

Anmerkung
Unterstrichene Textpassagen und
Buchstaben am Rand weisen auf
1. Formulierungen im Bericht
der unabhängigen Expertenkommission

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Abteilung Luft- und Raumfahrt, Schifffahrt

20. Juni 1999

Betr. : Notwendigkeit der Anpassung des deutschen Seeunfalluntersuchungsrechts an den internationalen Standard.

Bei der Weiterentwicklung der Sicherheitskonzepte für die Seeschifffahrt spielen Erkenntnisse aus Unfällen eine maßgebliche Rolle. Die Verfahren der Gewinnung und Verwertung solcher Erkenntnisse bedürfen ihrerseits zur Erreichung optimaler Ergebnisse der ständigen Überprüfung und Weiterentwicklung.

In diesem Zusammenhang ist eine internationale Neuregelung von Bedeutung, die für die Zukunft der Rechtsvorschriften über das deutsche Seeunfalluntersuchungsverfahren weitreichende Folgen hat.

Die zu Beginn dieses Monats in Kraft getretene gemeinschaftsrechtliche Richtlinie 1999/35/EG des Rates vom 29. April 1999 über ein System verbindlicher Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgasthochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr (ABl. EG Nr. L 138 S. 1) verpflichtet die Mitgliedstaaten in Artikel 12 („Untersuchung von Unfällen“) für die genannten Schiffe zur Vorhaltung eines Untersuchungsverfahrens von internationalem Zuschnitt. Maßstab ist insbesondere der im November 1997 von der Versammlung der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) verabschiedete weltweite Code für die Untersuchung von Seeunfällen (Entschließung A. 849/20). Die im nächsten November tagende 21. IMO-Vollversammlung wird aller Voraussicht nach ergänzende Richtlinien zu diesem Code annehmen, die der Schiffssicherheitsausschuß der IMO vor wenigen Wochen einstimmig als Vorlage beschlossen hat.

Die in diesen Regelungen vorgezeichnete Internationalisierung der Seeunfalluntersuchung kann schon aus Rechtsgründen nicht auf die in der EG-Richtlinie bezeichneten Fahrzeugkategorien beschränkt werden. An Unfällen solcher Fahrzeuge können Schiffe beliebiger sonstiger Kategorien beteiligt sein. Auch können bei den Verantwortlichen an Land Zusammenhänge eines unfallrelevanten Verhaltens mit dem Management anderer Fahrzeuge auftreten. Für einheitliche Unfallsachverhalte können jedoch nicht gleichzeitig unterschiedliche oder gar doppelte Verfahren der Seeunfalluntersuchung bestehen. Generell wird bei Unfällen mit internationaler Beteiligung wie dem der „Pallas“ eine parallele Ausrichtung der Untersuchungsverfahren in den jeweiligen Ländern unter Eröffnung wechselseitiger Beteiligungsmöglichkeiten und vereinfachter Amtshilfe sachdienlich sein.

Aus den genannten internationalen Neuregelungen folgt daher für das Bundesrecht nunmehr die bereits aus § 24a des Seeunfalluntersuchungsgesetzes ansatzweise ableitbare Aufgabe, das deutsche Seeunfalluntersuchungsverfahren mit diesem internationalen Standard kompatibel zu machen. Zur Einhaltung der in der Richtlinie 1999/35/EG vorgeschriebenen Umsetzungsfrist 1. Dezember 2000 muß die Bundesregierung ihre Arbeiten zur Änderung des Seeunfalluntersuchungsrechts noch im Spätherbst dieses Jahres mit der Einbringung einer entsprechenden Gesetzesvorlage abschließen.

1999! Referentenantwort: 21.07.2000

Probleme einer solchen Kompatibilität bestehen insbesondere in folgenden Punkten:

1. Untersuchung vor Ort: Nach dem internationalen Standard ist die Untersuchung durch die mit der Seeunfalluntersuchung beauftragte Behörde sofort vor Ort zu beginnen und weiterzuführen (unmittelbarer Augenschein, Photos, erste Vernehmungen, Absperren der Räumlichkeiten gegenüber Dritten, Probenentnahme usw.). - Im deutschen Recht ist dagegen die Beweisaufnahme durch die Seeämter außerhalb der mündlichen Verhandlung eine Ausnahme. Die Untersuchungen vor Ort werden zumeist den Organen der Staatsanwaltschaft überlassen. Die eigentliche Beweisaufnahme der Seeämter in der mündlichen Verhandlung liegt Monate nach dem Unfallgeschehen. Das Verfahren soll möglichst in einem Verhandlungstermin erledigt werden.

2. Vernehmung Beteiligter: Nach internationalem Standard ist allein darauf hinzuwirken, daß ein Maximum an Erkenntnissen über mögliche Verbesserungen der Verkehrs- und Schiffssicherheit gewonnen und umgesetzt wird. Den vernommenen Personen soll dabei deutlich gemacht werden, daß es bei ihrer Vernehmung nicht um Vorwürfe oder die Zuweisung von Fehlern, sondern ausschließlich um objektive Sicherheitsvorsorge geht („existence of a no-blame atmosphere“): das Verfahren ist allein auf künftige Gefahrvermeidung zugeschnitten. Sind von einer Person keine neuen Erkenntnisse zu Sicherheit und Umweltschutz zu erwarten, unterbleibt ihre Vernehmung. - Im deutschen Recht ist das Verfahren dagegen von vorneherein zentral auch auf individuelle Zuweisung fehlerhaften Verhaltens und mögliche daraus folgende Patententziehungen ausgerichtet, also auf Funktionen, die in anderen Ländern den Organen der Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaft oder der Patenterteilungs- und Disziplinarbehörden zukommen. Dementsprechend ist das deutsche Untersuchungsverfahren in vielen Punkten an das Strafprozeßrecht angelehnt. Die objektive Ursachenermittlung wird überlagert durch subjektive Gestaltungs- und Verteidigungsrechte von als „Beteiligte“ eingestuften Zeugen.

Untersuchungsführer: Nach internationalem Standard wird bei den Bediensteten der Untersuchungsstellen auf ein möglichst breites Spektrum an Untersuchungstechniken und (bei Vernehmungen) vor allem auch an psychologischem Geschick Wert gelegt. Insbesondere wird zunehmend ein geschulter „human factors specialist“ vorausgesetzt. - Nach dem deutschen Recht wird dagegen für den Posten des Vorsitzenden eines Seeamts als Untersuchungsführer entsprechend der gerichtsförmigen Ausrichtung auf dessen „Befähigung zum Richteramt nach dem deutschen Richtergesetz“ abgestellt.

3. Abschluß des Verfahrens: Nach internationalem Standard ist das Verfahren durch einen in den Grundzügen vorgegebenen Bericht abzuschließen, dessen wesentlicher Inhalt darin besteht, für die Zukunft Gesichtspunkte, Anregungen oder Vorschläge zu mehr Sicherheit und Umweltschutz bereitzustellen. - Dagegen haben die deutschen Seeamtssprüche in der Regel den Charakter eines Urteils, das vor allem Feststellungen über subjektive Verfehlungen und gegebenenfalls über Sanktionen (z.B. Patententziehungen) bestimmter „Beteiligter“ abhandelt und von jedem der dadurch Betroffenen gesondert vor dem Bundesoberseeamt angefochten werden kann, ohne daß es des Nachweises eines öffentlichen Interesses an einer erneuten Untersuchung bedarf.

Die aufgezeigte spezifische Ausgestaltung des seeamtlichen Untersuchungsverfahrens im deutschen Recht findet in anderen Ländern der Welt keine Parallele mehr.

Umgekehrt entspricht jedoch der genannte internationale Standard in allen Grundzügen dem Untersuchungsverfahren, das heute international wie auch nach dem vor einem Jahr eingeführten deutschen Recht für die Untersuchung von Flugunfällen gilt (Flugunfall-Untersuchungsgesetz vom 26.8.1998 (BGBl. I S. 2470)).

Ferner entspricht der internationale Standard den seit Oktober 1998 eingeführten Grundsätzen des Schiffssicherheitsgesetzes und der neuen Schiffssicherheitsverordnung. Insbesondere sind die Betreiber von Schiffen in der Seefahrt nach § 2 SchSV (BGBl. 1998 I S. 3023) verpflichtet, dafür zu sorgen, daß im Schiffsbetrieb auftretende Gefahrenquellen überprüft, Erkenntnisse ausgewertet und die zur Gefahrvermeidung und -verminderung erforderlichen Maßnahmen getroffen werden. Eine konzentriert auf künftige Gefahrvermeidung und -verminderung ausgerichtete Seeunfalluntersuchung kann den hiernach Verpflichteten im modernen Sinne einer staatlichen Serviceleistung wichtige Erkenntnisse zur Erfüllung dieser Verpflichtung zur Verfügung stellen.

Die Herbeiführung der Kompatibilität des deutschen Seeunfalluntersuchungsrechts mit dem internationalen Standard würde sich auch in die übergreifende Politik des Seeschiffahrtsanpassungsgesetzes vom 9.9.1998 (Anpassung an den internationalen Standard) einfügen, das in der 13. Legislaturperiode von allen Parteien und Bundesländern mitgetragen wurde.

Dazu ist jetzt normativ umgehend erforderlich, innerhalb des Seeunfalluntersuchungsgesetzes

- das Recht der Unfalluntersuchung im Seebereich weitgehend am Maßstab des internationalen Standards auszurichten, dabei aber auch
- im Rahmen eines Annexverfahrens vor den insofern weiterbestehenden Seeämtern sicherzustellen, daß rechtstaatliche Verfahrensgarantien für von Sanktionen bedrohte Personen fortbestehen.

In organisatorischer Hinsicht müssen insbesondere

- die Synergie-Effekte genutzt werden, die sich aus der Sachnähe des internationalen Standards der Seeunfalluntersuchung zum heutigen Verfahren der Flugunfalluntersuchung in Deutschland ergeben, und
- die Arbeitsergebnisse des Reformstabes zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes berücksichtigt werden.

Ob die Weiterentwicklung organisatorisch ohne weiteres mit den vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen im geeigneten Umfang geleistet werden kann, läßt sich derzeit noch nicht absehen.