

10.022

**Botschaft
über die Genehmigung des europäischen Übereinkommens
über die internationale Beförderung
von gefährlichen Gütern auf Binnenwasserstrassen (ADN)**

vom 3. Februar 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des europäischen Übereinkommens über die internationale Beförderung von gefährlichen Gütern auf Binnenwasserstrassen (ADN) und beantragen die Zustimmung dazu.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Februar 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Gefahrguttransport auf europäischen Binnenwasserstrassen soll durch möglichst einfache, klare und harmonisierte rechtliche Bedingungen geregelt werden. Um dies zu erreichen, soll die Schweiz dem europäischen Übereinkommen über die internationale Beförderung von gefährlichen Gütern auf Binnenwasserstrassen (ADN) der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN-ECE) beitreten.

Der Rhein ist die einzige Binnenwasserstrasse der Schweiz mit namhaften Gefahrguttransporten. Heute unterliegen diese Transporte der Verordnung vom 29. November 2001 über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein (ADNR; nicht veröffentlicht; siehe SR 747.224.141). Bei der ADNR handelt es sich um von der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) erlassene Vorschriften. Diese werden regelmässig dem Stand der Technik angepasst und gewährleisten ein hohes Sicherheitsniveau der Gefahrguttransporte auf dem Rhein.

Nachteilig wirkt sich aber im Rahmen der zunehmenden Globalisierung aus, dass die ADNR nur auf dem Rhein und den anderen Binnenwasserstrassen Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Belgiens gilt.

Zwar bestanden unter der Bezeichnung ADN schon seit längerer Zeit von der UN-ECE ausgearbeitete Gefahrgutbestimmungen. Da diese jedoch bloss empfehlenden Charakter hatten und nicht dem Stand der Technik entsprachen, konnten sich diese nicht etablieren. Auch die Schweiz hat diese Empfehlungen nie förmlich übernommen. Um deren Akzeptanz zu erhöhen und den Geltungsbereich auszudehnen, wurde daher im Rahmen der UN-ECE ein neues Übereinkommen erarbeitet. Dieses übernahm die Bestimmungen der ADNR und dehnte diese auf die anderen europäischen Wasserstrassen aus. Dieses neue ADN lag am 26. Mai 2000 anlässlich einer diplomatischen Konferenz in Genf zur Unterzeichnung auf und trat am 29. Februar 2008 in Kraft, einen Monat nach dem Beitritt des 7. Staates (Deutschland).

Mittlerweile haben 13 Staaten das ADN ratifiziert, darunter auch die ZKR-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und die Niederlande. Zudem wurde in der Europäischen Gemeinschaft in diesem Bereich eine Richtlinie verabschiedet, welche die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse, per Eisenbahn und mit der Binnenschifffahrt erfasst: die Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008. Diese Richtlinie tritt für die EU-Mitgliedstaaten für den Bereich der Binnenschifffahrt spätestens am 30. Juni 2011 in Kraft und verweist für die Transportvorschriften auf das ADN.

Damit hat sich die gesetzgeberische Tätigkeit beim Gefahrguttransport auf Binnenwasserstrassen von der ZKR zur UN-ECE verlagert. Am 3. Dezember 2009 beschloss daher die ZKR, per 1. Januar 2011 die ADNR aufzuheben und die dem ADN-Übereinkommen als Anlage beigefügte Verordnung auch für den Rhein, unter Berücksichtigung der rheinspezifischen Bedürfnisse, in Kraft zu setzen. Die Schweiz wird als ZKR-Mitgliedstaat beim Beitritt eine Erklärung abgeben, wonach die

Anwendung des ADN auf dem Rhein nur möglich ist, wenn die nach der Mannheimer Akte vorgegebenen Verfahrensregeln eingehalten sind.

Bei der Fortschreibung des ADN können einzig die Staaten mitbestimmen, die Vertragspartei sind. Die Schweiz hat bisher bei der Fortschreibung der Gefahrgutvorschriften im Rahmen der ZKR eine aktive Rolle gespielt. Sie beabsichtigt, dies weiterhin zu tun und daher dem ADN beizutreten.

