

11.07.03**Beschluss****des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Verbesserung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbesserung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen

KOM(2003) 229 endg.; Ratsdok. 8566/03

Der Bundesrat hat in seiner 790. Sitzung am 11. Juli 2003 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Der Bundesrat begrüßt im Grundsatz die Mitteilung der Kommission und den von ihr vorgelegten Verordnungsvorschlag mit der Zielsetzung, eine Verbesserung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr zu erreichen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass die nachfolgend aufgeführten Anregungen des Bundesrates berücksichtigt werden:

1. Der Verordnungsvorschlag richtet sich an die Mitgliedstaaten, die "einzige nationale Behörde" (siehe Artikel 10 Abs. 2) und die "zuständige Behörde für die Gefahrenabwehr im Hafen" (siehe z. B. Artikel 7 Abs. 1 und Artikel 9 Abs. 1 und 2). Es fehlt jedoch eine ausdrückliche Benennung des Endadressaten, nämlich der Betreiber von Hafenanlagen, die einen Teil der IMO-Maßnahmen umsetzen müssen.

Deren Verpflichtung ergibt sich - soweit ersichtlich - zurzeit nur indirekt aus Artikel 3 Abs. 1, der bestimmt, dass die Mitgliedstaaten im internationalen Seeverkehr die besonderen Maßnahmen des SOLAS-Abkommens zur Verbesserung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt "...für die Schiffe, Unternehmen und Hafenanlagen anwenden...". Die "besonderen Maßnahmen des SOLAS-Abkommens zur Verbesserung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt" sind nach der Definition in Artikel 2 Abs. 1 die Regelungen in Kapitel XI-2 des internationalen Übereinkommens (siehe Anhang 1 des Verordnungsvorschlags, Seite 52).

Regel 4 Abs. 1 (Seite 55) legt fest: "Unternehmen müssen die einschlägigen Vorschriften dieses Kapitels und von Teil A des ISPS-Code unter Berücksichtigung der Anleitung in Teil B des ISPS-Code erfüllen." Damit wird eine Verpflichtung für Schifffahrtsunternehmen begründet.

Demgegenüber bestimmt Regel 10 Abs. 1 (Seite 61): "Hafenanlagen müssen die einschlägigen Vorschriften dieses Kapitels und von Teil A des ISPS-Code unter Berücksichtigung der Anleitung in Teil B des ISPS-Code erfüllen."

"Hafenanlage" ist nach der Definition in Artikel 2 Abs. 11 des Verordnungsvorschlags der Ort, an dem sich die Schnittstelle Schiff/Hafen befindet; sie umfasst gegebenenfalls Bereiche wie Reeden, Wartepplätze und seewärtige Hafenzufahrten. Eine ähnliche Definition enthält Kapitel XI-2 in Regel 1 Abs. 1 Ziffer 9. Hafenanlagen sind somit lediglich Örtlichkeiten, die nicht Träger von Rechtspflichten zur Erfüllung der IMO-Maßnahmen sein können. Im Gegensatz zu Regel 4 fehlt in Regel 10 die ausdrückliche Erwähnung der Unternehmen, die Hafenanlagen betreiben, als Endadressaten für die Erfüllung der IMO-Maßnahmen.

Es ist daher unbedingt notwendig, diese bestehende Regulierungslücke in Regel 10 zu schließen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich ein Anlagenbetreiber, der zur Umsetzung der Anforderungen verpflichtet werden soll, vor Gericht auf diese Lücke beruft und dann die Verpflichtung die Mitgliedstaaten oder die zuständigen Behörden trifft.

2. Artikel 2 Abs. 6 des Verordnungsvorschlags fordert die Einrichtung einer einzigen nationalen Behörde für die Umsetzung der Verordnung. Dieses steht im Widerspruch zu den grundgesetzlich geregelten Zuständigkeiten von Bund und Ländern für den Bereich der Schifffahrt und der Häfen. Es ist daher sicherzustellen, dass der Verordnungstext im Einklang mit den Grundzügen des Verwaltungsvollzugs steht, wie er sich aus dem Staatsaufbau des jeweiligen Mitgliedstaats ergibt.
3. Die gemäß Artikel 3 Abs. 2 des Vorschlags vorgesehene Ausdehnung des ISPS-Codes auf den nationalen Seeverkehr und auf die von diesen Verkehren betroffenen Häfen geht über die Anforderungen des Codes hinaus. Ohne eine eingehende Prüfung der finanziellen und operativen Auswirkungen und des dadurch zu erzielenden Sicherheitsgewinns ist diese Ausweitung nicht akzeptabel und daher abzulehnen. Da unterschiedliche Regelungen im nationalen Bereich keine Wettbewerbsverzerrungen ergeben, wird außerdem die Zuständigkeit der Gemeinschaft für diesen Bereich bezweifelt. Die Gefahrenabwehr - und zwar insbesondere bezogen auf Hafenanlagen - fällt in die nationale Zuständigkeit, unterliegt den Regelungen des Titels VI EUV (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit). Dieses bedeutet nach Auffassung des Bundesrates, dass die EU in diesem Bereich keine Kompetenz zum Erlass von Verordnungen hat.
4. Die in Artikel 3 Abs. 4 des Vorschlags vorgesehene teilweise verbindliche Einführung von Teil B des ISPS-Codes ist eine Abweichung vom internationalen Code und ist deswegen abzulehnen, da diese nur auf die unter EU-Flagge fahrenden Schiffe und Häfen innerhalb der Gemeinschaft anwendbar wäre und keine zusätzliche Sicherheit bringt. Zudem ist sie überflüssig. Die einheitliche Grundlage für die Auslegung und Umsetzung sowie Kontrolle ergibt sich schon aus SOLAS und dem Teil A des Codes, der auf die Einbeziehung des Teil B verweist. Auch durch eine Festschreibung, dass bestimmte Teile von Teil B verbindlich umzusetzen sind, wird eine unterschiedliche Auslegung nicht verhindert. Der Text in Teil B ist zu unverbindlich, weshalb die Umsetzungskriterien von den Mitgliedstaaten selbst erlassen werden müssen.
5. Die in Artikel 4 vorgesehenen Mitteilungspflichten gegenüber der Kommission und den Mitgliedstaaten bedeuten zusätzliche Informationspflichten und einen erheblichen Verwaltungsaufwand, ohne dass ein Sicherheitsgewinn erkennbar

