

Abstract

For the evaluation of environmental damages one can observe a tendency towards appraisal procedures on basis of willingness-to-pay methods. The article begins with an introduction into the theoretical background of willingness-to-pay-analysis. Then two approaches of willingness-to-pay-analysis to assess the social cost of road traffic noise are presented and applied. Within the first approach noise-induced changes in property values were evaluated and projected on the Federal Republic of Germany. These noise induced changes were determined mainly by foreign studies with help of multiple regression analysis. Focus of the article was the using of survey methods to determine the willingness-to-pay for a quiet habitation. This contingent valuation method showed an annual maximal willingness-to-pay of 10,7 to 12,8 billion D-Mark for less road traffic noise in the Federal Republic of Germany. These results made it possible to compare and discuss the different approaches. Finally different areas of application are presented.

Transport gefährlicher Güter in den 90er Jahren

VON GERHARD HOLE UND BERND TÖRKELE, BONN

Inhalt

1. Einleitung
2. Struktur und Entwicklung des Gefahrgutmarktes
3. Verkehrspolitische Ziele und Leitsätze
4. Der operative Teil der Gefahrgut-Verkehrspolitik
 - 4.1 Verkehrswege und Arbeitsteilung Straße/Schiene/Wasserstraße
 - 4.2 Maßnahmen zur Erhöhung der Fahrzeugsicherheit
 - 4.3 Stärkung der Verantwortung des Menschen
5. Herstellung der deutschen Einheit und Gefahrguttransport
6. Die Rolle der europäischen Verkehrspolitik
7. Internationale Harmonisierung der Vorschriften
8. Ausblick

1. Einleitung

Eine überaus starke Belastung großer Teile des Straßennetzes in der Bundesrepublik Deutschland ist ein Faktum. Trotz aller Anstrengungen mit dem Ziel einer Verbesserung der Infrastruktur für das Verkehrssystem Straße werden Kapazitätsengpässe bis auf weiteres bestehen bleiben: Die derzeit vorliegenden Zukunftseinschätzungen bis zum Jahr 2010¹⁾ lassen erwarten, daß unter status-quo-Bedingungen die private Motorisierung und die Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen im Straßengüterverkehr überdurchschnittlich zunehmen. Ursache hierfür sind die starken ökonomischen Impulse, die vom EG-Binnenmarkt, von der Herstellung der Einheit Deutschlands und von der Öffnung der Staaten Europas ausgehen. Ähnlich dem Muster der Vergangenheitstrends vollzieht sich das Verkehrswachstum nicht verkehrsträgerneutral, sondern in besonderem Maße beim Straßenverkehr. Der

Anschrift der Verfasser:

Ministerialrat Dr. Gerhard Hole
 Leiter des Referats A 13
 „Beförderung gefährlicher Güter“
 Regierungsdirektor Dipl.-Volksw. Bernd Törkel
 Referent im Referat A 13
 Bundesministerium für Verkehr
 Robert-Schuman-Platz 1
 5300 Bonn 2

Die Verfasser geben hier ihre persönlichen Auffassungen wieder.

1) *Kessel und Partner, Prof. Dr. Rothengatter*, Szenario zur Verkehrsentwicklung mit der DDR und mit Osteuropa, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Freiburg/Karlsruhe 1990.

Begründungszusammenhang ergibt sich aus der verstärkten internationalen Arbeitsteilung und dem wirtschaftlichen Strukturwandel, die das Umfeld für die Transportwirtschaft nachhaltig verändert haben.²⁾

2. Struktur und Entwicklung des Gefahrgutmarktes

Von den vorgenannten Entwicklungstendenzen bleibt auch der Markt für Gefahrgüter nicht ausgenommen. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes wurden 1988 auf Schiene, Straße (Fernverkehr) und Wasserweg rd. 135 Mill. t gefährliche Güter transportiert (vgl. Tab. 1). Das sind rd. 14 % des Transportaufkommens der genannten drei Binnenverkehrsträger.

Tabelle 1: *Gefahrguttransporte 1983 bis 1988*

1. Transportaufkommen in Mill. t

	1983	1988
Schiene	39,7	38,3
LKW-Fernverkehr	33,8	45,5
Binnenschiff	52,7	50,9
Zusammen	126,2	134,7

2. Wachstumsdynamik - Veränderung 1988/1983 in % -

	Gefahrgut-transport	Gesamttransport
Schiene	- 3,5	+ 0,2
LKW-Fernverkehr	+ 34,6	+ 25,3
Binnenschiff	- 3,4	+ 4,2
Zusammen	+ 6,7	+ 11,3

²⁾ Vgl. Aberle, G., Europäische Verkehrspolitik - Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Kraftverkehr, in: Schriftenreihe der Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung, Heft 14, S. 6 ff.

3. Marktanteile in %

	1983	1988
Schiene	31,5	28,4
LKW-Fernverkehr	26,8	33,8
Binnenschiff	41,7	37,8
Zusammen	100,0	100,0

4. Marktrelevanz der Gefahrguttransporte - Anteil am Gesamttransport in % -

	1983	1988
Schiene	12,8	12,3
LKW-Fernverkehr	9,4	10,1
Binnenschiff	23,5	21,8
Zusammen	14,1	13,6

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die meisten Gefahrgüter im Landverkehr wurden von Binnenschiffen (51 Mill. t) befördert, gefolgt vom Straßengüterfernverkehr (46 Mill. t) und der Eisenbahn (38 Mill. t).

Den überwiegenden Teil der Gefahrguttransporte - nämlich mehr als zwei Drittel - bildeten auch 1988 die „entzündbaren flüssigen Stoffe“. Hierunter fallen z.B. Mineralölprodukte sowie brennbare Lösungsmittel und Farben.

Seit 1983 erhöhten sich die Gefahrguttransporte um insgesamt knapp 7%. Allerdings verlief die Entwicklung bei den einzelnen Verkehrsträgern unterschiedlich. Im Eisenbahnverkehr und in der Binnenschifffahrt nahmen die Transporte gefährlicher Güter um jeweils rd. 3,5% ab. Ein kräftiger Anstieg war dagegen mit + 35% im Straßengüterfernverkehr festzustellen.

Zu den genannten Beförderungsmengen kommen noch die Bereiche

- Straßengüterfernverkehr mit etwa 200 Mill. t
 - Seeverkehr mit etwa 51 Mill. t
- hinzu.³⁾

³⁾ Vgl. Verkehr in Zahlen 1990, S. 238.

Aktuellere Ergebnisse und vergleichbares Zahlenmaterial für die fünf neuen Bundesländer liegen noch nicht vor.

3. Verkehrspolitische Ziele und Leitsätze

Ausgangslage und Perspektiven stellen die Verkehrspolitik vor große Herausforderungen. Sie muß einerseits den Austausch von Gütern und Produktionsfaktoren ohne Hemmnisse sicherstellen, damit wirtschaftliche Entwicklung und Lebensqualität der Menschen nicht beeinträchtigt werden. Dies ist bei der heute schon bekannten Engpaßlage und angesichts der neuen Anforderungen mit der Öffnung der Grenzen in den osteuropäischen Staaten ein schwieriges Unterfangen. Andererseits hat die Verkehrspolitik in Kenntnis der Umweltbelastungen⁴⁾ einen zunehmenden Beitrag zur Erreichung ökologischer Ziele zu leisten.

