

Der Einfluss der EU auf die Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr

Rechtsreferendarin Julia Meyer, LL.M. (Nottingham)

Gliederung

- I) Einleitung
- II) Entwicklung der Sicherheitsmaßnahmen im Seeverkehr
 - 1) Hafenstaatkontrolle und SafeSeaNet
 - 2) Klassifizierung von Schiffen und Sicherheit bei Öltankern
- III) Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Häfen
- IV) Ergebnis

I) Einleitung

Die EU verfolgt das Ziel, einen Seeverkehrsraum ohne Grenzen in der EU zu schaffen, um die Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit des innergemeinschaftlichen Seeverkehrs zu verbessern.¹ Eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr ist dafür unerlässlich. Die folgende Arbeit stellt dar, durch welche Maßnahmen die EU Einfluss auf den Seeverkehr nimmt.

Dabei lässt sich die Arbeit in zwei Abschnitte aufteilen. Der erste Teil legt die Sicherheitsmaßnahmen der EU im Seeverkehr dar, während der zweite Teil die Gefahrenabwehr der EU auf Schiffen und in Häfen aufzeigt. Diese Arbeit findet ihre Grenzen insbesondere in der Umweltschutzpolitik, der Meeresüberwachung, der Unfallhaftung und den speziellen Regelungen zu bestimmten Schiffen wie Fahrgastschiffen.

II) Entwicklung der Sicherheitsmaßnahmen im Seeverkehr

Eine Verschärfung der EU-Sicherheitsstandards im Seeverkehr wurde nach der Havarie der „Erika“ 1999 vor der Bretagne und der „Prestige“ 2002 vor der Küste Spaniens notwendig. Die katastrophalen Auswirkungen dieser Unfälle machten die Relevanz der Schiffssicherheit für den Meeresumweltschutz erneut deutlich.² In dem daraufhin von der EU beschlossenen Erika-I-Paket von 2001 wurden die Rechtsvorschriften zur Schiffsüberprüfung durch Klassifikationsgesellschaften vereinheitlicht, die Hafenstaatkontrolle von potentiell gefährlichen Schiffen durch die Mitgliedstaaten festgeschrieben und ein Zeitplan aufgestellt, um Einhüllen-Tankschiffe aus dem Seeverkehr zu entfernen.³ 2002 beschloss die EU das Erika-II-Paket. Darin ist die Ausstattung von Schiffen mit einem automatischen

¹ Mitteilung der Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0010&from=DE>

² Hans-Joachim Koch/Cornelia Ziehm, *Schiffssicherheit und Meeresumweltschutz*, ZUR 2005, 16

³ Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24230&from=DE>

Identifikationssystem und Schiffsdatenschreibersystem vorgesehen sowie die Einrichtung der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA). Das dritte Maßnahmenpaket 2008 diente unter anderem dazu, die Hafenstaatkontrolle zu verschärfen, Regelungen zur Flaggenstaatpflicht zu treffen und das gemeinschaftliche Überwachungs- und Informationssystem für den Schiffsverkehr (SafeSeaNet) zu verbessern.⁴

Die Aufgaben der EMSA, die ihren Sitz in Lissabon hat, wurden durch die Verordnung (EU) Nr. 100/2013 vom 15. Januar 2013⁵ genauer beschrieben. Danach leistet sie insbesondere Vorarbeiten für die Aktualisierung und Ausarbeitung relevanter Rechtsakte der EU, sorgt für die wirksame Anwendung bindender Rechtsakte, hilft die Standards bei Unfalluntersuchungen zu verbessern, stellt sicher, dass Schiffe den Umweltregeln entsprechen, beobachtet die Arbeit der International Maritime Organization (IMO) im Bereich der Schiffsicherheit, unterstützt Maßnahmen zum Vorgehen gegen Meeresverschmutzungen verursachende Schiffe und stellt aus Inspektionen resultierende sachdienliche Informationen bereit, um die Überwachung der Organisationen zu unterstützen, die Zertifizierungsaufgaben für die Mitgliedstaaten durchführen.⁶