Das ADN findet grundsätzlich Anwendung auf alle internationalen Beförderungen von gefährlichen Gütern mit Schiffen auf Binnenwasserstrassen. Demzufolge würden neben dem Rhein auch die Grenzgewässer darunter fallen. Da auf dem Genfersee und den Tessinerseen keine Gefahrguttransporte stattfinden und die wenigen Beförderungen gefährlicher Güter mit Fähren auf dem Bodensee bereits spezifischen Vorschriften unterliegen, sollen diese Grenzgewässer nicht dem ADN unterstellt werden. Die Schweiz wird daher beim Beitritt eine entsprechende Erklärung abgeben.

Mit dem Beitritt der Schweiz zum ADN können ihre Sicherheits- und Umweltschutzanliegen im Bereich der Gefahrgutbeförderung besser vertreten werden.

Die betroffenen Kantone sowie das Schifffahrtsgewerbe begrüßen den Beitritt zum ADN.

Völkerrechtliche Verträge sind dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 1–3 BV). Die Bestimmungen des Übereinkommens erfüllen diese Kriterien. Damit ist der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Abkürzungsverzeichnis

ADN:	Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures
ADNR:	Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein (Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures-Rhin)
AGN:	Accord Européen sur les grandes voies navigable d'importance internationale
UN-ECE:	Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (Genf)
ZKR:	Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (Strassburg)

Botschaft

1 Grundzüge des Übereinkommens

1.1 Heutige Rechtslage

Der Rhein zwischen Basel und Rheinfelden ist die einzige schweizerische Binnenwasserstrasse mit namhaften Gefahrguttransporten. Diese Gefahrgutbeförderungen unterliegen heute der Verordnung vom 29. November 2001 über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein (ADNR; nicht veröffentlicht; siehe SR 747.224.141). Bei der ADNR handelt es sich um von der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) erlassene Vorschriften.

Die ZKR hat bereits im Jahre 1838 eine erste Vorschrift über die Beförderung bestimmter gefährlicher Güter erlassen. Diese wurde ständig weiterentwickelt und begründet die seither unangefochtene Kompetenz der ZKR auf dem Gebiet der Gefahrguttransporte auf Binnenwasserstrassen.

1.2 Übereinkommen über die internationale Beförderung von gefährlichen Gütern auf Binnenwasserstrassen (ADN)

Mit der weltweit wachsenden Zunahme von Gefahrguttransporten und intermodalen Verkehren wurde eine verkehrsträgerübergreifende Harmonisierung immer wichtiger. Für diese Aufgabe waren die Vereinten Nationen das ideale Gremium. Im Rahmen der Vereinten Nationen wurden daher insbesondere entsprechende Bestimmungen für die Einteilung der Güter in Gefahrenklassen entwickelt und UN-Nummern für alle Gefahrgüter festgelegt. Diese sind weltweit gültig und gipfelten in der Resolution Nr. 206 der UN-ECE vom 24. Januar 1964. Diese Resolution empfahl den Regierungen und internationalen Flusskommissionen, Massnahmen zu treffen, damit die Beförderung gefährlicher Güter nach den Bedingungen eines europäischen Übereinkommens über die internationale Beförderung von gefährlichen Gütern auf Binnenwasserstrassen (ADN) erfolgt. Die Schweiz hat diese Empfehlungen nie förmlich übernommen.

Gestützt auf diese Empfehlung beschloss die ZKR, als nach der Revidierten Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 (sog. Mannheimer Akte) für den Rhein von Basel bis ins offene Meer zuständige Behörde, im Frühling 1970 eine entsprechende Gefahrgutverordnung und setzte diese auf den 1. April 1971 in Kraft. In Anlehnung an das ADN wurde diese ADNR genannt. Der «R» am Schluss wies nur auf den Geltungsbereich (Rhein) hin.

Damit waren ab dem 1. April 1971 sowohl für die Schweiz als auch für die anderen Mitgliedstaaten der ZKR (Deutschland, Belgien, Frankreich und Niederlande) sämtliche Gefahrgutbeförderungen auf dem Rhein der ADNR unterworfen. Die ADNR blieb die einzige Gefahrgutvorschrift im Bereich der Binnenschifffahrt und wurde fortan einzig im Rahmen der ZKR weiterentwickelt.

Die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in Europa, wie beispielsweise im Bereich der Binnenschifffahrt die Eröffnung des Rhein-Main-Donau-Kanals,

veranlassten Deutschland im Jahre 1993, für den Gefahrguttransport auf Binnenwasserstrassen eine gesamteuropäische, einheitliche und verbindliche Regelung anzustreben. Wegen seines gesamteuropäischen geografischen Anwendungsbereichs sollte dafür das ADN dienen, unter Wahrung des Sicherheitsniveaus der ADN.