Der Bundesminister für Verkehr hat zum Ende der 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages die verkehrspolitischen Vorstellungen für die 90er Jahre formuliert und unter das Motto „Mobilität sichern - Umweltschutz stärken“⁵⁾ gestellt. Unter anderem werden folgende Ziele genannt:

- Verkehr muß Wirtschaftswachstum und Mobilität für die Menschen ermöglichen.
- Der EG-Binnenmarkt im Verkehr muß wirtschafts- und vor allem auch umweltverträglich vollendet werden.
- Die vom Verkehr verursachten Belastungen für Mensch und Umwelt müssen – auch bei steigender Mobilität – abgebaut werden.

Eine umweltgerechte Gestaltung des Verkehrs und die Erhöhung der Verkehrssicherheit sind und bleiben somit Schwerpunkte der Verkehrspolitik der Bundesregierung.

Überträgt man diese Zielvorstellungen auf den Transport gefährlicher Güter, so erfordern die vom Transport gefährlicher Güter ausgehenden potentiellen Gefahren besondere Schutzmaßnahmen für Mensch und Umwelt. Die gefährlichen Güter werden entsprechend ihren physikalischen Eigenschaften (z. B. entzündbar), ihrem Aggregatzustand (flüssig, gasförmig, fest) und den von ihnen ausgehenden Gefahren (z. B. explosiv, giftig) in Gefahrklassen eingeteilt (vgl. Übers. 1). In § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter vom 6. August 1975⁶⁾ hat der Gesetzgeber Begriff und Schutzziele im einzelnen festgelegt: „Gefährliche Güter ... sind Stoffe und Gegenstände, von denen aufgrund ihrer Natur, ihrer Eigenschaften oder ihres Zustandes im Zusammenhang mit der Beförderung Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere für die Allgemeinheit, für wichtige Gemeingüter, für Leben und Gesundheit von Menschen sowie für Tiere und andere Sachen ausgehen können.“

4) Das., a.a.O., S. 270–273.

5) Pressemitteilung des Bundesministers für Verkehr vom 18. September 1990.

6) BGBl. 1990 I S. 2121, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 1990 (BGBl. 1990 I S. 1221).

Übersicht 1: Gefahrklassen

Klasse 1	= Explosive Stoffe und Gegenstände mit Explosivstoff
Klasse 2	= Verdichtete, verflüssigte oder unter Druck gelöste Gase
Klasse 3	= Entzündbare flüssige Stoffe
Klasse 4.1	= Entzündbare feste Stoffe
Klasse 4.2	= Selbstentzündliche Stoffe
Klasse 4.3	= Stoffe, die in Berührung mit Wasser entzündliche Gase entwickeln
Klasse 5.1	= Entzündend (oxydierend) wirkende Stoffe
Klasse 5.2	= Organische Peroxide
Klasse 6.1	= Giftige Stoffe
Klasse 6.2	= Ekelerregende oder ansteckungsgefährliche Stoffe
Klasse 7	= Radioaktive Stoffe
Klasse 8	= Ätzende Stoffe
Klasse 9	= Verschiedene gefährliche Stoffe und Gegenstände

Die besonderen Risiken des Gefahrguttransports liegen darin, daß zusätzlich zu den auf den Verkehrswegen Straße, Schiene und Wasserweg bestehenden „normalen“ Unfallrisiken die Gefahr von Stofffreisetzungen besteht. Das Zusammenwirken beider Faktoren kann Umweltschäden zur Folge haben und die Unfallfolgen in bezug auf Personen- und Sachschäden erhöhen.

Gestaltungsmaßstäbe für die Gefahrgutverkehrspolitik sind zwei Grundsätze, die auch klassische Handlungsprinzipien der Umweltpolitik darstellen:⁷⁾

- Umweltvorsorge,
- Prinzip der Kooperation.

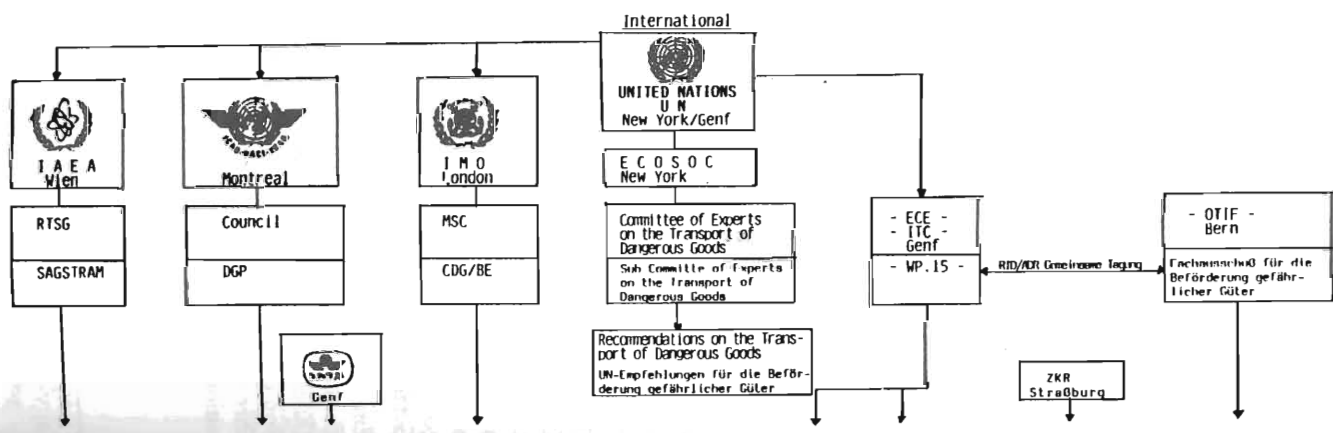
Die Gesetzgebung für den Gefahrguttransport ist vom *Vorsorgegrundsatz* geprägt. Auf der Grundlage vor allem der §§ 2 und 3 des Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter sind Vorschriften zu erlassen, die unter Beachtung des Standes von Wissenschaft und Technik ein hohes Sicherheitsniveau gewährleisten und Unfälle nach Möglichkeit verhindern bzw. Unfallfolgen (z. B. Freisetzung von gefährlichem Gut) minimieren. Allerdings muß gesehen werden, daß es einen absoluten Schutz vor Unfällen im allgemeinen und vor Gefahrgutunfällen im besonderen nicht geben kann.

Eine vergleichbare Aufgabenstellung besteht für die mit der Rechtsetzung befaßten internationalen Gremien. Ausgehend von den UN-Empfehlungen über den Transport gefährlicher Güter sind in verschiedenen internationalen Gremien, so z. B. in der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) Regelwerke mit unterschiedlicher rechtlicher Qualität (z. B. als Empfehlungen oder als Übereinkommen) entstanden, die in das nationale Recht transformiert worden sind.⁸⁾

7) Vgl. Hartkopf, G., Bohme, E., Umweltpolitik, Opladen 1983, S. 86 ff.

