

Sicherheitskonzepte im ÖPNV - Handlungsspielräume im Bereich der Kommunikation

Jens Leven

Büro für Forschung, Entwicklung und Evaluation
Nordstr. 5
42105 Wuppertal
info@bueffee.de

Prof. Dr.-Ing. Jürgen Gerlach, Tanja Langescheid

Straßenverkehrsplanung und Straßenverkehrstechnik
Bergische Universität Wuppertal
Pauluskirchstr. 7
42285 Wuppertal
jgerlach@uni-wuppertal.de
langescheid@svpt.de

Abstract: Unvorhergesehene Ereignisse im ÖPNV können den Betriebsablauf erheblich beeinträchtigen und zu großen Schäden führen. Zu nennen sind insbesondere Unfälle, Brände und Explosionen, aber auch Terrorismus, Naturereignisse oder Pandemien, die teils schwere Folgen haben können. Zur Vermeidung oder Reduzierung der Folgen sind umfassende Sicherheitskonzepte erforderlich. Dieser Beitrag behandelt Sicherheitskonzepte von deutschen Verkehrsunternehmen und Kommunen im Zusammenhang mit Großveranstaltungen. Zunächst wird kurz auf den Kontext einer erfolgten Befragung eingegangen. Nach einer Beschreibung des Soll-Zustandes anhand der Skizzierung einiger ausgewählter Empfehlungen werden die Befragungsergebnisse den Zielen gegenübergestellt, um auf der Grundlage gewonnener Erkenntnisse Handlungsfelder abzuleiten.

1 Einleitung

Unvorhergesehene Ereignisse im ÖPNV sind auch in Deutschland keinesfalls selten, wobei selbst schwere Straftaten in Form von Anschlägen mit Spreng- und Brandvorrichtungen gegen den ÖPNV zu verzeichnen sind – offizielle Statistiken sind Verschlusssache. Die Folgen reichen von schweren Personen- und Sachschäden über Störungen des Betriebsablaufes, straf- und zivilrechtlichen Konsequenzen, Vertrauensverlust des Kunden und Einnahmeausfällen bis hin zu Wettbewerbsnachteilen.

Um die Folgen dieser Ereignisse zu vermeiden, ist „ein ganzheitliches Sicherheitskonzept anzustreben“, heißt es in der 2008 überarbeiteten Fassung der VDV Mitteilung 7018 (VDV Sicherheitsleitfaden für ÖPNV-Unternehmen – Safety und Security). Die Sinnhaftigkeit und Ausgestaltung eines Sicherheitskonzeptes hängen entsprechend des Fazits der Mitteilung nicht von der Größe des Unternehmens ab. Während Safety den Schutz von Objekten oder Personen vor fahrlässiger oder zufälliger Schädigung durch betriebliche oder technische Gefahren oder Naturereignisse beschreibt, wird unter Security der Schutz von Objekten oder Personen vor absichtlicher Schädigung durch Regelverletzung, Ordnungswidrigkeiten und Straftaten verstanden. Die Basis für Sicherheitskonzepte sind Risikoanalysen, auf dessen Grundlage Maßnahmen abgeleitet werden. Diese Maßnahmen können in vier Bereiche eingeteilt werden: organisatorische, personelle, bauliche und technische Maßnahmen. [Ve08a] Sichere Kommunikationsmöglichkeiten – z. B. zwischen Unternehmen und Einsatzkräften zählen hier ebenso dazu wie die Information von Fahrgästen. Bei den im Folgenden dargestellten Erhebungsergebnissen eines Forschungsprojektes liegt der Fokus auf organisatorischen Maßnahmen.

2 Bundesweite Befragung im Rahmen des Forschungsprojektes VerSiert¹

Im Jahr 2009 wurde im Rahmen des Forschungsprojektes als ein Projektbaustein eine bundesweite Befragung bei 440 Verkehrsunternehmen und 188 Kommunen mit über 50.000 Einwohnern durchgeführt. Thema dieser Befragung war die Sicherheit im ÖPNV bei Großveranstaltungen. Unter anderem wurde dabei auch der Kommunikationsprozess bei der Planung von Großveranstaltungen thematisiert. Dieser Beitrag geht auf die Themenbereiche „Kommunikation und Kooperation zwischen Verkehrsunternehmen und weiteren Akteuren“ ein und zeigt die Umsetzungsrealität von organisatorischen Maßnahmen bei den Verkehrsunternehmen. Ausführlicher sind die Befragungsergebnisse in der Fachzeitschrift „Der Nahverkehr“, Ausgabe 4/2010 dargestellt [LLG10].