1995 regte die ZKR bei der UN-ECE die Bildung einer internationalen Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines harmonisierten europäischen Übereinkommens über die Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstrassen an. Am 26. Mai 2000 fand in Genf eine diplomatische Konferenz zur Unterzeichnung des ADN-Übereinkommens statt. Dieses trat am 29. Februar 2008 in Kraft.

Während dieser Zeit passte die ZKR ihre Gefahrgutvorschriften ständig der technischen Entwicklung an. Parallel dazu wurde die dem ADN-Übereinkommen als Anlage beigefügte Verordnung aktualisiert und der ADN angeglichen. Diese beigefügte aktualisierte Verordnung trat am 28. Februar 2009 in Kraft.

1.3 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Europäische Kommission wünschte ebenfalls gesamteuropäische Gefahrgutbestimmungen. Zu diesem Zweck wurde in der Europäischen Gemeinschaft eine Richtlinie verabschiedet, die sowohl die Strasse, als auch die Eisenbahn und die Binnenschifffahrt erfasst: die Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008¹ über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland. Diese Richtlinie tritt für die EU-Mitgliedstaaten für den Bereich der Binnenschifffahrt spätestens am 30. Juni 2011 in Kraft und unterwirft die Beförderung von Gefahrgut auf den Wasserstrassen der Europäischen Union den Vorschriften des ADN.

1.4 Übernahme des ADN durch die ZKR

Unter diesen Umständen sowie als Beitrag zur Integration und Entwicklung der europäischen Binnenschifffahrt im Bereich der Gefahrgutbeförderung und um der Rheinschifffahrt mit möglichst einheitlichen und europaweit harmonisierten rechtlichen Rahmenbedingungen zu dienen, hat die ZKR am 3. Dezember 2009 beschlossen, per 1. Januar 2011 die ADN aufzuheben und die dem ADN-Übereinkommen als Anlage beigefügte Verordnung auch für den Rhein, unter Berücksichtigung der rheinspezifischen Bedürfnisse, in Kraft zu setzen. Durch diesen Beschluss ist die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet, auf dem Rhein das ADN zu übernehmen.

Bei der Fortschreibung des ADN können einzig die Staaten mitbestimmen, die Vertragspartei sind. Die Schweiz hat bisher bei der Fortschreibung der Gefahrgutvorschriften im Rahmen der ZKR eine aktive Rolle gespielt. Sie beabsichtigt, dies weiterhin zu tun und daher dem ADN beizutreten. Anlässlich des Beitritts wird sie aber eine Erklärung nach Artikel 14 des Übereinkommens abgeben, wonach die Anwendung des ADN auf den Rhein nur möglich ist, wenn die nach der Mannheim-Akte vorgeschriebenen Verfahrensregeln eingehalten werden. Mit dieser Erklärung behalten sich die ZKR-Mitgliedstaaten vor, sofern ihnen das Sicherheits-

¹ ABl. L 260 vom 30.9.2008, S. 13, geändert durch Entscheidung 2009/240/EG, ABl. L 71 vom 17.3.2009, S. 23.

niveau auf dem Rhein ungenügend erscheint, auf dem Rhein das ADN mittels gemeinsamem Beschluss aufzuheben und durch eigene, strengere Vorschriften zu ersetzen.

Von den ZKR-Mitgliedstaaten haben bisher die Niederlande, Deutschland und Frankreich das ADN ratifiziert und die entsprechende Erklärung abgegeben.

1.5 Würdigung des Übereinkommens

Mit dem ADN, welches auch von der Russischen Föderation ratifiziert wurde, mit dessen Aufnahme in das EG-Recht sowie der Übernahme durch die ZKR werden auf allen wesentlichen Binnenwasserstrassen Europas identische Gefahrgutvorschriften gelten. Diese Harmonisierung erfolgt im Wesentlichen auf dem Stand der aktuellen Gefahrgutbestimmungen der ZKR, mithin auf dem höchsten bestehenden Sicherheitsniveau.

Damit wird die Binnenschifffahrt noch besser in die gesamteuropäische Gefahrgutbeförderung integriert. Die harmonisierten rechtlichen Rahmenbedingungen werden der anerkanntermassen sicheren und umweltfreundlichen Binnenschifffahrt zum Vorteil gereichen.

