

ADR – das unbekannte Wesen

... oder vielmehr „das bekannte Unwesen“? Ein kompetenter Delegierter berichtet über die Arbeitsweise des entscheidenden Gremiums – der ECE-Working Party 15.

Von Frank Huster, Bonn

Kaum eine Spedition oder ein Transportunternehmen, das nicht irgendwann einmal mit dem Thema Gefahrgut in Berührung kommt. Abschreckend wirken dabei nicht nur die hohen gesetzlichen Auflagen. Auch ausgemachte Gefahrgutprofis beschleicht hin und wieder das ungute Gefühl, das Vorschriften-dickicht nicht vollständig durchdrungen zu haben und den formalen Ansprüchen des Gesetzgebers nicht zu genügen. Mangelnder Vollzug der Gesetze ist seltener eine Folge von „nicht wollen“, sondern vielfach von „nicht verstehen“.

Das ADR ist in mehrfacher Hinsicht einzigartig: Sein Inhalt ist hoch spezifisch, die Struktur ist – auch nach der Reform – nicht leicht zu durchschauen und die Verfahren zu seiner Fortentwicklung sind der betroffenen Wirtschaft in der Regel nicht bekannt.

Neben der vielzitierten „Praxis vor Ort“ (Umsetzung der ADR-Vorschriften im Tagesgeschäft) steht die „administrative Praxis“. Gemeint ist damit das ständige Bemühen aller Beteiligten – Vertreter der 38 ADR-Vertragsstaaten und der Industrie, also den nicht-staatlichen Organisationen (NGOs), sowie des ECE-WP.15-Sekretariats – um die Fortentwicklung des ADR. Jedes in einem Verband organisierte Unternehmen sollte aber wissen, dass das ADR nicht starr verordnet wird, sondern dass durch gezielte Einflussnahmen auch Änderungen des Übereinkommens möglich sind. Der Weg dahin ist allerdings lang und beschwerlich.

Bei der Vielzahl der zu diskutierenden Anträge werden leider oftmals Details übersehen, notwendige Folgeänderungen bleiben aus, Beschlüsse müssen in späteren WP.15-Sitzungen unter großem Aufwand korrigiert werden mit teilweise gravierenden Auswirkungen

auf die betroffenen Unternehmen. Erschwerend kommt hinzu, dass trotz aller Harmonisierungsbemühungen in verschiedenen Vertragsstaaten Einzelvorschriften unterschiedlich gelesen, d.h. interpretiert und amtlich ausgelegt werden. Das kann an fehlerhaften Übersetzungen oder an unterschiedlichen Sicherheitsphilosophien bei Unkenntnis oder Außerachtlassung des ursprünglich diskutierten Schutzzwecks einer Norm liegen. Die Folge: Wenig Akzeptanz bei der betroffenen Wirtschaft und Unsicherheit auch bei den Kontrollorganen.

Unmittelbare Rechtskraft entfaltet das ADR in den Vertragsstaaten zunächst einmal nicht. Erst durch Bezugnahme der Anlagen A und B zum ADR in nationalen Gesetzen und Verordnungen werden die Einzelbestimmungen verbindlich. In Deutschland geschieht dies durch Verweis in der Gefahrgutverordnung Straße und Eisenbahn (GGVSE).

Seit 1997 ist das ADR auch innerhalb der Europäischen Union (EU) die einzige Bezugsvorschrift. Mit Inkrafttreten der Richtlinie 94/55/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften haben sich sämtliche EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, für innerstaatliche und innergemeinschaftliche Gefahrgutbeförderungen grundsätzlich einzig das ADR anzuwenden und nationale Vorschriften auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Was nicht beabsichtigt war, stellt sich in der administrativen Praxis zum Teil als Problem dar. Denn mit Fortschreibung des

ADR muss auch die EG-Kommission ihre Richtlinie inhaltlich anpassen und jedesmal auf die Anlagen A und B des ADR in der jeweils geltenden Fassung verweisen. Da dies in der Regel nie rechtzeitig geschieht, stellen sich Länder wie Österreich auf den Standpunkt, dass das überarbeitete ADR innerstaatlich formal erst nach Veröffentlichung der überarbeiteten EG-Richtlinie angewendet werden dürfe – ein Umstand, der in anderen ADR-Zeichnerstaaten wie Deutschland, die gleichzeitig auch Mitglied der EU sind, großzügiger gehandhabt wird, zum eindeutigen Nutzen von Wirtschaft und Verwaltung.

