

26.01.98**Empfehlungen**
der AusschüsseVP - AS - In - U - Wizu **Punkt** der 721. Sitzung des Bundesrates am 6. Februar 1998

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die
Beförderung gefährlicher Güter (GGBefÄndG)

A

Der federführende Ausschuß für Verkehr und Post (VP),
der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- U 1. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 GGBefG)
Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b ist zu streichen.

Begründung:

Ob und in welchem Umfang die Vorschriften des Gefahrgutrechts gegenüber anderen Rechtsgebieten, z.B. dem Strahlenschutzrecht, vorrangig sind bzw. die Vorschriften dieser Rechtsgebiete ersetzen, soll durch diese an das Verkehrsrecht angrenzenden Rechtsgebiete selbst geregelt werden. Das Verkehrsrecht sollte nicht zum übergeordneten Recht gegenüber anderen Rechtsgebieten erklärt werden.

Anstelle der neuen unklaren Vorschrift sollte es bei der bisherigen Regelung verbleiben.

Ausgeliefert am 27. JAN. 1998

VP
AS2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 2 GGBefG)

In Artikel 1 ist die Nummer 3 wie folgt zu fassen:

'3. § 2 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden (weiter wie Regierungsvorlage)

b) In Absatz 2 werden folgende Sätze angefügt:

"Zeitweiliger Aufenthalt im Verlauf der Beförderung liegt vor, wenn dabei gefährliche Güter für den Wechsel der Beförderungsart oder des Beförderungsmittels (Umschlag) oder aus sonstigen transportbedingten Gründen zeitweilig abgestellt werden. Auf Verlangen sind Beförderungsdokumente vorzulegen, aus denen Versand- und Empfangsort feststellbar sind. Versandstücke, Tankcontainer, Tanks und Kesselwagen dürfen während des zeitweiligen Aufenthaltes nicht geöffnet werden."

Begründung:

Ziel der Regelungen in § 1 Abs. 2 Nr. 1 erster Halbsatz des Gefahrgutgesetzes ist es, in Fällen, in denen sowohl die Definition der Lagerung als auch des zeitweiligen Aufenthaltes erfüllt sind, alle einschlägigen Regelungen anzuwenden (Unberührtheitsklausel). D.h., im Ergebnis stehen die Regelungen verschiedener Rechtsbereiche nebeneinander und ergänzen sich.

Von diesem Grundsatz wird nach dem zweiten Halbsatz nur dann abgewichen, wenn das Gefahrgutrecht bei Vorliegen einer Beförderung für Sachverhalte aus Gründen der Sicherheit bei der Beförderung eine Regelungsermächtigung (§ 3 des Gesetzes) enthält und diese Sachverhalte in Rechtsvorschriften auf der Basis des Gefahrgutgesetzes regelt. Nur bezogen auf diese Sachverhalte verdrängt das Gefahrgutrecht Regelungen anderer Rechtsbereiche.

Auf welche Sachverhalte sich das beziehen kann, ergibt sich aus der Ermächtigungsregelung in § 3 sowie aus der zugehörigen Begründung des Gesetzes. Andere, nicht nach diesem Grundsatz verdrängte Sachverhalte anderer Rechtsgebiete bleiben somit wirksam und sind weiterhin neben dem Beförderungssicherheitsrecht anzuwenden (z. B. Bau, Betrieb von Anlagen sowie anlagebezogene betriebliche Anforderungen).

Die Wirksamkeit dieser Regelung setzt allerdings voraus, daß auch bestimmt wird, was als Beförderungsvorgang anzusehen ist, d.h. wie weit die Definition des Beförderungsbegriffs (§ 2 Abs. 2 des Gesetzes) reicht. Insbesondere geht es um die Bestimmung des "zeitweiligen Aufenthaltes im Verlauf der Beförderung". Erst, wenn hierüber Klarheit besteht, greift die mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 zweiter Halbsatz des Gesetzes beabsichtigte Vorrangregelung.