1.6 Auswirkungen auf die Schweiz

Für die Schweiz ändert sich bei einem Beitritt zum ADN bei der Gefahrgutbeförderung auf dem Rhein in der Praxis nichts. Bezüglich des Rheins dürften ZKR-Mitgliedstaaten bei der Fortschreibung der Vorschriften nach wie vor die treibende Kraft sein.

Weil auf dem Rhein einzig zwischen Basel und Rheinfelden eine gewerbliche Güterschifffahrt, und damit auch regelmässige Gefahrguttransporte, stattfinden, soll nur dieser Abschnitt des Rheins dem ADN unterworfen werden.

Da das ADN grundsätzlich für alle internationalen Gefahrguttransporte gilt, könnten ohne entsprechende Erklärung neben dem Bodensee auch allfällige Gefahrgutbeförderungen auf dem Genfer-, Langen- und Luganersee dem ADN unterliegen. Ausser auf dem Bodensee findet auf diesen Gewässern jedoch kein Gefahrguttransport statt. Weil für diese seltenen Gefahrgutbeförderungen bereits der Situation angepasste und bewährte Vorschriften bestehen, sollen diese auf dem Bodensee² weiterhin gelten.

Auf den anderen Grenzgewässern findet überhaupt kein Gefahrguttransport statt. Daher rechtfertigt es sich nicht, die umfangreichen und sehr einschneidenden Bestimmungen des ADN auf diese Gewässer auszudehnen. Sollte auf diesen Seen später das Bedürfnis nach der Beförderung gefährlicher Güter entstehen, müssten die Vorschriften dafür den regionalen Erfordernissen angepasst sein, wie auf dem Bodensee. Daher wird die Schweiz beim Beitritt zum ADN dessen Anwendung auch auf diese Grenzgewässer in einer entsprechenden Erklärung ausschliessen.

² Dementsprechend hält Art. 8.01 der Verordnung vom 13. Januar 1976 über die Schifffahrt auf dem Bodensee (Bodensee-Schifffahrts-Ordnung; SR 747.223.1) fest, dass die Beförderung von wassergefährdenden Stoffen und von gefährlichen Gütern auf dem Bodensee grundsätzlich verboten ist.

Nationale Gefahrguttransporte unterliegen nicht dem ADN. Somit fallen auch die vereinzelt Gefahrgutbeförderungen mit Motorfahrzeugen und deren Anhängern auf den Föhren des Zürich- und Vierwaldstättersees nicht darunter. Diese Transporte unterliegen den Bestimmungen für die Gefahrgutbeförderung auf der Strasse.

Die betroffenen Kantone sowie das schweizerische Binnenschiffahrtsgewerbe begrüssen den Beitritt zum ADN.

1.7 Einbezug Dritter

Im vorliegenden Fall wünschten die Schweizerischen Rheinhäfen (vormals Rheinhäfen beider Basel) als bisherige und künftige Vollzugsbehörde der Gefahrgutvorschriften für die Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt und das schweizerische Rheinschiffahrtsgewerbe (Schweizerische Vereinigung für Schifffahrt und Hafengewirtschaft) den Beitritt zum Übereinkommen, wird doch mit dem ADN der Geltungsbereich der Gefahrgutvorschriften vom Rhein und seinen Nebenwasserstrassen auf alle europäischen Binnenwasserstrassen ausgedehnt. Dadurch wird der Sicherheitsstandard dieser Transporte deutlich angehoben und die Harmonisierung der Vorschriften senkt den administrativen Aufwand der Akteure. Dies erklärt, wieso der Beitritt von allen Beteiligten einhellig und uneingeschränkt begrüsst wird.

Somit ist der Beitritt zum ADN politisch eindeutig akzeptiert und, ausser der Ausdehnung der auf dem Rhein geltenden Vorschriften auf die anderen europäischen Wasserstrassen, ohne wesentlichen neuen Inhalt. Diese Ausdehnung betrifft im Übrigen nur einen sehr kleinen Kreis von schweizerischen Beförderern und erlaubt ihnen, den Tätigkeitsbereich auszudehnen ohne ihnen im Gegenzug neue Auflagen für die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf zu erlegen.

Bei dieser Kategorie von Übereinkommen wird aufgrund von Art. 2 des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) auf eine Vernehmlassung verzichtet.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens

Die folgenden Erläuterungen beschränken sich auf die wesentlichen, nicht selbsterklärenden Punkte welche für die Schweiz von Bedeutung sind.

