

Antrag

der Abgeordneten Gila Altmann (Aurich), Albert Schmidt (Hitzhofen), Helmut Wilhelm (Amberg), Dr. Jürgen Rochlitz, Egbert Nitsch (Rendsburg), Michaelae Hustedt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gefährdung durch Gefahrguttransporte minimieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der schwere Gefahrgutunfall von Elsterwerda am 20. November 1997 hat erneut ins Bewußtsein gebracht, welche Gefahren für die öffentliche Sicherheit von Gefahrguttransporten ausgehen. Ersten Ermittlungen zufolge versagte aufgrund „menschlichen Versagens“ das Bremssystem des Kesselwagen-Ganzzuges, der 1 800 t Benzin und Heizöl transportierte. Der Zug entgleiste im Bahnhof Elsterwerda, zwei Kesselwagen explodierten. Der Großbrand forderte zwei Todesopfer. Zum Zeitpunkt des Unfalls befanden sich zufällig kaum Menschen im Bahnhof, eine größere Katastrophe mit Dutzenden von Toten wurde also nur durch einen glücklichen Umstand vermieden.

Dieser Unfall ist kein singuläres Ereignis. In den letzten Jahren haben sich eine ganze Reihe von schweren Gefahrgutunfällen sowohl im Bahn- wie auch im Straßengüterverkehr ereignet:

Deutsche Bahn AG (DB AG): Wirtschaftlicher Druck darf nicht zu Lasten der Sicherheit gehen

1. Im Bahnbereich sind hier vor allem Frankfurt-Sachsenhausen, wo am 19. Februar 1997 nach dem Zusammenstoß zweier Güterzüge 2 von 21 Benzin-Kesselwagen ausbrannten, und Schönebeck (1. Juni 1996), als 10 Kesselwagen mit Vinylchlorid entgleisten und 5 explodierten bzw. ausbrannten, zu nennen. Auf diese Beinahe-Katastrophen, die erhebliches öffentliches Interesse hervorgerufen haben, kommt eine Vielzahl von Unfällen mit einem geringeren Schadensausmaß wie u. a. in Paderborn (11. April 1997, undichter Kesselwagen mit Trimethylamin), Apach (Atommüll-Transport wegen Gleisbruch entgleist), Waghäusel (5. November 1996, Kesselwagenentgleisung), Hagen-Vorhalle (19. Juni 1996, Kesselwagen mit Isopropanol entgleist und leckgeschlagen), erneut Frankfurt-Sachsenhausen (10. Mai 1996, 2 Züge mit leicht entzündlichen

Chemikalien entgleist), aber nicht geringerem Schadenspotential.

Wie hoch dieses Schadenspotential bei Gefahrguttransporten ist, zeigt exemplarisch der Unfall in Schönebeck: Brandprodukt von Vinylchlorid (VC) ist neben Salzsäure und Dioxinen Phosgen, ein im Ersten Weltkrieg eingesetztes Kampfgas.

2. Die bei Bahnunfällen durchgeführten Untersuchungen offenbaren regelmäßig „menschliches Versagen“ oder ungeklärte technische Ursachen. Katastrophale Mängel bei rollendem Material und Fahrweg und zu guter Letzt Vertuschungsversuche bei den Pannen im Katastropheneinsatz kommen hinzu. Dies gilt nicht nur für Schönebeck, den CASTOR-Unfall im Lothringischen Apach und die jüngsten Kesselwagen-Explosionen in Frankfurt-Sachsenhausen und Elsterwerda, dies zieht sich als roter Faden durch die Unfallserie der letzten Jahre. Angesichts der Unfallserie muß davon ausgegangen werden, daß erhebliche Mängel im Gefahrguttransport auf der Schiene bestehen bzw. im Gefolge der Bahnreform und der damit verbundenen Reorganisation der DB AG entstanden sind.

