

T ransportrecht

Aus dem Inhalt

- *Ramming*, Der neue § 612 HGB
- *Rogov*, Ist die Russische Föderation ein Vertragsstaat der CMR?
- ✕ *Paulsen*, Zur Reform des Seeunfalluntersuchungsverfahrens
- *BGH*, Zur Vergütung für den Betrieb eines Ölschadenbekämpfungsschiffes
- *LG Memmingen*, Zur Einbeziehung der neuen ADSp

Herausgegeben von
RA Prof. Dr. Rolf Herber, Hamburg

unter Mitarbeit von
Prof. Dr. Jürgen Basedow, Hamburg
MRin Dr. G. Beate Czerwenka, Berlin
Prof. Dr. Ingo Koller, Regensburg
RA Dr. Wolf Müller-Rostin, Köln
VRiBGH i. R. Prof. Dr. Henning Piper, Dresden
Prof. Dr. Edgar Ruhwedel, Frankfurt
RA Dr. Karl-Heinz Thume, Nürnberg

Zur Reform des Seeunfalluntersuchungsverfahrens

Eine Zusammenfassung der Kernpunkte der Reformdiskussion

Rechtsanwalt und Notar Kapt. Jens Paulsen, Harsefeld bei Stade¹

Ende Juli 2000 veröffentlichte die zuständige Abteilung LS (Luft- und Raumfahrt, Schifffahrt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) den Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Anpassung bestimmter Bedingungen in der Seeschifffahrt an den Internationalen Standard (Zweites Seeschifffahrtsanpassungsgesetz – SchAnpG 2 –).² Der Entwurf wurde – in seinen maßgeblichen Teilen unverändert – am 30.3.2001 in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht.³ Art. 2 des SchAnpG 2 enthält mit dem Entwurf eines Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetzes (nachstehend: *SUG-E*) unter Anlehnung an die Regelungen des Flugunfalluntersuchungsgesetzes (FLUUG) eine völlige Neuregelung des Seeunfalluntersuchungsverfahrens, welche mit Ausnahme des Verbandes Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere (VDKS) von den Fach- und Umweltverbänden wie insbesondere den Verbänden der Lotsen (BSHL) und Schiffingenieure (VDSI), dem Deutschen Nautischen Verein (DNV), dem Deutschen Verein für Internationales Seerecht (DVIS), dem Verband Deutscher Reeder (VDR), der Schutzgemeinschaft Deutsche Nordsee (SDN) und Greenpeace sowie den Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag abgelehnt wurde. Der *Bundesrat* begrüßte zwar die Gesetzesinitiative mit Hinblick auf das Erfordernis einer Anpassung des deutschen Rechtes an den Code der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) über die Untersuchung von Seeunfällen (IMO-Code)⁴ sowie der Umsetzung der Richtlinie 1999/35/EG⁵, verlangte jedoch die Beibehaltung des rechtsstaatlichen öffentlichen Seeamtsverfahrens nach den derzeitigen Verfahrensregelungen, welches die Möglichkeit des Widerspruchs gegen den Spruch des Seeamtes einschließe.⁶

Die FDP brachte am 11.9.2001 einen von mir erarbeiteten, allen Parteien auf meiner Internet-Homepage angebotenen alternativen Gesetzentwurf eines Seeunfalluntersuchungsgesetzes (SeeUG – nachstehend: *FDP-E*) in den Bundestag ein.⁷ Am 27.9.2001 forderte der Schleswig-Holsteinische Landtag in einem einstimmig gefaßten Beschluß aller Parteien die Landesregierung auf, über den Bundesrat darauf zu dringen, das geltende SeeUG zu aktualisieren und dem Regierungsentwurf eines SUG nicht zuzustimmen.⁸ Am 14.11.2001 fand vor dem Ausschuß des Deutschen Bundestages für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen eine öffentliche Expertenanhörung zum Regierungsentwurf und dem Entwurf der FDP-Fraktion statt.⁹ Im Anschluß an die Anhörung unterbreiteten die 5 *Küstenländer* am 22.11.2001 den Vorschlag, die Anwendung des IMO-Codes durch einen Verweis auf dessen Anwendbarkeit im § 2 des geltenden SeeUG sicherzustellen (Minimallösung).¹⁰ Den Vorschlag der 5 *Küstenländer* brachte die CDU/CSU-Fraktion am 29.1.2002 als Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Untersuchung von Seeunfällen (Seeunfalluntersuchungsänderungsgesetz – SeeUÄndG) in den Bundestag

von den Regierungsparteien am 30.1.2002 im Ausschuß für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beschlossenen Änderungsempfehlungen¹² mit den Stimmen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der gesamten Opposition in der 3. Lesung angenommen, der FDP-E mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen von FDP und CDU/CSU bei Stimmenthaltung der PDS abgelehnt. Über den Entwurf der CDU/CSU wurde nicht mehr abgestimmt.

Die öffentliche Diskussion – zuletzt hat sich der Deutsche Nautische Verein in einem Schreiben vom 10.1.2002 erneut gegen den Regierungsentwurf ausgesprochen – gibt Anlaß, die Kernpunkte der Diskussion zusammenzufassen:

1. Abschaffung einer sogen. „Culture of Blame“ des geltenden SeeUG?

Die Bundesregierung behauptet, das deutsche „fehleranlastende“ Seeunfalluntersuchungsverfahren werde im Ausland als so genannte „blame culture“¹³ („Kultur des Ver-

- 1 Der Verfasser ist Rechtsanwalt und Notar in Harsefeld bei Stade, ehemaliger Nautiker (AG), Stellv. Repräsentant der Einzelmitglieder im Verband Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere (VDKS) sowie Mitglied im Ständigen Fachausschuß des Deutschen Nautischen Vereins (DNV). Die in den nachfolgenden Fußnoten zitierten Fundstellen sind neben weiteren Informationen zur Reformdiskussion auf der Internet-Homepage www.ra-paulsen.de veröffentlicht.
- 2 Vergleiche Hendriksen – „Neuordnung der Seeunfalluntersuchung – wie der Gesetzgeber ein bewährtes Verfahren handstreichartig abschaffen will“ in TransportR 2000, 396.
- 3 BT-Drucks. 14/6455 vom 27.6.2001 mit Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung.
- 4 Code für die Untersuchung von Unfällen und Vorkommnissen auf See. Angenommen durch Entschließung A.849(20) am 27.11.1997 und ergänzt durch Entschließung A.884(21) am 25.11.1999 um den Anhang 2 (Richtlinien für die Untersuchung menschlicher Einflüs-faktoren bei Unfällen und Vorkommnissen auf See). Der Code nebst Anhängen ist beim Verkehrsblatt-Verlag als Dokument Nr. B 8124 zu beziehen.
- 5 Artikel 5 und 12 in Verbindung mit Artikel 1 bis 3 der Richtlinie 1999/35/EG des Rates vom 29.4.1999 über ein System verbindlicher Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastsschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr (Abl. EG Nr. L 138 S. 1).
- 6 BR-Drucksache 248/01 (auch in der vorgenannten BT-Drucks. 14/6455 abgedruckt).
- 7 BT-Drucks. 14/6892 vom 11.9.2001.
- 8 Drucksache 15/1185 (neu); Plenarprotokoll 15/39 vom 27.9.2001; s. a. http://www.ra-paulsen.de/seeug/aktuelles_gesetzgebungsverfahren.htm.
- 9 Zur Anhörung: *Grau*, „Goodbye Seeamtsverfahren?“ in TransportR 2001, 441 und *Hansa* 2001, Heft 12, S. S. 20 ff.; s. a. http://www.ra-paulsen.de/seeug/aktuelles_gesetzgebungsverfahren.htm.
- 10 S. http://www.ra-paulsen.de/seeug/aktuelles_gesetzgebungsverfahren.htm.
- 11 BT-Drucks. 14/8108.
- 12 BT-Drucks. 14/8264.
- 13 Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 14/6455 S. 56.

Am 21.2.2002 wurde der Regierungsentwurf mit den

schuldens“) abgelehnt. Erstmals werde die objektive Ursachenfeststellung eines Seeunfalls von der Untersuchung der individuellen Fehler und dem Patententzug getrennt und unmittelbar der Unfallverhütung nutzbar gemacht.¹⁴

Die Feststellung eines *schuldhaften* Verhalten wurde mit der Reform des alten SUG im Jahr 1985 abgeschafft. Das BVerwG wies im übrigen schon in einer Entscheidung aus dem Jahr 1987 darauf hin, daß § 25 Abs. 4 SUG (in der bis 1985 geltenden Fassung) *keinen Schuldvorwurf, sondern die Feststellung eines Fehlverhaltens mit dem Zweck der Verhütung künftiger Unfälle* enthalte. Dementsprechend sei, so das BVerwG, im geltenden SeeUG nicht mehr die Feststellung des Verschuldens des Beteiligten, sondern die Feststellung eines fehlerhaften Verhaltens vorgesehen.¹⁵

Unter dem Begriff der „culture of blame“ versteht das BMVBW seit dem von ihm in die sog. PALLAS-Kommission lancierten Vermerk seiner Abteilung LS vom 20. 6. 1999¹⁶, welcher sich im Bericht der PALLAS-Kommission und deren Empfehlung Nr. 24¹⁷ teilweise fast wörtlich abgeschrieben wiederfindet, folgendes: Die gem. § 17 SeeUG vorgeschriebene Feststellung eines etwaigen „fehlerhaften Verhaltens“ i. S. d. § 18 SeeUG (menschliches Versagen gem. Ziff. 14.2.6. des IMO-Codes) in den Untersuchungsberichten (Sprüchen) der Seeämter (hierzu nachstehend a) und b)) sowie die doppel funktionale Zuständigkeit der Seeämter für die Feststellung der Ursachen eines Seeunfalls sowie für Entscheidungen über den Entzug bzw. die Einschränkung seemännischer Berechtigungen (Patente) im gleichen Verfahren (hierzu nachstehend c).

a) Abschaffung der Feststellung fehlerhaften Verhaltens und der Feststellung individueller Fehler?

Die vom BMVBW ausweislich eines Schreibens seiner Abteilung LS an die Abteilung EW (Eisenbahnen, Wasserstraßen) vom 24. 6. 1999¹⁸ beabsichtigte **Abschaffung der Feststellung fehlerhaften Verhaltens** (individueller Fehler) ignoriert den sich aus der o. g. Entscheidung des BVerwG ergebenden Zweck der Feststellung und verstößt gegen die Anforderungen des IMO-Codes, welcher die Feststellung eines etwaigen fehlerhaften Verhaltens (menschlichen Versagens) ebenso wie eines etwaigen technischen Versagens ausdrücklich verlangt.¹⁹ Ohne die genaue Darlegung, wer was falsch gemacht habe, eine vernünftige Ursachenfeststellung mit der Folge, daß die präventive Mission der Ursachenfeststellung ins Leere ginge, nicht möglich sei²⁰. Die Feststellung des menschlichen Fehlverhaltens ist nach dem Schritt 4 (Feststellung der Art des Fehlers oder des Verstoßes gegen Rechtsvorschriften) des gem. Ziff. 5.1.7 des IMO-Codes zu beachtenden „IMO-ILO-Verfahrens für die Untersuchung des menschlichen Verhaltens“²¹ zwingend erforderlich, um zunächst die dem menschlichem Fehlverhalten zugrundeliegenden Faktoren und in weiteren Schritten etwaige potentielle Sicherheitsprobleme festzustellen und im Interesse der Verhinderung künftiger Seeunfälle sicherheitsfördernde Maßnahmen zu erarbeiten. Die von der Bundesregierung bezweckte Abschaffung der Feststellung eines etwaigen fehlerhaften Verhaltens und der Untersuchung individueller Fehler würde gegen die Anforderungen des IMO-Codes verstoßen. Es würden nur noch diejenigen 20 % der Seeunfälle, welche auf technischem Versagen beruhen, untersucht werden. Für derartige Untersuchungen wäre das Untersuchungsverfahren nach dem FLUUG, welches nunmehr auch für das

Seeunfalluntersuchungsverfahren der Bundesstelle eingeführt werden soll, als *rein fachlich-technische Untersuchung*²² auch geeignet.

b) Der Idealfall gem. Ziff. 2 Satz 3 des IMO-Codes

Gem. Ziff. 2 Satz 3 des IMO-Codes ist es im Idealfall **nicht der Zweck** der Seeunfalluntersuchung, **Haftungsfragen zu klären oder Schuldzuweisungen zu treffen**. Durch das geltende SeeUG sollen die Ursachen und Umstände von Seeunfällen objektiv ermittelt und aus der Auswertung der Untersuchungsergebnisse der Vermeidung künftiger Seeunfälle dienende Erkenntnisse erzielt werden²³. Der Zweck der Untersuchung entspricht deshalb den Anforderungen der Ziff. 2 Satz 3 des IMO-Codes. Eine andere Beurteilung kann sich auch nicht aus dem Zweck des § 17 Abs. 2 Nr. 2 SeeUG ergeben. Die gem. § 17 Abs. 2 Nr. 2 SeeUG verlangte „Entscheidung“ über ein etwaiges fehlerhaftes Verhalten von Beteiligten bezweckt die Ermöglichung anderenfalls nicht möglicher Rechtsbehelfe der Beteiligten (s. hierzu nachstehend 6.) und nicht die Klärung von Haftungsfragen oder die Zuweisung von Schuld. Andererseits sollte nicht verkannt werden, daß sich aus den Sprüchen der Seeämter ebenso wie aus den Untersuchungsberichten anderer Nationen und der geplanten Bundesstelle im Zusammenhang mit der vom IMO-Code vorgeschriebenen Feststellung menschlichen oder technischen Versagens wie bei gutachterlichen Feststellungen üblich Rückschlüsse auf haftungsrechtliche Verantwortlichkeiten ergeben können. Lediglich wegen dieser Rückschlüsse soll sich die Untersuchungsbehörde jedoch gem. Ziff. 2 S. 4 des IMO-Codes nicht von der uneingeschränkten Darstellung der Ursachen abhalten lassen.

c) Der Idealfall gem. Ziff. 1.4. Satz 2 des IMO-Codes

Das Seeunfalluntersuchungsverfahren sollte im Idealfall gem. Ziff. 1.4. Satz 2 des IMO-Codes **getrennt und unabhängig von Untersuchungen jeder sonstigen Art durchgeführt** werden. Diesem „Idealfall“ entspricht die Regelung des § 17 Abs. 2 des geltenden SeeUG nicht. Denn § 17 Abs. 2 SeeUG sieht eine doppel funktionale Zuständigkeit der Seeämter sowohl für die Feststellung der Ursachen eines Seeunfalls als auch für Entscheidungen über den Entzug bzw. die Einschränkung seemännischer Berechtigungen (Normvollzug) vor. Die Entscheidung über den Entzug oder

14 Presseinformation 44/01 des BMVBW vom 7. 3. 2001; Pressemitteilungen A. Faße vom 07. 9. 2000 und 23. 3. 2001; Parl. Staatssekret. A. Mertens, Plenarprotokoll BT-Drucks. 14/218.

15 Entscheidung des BVerwG vom 17. 7. 1987, 7 C 19/85, TransportR 1988, 145.

16 Vermerk der Abt. LS vom 20. 6. 1999 – s. <http://www.ra-paulsen.de/seeug/materialien.htm>.

17 Bericht vom 16. 2. 2000, S. 71, 72 und 99 – s. <http://www.ra-paulsen.de/seeug/materialien.htm>.

18 Schreiben vom 24. 6. 1999 – s. <http://www.ra-paulsen.de/seeug/materialien.htm>.

19 IMO-Code Ziff. 14.2.6.

20 MR u. Vors. des Bundesoberseeamtes a. D. Dr. W. Lampe, TransportR 2000, 273 in der Besprechung der Festschrift für Herber.

21 Anhang 1 zum Anhang 2 des IMO-Codes.

22 Begründung des FLUUG – BT-Drucks. 13/10738 zu §§ 16 und 17 FLUUG.

23 Amtl. Begründung – BT-Drucks. 10/3312 bzw. BR-Drucks. 611/84 zu I.-1 und § 3 SeeUG.

die Einschränkung seemännischer Berechtigungen (Patente) gem. § 17 Abs. 2 Nr. 3 SeeUG dient zwar nicht der Bestrafung der Beteiligten, sondern der Abwehr von Gefahren, welche von ungeeigneten Patentinhabern für die Sicherheit auf See und die Meeresumwelt ausgehen. Insoweit scheidet ein Konflikt mit der Regelung der Ziff. 2 Satz 3 des IMO-Codes aus. Von den Berufsverbänden der Patentinhaber haben weder der VDKS noch der BSHL noch die VDSI die von der SPD als „Kern des vorgelegten Gesetzentwurfes“ bezeichnete²⁴ Verfahrenstrennung gefordert.

Der IMO-Code akzeptiert jedoch, daß zum Erreichen seiner Ziele die gegenseitige Achtung nationaler Regelungen und Praktiken erforderlich ist (Ziff. 1.2. Satz 3). Er findet in dem Umfang, wie dies die innerstaatliche Rechtslage zuläßt, Anwendung (Ziff. 3). Da der Code zudem nicht das Ziel verfolgt, Untersuchungen irgendwelcher Art (z. B. in Patentangelegenheiten) zu verhindern (Ziff. 1.4., Halbsatz 1), entspricht die geltende, auch von anderen Staaten praktizierte Doppelfunktion der Seeämter zwar nicht dem Idealfall gem. Ziff. 1.4. Satz 2 des Codes, wird aber vom IMO-Code als „Nicht-Idealfall“ akzeptiert.

*Im SUG-E und im FDP-E werden die Untersuchungsverfahren getrennt.*²⁵ Anders als im SUG-E werden im FDP-E beide Untersuchungsverfahren innerhalb der Organisationsstruktur der Bundesoberseeamtes und der Seeämter von jeweils einem Untersuchungsausschuß Seeunfalluntersuchung und Berechtigungsangelegenheiten durchgeführt, *ohne die Verfahrens- und Rechtsbehelfsmöglichkeiten der Beteiligten zu beeinträchtigen.*²⁶

d) Exkurs: Zum Ziel der „Idealfallregelung“ gem. Ziff. 1.4. Satz 2 des IMO-Codes

Wie in jedem Untersuchungsverfahren können auch im Seeunfalluntersuchungsverfahren die Feststellungen entweder *unter Mitwirkung der Beteiligten* (derjenigen, deren Verhalten nach Lage des Falles Gegenstand der Untersuchung sein kann, § 4 SeeUG) oder *ohne Mitwirkung der Beteiligten* durch andere Erkenntnisquellen (künftig z. B. durch die Auswertung von Voyage Data Recordern) getroffen werden. Das Ziel der Regelung gem. Ziff. 1.4 Satz 2 des IMO-Codes liegt u. a. darin, durch die Verfahrenstrennung insbesondere bei denjenigen 80 % der Seeunfälle, welche auf menschlichem Fehlverhalten beruhen, das für die Ursachenermittlung wichtige Aussageverhalten der Beteiligten mit der Folge der Erzielung besserer Untersuchungsergebnisse zu beeinflussen („no-blame atmosphere“). Optimale Untersuchungsergebnisse sind aber in denjenigen Fällen, in denen es auf Aussagen der Beteiligten ankommt, nur dann zu erzielen, wenn die Beteiligten weder durch richtige noch durch falsche Untersuchungsergebnisse *Nachteile* befürchten müssen.²⁷ Solange es nicht möglich ist, etwaige sich aus menschlichen Fehlverhalten für die Beteiligten ergebende Nachteile mit Sicherheit auszuschließen, ist es lebensfremd, anzunehmen, das Verbot des § 19 Abs. 4 SUG-E, Aussagen einer Person im Rahmen der Untersuchung der Bundesstelle zu Lasten des Aussagenden zu verwerten oder die Trennung der Verfahren Ursachenermittlung und Normvollzug werde die Aussagebereitschaft der Beteiligten fördern.

e) Ergebnis

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf ebenfalls die Auffassung vertreten, daß Regelverstöße auch nach dem IMO-Code festgestellt werden müssen und daß eine ausdrückliche Ausklammerung derartiger Feststellungen kontraproduktiv und auch schädlich für die Haushalte von Bund und Ländern sei.²⁸ In der nach Maßgabe der Änderungsanträge vom 30. 1. 2002 beschlossenen Fassung soll § 9 Abs. 2 SUG-E nunmehr um die im § 3 Abs. 2 FDP-E bereits enthaltene Regelung der Ziff. 2 Satz 4 des IMO-Codes, nach welcher sich die Bundesstelle nicht deshalb von der uneingeschränkten Darstellung der Ursachen abhalten lassen soll, weil aus den Untersuchungsergebnissen Rückschlüsse auf ein schuldhaftes Verhalten oder auf eine haftungsrechtliche Verantwortlichkeit gezogen werden könnten, ergänzt werden. Mit dieser Ergänzung räumt die Bundesregierung indirekt ein, daß die von ihr beabsichtigte Trennung der objektiven Ursachenfeststellung im Verfahren vor der geplanten Bundesstelle und der Untersuchung individueller Fehler / Feststellung fehlerhaften Verhaltens im geplanten nur noch normvollziehenden Seeamtsverfahren nicht IMO-Code-konform wäre.

Die rot-grüne Bundesregierung will die vermeintliche „culture of blame“ des geltenden Verfahrens abschaffen, „bestraft“ aber künftig Fehlverhalten der Seeleute im Verfahren vor den Seeämtern gem. § 32 Abs. 3 SUG-E durch die Erhebung u. U. hoher Auslagen und die Verdoppelung der Rechtsanwaltsgebühren. Denn § 111 BRAGO wird gem. Art. 9 Abs. 2 SchAnpG2 n. F. aufgehoben²⁹.

Die nach dem SUG-E vorgesehene Abschaffung der Öffentlichkeit des Verfahrens sowie der Mitwirkungs-, Verfahrensrechte und Rechtsbehelfsmöglichkeiten der Beteiligten (hierzu nachstehend 4. bis 6.) würde dazu führen, daß die Beteiligten – anders als nach dem FDP-E – vermehrt von ihrem Aussageverweigerungsrecht Gebrauch machen, weil sie durch falsche Untersuchungsergebnisse *Nachteile* befürchten müssen. Dies zeigt ein aktuelles Beispiel aus der Flugunfalluntersuchung³⁰. In denjenigen Fällen, in denen es auf die Mitwirkung der Beteiligten ankommt, wird deren fehlende Mitwirkung zu schlechteren Untersuchungsergebnissen führen und das Ziel des § 9 Abs. 2 Satz 2 SUG-E als lediglich „auf dem Papier“ stehend verfehlen.

24 Rede vor dem Deutschen Bundestag am 5. 7. 2002, <http://dip.bundestag.de/btp/14/180/14182180.56.pdf>.

25 Zur Begründung siehe Paulsen, Arbeitsgrundlagen zum Alternativentwurf zu XI. unter <http://www.ra-paulsen.de/seeug/materialien.htm>.

26 Vgl. hierzu die Dissertation von Hendriksen aus dem Jahr 1995 „Seeunfalluntersuchung und Berechtigungsentzug“, S. 46.

27 Mitteilung der Kommission an den Rat über Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Gebiet der Betriebsstörungen und Unfälle im Luftverkehr – BR-Drucks. 581/91 Anm. 26, 30, 31.

28 BR-Drucksache 248/01 zu § 9 Abs. 2 S. 2 SUG-E unter Nr. 5 -b); BT-Drucks. 14/6455).

29 Gebühren gem. § 118 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 BRAGO; Wert: Euro 10 000,00.

30 Der Pilot des Hapag-Lloyd Airbus, welcher am 12. 7. 2000 mangels Treibstoff im Gleitflug auf dem Wiener Flughafen landete, soll vor der RFI keine Aussage gemacht haben.

2. Vor-Ort-Untersuchungen durch die geplante „Bundesstellen-Task Force“ im Ausland?

Das BMVBW und die SPD vertreten die Auffassung, es sei eine der Errungenschaften des Regierungsentwurfes, daß dieser es einer „Task Force“ der geplanten Bundesstelle erlaube, bei Auslands-Seeunfällen sofort an der Tatsachenfeststellung mitzuwirken, was den Seeämtern nicht möglich sei.³¹ Der VDKS glaubt ihnen und spricht sich insbesondere auch deshalb für den Regierungsentwurf aus³². Richtig ist folgendes:

a) Untersuchungen deutscher Seeunfalluntersuchungsbehörden „vor Ort“ im Ausland werden in der Regel nur dann effektiv sein, wenn sie so bald wie möglich nach dem Seeunfall und im einvernehmlichen Zusammenwirken mit den ausländischen Behörden insbesondere auf der Grundlage der Ziff. 8. und 9. des IMO-Codes durchgeführt werden.

b) Die nach dem Regierungsentwurf geplante Bundesstelle arbeitet nicht auf der Grundlage der Regelung der Ziff. 9. des IMO-Codes, sondern des § 5 des Flugunfalluntersuchungsgesetzes (FLUUG) mit anderen Staaten zusammen und *kann* (wenn sie es für erforderlich hält und ihr die Mittel zur Verfügung stehen) gem. §§ 13 Abs. 4, 15 Abs. 1 des Regierungsentwurfes i. V. m. § 5 Abs. 1 FLUUG einen Bevollmächtigten zur Teilnahme an der von einer *ausländischen Behörde durchgeführten Untersuchung* entsenden. Führt die ausländische Behörde keine Untersuchung durch, schließt die „Kann-Vorschrift“ des § 5 Abs. 1 FLUUG im Umkehrschluß selbst bei sehr schweren Seeunfällen Ermittlungen der geplanten „Bundesstellen-Task Force“ im Ausland aus.

c) Auch auf der Grundlage des reformbedürftigen § 12 des geltenden SeeUG werden unter Beachtung der Regeln des IMO-Codes Vor-Ort-Ermittlungen der Seeämter im Zusammenwirken mit ausländischen Behörden im Inland (Beispiele: Die Untersuchungen der Seeunfälle „PRINS RICHARD“ und „SASSNITZ“) und Ausland (Beispiel: „JANRA“) wenn auch (leider) noch relativ selten durchgeführt. Wenn die Verantwortlichen des BMVBW in der Vergangenheit wirklich mehr Vor-Ort-Auslandsuntersuchungen gewollt hätten, müssen sie sich fragen lassen, warum sie auf die Durchführung derartiger Untersuchungen weder durch eine entsprechende Gestaltung der DASeeUVf (Dienstanweisung zum Seeunfalluntersuchungsverfahren) noch durch die Anregung einer Modifikation des § 12 SeeUG und vor allem nicht durch die Beantragung der für teure Untersuchungen im Ausland erforderlichen Haushaltsmittel Einfluß genommen haben.

Im Ergebnis ist der „Bundesstellen-Auslandsermittlungs-Task Force“ deshalb wohl eher die Bedeutung einer „PR-Task Force“ der wenigen Gesetzesbefürworter beizumessen, um dem Gesetz zum Erfolg zu verhelfen.

3. Gewährleistet der Regierungsentwurf eine schnellere Aufklärung der Unfallursachen?

Das nach dem Regierungsentwurf geplante Verfahren wird, wie die Untersuchungsberichte der Bundesanstalt für Flugunfalluntersuchung und Berichte aus vergleichbaren ausländischen Verfahren³³ (ESTONIA: 37 Monate nichtöf-

fentliches Verfahren der JAIC,³⁴ die Meyer Werft setzte eine eigene „German Group of Experts“³⁵ ein) zeigen, nicht zu einer schnelleren Aufklärung der Unfallursachen führen. Unabdingbar für schnelle und gute Untersuchungsergebnisse ist eine hinreichende Personal- und Sachmittelausstattung der Untersuchungsbehörden. Die derzeitige politisch gewollte Sub-Standard-Besetzung der Seeämter (nur 3 der 5 Planstellen der Ständigen Beisitzer/Ermittler der Seeämter sind besetzt) und der viel zu geringe Etat (siehe hierzu Ziff. 10., Nr. 7) erschweren eine schnellere und bessere Aufklärung der Unfallursachen.

4. Zur vorgesehenen Abschaffung der öffentlichen mündlichen Verhandlung

Ziff. 4.6. der IMO-Codes versteht unter „Seeunfalluntersuchung“ ein zum Zweck der Unfallverhütung öffentlich oder unter Ausschluß der Öffentlichkeit geführtes Verfahren. Die Abschaffung der öffentlichen mündlichen Verhandlung würde zugleich eine Abschaffung der bisherigen Kontrolle und Transparenz des seeamtlichen Untersuchungsverfahrens zur Folge haben und die Akzeptanz der Untersuchungsergebnisse mit der Folge unnötiger zivil-, straf- und arbeitsrechtlicher Auseinandersetzungen sowie teurer Privatgutachten (Beispiel: ESTONIA) verschlechtern. Die Öffentlichkeit der Untersuchungen der Untersuchungsausschüsse der Seeämter dient u. a. der Seesicherheits-Kultur, die Öffentlichkeit der Untersuchungen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse der politischen Kultur. Insoweit stellt sich die Frage, wann die Regierungsparteien die Abschaffung der Öffentlichkeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse beantragen werden.

5. Zur vorgesehenen Abschaffung der Mitwirkungs- und Verfahrensrechte der Beteiligten

Die nach dem Regierungsentwurf vorgesehene Abschaffung der sich aus dem geltenden SeeUG und dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ergebenden Mitwirkungs- und Verfahrensrechte der Beteiligten führt nicht zu besseren, sondern zu schlechteren Untersuchungsergebnissen, weil denjenigen, deren Verhalten Gegenstand der Untersuchung ist, je nach Lage des Falles anzuraten sein wird, von ihrem Aussageverweigerungsrecht Gebrauch zu machen und die Ausrüstung der Schiffe mit Voyage Data Recordern noch bevorzucht. Das allseits als vorbildlich anerkannte Seeunfalluntersuchungsverfahren der US-Coast Guard führt nicht deshalb zu schlechten Untersuchungsergebnissen, weil es den von der Untersuchung Betroffenen dem geltenden SeeUG vergleichbare Verfahrensrechte einräumt.³⁶

31 Presseinformation 44/01 des BMVBW vom 7. 3. 2001; Pressemitteilungen A. Faße vom 7. 9. 2000 und 23. 3. 2001.

32 Vortrag vor der „SPD-Küstengang“ in Cuxhaven am 22. 5. 2001 „Unfall auf See. Was kommt danach?“ S. 3 Ziff. 2 – s. http://www.ra-paulsen.de/seeug/stellungnahmen_verbaende.htm.

33 Paulsen, Stellungnahme für die Anhörung vom 14. 11. 2001, Ausschußdrucksache des BT-Ausschusses für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen 14. WP Nr. 811, S. 46 (Stellungnahme).

34 <http://www.multi.fi/~stigb/Estonia/estorap.html>.

35 <http://www.estoniaferrydisaster.net/estonia%20final%20report/preface.htm>.

36 Paulsen, Stellungnahme S. 28.

6. Zur vorgesehenen Abschaffung der Rechtsbehelfe gegen falsche Ursachenfeststellungen

Das von *Lagoni* zutreffend als „informelles Verwaltungshandeln“ bezeichnete Untersuchungsverfahren der nach dem Regierungsentwurf geplanten Bundesstelle³⁷ erhält mit der Veröffentlichung der nach dem IMO-Code vorgeschriebenen Untersuchungsberichte eine Außenwirkung. Wird ein menschliches Fehlverhalten festgestellt, so ist dieses gem. Ziff. 14.2.6 des IMO-Codes (s. o. Ziff. 1.-a) im Untersuchungsbericht zu benennen. Da 80 % der Seeunfälle auf menschliches Versagen, 20 % auf technisches Versagen zurückzuführen sind, ist das Risiko falscher Feststellungen menschlichen Fehlverhaltens besonders groß. Falsche Untersuchungsberichte der nach dem Regierungsentwurf geplanten Bundesstelle können jedoch weder in einem Widerspruchsverfahren noch in einem sich hieran anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüft und korrigiert werden.

Auch eine auf den Widerruf falscher gutachterlicher Äußerungen eines Untersuchungsberichtes der geplanten Bundesstelle gerichtete Leistungsklage vor den Verwaltungsgerichten wird nach der Rechtsprechung des BVerwG in der Regel erfolglos sein. Das Bundesoberseeamt hatte 1974 nach dem alten SUG folgendes festgestellt: „Der Unfall ist darauf zurückzuführen, daß das Schiff eine unzureichende Stabilität hatte. Den Kapitän trifft ein Verschulden an dem Unfall, weil er die Stabilitätsvorschriften nicht ausreichend beachtet hat“. Das BVerwG vertrat in seiner bereits eingangs unter Ziff. 1 im zweiten Absatz zitierten Entscheidung die Auffassung, der Spruch des Bundesoberseeamtes habe den Charakter eines Gutachtens, dessen Äußerungen lediglich abgewehrt werden könnten, wenn die Behörde nicht im Rahmen ihrer Zuständigkeit gehandelt habe, ihr Handeln dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspreche oder aus sonstigen Gründen rechtswidrig sei. Im entschiedenen Fall wurde ein derartiger Rechtsverstoß des Bundesoberseeamtes nicht festgestellt.³⁸

Die geplante Abschaffung der Rechtsbehelfsmöglichkeiten hat hiernach folgende Konsequenzen:

a.) Derjenige, dessen menschliches Fehlverhalten im Untersuchungsbericht (nur theoretisch anonymisiert) benannt wird, muß unter den Folgen eines falschen Untersuchungsberichtes psychisch, beruflich und durch das Führen vermeidbarer Prozesse vor den Straf-, Arbeits- und Zivilgerichten leiden.

b.) Auf der Grundlage falscher Untersuchungsergebnisse werden

- (1) nicht die wirklichen Schwachstellen des Seesicherheitsystems ermittelt,
- (2) nicht die richtigen sicherheitsfördernden Maßnahmen erarbeitet und
- (3) falsche Sicherheitsempfehlungen herausgegeben.

Die vorgenannten Konsequenzen nehmen die Regierungsparteien unter Hinweis auf die geringe Zahl von Widerspruchsfällen (1999: 5; 2000: 6) gegen den Widerstand der Verbände der Lotsen (BSHL) und Schiffingenieure (VDSI) billigend in Kauf. Der VDKS schweigt hierzu und scheint angesichts der ihm bekannten Problematik falsche, seine Mitglieder belastende Untersuchungsberichte in Kauf nehmen zu wollen.

Schick hat bereits 1970³⁹ zutreffend darauf hingewie-

sen, daß die Rechtsordnung rechtliche Hilfe gegen unrichtige Untersuchungsberichte gewähren müsse ausgeführt: „Entscheidend ist nicht, daß das Verfahren vor dem Bundesoberseeamt (*heute: der geplanten Bundesstelle*) lediglich der Sicherheit der Schifffahrt dient (was allein schon zweifelhaft ist), sondern daß von einem gesetzlich dazu berufenen Träger öffentlicher Gewalt eine negative Aussage über das Verhalten einer Person gemacht wird.“ Wer hätte gedacht, daß dieser Äußerung aus dem Jahr 1970 im Jahr 2002 eine derart aktuelle Bedeutung beizumessen ist?

Dem Rechtsschutzbedürfnis trägt das *geltende SeeUG* auf der Grundlage eines Gutachtens des seinerzeitigen Präsidiums des BVerwG⁴⁰ Rechnung. Es eröffnet den Betroffenen gem. § 21 Abs. 1 SeeUG die Möglichkeit des Widerspruchsverfahrens vor dem Bundesoberseeamt, indem es im § 17 Abs. 2 Nr. 2 eine „Entscheidung“ über ein ggf. festgestelltes fehlerhaftes Verhalten verlangt. Diese *Entscheidung* hat als gutachterliche Feststellung zwar nicht die Rechtsqualität eines Verwaltungsaktes, wird aber *mit dem ausschließlichen Ziel der Ermöglichung umfassenden Rechtsschutzes* der Betroffenen kraft gesetzlicher Anordnung einem *Verwaltungsakt gleichgestellt*.⁴¹

Der von *Lagoni*⁴² als Vermischung amtlicher Tatsachenermittlung und verwaltungsrechtlichen Normvollzugs kritisierte, auf den Erlaß von Verwaltungsakten gerichtete Mischcharakter des Verfahrens mag wegen der normvollziehenden Entscheidungen gem. § 17 Abs. 2 Nr. 3 SeeUG auf das geltende SeeUG, nicht jedoch auf den FDP-E zutreffen. Denn der FDP-E trennt in seinem 3. und 4. Abschnitt die Untersuchungsverfahren Ursachenfeststellung und Normvollzug ebenso wie der Regierungsentwurf (s. o. Ziff. 1.-c). Im Verfahren vor dem Untersuchungsausschuß Seeunfalluntersuchung des FDP-E, welches mit einem dem ICAO-Standard Annex 13 Kapitel 3 vergleichbaren, den Anforderungen der Ziff. 14. des IMO-Codes entsprechenden Untersuchungsbericht abschließt, werden keine Verwaltungsakte, sondern ggf. nur rechtsmittelfähige gutachterliche Feststellungen in der Form von „Entscheidungen“ getroffen. Eine etwaige „Entscheidung“ über die Nichtbeachtung der in der Schifffahrt gebotenen Sorgfalt im Sinne des § 2 Ziff. 11 FDP-E gem. § 21 Abs. 1 Buchstabe D. Ziff. 3 FDP-E dient ebenso wie die „Entscheidung“ über ein etwaiges fehlerhaftes Verhalten im Sinne des § 18 SeeUG gem. § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SeeUG als „fiktiver Verwaltungsakt“ lediglich dem Rechtsbehelfsinteresse der Beteiligten.

Sollte der Regierungsentwurf Gesetzeskraft erlangen, wird die Anwaltschaft versuchen müssen, die Verwaltungsgerichte und in letzter Instanz das BVerwG davon zu überzeugen, daß durch den Wegfall der Widerspruchsinstanz Bundesoberseeamt und der Klagemöglichkeit gegen Sprüche des Bundes-Oberseeamtes nunmehr im Interesse der von einem *falschen* Untersuchungsbericht betroffenen Seeleute, Reeder,

37 Prof. Dr. R. Lagoni, Stellungnahme für die Anhörung vom 14. 11. 2001, Ausschußdrucksache des BT-Ausschusses für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen 14. WP Nr. 807, S. 4 (Stellungnahme).

38 Entscheidung des BVerwG vom 17. 7. 1987, 7 C 19/85, TransportR 1988, 145.

39 Prof. Dr. Walter Schick, Besprechung der Entscheidung des BVerwG vom 18. 4. 1969 in JZ 1970, 137, 139.

40 Gesch.-Z. 74-255/77.

41 Amtl. Begründung zu § 17 SeeUG – BT-Drucks. 10/3312 bzw. BR-Drucks. 611/84.

42 Prof. Dr. R. Lagoni, Stellungnahme S. 15.

Tabellarische Übersicht der Rechtsbehelfsmöglichkeiten nach dem SeeUG und dem SUG-E

| | SeeUG 1985 + FDP-Entwurf | Regierungsentwurf | Regierungsentwurf |
|---|--|--|---|
| Verfahrensziel Anlaß des Rechtsschutz-Bedürfnisses derjenigen, deren Verhalten Gegenstand einer Untersuchung ist (Beteiligte) | Ursachenfeststellung Im Spruch/Bericht des Seeamtes wird ein Fehlverhalten festgestellt Normvollzug Berechtigungen (Patente) werden durch das Seeamt (FDP-E.: durch dessen Ausschuß für Berechtigungsangelegenheiten) entzogen oder eingeschränkt | Ursachenfeststellung Aus dem Bericht der Bundesstelle ergibt sich, daß der Seeunfall durch menschliches Fehlverhalten verursacht wurde | Normvollzug Berechtigungen (Patente) werden durch das nur noch für Berechtigungsangelegenheiten zuständige Seeamt entzogen bzw. eingeschränkt |
| Rechtsbehelf: Entscheidung durch: Umfang der Überprüfung: | Widerspruch Bundesoberseeamt Vollständige Überprüfung | keiner | Widerspruch*) WSD-Nord in Kiel Vollständiger Überpr. |
| (Weiterer) Rechtsbehelf: Zuständiges Verwaltungsgericht Umfang der Überprüfung: | Klage vor dem Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer für Seeunfallsachen Tatsacheninstanz überprüft, ob Bundesoberseeamt bestehende rechtliche Bindungen nicht beachtet hat. | entfällt | Klage vor dem Verw.Ger. Kiel Tatsacheninstanz überprüft, ob WSD-N. bestehende rechtliche Bindungen nicht beachtet hat |
| Berufung | SeeUG 1985: nein. Wegen eingeschränkter Überprüfbarkeit in der Regel nicht nachteilig FDP-E.: In Berechtigungsangel.: ja | entfällt | ja, aber wegen eingeschränkter Überprüfbarkeit in der Regel keine Erfolgsaussicht |
| Revision | Falls zugelassen | entfällt | Falls zugelassen |

*) Im Gesetzentwurf war ein Widerspruchsverfahren nicht vorgesehen. Die dargestellte Rechtslage entspricht den am 21.2.2002 beschlossenen Änderungsanträgen.

Werften etc. und der Erzielung *richtiger*, für die Verhinderung von Unfällen in der Zukunft wichtiger Erkenntnisse eine Änderung der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG erforderlich sei.

7. Umsetzung des IMO-Codes, Datenschutz und Unverständlichkeit des Regierungsentwurfes

Der Regierungsentwurf setzt den IMO-Code nur unzureichend und weitgehend auf der Grundlage von vergleichbaren Regelungen des Flugunfalluntersuchungsgesetzes um. Er ist nach wohl allgemeiner Auffassung (auch der Berufsverbände VDKS und BSHL) auch wegen seiner komplizierten Verweisungstechnik (insbesondere auf Regeln des FLUUG und des IMO-Codes, welche in den FDP-E bereits eingearbeitet wurden) nicht aus sich selbst heraus verständlich, obwohl unsere Politiker vor den Wahlen stets erklären, die Gesetze müssten bürgerfreundlich formuliert werden.

Beantworten Sie bitte folgende Frage: Dürfen die Bundesstelle nach dem Regierungsentwurf bzw. das Seeamt nach dem FDP-Entwurf bei der Untersuchung eines Seeunfalles, welcher sich an Bord eines unter deutscher Flagge fahrenden Passagierschiffes in der Karibik ereignet hat, Aufzeichnungen über die Autopsie eines tödlich verunglückten argentinischen Passagiers an die argentinischen Behörden weitergeben? Nennen Sie die jeweiligen §§. Die Antworten finden Sie in der Fußnote⁴³.

Der Verfassungsgerichtshof Wien hat ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt, weil es nur mit subtiler Sachkenntnis, außerordentlichen methodischen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zum Lösen von Denksportaufgaben verstanden werden könne⁴⁴. Dies trifft auch auf den Regierungsentwurf zu. Das BVerfG hat die sog. Apothekenstopgesetze u. a. auch deshalb für nichtig erklärt, weil den Rechtsunterworfenen die Ermittlung der Rechtslage ohne Zuhilfenahme spezi-

eller Kenntnisse nicht möglich war, so daß die Gesetze nicht den Anforderungen der Rechtsklarheit entsprachen⁴⁵. Ob der sicherlich hilfreich gemeinte Vorschlag von *Lagoni*, die Klarheit des SUG-E dadurch zu erreichen, daß es nach seiner amtlichen Veröffentlichung auch in einer Form verbreitet wird, in der die nach § 15 SUG-E in Bezug genommenen Texte des FLUUG eingefügt worden sind⁴⁶, den SUG-E insbesondere für die Seeleute verständlicher machen wird, erscheint mir fraglich.

8. Zur vorgesehenen Abschaffung der Ursachenuntersuchungen durch die Kollegialorgane der Seeämter mit unabhängigen Beisitzern

Der Regierungsentwurf verzichtet auf die Fachkompetenz der drei ehrenamtlichen und unabhängigen Beisitzer sowie die auch juristische Fachkompetenz des Seeamtsvorsitzenden. Der Untersuchungsführer des Regierungsentwurfes kann lediglich *weisungsgebundene* Beauftragte und Verwaltungshelfer heranziehen. Im Ergebnis dürfte jedoch außer

43 Regelung des SUG-E für die Bundesstelle: §§ 19 Abs. 1 Nr. 3 SUG-E; 15 Abs. 1 S. 1 SUG-E; 25 Abs. 1 S. 1 FLUUG; 26 Abs. 4 S. 1 FLUUG; 15 Abs. 2 S. 1 u. 2 SUG-E; 14 Nr. 2 SUG-E; 18 SUG-E; Ziff. 4.11.5 IMO-Code. Problematisch dürfte sein, wie der Untersuchungsführer (als Nichtjurist) und u. U. vor Ort im Ausland in Eilfällen feststellt, ob Argentinien gem. § 26 Abs. 4 S. 1 FLUUG einen angemessenen Datenschutzstandard gewährleistet. Regelung des FDP-E für das Seeamt: §§ 23 Abs. 1 Nr. 3; 37 Abs. 1; 32 Abs. 4; 2 Abs. 9 Ziff. 5; 32 Abs. 2 Nr. 2 FDP-E. Der Ermittler des Seeamtes schaut in der gem. § 32 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 veröffentlichten Liste nach, ob Argentinien den Datenschutzstandard erfüllt.

44 Verfassungsgerichtshof Wien, Entsch. vom 29. 6. 1990, G 81,82,115/90 in ZAS Öst. 1990,207-210; vergl. die Besprechung von Lehner in NJW 1991,890.

45 BVerfGE 5,25 (33) = NJW 1956,1025.

46 Prof. Dr. R. Lagoni, Stellungnahme S. 8.

Zweifel stehen, daß Untersuchungen durch Kollegialorgane wie den Untersuchungsausschüssen der Seeämter wegen des zwangsläufig weiteren Beurteilungshorizontes in der Regel zu besseren Untersuchungsergebnissen führen.

Die von *Lagoni* als *Verstoß gegen das Demokratieprinzip* kritisierte Möglichkeit der Überstimmung des Vorsitzenden und Ständigen Beisitzers durch die drei ehrenamtlichen Beisitzer des Seeamtes⁴⁷ sollte zum Anlaß genommen werden, die geltende Regelung des § 6 SeeUG (wie in § 25 SUG-E n. F. bereits geschehen) zu modifizieren oder bei vorläufig vollziehbar erklärten Entscheidungen der Seeämter oder Entscheidungen des Bundesoberseeamtes ein sicherlich interessantes verwaltungs- und ggf. verfassungsrechtliches Verfahren durchzuführen.

9. „Minimallösung“ zur Umsetzung der Richtlinie 1999/35 EG – Vorschlag der 5 Küstenländer

Die Bundesregierung hatte gegenüber der EU-Kommission bereits die Umsetzung der Richtlinie 1999/35 EG angezeigt und gegenüber der Kommission den (falschen) Eindruck erweckt, die Umsetzungserklärung gelte auch für den Bereich Seeunfalluntersuchung, da das Bundesoberseeamt „vorbehaltlich seiner Zuständigkeit gem. § 24 a SeeUG“ im Prinzip den Anforderungen der Richtlinie nachkommen könne⁴⁸. Andererseits erklärte der BMVB-Vertreter am 26. 4. 2001 vor dem Innenausschuß des Bundesrates, die EU-Kommission habe die (per 1. 12. 2000 vorzunehmende) Umsetzung der Richtlinie ultimativ angemahnt und ein Vertragsverletzungsverfahren angekündigt⁴⁹. Die in einer Kleinen Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion gestellte Frage, auf welche Weise die ultimative Abmahnung erfolgte, wurde bislang nicht beantwortet⁵⁰. Die Verzögerung der Umsetzung der R 94/56 EWG durch das FLUUG um fast zwei Jahre hat nicht zu einem Vertragsstrafenverfahren geführt.⁵¹

Die FDP hat erklärt, daß sie im Konsensinteresse und mit Hinblick auf die der künftigen Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) obliegenden Aufgabe der Vereinheitlichung der europäischen Seeunfalluntersuchungsverfahren bereit sei, ihren Gesetzentwurf zurückzuziehen, falls die Bundesregierung dem von der Fraktion der CDU/CSU übernommenen Vorschlag der 5 Küstenländer, die Anwendung des IMO-Codes durch einen Verweis auf dessen Anwendbarkeit im § 2 des geltenden SeeUG sicherzustellen⁵², folgen würde (Minimallösung). Die „Minimallösung“ würde – vergleichbar mit den Regelungen von Großbritannien und Dänemark⁵³ – die Richtlinie 1999/35/EG umsetzen, damit der Reformdiskussion den vom BMVBW zur Realisierung des viel zu spät eingeleiteten Gesetzgebungsverfahrens erzeugten Umsetzungsdruck nehmen und Freiräume für eine parteiübergreifende Reformregelung eröffnen.

10. „Abschaffung der Seeämter“; keine vorläufigen Maßnahmen bei Eignungsmängeln

Gem. § 24 Abs. 1 SUG-E bleiben die Dienstsitze der nach dem SUG-E nur noch für den Normvollzug (Entzug und Einschränkung seemännischer Berechtigung) zuständigen Seeämter erhalten. Eine mit Ausnahme der Weisungsfreiheit für den Inhalt des Spruchs dem § 25 Abs. 2 SeeUG weisungsgebundene „3-Personen-Besatzung“ des Seeamtes

Kiel wird als *reisendes Seeamt* zu den anderen 4 Seeämtern fahren. Die den Straßenverkehrsbehörden hinsichtlich der Fahrerlaubnisse des Straßenverkehrs und auch den Seeämtern derzeit gem. §§ 14 Abs. 6, 6 Abs. 3 SeeUG hinsichtlich der Befähigungszeugnisse bei Eignungsmängeln (z. B. in Alkoholfällen) möglichen Maßnahmen sind nach dem SUG-E nicht vorgesehen. Insoweit werden mit Eignungsmängeln verbundene Gefährdungen der Schifffahrt in Kauf genommen.

11. Eigeninteresse der Reeder an der Feststellung schuldhaften Verhaltens der Besatzung?

In der Plenardebatte vom 21. 2. 2002 erklärte der SPD-Abgeordnete *Kunick* im Anschluß an ähnliche Äußerungen des BMVBW unter dem Beifall der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen: „Wenn es gelingt nachzuweisen, daß der Kapitän schuld ist, haftet nach deutschem Recht der Reeder nicht mehr. Das ist der Kern der Angelegenheit. Darum geht es – und weniger um Transparenzfragen“. Diese bereits in der Anhörung vom 14. 11. 2001 durch die Sachverständigen *Kröger* und *Drumm* widerlegte und gleichwohl erneute Behauptung wird durch Wiederholungen nicht richtiger. Gem. § 735 HGB ist der Reeder zum Ersatz des Schadens verpflichtet, wenn die Kollision durch den Kapitän verschuldet wurde. Liegt keine Kollision vor, haftet der Reeder für das Verschulden des Kapitäns gem. § 485 HGB. Die Haftungsbefreiung des Reeders gem. § 607 Abs. 2 HGB gilt nur dann, wenn er zugleich Verfrachter ist und auch dann nur für den durch den Kapitän schuldhaft verursachten Kollisionsschaden der Ladungsbeteiligten.

12. Reformbedarf

Der Regierungsentwurf enthält hinsichtlich des Datenschutzes, des Untersuchungsziels, der funktionellen Unabhängigkeit und der Verfahrenstrennung richtige Ansätze. Im Zuge einer größeren Lösung halte ich folgende Modifizierungen und Ergänzungen auf der Grundlage des „an der Küste“ im übrigen weitgehend bewährten und akzeptierten SeeUG für erforderlich:

(1) Die vollständige Einarbeitung des IMO-Codes A.849(20) in das SeeUG.

(2) Die Einarbeitung von Datenschutzregelungen insbesondere für gemeinsame Untersuchungen mit ausländischen Seeunfalluntersuchungsbehörden.

(3) Die Erstreckung des Untersuchungsziels auch auf

47 Prof. Dr. R. Lagoni, Stellungnahme S. 2, 3.

48 Zur Umsetzungserklärung vom 23. 7. 1999, dem Schreiben der Kommission vom 5. 4. 2001, dem Antwortschreiben des BMVBW vom 23. 4. 2000 sowie der Kommentierung hierzu unter Ziff. IV.-4 der „Arbeitsgrundlagen zum Alternativentwurf“ s. <http://www.ra-paulsen.de/seeug/materialien.htm>.

49 Top 13-II.-3 des Protokolls Drucksache 248/01.

50 BT-Drucksache 14/6678, Fragen 1 und 2 – s. http://www.ra-paulsen.de/seeug/stellungnahmen_parteien.htm bei „FDP“.

51 Nähere Einzelheiten zur Umsetzung s. *Paulsen*, Stellungnahme S. 15.

52 BT-Drucks. 14/8108 vom 29. 1. 2001

53 <http://www.ra-paulsen.de/seeug/materialien.htm>.

die den Seeunfall begünstigenden Faktoren (tiefere Ursachen), die Ermittlung etwaiger Schwachstellen des Seesicherheitssystems sowie die Erarbeitung von Sicherheitsempfehlungen nebst der Abschaffung der Feststellung nicht unfallursächlichen fehlerhaften Verhaltens.

(4) Die getrennte Durchführung der die Untersuchungsziele Seeunfalluntersuchung und Berechtigungsangelegenheiten betreffenden Untersuchungen in jeweils einem Untersuchungsausschuß Seeunfalluntersuchung und Berechtigungsangelegenheiten in öffentlicher Verhandlung unter dem einheitlichen Dach des Bundesoberseeamtes und der Seeämter unter gleichzeitiger

(5) Erhaltung und Verbesserung der bisherigen Verfahrensrechte und Rechtsbehelfsmöglichkeiten der von der Untersuchung betroffenen Seeleute, Reeder, Behörden, Werften etc. vor dem Bundesoberseeamt als Widerspruchsbehörde und dem Verwaltungsgericht.

(6) Tatsachenfeststellungen des Seeamtes in einem Voruntersuchungsverfahren vor der mündlichen öffentlichen Verhandlung sobald wie möglich nach dem Seeunfall mit Vor-Ort-Untersuchungen auf der Grundlage des IMO-Codes insbesondere im Ausland.

(7) Die Erweiterung des Aufgabenbereichs des mit einem hauptamtlichen Leiter zu besetzenden Bundesoberseeamtes nach Maßgabe der neuen, sich u. a. aus dem IMO-Code ergebenden Anforderungen einschließlich der vom BMVBW vernachlässigten systematischen Auswertung der Untersuchungsberichte sowie des Aufbaus einer Datenbank und einer Internet-Homepage des Bundesoberseeamtes.

(8) Die Herstellung der funktionellen Unabhängigkeit der Seeämter und des Bundesoberseeamtes. Hierzu gehört die Bereitstellung der erforderlichen Personal- und Sachmittel (für die Seeunfalluntersuchung sind im Haushaltsplan 2002 508 000 Euro, für die Flugunfalluntersuchung 2 702 000 Euro vorgesehen. Die britischen MAAIB hat einen Etat von 1 450 562 britischer Pfund). Der amtlichen Begründung zum FLUUG ist zu entnehmen, daß die funktionelle Unabhängigkeit der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung gewahrt ist, weil das BMVBW keine luftfahrtbezogenen Exekutivaufga-

ben mehr wahrnimmt.⁵⁴ Im Umkehrschluß ergibt sich hieraus, daß die funktionelle Unabhängigkeit der Seeunfalluntersuchungsbehörde nicht gewährleistet sein kann, solange es dem Geschäftsbereich des schiffahrtsbezogene Exekutivmaßnahmen ausführenden BMVBW zugeordnet ist.⁵⁵

(9) Die Anpassung der Regelungen über die Auswahl, Qualifikation und Fortbildung der Mitglieder des Seeamtes und des Bundesoberseeamtes.

Der Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion hat die vorgenannten Anforderungen mit Ausnahme der Zuordnung der Seeunfalluntersuchungsbehörde zu einem anderen Bundesministerium (z. B. BMJ oder BMI) umgesetzt.

13. Ausblick

Das SeeUG 1985 ist mit den Stimmen aller Parteien unter dem CSU-Verkehrsminister Dollinger verabschiedet worden. Nach dem einstimmigen Beschluß des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines vergleichbaren Beschlusses der Bremischen Bürgerschaft vom 19.2.2002 sowie der gemeinsame Empfehlung der 5 Küstenländer vom 22.11.2001 wäre es sicherlich ein erheblicher Verlust an politischer Glaubwürdigkeit, wenn insbesondere die Küstenländer wegen des politischen Drucks aus Berlin am 22.3.2002 im Bundesrat von ihren Rechten gem. Art. 77 GG auf Anrufung des Vermittlungsausschusses und Einspruchseinlegung keinen Gebrauch machen bzw. im Falle der Bejahung der Zustimmungspflichtigkeit gem. Art. 84 Abs. 1 GG die Zustimmung nicht verweigern würden.

54 BT-Drucks. 13/10738 S.17, s. http://www.ra-paulsen.de/seeug/rechtsgrundlagen_gesetzesentwuerfe.htm.

55 Siehe hierzu die Ausführungen des Personalratsvorsitzenden bei der WSD Nord und Beauftragten des Hauptpersonalrats beim BMVBW RD *Jochen Hinz* in seiner Stellungnahme für die Anhörung vom 14.11.2001, Ausschußdrucksache des BT-Ausschusses für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen 14. WP Nr. 807, S.17–22 (Herr RD *Hinz* ist auch Vorsitzender der Seeämter Rostock, Kiel und Hamburg).