Art. 1 Geltungsbereich

Das Übereinkommen gilt grundsätzlich nur für die internationale Gefahrgutbeförderung auf Binnenwasserstrassen (Abs. 1).

Die Schweiz wird auf dem Rhein jedoch weiterhin auch die nationalen Gefahrguttransporte zwischen Basel und Rheinfelden den Vorschriften unterwerfen. Die anderen Grenzgewässer (Boden-, Genfer-, Langen- und Luganersee) werden vom ADN-Anwendungsbereich ausgenommen.

Art. 2 Verordnung in der Anlage des Übereinkommens

Die eigentlichen Transportvorschriften sind in der Anlage zum Übereinkommen enthalten. Diese entsprechen weitestgehend der ADN und sind mit denjenigen der anderen Verkehrsträger (ADR³, RID⁴) harmonisiert und gleich aufgebaut.

Art. 4 Beförderungsverbote, Beförderungsbedingungen, Kontrollen

Die beiden ersten Absätze sind die eigentlichen Kernbestimmungen des ADN. Sie halten fest, dass die Beförderung von gefährlichen Gütern die ein Verbot verletzen oder eine Beförderungsbedingung nicht einhalten, grundsätzlich unzulässig sind.

Absatz 3 verpflichtet die Vertragsstaaten zu behördlichen Gefahrgutkontrollen.

Art. 6 Rechte der Staaten

Die Vertragsstaaten können aus Gründen der öffentlichen Sicherheit jederzeit den Eingang von gefährlichen Gütern in ihr Hoheitsgebiet verbieten, auch wenn deren Beförderung nach dem Übereinkommen zugelassen oder nicht verboten wäre.

Art. 7 Sonderregelungen, Ausnahmegenehmigungen

Internationale Bestimmungen können nicht allen Gegebenheiten Rechnung tragen. Um diese gleichwohl gebührend berücksichtigen zu können, aber auch um beispielsweise dem technischen Fortschritt Rechnung tragen zu können, werden Ausnahmemöglichkeiten zugelassen. Das nähere Verfahren wird in der Anlage geregelt.

Art. 8 Übergangsbestimmungen

Das Übereinkommen kann nicht sofort und allgemein auf alle bereits für den Transport gefährlicher Güter zugelassenen Schiffe angewendet werden. So müssen bestehende Zulassungszeugnisse weiterhin gültig bleiben. Aus diesem Grund wird in den Übergangsbestimmungen festgehalten, dass bestehende Zulassungszeugnisse und andere Urkunden im bisherigen Umfang für maximal fünf Jahre ab der Anwendung der Anlage zum ADN gültig bleiben. Dies ist für die Rheinflotte sehr wichtig, verfügen doch die meisten Gefahrgutschiffe über Zulassungszeugnisse mit laufender Gültigkeit. Zudem ergibt sich aus Artikel 8, dass die meisten Schiffe die nach der ADN zur Beförderung von gefährlichen Gütern zugelassen sind, dies auch weiterhin unter dem ADN sein werden.

Art. 9 Anwendbarkeit anderer Verordnungen

In diesem Artikel wird explizit festgehalten, dass das ADN keine derogatorische Wirkung gegenüber generellen Vorschriften für die Güterbeförderung hat.

³ Europäisches Übereinkommen vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SR **0.741.621**).

⁴ Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (Anlage I des Anhangs B der COTIF; SR **0.742.403.1**).

Art. 10 Vertragsparteien

Vertragspartei können einzig die Staaten werden, die über Binnenwasserstrassen verfügen, die im Europäischen Übereinkommen vom 19. Januar 1996⁵ über die grossen Wasserstrassen von internationaler Bedeutung (AGN) aufgenommen sind. Mit dieser Einschränkung soll sichergestellt werden, dass nur solche Staaten Vertragspartei werden, die von der internationalen Gefahrgutbeförderung auch wirklich betroffen sind und sich dementsprechend verhalten.

Die Schweiz hat das AGN am 21. August 1997 ratifiziert und erfüllt damit die Voraussetzung um dem ADN beitreten zu können. Für die Schweiz sind der Rhein von Basel bis Rheinfelden (Wasserstrasse E 10-09) und die Schweizerischen Rheinhäfen (P 10-09-02) in das AGN aufgenommen.

