

Eingegangen

31. Aug. 2001

Erlodigt:.....

Anlage

25. Juni 2001

**Zum Regierungsentwurf des Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetzes
(SUG)**

Antworten zum Fragenkatalog der CDU/CSU-Fraktion vom 7. Juni 2001

Frage 1:

Aus welchem Grunde soll gerade jetzt ein radikaler Systembruch bei der Seeunfalluntersuchung durchgeführt werden, obwohl sich das bisherige Untersuchungsregime in der Praxis bewährt hat und unter den Fachleuten allgemein anerkannt ist ?

Ein „radikaler Systembruch“ ist nirgends gegeben. Insbesondere wird das bisherige Untersuchungsregime der Seeämter nach Maßgabe des Abschnitts 4 des Entwurfs übernommen.

Frage 2 :

Warum will die Bundesregierung bzw. das BMVBW vor diesem Hintergrund nicht abwarten, welche nationalen Verpflichtungen sich aus dem europäischen Gesetzgebungsverfahren zur „Errichtung einer europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs“ (Komm. 2000/0397/COD), insbesondere aus Art. 2 Ziff. 3c des Verordnungsentwurfes, ergeben ? Warum erst eine nationale Lösung, die dann später wieder „europäisiert“ werden muss ?

Die Bundesregierung hat keine „nationale“ Lösung vorgeschlagen. Das Zweite Seeschiffahrtsanpassungsgesetz hat zum Ziel, des einstimmig verabschiedeten Ersten Seeschiffahrtsanpassungsgesetzes von 1998 die verbindlichen Vorschriften des internationalen Seesicherheitssystems – hier auf dem Gebiet der Seeunfalluntersuchung – in das Bundesrecht umzusetzen. Seit der Einführung des IMO-Codes für die Untersuchung von Unfällen und Vorkommnissen auf See (Entschließung A. 849(20) vom 27. November 1997) besteht hierfür dringender normativer Nachholbedarf, damit die zuständige deutsche Untersuchungsbehörde funktional, rechtlich und organisatorisch in die Lage versetzt wird, gemeinsam mit anderen Staaten durch Seeunfalluntersuchung nach dem internationalen Standard effizient und zügig an der Verhütung künftiger Seeunfälle mitzuwirken. Dieser IMO-Code ist durch das Gemeinschaftsrecht im Rahmen der Richtlinie 1999/35/EG verbindlich gemacht und musste auch insofern bis spätestens zum 1. Dezember 2000 umgesetzt werden. Die Bundesregierung sieht daher weder in ihrer Verantwortung für die Sicherheit des Seeverkehrs noch rechtlich noch allgemeinpolitisch Raum zum Abwarten gegeben.

Die Beratungen über eine europäische Sicherheitsagentur, die bisher über erste Sondierungen nicht hinausgelangt und hinsichtlich des künftigen Zeitbedarfs noch unabsehbar sind, haben keine konkreten Verfahrensregeln für die Seeunfalluntersuchung zum Gegenstand.

Frage 3 :

Teilt die Bundesregierung bzw. das BMVBW die Befürchtung der Kritiker, dass es zu einer erheblichen Verwirrung, Rechtsunsicherheit und zu unnötig in die Länge gezogenen Umstellungsschwierigkeiten kommen wird, wenn jetzt ein radikaler Systembruch in der deutschen Seeunfalluntersuchung durchgeführt wird und dann, kurze Zeit danach, erneut an europäisches Recht angepasst werden muss und wenn nicht, warum ?

Nein. Der Regierungsentwurf enthält keinen radikalen Systembruch (vgl. zu Frage 1). Er dient der längst fälligen Anpassung an das geltende europäische Recht; künftiges abweichendes europäisches Recht ist nicht in Sicht (vgl. zu Frage 2).

Frage 4

Wäre es nach Ansicht der Bundesregierung bzw. des BMVBW zur Umsetzung der Richtlinie 1999/35/EG und internationaler Regelungen ausreichend, ähnlich wie in anderen EU-Staaten, eine ergänzende Regelung z.B. in § 24a SeeUG aufzunehmen, mit dem Inhalt „...das Seeamt soll Staaten mit einem erheblichen Interesse im Sinne des IMO-Code A.849(20), welche Mitglied der europäischen Gemeinschaft sind, an der Untersuchung teilnehmen lassen oder mit ihnen zusammenarbeiten“ oder einer ähnlichen Verweisung ?

Nein. Gemäß § 24a SeeUG liegt die Untersuchung der Seeunfälle nach dem internationalen Standard bei einer zentralen Bundesstelle in Hamburg (Bundesoberseeamt), nicht bei den Seeämtern. Die Bundesregierung hält zur Umsetzung die in Abschnitt 3 ihres SUG-Entwurfs enthaltenen Gesetzesvorschriften für erforderlich. Deren Umfang hätte den Rahmen des § 24a SeeUG gesprengt.