8) Vgl. Hole, G., Aufgaben des Gefahrgutrechts, in: Schriftenreihe der DVWG, Reihe B, B 118 „Beförderung gefährlicher Güter“, Bergisch Gladbach 1989, S. 7 ff.

Übersicht 2: Organisationen und Vorschriften im Gefahrgutbereich



IAEO-Empfehlungen Empfehlungen für die sichere Beförderung radioaktiver Stoffe	ICAO-II Technische Anweisungen für die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr	IATA-IV Vorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter	SOLAS IMDG-Code Internationaler Code für die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen Chemikalien- und Gastankschiffs-Code Internationaler Code für Anforderungen an Tankschiffe zum Transport verflüssigter Gase und Chemikalien als Massengut	ADR Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße	ADN Entwurf eines Europäischen Übereinkommens über die Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen	ADNR Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein und über die Ausdehnung dieser Verordnung auf die übrigen Bundeswasserstraßen	RID Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter
	Bekanntmachung in den Nachrichten für Luftfahrer		Gefahrgutverordnung See GGVSee Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen	Gefahrgutverordnung Straße GGVS Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße		Gefahrgutverordnung Binnenschifffahrt	Gefahrgutverordnung Eisenbahn GGVE Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen
	Luftverkehr		Seeschiffsverkehr	National Straßenverkehr		Binnenschiffsverkehr	Eisenbahnverkehr

Internationale Organisationen (mit Ausschüssen u. dergl.)

UN	UNITED NATIONS ORGANIZATION Vereinte Nationen	IMO	INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION Internationale Seeschifffahrtsorganisation	IAEA	INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION Internationaler der Luftfahrtgesellschaften
ECOSOC	ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL Wirtschafts- und Sozialrat der UN	MSC	MARITIME SAFETY COMMITTEE Schiffwachereibeausschuß	RID-Committee of Experts	Fachausschuß für die Beförderung gefährlicher Güter
ECE	ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Wirtschaftskommission für Europa	CDG	COMMISSION CENTRALE POUR LA NAVIGATION DU RHIN Zentral-Kommission für die Rheinschifffahrt	Working-Party on the Transport of Dangerous Goods - WP.15 -	Sachverständigengruppe "Beförderung gefährlicher Güter" der ECE
IICA	INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION Internationale Zivilluftfahrt Organisation	OTIF	ORGANISATION INTERNATIONALE PAR CHEMINS DE FER Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr	Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods	Sachverständigenausschuß "Transport gefährlicher Güter"
DGP	Dangerous Goods Panel			Sub-Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods	Unterausschuß der Sachverständigen für den transport gefährlicher Güter
IAEO	INTERNATIONALE ATOM ENERGY ORGANIZATION Internationale Atom Energie Organisation	SOLAS	INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE SAFETY OF LIFE AT SEA, 1974 Internationales Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See		
SAGSTRAM	STANDING ADVISORY GROUP FOR THE SAFE TRANSPORT OF RADIOACTIVE MATERIAL Ständige Beratergruppe für den sicheren Transport radioaktiver Stoffe				

Quelle: Bundesministerium für Verkehr

Das *Kooperationsprinzip* - hier das Zusammenwirken von Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft - findet seinen Niederschlag in § 4 des Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter. Er regelt die technisch-wissenschaftliche Beratung und schafft zugleich die rechtliche Grundlage für den Gefahrgut-Verkehrs-Beirat; ihm gehören an 29 Vertreter von Sicherheitsbehörden und -organisationen, der Bundesländer, von Verkehrsträgern und Verkehrsverbänden, von Institutionen und Verbänden aus den Bereichen Industrie, Handel, Versicherungswirtschaft, Brandschutz sowie Vertreter der Gewerkschaften. Der Gefahrgut-Verkehrs-Beirat greift seinerseits bei seinen Empfehlungen oftmals auf Beratungsergebnisse der Ausschüsse „Tank/Technik“ (ATT) und „Stoffe/Verpackungen“ (ASV) und von besonderen Arbeitsgruppen zurück.

4. Der operative Teil der Gefahrgut-Verkehrspolitik

Im operativen Teil der Verkehrspolitik haben die Maßnahmen den vielschichtigen Wirkungszusammenhang

- Verkehrswege,
- Verkehrsmittel und ihr technischer Standard,
- Verhalten der am Gefahrguttransport Beteiligten zu berücksichtigten.

4.1 Verkehrswege und Arbeitsteilung Straße/Schiene/Wasserstraße

Im Jahre 1970 wurde in der Bundesrepublik Deutschland für besonders gefährliche Güter auf der Straße eine Erlaubnispflicht eingeführt.⁹⁾ Die Erlaubnis war unter bestimmten Voraussetzungen zu versagen, wenn eine Verlagerung auf den Schienen- und Wasserweg möglich war. Durch Auflage konnte u. a. der Beförderungsweg festgesetzt werden. Die Vorschriften über die Verlagerung und über die Fahrwegbestimmung wurden durch die 1. und 2. Straßen-Gefahrgutänderungsverordnung vom 21. Dezember 1987 und vom 12. Dezember 1989 erweitert und fortgeschrieben.¹⁰⁾

Die Vorschriften über die Verlagerung der besonders gefährlichen Güter auf den Schienen- und Wasserweg und über die Fahrwegbestimmung finden sich in den §§ 7 und 7a der Gefahrgutverordnung Straße (GGVS),¹¹⁾ Anlage B Anhang B.8 zur GGVS enthält den Katalog der hochgefährlichen Güter.

In diesem Zusammenhang ist auch eine freiwillige Verlagerungsinitiative zu erwähnen: Im Jahr 1990 haben der Verband der Chemischen Industrie, der Verband Chemiehandel und der Mineralölwirtschaftsverband mit der Deutschen Bundesbahn Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen mit dem Ziel, auf freiwilliger Grundlage möglichst viele Gefahrguttransporte auf die Schiene zu verlagern, soweit dies sicherheitstechnisch vorteilhaft und wirtschaftlich vertretbar ist.

9) Verordnung über den Schutz vor Schäden durch die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße vom 23. Juli 1970 (BGBl. 1970 I S. 1133).

10) BGBl. 1987 I S. 2858 und BGBl. 1989 I S. 2179.

11) Vom 22. Juli 1985 (BGBl. 1985 I S. 1550) i.d.F. der Bekanntmachung vom 13. November 1990 (BGBl. 1985 I S. 2453).

Ein Sicherheitsvergleich zwischen den drei Binnenverkehrsträgern Schiene, Straße, Wasserweg zeigt, daß die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Unfalles bei der Eisenbahn im Zusammenhang mit dem Transport wassergefährdender Stoffe relativ gering ist (vgl. Tab. 2).

Im Durchschnitt der Jahre 1983 bis 1989 waren in 75 % aller Unfälle beim Transport wassergefährdender Stoffe Straßenfahrzeuge verwickelt, gefolgt von Unfällen mit Binnenschiffen (19 %) und Eisenbahnwagen (6 %).