(noch Ziff. 2)

Der Vorrang des Gefahrgutbeförderungsrechts kann sich nur auf Sachverhalte beziehen, für die das Gefahrgutgesetz eine Regelungsermächtigung enthält. Sie sind in § 3 Abs. 1 des Gesetzes abschließend aufgezählt.

Dort nicht genannte Sachverhalte anderer Rechtsvorschriften, die nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 des Gefahrgutgesetzes unberührt bleiben, sind demnach neben dem Gefahrgutbeförderungsrecht anzuwenden und zu berücksichtigen.

Damit werden z.B. die Sicherheit von Anlagen für den zeitweiligen Aufenthalt im Verlauf der Beförderung betreffende Anforderungen an den Bau und die Ausrüstung, für die das Gefahrgutgesetz keine Regelungsermächtigung enthält, durch die hierfür vorhandenen Vorschriften des Bau- und Umweltschutzrechts bestimmt (anlagebezogene Anforderungen).

Auch vom Beförderungssicherheitsrecht nicht erfaßte oder geregelte Sachverhalte (z.B. Anforderungen an den Arbeitsschutz, an die persönliche Zuverlässigkeit oder den Umgebungsschutz nach den Regelungen der Störfallverordnung oder z.B. des Sprengstoff- oder Abfallrechts) bestimmen sich nach den zusätzlichen Anforderungen der einschlägigen Rechtsbereiche.

Bei dieser einerseits abgrenzenden andererseits kumulativen Rechtsanwendung der verschiedenen Regelungen würde für Anlagen, in denen sich gefährliche Güter beim zeitweiligen Aufenthalt befinden, insgesamt eine Sicherheit erzielt, die vergleichbaren Anlagen für die Lagerung gefährlicher Güter entspricht. Das von der Wirtschaft verschiedentlich angestrebte Ziel, durch Anwendung des Gefahrgutrechts die Anwendung anderer Rechtsbereiche abzuwehren oder zu verdrängen, findet insoweit nicht statt.

Die Zuordnung des "zeitweiligen Aufenthaltes" zur Beförderung ist auch aus den folgenden Gründen sinnvoll:

Beförderungssicherheitsvorschriften bestimmen z.B. für die Klassifizierung, Verpackung, Kennzeichnung, Zusammenpackung, Trennung internationale Sicherheitsstandards, die eine in der Regel internationale Beförderung und den Wechsel der Transportmittel bei multimodalen Transporten nicht behindern. Die ununterbrochene Anwendung international abgestimmter Sicherheitsregelungen innerhalb der gesamten Transportkette und somit eine Erleichterung der Beförderungsabwicklung wäre gewährleistet. Mit der Anwendung anderer Rechtssystematiken, die den gleichen Sachverhalt aus einer anderen Zielsetzung heraus abweichend regeln, würde ein Einbruch in die aufeinander abgestimmten Regelungen des Beförderungssicherheitsrechts erfolgen. Hiermit könnten erhebliche Sicherheitseinbußen verbunden sein.

(noch Ziff. 2)

Die Anwendung des Beförderungssicherheitsrechts soll daher in den Fällen vorgesehen werden, wo nach dem nachgewiesenen Willen der Beteiligten ein zeitweiliger Aufenthalt im Verlauf der Beförderung vorliegt. Bedeutsam für die Annahme einer laufenden Beförderung ist, daß Absender und Empfänger der Sendung in vorliegenden und somit nachkontrollierbaren Beförderungspapieren ausgewiesen sind. Derartige Beförderungsdokumente sind unabdingbare Voraussetzung. Dies trifft auch im Werkverkehr zu. Hinzu kommt, daß das Abstellen der Gefahrgüter - auch wenn sie sich nicht mehr in Fahrzeugen oder Beförderungseinheiten befinden - im Zusammenhang mit der weiteren Beförderung stehen muß. Dies ist immer der Fall, wenn ein zeitweiliger Aufenthalt zum Zwecke des Wechsels der Verkehrsmittel (Umschlag) notwendig wird. Ein zeitlich nahtloser Wechsel (Direktumschlag) ist zwar aus Sicherheits- und wirtschaftlichen Gründen erwünscht, jedoch nicht immer organisatorisch zu realisieren. In Häfen, Speditionen, auf Verlade- oder Rangierbahnhöfen, Flughäfen wird es immer wieder geschehen, daß sich vorgesehene Anschlußtransporte aus dem einen oder anderen Grund verzögern. Auch das Zusammenfassen in oder das Trennen von Sammeladungen aus einer Beförderungseinheit mit einem gemeinsamen Absender oder einem gemeinsamen weiteren Ziel kann Zeit und damit einen zeitweiligen Aufenthalt z.B. bei der Zusammenstellung neuer Züge auf Eisenbahnanlagen oder in Speditionen erfordern.