In Artikel 14 erläutert das ADR-Abkommen präzise, wie und unter welchen formalen Voraussetzungen die Anlagen des ADR geändert werden können. Jeder Vertragsstaat und jede NGO kann Änderungen vorschlagen und sie in der zuständigen Working Party (WP) 15 behandeln lassen. In dieser Arbeitsgruppe sind neben den Experten aller ADR-Vertragsstaaten solche NGOs vertreten, „deren Aktivitäten direkt mit dem Gefahrguttransport auf dem Gebiet der vertragschließenden Parteien zu tun haben“. Akkreditiert sind inzwischen mehr als 25 internationale Wirtschafts- und Umweltverbände.

Zur „Lobby“ gehören beispielsweise die Internationale Straßentransport-Union (IRU), der Verband der Europäischen Chemieindustrie (CEFIC), die Internationale Föderation der Spediteurorganisationen

(FIATA), die Gaseindustrie (EIGA), die Interessenvertretung der Lkw-Hersteller und -Zulieferer (OICA und CLEPA) und viele andere mehr. Anders als die vertretenen Staaten haben die NGOs nur ein Vorschlags-, jedoch kein Stimmrecht. Für die Aktivitäten sämtlicher Teilnehmer gilt, dass Anträge nach einem bestimmten Muster spätestens 12 Wochen vor Sitzungsbeginn in englisch, französisch oder russisch (dies sind auch die ausschließlichen Verhandlungssprachen) eingereicht sein müssen, ansonsten werden sie nicht behandelt. Die Zahl der betroffenen Stellen lässt schon



Frank Huster ist Referent Gefahrgutlogistik, Qualitäts- und Umweltmanagement im Deutschen Speditions- und Logistikverband (DSL), und als Vice-Chairman des FIATA Advisory Body Dangerous Goods FIATA-Vertreter bei WP. 15

ahnen, wie aufwändig Diskussionen in diesem Gremium mit zum Teil über 100 Teilnehmern sind. Die Expertengruppe ECE-WP.15 tagt alle sechs Monate. Die inzwischen 73. Sitzung fand im Mai 2003 statt (siehe **GeLa** 8/03).

Alle zwei Jahre wird als Resultat der Verhandlungen eine neue ADR-Version veröffentlicht. Ein Umstand, der trotz möglicherweise inhaltlicher Verbesserungen (Entschärfung der Vorschriften, Deregulierungsansätze, Strukturreform) die korrekte Umsetzung für die Betroffenen erschwert.

Zunehmend gewinnen die Beratungsergebnisse des der WP.15 in der Hierarchie der UN übergeordneten Gremiums, des UN-Committee of Dangerous Goods, Einfluss auf Antrags- und Änderungshäufigkeit des ADR. Das UN-Committee erarbeitet die so genannten Modellvorschriften (UN-Empfehlungen oder auch „Orange Book“), ein weltweit gültiges und verkehrsträgerübergreifendes Empfehlungswerk, dessen Beschlüsse im Rahmen einer angestrebten globalen Harmonisierung nach Möglichkeit ins ADR einfließen sollen. Für eine harmonisierte Struktur des Rechts ist dies sicherlich noch leistbar, zunehmend schwieriger wird es, weltweit inhaltliche Regelungen anzupassen. Denn Regelungen, die die UN-Modellvorschriften vorgeben und hinsichtlich der Transportdurchführung im Luft-, See- oder Schienenverkehr sinnvoll scheinen, sind nicht ohne weiteres auf den Straßenverkehr übertragbar, da dieser eher geringe Men-

gen von (Stück-)Gütern in der Fläche verteilt, also – anders als die anderen Verkehrsträger – nicht nur Punkt-Punkt-Verkehre durchführt. Eine besondere Anforderung an die Dokumentation.

Um dennoch einen Gleichklang wenigstens zwischen den Landverkehrsträgern Straße, Schiene und Binnenschiffahrt zu erzielen, werden die UN-Ergebnisse zunächst in der Gemeinsamen ADR/RID/ADN-Tagung vorbereitet und dann zur endgültigen Entscheidung an die WP.15 für den Verkehrsträger Straße verwiesen. Ein direkter Antrag, der nicht ausschließlich straßenspezifische Sachverhalte behandelt, wird meist nicht diskutiert/bearbeitet, sondern zunächst einmal an die Gemeinsame Tagung verwiesen. Insgesamt verliert die WP.15 dadurch zunehmend an Einfluss.

Lobby-Strategien und ihre Auswüchse

Idealerweise basieren Änderungsvorschläge für das ADR auf Forschungsarbeiten, technischen Innovationen oder auf (bislang negativen) praktischen Erfahrungen zum Gefahrguttransport. Solche Anträge sind in der Regel präzise definiert und gut durchdacht, so dass auf dieser Basis sachliche Diskussionen geführt werden können. In einer solchen Idealsituation kann die Sicherheit zweifellos strukturell verbessert werden.