Hinsichtlich des ausgelaufenen Volumens ergab sich eine andere Rangfolge der Transportmittel. Bei den Unfällen der Binnenschiffe wurde fast die Hälfte des insgesamt ausgelaufenen Volumens verzeichnet; Straßen- und Schienenunfälle waren zu 43 % bzw. 11 % beteiligt.

Das durchschnittlich ausgetretene Volumen je Unfall war bei den Binnenschiffsunfällen mit 5 m³ am größten, gefolgt von Eisenbahnwagen (4,4 m³). Im Straßenverkehr lag dieser Wert deutlich unter 2 m³.

In der vergleichenden Unfallforschung ist es allerdings unerlässlich, absolute Unfallzahlen auf die tatsächlich von den Fahrzeugen zurückgelegten Wegstrecken als Basisgröße zu beziehen. Die erforderlichen Statistiken hierzu fehlen jedoch.

Tabelle 2: *Unfälle beim Transport wassergefährdender Stoffe 1983 bis 1989*
(Jahresdurchschnittswerte)

	Anzahl	Ausgelaufenes Volumen	
		insgesamt	je Unfall
		m ³	
Schiene	24	105	4,4
Straße	325	396	1,2
Binnenschiff	82	414	5,0

Quelle: Statistisches Bundesamt

Zu den Sicherheitsmaßnahmen gehört - soweit die Transporte besonders gefährlicher Güter nicht zu verlagern sind, sondern auf der Straße durchgeführt werden müssen - die bereits oben erwähnte Fahrwegfestlegung nach § 7 Abs. 3 GGVS. Grundsätzlich sind die besonders gefährlichen Güter auf Autobahnen zu befördern; die Bestimmung des Fahrwegs außerhalb der Autobahnen erfolgt durch die zuständigen Straßenverkehrsbehörden.

Als wichtiges Hilfsmittel erweist sich bei der Routenwahl der 1989 vom Bundesminister für Verkehr herausgegebene bundesweite Straßenatlas mit Gefahrgutverbots- und Gefällstrecken. Der Atlas ermöglicht es dem Transportgewerbe, sich vor Antritt der Fahrt über Besonderheiten des Fahrweges zu informieren, die geeignete Route auszuwählen und riskante Strecken zu vermeiden.

Der Atlas wurde unter Mitwirkung der Länder und Kommunen für das Gebiet der elf alten Bundesländer erstellt. In dem Werk sind alle klassifizierte Straßen (Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen), die auf einer Länge von wenigstens 300 m steiler als 6 % sind, hervorgehoben. Ebenfalls aufgeführt sind Straßen, die durch Zeichen Nr. 261 und 269 der Straßenverkehrs-Ordnung für kennzeichnungspflichtige Kraftfahrzeuge mit gefährlichen Gütern oder für Fahrzeuge mit wassergefährdender Ladung gesperrt sind.¹²⁾

In einigen Staaten des Auslands wurden in der Vergangenheit an einzelnen Straßenabschnitten mit starkem Gefälle Auslaufstrecken und Bremsbetten als Notfallspuren angelegt, in denen bremsunfähige Fahrzeuge zum Stillstand gebracht werden sollen. Dies geschieht bei Auslaufstrecken in einer vom Straßenzug abzweigenden starken Steigungsstrecke, bei Bremsbetten in einem neben der Fahrbahn angelegten Kiesbett, auf das die Notfallspur ausläuft. In der Bundesrepublik Deutschland wurde eine entsprechende Versuchsstrecke in der Nähe von Herborn eingerichtet.

4.2 Maßnahmen zur Erhöhung der Fahrzeugsicherheit

Die Auswertung von Tankfahrzeugunfällen ergab, daß bestimmte Bereiche der Tanks eine besonders hohe Festigkeit aufweisen müssen, da sie in besonderem Maße beansprucht werden.¹³⁾ Dies gilt vor allem für die Seiten des Tanks beim etwaigen Umkippen von Tankfahrzeugen. Das Umkippen, auch mit der Folge des Gefahrgutaustritts, spielt im Unfallgeschehen eine vergleichsweise große Rolle.¹⁴⁾ Deshalb wurde 1987 durch Verordnung vorgeschrieben, daß zum Schutz gegen typische Unfallbeanspruchungen bestimmte Tanks künftig nur noch mit einem zusätzlichen Schutz gebaut werden dürfen.¹⁵⁾ Alte Fahrzeuge mußten bis zum 31. Dezember 1990 nachgerüstet werden.¹⁶⁾

Durch die 3. Straßen-Gefahrgutänderungsverordnung erfolgte die Einführung weiterer international abgestimmter Maßnahmen zur technischen Verbesserung der Fahrzeuge. Im einzelnen:

- Automatischer Blockierverhinderer (ABV); diese Einrichtungen verhindern während starker Bremsvorgänge, daß Räder blockieren und das Fahrzeug unlenkbar wird.
- Automatische Bremsnachstellung; dies ist eine Einrichtung, die den Verschleiß von Bremsbelägen und Bremsstrommeln oder -scheiben durch automatische Nachstellung ausgleicht, um jederzeit die volle Bremsleistung des Fahrzeugs sicherzustellen.
- Dauerbremse (Retarder); Dauerbremsanlagen sind Einrichtungen, die die Geschwindigkeit auf einer längeren Gefällstrecke ohne Verwendung der Betriebs-, Hilfs- oder Feststellbremse stabilisieren.

12) Vgl. Der Bundesminister für Verkehr, Straßenbaubericht 1989, S. 16.

13) Vgl. Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), Unfälle beim Transport gefährlicher Güter auf der Straße 1982 bis 1984, Bergisch Gladbach 1986.

14) BASt, a.a.O., S. 26.

15) Verordnung über Sofortmaßnahmen zur Einführung eines zusätzlichen Schutzes für wanddickenreduzierte Tanks vom 21. April 1987 (BGBl. I S. 1289).

16) Verordnung über Sofortmaßnahmen zur Umrüstung wanddickenreduzierter Tanks vom 24. August 1987 (BGBl. 1987 I S. 2094) und 1. Straßen-Gefahrgutänderungsverordnung vom 21. Dezember 1987 (BGBl. 1987 I S. 2858). Vgl. jetzt die Rn. 211 127 i.d.F. der 3. Straßen-Gefahrgutänderungsverordnung vom 18. Juni 1990 (BGBl. 1990 I S. 1326).

4.3 Stärkung der Verantwortung des Menschen

Eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Verantwortung des Menschen in der Gefahrgutkette richtet sich an den Fahrer von Gefahrgutfahrzeugen. Unfallanalysen im Gefahrgutbereich haben auch hier einen Zusammenhang zwischen Verkehrsverhalten und Verkehrssicherheit aufgezeigt. 59 % aller Gefahrgutunfälle sind Alleinunfälle und auf Fahrfehler des Fahrzeugführers zurückzuführen, wie eine mehrjährige Auswertung polizeilicher Unfallanzeigen belegt.¹⁷⁾ Eine Umfrage bei Fahrzeugführern ergab, daß auch die Fahrer selbst der Ansicht sind, daß die meisten Störfälle auf „Bedienungsfehler“ (also ihr eigenes Verhalten) zurückzuführen sind.¹⁸⁾ Hingewiesen wird dabei auf die starken Belastungen, denen die Fahrer ausgesetzt sind (hohe Streßbelastung durch lange Wartezeiten in Staus, Lärmbelastung, körperliche Beanspruchung, zeitkritische Tourendispositionen, Kontrollen durch die Polizei).

Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse von Straßenkontrollen nicht überraschend, die zeigen, daß in beträchtlichem Ausmaß z. B. gegen die Sozialvorschriften verstoßen wird.¹⁹⁾ Hierbei fallen Lenkzeitüberschreitungen und Verstöße gegen die Kontrollmittelbestimmungen (Fahrtenschreiber) besonders ins Gewicht. Aufgrund der empirischen Erkenntnisse wurden in der Bundesrepublik Deutschland die Kontrollen, aber auch die Beratung in den Unternehmen intensiviert sowie das Ahndungsrecht (Ordnungswidrigkeiten) verschärft.²⁰⁾

Für ein verantwortungsvolles Handeln und Verhalten im Straßenverkehr kommt der Ausbildung ein besonderer Stellenwert zu. Seit etwa 10 Jahren müssen Fahrer von Tankfahrzeugen sowie von Fahrzeugen mit Aufsetztanks, Gefäßbatterien und Tankcontainern über die besonderen Anforderungen für Gefahrguttransporte unterrichtet sein. Die Schulungspflicht gilt nicht nur für den innerstaatlichen Verkehr, sondern aufgrund des Europäischen Übereinkommens über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) auch im grenzüberschreitenden Verkehr.

Die ECE hat inzwischen auf deutschen Antrag auch die Einführung der Schulung für Fahrzeugführer, die gefährliche Güter in Versandstücken oder in loser Schüttung befördern, beschlossen. Im Hinblick auf die große Zahl der betroffenen Fahrzeugführer sind längere Übergangszeiten bis 1995 vorgesehen. Für innerstaatliche Transporte werden Stückgutfahrer allerdings bereits vorher in die Schulungsprogramme für Gefahrguttransporte einbezogen.

In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, daß der Rat der EG im Dezember 1989 eine „Richtlinie über die Schulung der Fahrer von Fahrzeugen zur Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße“²¹⁾ erlassen hat. Die Richtlinie sieht die Schulung im innerstaatlichen

17) BASt, a.a.O., S. 14 f.

18) Vgl. Fietkau, H.-J., Timp, D.W., Einstellungen und Kognitionen gegenüber Umweltrisiken im beruflichen Alltag, WZB-Papers FS II 89-308, Berlin 1989.

19) Vgl. Baum, H. u. a., Arbeits- und Verkehrssicherheit im Straßengüterverkehr (insbesondere im Gefahrguttransport) auf einem deregulierten Verkehrsmarkt, Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz, Forschung Fb 577, Dortmund 1989, S. 176 ff.

20) Vgl. Verordnung über Regelsätze für Geldbußen und über die Anordnung eines Fahrverbots wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr (Bußgeldkatalog-Verordnung - BKatV) vom 4. Juli 1989 (BGBl. 1989 I S. 1305, 1447).

21) Richtlinie des Rates (89/684/EWG) vom 21. Dezember 1989 (ABl. L 389).

und grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr vor. Die Anforderungen an die Schulung entsprechen grundsätzlich denen des ADR.

Eine wesentliche Verbesserung der Sicherheit hat der Erlaß der *Gefahrgutbeauftragten-Verordnung* vom 12. Dezember 1989 zum Ziel.²²⁾ Nach dieser Verordnung sind in allen Unternehmen und Betrieben, die sich am Transport von Gefahrgütern beteiligen, ein oder mehrere Gefahrgutbeauftragte zu bestellen. Für den Erlaß der Verordnung waren neben der erwarteten Verringerung des Transportrisikos auch Umfang und Schwierigkeitsgrad der Rechtsvorschriften maßgeblich.

Der Gefahrgutbeauftragte muß zuverlässig und sachkundig sein. Die Sachkunde wird im Regelfall über eine besondere Schulung erworben. Hauptaufgabe des Gefahrgutbeauftragten ist, die Einhaltung der Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter in den Unternehmen und Betrieben zu überwachen. Die Vorschriften über die Bestellung des Gefahrgutbeauftragten und über dessen Rechte und Pflichten treten am 1. Oktober 1991 in Kraft.

5. Herstellung der deutschen Einheit und Gefahrguttransport

Im Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) wurde mit Wirkung ab 3. Oktober 1990

- das modifizierte Grundgesetz (Artikel 3 ff.),
- das geltende Bundesrecht (Artikel 8) und
- das EG-Recht (Artikel 10)

auf die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen übergeleitet.²³⁾

Bei den Verhandlungen zur Vorbereitung des Einigungsvertrages bestand zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und dem Ministerium für Verkehr der früheren DDR angesichts des starken Güterausstausches, des steigenden Anteils der Gefahrguttransporte, des Auftretens neuer Anbieter auf dem Güterverkehrsmarkt in den fünf neuen Bundesländern und des gemeinsamen Bemühens, einen hohen Sicherheitsstandard zu gewährleisten, Einvernehmen über eine möglichst rasche Rechtsangleichung. Die Beratungsergebnisse schlagen sich im Einigungsvertrag wie folgt nieder:

- Kernpunkt ist zunächst, daß das gesamte Gefahrguttransportrecht der Bundesrepublik Deutschland (Anlage I Kapitel XI Sachgebiet G Abschnitt III Nr. 1 bis 7) mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 auch in den fünf neuen Bundesländern gilt. Wegen des Umfangs und der Komplexität der Rechtsmaterie und mit Rücksicht auf die betrieblich-technischen Gegebenheiten wurde eine angemessene Frist für die Umstellung gewährt: In den fünf neuen Bundesländern können die Transporte noch bis zum 30. Juni 1991 nach den bisherigen Rechtsvorschriften der früheren DDR durchgeführt werden.
- Wichtig für die Praxis ist, daß die §§ 7 und 7 a GGVS mit ihren Vorschriften über die Fahrwegbestimmung und über die Verlagerung besonders gefährlicher Güter in den fünf neuen

22) BGBl. 1989 I S. 2185.

23) Einigungsvertragsgesetz vom 23. September 1990 (BGBl. 1990 II S. 885).

Bundesländern erst zum 1. Juli 1991 in Kraft treten. Eine Verlängerung dieser Frist im Ausnahmeweg ist allerdings vorgesehen. Hiermit wurde dem Gesichtspunkt Rechnung getragen, daß die Einführung dieser Vorschriften einen erheblichen Vorlauf bedarf, und zwar auf Seiten der Behörden wie auch bei den beteiligten Wirtschaftskreisen.

