



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Stellungnahme
zu der Anhörung am 14.11.2001
zum Entwurf eines Zweiten Seeschiffahrtsanpassungsgesetzes
und dem
Entwurf eines Seeunfalluntersuchungsgesetzes (SeeUG)
von der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

Grundsätzliche Bemerkungen

Seeleute sind mehr als andere Menschen an einer sicheren Seefahrt interessiert. Schließlich sind sie es, die bei Schiffskatastrophen ihr Leben lassen müssen. Von daher haben wir immer am geltenden SUG kritisiert, dass die Verhandlung vor dem Seeamt zu sehr auf die Beantwortung der materiellen Fragen, die sich aus dem HGB ergeben, konzentriert. So geht es in § 607 Abs. 2 HGB darum, ob der Besatzung an Bord bei dem Schiffsunfall ein „Fehlerhaftes Verhalten“ nachgewiesen werden kann. Liegt ein „Fehlerhaftes Verhalten“ von Seeleuten vor, trifft den Reeder kein Verschulden. Es ist also Sache des Reeders nachzuweisen, dass der Ladungsschaden durch ein Verhalten bei der Führung oder der sonstigen Bedienung des Schiffes entstanden ist.

Der Reeder haftet auch dann nicht, wenn Schäden aus Gefahren oder Unfälle der See (§608 Abs. 1 Ziff. 1 HGB) entstanden sind, beispielsweise durch die gern benutzte statistisch mögliche Superwelle.

Bei solchen vermögensrechtlichen Auseinandersetzungen sind bisher in der Regel gründliche Untersuchungen über die Ursachen für Schiffsunfälle zu kurz gekommen.

Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Gesetzentwurf besser geeignet, die Ursachen für Havarien zu ermitteln und vor allem aus den so gewonnenen Erkenntnissen die notwendigen Konsequenzen für eine präventive Unfallvermeidung zu ziehen.

Gleichwohl muß der Gesetzesentwurf nachgebessert werden, insbesondere im Hinblick auf die Belastungen der Besatzungsmitglieder.

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

1. Die Gesetzesnovelle beschränkt sich im wesentlichen auf die Regelung von Fragen im Zusammenhang mit Schiffssicherheit. Sie lässt - von gewissen Ausnahmen abgesehen - die Probleme der Beschäftigten außen vor.
2. Die Gesetzesnovelle hätte früher vorgelegt werden müssen, um die Vorgaben zur fristgerechten Umsetzung der Richtlinie 1999/35/EG (Art. 19 Abs. 1: 01.12.2000) zu erfüllen.
3. *[Der Gesetzesnovelle fehlt es an einer gewissen Überschaubarkeit und Transparenz.]*

Zu I. 1.

Der Gesetzentwurf ist auf den ersten Blick sehr bemüht, die bisherigen völker- und EG-rechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Schiffssicherheit umzusetzen. Dies gelingt jedoch nur zu einem Teil.

I. Zum Recht der Internationalen Arbeitsorganisation

Ein grundsätzliches Problem der Umsetzung stellt sich im Hinblick auf die Vorgaben des Rechts der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Dies wird über weite Strecken aus der 'Sicherheitskultur' (2. Abschnitt des SUG) ausgeblendet. Dabei dürfte allgemein bekannt sein, dass gerade die Arbeitsbedingungen an Bord einen wesentlichen Teil der erforderlichen 'Sicherheitskultur' ausmachen. Ohne angemessene Arbeitsbedingungen, insbesondere wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten kann keine Sicherheit gewährleistet werden.

Auf internationaler Ebene werden die Mindestanforderungen an Arbeitsbedingungen gerade auch im Bereich der Seeschifffahrt durch die IAO geregelt¹. Im Gesetzentwurf wird nun zwar auf das von der Bundesrepublik ratifizierte Übereinkommen Nr. 147 der IAO² Bezug genommen, jedoch nur in folgender Weise:

- In Art. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs (§ 3e Nr. 4 Seeaufgabengesetz) wird dem Eigentümer ein Schadensersatz zugesprochen, wenn eine Überprüfung (auch nach Art. 4 des IAO-Übereinkommens Nr. 147) zum unangemessenen Fest- oder Aufhalten eines Schiffes führt; er beinhaltet also keinen (unmittelbaren) Schutz der Beschäftigten. Die Nr. 3 von Art. 1 soll - nach der Forderung des

¹ Selbst in den konkretisierenden Vorschriften für die 'Verfahren für gezielte Besichtigungen' im Anhang III zur Richtlinie 1999/35/EG wird unter Nr. 3 nicht nur von den Arbeitssicherheitsvorschriften allgemein, sondern auch konkret von den Arbeitszeiten gesprochen: "Bei der gezielten Besichtigung ist ferner der Frage nachzugehen, ob die Dienstzeiten, insbesondere für das Wachpersonal zu einer unangemessenen Ermüdung führen."