In den meisten Fällen kommt aber selbst ein gut vorbereitetes Thema mehrmals auf die Tagesordnung, da die Antrag stellende Organisation in der Re-

gel viel Zeit benötigt, um den Inhalt und die Bedeutung eines komplexen Änderungswunsches den übrigen Delegierten verständlich darzulegen.

Ein weiteres Instrument, um die Diskussion in der WP. 15 zu beeinflussen, sind die Informations- (INF-) Papiere. Sie sind nicht an die Antragsfrist von zwölf Wochen gebunden und können noch äußerst kurzfristig vorgelegt werden. Einzige Bedingung: ihr Inhalt muss sich auf einen bereits auf der Tagesordnung befindlichen Antrag beziehen, ein Kriterium, das in der Praxis teilweise aber schwer zu ziehen ist. Dadurch wird die fundierte Vorbereitung der Delegationen auf einen Antrag sehr erschwert.

Das Abstimmungsverhalten in der WP.15 führt gelegentlich zu Zweifeln an den Entscheidungen. Nicht selten führt nur eine knappe Mehrheit zu einer Entscheidung (Annahme oder Ablehnung eines Antrags), bei einer überwältigenden Zahl von Enthaltungen.

Die eindeutige Ablehnung eines Antrags führt in vielen Fällen dann eher zu einer klaren Situation für den Anwender. Denn nicht selten werden in der WP.15 überstürzte Entscheidungen zu Vorschlägen getroffen, die nicht ausreichend durchdacht oder in Folge ausufernder Diskussionen in einen Kompromiss verwässert wurden. Die Folge: In späteren Sitzungen muss viel Zeit darauf verwendet werden, diese Entscheidungen zu korrigieren, was nicht besonders effizient ist; mit gravierenden Nachteilen für die betroffenen Unternehmen.

Gefahrgut

- ▶ Zeitschriften
- ▶ Bücher
- ▶ Software
- ▶ Training

www.storck-verlag.de

Storck
Storck Verlag Hamburg

Wissen ist Sicherheit.

Änderungen als Selbstzweck?

Ein aktuelles Beispiel sind die noch immer andauernden Diskussionen um die für das ADR-Beförderungspapier notwendigen Angaben, die zweimal in Folge (ADR 2001 und ADR 2003) geändert wurden. Hier fehlt der notwendige Blick auf praktische Erfordernisse insbesondere von Teil-, Sammelladungen oder die Distributionslogistik. Der häufige Wandel ist nicht nachvollziehbar und vor allem kostenintensiv für die Wirtschaft.

Auch dürfte inzwischen feststehen, dass die umstrittene Angabe des Codes der SV 640 (X), mit der auf die Einhaltung des zulässigen Dampfdrucks innerhalb einer Verpackung hingewiesen wird, lediglich deklaratorischen Charakter hat und nur Kontrollzwecken dient. In ihrer Komplexität kaum zu überbieten, steht sie in keinem Verhältnis zu ihrem Sicherheitsgewinn, denn es ist der Absender, der im Beförderungspapier für die korrekte Umsetzung dieser SV zu sorgen hat. Die Wahl der richtigen Verpackung im Vorfeld der Transportdurchführung hat unter Berücksichtigung des Dampfdrucks nach den Maßgaben des Abschnitts 4.1.1.10 zu erfolgen und ist insofern ausreichend geregelt; hierauf haben aber Klassifizierer (ohne besondere Pflichten im ADR) und der Verpacker zu achten. Letztlich bescheinigt der Absender dem Verpacker durch Umsetzung der SV 640, dass dieser, der Verpacker, seinen Verpflichtungen nachgekommen ist.

Unabhängig davon gelten für die SV 640 Ausnahmetatbestände, die in Deutschland durch die RSE erweitert wurden, indem dort festgehalten wird, dass nach P001 und P501 (UN 2015) verpackte Güter in jedem Fall von der SV 640 befreit sind. Eine nationale Auslegung zum Vorteil der Wirtschaft, die u.U. aber leider nicht in allen ADR-Staaten geteilt wird.

Für das ADR 2003 wurde ein neuer Absatz 1.1.4.2.2 aufgenommen. Dem Antrag der Wirtschaft, Gefahrgutbeförderungsdokumente des See- oder Luftverkehrs auch für den anschließenden und vorangegangenen Landverkehr verwenden zu können, wurde stattgegeben, eine deutliche Erleichterung der logistischen Prozesse. Erst nach Abschluss der Beratungen haben einige Staaten deutlich gemacht, dass die Verwendung einer Shipper's Declaration zwar zulässig sei, doch nur dann, wenn darüber hinausgehende Angaben, die das ADR fordert,

nachgetragen werden. Dadurch wird der neue Absatz 1.1.4.2.2 im Grunde entbehrlich, da Abs. 5.4.1.4.1 ADR ohnehin die Voraussetzung für die Verwendung jeglichen Dokuments als ADR-Beförderungspapier bislang schon geboten hat. Dieser Hinweis hätte die Diskussion in der WP. 15 deutlich abgekürzt. Auf Initiative der Wirtschaft wird das Thema Beförderungspapier jetzt verkehrsträgerübergreifend in einer internationalen Arbeitsgruppe mit dem Ziel einer langfristigen Verbindlichkeit aufbereitet.

