

Ausländische Gefahrgut-Lkw – ein Sicherheitsrisiko?

VON NORBERT MÜLLER, DUISBURG

I. Einführung

Auf Deutschlands Straßen wurden im Jahr 1991 Güter in der gewaltigen Menge von 2,9 Mrd. Tonnen transportiert. Wie sich diese Menge auf die Bereiche Nahverkehr und Fernverkehr, gewerblicher Verkehr und Werkverkehr, deutsche und ausländische Fahrzeuge und Binnen- und grenzüberschreitenden Verkehr verteilt, geht aus der Abbildung 1 hervor. Daraus wird auch ersichtlich, daß im gewerblichen grenzüberschreitenden Straßengüterfernverkehr nur noch jede vierte Tonne von einem deutschen Lkw transportiert wird. Das ist allerdings bereits seit mindestens zehn Jahren so.

Abbildung 1: Straßengüterverkehr in Deutschland (Summe: 2900 Mio t)

Jahr: 1990 in Mio t		deutsche Fahrzeuge		ausländische Fahrzeuge	
		Binnen- verkehr	grenzüberschr. Verkehr	Binnen- verkehr (Kabotage)	grenzüberschr. Verkehr
Nah- verkehr	gewerbl. Verkehr	965	16	0,6 (1991)	21
	Werk- verkehr	1445	7		8
Fern- verkehr	gewerbl. Verkehr	152	34		94
	Werk- verkehr*	138	8		11

* Ohne Transportleistung der im Werkfernverkehr eingesetzten Lastkraftwagen bis einschl. 4 t Nutzlast und Zugmaschinen bis einschl. 40 KW Motorleistung (1978 = 12 Mio t, 1990 = ca. 15 Mio. t).

Quelle: BMV, Verkehr in Zahlen 1991, S. 388.

Während in der Bundesrepublik Deutschland rund 1,5 Mio. Lastkraftwagen zugelassen sind, fahren jährlich in die Bundesrepublik Deutschland 7,5 Mio. ausländische Lkw ein. Mit der Liberalisierung der Preisbildung im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr (Weg-

Anschrift des Verfassers:
Dr. Norbert Müller
Thyssen Haniel Logistic GmbH
Wörthstraße 110
47053 Duisburg

fall der obligatorischen Margentarife zum 1. 4. 1991), der Liberalisierung der Marktzugangsregelung im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr (Wegfall der EWG-Genehmigungen) und der Liberalisierung des Marktzugangs zum Kabotageverkehr (z. Z. noch Kontingent mit 30000 Zwei-Monats-Genehmigungen, in Zukunft Wegfall aller Lizenzen) wird ein weiterer, wesentlicher Anstieg des Aufkommens im Straßengüterverkehr erwartet.

Davon ist auch der Transport gefährlicher Güter betroffen. Hier gibt es gegenläufige Tendenzen. Auf der einen Seite sind die Hersteller bemüht, aufgrund des gewachsenen Umweltbewußtseins der gewerblichen und privaten Verbraucher die gefährlichen Komponenten durch ungefährliche Ersatzstoffe aus den Produkten herauszunehmen oder die Anteile der gefährlichen Komponenten soweit abzusenken, daß das Endprodukt nicht mehr den Gefahrguttransportbestimmungen unterliegt. Auf der anderen Seite werden aber immer neue Produkte den Gefahrguttransportvorschriften unterworfen; ein Beispiel hierfür sind die wassergefährdenden Stoffe, die weder brennbar noch giftig noch ätzend usw. sind, die aber ab 1. 1. 1995 den Transportvorschriften unterliegen werden. Insgesamt ergibt sich ein positiver Nettoeffekt, so daß auch das Gefahrgut-Transportaufkommen in den nächsten Jahren weiter ansteigen wird.

Angesichts des Risikos von Unfällen sind im dichtbesiedelten Europa an Technik und Betrieb der Lastkraftwagen beim Transport gefährlicher Güter höhere Anforderungen zu stellen als im allgemeinen. Bei Gefahrgutkontrollen auffällige Fahrzeuge und spektakuläre Gefahrgutunfälle werden zum Anlaß genommen, Gefahrgut-Lkw als „rollende Bomben“ zu bezeichnen. Dabei stehen ausländische Lkw stärker im Schußfeld der Kritik als inländische. Ob und inwieweit diese Kritik objektiv gerechtfertigt ist, soll im folgenden untersucht werden.

