsätze in Hohlraumbauten/Tunnelbauprojekten während der Bauphase nicht ausgenommen.

Die Gemeindefeuerwehren müssen diejenige Hilfe erbringen, die sie personell und mit der zur Verfügung stehenden Ausstattung leisten können.

Nach § 37 FwG bleibt die Zuständigkeit anderer Behörden hinsichtlich des Brandschutzes sowie der Hilfeleistung bei Unglücksfällen und öffentlichen Notständen unberührt. Sie besteht unabhängig neben der Zuständigkeit der Feuerwehren nach dem Feuerwehrgesetz.

Eine solche Zuständigkeitsregelung enthält beispielsweise § 1 Nr. 1 und 2 ArbSchG-ZuVO (in Verbindung mit § 10 ImSchZuVO und § 10 ArbSchG). Danach sind für die Überwachung und den Vollzug der sich aus dem Arbeitsschutzgesetz ergebenden Pflichten hinsichtlich Brandschutz, Erste Hilfe und Evakuierung (Rettung und Selbstrettung) bei Hohlraum-/Tunnelbauwerken in geschlossener Bauweise die Landesbergdirektion, im Übrigen grundsätzlich die Arbeitsschutzbehörden/ Gewerbeaufsicht bei den Landratsämtern bzw. den Bürgermeisterämtern der Stadtkreise zuständig. Die Zuständigkeit für den technischen Arbeitsschutz geht bei Eisenbahntunneln auf das Eisenbahnbundesamt (EBA) über, sobald Schienenverkehr stattfindet.

Soweit im Einzelfall ergänzend zu den bauseitig getroffenen Brandbekämpfungs- und Rettungsmaßnahmen die Hilfeleistung der Gemeindefeuerwehren erforderlich wird, sind die Einsatzmöglichkeiten der Feuerwehr durch ihre personelle und die zur Verfügung stehende technische Ausstattung begrenzt. Hinzu kommen Begrenzungen durch die maximale Belastbarkeit der Einsatzkräfte und die durch den jeweiligen Bauzustand gegebenen örtlichen Verhältnisse. Auch bei der Verwendung von Langzeit-Atemschutzgeräten (60-Min-Pressluftatmer) ist von bis zu höchstens **200 m Angriffsweglänge** auszugehen, die die Einsatzkräfte mit persönlicher Schutzausrüstung einschließlich umluftunabhängigem Atemschutzgerät in einem verrauchten Hohlraumbau/Tunnel unter Verwendung einer Wärmebildkamera überwinden können (5 Minuten Hinweg, 15 Minuten Aufgabenerledigung zur Schadenbekämpfung, 10

Minuten Rückweg; die weiteren 30 Minuten dienen der Erhöhung der Zeitreserve für den Rückweg und damit der Risikominimierung). Die maximale Angriffsweglänge ist von einem sicheren und rauchfreien Bereich aus gemessen. Dies können Portale und je nach den Verhältnissen im Einzelfall auch parallele gesicherte Hohlraum-/Tunnelröhren oder Rettungsstollen sein; die physische und psychische Leistungsfähigkeit der Einsatzkräfte ist hierbei immer zu beachten.

Die Einsatzzeit von 30 Minuten unter Atemschutz stellt auch eine physische Grenze der Einsatzkräfte dar. Eine Verwendung von Atemschutzgeräten mit einer längeren Einsatzzeit wie beispielsweise Langzeit-Pressluftatmern für rund 60 Minuten, die nicht zur üblichen Ausstattung der Gemeindefeuerwehren gehören, darf nicht zu einer Verlängerung der Einsatzzeit und damit des Angriffsweges führen, sondern dient wie oben dargestellt insbesondere der Risikominimierung. Dies ist vor allem aufgrund der sich bauablaufbedingt ständig verändernden Einsatzstelle, der besonderen Risiken einer Hohlraum-/Tunnelbaustelle, der Weitläufigkeit der zurückzulegenden Wege im Hohlraum/Tunnel und den langen Wegen bis zu einem nächsten Ausgang in einen sicheren Bereich gerechtfertigt.

