

ENTWURF

Ansprache von Herrn Botschafter Paul SEGER, Präsident der ZKR, anlässlich des gemeinsamen Workshops ZKR/IKSR am 11. April 2006 in Bonn

Einleitung

Den meisten unter Ihnen ist dies sicherlich bereits bekannt: Das internationale Regime der Rheinschifffahrt geht auf den Octroivertrag für den Rhein aus dem Jahre 1804 zurück. Die Gründung der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt wurde anlässlich des Wiener Kongresses von 1815 beschlossen; Rechtsgrundlage des Rheinschifffahrtsregimes ist die Mannheimer Akte aus dem Jahre 1868. Die erste Verordnung über die Untersuchung der Rheinschiffe wurde 1905 erlassen !

In keinem dieser Texte ist, wie Sie sicher ahnen, das Wort „Umwelt“ zu finden. Damals wurde als Referenz der Ausdruck „allgemeine Sicherheit“ (Artikel 1 der Mannheimer Akte) und „schifffahrtspolizeiliche Vorschriften“ (Artikel 32) gebraucht. Doch schon zu jener Zeit waren diese Begriffe mit der Vorstellung von einem Gleichgewicht zwischen menschlicher Tätigkeit und Umwelt, das zur Aufrechterhaltung der Ordnung auf dem Fluss notwendig erschien, verbunden.

Allerdings hat sich das Verständnis dessen, was unter dieser „Ordnung“ zu verstehen ist, mit der Zeit verändert. Im 19. Jahrhundert sah man die „Unordnung“ eher auf Seiten der Natur, mit ihren unkontrollierten und zuweilen heftigen Ausbrüchen: Überschwemmungen, sumpftartige malariaverseuchte Zonen, Wasserläufe mit instabilem Strombett, zahlreiche Flusswindungen,

Treibinseln usw... Angesichts dieser bedrohlichen Natur wurde der Eingriff des Menschen als rationale Aktion begriffen, durch die Verbesserungen der Umwelt möglich waren.

Der Gedanke von der Umwelt war im 19. Jahrhundert also nicht unbekannt, doch geprägt von einer positiven und optimistischen Vorstellung von der menschlichen Tätigkeit, die als ein Mittel zur Verbesserung des natürlichen Zustands empfunden wurde. Die Begriffe „Korrektur“ und „Regulierung“, die für die umfangreichen Arbeiten am Rhein gebraucht wurden, zeugen von dieser Sichtweise.

Nach und nach ist diese optimistische Vision vom Eingreifen des Menschen in seine Umwelt relativiert worden. Bereits im 19. Jahrhundert war mit dem Begriff „Polizei“ auch die Sorge um die Sauberkeit und die Verhütung der durch die menschliche Tätigkeit hervorgerufenen Schäden gemeint. Schon vor 1900 war von gefährlichen Gütern die Rede. Gewiss zu jener Zeit nahm man sich hauptsächlich der Gefahren an, die den Menschen bedrohten. Es ging darum, der Gefahr von Bränden, Explosionen, Vergiftungen usw. vorzubeugen. Mit der Entwicklung der Technologie und der Gefährlichkeit der Produkte wurde offensichtlich, dass die Risiken nicht nur für den Menschen bestanden, sondern auch für seine Umwelt. Mit der Zeit vollzog sich eine ganz natürliche Erweiterung des Konzepts „Sicherheit“, das eine weiterreichende Bedeutung bekommen hat, nämlich Schutz des Menschen, aber auch Schutz der Umwelt.

Dieses Bewusstsein hat sich insbesondere beim Umgang mit Mineralölen sowohl als Beförderungsgut als auch als Treibstoff für die Beförderung entwickelt. Gleich nach dem zweiten Weltkrieg im Jahre 1948 hat die Zentralkommission eine Regelung getroffen, die einen wichtigen Beitrag zur

Verhütung der Verschmutzung der Gewässer durch Kohlenwasserstoffe von Binnenschiffen geleistet hat.

Im Jahre 1972 hat sie ihre ADNR- Verordnung erlassen. Die Sensibilisierung für die Umweltprobleme hat sich nach und nach verstärkt und in den Jahren 1990 ihren Höhepunkt erreicht. Heute gehört die Frage des Umweltschutzes bei der Tätigkeit der ZKR zu den Kernthemen.

Ich möchte Ihnen nun nacheinander erläutern, welches die Rechtsgrundlagen für diese Tätigkeit der ZKR sind, in welchen Bereichen diese Tätigkeit durchgeführt wird, und welche aktuelle Fragen derzeit in der ZKR behandelt werden.