3 Datengrundlage

Als Datengrundlage lagen von 74 Verkehrsunternehmen aus 13 Bundesländern Angaben vor, die hier aus verständlichen Gründen in zusammengefasster Form wiedergegeben werden. Die teilnehmenden Verkehrsunternehmen repräsentieren

- bezüglich der Fahrleistung der Linienbusse rund 25 % der Betriebsleistung der Sparte Bus, die in den Mitgliedsunternehmen des VDV erbracht wird und

¹ Dieses Projekt wird im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ als Teil der High-Tech-Strategie vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert (Förderkennzeichen 13N9703). Weitere Informationen unter www.versiert.info.

- in Bezug auf die Gesamtzahl der Mitarbeiter/innen 30 % der Mitarbeiter/innen, die in den Mitgliedsunternehmen des VDV organisiert sind (Bezugsjahr 2007, [Ve08b]).

Angemerkt werden muss, dass entsprechend der Fokussierung auf Großveranstaltungen in der Stichprobe kleine Verkehrsunternehmen sowie die Mehrheit von kleinen Omnibusunternehmen unterrepräsentiert sind. Die Deutsche Bahn AG wurde nicht befragt.

4 Vorhandene Empfehlungen zum Thema Security und ÖPNV

Neben der VDV-Mitteilung 7018 existieren weitere Empfehlungen, die aufgrund ihrer Einstufung als Verschlussache nicht allen Unternehmen bekannt sein dürften. Dies ist z. B. die „Rahmenkonzeption Umsetzung der Handlungsempfehlungen zur Aufklärung und Beratung von Betreibern des Öffentlichen Personenverkehrs zur Früherkennung geplanter Anschläge“ aus dem Jahr 2005. Im Folgenden sind ausgewählte Beispiele von organisatorischen Maßnahmen aus der VDV-Mitteilung 7018 aufgeführt, die ÖPNV-Unternehmen im Rahmen von Maßnahmenplänen aufgreifen könnten/sollten:

- Erhebung des Lagebildes und Umsetzung der Erkenntnisse in Einsatzvorgaben,
- Einrichtung einer Aufbauorganisation für Security und für Notfälle/Krisen,
- Einrichtung von Leit- und/oder Einsatzstellen,
- Vorhalten von Kommunikationsmöglichkeiten (Funk, Telefon, GPS, etc.) und Notfallausrüstungen,
- Erstellen von Notfallplänen und Evakuierungskonzepten,
- Durchführung von (regelmäßigen) Notfallübungen mit Einsatzkräften, Verkehrsunternehmen, etc.
- Abstimmung und Vernetzung mit Sicherheitsbehörden,
- Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern,
- interne Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung von Fahrgästen [Ve08a].

Ein Ziel der Befragung der Verkehrsunternehmen war es, in Teilbereichen zu ermitteln, ob, wie und in welcher Intensität diese Empfehlungen in deutschen Verkehrsunternehmen bereits umgesetzt werden.

5 Ausgewählte Ergebnisse der Befragungen

5.1 Kommunikation von Verkehrsunternehmen mit den Kommunen, Veranstaltern und Sicherheitsbehörden

Verkehrsunternehmen verfügen über viele in der Praxis bewährte Konzepte. Die fachliche Qualifikation und die entsprechende Kompetenz der Mitarbeiter/innen bewegen sich auf einem hohen Niveau [Ve08a]. Die Entwicklung der Sicherheitslage erfordert eine regelmäßige Auseinandersetzung mit den Themen Safety und Security mit dem Ziel, den Blick auf mögliche Gefährdungspotentiale, Schadensereignisse und Gefahren zu schärfen.

Eine Herausforderung stellen in diesem Zusammenhang Großveranstaltungen dar. Diese sind, wie die Befragung der Kommunen gezeigt hat, ein häufig vorkommendes Ereignis und müssen auch unter Sicherheitsgesichtspunkten besondere Berücksichtigung finden. In 62 der 188 befragten Kommunen wurden im Jahr 2008 262 Großveranstaltungen durchgeführt (ohne Bundesligaspiele). Die Großveranstaltungen wurden von 72 Millionen Gästen besucht.