² Übereinkommen über Mindestnormen auf Handelsschiffen vom 29.10.1976 (BGBl. II. S. 606)

Bundesrats im Hinblick auf die Zustimmungsbefähigung des Gesetzes - im übrigen ersatzlos gestrichen werden³.

- In Anlage A Nr. 2 zu Art. 2 des Gesetzentwurfs wird auf Art. 2 Buchst. g des IAO-Übereinkommens verwiesen; dieser befasst sich jedoch nur mit amtlichen Untersuchungen "aller schweren Seeunfälle" - allerdings mit grundsätzlicher Pflicht zur Veröffentlichung des abschließenden Untersuchungsberichts; nicht erwähnt sind die weiteren für die Sicherheit der Beschäftigten wichtigen Untersuchungen und Kontrollen.

Deshalb ist zu fordern, dass in Buchst. A Nr. 2 der Anlage zu Art. 2 des Gesetzentwurfs noch folgende weitere Untersuchungen und Kontrollen gemäß dem IAO-Übereinkommen Nr. 147 aufgenommen werden:

- Art. 2 Buchst. b

Er regelt die Verpflichtung, die

"Hoheitsgewalt oder Kontrolle über die in seinem Gebiet eingetragenen Schiffe wirksam auszuüben in Bezug auf

- i) die von der innerstaatlichen Gesetzgebung vorgeschriebenen Sicherheitsnormen, einschließlich Normen für Befähigung, Arbeitszeit und Besatzungsstärke;
 - ii) die von der innerstaatlichen Gesetzgebung vorgeschriebenen Maßnahmen der Sozialen Sicherheit;
 - iii) die von der innerstaatlichen Gesetzgebung vorgeschriebenen oder durch die zuständigen Gerichte in einer für die beteiligten Reeder und Seeleute gleichermaßen verbindlichen Weise Beschäftigungs- und Aufenthaltsbedingungen an Bord;"
- Art. 2 Buchst. c (Maßnahmen zur wirksamen Kontrolle) und Buchst. d (Untersuchungen aufgrund von Beschwerden) sowie
 - vor allem Art. 2 Buchst. f:

"durch Inspektion oder sonstige geeignete Mittel nachzuprüfen, daß die in seinem Gebiet eingetragenen Schiffe den in Kraft befindlichen und von ihm ratifizierten internationalen Arbeitsübereinkommen, der gemäß Buchst a) dieses Artikels zu erlassenden Gesetzgebung⁴ und,

³ vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung BT-Drs. 14/6455 S. 52 "Die Bundesregierung hält daher nicht mehr an ihrem Entwurf zu Artikel 1 Nr. 3 fest und schlägt vor, diesen Vorschlag in ihrem Gesetzentwurf ersatzlos zu streichen."

⁴ Artikel 2

"Jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert, verpflichtet sind,

- a) für die in seinem Gebiet eingetragenen Schiffe eine Gesetzgebung zu erlassen über
 - i) Sicherheitsnormen, einschließlich Normen für Befähigung, Arbeitszeit und Besatzungsstärke, um die Sicherheit des Lebens an Bord zu gewährleisten;
 - ii) geeignete Maßnahmen der Sozialen Sicherheit;
 - iii) die Beschäftigungs- und Aufenthaltsbedingungen an Bord, soweit diese nach Ansicht des Mitglieds nicht durch Gesamtarbeitsverträge geregelt oder durch die zuständigen Gerichte in einer für die beteiligten Reeder und Seeleute gleichermaßen verbindlichen Weise festgelegt sind;

und sich zu vergewissern, daß die Bestimmungen dieser Gesetzgebung den im Anhang zu diesem Übereinkommen aufgeführten Übereinkommen oder Artikeln von Übereinkommen im wesentlichen gleichwertig sind, sofern das Mitglied nicht anderweitig zur Durchführung der betreffenden Übereinkommen verpflichtet ist;"

sofern dies auf Grund der innerstaatlichen Gesetzgebung angebracht ist, den einschlägigen Gesamtarbeitsverträgen entsprechen,"

Nur durch die Aufnahme dieser Punkte in die Anlage kann auch den ausdrücklich formulierten Zielsetzungen im Gesetzentwurf entsprochen werden: So wird im Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetz (SUG) als Ziel die "Sicherheit der Seeschifffahrt einschließlich des damit untrennbar im Zusammenhang stehenden Arbeitsschutzes von Beschäftigten auf Seeschiffen" festgelegt (Art. 2 § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs).