1) Rechtsgrundlagen für die Aktion der ZKR im Umweltbereich

Es gab eine Zeit, da stellte man sich die Frage, ob die Zentralkommission die Zuständigkeit zum Tätigwerden im Umweltbereich besitzt. Grund für diese Frage war das Fehlen eines Hinweises auf die Umwelt in der Mannheimer Akte. Heute bestehen keine Zweifel mehr an der Antwort auf diese Frage.

In mehreren Texten zur Auslegung der Mannheimer Akte wird klar und offiziell der Grundsatz festgelegt, dass Artikel 1 der Mannheimer Akte dahingehend zu verstehen ist, dass er der Kommission die Befugnis zum Erlass von Verordnungen erteilt, die den Umweltschutz bei der Rheinschiffahrtstätigkeit sicherstellen sollen. Vor allem mit zwei Beschlüssen aus dem Jahre 1996 wurde festgestellt, dass „die Verhütung von Umweltschäden auch Zweck der Rheinschiffahrtsvorschriften ist“ (1996-I-14) und dass die „Probleme des Umwelt- und Gewässerschutzes in der Rheinschiffahrt auch zukünftig im Rahmen der Zentralkommission zu behandeln sind“ (1996-I-15).

In dem Beschluss aus dem Jahre 2001 zu den Zielen der ZKR wird folgendes ausgeführt::

„Die Sicherheit der Umwelt hat für die ZKR und die Binnenschifffahrt im allgemeinen einen immer größeren Stellenwert. (...) ...es ist wichtig, dass rechtzeitig die notwendigen Entwicklungen eingeleitet werden:

- Beitrag zu Untersuchungen möglicher Wechselwirkungen zwischen der Schifffahrt und ihrem Umfeld zwecks Definition der Maßnahmen, die zur Vermeidung oder Begrenzung der Einflüsse der Schifffahrt auf die Umwelt notwendig sind (Wasser, Ufer, Fauna, Flora).
- Behandlung von Abfällen sowie von flüssigen und gasförmigen Ladungsrückständen
- Reduzierung von Emissionen aller Art
- Beitrag zum Umweltschutz an der Schnittstelle Schiff-Land, insbesondere durch Einrichtung der notwendigen Landanlagen, damit die Präventionsmaßnahmen für Schiffe greifen können (...)
- Fortentwicklung der Regelwerke zur Sicherstellung des Umweltschutzes.“

Zur Umsetzung dieser Kompetenzen verfügt die ZKR über mehrere Instrumente:

- sie besitzt eine eigene verordnungsrechtliche Kompetenz. Sie hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht, um Vorschriften für die Ausrüstung der

Schiffe, für die Beförderungsbedingungen und das Verhalten der Schiffer zu erlassen;

- sie hat die Bestrafung bei Nichteinhaltung dieser Vorschriften geregelt. Zuwiderhandlungen gegen ihre Verordnungen werden in Anwendung des Artikels 32 der Mannheimer Akte geahndet. Die Entscheidungen der Rheinschifffahrtsgerichte sind in allen Mitgliedstaaten vollstreckbar. Mit Zusatzprotokoll Nr. 6 hat sie beschlossen, die Höchststrafen bei Verstoß gegen die Umweltvorschriften zu verschärfen;
- Sie wird durch die Rheinuferstaaten laufend über die Ausbauarbeiten am Rhein informiert und gibt eine Stellungnahme dazu ab;
- sie hat die Initiative zu einem spezifischen Übereinkommen über Sammlung, Behandlung und Beseitigung der in der Binnenschifffahrt anfallenden Abfälle ergriffen (Übereinkommen, das am 9. September 1996 unterzeichnet worden, aber noch nicht in Kraft getreten ist);
- sie arbeitet mit anderen am Umweltschutz interessierten internationalen Organisationen zusammen, wie IKSR und UN/ECE.

2) Wichtigste von der ZKR erlassene Regelungen

Von den von der ZKR erlassenen Regelungen sind insbesondere folgende Bereiche zu nennen:

- allgemeines Verbot des Einbringens von Schadstoffen in die Wasserstraße
Dies ist in § 1. 17 der Polizeiverordnung geregelt.

Verhütung der Verschmutzung durch Schiffsmotoren

Speziell Öl- und Flüssigbrennstoffrückstände aller Art müssen bis zur Abgabe an einer Aufbereitungsstelle an Bord aufbewahrt werden.

- Einführung von detaillierten Vorschriften zur Vermeidung unfallbedingter Verschmutzungen beim Umladen

Hiernach müssen beispielsweise Tankschiffe mit einer automatischen Überfüllsicherung ausgerüstet sein.