Frage 5 :

Ist die Bundesregierung bzw. das BMVBW der Auffassung, dass alle sich auf die Zusammenarbeit zwischen den „Staaten mit einem erheblichen Interesse“ und die Untersuchungsberichte beziehenden Regelungen des IMO-Code A.849(20) nach Maßgabe des Art. 12 der Richtlinie 1999/35/EG aus rechtlichen Gründen oder weil dies aus politischen Gründen anzustreben ist, in das deutsche Seeunfalluntersuchungsrecht aufgenommen werden sollten ?

Mit dem Gesetzentwurf wird dafür Sorge getragen, dass die rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen auch für alle sich auf die Zusammenarbeit zwischen solchen Staaten sowie

auf die Untersuchungsberichte beziehenden Regelungen dieser internationalen Vorschriften geschaffen werden. Dabei hält sich der Regierungsentwurf an die bewährten Grundsätze der Gesetzgebungsökonomie, wonach in ein Gesetz Normen aufgenommen werden, die der Gesetzgebung bedürfen. Aus dem SUG-Entwurf geht hervor, welche Normen dies im Bereich der Seeunfalluntersuchung - insbesondere nach dem internationalen Standard - nach Ansicht der Bundesregierung sind.

Frage 6 :

Warum wurde nicht der IMO-Code A.849(20) in das vorhandene SeeUG eingearbeitet und dies den Anforderungen des IMO-Codes angepasst, sondern in weiten Teilen Bezug auf Regelungen der Flugunfalluntersuchung genommen ?

Es gehört zu den üblichen redaktionellen Techniken der gesetzgeberischen Ökonomie, dass in Rechtsnormen auf geeignete fertig bereitstehende Normkomplexe anderer Gesetze (hier: der Flugunfalluntersuchung) verwiesen wird, die der Bundesgesetzgeber (hier: erst vor weniger als drei Jahren) bereits durchberaten und (hier: einstimmig) verabschiedet hat. Die nach dem Referentenentwurf ursprünglich vorgesehene Einarbeitung des IMO-Codes in das Seeunfalluntersuchungsgesetz (Änderungsnovelle) wurde im Rahmen der Anhörung in mehreren Stellungnahmen kritisiert und daher nicht weiterverfolgt.

Frage 7 :

Aus welchem Grunde ist die Bundesregierung bzw. das BMVBW der Ansicht, dass sich die Grundsätze in der Luftunfalluntersuchung auch in der Seeschifffahrt bewähren könnten, obwohl in der Luftfahrt die Ursachenermittlung im Wesentlichen von der Auswertung der Flugschreiber und von der technischen Überprüfung der komplexen Steuerungssysteme eines Flugzeugs abhängt ? In der Seeschifffahrt dagegen sind bei rund 80 % der Unfälle menschliches Verhalten und Fehlverhalten verantwortlich, technische Geräte zur Aufzeichnung aller für Unfälle maßgebenden technischen Funktionen sind an Bord von Seeschiffen nicht vorhanden und im Gegensatz zu Flugzeugen sind Schiffe in der Regel Unikate oder werden nur in kleinen Serien gebaut.

Bei den Beratungen der IMO, die dem Beschluss über den IMO-Code A. 849(20) von 1997 vorausgingen, wurde weitgehend auf das seit Jahrzehnten bewährte internationale Verfahren für die Untersuchung von Flugunfällen zurückgegriffen. Auch in der Luftfahrt sind wie in der Seeschifffahrt bei rund 80 % der Unfälle menschliches Verhalten und Fehlverhalten verantwortlich. Zudem lassen beispielsweise die Anhänge der Gemeinschaftsrichtlinie 96/98/EG des Rates über Schiffsausrüstung die hochkomplexen technischen Sicherheitsanforderungen an die moderne Seefahrt allein schon im Bereich der Schiffsausrüstung erkennen. In der IMO wurden im vorigen Jahr im Rahmen der Neugestaltung des Kapitels

V des Anhangs zum SOLAS-Übereinkommen Vorschriften zur umfassenden verbindlichen Einführung der automatischen Aufzeichnung durch Data Voyage Recorder auch für Schiffe beschlossen, die solchen Verpflichtungen bisher noch nicht unterliegen. Sowohl der IMO-Code wie Art. 5 der Richtlinie 1999/35/EG nehmen ausdrücklich auf diese Aufzeichnungsgeräte Bezug. Seit der Einführung der verbindlichen Anforderungen des Internationalen Schiffssicherheitsmanagement-Systems (ISM) nach Kapitel IX der Anlage zum SOLAS-Übereinkommen, die ab Juli nächsten Jahres auf alle Schiffe erstreckt werden, kann für die Unfalluntersuchung auch auf die Aufschreibungen im Rahmen der betrieblichen Sicherheitsorganisation (SMS) zurückgegriffen werden. Die Bundesregierung hat in der Amtlichen Begründung ihres SUG-Entwurfs ausführlich dargestellt, dass sie die Eigenheiten der beiden Verkehrsträger Luftverkehr und Seeverkehr unter den Untersuchungsaspekten gründlich geprüft hat und zu dem Ergebnis gelangt ist, dass zur Optimierung der Unfalluntersuchung nach dem internationalen Standard im Seeverkehr weitgehend auf das seit Jahrzehnten bewährte (internationale) Untersuchungsmodell bei Flugunfällen zurückgegriffen werden sollte.

Frage 8 :

Ist die Bundesregierung bzw. das BMVBW vor diesem Hintergrund der Ansicht, dass die „rein fachlich technische Untersuchung“ des FIUUG, so dessen amtliche Begründung in BT-Drs. 13/10738, zur Untersuchung derjenigen 80 % der Seeunfälle geeignet ist, bei denen „menschliches Versagen“ untersucht wird ?

Die Antwort folgt aus der Beantwortung der Frage 7. Der Regierungsentwurf sieht vor, dass die auf menschliches Verhalten zurückgehenden Unfallursachen nach den ausführlichen Bestimmungen des IMO-Codes untersucht werden, auf die durch die Anlage zu dem Gesetz ausdrücklich Bezug genommen wird. Der Ausdruck „rein fachlich technische Untersuchung“ besagt nicht, dass die fachliche Untersuchung von Unfallursachen, die im menschlichen Bereich liegen, nach dem FIUUG ausgeschlossen oder nachrangig ist oder dass die Bezugnahme auf das FIUUG im SUG ein Hindernis für die genannte Anwendung des IMO-Codes darstellt.

Frage 9 :

Aus welchem Grunde hält es die Bundesregierung bzw. das BMVBW für sinnvoll, die Untersuchung zukünftig mit einem Bericht und nicht mit einem „Spruch“ zu beenden ?

Der Bundesgesetzgeber hat in Art. 3 Nr. 4 des Ausführungsgesetzes zum Seerechtsübereinkommen 1982/1994 (BGBl. 1995 I S. 779) auf Vorschlag der damaligen CDU/CSU-

geführten Bundesregierung die Beendigung durch einen „Bericht“ vorgesehen. Er hat sich damit auf die internationale Praxis bezogen, die jetzt auch im IMO-Code und in der EG-Richtlinie 1999/35/EG zum Ausdruck kommt.

Frage 10 :

Aus welchem Grunde hält es die Bundesregierung bzw. das BMVBW für sinnvoll, zukünftig weder die Mitwirkung von ehrenamtlichen Fachleuten noch die Beteiligung der Reeder und Seeleute am Untersuchungsverfahren zuzulassen ?

Die Bundesregierung hat dies nicht vorgeschlagen und hält es auch nicht für sinnvoll. Im SUG-Entwurf sind in Abschnitt 4 für das Seeamtsverfahren die Mitwirkungen und Beteiligungen des geltenden Rechts übernommen worden. Für das Verfahren der Untersuchung nach dem internationalen Standard gemäß Abschnitt 3 ist in §12 Abs. 4 und §15 Abs. 1 insbesondere in Verbindung mit §§ 5, 14 und 17 FIUUG die Heranziehung von Fachleuten und (neben der Zeugenvernehmung) die Anhörung von Reedern und Besatzungsmitgliedern zum Entwurf des Abschlussberichts vorgesehen.

Frage 11 :

Wie will die Bundesregierung bzw. das BMVBW sicherstellen, dass die Untersuchungsmöglichkeiten für zivilrechtliche Ansprüche sichergestellt werden, ohne dass ein vollständiges Parallelverfahren mit den entsprechenden Mehrkosten durchgeführt werden muss ?

Bundesregierung und Bundesgesetzgeber sind an den Grundsatz der Gewaltentrennung gebunden und vermögen nicht „sicherzustellen“, dass Tätigkeiten der Zivilgerichte durch Verwaltungsbehörden ersetzt werden. Die Kosten eines Vergleichs oder eines Gerichtsverfahrens sind in der Regel nicht davon abhängig, ob ein Verwaltungsverfahren vorgegangen ist. Die Seeämter sollen nach Abschnitt 4 des SUG-Entwurfs auch weiterhin ihre normvollziehenden Untersuchungen durchführen. Jedoch hatten die Behörden der Schiffssicherheitsverwaltung des Bundes noch nie den Auftrag, Parteien von Zivilprozessen durch kostenlose Amtshandlungen von eigentlich anfallenden Prozesskosten freizustellen. In Regelungen wie dem Gesetz zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung vom 15.12.1999 und Initiativen zur Änderung z.B. des § 279 ZPO kommt heute eine veränderte Interpretation der Kernaufgaben des modernen Staates zum Ausdruck. Beispielsweise hat die Handelskammer Hamburg, die kürzlich einen Kongress über „Außergerichtliches Konfliktmanagement als Ergänzung und Alternative zur staatlichen Gerichtsbarkeit“ veranstaltete, in zutreffender Würdigung der weltweit zunehmenden Bedeutung

außergerichtlicher Verfahren eine Mediationsstelle zur Betreuung von Mediationsverfahren eingerichtet. Hamburg ist zudem eines der internationalen Zentren der freiwilligen Schiedsgerichtsbarkeit in Seehandelsachen. So bieten sich den Interessenten vielfältige Ansätze, um geeignete Untersuchungsmöglichkeiten für zivilrechtliche Ansprüche auszuschöpfen, ohne dass es zu vollständigen Parallelverfahren kommen muss. Im Übrigen zeigt bereits der Blick auf die anderen Verkehrsträger, dass in dieser Hinsicht Aufgaben der Bundesverkehrssicherheitsverwaltung nicht in Betracht gezogen werden können.

Frage 12 :

Wie will die Bundesregierung bzw. das BMVBW sicherstellen, dass Patentinhabern und Reedereien keine erheblichen Nachteile aus der Übermittlung vertraulicher Informationen an ausländische Staaten entstehen, in denen der Datenschutz nicht annähernd dem deutschen Standard entspricht ?

§ 26 Abs. 4 Satz 2 FIUUG von 1998 sieht im Zusammenhang mit der Übermittlung von Daten der Bundesstelle vor: „Die Übermittlung von personenbezogenen Daten ist auch dann, wenn beim Empfänger ein angemessener Datenschutz nicht gewährleistet ist, zulässig, soweit sie zur Verhütung von Unfällen beim Betrieb ziviler Luftfahrzeuge und für Zwecke der Information von Angehörigen der vom Unfallereignis Betroffenen erforderlich ist.“ Die Bundesregierung hat diese gesetzliche Ausnahme vom grundsätzlich gebotenen deutschen und gemeinschaftsrechtlichen Datenschutzstandard in ihrem SUG-Entwurf (§ 15 Abs. 1) für die Seeunfalluntersuchung nicht übernommen.

Frage 13 :

Wie will die Bundesregierung bzw. das BMVBW sicherstellen, dass die Beteiligten und die Öffentlichkeit in das rein verwaltungsinterne Untersuchungsverfahren ein ähnlich hohes Vertrauen haben, wie in das bisher praktizierte transparente und die Öffentlichkeit einschließende Verfahren ?

Der SUG-Entwurf der Bundesregierung hält sich an die Verfahren, die zuvor auf dem Gebiet der nicht-normvollziehenden Unfalluntersuchung im Bundestag einstimmig beschlossen wurden, nämlich gemäß

- § 3 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes von 1993 für die Untersuchungen im Eisenbahnverkehr,
- Art. 3 des bereits genannten Ausführungsgesetzes von 1995 zum Seerechtsübereinkommen für die Untersuchungen nach dem internationalen Standard im Seeverkehr, um den es hier geht, sowie

dem Flugunfall-Untersuchungs-Gesetz von 1998.

Diese Verfahren entsprechen dem Verwaltungsverfahrensgesetz (insbesondere z.B. dessen § 68 Abs. 1 und § 70), das grundsätzlich von den Bundesländern für ihre Verwaltung übernommen worden ist, so dass auch die analoge Unfalluntersuchungspraxis der Länder mit der Bundespraxis konform ist. Die Bundesregierung geht für den SUG-Entwurf davon aus, dass das Vertrauen der Beteiligten und der Öffentlichkeit am wirksamsten dadurch erreicht werden kann, dass in möglichst geringem Maße von der ständigen und bewährten deutschen Verwaltungspraxis abgewichen wird.

Hierfür spricht zusätzlich, dass im Rahmen des weltweit abgestimmten Untersuchungsverfahrens auf Grund der technischen Fortentwicklung der automatischen Datenerfassung einschließlich der Aufzeichnung des gesprochenen Worts das „Verhandeln“ als Erkenntnisinstrument künftig immer mehr hinter das objektive „Ermitteln“ zurücktritt.