- In den Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR spielte die Übergangsfrist für Fahrzeuge und Tanks eine besondere Rolle. Im innerstaatlichen Verkehr der DDR eingesetzte Fahrzeuge und Tanks entsprachen in großem Umfang nicht den Vorschriften des ADR/GGVS bzw. des RID/GGVE.²⁴⁾ Dies zwang zu einer schwierigen Abwägung zwischen Sicherheitsaspekten und wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Im Ergebnis wurde schließlich folgende Regelung in den Einigungsvertrag aufgenommen:
 - Festverbundene Tanks, Aufsetztanks, Tankcontainer, Eisenbahn-Kesselwagen und Binnentankschiffe dürfen bis zur nächsten nach dem 30. Juni 1991 liegenden wiederkehrenden Prüfung, längstens jedoch bis 30. Juni 1992 weiterverwendet werden.
 - Fahrzeuge dürfen bis zum 30. Juni 1992 weiterverwendet werden, wenn die Bau- und Ausrüstungsvorschriften der früheren DDR eingehalten sind.
- Unberührt bleibt allerdings die allgemeine Sicherheits- und Sorgfaltspflicht nach § 4 GGVS und GGVE; diese allgemeine Pflicht ist unbeschadet der Übergangsvorschriften wirksam.
- Abweichende Vorschriften sind für die Binnenschifffahrt auf Rhein und Mosel eingeführt worden. Der Grund liegt darin, daß der Binnenschiffsverkehr auf Rhein und Mosel durch internationales Recht zwingend geregelt ist. Deshalb wurde im Vertrag die Verwendung der Fahrzeuge auf Rhein und Mosel ausgeschlossen, soweit die Binnenschiffe nicht den Vorschriften des ADNR entsprechen.
- Da viele Verlagerer und Verkehrsunternehmen in den fünf neuen Bundesländern mit den Vorschriften des ADR-Übereinkommens und den RID-Regeln vertraut sind, können alternativ im Verkehr zwischen den elf alten und den fünf neuen Bundesländern auch die RID-/ADR-Regeln bis 30. Juni 1991 bei innerstaatlichen Beförderungen zur Anwendung kommen.²⁵⁾
- Das EG-Maßnahmenpaket enthält die Vorschrift, daß Fahrzeuge, die gefährliche Güter befördern, mit sofortiger Wirkung mit dem Kontrollgerät (EWG-VO 3821/85) ausgerüstet sein müssen.²⁶⁾

Sind die Arbeiten der *Rechtsangleichung* im wesentlichen als abgeschlossen anzusehen, so besteht hinsichtlich der *Anwendung und Umsetzung gefahrgutrechtlicher Bestimmungen* ein großer Beratungsbedarf gegenüber Verwaltungsbehörden und gegenüber den betroffenen Wirtschaftskreisen. Von besonderer praktischer Bedeutung ist auch die Schaffung von Verwaltungsdienststellen in den fünf neuen Bundesländern (z. B. Straßenverkehrsbehörden,

24) Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID-Regeln) - Anlage I zu Anhang B des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr vom 9. Mai 1980 (COTIF-Übereinkommen) (BGBl. 1985 II S. 666); Gefahrgutverordnung Eisenbahn (GGVE) vom 22. Juli 1985 (BGBl. 1985 I S. 1560), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 6. Juni 1990 (BGBl. 1990 I S. 1001).

25) 5. Verordnung zur Änderung von Gefahrgutausnahmeregelungen vom 24. Oktober 1990 (BGBl. 1990 I S. 2389).

26) Verordnung (EWG) Nr. 4059/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 (ABl. L 390).

Gewerbeaufsichtsämter, Materialprüfungsämter), die mit den erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln ausgestattet werden müssen.

6. Die Rolle der europäischen Verkehrspolitik

Wie eingangs erwähnt, spielt die Verkehrspolitik für die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 eine wesentliche Rolle.²⁷⁾ Sie trägt dazu bei, den überdurchschnittlich wachsenden grenzüberschreitenden Warenaustausch in Europa und nach Übersee mit einem effizienten Transportsystem zu fördern und zu erleichtern.

Auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarktes sind bereits wesentliche Fortschritte erzielt worden. Die Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes ab 1993 ist beschlossen. Im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr entfallen die mengenmäßigen Beschränkungen (Gemeinschaftskontingente, bilaterale Kontingente). Der Zugang zum Markt richtet sich nach qualitativen Kriterien wie Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung. Bereits seit Januar 1990 ist die Preisbildung im internationalen Güterkraftverkehr dem Markt überlassen.²⁸⁾ Für die Kabotage, das ist die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, wurde am 21. Dezember 1989 in Brüssel ein behutsamer Einstieg beschlossen.

Im Rahmen der EG sollte eine gemeinsame Verkehrspolitik noch vor Ablauf der Übergangszeit 1970 gemeinschaftsrechtlich geregelt sein. Für den erheblichen Zeitverzug gibt es im wesentlichen folgende Gründe:²⁹⁾

- Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten, die aus deren geographischer (Zentral- oder Rand-)Lage oder unterschiedlichen nationalen Verkehrssystemen resultieren,
- unterschiedlichen Vorstellungen über die Grundausrichtung der Verkehrspolitik (Verkehrswirtschaft als wirtschafts- und wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich oder als Wirtschaftsbereich wie jeder andere auch) und insbesondere über das Verhältnis von Liberalisierung des Marktzugangs und Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen.

Der Vertrag enthält keine detaillierte Vorgabe für die Grundausrichtung und die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Verkehrspolitik.

Die durch die gemeinsame Verkehrspolitik bewirkte Deregulierung der Straßengüterverkehrsmärkte macht jedoch eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen erforderlich. Handlungsbedarf besteht vor allem im technischen, sozialen und fiskalischen Bereich.³⁰⁾

27) Vgl. *Ihde, G.B.*, Die Entwicklung des EG-Verkehrsmarktes, in: Schritte zum Europäischen Binnenmarkt (hrsg. von *Dichtl, E.*), München 1990, S. 145–164.

28) Vgl. *Brandt, E.*, Die europäische Verkehrspolitik vor dem Ministerrat - eine Gesetzgebungsübersicht, in: Transportrecht 1989, S. 245–250.

29) Vgl. *Brandt, E.*, Aktuelle Probleme der Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: *Hummer, W.*, Österreichs Integration in Europa 1948–1989, Wien 1990, S. 117–159 sowie *Erdmenger, J.*, Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG-Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1988, S. 188–197.

30) Vgl. *Brandt, E.*, Aktuelle Probleme, a.a.O., S. 126 ff.

Bei den Bau- und Betriebsvorschriften hat die EG bereits erhebliche Fortschritte erzielen können. Die Normen für das höchstzulässige Gesamtgewicht und die Achslasten der Nutzfahrzeuge sowie ein einheitlicher Mindeststandard für die technische Überwachung wurden inzwischen gemeinschaftsrechtlich festgelegt.

Die Lenk- und Ruhezeiten des Fahrpersonals im internationalen Güterkraftverkehr sind seit 1969 gemeinschaftsrechtlich geregelt. Für die zum Schutze der Gesundheit der Fahrer und zur Wahrung der Verkehrssicherheit notwendigen, in die Zuständigkeit der Behörden der Mitgliedstaaten fallenden Kontrollen wurden ebenfalls einheitliche Standards fixiert. Damit sollen die früher erheblichen Unterschiede im praktischen Vollzug der Sozialvorschriften auf relativ hohem Niveau angeglichen und gleichzeitig eine weitere Wettbewerbsverzerrung beseitigt werden.