Es ist geplant, zusätzlich zu diesen Vorschriften good practices- guidelines, genannt ISGINTT, für die Schnittstelle Schiff-Land zu erarbeiten, die die ZKR in Zusammenarbeit mit einer Organisation, in der die Ölgesellschaften zusammengeschlossen sind, der so genannten OCIMF, unterstützen wird;

- Verhütung von Verschmutzungen durch Unfälle während der Beförderung gefährlicher Güter

Für den Gefahrguttransport sind zahlreiche Bestimmungen erlassen worden, die im ADNR aufgeführt sind:

Beispiel:

- die Schiffe, die gefährliche Güter befördern, müssen eine besondere Ausrüstung, wie etwa Doppelhüllen, besitzen;
- das Personal der Gefahrgutschiffe muss eine spezifische Ausbildung erhalten.

3) **Spezifische Maßnahmen für die Abfallbeseitigung in der Binnenschifffahrt**

Diese Maßnahmen waren im Jahre 1996 Gegenstand eines besonderen Übereinkommens zwischen den ZKR- Mitgliedstaaten und Luxemburg.

Für die Beseitigung öl- und fetthaltiger Abfälle sieht dieses Übereinkommen ein indirektes Finanzierungssystem vor: Die Abgabe dieser Abfälle erfolgt kostenlos an Entsorgungsstellen, deren Finanzierung durch ein Entsorgungsentgelt sichergestellt wird, das vom Schiffsbetreiber beim Gasölkauf zu entrichten ist.

Das Übereinkommen regelt auch die Beseitigung von Ladungsrückständen und bestimmt, dass hierfür der Ladungsempfänger aufzukommen hat.

Schließlich befasst sich das Übereinkommen auch mit den Haushaltsabfällen und den Abwässern in der Fahrgastschifffahrt.

Diese Fragen werden durch spezielle technische Referate erläutert.

4) **Aktuelle Fragen**

Zum Abschluss möchte ich einige Fragen im Zusammenhang mit den Umweltproblemen ansprechen, die derzeit in der ZKR behandelt werden:

a) **Umklassifizierung gewisser Stoffe zwecks besserer Berücksichtigung ihrer Umweltgefährdung**

Diese Revision der Klassifizierungen erfolgt in enger Verbindung mit den Arbeiten, die in der UN/ECE für die anderen Verkehrsträger durchgeführt werden. Denn die Gefährlichkeitskriterien werden weltweit im Rahmen des allgemeinen harmonisierten Klassifikations- und Etikettierungssystem (GHS) der UNO definiert.

Es ist vorgesehen, die neuen Kriterien in das ADNR 2009 aufzunehmen. Es handelt sich hauptsächlich um aquatoxische Stoffe (N1, N2, N3), um krebserregende, mutagene, reprotoxische Stoffe (CMR) und um Stoffe, die an der Wasseroberfläche schwimmen und solche, die absinken, die so genannte Floater und Sinker. Die Liste der in Doppelhüllenschiffen vom Typ C zu befördernden Stoffe wird ausgeweitet. Ottokraftstoffe und Gasöl sind künftig in Doppelhüllenschiffen vom Typ N zu befördern. Diese Änderungen werden sehr wesentliche Auswirkungen für die Zusammensetzung der Tankflotte haben. Diese wird für ihre Anpassung daher eine gewisse Zeit benötigen.

b) Anwendung des Abfallübereinkommens

Damit die Vorschriften für die Abfallbeseitigung nicht nur auf dem Rhein, sondern auch auf den mit dem Rhein verbundenen Wasserstraßen zur Anwendung kommen, hatte die ZKR im Jahre 1996 beschlossen, nicht von ihrer Regelungsbefugnis Gebrauch zu machen, sondern ein neues Abkommen zu beschließen. Die Ratifikation dieses Übereinkommens verzögert sich aus diversen Gründen, trotz aller Bemühungen. Trotz dieser bedauernswerten Verzögerung bleibt die ZKR wegbereitend auf diesem Gebiet: Etwas Gleichwertiges gibt es bisher nämlich weder im Gemeinschaftsrecht, noch auf der Donau. Wir hoffen, dass im Jahre 2007 das Übereinkommen zur Anwendung kommen kann. Die Vorbereitungen sind fortgeschritten und werden

von den Gewerbeverbänden der Binnenschifffahrt uneingeschränkt unterstützt, die also durchaus bereit sind, hier Verantwortung zu übernehmen.

c) Überlegungen zur Harmonisierung des Haftungsrechts für Schäden beim Gefahrguttransport