Beim Übergang von der „Behördenbahn“ zum eigenständigen Wirtschaftsunternehmen wurden gar Sicherungssysteme abgebaut. War die Bahn früher nach § 38 Bundesbahngesetz zur Gefahrenabwehr verpflichtet und hielt eigene Spezial-Feuerwehren vor, so wurde dieser Bereich bei der Bahnreform schlicht „vergessen“. Konsequenz: Die DB AG baut systematisch Bahnfeuerwehren ab und überträgt deren Aufgaben aus Kostengründen auf Länder und Kommunen. Der Bund wähnt sich nicht in der Pflicht. Auf länder- und kommunaler Ebene fehlen hingegen nicht nur die personellen und technischen Mittel, sondern vor allem die Informationen über Art und Umfang der transportierten Güter und die konkrete Zusammenstellung der Transporte. Das Bundesministerium für Verkehr hält nach eigenen Aussagen eine derartige Informationspflicht auch nicht für erforderlich.

Die Strukturen, über die eine modernes Gefahrguttransportunternehmen verfügen muß, wie ein umfassendes Präventionskonzept, entsprechendes Gefahrenbewußtsein, regelmäßige Schwachstellenanalyse, dementsprechende Schulungen, Spezialqualifikationen von Lokführern und Bahnbediensteten, die Gefahrguttransporte abwickeln, sind bei der DB AG noch nicht aufgebaut. Ihre Etablierung unter zunehmender Mittelknappheit und zunehmendem Konkurrenzdruck stockt. Wirtschaftlicher Druck bei der Bahn darf aber nicht zu Lasten der Sicherheit aller gehen.

Straßentransport von Gefahrgütern: das größte Gefahrenpotential

1. Vor dem Hintergrund derart spektakulärer Unfälle im Bahnbereich droht das Gefahrenpotential von Gefahrgutunfällen im Straßengüterverkehr unterschätzt zu werden. Gefahrgüter werden per LKW in den letzten Winkel der Republik mitten durch Bevölkerungszentren und Wohngebiete transportiert.

Aufgrund des Transportvolumens, der Anzahl von Transporten, der Mischung unterschiedlicher Gefahrgüter in ein und demselben Transport und der grundsätzlich höheren Unfallhäufigkeit auf der Straße sind die Sicherheitsrisiken, die beim Straßentransport eingegangen werden, beträchtlich höher als auf der Schiene.

2. Zwar wurde nach der Herborn-Katastrophe die Gefahrguttransportvorschrift Straße (GGVS) verschärft, das Gesamtgefahrenpotential auf der Straße hat sich aber im Gegenzug deutlich erhöht: Wurden 1976 im Straßengüterfernverkehr 13,8 Mio. t Mineralölerzeugnisse transportiert, so waren es 1993 bereits 20,8 Mio. t; der Anteil des Schienentransports stagnierte 1976 mit 27,0 Mio. t zu 1993 28,4 Mio. t. Der wahre Anteil des Straßentransportes bei Mineralölerzeugnissen, Benzin und Heizöl liegt noch wesentlich höher. Zwischen 1960 und 1992 hat sich im Straßengüterfernverkehr allein in den alten Bundesländern die Menge von 34,4 Mio. t auf 118,5 Mio. t mehr als verdreifacht. Das Gesamtvolumen beim Straßentransport von Gefahrgütern beträgt nach Schätzungen des Bundesministeriums für Verkehr – aussagefähige Statistiken wurden seit Jahren nicht vorgelegt – jährlich rd. 270 Mio. t.
3. Die Sicherheitsvorkehrungen im Straßentransport von Gefahrgütern haben mit dem gewachsenen Risikopotential nicht Schritt gehalten. Von 17 300 aller im 1. Quartal 1996 in Nordrhein-Westfalen kontrollierten Gefahrguttransportfahrzeugen mußten 17,4 % beanstandet werden, 676 wiesen teils erhebliche technische Mängel auf, 82 waren verkehrs- und betriebsunsicher. Diese, ohnehin schon beängstigende Situation wird durch das reale Ost-West-Sicherheitsgefälle noch verschärft. Von 219 Gefahrguttransportern, die die Dresdner Polizei zwischen 1991 und April 1997 kontrollierte, wurde bei 96 gegen das Beförderungsgesetz verstoßen, 7 erwiesen sich als fahrende Zeitbomben.