wird. Sie sollten daher erst nach sorgfältiger Abwägung des Nutzens eingeführt werden.

6. Die nach Artikel 5 Abs. 4 vorgesehenen Inspektionen durch die Kommission werden strikt abgelehnt. Da nur die Mitgliedstaaten Vertragspartner der SOLAS-Konvention sind, eine Überprüfung der Umsetzung in SOLAS nicht gefordert wird und die Gefahrenabwehr eine alleinige Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, ist eine Zuständigkeit der Kommission nicht gegeben. Außerdem würde die Einrichtung einer Kontrollinstanz unnötige und unzumutbare zusätzliche Kosten und einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten. Daher ist auch eine Einbindung der EMSA nicht notwendig. Des Weiteren wäre die EMSA auch nicht für diese Aufgabe qualifiziert, da sie bisher nur für die operative Schiffssicherheit zuständig ist und dafür das notwendige qualifizierte Personal vorhält.
7. Vor dem Hintergrund der Erläuterungen zu Artikel 7 des Vorschlags, dass jedes Schiff, das in den Hafen eines Mitgliedstaats einlaufen will, im Voraus alle praktischen Informationen zur Gefahrenabwehr zu übermitteln hat, bittet der Bundesrat um eine Ergänzung des Artikels 7 mit dem Ziel, dass für die Häfen der Gemeinschaft anlaufenden Schiffe eine gesetzliche Meldepflichtung hinsichtlich der Daten der an Bord befindlichen Personen und der vorher angelaufenen Häfen an die für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden mindestens 12 Stunden vor dem Einlaufen des Schiffes, spätestens jedoch bei Erreichen der deutschen Hoheitsgrenze, eingeführt wird. Eine bereits mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen geführte inhaltliche Diskussion ergab im Ergebnis ein Einvernehmen über die Erforderlichkeit einer solchen Regelung, um eine rechtzeitige Lagebewertung, die sich unter anderem an den Kriterien Nationalität des Schiffes, Reiseroute und Spezifikation seiner Besatzungsmitglieder, Passagiere und anderer an Bord befindlicher Personen orientiert, durchführen zu können.
8. Der ohnehin enge Zeitplan zur Einführung des ISPS-Codes bis zum 1. Juli 2004 wird durch die in Artikel 10 Abs. 3 vorgesehene Absicht der Kommission, die Anwendung des ISPS-Codes in der EU vorzuziehen, noch weiter und ohne erkennbaren Grund verschärft. Schon allein aus Wettbewerbsgründen der Häfen untereinander ist es im Interesse der Mitgliedstaaten, die Anforderungen aus

dem ISPS-Code so schnell wie möglich umzusetzen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Zeitpunkte für die Einführung bestimmter Forderungen des ISPS-Codes vor dem 1. Juli 2004 sind nicht realisierbar.

9. Der Artikel 13 (Sanktionen) erscheint unvollständig, denn er legt selbst keine Sanktionen fest und begründet auch keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, solche Sanktionen national zu regeln. In seiner gegenwärtigen Formulierung kann der Artikel vielmehr dahin verstanden werden, dass den Mitgliedstaaten der Erlass von Sanktionen freigestellt ist. Falls sie Sanktionen erlassen, müssen sie allerdings wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Der Artikel in seiner jetzigen Fassung ist ein treffendes Beispiel für die weiterhin notwendig werdenden nationalen Ausführungsbestimmungen und eine gute Begründung für die Ablehnung jeder Ausweitung der SOLAS und ISPS-Code-Anforderungen, wenn diese nicht präzise und für alle verbindlich gefasst sind.