3 Abgrenzung zwischen Arbeitsschutzaufgaben und Feuerwehraufgaben

Für die Abgrenzung der vom Arbeitgeber zu ergreifenden Maßnahmen zur Brandbekämpfung und Rettung bzw. Selbstrettung zu den Aufgaben der Gemeindefeuerwehr gilt Folgendes:

- Bei der Brandbekämpfung und der Rettung ergeben sich in der Regel Überschneidungen zwischen den arbeitsschutzrechtlichen Aufgaben der den Bau ausführenden Arbeitgeber und den feuerwehrrechtlichen Aufgaben der Gemeindefeuerwehren, soweit diese zur technischen Hilfe oder Brandbekämpfung ergänzend herangezogen werden müssen. Außer Betracht bleibt dabei die Erste Hilfe; sie ist als solche keine Aufgabe der Gemeindefeuerwehren oder des Rettungsdienstes; sie ist von ihnen nur in Verbindung mit einer nach § 2 FwG beziehungsweise § 1 Absatz 2 des Rettungsdienstgesetzes (RDG) zu erfüllenden Aufgabe zu leisten.
- Der im Rahmen eines Hohlraum-/Tunnelbauwerks ein Gewerk ausführende Unternehmer (Arbeitgeber) hat die Maßnahmen zu treffen, die zur Ersten Hilfe, zur Brandbekämpfung und zur Rettung (im ArbSchG als Evakuierung bezeichnet) notwendig sind (vgl. § 10 ArbSchG). Ist dafür das Bereithalten einer Brand- und Evakuierungseinheit (Rettungseinheit) notwendig, koordiniert der vom Arbeitge-

ber eingesetzte Leiter der Einheit den Einsatz bis zum Eintreffen der örtlich zuständigen Gemeindefeuerwehr. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeindefeuerwehr wegen der Zeiten für die Alarmierung und die Anfahrt erst verzögert tätig werden kann. In diesem Zusammenhang wird auf Nr. 2.2.2 Gefährdungsbeurteilung verwiesen.

Mit Eintreffen der Gemeindefeuerwehr geht die Einsatzleitung auf deren Einheitsführer über (§ 27 Absatz 1 FwG).

- Die Gemeindefeuerwehr wird im Rahmen ihrer Aufgaben nach § 2 FwG - unter Berücksichtigung ihrer personellen und ausstattungsmäßigen Möglichkeiten - tätig, wenn sich im Zuge der bauseitig veranlassten Brandbekämpfungs- und Evakuierungsmaßnahmen zeigt, dass die Unterstützung durch die Gemeindefeuerwehr erforderlich ist. Die Einsatzmöglichkeiten der Gemeindefeuerwehren sind im Rahmen der Genehmigung/Planfeststellung dargelegt worden und in dem Sicherheitskonzept für die Hohlraum-/ Tunnelbaustelle berücksichtigt.
- Falls Lösungen in Form einer sogenannten Rettungseinheit aus Beschäftigten der Bauausführenden angestrebt bzw. notwendig werden, sind Aufbau, Organisation und Leitung dieser Einheit nach den aufgabenbezogenen Anforderungen aufzubauen.

4 Ausstattung der Gemeindefeuerwehr

- Die Gemeinden sind wegen der zeitlichen Befristung von Baustellen nicht verpflichtet, geplante Hohlraum-/Tunnelbaustellen bei der Ermittlung des örtlichen Gefahrenpotenzials als Grundlage für die personelle und materielle Ausstattung der Feuerwehr zu berücksichtigen. Dies ist erst für die Wahrnehmung der Aufgaben bei in Betrieb befindlichen Hohlräumen/Tunneln notwendig.
- Dennoch gilt - wie oben dargestellt - schon für die Hohlraum-/Tunnelbauphase das Feuerwehrgesetz mit allen sich daraus ergebenden Pflichten und Rechten der Gemeinden und der Aufsichtsbehörden (z. B. §§ 3 und 19 FwG), wenn - ungeachtet der arbeitsschutzrechtlichen Aufgaben - der den Bau ausführende Arbeitgeber die Gemeindefeuerwehr zur technischen Hilfe oder Brandbekämpfung heranziehen muss. Anforderungen, die sich hieraus ergeben, müssen im Genehmigungs-/Planfeststellungsverfahren eingebracht werden.