Die Kontrolldichte aller Gefahrguttransporte auf der Straße erweist sich angesichts der bei Kontrollen zutage getretenen Sicherheitsmängel als völlig unzureichend, um eine strikte Einhaltung der bestehenden Gefahrgutvorschriften durchzusetzen. Die in der Verordnung über die Kontrolle von Gefahrguttransporten auf der Straße und in den Unternehmen (GGKontrollV, BGBl. I vom 9. Juni 1997, S. 1306 ff.) festgelegten Kriterien sind zu unpräzise. Auch wenn das Bundesamt für Güterverkehr für die kommenden Jahre die Kontrolle von rd. 130 000 Fahrzeugen anstrebt, ist es sowohl von diesem Ziel als auch von einer wirksamen Kontrolle noch weit entfernt: 1991 betrug die Kontrolldichte gerade 0,09 %.

Neben technischen Mängeln hat sich als eine weitere Hauptursache von Gefahrgutunfällen die Nichteinhaltung der Lenkzeiten und Sozialvorschriften erwiesen. Der Trend zur Umwandlung von tarifrechtlich geschützten Arbeitsverhältnissen in scheinselfständige Subunternehmen verstärkt den Druck auf die Fahrer und senkt – durch die Verlagerung von Verantwortlichkeit und Haftung vom Transportunternehmen auf die

Subunternehmen – den Sicherheitsstandard bei Gefahrguttransporten. Diesem Trend muß u. a. durch umfassende Zertifizierungspflichten und Qualitätssicherungsmaßnahmen nach ISO 9001 und 9002 beim einstellenden Unternehmen begegnet werden.

Eine Verlagerung von Gefahrguttransporten von der Bahn auf die Straße würde die Gefahren potenzieren. Bereits jetzt transportiert etwa jeder fünfte LKW Gefahrgüter der verschiedensten Gefahrgutklassen einschließlich Munition und Sprengstoffe über Autobahnen und auch mitten durch die Städte. Unfälle wie in Saarlouis (am 2. April 1996, LKW mit 2,2 t Propanol ausgebrannt) oder in Leverkusen, als am 20. Mai 1996 Chlorgas über die Autobahn waberte, zeigen, daß diese Risiken trotz der nach Herborn erfolgten Verbesserungen nicht beherrschbar sind.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST) ermittelte innerhalb der letzten drei Jahre 131 schwere Unfälle allein von Tankwagen. Jährlich muß wegen einer erheblichen Dunkelziffer von rd. 2000 Unfällen mit Gefahrguttransporten, bei rd. 200 davon mit Austritt von Gefahrstoffen der unterschiedlichsten Gefahrenklasse, ausgegangen werden.

Europäische Harmonisierung auf niedrigem Niveau

1. Die Unfallursachen bei Gefahrgutunfällen auf Straße wie Schiene sind vielfältig, aber das eigentliche Grundproblem wird vollständig ignoriert: Immer mehr, immer gefährlichere Stoffe werden immer weiter transportiert. Die Sicherungssysteme und Notfallplanungen können damit nicht Schritt halten. Um den freien Warenverkehr zu garantieren, werden die europäischen Transportvorschriften auf niedrigem Niveau vereinheitlicht, nationale Sonderregelungen werden abgebaut. Initiativen, wie die des Saarlandes, das Shuttle-Züge für den Transit von Gefahrgütern eingerichtet hat, werden so konterkariert.