II. Die Rechtslage beim Transport gefährlicher Güter auf Straßen

A. Rechtslage in den ADR-Vertragsstaaten

1. Regelungen der innerstaatlichen Beförderung

Die meisten Vertragsstaaten des Europäischen Übereinkommens vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR), so auch Deutschland, haben für die innerstaatliche Beförderung gefährlicher Güter in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten vom ADR mehr oder weniger stark abweichende nationale Vorschriften erlassen.¹⁾ Mit anderen Worten: Von einem „Gemeinsamen Markt“ kann für den „Gefahrguttransport-Markt“ keine Rede sein. Die Kenntnis dieser Regelungen ist Voraussetzung für die ordnungsgemäße Durchführung von Kabotage-Transporten mit gefährlichen Gütern in diesen Ländern. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für

1) Bestandsaufnahmen in: Commission of the European Communities (CEC): Transport of Dangerous Goods and Wastes. Final Report from the Commission (COM [87] 182 Final), Brussels 1987, p. 29-37; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Transporting Hazardous Goods by Road, Paris 1988, p. 127-140.

die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind („Kabotage-Verordnung“, gültig bis 30. 6. 1998) unterliegt die Durchführung von Kabotagefahrten mit gefährlichen Gütern den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaates, in der Bundesrepublik Deutschland also den Bestimmungen der Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf Straßen (Gefahrgutverordnung Straße – GGVS); allerdings gelten gemäß Artikel 6 Absatz 2 der VO (EWG) Nr. 3118/93 für die im Kabotageverkehr eingesetzten Fahrzeuge dieselben „Bau- und Ausrüstungsvorschriften“ wie für die im internationalen Güterverkehr zum Betrieb freigegebenen Fahrzeuge. Welche „technische Normen“ aus seiner Sicht gemeint sind, hat der Bundesminister für Verkehr im Verkehrsblatt Heft 3/1992 und Heft 2/1994 klargestellt. Da die Anforderungen insbesondere für Tankfahrzeuge im ADR nicht so hoch sind wie in der GGVS²⁾ und da ausländische Tankfahrzeuge bei Kabotagefahrten im Hinblick auf die Technik nicht – wie deutsche Tankfahrzeuge – der GGVS, sondern dem ADR unterliegen, ergibt sich für die Kabotageure ein harter Wettbewerbsvorteil. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland von der Notwendigkeit eines gegenüber dem ADR höheren Sicherheitsstandards in der GGVS überzeugt ist, und da sie diesen Standpunkt international nicht durchsetzen kann, hat sie doch Angst vor einer Klage von EG-Mitgliedstaaten oder Unternehmen, die darin eher ein „nichttarifäres Handelshemmnis“ sehen, vor dem Europäischen Gerichtshof. Aus diesem Grund plant die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine Richtlinie, mit der alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden, das ADR auch für innerstaatliche Transporte einzuführen; danach hätten nationale Sonderregelungen keine Chance mehr.

2. Regelungen der grenzüberschreitenden Beförderung zusätzlich zum ADR

Eine Bestandsaufnahme ergibt, daß sechs Vertragsstaaten des ADR, nämlich Deutschland, „Jugoslawien“, Österreich, Schweiz, „Tschechoslowakei“ und Ungarn zusätzlich zum ADR Vorschriften erlassen haben, die auch die grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter betreffen. Insofern sind auch ausländische Verkehrsteilnehmer im Import, Export und Transit betroffen. Abgesehen von Österreich und Schweiz, die u.a. die Durchführung von Gefahrgut-Lkw durch Kunstbauten (Tunnels) regeln, unterwerfen diese Staaten (mit Ausnahme der Schweiz) die Beförderung bestimmter gefährlicher Güter in bestimmten Mengen einem Genehmigungsvorbehalt. Bezeichnend ist, daß viele dieser Staaten bei ihren Regelungen ausdrücklich auf die Bundesrepublik Deutschland Bezug nehmen. Diese nationalen Sondervorschriften werden zunehmend kritisiert und scheinen nicht mit Artikel 4 Absatz 1 des ADR im Einklang zu stehen. Artikel 4 Absatz 1 ADR besagt nämlich, daß jede Vertragspartei das Recht erhält, das Einbringen (die Einfuhr) gefährlicher Güter in ihr Gebiet „aus anderen Gründen als denen der Sicherheit“ während der Beförderung zu regeln oder zu verbieten. Insofern geraten die genannten Staaten regelmäßig in Argumentations-