Ziel der ZKR ist die Einführung einer wirklichen Garantie für die Entschädigung bei Schäden während des Gefahrguttransports in der Binnenschifffahrt. Sie hat Vorgespräche über die mögliche Ausarbeitung eines speziellen einschlägigen Übereinkommens, genannt CRDNI, eingeleitet. Allerdings ist dies eine sehr komplexe Thematik.

d) Infrastrukturen

Zum Abschluss sind auch einige Worte zur Frage der Instandhaltungsarbeiten an der Binnenwasserstraße und zur Verbesserung der Infrastrukturen zu sagen. Die von den Vertragsstaaten der Mannheimer Akte eingegangene Verpflichtung zur Gewährleistung der Schifffahrtswfreiheit auf dem Rhein ist so zu verstehen, dass sie für diese Staaten auch die Verpflichtung einschließt, die zur Gewährleistung guter Schifffahrtsbedingungen notwendigen Arbeiten durchzuführen.

Diese Arbeiten werden nicht von der ZKR durchgeführt, ihr obliegt es vielmehr, darüber zu beraten, was unter guten Schifffahrtsbedingungen zu verstehen ist, und zu überprüfen, ob diese Bedingungen hergestellt sind.

Als Behörde, die für die Beförderung der Rheinschifffahrt Sorge zu tragen hat, ist die ZKR, wenn auch nicht direkt, so doch zumindest indirekt an der Diskussion über die Art und Weise, wie Umweltschutz und Fortentwicklung der

Binnenschifffahrt miteinander zu vereinbaren sind, beteiligt. Ich möchte hierzu folgende Überlegungen anstellen:

Für einen stark veränderten „Wasserkörper“ wie den Rhein, der gleichzeitig im Verkehrsbereich auch ein beträchtliches Entwicklungspotenzial aufweist, stehen sich eine sehr hohe Verkehrsnachfrage und ein sehr starkes Bedürfnis nach Schutz einer bereits stark beanspruchten Umwelt gegenüber. Dies erfordert auf Seiten aller Beteiligten Kompromissbereitschaft und Einfallsreichtum.

Schlussbemerkungen

Die Fortentwicklung der Rheinschifffahrt ist dringend notwendig, da sonst durch alternative Verkehrsträger eine noch höhere Belastung für die Umwelt entstehen würde. Zur Veranschaulichung: Zur Bewältigung des Verkehrsaufkommens auf dem Rhein bei Karlsruhe müsste eine neue Autobahn gebaut werden. An der deutsch- niederländischen Grenze wären die entsprechenden Bedürfnisse gar 10 Mal so groß. Zur Beförderung der Gütermenge, die auf der neuen Betuwe- Eisenbahnlinie transportiert wird, würden schon 10 Schiffe ausreichen. Mit Fug und Recht kann daher gesagt werden, dass die Binnenschifffahrt für die Rheinschiene von „übergeordnetem öffentlichen Interesse“ im Sinne des Artikels 4 Absatz 7 der Wasserrahmenrichtlinie ist.

Doch umgekehrt sind für den Binnenschifftransport über das Ziel der Nullverschmutzung durch Schiffe hinaus auch signifikante Maßnahmen zu treffen, durch die anhand einer ökologischen Bewirtschaftung der Fahrrinne die echten Vorteile der Wasserstraße zur Geltung gebracht werden könnten. Ein Zurück ist nicht möglich, neue Ausbauarbeiten werden notwendig sein, doch ihre negativen Auswirkungen auf die Umwelt müssen möglichst gering gehalten

werden und Gegenstand von Ausgleichsmaßnahmen sein, die letztendlich eine Gesamtverbesserung der biologischen Vielfalt der Wasserstraße und ihrer Umweltqualität im allgemeinen gewährleisten. Wir können uns heute verstärkt auf immer genauere hydromorphologische Kenntnisse stützen, dank derer wir die durchzuführenden Bauarbeiten hinsichtlich ihrer Auswirkungen besser beurteilen und mit anspruchsvollen Umweltauflagen verknüpfen könnten.

Die ZKR setzt sich für Entwicklungen in diesem Sinne ein, wie der heutige Workshop zeigt.

Meine Damen, meine Herren, ich hoffe, dass die Erklärungen, die ich Ihnen zur Tätigkeit der ZKR im Bereich des Umweltschutzes liefern konnte, Sie von der Entschlossenheit unserer Organisation überzeugt haben, das Image der Rheinschifffahrt als sauberen und umweltfreundlichen Verkehrsträger mit allem Nachdruck zu vertreten.