Zum 1. Januar 1997 sind sowohl inhaltliche wie auch strukturelle Anpassungen der internationalen Abkommen über die Beförderung gefährlicher Güter erfolgt. Dabei wurden das RID-Abkommen (Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter) und das ADR-Abkommen (Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße) an die VN-Empfehlungen zum Transport gefährlicher Güter angepaßt sowie die Rahmenrichtlinien der EU für den Transport gefährlicher Güter umgesetzt. Diese Anpassungen haben ihren Niederschlag in den entsprechenden nationalen Verordnungen, den Gefahrgutverordnungen Straße (GGVS) und Schiene (GGVE), gefunden. Zahlreiche bestehende Sicherheitsvorschriften wurden abgeschwächt, weitergehende nationale Vorschriften eingeschränkt.

Die bisher in Deutschland gültigen Bestimmungen zur Wahl des Fahrwegs und zu allgemeinen Verkehrsverboten auf der Straße für einige besonders gefährliche Gefahrgüter wurden

aufgeweicht. So existieren für entzündbare flüssige Stoffe mittlerer Gefährlichkeit (u. a. Benzin) keine Verlagerungsvorschriften mehr, die zu einem allgemeinen Verkehrsverbot auf der Straße führen könnten.

Die europaweite Harmonisierung hat es ermöglicht, bei den Sicherheitsanforderungen beim Transport vom „Stand von Wissenschaft und Technik“ abzuweichen, falls dies „im Hinblick auf die verbleibenden Gefahren als vertretbar angesehen“ werden kann. Ausnahmen können ebenfalls gemacht werden, wenn ein Gut sonst von der Beförderung ausgeschlossen wäre oder die Einhaltung einer Bestimmung unzumutbar ist.

Diese Sicherheitsphilosophie der Definition von Mindeststandards, die eingehalten werden müssen, wohingegen die Einhaltung höherer Sicherheitsstandards freigestellt ist, ist angesichts eines Marktes, der zwischen den Verkehrsträgern (Bahn, LKW, Schiff) und zwischen internationalen Unternehmen umkämpft ist, völlig weltfremd. Hier wird – wenn keine deutliche Korrektur erfolgt – eine Abwärtsspirale in Sachen öffentlicher Sicherheit erzeugt. Ziel muß vielmehr ein maximaler Sicherheitsstandard bei Gewährleistung akzeptabler Kosten sein.

2. Der nächste Schritt für die weitere internationale Harmonisierung im Gefahrguttransportrecht ist die zum 1. Januar 1999 geplante Überarbeitung der Struktur der Regelwerke, um deren Handhabbarkeit zu vereinfachen. Dieser Termin bietet die Chance, längst überfällige Verbesserungen in den internationalen Abkommen über den Transport gefährlicher Güter umzusetzen und gleichzeitig auf nationaler Ebene die Handlungsspielräume zur Minimierung der Gefährdung von Bevölkerung und Umwelt durch Gefahrguttransporte voll auszuschöpfen.

Auch die Revision der nationalen Gefahrguttransportvorschriften, von GGVS, GGVE, GGV Binnenschiff, GGV Luft und See, sowie der begleitenden Verordnungen und Richtlinien ist dringend erforderlich. In der betrieblichen Praxis haben sie sich als unpraktikabel, durch ihr Regelwerk überfrachtet, selbst von Gefahrgutbeauftragten nicht überblickbar und damit als Fehlerquelle erwiesen.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
 - A. folgende Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen:

- I. Allgemein**

1. jährlich aussagekräftige Statistiken zum Transport von Gefahrgütern wie auch zu Unfällen bei Gefahrguttransporten vorzulegen und ein auf diesen Statistiken beruhendes Minderungskonzept für Gefahrguttransporte zu erarbeiten, das dem Deutschen Bundestag zur Beschlußfassung vorzulegen ist;
 2. dem Deutschen Bundestag einen Vorschlag zur Neuordnung der bestehenden Gefahrgutverordnungen vorzulegen

gen, der sich an den Kriterien strikter Gefahrenvorsorge und Schutz der öffentlichen Sicherheit, Transparenz und betrieblicher Praktikabilität, Transportverlagerung auf das sicherste zur Verfügung stehende Verkehrsmittel sowie zukünftiger Reformierbarkeit orientiert;