Noch ungelöst ist das Problem der Harmonisierung der fiskalischen Belastungen (Kfz- und Mineralölsteuer). Das Gesetz über eine Straßenbenutzungsgebühr für schwere in- und ausländische Lastkraftfahrzeuge wurde aufgrund einer Anordnung des EuGH zunächst bis zum 30. Juni 1991 ausgesetzt.³¹⁾ Eine Regelung durch die Europäische Gemeinschaft selbst steht noch aus; sie ist dringend erforderlich.

Die Zulassung zur Kabotage war über viele Jahre hinweg ein weiteres „heißes Eisen“ in der EG-Verkehrspolitik. Am 21. Dezember 1989 verabschiedete der Rat nach eingehenden Beratungen eine Verordnung,³²⁾ deren wesentliche Eckpunkte sind:

- Einführung eines gemeinschaftlichen Kabotage-Kontingents,
- Aufteilung der Kabotagegenehmigungen auf die Mitgliedstaaten nach einem bestimmten Schlüssel,
- Festlegung des anzuwendenden Rechts für Kabotagefahrten.

Zum letzteren sind mehrere Denkmodelle möglich:

Denkbar ist die Geltung des Rechts des Aufnahmemitgliedstaates oder des Rechts des Entsendemitgliedstaates oder schließlich die Geltung internationalen Rechts.

Artikel 5 Abs. 1 der Kabotage-Verordnung bringt eine Mischregelung:

- Nach Satz 1 gelten für die *Beförderung* von bestimmten Kategorien von Beförderungsgut, insbesondere von gefährlichen Gütern, die Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaates,
- andererseits gelten für die *Kabotagefahrzeuge* dieselben technischen Normen wie für die im internationalen Güterverkehr zugelassenen Fahrzeuge.

Das Verhältnis dieser beiden Normen zueinander ist noch nicht abschließend geklärt. Die Frage hat praktische Bedeutung: Sind z. B. auf den Transport eines ausländischen Verkehrsunternehmers von Berlin nach München auch die fahrzeugbezogenen Vorschriften der GGVS anzuwenden, so müssen die Tanks von Tankfahrzeugen bei bestimmten Beförderun-

31) Vgl. Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastkraftfahrzeugen vom 30. April 1990 (BGBl. 1990 I S. 826), Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastkraftfahrzeugen vom 6. Dezember 1990 (BGBl. 1990 I S. 2597) und Beschluß des EuGH vom 12. Juli 1990 (ABl. C 199).

32) Verordnung (EWG) Nr. 4059/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 390).

gen im Bereich der Klasse 3 die in der Bundesrepublik Deutschland aus Sicherheitsgründen eingeführten Flammendurchschlagssicherungen haben oder explosionsdruckstoßfest sein. Kommt hingegen das ADR zur Anwendung, sind die genannten Bau- und Ausrüstungsvorschriften nicht anzuwenden. Dies beeinflusst die Anschaffungskosten und damit auch die Wettbewerbsbedingungen.³³⁾

7. Internationale Harmonisierung der Vorschriften

Wegen der wachsenden internationalen Verflechtung besteht ein wachsender Bedarf an internationaler Abstimmung. Zentrale Aufgaben sind dabei die Harmonisierung der Vorschriften selbst, aber auch ihre einheitliche Anwendung. Diese Anliegen stellen sich unter Sicherheits-, aber auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten.

Wichtige Schritte in Richtung auf eine Anpassung der Vorschriften an die Empfehlungen der Vereinten Nationen und der Internationalen Atomenergie-Organisation sind bereits erfolgt:

Im Jahre 1985 sind im Zuge der Reform der Klassen 3 (entzündbare flüssige Stoffe), 6.1 (giftige Stoffe) und 8 (ätzende Stoffe) die Verpackungsvorschriften für Stoffe der genannten Klassen für Schiene und Straße neu gestaltet worden. Hierbei wurden Verpackungen standardisiert und den Empfehlungen der Vereinten Nationen angepaßt.

Zum 1. Januar 1990 sind weitere wichtige Änderungen zum RID und zum ADR völkerrechtlich in Kraft getreten. Dabei handelt es sich insbesondere um

- die Neufassungen der Klasse 1 (Explosivstoffe) und 7 (radioaktive Stoffe) unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Vereinten Nationen und der Internationalen Atomenergie-Organisation,
- die Einfügung einer neuen Klasse 9 (verschiedene gefährliche Stoffe und Gegenstände),
- die Einfügung von Vorschriften für metallische und flexible Großpackmittel (IBC) (Anhang VI/A.6).

Aus Gründen der Harmonisierung wurden diese Änderungen für grenzüberschreitende Beförderungen durch die 3. Straßen- und durch die 3. Eisenbahn-Gefahrgutänderungsverordnung auch für den innerstaatlichen Verkehr in Kraft gesetzt.

Damit sind im Landverkehr im wesentlichen vereinheitlicht und weitgehend auch an die UN-Empfehlungen herangeführt die Vorschriften für die

- Explosivstoffe (Klasse 1)
- entzündbaren flüssigen Stoffe (Klasse 3)
- giftigen Stoffe (Klasse 6.1)
- radioaktiven Stoffe (Klasse 7)
- ätzenden Stoffe (Klasse 8)
- verschiedenen gefährlichen Stoffe (Klasse 9)

³³⁾ Sandbäcker, H., Gefahrguttransport im Spannungsfeld zwischen Sicherheit, Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit, in: Schriftenreihe der DVWG, Reihe B, B 132 „Transportentwicklung bei Gefahrgütern“, Bergisch Gladbach 1990, S. 18.

- und für die Verpackungen sowie für bestimmte Großpackmittel sowohl
- für den Schienen- und Straßenverkehr als auch
- für innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderungen.

Die Bundesrepublik Deutschland verfolgt dieses Ziel auch für die Revision der übrigen Gefahrklassen im Landverkehr, ein Ziel, das für den See- und Luftverkehr schon erreicht ist.

8. Ausblick

Eine wesentliche Aufgabe der nationalen und internationalen Rechtsetzungsgremien besteht auch künftig darin, die gefahrgutrechtlichen Bestimmungen unter Berücksichtigung des jeweiligen Standes von Wissenschaft und Technik fortzuentwickeln. Wegen der zunehmenden Bedeutung der internationalen Transporte und der Schnittstellenproblematik „gebrochener“ Verkehre (Wechsel des Verkehrsträgers) sind im Rechtssetzungsverfahren aber auch grundsätzlich folgende Ziele zusätzlich zu beachten:

- die Anpassung der Rechtsvorschriften an die UN-Empfehlungen, und damit auch
- die verkehrsträgerübergreifende Harmonisierung der Rechtsvorschriften.

Schwerpunkte der Erörterungen sind die Neufassungen der

- Klasse 4.1: Entzündbare feste Stoffe
- Klasse 4.2: Selbstentzündliche Stoffe
- Klasse 4.3: Stoffe, die in Berührung mit Wasser entzündliche Gase entwickeln
- Klasse 5.1: Entzündend (oxydierend) wirkende Stoffe
- Klasse 5.2: Organische Peroxide.

Die noch offenen Fragen wurden im RID-Fachausschuß (April 1991) und in der ECE-Arbeitsgruppe WP.15 (Mai 1991) erörtert. Die Klassen 4.1 bis 5.2 werden zum 1. Januar 1993 in Kraft treten.

Weitere wichtige Punkte im Arbeitsprogramm der zuständigen internationalen Gremien sind die Einführung des UN-Nummernsystems im Landverkehr, die besondere Berücksichtigung des Merkmals „Wassergefährdung“ im RID/ADR, die Verbesserung der Ausbildung der Fahrer und die Verbesserung der Maßnahmen bei Unfällen.

Durch den bevorstehenden Europäischen Binnenmarkt erhält die Frage nach der Harmonisierung der Sicherheitsstandards ein besonderes Gewicht. Die in Europa noch bestehenden Unterschiede müssen abgebaut werden. Hierfür sind erhebliche Anstrengungen bei der ECE, bei der EG und in den europäischen Staaten selbst erforderlich.

Der Spielraum für nationale Abweichungen im EG-Bereich nach Vollendung des Binnenmarktes ab 1993 ergibt sich im wesentlichen aus Artikel 36 des EWG-Vertrages. Welche nationalen Abweichungen von den Bestimmungen des RID/ADR als unabweislich gelten, wird derzeit von Bund, Ländern und von Sachverständigengremien geprüft.

Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß die Harmonisierung nicht immer eine Harmonisierung auf höchstem Sicherheitsniveau ist. Nicht immer können gewichtige und berechnete Sicherheitsvorstellungen international durchgesetzt werden. Insoweit besteht

ein Bedürfnis auch in der Zukunft, daß sich abweichende Sicherheitsvorstellungen in fundamentalen Fragen in nationalen Rechtsvorschriften niederschlagen können. Dies aber wird die Ausnahme sein und bleiben. Der Weg in Richtung auf Harmonisierung und Internationalisierung der Gefahrgutverkehrsvorschriften ist deutlich vorgezeichnet.

Die deutschen Transportunternehmen müssen den Wettbewerb nicht fürchten. Sie sind produktiv und leistungstark. Der technische Fortschritt wird genutzt. Neue Produkte und Leistungen setzen sich durch. Die Differenzierung des Angebots bietet insbesondere den mittelständischen Unternehmen verstärkt die Chance, sich auf Spezialtransporte zu konzentrieren oder die reine Transportleistung mit Logistikangeboten zu kombinieren. Und schließlich: die modernste Umwelttechnik von heute ist der Wettbewerbsvorsprung von morgen.

Die Gewährleistung von Sicherheit und Umweltschutz im Gefahrguttransport ist eine komplexe Daueraufgabe. Diese Herausforderung richtet sich nicht nur an den Gesetzgeber, sondern setzt auch eine hohe Eigen- und Mitverantwortung aller am Gefahrguttransport Beteiligten voraus.

Abstract

The potential risk emanating from the transport of dangerous goods require special protective measures for man and the environment. The organization of transport in line with environmental needs and the improvement of traffic safety are among the objectives of transport policy which are of special importance. The guidelines of dangerous goods transport policy are the principles of precaution and co-operation. Within the operational framework of transport policy, the measures have to take into consideration the complex correlation between traffic infrastructure, transport means and their technical standard as well as the behaviour of those involved in the transport of dangerous goods. As a consequence of the growing international integration there is an increasing demand for international co-ordination. Central tasks in this connection are the harmonization of the regulations but also their uniform application. These requests are to be seen from the aspects of safety but also of competition. In view of the imminent European internal market, the question of the harmonization of safety standards is gaining special importance. The differences which are still existing in Europe must be reduced. This requires considerable efforts by the ECE, the EC and by the European states themselves.

Marktöffnung und Wettbewerb - Das erste Gutachten der Deregulierungskommission

VON CLAUD-FRIEDRICH LAASER, KIEL

I. Das erste Teilgutachten

Wohl gebe es keine Begründung für eine Deregulierung aus Prinzip, so leitet die Deregulierungskommission ihr erstes Gutachten „Marktöffnung und Wettbewerb“ ein. Eine Deregulierung gewinne ihren Wert jedoch aus einem Mehr an wirtschaftlicher Freiheit, an Markt und an Wettbewerb. Dies diene dem Ziel, Verkrustungen der Wirtschaft aufzubrechen, dauerhaft deren Dynamik zu erhöhen, und letztlich mehr Wohlstand für alle zu erreichen (Tz. 1).¹⁾

Ende 1987 hat die Bundesregierung die „Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen“ (genannt Deregulierungskommission) eingesetzt, die sich Anfang 1988 konstituiert hat.²⁾ Die Kommission soll die volkswirtschaftlichen Kosten bestehender Marktregulierungen untersuchen und Vorschläge zu deren Abbau machen, wo klar erkennbar ist, daß die Kosten der Regulierung deren Nutzen überwiegen, und wo die Flexibilität der Wirtschaft durch die Regulierung über Gebühr eingeschränkt ist.

Ursprünglich sollte die Kommission im Jahre 1990 einen geschlossenen Bericht vorlegen, in dem alle Märkte abgedeckt sind, auf denen solche wirtschaftlichen Regulierungen eine Rolle spielen. Nunmehr hat sie aber nur einen ersten Teilbericht veröffentlicht, der außer allgemeinen programmatischen Grundsätzen nur das Versicherungs- und das Verkehrsgewerbe behandelt. Die Bundesregierung hatte der Kommission vorgeschlagen, auch die zwischenzeitlich eingetretenen Umwälzungen in der DDR in ihre Überlegungen einzubeziehen. Der vorliegende erste Bericht enthält eine Auseinandersetzung mit Sinn und Zweck der bestehenden Regulierungen in den genannten Bereichen, bei denen man erwartete, die Entwicklungen in der DDR würden die Überlegungen nicht allzu sehr beeinflussen; zudem wirft hier in viel stärkerem Maß die Vollendung des EG-Binnenmarktes ihre Schatten voraus.³⁾

Anschrift des Verfassers:

Dr. Claus-Friedrich Laaser
Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Düsternbrooker Weg 120
2300 Kiel 1

- 1) Die genannten Textziffern beziehen sich hier und im folgenden stets auf den Bericht der Deregulierungskommission.
- 2) Ihr gehören die Professoren Dr. Jürgen B. Donges (Universität Köln, Vorsitzender), Dr. Jürgen Basedow (Universität Augsburg, Stellvertretender Vorsitzender), Dr. Hans-Jürgen Ewers (Universität Münster) und Dr. Olaf Sievert (Universität des Saarlandes) sowie als Vertreter von Wirtschaft und Kammern Hans Galinski, Heinz Greiffenberger, Karl-Heinz Schumacher, Dr. Walter Sies und Dr. Wilhelm Wimmer, bis Juli 1989 außerdem Georg Merz an.
- 3) Dies sollte man allerdings nicht dahingehend interpretieren, daß umgekehrt eine Deregulierung nicht die Entwicklung in den neuen Bundesländern beeinflussen würde. Vgl. Laaser, C.-F., Implikationen der deutschen Vereinigung für die Verkehrspolitik, in: Die Weltwirtschaft, 1990, Heft 2, S. 110-125.