Art. 11 Inkrafttreten

Das ADN ist am 29. Februar 2008 mit dem Beitritt des 7. Staates in Kraft getreten. Die dem Übereinkommen beigefügte Verordnung, das eigentliche ADN, ist am 28. Februar 2009 in Kraft getreten (Abs. 1).

Nach dem Beitritt der Schweiz würde für sie sowohl das Übereinkommen als auch die Verordnung zum ADN einen Monat danach in Kraft treten (Abs. 2).

Art. 12 Kündigung

Mittels schriftlicher Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kann das Übereinkommen gekündigt werden (Abs. 1). Diese wird zwölf Monate nach Eingang beim Generalsekretär wirksam (Abs. 2).

Art. 13 Erlöschen

Falls die Zahl der Vertragsparteien während zwölf aufeinanderfolgenden Monaten unter fünf sinkt, erlischt das Übereinkommen nach Ablauf dieser Frist automatisch (Abs. 1). Käme zudem ein Weltübereinkommen zur multimodalen Gefahrgutbeförderung zustande, würden diejenigen Bestimmungen des ADN ebenfalls automatisch erlöschen, welche dem Weltübereinkommen widersprechen (Abs. 2).

Art. 14 Erklärungen

Die Absätze 1 und 2 betreffen hauptsächlich die französischen Überseegebiete.

Unter der Voraussetzung, dass die auszunehmenden Binnenwasserstrassen nicht im AGN aufgeführt sind, kann nach Absatz 3a anlässlich des Beitritts erklärt werden, dass das Übereinkommen nicht für alle Binnenwasserstrassen im eigenen Hoheitsgebiet gelten soll. Die Schweiz wird eine entsprechende Erklärung betreffend die im AGN nicht aufgenommenen Grenzseen (Boden-, Genfer-, Langen- und Luganersee) abgeben.

Als Mitgliedstaat der ZKR, und damit bereits einem anderen verbindlichen Regime für die Gefahrgutbeförderung unterliegend, wird die Schweiz eine weitere Erklärung nach Absatz 3b abgeben, wonach die Anwendung des ADN auf den Rhein nur möglich ist, wenn die nach der Mannheimer Akte vorgeschriebenen Verfahrens-

⁵ SR 0.747.207

regeln eingehalten werden. Diese Erklärung ist mit den anderen ZKR-Mitgliedstaaten abgestimmt und war eine wesentliche Voraussetzung um der Ablösung der ADNR zuzustimmen.

Art. 17 Verwaltungsausschuss

Der Verwaltungsausschuss ist Aufsichtsorgan bezüglich der Umsetzung und definitives Beschlussorgan für Änderungen des Übereinkommens. Der Verwaltungsausschuss ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Vertragsparteien anwesend ist. Um der Bedeutung der ZKR auf dem Gebiet der Gefahrgutbeförderung Rechnung zu tragen, wird das Sekretariat des Verwaltungsausschusses gemeinsam durch die Generalsekretäre der UNO und der ZKR geführt (Abs. 3).

Art. 18 Sicherheitsausschuss

Der Sicherheitsausschuss bereitet die Änderungen der dem Übereinkommen beigefügten Verordnung vor. Auch hier wird der Bedeutung der ZKR Rechnung getragen, indem explizit festgehalten wird, dass dieser Ausschuss im Rahmen der Tätigkeit der Organe der UN-ECE, der ZKR und der Donaukommission arbeitet. Dadurch wird sichergestellt, dass die Fachkompetenz der Flusskommissionen eingebracht wird. Der Umstand, dass Deutsch Vertragssprache des Übereinkommens ist, erleichtert die Facharbeit wie sie bisher hauptsächlich in der ZKR geleistet wurde.

Art. 19 Verfahren zur Änderung dieses Übereinkommens ausschliesslich seiner beigefügten Verordnung

Artikel 19 enthält Verfahrensregelungen zur Änderung des eigentlichen Übereinkommens. Jede Vertragspartei kann Änderungsvorschläge unterbreiten. Um angenommen zu werden, bedürfen diese der Zweidrittel-Mehrheit im Verwaltungsausschuss. Erfolgt binnen 24 Monaten nach Notifizierung der Änderung durch den Depositär kein schriftlicher Einspruch gegen die im Verwaltungsausschuss angenommene Änderung, tritt diese sechs Monate später in Kraft.