Andererseits soll durch die in Absatz 2 Satz 4 (neu) vorgesehene Einschränkung eindeutig klargestellt werden, daß Handlungen, die den Schutz vor gefährlichen Gütern durch die vom Beförderungssicherheitsrecht vorgeschriebene Gefahrgutumschließung beeinträchtigen könnten, grundsätzlich unzulässig sind. Mit dem Öffnen von Versandstücken (hierzu zählen auch Intermediate Bulk Container -IBC- sowie Gasgefäße) oder von Tankcontainern, Tanks oder Eisenbahnkesselwagen, so daß das Gefahrgut unmittelbar zugänglich wird, würde die Grenze zum Umgangsrecht überschritten werden.

Kontrollmaßnahmen der zuständigen Behörde zur Gefahrenabwehr bleiben jedoch möglich.

Die Vorschriften entsprechen den für internationale Beförderungsbestimmungen bereits beschlossenen Bestimmungen der "Recommandation on the Safe Transport of dangerous Cargoes and related Activities in port areas, (Vorwort und Nummer 2.2 (Definitions) unter der Bezeichnung "Handling") bzw. vorgesehenen Definitionen für die internationalen Beförderungsvorschriften für Straße und Schiene (ADR und RID), die am 28./29. April 1997 in Barcelona im Workshop on the intermediate temporary storage of dangerous substance during transport, as related to Concil Directive 96/82/EC" unter 2.1 sowie 3.1 erarbeitet wurden. Ankündigung der gemeinsamen Tagung vom 22. bis 26. September 1997, daß sie den in Barcelona erarbeiteten Begriff der Beförderung in den internationalen Beförderungsvorschriften für Straße und Schiene (ADR und RID) berücksichtigen will. Die Europäische Kommission wird dazu Vorschläge vorlegen).

(noch Ziff. 2)

Je länger ein zeitweiliger Aufenthalt dauert, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß keine Beförderung mehr vorliegt.

Eine Befristung ist nach Abstimmung zwischen allen beteiligten Stellen jedoch nicht vorgesehen worden, da sich eine für alle Transportumstände, die betroffenen Rechtsgebiete und alle möglichen Örtlichkeiten in Deutschland einheitlich geltende Befristung des zeitweiligen Aufenthaltes nicht festlegen läßt. Es ist vielmehr generelle Auffassung, daß die Bestimmung dieser Frist, ausgerichtet an den örtlichen Besonderheiten, zwischen den jeweils zuständigen Behörden in den einzelnen Ländern erfolgen muß.

Zur Klarstellung ist außerdem darauf hinzuweisen, daß von einem zeitweiligen Aufenthalt im Verlauf der Beförderung dann nicht mehr ausgegangen werden kann, wenn die Güter ohne weitere Beförderungsbestimmung z.B. in einem Distributionslager zwischengelagert werden. Gleiches muß gelten, wenn von vornherein eine Lagerung vorgesehen ist. Auch hier kommt es im wesentlichen auf den Willen der Beteiligten und die vorhandenen, prüfbaren Unterlagen an.

in 3. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 und 14 GGBefG)

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc sind in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 und 14
die Worte "Ausbildung und Prüfung"
jeweils durch die Worte "Ausbildung, Prüfung und Fortbildung"
zu ersetzen.

Begründung:

Das Gefahrguttransportrecht mit seinen komplexen und umfangreichen Einzelregelungen muß verhältnismäßig häufig an die Entwicklung in Wissenschaft und Technik angepaßt werden. Von daher kommt der Fortbildung in diesem Bereich besondere Bedeutung zu. Durch die vorgeschlagene Ergänzung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 und 14 GGBefG soll das Bundesministerium für Verkehr ermächtigt werden, in Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften Regelungen über die Fortbildung der bei der Beförderung beteiligten Personen und der Beauftragten in Unternehmen und Betrieben zu treffen.

In 4. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe d (§ 3 Abs. 5 Satz 1 GGBefG)

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe d ist § 3 Abs. 5 Satz 1 wie folgt zu fassen:

"In den Rechtsverordnungen nach Absatz 1 sind Ausnahmen für die Bundeswehr, in ihrem Auftrag hoheitlich tätige zivile Unternehmen, ausländische Streitkräfte, den Bundesgrenzschutz und die Polizeien, die Feuerwehren, die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes sowie die Kampfmittelräumdienste der Länder oder Kommunen zuzulassen, soweit dies Gründe der Verteidigung, polizeiliche Aufgaben oder die Aufgaben der Feuerwehren, des Katastrophenschutzes oder der Kampfmittelräumung erfordern."

Begründung:

Die derzeitige Ausnahmeregelung in § 5 Gefahrgutverordnung Straße (GGVS), auf die sich die Ausnahmeregelungen der Länder für die Feuerwehren und den Katastrophenschutz stützen, hat in § 3 Abs. 5 Gefahrgutbeförderungsgesetz bisher keine Grundlage. Beispielsweise sind Gefahrguteinsätze der Feuerwehren, um regelmäßige Rechtsverstöße gegen das Gefahrgutbeförderungsgesetz zu vermeiden, nur unter entsprechenden Ausnahmeregelungen durchführbar.

Die vorgeschlagene Änderung bewirkt eine Klarstellung der Rechtsgrundlage durch eine einheitliche Festlegung des Umfangs für die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. Die Formulierung wurde sinngemäß aus dem geltenden Text des § 5 der GGVS übernommen.

VP 5. Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 5 Abs. 2 Satz 2 GGBefG)

In Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb sind in § 5 Abs. 2 Satz 2 die Wörter "oder soweit es eine einheitliche Ausführung erfordert" zu streichen.

Begründung:

Der aktuell gültige Wortlaut in § 5 Abs. 2 Satz 2 GGBefG "wenn, ... durch Verwaltungshandeln der Länder nicht erreicht werden kann", deckt alle relevanten Fälle ab, in denen die Zuständigkeit von Bundesbehörden sinnvoll erscheinen kann.

(noch Ziff. 5)

Der Bundesrat sieht keine Notwendigkeit, weitere Vollzugskompetenzen der Länder an den Bund abzugeben (Artikel 84 Abs. 1 GG), zumal die von der Bundesregierung vorgesehene Formulierung einen zu weiten Auslegungsspielraum beinhaltet. Auch wird kein konkreter Anlaß für eine weitere Aufweichung des Prinzips des grundsätzlichen Ländervollzugs gesehen.

In 6. Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 5 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 GGBefG)

In Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb sind in § 5 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 die Worte "Ausbildung und Prüfung" durch die Worte "Ausbildung, Prüfung und Fortbildung" zu ersetzen.

Begründung:

Das Gefahrguttransportrecht mit seinen komplexen und umfangreichen Einzelregelungen muß verhältnismäßig häufig an die Entwicklung in Wissenschaft und Technik angepaßt werden. Von daher kommt der Fortbildung in diesem Bereich besondere Bedeutung zu. Durch die vorgeschlagene Ergänzung des § 5 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 GGBefG soll das Bundesministerium für Verkehr ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß die Industrie- und Handelskammern auch für die Durchführung, Überwachung und Anerkennung der Fortbildung von am Gefahrguttransport beteiligten Personen zuständig sind und insoweit Einzelheiten durch Satzungen regeln.

VP 7. Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 5 Abs. 2 Satz 4 GGBefG)

In Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ist in § 5 Abs. 2 Satz 4 vor den Wörtern "obersten Landesbehörden" das Wort "zuständigen" einzufügen.

Begründung:

Mit dieser Einfügung wird klargestellt, daß der örtliche Zuständigkeitsbereich der Sachverständigen und Sachkundigen durch Verwaltungsakt auch einer zuständigen obersten Landesbehörde bestimmt werden kann.

VP 8. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 8 Abs. 1 GGBefG)

Es wird gebeten zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 10 in § 8 Abs. 1 der Satz 2 wie folgt gefaßt werden kann:

"Im grenzüberschreitenden Verkehr können Fahrzeuge, die nicht in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zugelassen sind und nach Deutschland einfahren wollen, in Fällen des Satzes 1 an den Außengrenzen der Europäischen Union zurückgewiesen werden."

Begründung:

Da ein Mitgliedstaat der Europäischen Union auch Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, dient die vorgeschlagene Formulierung der Klarstellung.

In 9. Zu Artikel 1 Nr. 12 (§ 9 a Abs. 2 Satz 1 GGBefG)

In Artikel 1 Nr. 12 ist in § 9 a Abs. 2 Satz 1 das Wort "und" durch das Wort "oder" zu ersetzen.

Begründung:

Während im gesamten Text immer wieder von schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen gesprochen wird, ist in § 9a Abs. 2 Satz 1 von schwerwiegenden und wiederholten Verstößen die Rede.

Im Interesse einer einheitlichen Diktion ist die Anpassung erforderlich.

VP 10. Zu Artikel 1 Nr. 12 (§ 9a Abs. 4 GGBefG)

Es wird gebeten zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 12 in § 9a der Absatz 4 wie folgt gefaßt werden kann:

"(4) Ergibt eine Kontrolle, der ein in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zugelassenes Fahrzeug unterzogen wird, Tatsachen, die Anlaß zu der Annahme geben, daß schwerwiegende Verstöße gegen Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter vorliegen, die bei dieser Kontrolle nicht festgestellt werden können, wird den zuständigen Behörden der betreffenden Staaten dieser Sachverhalt mitgeteilt. Führt eine

(noch Ziff. 10)

zuständige deutsche Behörde auf eine entsprechende Mitteilung einer zuständigen Behörde eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum eine Kontrolle in einem inländischen Unternehmen durch, so werden die Ergebnisse dem anderen betroffenen Staat mitgeteilt."

Begründung:

Da ein Mitgliedstaat der Europäischen Union auch Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, dient die vorgeschlagene Formulierung der Klarstellung.

In 11. Zu Artikel 1 Nr. 13 (§ 10 Abs. 1 GGBefG)

In Artikel 1 Nr. 13 ist dem Buchstaben a folgender Buchstabe a0 voranzustellen:

'a0) Dem Absatz 1 wird folgende Nummer 5 angefügt:

"5. entgegen § 9 Abs. 2 Satz 6 die erforderlichen Hilfsmittel nicht stellt oder die nötige Mithilfe nicht leistet."

Begründung:

Nach § 9 Abs. 2 Satz 6 - neu - GGBefG hat der Auskunftspflichtige der für die Überwachung zuständigen Behörde bei der Durchführung der Überwachungsmaßnahmen die erforderlichen Hilfsmittel zu stellen und nötige Mithilfe zu leisten. Diese Mitwirkungspflichten sollen sicherstellen, daß die von Gefahrgütern ausgehenden potentiellen Gefahren von den Überwachungskräften rechtzeitig erkannt werden. Die Neuregelung wird jedoch nur dann ihre Wirkung erzielen, wenn der Auskunftspflichtige davon ausgehen muß, daß seine Verweigerung mit einem Bußgeld geahndet werden kann.

B

12. Der Wirtschaftsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes Einwendungen nicht zu erheben.