3. in den Gefahrgutverordnungen Schiene, Straße und Binnenschiff eine umfassende Informationspflicht über Gefahrguttransporte besonders gefährlicher Güter an die betroffenen Landkreise einzuführen, um eine ausreichende Gefahrenabwehr bei Unfällen zu gewährleisten;
4. eine systematische Auswertung der Unfallberichte von Gefahrgutunfällen dahin gehend vorzunehmen, daß die vorhandenen Mängel in der Erstinformation von freiwilligen Feuerwehren, Spezial-, Bahn- und Werksfeuerwehren sowie freiwilligen Helfern beim Einsatz vor Ort abgestellt werden können, und dem Deutschen Bundestag ein Konzept zur Verbesserung der Identifizierbarkeit von Gefahrgütern zur Beschlussfassung vorzulegen;
5. das Transport- und Haftungsrecht dahin gehend zu gestalten, daß
 - ein Schadenssicherungsfonds der Versicherer gebildet wird, der eine volle Kostenübernahme insbesondere der Umwelt- und Personenschäden bei Gefahrgutunfällen garantiert,
 - eine volle Kostenanlastung bei Gefahrgutunfällen an das verursachende Unternehmen gewährleistet wird,
 - bei Durchführung von Gefahrguttransporten durch Subunternehmen eine Haftungsbeteiligung des einstellenden Transportunternehmens gewährleistet ist,
 - eine Umlegung der Schadenssicherungskosten auf die Transporttarife gewährleistet wird;

II. Straße

1. zur Einhaltung der Gefahrgutvorschriften eine Kontroll-dichte von mindestens 0,5 % aller Gefahrguttransporte auf der Straße durch das Bundesamt für Güterverkehr und durch die Polizei der Länder sicherzustellen und die GG-KontrollV diesbezüglich zu präzisieren;
2. steuerliche und sozialrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, um dem Trend zur Umwandlung von sozial- und tarifrechtlich geschützten Arbeitsverhältnissen im Güterkraftgewerbe in scheinselbständige Subunternehmen zu begegnen;
3. eine Anpassung des Haftungsrechts vorzunehmen, die die weitgehende Verlagerung der Haftung bei Gefahrgutunfällen vom einstellenden Transportunternehmen auf die Subunternehmen ausschließt;

4. die Zertifizierungspflichten derart zu gestalten, daß das einstellende Transportunternehmen für alle am Transport eines Gefahrgutes beteiligten Unternehmen gleichermaßen die Einhaltung der Zertifizierung garantieren muß, dafür haftet und lediglich bei fahrlässigem Verstoß von der Haftung freigestellt wird;
5. die Sozialvorschriften bez. Lenk- und Ruhezeiten sowie Fahrzeugbesetzung zu verschärfen und die Erfassung von Lenk- und Ruhezeiten sowie Fahrzeugbesetzung technisch und organisatorisch so zu verbessern, daß Manipulationen nach dem Stand der Technik ausgeschlossen und Kontrollen – einschließlich elektronischer Fernabfrage – erleichtert und effektiviert werden;