2) Vgl. Baum, H. et al.: Arbeits- und Verkehrssicherheit im Straßengüterverkehr (insbesondere im Gefahrguttransport) auf einem deregulierten Verkehrsmarkt (= Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz, Band Fb 577), Dortmund 1989, S. 218 u. 220, Tab. 60.

nöte, wenn es zu begründen gilt, warum zusätzlich zum ADR Gefahrgut-Transportvorschriften erlassen wurden, die im internationalen Verkehr auch für ausländische Verkehrsteilnehmer gelten. Auch die Randnummer 10599 des ADR muß zur Legitimation solcher Sonderregelungen herhalten. Die Randnummer 10599 ADR besagt: Soweit Bestimmungen über den Verkehr von Fahrzeugen, die gefährliche Güter befördern, nicht in der Anlage B des ADR enthalten sind (!), gelten für die internationale Beförderung innerhalb des Staatsgebiets einer Vertragspartei „die innerstaatlichen Rechtsvorschriften“. Soweit es sich dabei um verkehrsregelnde Maßnahmen wie das Aufstellen bestimmter Gefahrgut-Verkehrszeichen oder das Einhalten spezieller Höchstgeschwindigkeiten handelt, ist dies auch für ausländische Verkehrsteilnehmer (Fahrzeugführer) akzeptabel. Die Einfuhr oder den Transit bestimmter gefährlicher Güter einem bürokratischen Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen, ist aus der Sicht eines Transportunternehmens eher hinderlich.

B. Rechtslage in den Nicht-ADR-Vertragsstaaten

Bulgarien, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, Irland, Rumänien und die Türkei gehören aus verschiedenen Gründen (noch) nicht dem ADR an. Trotzdem haben diese Länder ebenfalls den Transport gefährlicher Güter auf der Straße mehr oder weniger umfänglich geregelt. Diese Regelungen sind auch von ausländischen Verkehrsteilnehmern (Fahrzeugführern) zu beachten. Das setzt natürlich deren Kenntnis voraus, die zum Teil nur sehr schwierig zu erlangen ist.

In diesem Zusammenhang ist auch das Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr (CMR) zu erwähnen. Dieses Übereinkommen gilt für jeden Vertrag über die entgeltliche Beförderung von Gütern auf der Straße mittels Fahrzeugen, wenn der Ort der Übernahme des Gutes und der für die Ablieferung vorgesehene Ort, wie sie im Vertrag angegeben sind, in zwei verschiedenen Staaten liegen, von denen mindestens einer ein Vertragsstaat ist. Importe in die Bundesrepublik Deutschland und Exporte aus der Bundesrepublik Deutschland im gewerblichen Straßenverkehr unterliegen also stets dem CMR; darüber hinaus sind auch Bulgarien und Rumänien Vertragsstaaten des CMR. Gemäß Artikel 4 CMR wird der Beförderungsvertrag in einem Frachtbrief festgehalten (CMR-Frachtbrief). Gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f CMR muß der Frachtbrief folgende Angaben enthalten: Die übliche Bezeichnung der Art des Gutes und die Art der Verpackung, bei gefährlichen Gütern ihre allgemein anerkannte Bezeichnung. Insofern schreibt Artikel 6 CMR ein der Randnummer 2002 Absatz 3 ADR ähnliches Beförderungspapier vor. Von Bedeutung ist das in bezug auf die Haftungsregelung in Artikel 22 CMR. Danach hat der Absender den Frachtführer, wenn er ihm gefährliche Güter übergibt, auf die genaue Art der Gefahr aufmerksam zu machen und ihm ggf. die zu ergreifenden Vorsichtsmaßnahmen anzugeben. Ist diese Mitteilung im Frachtbrief nicht eingetragen worden, so haftet der Absender für alle durch die Übergabe dieser Güter zur Beförderung oder durch ihre Beförderung entstehenden Kosten und Schäden. Hierzu liegt bereits ein höchstrichterliches Urteil vor.³⁾

3) Urteil des Bundesgerichtshofes vom 16. 10. 1986 – I ZR 149/84.