Art. 20 Verfahren zur Änderung der beigefügten Verordnung

Die beigefügte Verordnung, also die eigentlichen Gefahrgutvorschriften, können einfacher als das eigentliche Übereinkommen geändert werden. Dies ist erforderlich um die Vorschriften rasch der technischen Entwicklung anpassen zu können. Änderungen der Verordnung bedürfen bloss der Zustimmung der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder des Verwaltungsausschusses. Wenn aber unmittelbar nach der Abstimmung oder schriftlich innerhalb von drei Monaten fünf Vertragsparteien Einspruch gegen die Änderung einlegen, gilt diese jedoch als nicht angenommen (Abs. 4). Diese Möglichkeit wurde auf Wunsch der fünf ZKR-Mitgliedstaaten aufgenommen. Faktisch wird damit der ZKR ein Vetorecht eingeräumt.

Auch gegen die im Verwaltungsausschuss angenommenen Änderungen kann noch Einspruch erhoben werden: Notifizieren mindestens ein Drittel der Vertragsparteien, wenigstens aber deren fünf, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, dass sie mit der Änderung nicht einverstanden sind, gilt diese als abgelehnt (Abs. 5).

Wie bis anhin die ADNR, wird auch die ADN-Verordnung nicht in der SR veröffentlicht werden. Nach Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004⁶ über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) kann die Veröffentlichung ausnahmsweise mittels blossem Verweis und Angabe der Fundstelle erfolgen. Es muss sich dabei um Texte handeln, die sich wegen ihres besonderen Charakters für die Veröffentlichung in der AS nicht eignen. Dies ist namentlich der Fall wenn sie nur einen kleinen Kreis von Personen betreffen, sie von technischer Natur sind und sich nur an Fachleute wenden oder in einem anderen Format veröffentlicht werden. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gegeben: Der Gefahrguttransport auf dem Rhein betrifft nur einen kleinen Kreis von Personen. Die Beförderungsvorschriften sind technischer Natur sowie sehr umfangreich (ca. 700 Seiten) und wenden sich einzig an Fachleute. Deshalb soll die ADN-Verordnung auf der Homepage des Bundesamtes für Verkehr (BAV)⁷ eingestellt werden, mit einem Hinweis darauf, dass sie auch in den Räumlichkeiten des BAV eingesehen werden kann.

Art. 22 Revisionskonferenz

Unabhängig der Verfahren nach Artikel 19 und 20 kann jede Vertragspartei mittels schriftlicher Notifikation beim Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Revisionskonferenz zur Änderung des Übereinkommens beantragen. Eine solche Revisionskonferenz müsste vom Exekutivsekretär der UN-ECE einberufen werden, sofern mindestens ein Viertel der Vertragsparteien dem Antrag zustimmt.

3 Anmerkungen zur Verordnung in der Anlage des Übereinkommens

Die dem Übereinkommen beigefügte Verordnung enthält Vorschriften über die gefährlichen Stoffe und Gegenstände, über deren Beförderung sowie Regelungen für Bau und Betrieb von Schiffen. Zudem legt sie Vorschriften und Verfahren für Untersuchungen, Ausstellung der Zulassungszeugnisse, Abweichungen, Ausnahmegenehmigungen, Kontrollen, Ausbildung und Prüfungen von Sachkundigen und Sicherheitsberatern sowie die Anerkennung der Klassifikationsgesellschaften fest.

Wie bereits heute mit der ADNR, sind diese sehr umfangreichen und technischen Vorschriften in regelmässigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, zu revidieren. Nach Artikel 28 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1975⁸ über die Binnenschifffahrt (BSG) verfügt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation über eine generelle Kompetenz für den Erlass von Vorschriften, die für die Sicherheit und Ordnung der internationalen Rheinschifffahrt erforderlich sind. Diese Kompetenzdelegation an das Departement hat sich sehr bewährt, hält sie doch den Verwaltungsaufwand gering und erlaubt eine schnelle Anpassung der Vorschriften.

6 SR 170.512

7 www.bav.admin.ch/Dokumentation/Vorschriften/Ausfuhrungsbestimmungen_allgemein

8 SR 747.201

4

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Beitritt der Schweiz zum ADN hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone. Die bisherigen Verwaltungsstrukturen, Aufgabenverteilungen und Zuweisungen von Verantwortlichkeiten sind bereits im Rahmen der ADNR geregelt worden und bleiben unverändert. Die gesetzgeberische Tätigkeit im Gefahrgutbereich verschiebt sich einzig von der ZKR zur UN-ECE. Dadurch könnte die Position der Schweiz geschwächt werden, doch ist davon auszugehen, dass bei divergierenden Interessen innerhalb der UN-ECE, die Schweiz weiterhin auf die Unterstützung der ZKR-Mitgliedstaaten wird zählen können.