1) Hafenstaatkontrolle und SafeSeaNet

Die Regelungen zur Hafenstaatkontrolle hat die EU in der Richtlinie 2009/16/EG⁷ aktualisiert. Danach soll nach Ziffer 11 der Richtlinie sichergestellt werden, dass jedes Schiff, das einen Hafen im Gebiet der EU anläuft, regelmäßig kontrolliert wird. Dabei müssen gem. Art. 16 die Mitgliedstaaten solchen Schiffen, die ein offenkundiges Risiko für den Seeverkehr und die Meeresumwelt darstellen, das Einlaufen in ihre Häfen untersagen. Der Zweck dieses Vorgehens ist gem. Art. 1 der Richtlinie die Verringerung der Anzahl an unternormigen Schiffen in den Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten. Gem. Art. 10 wird für jedes Schiff, das einen Hafen in einem Mitgliedstaat anläuft, in der Überprüfungsdatenbank ein Risikoprofil erstellt. Diesem Profil kann auch entnommen werden, wann das Schiff zuletzt kontrolliert worden ist.

⁴ Für weitere Informationen vgl. die Internetseite des Europäischen Parlaments: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.6.12.html

⁵ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013R0100>

⁶ Weitere Informationen zur EMSA unter <http://emsa.europa.eu/implementation-tasks.html>

⁷ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:131:0057:0100:DE:PDF>

In der Richtlinie 2009/17/EG⁸ hat die EU die Regelungen zum SafeSeaNet verbessert. Dieses System dient der Überwachung und dem Informationsaustausch bezüglich der Schiffe, die sich in den Gewässern der Mitgliedstaaten aufhalten. Dadurch soll eine verbesserte Reaktionsfähigkeit auf potentiell gefährliche Situationen auf See und eine bessere Aufklärung von Meeresverschmutzungen ermöglicht werden.⁹ Nach Ziffer 8 hat ein Mitgliedstaat die Möglichkeit, bei einem anderen Mitgliedstaat Informationen über ein Schiff und die an Bord befindlichen gefährlichen oder umweltschädlichen Güter zu beantragen. Diese Informationen sind über SafeSeaNet verfügbar und sollten nur aus Gründen der Sicherheit oder Gefahrenabwehr im Seeverkehr oder des Schutzes der Meeresumwelt angefragt werden.

Neben der Hafenstaatkontrolle hat die EU auch die Richtlinie 2009/21/EG¹⁰ zu den Flaggenstaatspflichten erlassen. Gem. Art. 1 ist das Ziel dieser Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten ihren Pflichten als Flaggenstaaten nachkommen und dadurch die Sicherheit im Seeverkehr erhöht und das Risiko von Umweltverschmutzung verringert wird. Art. 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass ein Schiff die geltenden internationalen Regeln und Vorschriften erfüllt, bevor sie eine Einsatzerlaubnis erteilen. Dabei ist insbesondere das Sicherheitsniveau des Schiffes zu überprüfen.

2) Klassifizierung von Schiffen und Sicherheit bei Öltankern

Darüber hinaus hat die EU in der Richtlinie 2009/15/EG¹¹ die Regelungen zur Schiffsüberprüfung und zu den Klassifizierungsgesellschaften erneuert. Durch die Festlegung einheitlicher Vorschriften soll unterschiedlichen Qualitätsstandards entgegengewirkt werden. Das ist maßgeblich für die Sicherheit im Seeverkehr, da der unter Wasser befindliche Teil eines Schiffes nicht bei der Hafenstaatkontrolle ohne Weiteres überprüft werden kann und es daher auf die Klassifikationsgesellschaften ankommt.¹² Dabei legt Art. 3 fest, dass die staatlichen Stellen der Mitgliedstaaten sich bei der Überprüfung von Schiffen sowie der Ausstellung von staatlich vorgesehenen Zeugnissen an die entsprechenden Regeln der IMO zu halten haben.

⁸ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0017&from=DE>

⁹ *Das dritte EU-Schiffssicherheitspaket*, HmbSchRZ 2010, 54

¹⁰ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0021&from=DE>

¹¹ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0015&from=DE>

¹² Hans-Joachim Koch/Cornelia Ziehm, *Schiffssicherheit und Meeresumweltschutz*, ZUR 2005, 16

Auch die Verordnung (EU) Nr. 530/2012 spielt eine große Rolle für den Schutz der Meeresumwelt. In dieser Verordnung hat die EU einheitlich festgesetzt, dass Einhüllen-Tankschiffe aufgrund des erhöhten Sicherheitsrisikos nicht mehr im Seeverkehr der Mitgliedstaaten akzeptiert werden. Gem. Art. 1 ist das Ziel, die Anforderungen des MARPOL-Übereinkommens der IMO bezüglich Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionen auf Einhüllen-Öltankschiffe beschleunigt anzuwenden und den Transport von Schweröl innerhalb der EU mit Einhüllen-Öltankschiffen zu verbieten.

III) Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Häfen

Aber auch die Gefahrenabwehr hat immer mehr Bedeutung erlangt. Infolge der Anschläge vom 11. September 2001 in den USA verschärfte die EU die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr im Seeverkehr. Dem ging eine Konferenz der IMO im Jahr 2002 voraus, bei der Änderungen des SOLAS-Übereinkommens beschlossen wurden. Das SOLAS-Übereinkommen (International Convention for the Safety of Life at Sea 1974) wird als das wichtigste internationale Abkommen hinsichtlich der Sicherheit von Handelsschiffen betrachtet.¹³ Um die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Häfen zu verbessern, schuf die EU die Verordnung Nr. 725/2004 und ergänzend dazu die Richtlinie 2005/65/EG.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss betonte in seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für die Verordnung Nr. 725/2004, dass der Seeverkehr der EU für mehr als zwei Drittel des gesamten Wirtschaftsverkehrs der EU mit dem Rest der Welt eine Rolle spielt. Daher sei es entscheidend, bei der Verbesserung der Gefahrenabwehr nicht die Wettbewerbsbedingungen zu beeinträchtigen und den Handel weiter zu fördern. Es sei zu beachten, dass der Seeverkehr von Natur aus leicht angreifbar sei. Er besteht aus Arbeitnehmern aus verschiedenen Ländern, wobei verschiedenste Güter transportiert werden, deren Herkunft und Zusammensetzung nicht immer eindeutig feststeht. Daher sei es essentiell, dass alle Glieder der Transportkette eingebunden werden. Das Ziel muss sein, dass der Seeverkehr auch weiterhin dem internationalen Handel effektiv dienen kann.¹⁴

¹³ Vgl. für weitere Informationen die Internetseite der International Maritime Organization: [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)

¹⁴ Vgl. die Stellungnahme des Ausschusses: <http://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/77bf8d3c-3ad8-404a-aaa3-e31842879db4/language-de>

Mit der Verordnung gewährleistet die EU die einheitliche Umsetzung des SOLAS-Übereinkommens. Maßgeblich ist, dass jeder Mitgliedstaat eine Bewertung der Sicherheitsrisiken für Schiffe und Hafenanlagen abgibt, Sicherheitspläne entwickelt und eine Kontaktstelle zur Gefahrenabwehr im Seeverkehr einrichtet. Gem. Art. 1 ist das Hauptziel die Einführung und Umsetzung gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen im internationalen Seehandel und im nationalen Verkehr sowie zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in den ihnen dienenden Hafenanlagen.

Die Mitgliedstaaten sind nach Ziffer 1.16 des Anhang III der Verordnung, Teil B SOLAS verpflichtet, für jeden in ihrem Gebiet liegenden Hafen, an dem für Auslandsfahrten eingesetzte Schiffe abgefertigt werden, eine Risikobewertung vorzunehmen. Dabei muss der Mitgliedstaat eine Risikoanalyse der Hafenanlage vornehmen, um so festzustellen, bei welchen Teilen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht, Ziel eines Angriffs zu werden. Diese Bewertung muss die festgestellte Bedrohung enthalten, der die Hafenanlage ausgesetzt ist, sowie die Feststellung möglicher Schwachstellen und die Berechnung der Folgen der Ereignisse. Basierend auf dieser Analyse erstellt der Mitgliedstaat gem. Ziffer 1.17 einen Plan zur Gefahrenabwehr.

Der Mitgliedstaat kann nach Ziffer 4.8 eine von drei Gefahrenstufen festlegen: Gefahrenstufe 1 ist die Stufe, auf der Schiffe und Hafenanlagen normalerweise betrieben werden; Gefahrenstufe 2 findet Anwendung, solange ein erhöhtes Risiko eines sicherheitsrelevanten Ereignisses besteht und Gefahrenstufe 3 ist die Stufe, die für den Zeitraum Anwendung findet, in dem ein sicherheitsrelevantes Ereignis wahrscheinlich ist oder unmittelbar bevorsteht.

Für die Risikobewertung von Schiffen ist der Beauftragte für die Gefahrenabwehr in dem jeweiligen Unternehmen zuständig. Maßgeblich für die Risikobewertung eines Schiffes sind gem. Ziffer 8.3 die bauliche Sicherheit und Widerstandsfähigkeit, Personenschutzsysteme, Funk- und Telekommunikationssysteme. Die Risikoanalyse muss die besonderen Merkmale des Schiffes, potentielle Bedrohungen und Schwachstellen enthalten. Anhand dessen wird nach Ziffer 9.1 der Verordnung ein Plan zur Gefahrenabwehr auf diesem Schiff erstellt. Entsprechend der jeweiligen Gefahrenstufe für ein Schiff sind nach Ziffer 9.14 ff. unterschiedliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr möglich. Das gilt auch für die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in den Hafenanlagen nach Ziffer 16.10 ff.

Während sich die Verordnung vorrangig auf Maßnahmen zur Gefahrenabwehr an Bord von Schiffen und bei dem Zusammenwirken von Schiffen und Häfen bezieht, umfasst die Richtlinie den Hafen selbst als Schutzobjekt. Die Richtlinie soll dafür sorgen, dass durch eine verbesserte Gefahrenabwehr in Häfen die in der Verordnung genannten Maßnahmen zur Gefahrenabwehr insgesamt begünstigt werden.¹⁵ Nach Art. 5 muss jeder Mitgliedstaat zunächst für jeden von der Richtlinie betroffenen Hafen eine Gefahrenabwehrbehörde benennen. Weiterhin muss eine Risikobewertung für die Häfen erstellt werden, die sodann von den Mitgliedstaaten genehmigt werden muss. Unter Zugrundelegung dieser Risikobewertung ist gem. Art. 6 ff. ein Plan zur Gefahrenabwehr zu erarbeiten, der die zu ergreifenden Maßnahmen festsetzt.

Hafensicherheit am Beispiel des Hamburger Hafens

In Hamburg sind für die Sicherheit des Hafens Mitarbeiter der Wasserschutzpolizei und der Hamburg Port Authority zuständig. Ihnen obliegt im Wege der Umsetzung der Richtlinie 2005/65/EG die Aufgabe, die Risikobewertung für den gesamten Hafen zu erstellen und den entsprechenden Gefahrenabwehrplan kontinuierlich fortzusetzen.¹⁶ Hamburg hat die Regelungen der EU durch das Hafensicherheitsgesetz vom 6. Oktober 2005 (HafenSG)¹⁷ in nationales Recht umgesetzt. Aus diesem Gesetz ergeben sich die genannten Anforderungen an die Erstellung einer Risikobewertung und eines entsprechenden Gefahrenabwehrplans sowie die Befugnisse zur Gefahrenabwehr. Danach kann die Polizei unter anderem gem. § 2 HafenSG als Maßnahme zur Gefahrenabwehr die Identität von Personen feststellen, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Ebenso ist sie gem. § 3 HafenSG ermächtigt, die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs wahrzunehmen.

IV) Ergebnis

Folglich lässt sich festhalten, dass die EU zur Erhöhung der Sicherheit im Seeverkehr und zur Gefahrenabwehr einen entscheidenden Beitrag erbringt. Sie bindet alle Akteure von den Häfen, über die Klassifizierungsgesellschaften und die Flaggenstaaten bis hin zu den Schiffseignern ein. Durch die Umsetzung von internationalen Vorgaben der IMO durch Richtlinien und Verordnungen und der Schaffung einheitlicher Standards trägt die EU zu

¹⁵ Dr. Wilfried Erbguth „Gefahrenabwehr in Häfen: Indiepflichtnahme der Hafenbetreiber, Begriff des Hafens und des Hafenbetreibers im neuen Hafensicherheitsrecht“, LKV 2007, 533

¹⁶ Vgl. für weitere Informationen: <http://www.hamburg.de/polizei/wsp031-np/> und <https://www.welt.de/print-welt/article156685/Hafen-wird-sicherer.html>

¹⁷ <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml;jsessionid=BED85831D0F6DBB6C410092D0613EDDE.jp22?showdoccase=1&st=lr&doc.id=jlr-HfSiGHARahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>

einer erhöhten Sicherheit im internationalen Seeverkehr bei. Auch die Gefahrenabwehr ist in heutiger Zeit immer wichtiger. Eine einheitliche Festlegung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr innerhalb der EU führt dabei zu einem höheren Schutz aller Mitgliedstaaten.