[In der Einzelbegründung wird zu Art. 2 § 1 Abs. 1 im Hinblick auf die Abgrenzung zum Arbeits- und Gesundheitsschutz jedoch folgendes ausgeführt:

"Das Arbeitsschutzgesetz gilt nach seinem § 1 Abs. 2 nicht für den Arbeitsschutz von Beschäftigten auf Seeschiffen, soweit dafür entsprechende Rechtsvorschriften bestehen. Damit ist vorgezeichnet, dass die internationalen Schifffahrtsregelungen für die an Bord tätigen Seeleute auch die Funktion identischer nationaler technischer Arbeitsschutzanforderungen übernehmen. Die Einbeziehung nur des 'untrennbar' mit der Sicherheit der Seefahrt verbundenen Arbeitsschutzes unterstreicht, dass die Untersuchungskompetenzen insbesondere der Arbeitsschutzbehörden der Länder und des für die Seeschifffahrt zuständigen Unfallversicherungsträgers nach dem 7. Buch Sozialgesetzbuch zur Überwachung der Einhaltung von Arbeitsschutz und maßgeblichen Unfallverhütungsvorschriften - auch im Sinne des ILO-Übereinkommens Nr. 134 über den Schutz der Seeleute nicht beeinträchtigt werden."⁵

Diese formale Abgrenzung ist zwar für die 'normale' Aufteilung zwischen den verschiedenen Behörden und Trägern sinnvoll. Wenn jedoch eine neue 'Sicherheitskultur' zu einer umfassenden 'Unfallvermeidung'⁶ bzw. 'Sicherheitsvorsorge'⁷ führen soll, so ist den Anforderungen des Beschäftigtenschutzes ein wesentlich stärkeres Gewicht zu verleihen.]

Zumindest aus Gründen der Klarstellung ist weiter zu fordern, dass zur wirksamen Umsetzung von Art. 2 Buchst. g. zweiter Halbsatz des IAO-Übereinkommens Nr. 147⁸ Art. 2 § 19 eine neue Überschrift und vor Abs. 1 ein neuer Absatz eingefügt wird:

"§ 19

Veröffentlichung, Freigabe von Aufzeichnungen und Verwertungen von Aussagen
(neu) Der abschließende Untersuchungsbericht wird grundsätzlich veröffentlicht."
(Es folgen die bisherigen Absätze (1) bis (4) als (2) bis (5).)

II. Zum EG-Recht

Unabhängig von allen weiteren Vorgaben der Richtlinie 1999/35/EG kann nicht davon ausgegangen werden, dass Art. 2 § 34 des Gesetzentwurfs (Bußgeldvorschriften) eine ausreichende Umsetzung der Sanktionsvorschrift des Art. 18 der

Im Anhang sind dann verschiedene allgemeine grundlegende Übereinkommen wie z.B. zur Vereinigungsfreiheit (Nr. 87 und 98) oder zum Verbot der Kinderarbeit (Nr. 138) und spezielle Übereinkommen zum Schutz der Beschäftigten in der Seeschifffahrt aufgezählt (z.B. Nr. 134 über die Unfallverhütung (Seeleute), 1970 - Artikel 4 und 7).

⁵ BT-Drs. 14/6455 S. 36

⁶ Es "steht hier das administrative Sicherheitsziel der Unfallvermeidung im Mittelpunkt". (a.a.O. S. 35)

⁷ "Das Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetz umfasst den gesamten Bereich der Sicherheitsvorsorge ..." (a.a.O. S. 35)

⁸ "...der abschließende Untersuchungsbericht in normaler Weise zu veröffentlichen."

EG-Richtlinie darstellt. Es fällt schon auf, dass in der Einzelbegründung nicht auf Art. 18 der Richtlinie Bezug genommen wird. Die Grundkonzeption der Bußgeldvorschriften lehnt sich deutlich nur an das bisherige innerstaatliche Recht (z.B. Angleichung an die Vorschriften aus der Flugunfalluntersuchung), ohne die weitergehenden EG-rechtlichen Anforderungen ('wirksam, verhältnismäßig, abschreckend') zu beachten. Dies gilt vor allem auf die nur sehr eingeschränkt formulierten Tatbestände, während die Richtlinie eine umfassende Sanktionsanforderung enthält ('Sanktionen für Verstöße gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften').

Zu I. 4.

Die Richtlinie 1999/35/EG hätte bereits bis zum 01.12.2000 (Artikel 19 Abs. 1) in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Deshalb sind die Voraussetzungen für eventuelle Schadensersatzansprüche gegen den Bund wegen Nichtumsetzung der Richtlinie (vgl. dazu die Rechtsprechung des EuGH zuletzt im Urteil vom 28.06.2001 - Rs. C-118/00 - *Larsy* - EuZW 2001, S. 477 ff.⁹) bereits jetzt gegeben.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Art. 1 der Richtlinie ausdrücklich die bessere "Gewährleistung eines sicheren Betriebs von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen, die im Linienverkehr von oder nach Häfen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften eingesetzt werden" als Zweck der Richtlinie festlegt. Im Zusammenhang mit der 2. Begründungserwägung¹⁰ ergibt sich klar, dass die Richtlinie den Schutz der einzelnen Fahrgäste auf den genannten Schiffen zum Ziel hat.

Wenn also nach der Richtlinie 1999/35/EG erforderliche Untersuchungen unterblieben sind und ein Unfall dadurch hätte vermieden werden können, dann ist mit einem entsprechenden Schadensersatzanspruch gegen den Bund zu rechnen.

⁹ "Nach der Rechtsprechung des *EuGH* hat ein Mitgliedstaat Schäden, die durch ihm zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstanden sind, dem Einzelnen unter drei Voraussetzungen zu ersetzen:

- Die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen,
- der Verstoß ist hinreichend qualifiziert, und
- zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang ..." (*EuGH*, EuZW 2001, S. 479 - Randnummer 36)

¹⁰ "Die Gemeinschaft ist ernstlich besorgt über die Unfälle, von denen Ro-Ro-Fahrgastschiffe betroffen waren und die eine Vielzahl von Menschenleben gekostet haben. Wer in der Gemeinschaft Ro-Ro-Fahrgastschiffe oder Fahrgasthochgeschwindigkeitsfahrzeuge benutzt, kann mit Recht einen angemessenen Sicherheitsstandard erwarten und mich sich auf ihn verlassen können."

Zu I.14

Die psychischen Belastungen für beteiligte Seeleute sind bei einer öffentlichen Verhandlung erheblich. Die Seeleute müssen damit rechnen, am nächsten Tag in der Boulevardzeitung voreilig an den Pranger gestellt zu werden. Darüber hinaus ergibt sich für den Seemann eine unzumutbare Konfliktsituation, wenn er im Beisein von versierten, stark interessen gebundenen Rechtsanwälten und seinem Arbeitgeber den Unfallhergang schildern soll. Er muß damit rechnen, dass jedes falsche Wort gegen ihn verwendet werden kann.

Andererseits haben wir es auch schon erlebt, dass Seeleute zusammen mit dem Reeder, dem Rechtsanwalt und sogenannten Schiffahrtssachverständigen eilig entwickelte Lügengeschichten vorgetragen haben.

Demgegenüber ist bei einer nichtöffentlichen Untersuchung eine entspanntere Situation zu erwarten, besonders dann, wenn es darum geht, die wirklichen Ursachen für den Unfall zu ermitteln und nicht die Frage nach dem „Fehlerhaften Verhalten“ im Vordergrund steht. Auch bei diesem Verfahren hat der Beteiligte ein Aussageverweigerungsrecht, d. h. er muß weder sich noch seine Reederei belasten.

Die Vorteile , eines qualifizierteren Unfallberichtes liegen auch für interessierte Gruppen auf der Hand.

Zu I.18

Das STCW-Übereinkommen der IMO trägt dazu bei, das internationale Ausbildungsniveau für Patentinhaber anzuheben. Für die Bundesrepublik Deutschland trifft dies allerdings nicht zu. Die Qualität der Fachhochschulausbildung für die Großpatente AG und CI gehört zu den besten auf der Welt. Mit Einführung des STCW-Übereinkommens hat die Bundesregierung die Mindestanforderungen für das weltweite Patent auf Fachschulniveau abgesenkt. Trotzdem ist es weiterhin möglich, die Fachhochschulausbildung zu absolvieren. Angesichts der vielfältigen Aufgaben der Seelotsen für eine sichere Revierfahrt und für den Küstenschutz ist der geplante Bildungsabbau nicht zu vertreten.

Schlußbemerkung

Ähnlich wie in Artikel 20 der Richtlinie 1999/35/EG des Rates sollte auch das SeeUG nach 3 Jahren überprüft werden.

Ansonsten schließen wir uns grundsätzlich den ausführlichen Antworten des VDKS zum Fragenkatalog vom 30.10.01 an.