Auch für die betroffene Transportwirtschaft entstehen keine Kosten, vielmehr profitiert diese von Kostenvorteilen. Durch die europaweit harmonisierten Vorschriften fallen die bisher für die internationale Schifffahrt ausserhalb des Rheinstromregimes erforderlichen zusätzlichen Genehmigungen und Zeugnisse weg.

5

Verhältnis zur Legislaturplanung

Der Beitritt zum ADN ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011 (BBl 2008 753) noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011 (BBl 2008 8543) angekündigt. Das ADN ist am 29. Februar 2008 in Kraft getreten. Im Rahmen der Europäischen Union wurde am 24. September 2008 die Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland verabschiedet (ABl. L 260 vom 30.9.2008, S. 13), und die ZKR hat anlässlich ihrer Herbsttagung am 3. Dezember 2009 beschlossen, auf den 1. Januar 2011 die ADNR durch das ADN abzulösen. Unter diesen Umständen sollte die Schweiz dem ADN-Übereinkommen rasch beitreten.

6

Verfassungsrechtliche Aspekte

Nach Artikel 54 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)⁹ ist der Bund zuständig für auswärtige Angelegenheiten. Nach Artikel 184 Abs. 1 BV besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. Er unterzeichnet und ratifiziert die Verträge und unterbreitet diese der Bundesversammlung zur Genehmigung (Art. 184 Abs. 2 BV). Ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 166 Abs. 2 BV). Nach Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁰ (RVOG) kann der Bundesrat bestimmte völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite selbstständig abschliessen.

Die Bestimmungen des ADN, insbesondere die Anlage dazu, regeln die Behandlung, den Transport und die Verpackung gefährlicher Güter sehr detailliert. Diese Bestimmungen sind zwingend, im Wesentlichen direkt anwendbar und gelten nun auf allen europäischen Wasserstrassen. Sie sind daher nicht von beschränkter Trag-

⁹ SR 101

¹⁰ SR 172.010

weite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG und können deshalb nicht vom Bundesrat in eigener Kompetenz genehmigt werden. Es besteht auch keine entsprechende Delegationsnorm in einem anderen Bundesgesetz. Das Übereinkommen ist damit dem Parlament zu unterbreiten.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1–3 BV sind völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie, unter anderem, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Nach Artikel 22 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002¹¹ über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) gelten Bestimmungen dann als rechtsetzend, wenn sie in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Wichtig ist eine solche Norm dann, wenn ihr Regelungsgegenstand im Landesrecht in Analogie zu Artikel 164 BV auf formell-gesetzlicher Stufe normiert werden müsste.

Die Bestimmungen des Übereinkommens erfüllen diese Kriterien. Damit ist der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Das Verfahren zur Änderung dieses Übereinkommens ist mit dem innerstaatlichen Genehmigungsverfahren für völkerrechtliche Verträge vereinbar. So sind alle Änderungsvorschläge den Vertragsparteien zur Genehmigung vorzulegen, was nach Analyse der materiellen Tragweite der vorgeschlagenen Änderung und Bestimmung der für die Genehmigung zuständigen Instanzen die Durchführung des ordentlichen innerstaatlichen Genehmigungsverfahrens erlaubt. Für Änderungen des Übereinkommens (Art. 19) ist innerhalb der Frist von 24 Monaten die Durchführung eines konferenziellen Vernehmlassungsverfahrens möglich. Sollte in dieser Zeit keine Genehmigung oder ein negativer Entscheid zustande kommen, können die schweizerischen Interessen mittels Notifikation eines Einwandes beim Depositar gewahrt werden.

Im Falle von Änderungsvorschlägen betreffend die dem Übereinkommen beigefügte Verordnung (Art. 20) genügt die Ablehnung durch einen Vertragsstaat zwar nicht um die vorgeschlagene Änderung nicht in Kraft treten zu lassen. Falls sich die Schweiz in dieser unwahrscheinlichen Situation befinden würde, könnte sie sich auf die Unterstützung durch die anderen ZKR-Mitgliedstaaten berufen und so das erforderliche Quorum von fünf Staaten erreichen und damit das In-Kraft-Treten des Änderungsvorschlags verhindern.

¹¹ SR 171.10