III. Die Sicherheitslage in Deutschland

A. Gemessen an der Beteiligung von Ausländern an Ordnungswidrigkeiten-Verfahren

Die Abbildung 2 gibt einen Überblick über das Aufkommen gefährlicher Güter auf der Straße in der Bundesrepublik Deutschland in Millionen Tonnen für die Jahre 1980, 1990 und 2010 (prognostiziert), unterschieden nach Binnenverkehr und grenzüberschreitendem Verkehr, deutscher und ausländischer Kraftfahrzeuge.

Abbildung 2: Gefahrgut-Straße-BRD-Mio t-Jahre 1980/1990/2010

	Binnenverkehr	Grenzüberschreitender Verkehr
Deutsche Kfz:	250/270/340	4/6/12
Ausländische Kfz:	0/0,02*/?	7/13/24

*Kabotage erst seit 1. 7. 1990.
Quelle: Stat. Bundesamt, Wiesbaden

Im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr haben ausländische Kraftfahrzeuge bereits heute den größeren Anteil. Zwei Drittel aller grenzüberschreitenden Transportleistungen werden von ausländischen Lkw produziert. Die Ursache dafür liegt ausschließlich in der günstigeren Kostensituation ausländischer Anbieter, die insbesondere geringeren fiskalischen Belastungen ausgesetzt sind als deutsche Unternehmen.

Wie sich der Anteil ausländischer Güterkraftverkehrsunternehmen am Binnenverkehr (Kabotage) entwickelt, ist nur schwer abzuschätzen. Die Kabotage ist erst seit dem 1. 7. 1990 möglich. Heute beträgt der Anteil 0,02%. Es wird erwartet, daß ausländische Unternehmen, wiederum aufgrund der günstigeren Kostensituation, einen spürbaren Marktanteil erlangen werden. Bei einem Werk eines Großunternehmens der chemischen Industrie betrug der Anteil der Kabotageure im Jahr 1992 bereits 25%!

Die Abbildungen 3 und 4 geben einen Überblick über die Beanstandungsquoten bei deutschen und ausländischen Gefahrgut-Lkw. Die in diesen beiden Abbildungen dokumentierten Ergebnisse von Kontrollen zeigen, daß die Beanstandungsquoten ausländischer Gefahrgut-Lkw nicht signifikant über den Beanstandungsquoten für deutsche Gefahrgut-Lkw liegen. Mit anderen Worten: Ausländische Gefahrgut-Lkw weisen nach den Ergebnissen dieser Kontrollen eine gleichhohe Sicherheit auf wie deutsche Gefahrgut-Lkw. Insofern erscheinen die „früheren“ Kontrollen an den EG-Binnengrenzen auch im nachhinein als tatsächlich entbehrlich. Mit den Verordnungen (EWG) Nr. 4060/89 und 3356/91 wurden die Kontrollen von EG-Gefahrgut-Lkw von den Grenzen in das Hinterland verlegt.

B. Gemessen an der Beteiligung von Ausländern an Unfällen

Die Abbildungen 5 und 6 geben einen Überblick über die Beteiligung von Inländern und Ausländern an Unfällen mit Gefahrgut-Lkw auf der Straße. Diese Abbildungen zeigen, daß der Anteil ausländischer Gefahrgut-Lkw am Gefahrgut-Unfallgeschehen im Stückgutbereich – verglichen mit dem Anteil, den ausländische Gefahrgut-Lkw am gesamten Transport-Aufkommen haben – relativ hoch ist. Eine Erklärung für den Unterschied zwischen der Unfallträchtigkeit von Tankfahrzeugen einerseits und Stückgutfahrzeugen andererseits könnte darin liegen, daß Tankwagenfahrer europaweit seit 1980 geschult sein müssen, Stückgutfahrzeugführer in Deutschland seit dem 1. Juli 1991 und in Europa erst ab 1. Januar 1995. Aufgrund der schmalen Datenbasis ist dieses Ergebnis allerdings statistisch nicht signifikant, d. h. Schlußfolgerungen auf die generelle Sicherheit von inländischen und ausländischen Gefahrgut-Lkw, gemessen an ihrer Beteiligung am Unfallgeschehen, können nicht hergeleitet werden. Das zeigt auch die Abbildung 7, die ausweist, daß z. B. in Frankreich und Italien die Unfallohäufigkeit von Gefahrgut-Lkw mit der in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar ist.