Entscheidungen der WP. 15 sind also teilweise

- nicht von einer breiten Mehrheit getragen
- nicht eindeutig formuliert
- vom Harmonisierungs-„Zwang“ geprägt
- nicht in Übereinstimmung mit dem ursprünglichen Antrag
- fehlerhaft protokolliert oder
- fehlerhaft übersetzt oder
- schlichtweg ohne praktischen Bezug und fließen dennoch alle zwei Jahre in die ADR-Novelle und nationales Recht ein und werden abschließend womöglich national abweichend ausgelegt.

Denn trotz harmonisierten Gefahrgutrechts bleiben ADR-Vertragsstaaten über nationale Auslegungen (wie die der deutschen RSE) genügend Spielräume, das Recht zu interpretieren – gleichermaßen zum Vor- oder Nachteil der Anwender. Zum Nachteil vor allem dann, wenn die Wirtschaft im Vertrauen auf die Allgemeingültigkeit einer nationalen Auslegung im Ausland mit abweichenden Auslegungen konfrontiert wird und dies womöglich in einem Bußgeld endet.

Schatten-ADR

Ein weiteres Instrument zur Umgehung von ADR-Bestimmungen sind Multilaterale Vereinbarungen (MV), von denen immer öfter Gebrauch gemacht wird. Hierbei handelt es sich um Abkommen zweier oder mehrerer Staaten, in denen vom ADR inhaltlich abweichende und weniger restriktive Vorschriften vereinbart werden. Auf die Anwendung muss in der Regel im Beförderungspapier hingewiesen bzw. der Text der Vereinbarung muss während des Transports mitgeführt werden. Grundsätzlich sind die MV auf fünf Jahre befristet. In der Zeit sollte der Initiator der Vereinbarung dafür sorgen, dass der Inhalt ins Regelrecht, also in das ADR, überführt wird.

Die abweichenden Regelungen gelten für Transporte zwischen den Zeichnerstaaten über die gemeinsamen Grenzen bzw. bei nicht gemeinsamen Grenzen unter der Voraussetzung, dass auch die Transitstaaten gezeichnet haben. Doch selbst wenn die Zeichnerstaaten keine gemeinsame Grenze haben und sich die Transitstaaten der MV nicht anschließen, kann die Vereinbarung im innerstaatlichen Verkehr angewendet werden. Dies dürfte für viele Länder auch der eigentliche Grund für die Initiierung oder die Zeichnung einer MV sein.

Denn diese sind auf Grund der Vorgaben aus Brüssel (Richtlinie 94/55/EG) gezwungen, nationale Verordnungen und Ausnahmen abzubauen und Gefahrgutbeförderungen auf der Straße nahezu ausschließlich durch das ADR zu regeln. Da aber die Möglichkeit von MV direkter Bestandteil des ADR-Übereinkommens selbst ist, nutzen viele Staaten eben diese Möglichkeit, die heimische Wirtschaft von restriktiven ADR-Bestimmungen zu befreien.

Inzwischen sind so viele Multilaterale Vereinbarungen in Kraft, dass bereits von einem Schatten-ADR gesprochen werden kann. Der Beitritt zum ADR-Übereinkommen drückt zwar den Wunsch nach einem verbindlichen, einheitlichen Gefahrgutregelwerk aus (dadurch verfügen einige osteuropäische Länder erstmalig überhaupt über ein Gefahrguttransportrecht), auf der anderen Seite werden auch die Grenzen eines harmonisierten Rechts deutlich.

Während einige Länder den ausschließlichen Nutzen der heimischen Wirtschaft im Blickfeld haben und unabhängig von Beratungsergebnissen der regelsetzenden Gremien (Gemeinsame RID/ADR-Tagung oder ECE-WP.15) vom ADR abweichende Regelungen über Multilaterale Vereinbarungen initiieren, vertreten andere Staaten wie Deutschland die Philosophie des Vorrangs der Harmonisierung. Von Deutschland ausgehende Initiativen für MV beziehen sich überwiegend auf die Duldung einer Vorabanwendung für die nächste Novelle des ADR. Dies natürlich nur unter der Voraussetzung, dass hiermit weniger restriktive Vorschriften für die Anwender verbunden sind. Ansonsten wird im BMVBW der Grundsatz vertreten, dass inhaltliche Änderungen über die Beratungen in der WP.15 herbeizuführen sind und nicht über ein „Schatten-ADR.“ ■