



Oktober 2012

**„Staff working document on land transport security, SWD(2012) 143 final“ der Europäischen Kommission vom 31. Mai 2012**

**- VDV-Stellungnahme –**

Im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) sind etwa 600 öffentliche und private Unternehmen und Verbund- und Aufgabenträgerorganisationen des öffentlichen Personennahverkehrs und des Schienengüterverkehrs organisiert. Die von den VDV-Mitgliedern erbrachten Nahverkehrsleistungen entsprechen mit fast 10 Milliarden Fahrten jährlich mehr als 90 % des Gesamtmarktes in Deutschland. Die im VDV zusammengeschlossenen rund 160 Güterbahnen beförderten im Jahr 2011 über 600 Millionen Tonnen Güter und ersetzen damit rund 77.000 voll beladene LKW auf deutschen Straßen. In den VDV-Mitgliedsunternehmen arbeiten rund 300.000 Beschäftigte.

In der seit 2007 bestehenden VDV AG Security erarbeiten VDV-Mitgliedsunternehmen Empfehlungen für die Branche<sup>1</sup>, tauschen sich untereinander zu aktuellen Sicherheitsthemen aus und unterhalten über diese Plattform einen engen Kontakt zu Sicherheitsbehörden, Ministerien und anderen Organisationen.

Hintergrund:

Das „Staff working document on land transport security“ ist ein Arbeitspapier der Generaldirektion MOVE/Verkehr der Europäischen Kommission (KOM) zur Security im Landverkehr ohne Rechtscharakter.

Es informiert über bereits erfolgte Aktivitäten der KOM zur Security im Verkehrsbereich und verweist auf das Weißbuch der KOM zur EU-Verkehrspolitik aus dem Jahre 2011 an. Im Weißbuch hat die KOM das Thema „Landverkehrssicherheit“ als einen von 30 Schwerpunktbereichen identifiziert und die Einrichtung eines Sachverständigenbeirats als eine künftige Maßnahme angekündigt. Dieser Beirat soll nun in Kürze eingerichtet werden und das vorliegende Arbeitspapier ist dazu als inhaltliche Vorlage zu verstehen. Das Arbeitspapier ersetzt eine ursprünglich von der KOM für Anfang 2012 geplante Mitteilung zur Landverkehrssicherheit.

Das Arbeitspapier ist verkehrsträgerübergreifend formuliert und umfasst sowohl den Personen- als auch Güterverkehr. Von hoher Bedeutung für den VDV und seine Mitgliedsunternehmen sind die Themen ÖPNV-/Bahnsicherheit, Lieferkettensicherheit etc.

In der nachfolgenden Stellungnahme wird der Begriff „Sicherheit“ wie im KOM-Arbeitspapier immer aus Security-Sicht, nicht in Verbindung mit Safety (Betriebssicherheit) verwendet.

<sup>1</sup> z.B. VDV-Mitteilung 7018: Sicherheitsleitfaden für ÖPNV-Unternehmen

## **1. Generelle Anmerkungen zum Inhalt des Arbeitspapiers und möglicher weiterer EU-Initiativen zur Sicherheit im Landverkehr**

- Der VDV unterstützt das Anliegen der KOM, die Sicherheit im Landverkehr zu erhöhen.
- Ähnlich wie der Entwurf für eine KOM-Mitteilung zum gleichen Thema Anfang 2012 Jahres liegt der Schwerpunkt des Papiers einseitig auf der Bedrohung des Verkehrs durch terroristische Aktivitäten. Andere wichtige und für die Akzeptanz des ÖPNV entscheidende sicherheitsrelevante Themen wie beispielsweise subjektives Sicherheitsempfinden, Aggressionen gegenüber Fahrgästen oder Personal im ÖPNV finden in dem Papier keine Erwähnung.
- In relevanten Branchenempfehlungen (UITP, VDV etc.) wird ein integrativer Ansatz zur Sicherheit im ÖPNV als Kombination von Maßnahmen in den Bereichen Mensch, Technik und Prozesse auf Basis einer lokalen/regionalen Risiko- und Lageeinschätzung verfolgt. Im Arbeitspapier der KOM ist ein solcher integrativer Ansatz nicht zu erkennen, sondern es werden pauschal einzelne EU-weit verpflichtende Maßnahmen vorgeschlagen.
- Die Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche von Staat und Unternehmen zum Thema Sicherheit im Landverkehr müssen gewahrt werden. Gefahrenabwehr ist eine staatliche Aufgabe, die in den Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsbehörden fällt.
- Einerseits wird in dem Papier erwähnt, dass die EU-Mitgliedsstaaten unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips die Politik zur Sicherheit im Verkehr auf nationaler und lokaler Ebene entwickeln sollten.
- Dennoch suggeriert das Papier für die Rechtfertigung von Aktivitäten auf EU-Ebene zur Sicherheit im Landverkehr, dass es dort ein „Problem“ und „Schwächen“ gebe, da nicht wie im Luft- und Seeverkehr einheitliche Sicherheitsstandards bestehen würden. Dadurch würden in einigen Bereichen „Schwierigkeiten“ und „zusätzliche Kosten“ entstehen. Mit dieser undifferenzierten Begründung schlägt die KOM eine Reihe von verpflichtenden oder gesetzlichen EU-weiten Maßnahmen vor. Dass diese ebenfalls unter Umständen hohe Kosten für die Wirtschaft verursachen und es zu einer Verteuerung der Verkehre kommen könnte, wird nicht erwähnt und muss unbedingt vermieden werden.
- Auf den bereits bestehenden hohen Sicherheitsstandard, der durch gesetzliche (z.B. VO 1371/2007, EU-Zollrecht) und viele freiwillige Maßnahmen bereits heute besteht, wird nicht hingewiesen. Bevor neue Maßnahmen vorgeschlagen werden, müssen erst die Umsetzungserfolge der bereits bestehenden Maßnahmen bewertet werden. In Deutschland bestehen beispielsweise in vielen Städten und auf nationaler Ebene Sicherheitspartnerschaften zwischen Verkehrsunternehmen, Sicherheitsbehörden und weiteren Partnern.
- Mögliche zusätzliche EU-weite Maßnahmen müssen deshalb das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigen und einen klaren Mehrwert für die Sicherheit des gesamten Verkehrssystems schaffen. Verpflichtende gesetzliche EU-weite Regelungen zur Sicherheit im ÖPNV werden vom VDV generell kritisch gesehen, da diese nur unzureichend die unterschiedliche Situation im ÖPNV inklusive mögliche Risiken in verschiedenen Städten und Verkehrsnetzen berücksichtigen können.
- Die Ausweitung und Anwendung von Sicherheitsmaßnahmen aus dem See- oder Luftverkehr auf den ÖPNV und Bahnverkehr lehnt der VDV ab. Die Systeme sind sehr unterschiedlich (z.B. Anzahl der Passagiere/Fahrgäste, wenig grenzüberschreitende ÖPNV-/Bahnverkehre) und deshalb schwierig zu vergleichen. Die hohe Attraktivität eines offenen ÖPNV-Systems für Kunden ist unbedingt zu erhalten und darf durch verpflichtende Sicherheitsmaßnahmen nicht eingeschränkt werden. Ansonsten besteht das Risiko der ungewünschten Verlagerung auf konkurrierende Transportmittel des Individualverkehrs.
- Eine enge Kooperationen und Austausch von Best Practice auf europäischer, nationaler und lokaler/regionaler Ebene ist eine wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Sicherheit im Eisenbahnverkehr und öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dies erfolgt bereits heute in einer Vielzahl von Initiativen auf allen Ebenen. Lokale/regionale und nationale Sicherheitspartnerschaften, sowie Gremien beim VDV, der UITP, UIC etc. fördern dies.

- Der VDV unterstützt ebenfalls die Einrichtung eines Beirats/„Advisory group“ für Landverkehrssicherheit für Vertreter der Mitgliedsstaaten auf EU-Ebene. Dies sollte und kann aber – wie von der KOM vorgeschlagen - nur in Verbindung mit der Einrichtung einer parallelen „stakeholder group“ für Unternehmens- und Branchenvertreter erfolgen. Diese können den notwendigen und erforderlichen fachlichen Input zu den Arbeiten der Advisory Group liefern. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere Bahn- und ÖPNV-Themen im KOM-Arbeitspapier aufgelistet werden, ist VDV gerne bereit, an dieser Stakeholder Gruppe mitzuarbeiten und die Erfahrungen aus der bereits seit 2006 bestehenden VDV AG Security einfließen zu lassen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der VDV in den vergangenen Jahren an den meisten Sitzungen der von der KOM bereits in 2008 eingerichteten „Expert Group for urban transport security“ teilgenommen hat. Ebenso ist sicherzustellen, dass die UITP als Internationaler Verband für den öffentlichen Nahverkehr und die CER als europäischer Eisenbahnverband direkt an der Stakeholder Gruppe beteiligt werden.

## **2. Weitere spezifische Anmerkungen zu einzelnen im Arbeitspapier genannten Bereichen**

### Sicherheit an Verkehrsknotenpunkten und Sicherheit im ÖPNV

- Aus Sicht der EU-Kommission sind große Verkehrsknotenpunkte besonders attraktiv für terroristische Aktivitäten. Ein integrierter Sicherheitsansatz zwischen den verschiedenen Verkehrsarten an solchen Örtlichkeiten (ÖPNV, Bahn, Flugverkehr etc.) könne die Sicherheit erhöhen und bestehende „Schwächen“ („lower level of security at metro and railway stations“) beseitigen.
- Der VDV ist der Auffassung, dass bestehende Standards und Regelungen aus dem See- und Luftverkehr nicht auf den ÖPNV und Bahnverkehr übertragen werden können. Luft- und Seeverkehr dürfen NICHT als „Musterbeispiele“ für alle anderen Verkehrsträger herangezogen werden, da die Ausgangssituationen sehr unterschiedlich und daher und nicht vergleichbar sind.
- Andere Ansammlungen größerer Menschenmengen wie Weihnachtsmärkte, Feste, Sportveranstaltungen, Einkaufszentren bieten die gleiche Ausgangslage wie Verkehrsknotenpunkte. Nur mit einer deutlichen Einschränkung der persönlichen Bewegungsfreiheit des Einzelnen und enormem finanziellen Aufwand wäre es möglich, an allen öffentlich zugänglichen Plätzen und Einrichtungen potentielle Sicherheitsrisiken weitgehend auszuschließen.

### Sicherheit im Bahnverkehr

- Im KOM-Arbeitspapier wird eine EU-Gesetzgebung für die Berücksichtigung von Securityaspekten beim Bau von Schienenfahrzeugen und Infrastruktur (Eisenbahn und U-Bahn) vorgeschlagen. Es wird darauf hingewiesen, dass im Safetybereich bereits harmonisierte EU-Regelungen bestehen würden und ein ähnlicher Ansatz für Security fehle.
- Bereits heute werden beim Bau von Infrastruktur und Fahrzeugen im Bahnverkehr und ÖPNV Securityaspekte mit berücksichtigt. Dies erfolgt teilweise – nicht immer - auch bei Umbauten oder Nachrüstungen. Beispiele sind: Videobeobachtung, Beleuchtung von Haltestellen, Vermeidung „dunkler Ecken“ etc. Der Nutzen einer zusätzlichen EU-weiten Gesetzgebung stellt der VDV in Frage, auch weil dies im Fall von Mindeststandards z.B. bzgl. technischer Ausstattung von Infrastruktur/Fahrzeugen zu nicht unerheblichen Kostensteigerungen führen kann.

### Verpflichtende Schulung und Bewusstseinsmaßnahmen von Mitarbeitern

- Im KOM-Arbeitspapier werden verpflichtende Schulungen von Security-Mitarbeitern und Bewusstseinsmaßnahmen zu Sicherheit für sämtliche Mitarbeiter im Landverkehr vorgeschlagen.
- Der VDV stimmt der KOM zu, dass die Qualifikation der Mitarbeiter eine hohe Bedeutung hat, auch im Bereich der Sicherheit. Deshalb hat der VDV dieses Thema im letzten Jahr im

Rahmen einer VDV-Mitteilung<sup>2</sup> behandelt und ist gegenwärtig dabei, das Thema in Kooperation mit anderen Partnern fortzuführen.

- Auch das Ziel, dass in jedem Unternehmen Sicherheit in die Geschäftsprozesse und – abläufe integriert sein muss, wird vom VDV unterstützt. Viele VDV-Mitgliedsunternehmen haben Sicherheitsverantwortliche in ihren Häusern installiert, tauschen sich in Netzwerken mit Sicherheitsbehörden und Partnern aus und machen Schulungen des Sicherheitspersonals.
- Aus Sicht des VDV sind die Forderungen der KOM nach EU-weiten Verpflichtungen und Definition von Anforderungen zur Schulung/Bewusstseinsbildung allerdings differenziert zu betrachten. Eine pauschale, EU-weite Verpflichtung aller Verkehrsunternehmen (vom kleinen regional operierenden Busunternehmen oder Logistikunternehmen bis zum international tätigen Mobilitätskonzern) zur Schulung und Durchführung von bewusstseinsbildender Maßnahmen für alle in den Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter ist weder praxisgerecht, noch am Bedarf orientiert und kann zudem hohe Kosten verursachen, die nicht im gleichen Maß durch einen möglichen Fahrgastzuwachs gedeckt werden können.
- Auch hier gilt es, unter Berücksichtigung der lokal/regional spezifischen Situation und spezifischen Sicherheitsrisiken und –lagen den Einsatz von Mitarbeitern für Sicherheitsmaßnahmen inklusive Schulungen und/oder bewusstseinsbildende Maßnahmen für einzelne Mitarbeitergruppen entsprechend festzulegen.

#### Notfallplanung und Sicherheitsübungen

- Im KOM-Arbeitspapier wird die Reaktion bei größeren sicherheitsrelevanten Ereignissen, z.B. nach terroristischen Anschlägen, als sehr wichtig erachtet, um Menschenleben zu retten. In diesem Zusammenhang schlägt die KOM eine EU-weite Gesetzgebung zur Einführung von Notfallplänen, die Durchführung regelmäßiger Übungen und verpflichtende Schulung aller Mitarbeiter im ÖPNV vor, u.a. wie im Fall von CBR-Anschlägen (mit chemisch/biologisch/radioaktiven Waffen) reagiert werden kann. Die KOM sieht hier auch eine Verpflichtung der Verkehrsunternehmen.
- Der VDV stimmt mit der KOM überein, dass Verkehrsunternehmen nach einem sicherheitsrelevanten Vorfall angemessen reagieren müssen. Aus diesem Grund ist z.B. im Eisenbahnverkehr und städtischen Schienennahverkehr bereits ein Notfallmanagement vorhanden. Auch finden regelmäßige Übungen im Bahnverkehr und in größeren städtischen ÖPNV-Systemen sowie regelmäßige Besprechungen und Abstimmungen in Kooperation mit Sicherheitsbehörden und anderen Partnern statt. Dabei müssen die jeweiligen Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten gewahrt werden. Grundsätzlich gilt: Gefahrenabwehr ist eine staatliche, keine unternehmerische Aufgabe.
- Eine EU-weite gesetzliche Regelung mit generellen Verpflichtungen z.B. zur obligatorischen Aufstellung eines „Notfallplans“ (wie wird dieser dann kontrolliert, überwacht und mit welchem Aufwand?) für alle (große, mittlere und kleine?) Verkehrsunternehmen oder die Einweisung aller Mitarbeiter zu CBR-Themen erachtet der VDV als wenig zielführend und ist abzulehnen. Generell sollte auch hier wieder eine risiko- und lageorientierte Vorgehensweise gewählt werden. Auch denkbar ist die Erarbeitung von Empfehlungen der ÖPNV-/Bahnbranche und der Sicherheitsbehörden zum Inhalt von Notfallplänen.
- Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zuständigkeit für Notfallplanung nicht ausschließlich und vorrangig bei Verkehrsunternehmen, sondern nur im engen Zusammenwirken mit lokalen/regionalen/nationalen Partnern (Sicherheitsbehörden, Gebietskörperschaften, Notfalldiensten etc.) liegen kann.

#### Technologie und Ausrüstung

- Der VDV unterstützt Standardisierung im Bereich der Sicherheitstechnologien wie im Arbeitspapier beschrieben. Dies betrifft insbesondere die Standardisierung im Bereich von Technologie von Videobeobachtung (Schnittstellen, Interoperabilität etc.).

---

<sup>2</sup> VDV-Mitteilung 7021: Aus-, Fort- und Weiterbildung von ÖPNV-Mitarbeitern zum Thema Security

- Das Ziel, die europäische Sicherheitsindustrie zu fördern, darf allerdings nicht zu Lasten der Verkehrs- und Logistikwirtschaft gehen und deren Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen.

#### Sicherheitsforschung

- Der VDV unterstützt die Erforschung neuer technischer und konzeptioneller Lösungen im Bereich Sicherheit im Landverkehr auf nationaler und europäischer Ebene. Diese müssen sich allerdings an der Praxis orientieren, was eine Einbindung der Endnutzer erforderlich macht. Dies ist teilweise nur eingeschränkt möglich, da die Ressourcen seitens der Verkehrsunternehmen für Aufgaben außerhalb des „Tagesgeschäftes“ begrenzt sind.

#### Sicherheit der Lieferkette

- VDV lehnt verpflichtende Maßnahmen ab und ist sehr kritisch gegenüber einem europäischen „end-to-end security standard“ für Verkehrsunternehmen, da diese die Transportleistungen verteuern könnten.
- Die Notwendigkeit von Standards –unabhängig von der Frage, ob freiwillig oder verpflichtend- ist zunächst einmal genauestens unter Berücksichtigung bereits bestehender Regularien (EU-Zollkodex/zugelassener Wirtschaftsbeteiligter AEO, DIN EN ISO 28000) zu prüfen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die „Freiwilligkeit“ schnell zur Pflicht wird, wenn die verladende Wirtschaft bei Ausschreibungen von Verkehrs- und Logistikdienstleistungen diese Standards als gegeben voraussetzt.
- Der VDV unterstützt den Austausch von Best practice-Beispielen, von denen alle Beteiligte lernen können.

#### Cyberkriminalität

- Die KOM ist der Auffassung, dass insbesondere Leitzentralen und –software zur Verkehrssteuerung anfällig für Cyberkriminalität sind. Sie schlägt deshalb vor, verpflichtende EU-Regelungen zur Vorhaltung von Backup-Computersystemen durch Verkehrsunternehmen einzuführen, die im Fall eines Cyberangriffs die schnelle Wiederaufnahme von Kernfunktionen sicherstellen.
- Auch bei diesem Thema gilt wieder eine Vorgehensweise, die sich an Risiken und der Schwere möglicher Folgen orientiert. Ein Ausfall eines rechnergestützten Bus-Betriebsleitsystems in einer mittelgroßen Stadt hat nicht die gleichen Folgen wie der Ausfall eines Verkehrsleitsystems eines großen U-Bahn- oder Eisenbahnsystems.
- Bereits heute haben viele Verkehrsunternehmen Vorkehrungen getroffen, um ihre IT-gestützten Systeme zur Betriebssteuerung oder Fahrgastinformation vor Cyberkriminalität zu schützen. Der VDV erachtet verpflichtende EU-Regelungen nicht für erforderlich.

### **3. Fazit**

Der VDV unterstützt einen weiteren Austausch zu Sicherheitsthemen im Landverkehr auf europäischer Ebene. Vor diesem Hintergrund wird die Einrichtung eines Beirats/„Advisory group“ mit Vertretern von Ministerien der EU-Mitgliedsstaaten und einer wichtigen und erforderlichen parallelen „stakeholder group“ für Unternehmens- und Branchenvertreter begrüßt. Der VDV ist gerne bereit, sich an dieser „stakeholder group“ zu beteiligen. Vor dem Hintergrund der knappen Ressourcen bei allen Beteiligten sollte jedoch Doppelarbeit gegenüber anderen Gremien vermieden werden.

Auch eine stärkere Koordination von Sicherheitsbehörden auf europäischer Ebene wird unterstützt.

Der VDV lehnt zusätzliche Vorgaben und gesetzliche Vorschläge zur Sicherheit im Bahnverkehr und ÖPNV auf europäischer Ebene ab.

Im Rahmen der weiteren Arbeiten gilt es, einen risikobasierten Ansatz auf freiwilliger Basis weiterzuverfolgen. Die Besonderheiten der jeweiligen Verkehrsträger sind hierbei zu berücksichtigen. Die bestehenden Regelungen im Bereich des See- und Luftverkehrs sind in keinster Weise als Vorbild für die Landverkehrsträger geeignet.