Abbildung 3: Gefahrgut-Straße-BRD-Beanstandungsquote der BAG-Jahr 1991

Deutsche Kfz:	250.000 kontrolliert, davon 16.000 GG-Kfz, davon 900 beanstandet (= 6%)
Ausländische Kfz:	250.000 kontrolliert, davon 11.000 GG-Kfz, davon 800 beanstandet (= 7%)

Quelle: BAG, Köln

Abbildung 4: Gefahrgut-Straße-BRD-Beanstandungsquote der Polizei
15. 10. 1992 (bundesweite Aktion)

Deutsche Kfz:	25.000 kontrolliert, davon 1.600 GG-Kfz, davon 280 beanstandet (= 18%)
Ausländische Kfz:	6.100 kontrolliert, davon 350 GG-Kfz, davon 50 beanstandet (= 14%)

Quelle: Innenministerium des Landes NRW, Düsseldorf

Abbildung 5: Gefahrgut-Straße-Beteiligung von Ausländern an Unfällen
mit Tankfahrzeugen (1982-84)/Stückgutfahrzeugen (1987-89)-BRD

	Binnenverkehr	Grenzüberschreitender Verkehr
Deutsche Fahrer*	173/43	
Ausländische Fahrer*		9/11**

* Ohne Fahrer von Militärfahrzeugen.
** davon 5 NL, 2 A, 1 DK, 1 F, 1 GB, 1 I

Quelle: BASt, Bergisch Gladbach

IV. Ergebnis

Die statistische Beteiligung von Ausländern an Ordnungswidrigkeitenverfahren einerseits bzw. Unfällen beim Transport gefährlicher Güter auf der Straße andererseits läßt die Aussage zu, daß ausländische Gefahrgut-Lkw eine im wesentlichen vergleichbare Sicherheit aufweisen wie deutsche Gefahrgut-Lkw;⁴⁾ Ausnahmen bestätigen die Regel. Wenn dem so ist, dann haben wir in der Bundesrepublik Deutschland das legislative Optimum überschritten. Mit anderen Worten: Weniger wäre gleichviel.

Abbildung 6: Wassergefährdende Stoffe-Straße-Beteiligung von Ausländern an Unfällen (1990)

	Tankfahrzeug	Stückgutfahrzeug
Deutsche Kfz:	132 (= 92%)	54 (= 79%)
Ausländische Kfz:	12 (= 8%)	14 (= 21%)
	144 (= 100%)	68 (= 100%)

Quelle: UBA, Berlin

Abbildung 7: Entzündbare Flüssigkeiten-Straße-Aufkommen (Mio t) und Unfälle BRD (1987), Frankreich (1987), Italien (1986)

	BRD	Frankreich	Italien
Aufkommen	135	64	66
Unfälle	95	23	24

Quelle: Facchini/Brockhoff

Abstract

Transporting dangerous goods by road is being given critical attention due to numerous accidents. In particular foreign dangerous goods HGV in border-crossing and cabotage traffic come into the firing line through "horror reports". Implications have been made that not only the vehicles but also the drivers have lower standards in comparison to German vehicles and drivers. An exact analysis about foreigners involved in traffic offence cases as well as in accidents when transporting dangerous goods has shown, however, that this hypothesis cannot be maintained.

4) Gleiches Ergebnis Baum H. et al., a.a.O., S. 167.

INHALT DES HEFTES:

Vernachlässigung der Bahn
bei Infrastruktur-Investitionen?

Von Thomas Selz, Freiburg i.Br.

Seite 179

Interdependenzen zwischen
Telekommunikation und
Personenverkehr

Von Stefan Köhler, Heilbronn

Seite 205

Volkswirtschaftliche Kosten
von Arbeits- und Wegeunfällen

Von Herbert Baum, Köln

Seite 222

Buchbesprechung: Umweltökonomie

Seite 252

Manuskripte sind zu senden an die Herausgeber:

Prof. Dr. Herbert Baum

Prof. Dr. Rainer Willeke

Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln

50923 Köln

Verlag – Herstellung – Vertrieb – Anzeigen:

Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 40237 Düsseldorf

Telefon: (02 11) 9 91 93-0, Telefax (02 11) 6 80 15 44

Telex 8 586 633 vvf

Einzelheft DM 21,25 – Jahresabonnement DM 78,15

zuzüglich MwSt und Versandkosten

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 10 vom 1. 1. 1994

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.