Großveranstaltungen erfordern lange im Vorfeld einen intensiven organisatorischen und kommunikativen Austausch zwischen verschiedenen Akteuren (Kommune, Veranstalter, Sicherheitsbehörden und Verkehrsunternehmen). Abstimmungspressen, veraltete Pläne, immer kürzere Genehmigungsphasen, politische Einflussnahme, unklare Zuständigkeiten, nicht erreichbare Verantwortliche bei Veranstaltern und externen Sicherheitsdiensten – um nur einige zu nennen – sind Probleme, die dabei vorkommen können.

Im „Normalbetrieb“ wirken sich solche Probleme nicht gravierend aus, bei Notfällen oder Krisen sind jedoch schwerwiegendere Folgen denkbar. Dabei verfügen Kommunen selbst selten über veranstaltungsspezifische Notfall- und Krisenpläne, in denen z. B. konkrete Schadensereignisse durch Szenarien berücksichtigt sind. 73,1 % der Kommunen gaben an, für Ereignisse wie Sturm oder Hagel, Bombendrohung oder Anschlag, Amoklauf, Brände oder technische Störungen im Rahmen der Vorbereitung von Großveranstaltungen keine Pläne vorzuhalten. Dieses ist ein bemerkenswertes Ergebnis.

Ein Teilbereich der oben beschriebenen Empfehlungen zur Verbesserung der Sicherheit im ÖPNV befasst sich mit dem Themenkomplex Kommunikation und Abstimmung. Im Rahmen der Befragung der Verkehrsunternehmen wurde die Zufriedenheit mit der Kommunikation im Rahmen der notwendigen Abstimmungen mit den Akteuren thematisiert. Für die Auswertung wurden die Verkehrsunternehmen in zwei Gruppen eingeteilt (Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) < 250 Mitarbeiter/innen und große Verkehrsunternehmen ab 250 Mitarbeitern/innen). Die folgenden Prozentangaben beziehen sich jeweils auf 40 KMU und 34 große Verkehrsunternehmen.

Es besteht bei den Verkehrsunternehmen ein großer Wunsch, von Beginn an in die Planungen von Großveranstaltungen eingebunden zu werden und dabei regelmäßig und eng mit der Kommune zu kooperieren. Rund 68 % der KMU und 77 % der großen Verkehrsunternehmen kommunizieren intensiv mit den Kommunen. Insbesondere große Verkehrsunternehmen verfügen über feste Strukturen für den Abstimmungsprozess (79,4 %). Standardkommunikationsmittel sind neben Meetings das Telefon, Fax und E-Mail. Webbasierte Arbeitsplattformen oder ein gemeinsames Intranet oder Extranet kommen sehr selten zum Einsatz, wie die Befragung bei den Kommunen gezeigt hat. Für KMU besteht die gute strukturelle Vernetzung mit den Kommunen im Vergleich zu den großen Unternehmen deutlich weniger (z. B. in Form von festen Arbeitsgruppen).

Fast die Hälfte aller KMU und mehr als jedes dritte große Verkehrsunternehmen gibt an, dass die Abstimmungen und die Kommunikation mit der Kommune und weiteren Akteuren bei der Vorbereitung von Großveranstaltungen intensiviert werden müssten. Diese Aussagen weisen auch unter Berücksichtigung der meist fehlenden kommunalen Pläne für reagierende Maßnahmen auf unvorhergesehene Ereignisse auf ein deutliches strukturelles Optimierungspotential hin, das neben Verbesserungen im Betriebsablauf vor allem die Abstimmung und Koordination für den Bereich Security betrifft.

5.2 Umsetzungsrealität von Security-Maßnahmen

Für den Bereich der organisatorischen Strukturen hat die Befragung die im Folgenden beschriebenen Ergebnisse gezeigt. Die befragten ÖPNV-Unternehmen sind im Regelfall an Leitstellen angeschlossen. Über 90 % der großen und 75 % der kleinen und mittleren Unternehmen gaben an, über eine ständig besetzte Leitstelle zu verfügen. Im Regelfall verfügen die Unternehmen heute über sichere Kommunikationsmöglichkeiten (Funk). KMU und große Verkehrsunternehmen unterscheiden sich dabei wenig.

Eine betriebliche Struktur (Aufbauorganisation) für den Bereich Security ist in den Unternehmen kaum verfügbar. Rund ein Drittel der großen Verkehrsunternehmen gaben an, über eine entsprechende betriebliche Struktur zu verfügen. In KMU ist diese Struktur praktisch nicht verfügbar.

Die dargestellten Rahmenbedingungen zur Aufbauorganisation erschweren möglicherweise die Vorbereitung und Einleitung konkreter Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit. Demgegenüber zeigen die Befragungsergebnisse jedoch auch, dass die Verkehrsunternehmen in engem Kontakt zu den Sicherheitsbehörden stehen, sich regelmäßig abstimmen und Informationen austauschen. Rund 60 % der großen und jedes Dritte KMU gaben an, sich regelmäßig mit den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) auszutauschen oder abzustimmen.

Notfall- und Evakuierungspläne tragen dazu bei, bei ungeplanten Ereignissen schnell und angemessen reagieren zu können. Sowohl die KMU als auch die großen Verkehrsunternehmen verfügen laut Befragung zwar mehrheitlich, aber längst nicht flächendeckend über Notfallpläne. Bei 30 % der großen Verkehrsunternehmen und 40 % der KMU sind keine Notfallpläne verfügbar.

Eine gute theoretische Vorbereitung auf ungeplante Ereignisse mit Notfall- und Evakuierungsplänen ist eine wesentliche Hilfe, um bei Ereignissen „planvoll“ zu reagieren. Rund 60 % der großen Verkehrsunternehmen gaben an, regelmäßig Notfallübungen durchzuführen. In den KMU ist dies mit einem Drittel der Unternehmen deutlich seltener der Fall.

Mit 47,1 % gaben weniger als die Hälfte der großen Verkehrsunternehmen an, im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit das Thema Security zu behandeln, um Kunden zu informieren oder ein gewünschtes Verhalten von Fahrgästen zu fördern. Bei KMU findet eine solche Öffentlichkeitsarbeit praktisch nicht statt.

6 Fazit

Die vorhandenen Leitfäden und Hilfestellungen z. B. des VDV, bilden für die Verkehrsunternehmen eine gute Grundlage zur Verbesserung der Sicherheit im ÖPNV.

Die Strukturen der Kommunikation zwischen Verkehrsunternehmen und Kommunen „funktionieren“ im Alltag. Dies ist jedoch bei kleineren und mittleren (KMU) Unternehmen weniger häufig der Fall als bei den großen Verkehrsunternehmen.

Für den Bereich der organisatorischen aber auch personellen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit (Security) existieren in Deutschland einzelne Verkehrsunternehmen als „Leuchttürme“ und „Vorbilder“, wie z. B. die Hamburger Hochbahn [Ha10]. Diese Verkehrsunternehmen haben bereits gute Ansätze, Maßnahmen und Projekte im Bereich Security. In der Fläche – dies hat die Befragung gezeigt – werden derartige Konzepte allerdings bislang wenig umgesetzt. Ebenso wurden Defizite bei der Verbreitung von besonderen betrieblichen Aufbaustrukturen für Security in den Unternehmen ermittelt. Darüber hinaus findet eine gezielte Kommunikation mit Kunden über das Thema Security im Rahmen eines Kundendialoges oder einer angemessenen Öffentlichkeitsarbeit bislang kaum statt.

Insgesamt hat die Befragung vor allem in kleineren und mittleren Verkehrsunternehmen (KMU), aber auch verdichtend bei den größeren Unternehmen gezeigt, dass eine regelmäßige Diskussion über die Thematik Security angeregt werden sollte. Dies gilt im Besonderen, wenn diese Unternehmen wie die „Großen“ ihre Verkehrsleistung in Oberzentren und Ballungsgebieten erbringen.

Literaturverzeichnis

- [Ve08a] Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.): VDV-Sicherheitsleitfaden für ÖPNV-Unternehmen – Safety und Security (Fortschreibung der VDV-Mitteilung 7018). VDV-Mitteilung Nr. 7018. Mai 2008.
- [Ve08b] Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.): VDV Statistik 2007. Köln, 2008.
- [LLG10] Leven, J., Langescheid, T., Gerlach, J.: Sicherheitskonzepte im ÖPNV – Handlungsräume zur Gefahrenminderung bei Großveranstaltungen, in: Der Nahverkehr 4/2010, S. 14-19
- [Ha10] Hamburger Hochbahn, Sicher unterwegs: www.hochbahn.de (01.07.2010)