III. Bahn

1. die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften des § 4 Abs. 1 Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) sowie der entsprechenden Verordnungen, Richtlinien und Vorschriften sicherzustellen, dies verstärkt zu überwachen und ggf. Maßnahmen zur Abhilfe zu treffen;
2. auf der Grundlage der Untersuchungen der Gefahrguttransportunfälle der letzten zehn Jahre und mit dem Ziel einer maximalen Sicherheit eine Mängelanalyse des RID-Abkommens und der GGVE vorzunehmen und dem Deutschen Bundestag über Ergebnisse und Verbesserungsmöglichkeiten Bericht zu erstatten sowie Vorschläge zur Verschärfung der GGVE hinsichtlich der Sicherheitsstandards und der Überwachung zur Beschlußfassung vorzulegen;
3. im laufenden Betrieb die Kontrollmöglichkeiten von Eisenbahn-Bundesamt und Bundesgrenzschutz – analog zu den Kontrollmöglichkeiten im Straßengüterverkehr – zu verbessern und – durch organisatorische wie personelle Maßnahmen – eine ausreichende Kontrolldichte anzustreben, um die Einhaltung der Gefahrgutvorschriften auch im Bahnbereich sicherzustellen;
4. das Notfallmanagersystems der DB AG durch das Eisenbahn-Bundesamt einer unverzüglichen Prüfung zu unterziehen, und dem Deutschen Bundestag über Mängel im Notfallmanagersystem Bericht zu erstatten;
5. unverzüglich ein Konzept vorzulegen, wonach die Netz AG der DB AG als Netzbetreiber durch Verordnung verpflichtet wird, Eisenbahnfeuerwehren vorzusehen, die auch zur Bekämpfung von Gefahrgutunfällen ausgerüstet und ausgebildet sind;

B. folgende Initiativen auf EU-Ebene zu unternehmen:

1. sich dafür einzusetzen, daß sowohl im ADR-Abkommen wie auch im RID-Abkommen eine ausreichende Kontrolldichte aller Gefahrguttransporte eingeführt und in Prozent festgeschrieben wird;

2. eine Initiative für ein europäisches Minderungskonzept für Gefahrguttransporte zu starten;
3. auf europäischer Ebene auf die Einführung einer jährlichen und aussagekräftigen Statistik zum Transport von Gefahrgütern wie auch zu Unfällen bei Gefahrguttransporten zu drängen;
4. ein europaweit harmonisiertes Verfahren zur systematischen Auswertung von Gefahrgutunfällen voranzutreiben und dem Deutschen Bundestag über Fortschritte und Ergebnisse zu berichten;
5. auf europäischer Ebene auf eine umfassende Informationspflicht über grenzüberschreitende Gefahrguttransporte zu drängen und eine diesbezügliche Initiative zu starten;
6. eine Initiative zur europaweiten Harmonisierung des Transport- und Haftungsrechtes zu starten, die als Kernelemente
 - die Bildung eines Schadenssicherungsfonds der Versicherer zur vollen Kostendeckung insbesondere der Umwelt- und Personenschäden bei Gefahrgutunfällen,
 - eine volle Kostenanlastung bei Gefahrgutunfällen an das verursachende Unternehmen,
 - bei Durchführung von Gefahrguttransporten durch Subunternehmen eine Haftungsbeitragsleistung des einstellenden Transportunternehmens gewährleistet,
 - die Umlegung der Schadenssicherungskosten auf die Transporttarife,
 - die Harmonisierung von Zertifizierungspflichten mit dem Ziel, daß das einstellende Transportunternehmen für alle am Transport eines Gefahrgutes beteiligten Unternehmen gleichermaßen die Einhaltung der Zertifizierung garantieren muß, dafür haftet und lediglich bei vorsätzlichem Verstoß von der Haftung freigestellt wird,
 - die Einführung von Qualitätssicherungsmaßnahmen nach ISO 9001 und 9002 bei einstellenden und durchführenden Unternehmen,
 - die Verkürzung der bei Kesselwagen und zum Gefahrguttransport vorgesehenen sonstigen Wagen vorgeschriebenen Kontrollintervalle

vorsieht.

Bonn, den 11. Dezember 1997

Gila Altmann (Aurich)

Albert Schmidt (Hitzhofen)

Helmut Wilhelm (Amberg)

Dr. Jürgen Rochlitz

Egbert Nitsch (Rendsburg)

Michael Hustedt

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion