

Stand: 13.06.2014

### Teil 3: Das Schifffahrtspolizeirecht

#### 1. Definition der Schifffahrtspolizei

§ 1 Nr. 2 SeeAufgG legt als Legaldefinition der Schifffahrtspolizei die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Verhütung von der Seeschifffahrt ausgehender Gefahren fest. Zusätzlich wird in diesem Zusammenhang als Bundesaufgabe die Verhütung von der Seeschifffahrt ausgehender schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genannt, die mittlerweile zur Legaldefinition der Schifffahrtspolizei gehört.

##### 1.1 Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs

Was unter Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs im Einzelnen zu verstehen ist, bleibt nach dem SeeAufgG unklar, da ein gewisser Begriffswirrwarr herrscht. Aus der enumerativen und kasuistischen Regelungssystematik des § 1 SeeAufgG wird nicht ganz deutlich, ob die Schifffahrtspolizei nur das Verhalten im Verkehr oder aber auch Sicherheitsanforderungen an Schiff, Ladung und Besatzung erfasst. Im Zusammenhang damit stellt sich auch die Frage, ob Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nur den Schutz Dritter bezwecken oder ob auch die Eigengefährdung eines Schiffes, seiner Besatzung und seiner Ladung eine schifffahrtspolizeiliche Gefahr darstellt. Die Begriffsvielfalt zeigt sich vor allem in folgenden Vorschriften:

In § 1 Nr. 4 SeeAufgG, der die Sicherheitsanforderungen an Schiffe zum Gegenstand hat, wird der Begriff "Verkehrs- und Betriebssicherheit der Wasserfahrzeuge" verwendet. Das könnte den Schluss zulassen, dass die betriebliche Sicherheit - also die Sicherheit des Schiffes selbst - etwas anderes als die Sicherheit des Schiffsverkehrs ist.

In § 1 Nr. 6 SeeAufgG, der die personellen Sicherheitsanforderungen enthält, ist wiederum von einem sicheren Schiffsbetrieb die Rede.

In § 6 Abs. 5 SeeAufgG taucht im Zusammenhang mit der Kostenregelung für die Aufgabenwahrnehmung durch die BG-Verkehr der Begriff "Schiffssicherheitsaufgaben" auf, der nicht näher erläutert ist, wegen der Verweisung in Absatz 1 auf § 1 Nr. 4 SeeAufgG aber wohl Verkehrs- und Betriebssicherheit erfassen soll.

Bei der schifffahrtspolizeilichen Verordnungsermächtigung nach § 9 Abs. 1 SeeAufgG wird der Begriff "Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs" verwendet. Durch § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 sind auch die in § 1 Nr. 4 SeeAufgG genannten Sachverhalte in die VO-Ermächtigung einbezogen, erfassen also offenbar neben der Verkehrs- auch die Betriebssicherheit. Die personellen Sicherheitsanforderungen hingegen werden von dieser Regelung nicht erfasst. Eine Verordnungsermächtigung für deutsche Schiffe ergibt sich aus § 21 Seearbeitsgesetz.

Unklar ist auch, ob zusätzlich die Abwehr von äußeren Gefahren für die Seeschifffahrt – vor allem die Terrorismusbekämpfung – von dem Schifffahrtspolizeibegriff erfasst ist. Nach § 1 Nrn. 13 und 14 SeeAufgG, eingefügt durch Gesetz vom 25. Juni 2004 (BGBl. I S. 1389), gehören die Einrichtung und Überwachung der zur Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit des Schiffsverkehrs erforderlichen Sicherungssysteme und die Festlegung von Gefahrstufen für Schiffe zu den Aufgaben des Bundes. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass diese Aufgaben über die „traditionelle“ oder „eigentliche“ Schifffahrtspolizei hinausgehen. Dennoch dient auch die Abwehr äußerer Gefahren der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, denn es handelt sich um eine verkehrsbezogene Gefahr, die dem Schiff als Verkehrsträger droht. Das findet letztlich seine Bestätigung auch darin, dass nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 SeeAufgG Verordnungen zur Abwehr äußerer Gefahren erlassen werden können, was nach der Systematik des § 9 Abs. 1 jedoch voraussetzt, dass es sich um eine Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs handelt.

Ungeachtet aller begrifflichen Unklarheiten ist daher insbesondere im Hinblick auf die Regelung des § 9 SeeAufgG als wesentliche Grundlage des materiellen Schifffahrtspolizeirechts der Begriff "Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs" weit auszulegen. Er schließt die Sicherheit von Schiff, Ladung und Besatzung ein, soweit es sich um verkehrsbezogene Gefahren handelt, zu denen auch äußere Gefahren für die Sicherheit der Schifffahrt zählen.

Zur Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gehören daher alle Maßnahmen, die dazu dienen, dass ein Schiff, ohne Gefahren für sich selbst oder andere und ohne Verzögerungen oder Behinderungen am Schiffsverkehr teilnehmen kann.

## 1.2 Abgrenzung zur Strompolizei

Gewisse dogmatische Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen zur Strompolizei. Darunter sind die Maßnahmen zu verstehen, die zur Gefahrenabwehr nötig sind, um die Bundeswasserstraßen in einem für die Schifffahrt erforderlichen Zustand zu erhalten (§ 24 WaStrG). Der schiffbare Zustand ist zwar Voraussetzung für die Verkehrssicherheit, dennoch ist die Strompolizei nicht etwa ein Unterfall der Schifffahrtspolizei. Strom- und Schifffahrtspolizei werden vielmehr nach der Adressatentheorie abgegrenzt: Als Strompolizei sind die Maßnahmen anzusehen, die sich an Personen wenden, die unzulässige oder außerhalb der Verkehrswidmung der Wasserstraße liegende Handlungen vornehmen. Zur Schifffahrtspolizei gehören die Maßnahmen, die sich zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs unmittelbar an die Verkehrsteilnehmer wenden.

## 1.3 Umweltgefahren

Neben Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gehört zur Schifffahrtspolizei der schifffahrtsbezogene Umweltschutz, nämlich die Verhütung von der Seeschifffahrt ausgehender Gefahren. Dass in § 1 Nr. 2 SeeAufgG die Verhütung schädlicher Umwelteinwirkungen definitorisch mittlerweile zum Begriff der Schifffahrtspolizei gehört, ist sinnvoll, zumal bereits früher das SeeAufgG für diese Aufgabe dieselben Regelungsmechanismen und Zuständigkeiten wie für die Schifffahrtspolizei vorsah. So wird als Zielsetzung für die Schiffssicherheitsaufgaben in § 1 Nr. 4 SeeAufgG sowohl die Abwehr von Gefahren für die Meeresumwelt als auch der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen genannt. Entsprechendes gilt bei der Verordnungsermächtigung nach § 9 Abs. 2 SeeAufgG. Dabei besteht allerdings die Besonderheit, dass bei der Verhütung von schädlichen Umwelteinwirkungen die Verordnungskompetenz gemeinsam vom BMVI und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit wahrzunehmen ist, während für die Abwehr von Gefahren für die Meeresumwelt das BMVI allein zuständig ist.

Abgrenzungsprobleme kann es zwischen der schifffahrtspolizeilichen Kompetenz des Bundes zur Abwehr von Gefahren für das Wasser und den wasserrechtlichen Ordnungskompetenzen der Länder geben. Früher war es zwischen Bund und Ländern umstritten, ob zur Verhütung von der Seeschifffahrt ausgehender Gefahren nur präventive Maßnahmen zu zählen sind oder auch die Beseitigung eingetretener Gefahren, nämlich die Beseitigung von Gewässerverschmutzungen, die durch die Schifffahrt verursacht sind. Das Bundesverwaltungsgericht ist in Korrektur einer früheren Auffassung (NJW 1986, 2524) zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, dass entsprechend der grundgesetzlichen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern die Reinhaltung der Gewässer eine wasserwirtschaftliche Aufgabe ist, die den Ländern obliegt. Maßnahmen des Bundes können sich daher gegen Schiffe nur richten, um Gefahren zu verhüten. Die Beseitigung eingetretener Schäden ist hingegen Aufgabe der den Ländern obliegenden Wasserpolizei (BVerwGE 87, 181). Daneben kann nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts eine privatrechtliche Zustandshaftung des Bundes als Eigentümer der Wasserstraßen in Betracht kommen.

## 1.4 Geltungsbereich

Räumlich erstreckt sich der schifffahrtspolizeiliche Zuständigkeitsbereich des Bundes im Seeverkehrsbereich auf die Seewasserstraßen sowie die durch Rechtsverordnung begrenzten Teile der Binnenwasserstraßen - es handelt sich hierbei um die als Seeschifffahrtstraßen ausgewiesenen Teile der

Binnenwasserstraßen - und die an ihnen gelegenen bundeseigenen Häfen (§ 1 Nr. 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 SeeAufgG). Entsprechend der Beschränkung staatlicher Gewalt außerhalb der Hoheitsgewässer obliegt dem Bund seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres die Schiffahrtspolizei nur, wenn das Völkerrecht dies zulässt oder erfordert (§ 1 Nr. 3 a SeeAufgG). Diese Formulierung ermöglicht eine flexible Anpassung des Aufgabenumfanges an die Entwicklung des Völkerrechts, wie sie sich insbesondere durch das UN-Seerechtsübereinkommen ergibt. Davon erfasst sind nicht nur staatsfreie Seegebiete, sondern auch Küstenmeere und innere Gewässer anderer Staaten, sofern entsprechende Maßnahmen mit dem Völkerrecht in Einklang stehen (z.B. wenn die Zustimmung des betroffenen Küstenstaates vorliegt). Schiffahrtspolizeiliche Maßnahmen kommen in diesem Bereich vor allem für Schiffe unter deutscher Flagge in Betracht. Sie können sich aber auch gegen fremdflaggige Schiffe richten, wenn das Völkerrecht dies zulässt. Das gilt insbesondere für Maßnahmen in der ausschließlichen Wirtschaftszone nach Maßgabe des UN-Seerechtsübereinkommens. Ein besonderer Anwendungsfall ist das Übereinkommen von 1969 über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungen (s. unten Teil 7, Abschnitt 5.1.2).

Über die Schiffahrtspolizei hinaus erfassen die polizeilichen Befugnisse des Bundes seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres auch die Abwehr von Gefahren sowie die Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in sonstigen Fällen (§ 1 Nr. 3 b SeeAufgG). Neben dem Seetransport von Drogen, der im Rahmen des Ausführungsgesetzes zum Suchtstoffübereinkommen 1988 (BGBl. 1993 II S. 1407) Anlass für diese Regelung gewesen ist, kommt das z.B. bei der Überwachung der Vorschriften über den Gesundheitsschutz bei Seeleuten, aber auch bei Überfällen in Betracht. Voraussetzung ist, dass die polizeilichen Maßnahmen Bezug zur Seeschifffahrt haben; andere polizeiliche Kompetenzen (z.B. im Bereich des Meeresbergbaus) sind nicht Gegenstand dieser Regelung.

Etwas unklar ist, ob die räumliche Begrenzung auch für Schiffssicherheitsmaßnahmen und Anforderungen an die Besatzung und deren Qualifikation gilt, wenn entsprechende Kontrollen in den Häfen stattfinden. Entscheidend ist, ob in den Häfen getroffene Maßnahmen der Hafensicherheit dienen oder schiffahrtspolizeiliche Gefahren außerhalb der Häfen abwehren sollen.

## 1.6 Schiffahrtspolizeiliche Gefahrenbereiche

Als schiffahrtspolizeiliche Gefahrenbereiche kommt folgendes in Betracht:

- Verkehrswidriges Verhalten
- Mängel bei Bau und Ausrüstung eines Schiffes
- von der Ladung ausgehende Gefahren
- Gefahren, die von einer zu geringen Besatzung oder deren nicht ausreichender Eignung ausgehen
- äußere Gefahren (Terroranschläge, Piraterie).

Diese verschiedenen Bereiche, für die sich auch unter Einfluss internationaler Regelungen jeweils weitgehend in sich geschlossene Regelungssysteme entwickelt haben, werden im Folgenden einzeln behandelt.

## 2. Verkehrsverhalten

Die Abwehr von Gefahren durch verkehrswidriges Verhalten wird vielfach begrifflich als die eigentliche Schiffahrtspolizei im engeren Sinne betrachtet. Insbesondere für diesen Bereich sind die Grundsätze des Schiffahrtspolizeirechts im Einzelnen im SeeAufgG näher geregelt. Das verkehrswidrige Verhalten kann entweder zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs oder aber zu Umweltgefährdungen führen, insbesondere wenn es infolge von Unfällen zum Austritt von Schadstoffen kommt. Dazu zählt auch das absichtliche Einleiten von Rückständen aus dem Schiffsbetrieb ins Meer (s. dazu im Einzelnen Teil 7 Abschnitt 6.2).

## 2.1 Generelle schiffahrtspolizeiliche Regelungen

Entsprechend den allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Grundsätzen ermächtigt § 9 das BMVI, bei Vorliegen einer abstrakten Gefahr durch Rechtsverordnung das Verhalten im Schiffsverkehr zu regeln. Zu den wichtigsten generellen Regelungen gehören:

- Verordnung zu den Internationalen Regeln von 1972 zur Verhütung von Zusammenstößen auf See (BGBl. 1977 I S. 813, zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 15. Januar 2012 (BGBl. I S. 112) geändert. Die in Form eines internationalen Übereinkommens beschlossenen Kollisionsverhütungsregeln (KVR) dienen dazu, weltweit auch außerhalb der Hoheitsgewässer Verkehrsvorschriften für die Schifffahrt festzulegen. Das Übereinkommen enthält vor allem Ausweich- und Fahrregeln, Bestimmungen über die Führung von Lichtern und Signalkörpern sowie die zu gebenden Schall- und Lichtsignale. Durch die Verordnung werden die KVR auf den Seeschiffahrtstraßen sowie dem übrigen deutschen Küstenmeer und für deutsche Schiffe seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres sowie in den Hoheitsgewässern anderer Staaten in Kraft gesetzt, soweit dort keine abweichenden Regelungen bestehen.
- Seeschiffahrtstraßen-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1998 (BGBl. 1998 I S. 2309, 1999 I S. 193, zuletzt durch Artikel 2 § 3 der Verordnung vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2802) geändert): Sie gilt ausschließlich auf den in der VO näher definierten Seeschiffahrtstraßen und geht den KVR vor. Als Verkehrsordnung ist sie für alle Schiffe unabhängig von der jeweils geführten Flagge verbindlich. Sie regelt umfassend das Verhalten im Verkehr; dazu gehören Lichterführung, Schallsignale, Fahrregeln, Verhalten nach Schiffsunfällen. Außerdem enthält sie eine Reihe allgemeiner schiffahrtspolizeilicher Grundregeln. In zwei Anlagen werden die Schifffahrtszeichen sowie die Sichtzeichen und Schallsignale der Fahrzeuge festgelegt.
- Einführungsverordnung zur Schifffahrtsverordnung Emsmündung (BGBl. 1989 I S. 1583, zuletzt durch Artikel 3 § 17 der Verordnung vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2868; 2010, 380) geändert): Sie führt für den Bereich der Emsmündung die durch das deutsch-niederländische Abkommen vom 22. Dezember 1986 über die Schifffahrtsordnung in der Emsmündung (geändert durch Abkommen vom 5.4.2001 - BGBl. II S. 1049) gemeinsam festgelegten Verkehrsregelungen ein.
- Verordnung über die Sicherung der Seefahrt (BGBl. 1993 I S. 1417, zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 27.06.2013 - BGBl. I S. 1926): Diese Verordnung regelt Meldepflichten in Sturm- und Gefahrensituationen, das Verhalten bei Eisgefahr und bei Seenotfällen und nach Zusammenstößen sowie die Beachtung der von der IMO festgelegten Schiffswegeföhrungen und Schiffsmeldesysteme.
- Anlaufbedingungsverordnung vom 18. Februar 2004 (BGBl. I S. 300), die durch Artikel 5 der Verordnung vom 23. Januar 2014 (BGBl. I S. 78) geändert wurde; s. im Einzelnen unter Teil 7, Abschnitt 6.1.1).

Zusätzlich werden durch § 60 Abs. 2 SeeSchStrO nach Maßgabe des § 9 Abs. 6 SeeAufgG die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) Außenstellen (Ast.) Nord und Nordwest ermächtigt, Rechtsverordnungen über die Begrenzung von militärischen und zivilen Übungs- und Sperrgebieten zu erlassen. Hiervon hat die GDWS Ast. Nord durch die Schifffahrtspolizeiverordnung über Sicherungsmaßnahmen für militärische Sperr- und Warnggebiete an der schleswig-holsteinischen Ost- und Westküste und im Nord-Ostsee-Kanal (BAnz. 1989 S. 5786) Gebrauch gemacht.

Außerdem sind die beiden GDWS Ast. Nord und Nordwest ermächtigt, durch Rechtsverordnung Anordnungen vorübergehender Art zu erlassen, die aus besonderen Anlässen für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich werden. Diese Anordnungen gelten höchstens drei Jahre (§ 60 Abs. 3 SeeSchStrO).

Schließlich können die GDWS Ast. in Ausfüllung der ergänzungsbedürftigen Vorschriften der SeeSchStrO Bekanntmachungen erlassen, wenn und soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich ist (§ 60 Abs. 1 SeeSchStrO). Das System der Bekanntmachungen soll dazu dienen, abstrakt festgelegte Verhaltensvorschriften für ein bestimmtes Gebiet oder bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zur Geltung zu bringen. So darf z.B. nach § 26 Abs. 4 SeeSchStrO innerhalb von Strecken, deren Grenzen von der Strom- und Schifffahrtspolizeibehörde - das ist die Ast. - bekannt gemacht werden, die von ihr bekannt gemachte Höchstgeschwindigkeit nicht überschritten werden. Ob es sich bei den Bekanntmachungen, die im Bundesanzeiger zu veröffentlichen sind, um Rechtsverordnungen oder Allgemeinverfügungen handelt, ist umstritten.

## 2.2 Schifffahrtspolizeiliche Verfügungen

Bei Vorliegen einer konkreten Gefahr können schifffahrtspolizeiliche Einzelmaßnahmen ergriffen werden. Zuständig sind nach § 3 Abs. 1, 2 SeeAufgG die Behörden der WSV. Sie treffen nach pflichtgemäßem Ermessen die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren und schädlichen Umwelteinwirkungen. In die Gefahrenabwehr wird definitorisch auch die Beseitigung von Störungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs einbezogen. Die detaillierte Zuständigkeitsregelung für die Behörden der WSV erfolgt durch § 55 SeeSchStrO. Danach sind Schifffahrtspolizeibehörden die GDWS Ast. Nord und Nordwest. Örtliche Maßnahmen treffen die WSÄ. Wirkt sich eine Maßnahme über den Bezirk eines WSA hinaus aus, ist dasjenige WSA zuständig, in dessen Bezirk der zu regelnde Sachverhalt zuerst eintritt. Die zuständige GDWS Außenstelle kann die Zuständigkeit abweichend einem bestimmten WSA übertragen. Ist eine Maßnahme von grundsätzlicher Bedeutung, trifft sie die zuständige Außenstelle. Ergänzend wird entsprechend den Verkehrssicherungsanforderungen der Reviere die Zuständigkeit von Verkehrszentralen für informierende, regelnde und lenkende Maßnahmen festgelegt (§ 55a SeeSchStrO).

Wichtigste Einzelmaßnahme ist die schifffahrtspolizeiliche Verfügung. Es handelt sich nach § 56 SeeSchStrO dabei um Anordnungen, die an bestimmte Personen oder an einen bestimmten Personenkreis gerichtet sind und ein Gebot oder Verbot enthalten. Die schifffahrtspolizeilichen Voraussetzungen werden durch §§ 3a ff. SeeAufgG geregelt.

Adressat einer schifffahrtspolizeilichen Maßnahme kann zunächst der Handlungsstörer sein. Dazu gehört auch derjenige, der eine andere Person zu einer Verrichtung bestellt hat. Adressaten sind also insbesondere der Schiffsführer, aber auch der Reeder eines Schiffes. Daneben können die Maßnahmen gegen den Zustandsstörer gerichtet werden. Wichtig ist, dass sich bei einer herrenlosen Sache die Maßnahmen auch gegen denjenigen richten können, der das Eigentum daran aufgegeben hat (§ 3a SeeAufgG).

§ 3b SeeAufgG ermächtigt die Behörden zur unmittelbaren Ausführung, wenn Maßnahmen gegen den Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich oder nicht zweckmäßig sind oder Aufforderungen zur Gefahrenbeseitigung nicht rechtzeitig durchgesetzt werden können. Die Kosten können beim Verantwortlichen im Verwaltungszwangsverfahren beigetrieben werden. Das gilt auch für Maßnahmen seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres, soweit das internationale Recht dies zulässt.

Maßnahmen gegen Nicht-Störer sind nach § 3c SeeAufgG möglich, wenn eine erhebliche Störung zu beseitigen oder eine unmittelbar bevorstehende erhebliche Gefahr abzuwenden ist und Maßnahmen gegen die verantwortlichen Personen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen, die unmittelbare Ausführung unmöglich oder unzureichend ist und die heranzuziehenden Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können. Erweiterte Kompetenzen zur Inanspruchnahme des Nicht-Störers bestehen bei Unfällen mit Öl-, Gas- und Chemikaliertankern, die eine erhebliche Umweltverschmutzung zur Folge haben können. Der in Anspruch Genommene kann für den ihm entstandenen Schaden einen angemessenen Ausgleich verlangen.

Für die Form der schifffahrtspolizeilichen Verfügung gelten die allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätze, die auch bei polizeilichen Maßnahmen seewärts der

Begrenzung des Küstenmeeres Anwendung finden (§ 3 d SeeAufgG). Neben schriftlichen Verfügungen kommen in der Praxis auch mündliche Verfügungen in Betracht. Das spielt insbesondere für die Verkehrszentralen eine Rolle, von denen aus die Zufahrten zu den großen Seehäfen mittels Radar überwacht werden. Sofern dies erforderlich ist, werden über Sprechfunk schiffahrtspolizeiliche Maßnahmen angeordnet. Auch die nach § 5 SeeSchStrO vorgesehenen Schifffahrtszeichen, die Gebote oder Verbote enthalten, stellen schiffahrtspolizeiliche Verfügungen dar. Dasselbe gilt für Schallsignale.

### 2.3 Schifffahrtspolizeiliche Meldepflichten, Genehmigungen und Befreiungen

Bestimmte Verhaltensweisen bergen abstrakt in sich die Gefahr einer Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Vielfach ist es dennoch nicht angemessen, dem durch generelle Gebots- und Verbotsregelungen entgegenzuwirken. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass jeweils im Einzelfall die zuständige Behörde ausreichende Kenntnisse von dem Sachverhalt hat, um erforderlichenfalls schiffahrtspolizeilich eingreifen zu können. Dem trägt § 58 SeeSchStrO Rechnung. Danach sind bestimmte Fahrzeuge verpflichtet, sich in näher konkretisierten Situationen bei der Schifffahrtspolizeibehörde zu melden, so z.B. wenn ein besonders großes Fahrzeug eine Seeschiffahrtstraße befahren will.

In anderen Fällen, in denen eine bloße Meldung nicht ausreicht, ist nach § 57 SeeSchStrO eine schiffahrtspolizeiliche Genehmigung erforderlich. Das gilt z.B. für außergewöhnlich große Fahrzeuge, für Stapelläufe und für wassersportliche Veranstaltungen. Dabei kann die Genehmigung unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden.

Schließlich gibt es Fälle, in denen die abstrakten Gebots- und Verbotsregelungen der SeeSchStrO dem konkreten Einzelfall nicht gerecht werden. § 59 SeeSchStrO sieht für derartige Fälle die Möglichkeit vor, dass von der Einhaltung von Vorschriften befreit werden kann.

Die Anlaufbedingungsverordnung legt in Umsetzung entsprechender europäischer Regelungen eine generelle Meldepflicht für Schiffe fest, die im Verkehr über See die inneren Gewässer anlaufen oder von dort auslaufen. Die Anforderungen an die Meldepflicht im Einzelnen unterscheiden sich nach der Art der Schiffe.

### 2.4 Schifffahrtspolizeiliche Warnungen und Hinweise

Die eigentlichen schiffahrtspolizeilichen Maßnahmen haben Gebots- und Verbotscharakter. Häufig ist ein derartiges obrigkeitliches Handeln gar nicht erforderlich. Vielmehr reicht es aus, dem Schiff genügend Informationen zu übermitteln, damit eine potentiell gefährliche Verkehrssituation erkannt werden kann. Gerade im Seeverkehrsbereich spielen Informationen, die für eine sichere Schiffsführung erforderlich sind, eine große Rolle. Dazu gehören Informationen über die Verkehrslage, die regelmäßig von den Verkehrszentralen über Funk ausgestrahlt werden. Rechtlich sind sie als Warnungen und Hinweise zu qualifizieren. Auch die in der SeeSchStrO festgelegten Schifffahrtszeichen stellen zum großen Teil Warnungen und Hinweise dar. Im weiteren Sinne sind auch die Seekarten, Seehandbücher und sonstigen nautischen Veröffentlichungen (s. unten Abschnitt 7) als schiffahrtspolizeiliche Informationen einzuordnen.

### 2.5 Exkurs: Strompolizeirecht

Das im WaStrG geregelte Strompolizeirecht folgt im Wesentlichen den Grundsätzen, wie sie auch für die Schifffahrtspolizei gelten. Die Strompolizei erfasst die Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die nötig sind, um die Wasserstraßen in einem für die Schifffahrt erforderlichen Zustand zu halten (§ 24 Abs. 1 WaStrG). Bei abstrakten Gefahren kann das BMVBS Strompolizeiverordnungen erlassen. Es kann diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die GDWS Ast. übertragen (§ 27 WaStrG). Bei Vorliegen einer konkreten Gefahr können die WSÄ strompolizeiliche Verfügungen (§ 28 WaStrG) erlassen. Adressaten sind der Handlungs- und der Zustandsstörer (§ 25 WaStrG). Ein Nicht-Störer kann unter entsprechenden Voraussetzungen wie im Schifffahrtspolizeirecht herangezogen werden (§ 26 WaStrG).

Für das WSA besteht die Möglichkeit der unmittelbaren Ausführung, wenn der Verantwortliche nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen ist (§ 28 Abs. 3 WaStrG). Anders als das SeeAufgG enthält das WaStrG nähere Festlegungen zur Form, zur inhaltlichen Bestimmtheit, zur Verhältnismäßigkeit und zur Wahl der Mittel bei strompolizeilichen Verfügungen (§§ 28, 29 WaStrG).

Besondere Befugnisse bestehen bei der Beseitigung von Hindernissen (§ 30 WaStrG). Voraussetzung ist, dass der für die Schifffahrt erforderliche Zustand einer Bundeswasserstraße oder die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf einer Bundeswasserstraße durch hilflos treibende, festgekommene, gestrandete oder gesunkene Fahrzeuge oder schwimmende Anlagen oder durch andere treibende oder auf Grund geratene Gegenstände beeinträchtigt wird. In diesem Fall können die Behörden der WSV das Hindernis selbst beseitigen, wenn ein sofortiges Einschreiten erforderlich ist und ein Verantwortlicher nicht oder nicht rechtzeitig herangezogen werden kann oder wenn zu besorgen ist, dass er das Hindernis nicht oder nicht wirksam beseitigen wird. Einer vorausgehenden strompolizeilichen Verfügung bedarf es in diesem Fall nicht. Ist das Hindernis beseitigt, ist den Verantwortlichen, den Eigentümern der beseitigten Gegenstände und den Inhabern von Rechten an den Gegenständen, soweit sie bekannt und alsbald zu erreichen sind, anheim zu geben, binnen einer bestimmten Frist zur Vermeidung der Zwangsvollstreckung die Kosten der Beseitigung zu erstatten. Anderenfalls sind die Kosten der Beseitigung aus den Gegenständen zu begleichen, soweit sie nicht bis zu dem Betrag erstattet werden, der sich aus der Verwertung der Gegenstände erwarten lässt. Die dafür erforderliche Vollstreckung der Gegenstände erfolgt im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens.

Mit dieser Regelung wird der WSV eine für die Praxis besonders wichtige Möglichkeit eröffnet, Hindernisse schnellstens zu beseitigen. Die Interessen der Betroffenen werden dadurch gewahrt, dass die Kostenerstattungspflicht nicht über das hinaus geht, was sich aus einer Verwertung der beseitigten Gegenstände erzielen lässt.

Benutzungen einer Bundeswasserstraße im Sinne des WHG sowie die Errichtung, die Veränderung und der Betrieb von Anlagen bedürfen einer strom- und schifffahrtspolizeilichen Genehmigung, wenn durch die beabsichtigte Maßnahme eine Beeinträchtigung des für die Schifffahrt erforderlichen Zustandes der Bundeswasserstraße oder der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu erwarten ist (§ 31 WaStrG). Der Betroffene hat sein Vorhaben dem WSA anzuzeigen. Teilt das WSA ihm binnen eines Monats nichts anderes mit, so ist eine strom- und schifffahrtspolizeiliche Genehmigung nicht mehr erforderlich. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie darf nur versagt werden, wenn durch die beabsichtigte Maßnahme eine Beeinträchtigung zu erwarten ist, die auch durch Bedingungen und Auflagen weder verhütet noch ausgeglichen werden kann.

Weitere strompolizeiliche Regelungen betreffen Rücknahme und Widerruf der Genehmigung sowie besondere Pflichten im Interesse der Überwachung (§§ 32, 33 WaStrG).

### 3. Schiffssicherheit

Unter Schiffssicherheit werden die schifffahrtspolizeilichen Maßnahmen verstanden, die die Verkehrs- und Betriebssicherheit eines Schiffes gewährleisten oder von dem Schiff ausgehende Gefahren für die Umwelt verhüten sollen. Dabei wird auf besondere Maßnahmen zur Vermeidung von Meeresverschmutzungen in Teil 7 näher eingegangen.

Der Aufrechterhaltung der Schiffssicherheit dienen insbesondere Regelungen über Bauart, Ausrüstung und Betrieb der Schiffe. Auch Regelungen über den Freibord, d.h. über den erforderlichen Mindestabstand zwischen Wasserlinie und Deckkante, sind Teil der Schiffssicherheit. Begrifflich ist auch die sog. Ladungssicherheit zur Schiffssicherheit zu rechnen. Für die Beförderung gefährlicher Güter gibt es gesonderte Regelungen, die in Abschnitt 4 behandelt werden.

#### 3.1 Erfordernis internationaler Regelungen

Die Bestimmung des Adressatenkreises für Schiffssicherheitsmaßnahmen erfolgt zweckmäßigerweise nach dem Flaggenstaatprinzip, d.h., jeder Staat trifft die notwendigen Maßnahmen für Schiffe unter seiner Flagge. Eine generelle Anwendung des Territorialitätsprinzips, d.h. Regelungen für alle Schiffe, die

die Hoheitsgewässer befahren, unabhängig von der Flagge, lässt sich aufgrund der Internationalität der Schifffahrt nicht realisieren. Das Flaggenstaatsprinzip hat seine Verankerung im SRÜ gefunden (Art. 94 SRÜ). Territoriale Regelungen, unabhängig von der Flagge, sind nur in eingeschränktem Umfang zulässig und müssen den allgemein anerkannten internationalen Regelungen und Normen Rechnung tragen (s. Art. 21, 211 SRÜ). Dennoch wenden einige Staaten fallweise auch das Territorialitätsprinzip an; so z.B. die USA bei zusätzlichen Sicherheitsanforderungen für Tankschiffe.

Um trotz des Flaggenstaatsprinzips die Schiffssicherheit zu gewährleisten, werden seit Beginn des 20. Jahrhunderts - ausgelöst durch spektakuläre Schiffsunfälle (Titanic) - internationale Sicherheitsstandards festgelegt. Hierin liegt eine der Hauptaufgaben der IMO. Aus der Internationalität der Schifffahrt ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen internationalen Regelungen und nationalem Recht. Für das nationale Recht muss jeweils entschieden werden, ob es sich auf die Umsetzung internationaler Vorschriften beschränkt oder darüber hinaus zusätzliche nationale Anforderungen an Schiffe unter der eigenen Flagge und - im Rahmen des Zulässigen - fremdflaggige Schiffe stellen soll. Dabei spielt nicht zuletzt auch die Wettbewerbssituation der eigenen Flotte und der Häfen eine Rolle. Zunehmend gewinnt das EU-Recht als dritte Ebene an Bedeutung. Es begründet jedoch keine eigenen, vom Seevölkerrecht abweichenden Kompetenzen, sondern stellt eine Bündelung der nationalen Befugnisse der Mitgliedstaaten dar. Grundsätzlich gilt es daher entsprechend dem Flaggenstaatsprinzip nur für Schiffe der Mitgliedstaaten. Jedoch besteht die Tendenz, in Wahrnehmung küsten- und hafenstaatlicher Befugnisse den Adressatenkreis auch auf fremdflaggige Schiffe zu erweitern, die einen Hafen der EU anlaufen.

### 3.2 SOLAS

Wichtigste internationale Regelung ist das Internationale Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und das Protokoll von 1988 zu diesem Übereinkommen (BGBl. 1979 II S. 141, 1980 II S. 525). Das Übereinkommen - im internationalen Sprachgebrauch als SOLAS bezeichnet - ist inzwischen mehrfach geändert worden (Neufassung s. BGBl. 1998 II S. 2579, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.7.2012 - BGBl. 2012 II S.690).

#### 3.2.1 Inhalt

SOLAS setzt sich zusammen aus dem eigentlichen Übereinkommen sowie einer Anlage. Das Übereinkommen selbst enthält generelle völkervertragsrechtliche Bestimmungen. Dazu gehören allgemeine Verpflichtungen der Vertragsstaaten, Anwendungsbereich, Sonderregelungen für Fälle höherer Gewalt und Notfälle, die Behandlung der früheren SOLAS-Übereinkommen, Änderungsverfahren, Inkrafttreten und Kündigungsregelungen.

Durch Artikel II des ergänzenden SOLAS-Protokolls von 1978 werden die Vertragsstaaten verpflichtet, die Anforderungen des Übereinkommens auch auf Schiffe aus Nicht-Vertragsstaaten anzuwenden, um eine günstigere Behandlung auszuschließen. Dadurch wird faktisch die globale Anwendung von SOLAS erreicht.

Das eigentliche materielle Schiffssicherheitsrecht wird in der Anlage zu dem Übereinkommen geregelt. Die Anlage gliedert sich in 11 Kapitel.

Kapitel I enthält allgemeine Bestimmungen, die im Wesentlichen verwaltungsrechtliche Grundsätze festlegen. Hierzu gehören Begriffsbestimmungen, Ausnahmen, Befreiungen und die Zulassung eines sog. gleichwertigen Ersatzes. Um die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen zu gewährleisten, wird festgelegt, dass Schiffe regelmäßig überprüft und besichtigt werden. Der ordnungsgemäße Zustand wird durch zeitlich befristete Zeugnisse bestätigt, die an Bord mitgeführt werden müssen.

Kapitel II enthält umfangreiche materielle Anforderungen an die Bauart der Schiffe; das Kapitel ist im Einzelnen untergliedert in Unterteilung und Stabilität, Maschinen und elektrische Anlagen, Brandschutz, Feueranzeige und Feuerlöschung.

Kapitel III legt die an Bord mitzuführenden Rettungsmittel fest.

Kapitel IV betrifft das Mitführen und den Betrieb von Funkanlagen mit dem Ziel, die notwendige Alarmierung und Kommunikation in Notfällen zu gewährleisten.

Kapitel V dient der Sicherung der Seefahrt. Es verpflichtet die Staaten, für einen meteorologischen Dienst, einen hydrographischen Dienst und einen Eiswachdienst zu sorgen. Schiffe müssen unmittelbare Gefahren für die Schifffahrt melden. Weitere Regelungen betreffen die nautische Ausrüstung, das Verhalten in Seenotfällen sowie betriebliche Anforderungen, insbesondere das Mitführen von nautischen Veröffentlichungen und Seekarten.

Kapitel VI enthält Anforderungen zur sicheren Beförderung von Ladung.

Kapitel VII regelt die Beförderung gefährlicher Güter.

Kapitel VIII enthält besondere Vorschriften für Nuklearschiffe.

Kapitel IX regelt Maßnahmen zur Organisation eines sicheren Schiffsbetriebs; Schifffahrtsunternehmen und Schiffe müssen die Vorschriften des durch dieses Kapitel eingeführten Internationalen Codes für Maßnahmen zur Organisation eines sicheren Schiffsbetriebs erfüllen.

Kapitel X enthält Sicherheitsmaßnahmen für Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge.

Kapitel XI legt besondere Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit der Schifffahrt fest; hierzu gehören verschärfte Besichtigungen, die Zuteilung von Schiffsidentifikationsnummern und die Ermächtigung zu Hafenstaatkontrollen bezüglich betrieblicher Anforderungen. Als Folge der Ereignisse vom 11.9.2001 hat die IMO Kapitel XI um einen Teil XI-2 ergänzt, der Sicherheitsmaßnahmen gegen Terror in der Seeschifffahrt und die Einführung eines Internationalen Schifffahrts- und Hafensicherheitscodes vorsieht (s. dazu unten Abschnitt 6).

### 3.2.2 Zustandekommen und Inkrafttreten

Am Beispiel von SOLAS soll erläutert werden, wie internationale Vereinbarungen zustande kommen.

Zunächst wird in den Arbeitsgremien der IMO ein Übereinkommenstext entworfen. Anschließend findet eine diplomatische Konferenz statt, die den Entwurf - ggf. mit Änderungen und Ergänzungen - billigt. Die Konferenz endet mit der Zeichnung (Paraphierung) einer Schlussakte; damit wird bestätigt, dass der beschlossene Text dem Verhandlungsergebnis entspricht. Die eigentliche Unterzeichnung des Übereinkommens erfolgt nach der Konferenz innerhalb einer im Übereinkommen festgelegten Frist (vgl. Art. IX SOLAS). Die Unterzeichnung kann unter dem Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung erfolgen. In diesem Fall ist das Übereinkommen nicht formell angenommen, sondern nur das grundsätzliche Einverständnis des Staates mit den Regelungen des Übereinkommens und die Absicht erklärt worden, die für die Annahme erforderlichen Schritte einzuleiten. Wird die Unterzeichnungsfrist versäumt, so kann anschließend dem Übereinkommen beigetreten werden.

Die Ratifikation - genauso wie die Annahme, die Genehmigung oder der Beitritt - erfolgt durch Hinterlegung einer entsprechenden Urkunde beim IMO-Generalsekretär. Unter Ratifikation ist die förmliche Bestätigung durch das Staatsoberhaupt zu verstehen; damit wird zum Ausdruck gebracht, dass der Staat das Übereinkommen als für sich verbindlich annimmt.

Nach deutschem Recht ist vor Ratifikation ein Vertragsgesetz gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG erforderlich, wenn ein internationales Übereinkommen die politischen Beziehungen des Bundes regelt oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Letzteres trifft für SOLAS zu. Eines förmlichen Gesetzes bedarf es jedoch dann nicht, wenn der Inhalt des Übereinkommens national auch durch Rechtsverordnung geregelt werden kann. Soweit eine entsprechende Verordnungsermächtigung vorhanden ist, liegt eine antizipierte Zustimmung des Gesetzgebers vor. Voraussetzung ist, dass der Regelungsgehalt einer Verordnungsermächtigung auch das Inkraftsetzen internationaler Übereinkommen beinhaltet; man spricht von einer sog. auslandsbezogenen Ermächtigung. Das ist dann

der Fall, wenn ausdrücklich in der Ermächtigungsnorm das Inkraftsetzen internationaler Vereinbarungen angesprochen wird. Ausreichend ist aber auch, wenn die Ermächtigungsnorm inhaltlich die Regelungssachverhalte internationaler Vereinbarungen erfasst. Eine solche Ermächtigung ergibt sich für SOLAS aus § 9 Abs. 1 SeeAufgG. Dabei ist die auslandsbezogene Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 7 SeeAufgG nur erforderlich, soweit die internationalen Regelungen nicht bereits von der inhaltlichen Ermächtigung des 9 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 SeeAufgG erfasst werden. Angesichts dieser VO-Ermächtigung fehlt es an einem Vertragsgesetz zu SOLAS. Vielmehr ist die Ratifikation nach Erlass einer Rechtsverordnung erfolgt, die das Inkrafttreten des Übereinkommens regelt (Verordnung vom 11.1.1979, BGBl. II S. 141 und vom 26.3.1980, BGBl. II S. 525). Ergänzend enthält § 9c SeeAufgG eine Verordnungsermächtigung zur Durchführung und Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft und von internationalen Verpflichtungen.

Das völkerrechtliche Inkrafttreten eines solchen Übereinkommens ist nur sinnvoll, wenn die Anwendung für einen großen Teil der internationalen Schifffahrt tatsächlich gewährleistet ist. In Artikel X SOLAS ist deshalb vorgesehen, dass das Übereinkommen erst 12 Monate nach dem Tag in Kraft tritt, an dem mindestens 25 Staaten Vertragsparteien geworden sind, deren Handelsflotten insgesamt mindestens 50 % der Welthandelsflotte ausmachen. Nach Maßgabe dieser Regelung ist das Übereinkommen am 1. Mai 1981 völkerrechtlich in Kraft getreten (vgl. Bekanntmachung vom 4. März 1981, BGBl. II S. 140), also 7 Jahre nach Verabschiedung des Übereinkommens.

### 3.2.3 Änderungen

Das vorstehend geschilderte Verfahren hat zur Folge, dass für Zustandekommen und Inkrafttreten einer internationalen Regelung ein ganz erheblicher Zeitbedarf entsteht. Gerade bei technischen Regelungen, die eine ständige Anpassung an neue Entwicklungen erfordern, sind aber lange Inkraftsetzungsfristen äußerst hinderlich. Dem wird durch ein vereinfachtes Änderungsverfahren Rechnung getragen (Art. VIII SOLAS). Danach bedarf es für Änderungsbeschlüsse nicht unbedingt einer Konferenz. Vielmehr kann der Schiffssicherheitsausschuss der IMO mit 2/3 Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsregierungen Änderungen beschließen. Handelt es sich um eine Änderung des Übereinkommens selbst oder des Kapitels I der Anlage, so muss sie anschließend von 2/3 der Vertragsregierungen angenommen werden. Änderungen der Anlage gelten mit Ablauf einer vom Schiffssicherheitsausschuss bestimmten Frist als angenommen; diese Frist muss mindestens 1 Jahr betragen. Voraussetzung ist, dass innerhalb dieser Frist nicht 1/3 der Vertragsregierungen oder Regierungen, deren Handelsflotten insgesamt 50 % der Welthandelsflotte ausmachen, einen Einspruch einlegen. 6 Monate nach Ablauf der Frist treten die Änderungen für alle Staaten in Kraft, sofern sie keinen Einspruch erhoben haben. Durch dieses "Tacit Acceptance-Verfahren" kann das Inkraftsetzungsverfahren also auf 1 1/2 Jahre reduziert werden. Alle inzwischen vorgenommenen Änderungen der SOLAS-Anlage sind nach diesem Verfahren erfolgt (s. zuletzt 24. SOLAS-ÄnderungsVO vom 23.7.2012 - BGBl. II S. 690).

### 3.3 Andere internationale Regelungen

SOLAS wird ausgefüllt und ergänzt durch eine große Zahl von Codes, Richtlinien, Standards, Leistungsanforderungen und IMO-Resolutionen. Teilweise werden die Codes durch ausdrückliche Verweisung in das Übereinkommen inkorporiert. In anderen Fällen handelt es sich nur um sog. "soft law", entfaltet also keine völkerrechtliche Verbindlichkeit, erhält aber zusätzliche Bedeutung, wenn es sich um allgemein anerkannte völkerrechtliche Normen handelt.

Eine weitere wichtige internationale Rechtsgrundlage ist das Internationale Freibord-Übereinkommen von 1966 (BGBl. 1969 II S. 249), zuletzt geändert durch VO vom 9. September 2010 - BGBl. II S. 1059). Weitere Sicherheitsanforderungen enthält das Übereinkommen über die besonderen Stabilitätsanforderungen an Ro-Ro-Fahrgastschiffe, das durch VO vom 19. Februar 1997 (BGBl. II S. 540) in Kraft gesetzt worden ist.

### 3.4 EU-Regelungen

Durch EU-Recht werden z.T. zusätzliche Sicherheitsanforderungen begründet, zum anderen soll eine harmonisierte Anwendung der internationalen Regelungen erreicht werden. Dementsprechend hat die

EG eine ganze Reihe von Verordnungen und Richtlinien erlassen (s. im einzelnen Fußnote 1 zur Ersten Schiffssicherheitsanpassungsverordnung v. 18.9.1998 - BGBl. I S. 3013 - sowie Abschnitt D der Anlage zum Schiffssicherheitsgesetz, zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 23. Januar 2014 (BGBl. I S. 78) geändert).

### 3.5 Nationale Umsetzung

Ob neben Zustimmungsgesetz oder Inkraftsetzungsverordnung weitere Gesetzgebungsmaßnahmen erforderlich sind, um internationale Vereinbarungen in innerstaatliches Recht umzusetzen, hängt von den Regelungen selbst ab. Einer besonderen Transformation bedarf es dann nicht, wenn die Regelungen Gebote und Verbote an den Staatsbürger als Normadressaten beinhalten. In diesem Fall sind sie durch die mit dem Gesetz ausgesprochene Zustimmung in nationales Recht transformiert und gelten unmittelbar; sie sind self executing. Dies trifft im Prinzip auch auf SOLAS zu (Beispiel: Regel 7 des Kapitels I der Anlage zu SOLAS: Jedes Fahrgastschiff unterliegt den nachstehend bezeichneten Besichtigungen.).

Zusätzlicher nationaler Regelungen bedarf es hingegen, wenn ein Übereinkommen nur Verpflichtungen für die Vertragsstaaten schafft, die national umgesetzt werden müssen (Beispiel: Regel 6b des Kapitels I der Anlage zu SOLAS: Die Verwaltung trifft Vorkehrungen, damit ... außerplanmäßige Überprüfungen durchgeführt werden.).

Die nationale Umsetzung von Codes, Richtlinien, Empfehlungen und sonstigen Beschlüssen ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Denkbar ist die verbindliche Einführung durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung, soweit eine entsprechende Ermächtigung vorhanden ist. In Betracht kommt auch die Bekanntgabe als Richtlinie oder durch allgemeine Verwaltungsvorschrift. Schließlich reicht es vielfach aus, dass auf die internationale Norm hingewiesen und deren Beachtung empfohlen wird, ohne dass deren Durchsetzung durch nationales Recht erzwungen wird (vgl. dazu § 9d SeeAufgG).

In vielen Fällen taucht das Problem auf, dass die umfangreichen internationalen Normierungen und Standardisierungen nicht immer ins Deutsche übersetzt sind. In der Praxis ist dies zwar im Allgemeinen ohne Belang, da die englische Urfassung der Schifffahrt keine Probleme bereitet. Verbindlich lassen sich internationale Regelungen jedoch nur durchsetzen, wenn sie in deutscher Fassung vorliegen.

#### 3.5.1 Schiffssicherheitsgesetz

Mit dem Schiffssicherheitsgesetz (Artikel 1 Schiffssicherheitsanpassungsgesetz vom 9.9.1998 - BGBl. I S. 2860, zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 23. Januar 2014 (BGBl. I S. 78) geändert, Anlage durch Verordnung vom 18. Mai 2011 – BGBl. I S. 935) und der Schiffssicherheitsverordnung (Artikel 2 1. Schiffssicherheitsanpassungsverordnung vom 18.9.1998 - BGBl. I S. 3013, zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 23. Januar 2014 (BGBl. I S. 78) geändert) wird der Weg eines in sich geschlossenen nationalen Schiffssicherheitsrechts verfolgt.

Das Gesetz dient der einheitlichen und wirksamen Durchführung der geltenden internationalen Sicherheitsregelungen, um die Sicherheit auf See einschließlich des damit unmittelbar in Zusammenhang stehenden Arbeitsschutzes und des Umweltschutzes auf See zu gewährleisten. Dazu wird vor allem klargestellt, welche internationalen, europäischen und nationalen Schiffssicherheitsregelungen im Einzelnen gelten. Ziel ist es, über internationale Normen hinaus möglichst keine nationalen Sondervorschriften zu erlassen. Durch die Zusammenfassung aller Regelungen in einem Vorschriftenwerk soll die wirksame Durchführung der Schiffssicherheitsmaßnahmen gestärkt, die Orientierung für den Rechtsanwender erleichtert und eine Deregulierung überholter zusätzlicher nationaler Anforderungen erreicht werden.

§ 1 SchSG legt im Einzelnen fest, welche internationalen Regelungen gelten. Es handelt sich dabei um die in einer Anlage aufgeführten allgemein anerkannten völkerrechtlichen Regelungen und Normen, andere multilateral vereinbarte Regelungen, internationale Richtlinien und Standards, die allgemein anerkannten Regeln und Normen zugrunde gelegt werden müssen, Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften sowie internationale Sicherheitsnormen, die in Deutschland als anwendbare Regeln der

Technik oder der seemännischen Praxis bekannt gemacht worden sind. Diese Anlage kann durch Rechtsverordnung jeweils den neuesten internationalen Entwicklungen angepasst werden. Dabei hat diese Anlage z.T. rechtlich deklaratorische und auslegende Wirkung. Hinsichtlich der Gemeinschaftsvorschriften handelt es sich um eine rechtskonstitutive Umsetzung.

§ 2 SchSG regelt den Anwendungsbereich für Schiffe unter deutscher und fremder Flagge. §§ 3 bis 9 SchSG enthalten Vorschriften über Pflichten der Betroffenen und Verantwortlichkeiten. Entscheidend ist dabei das Ziel, die Verantwortung für das auf einen sicheren und umweltschutzgerechten Schiffsbetrieb bezogene Management zu stärken, ohne dass Schiffsführung und andere an Bord verantwortliche Personen aus ihrer eigenen Verantwortung entlassen werden. Weitere Vorschriften betreffen behördliche Kompetenzen für Überwachung, Eingriffsbefugnisse, Maßnahmen bei Verstößen und Überprüfung von Schiffen unter fremder Flagge. Bei Ermessensentscheidungen wird klargestellt, dass international beschlossene Empfehlungen berücksichtigt werden müssen (§ 12 SchSG). Damit soll erreicht werden, dass internationale Vorgaben zugrunde gelegt werden.

### 3.5.2 Schiffssicherheitsverordnung

Der näheren Ausführung des SchSG dient die Schiffssicherheitsverordnung (SchSV). Die Management-Verantwortung wird durch die Verpflichtung zur Selbstkontrolle (§ 2 SchSV) verstärkt. Auftretende Gefahrenquellen müssen überprüft, Erkenntnisse ausgewertet und erforderliche Maßnahmen getroffen werden. In Abkehr von obrigkeitlichen Verhaltensweisen sollen die zuständigen Behörden und die in der Schifffahrt Verantwortlichen stärker zusammenarbeiten mit dem Ziel einer maritimen Sicherheitspartnerschaft (§ 3 SchSV). Zusätzliche Ausführungsbestimmungen zu europäischen und internationalen Sicherheitsstandards (§ 5 SchSV) werden in einer Anlage geregelt. Für Schiffe, die nicht den internationalen Schiffssicherheitsregelungen unterliegen, können die Anforderungen an die Schiffssicherheit durch Richtlinien konkretisiert werden. Dies gilt z.B. für kleine Seeschiffe, Binnenschiffe, Traditionsschiffe, Fischereifahrzeuge und Behördenfahrzeuge (§ 6 SchSV). Das BSH und die BG-Verkehr (Rechtsnachfolgerin der im Verordnungstext noch genannten See-BG) können unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen zulassen (§ 7 SchSV). Weitere Vorschriften betreffen die Kennzeichnung der Schiffsausrüstung (§ 8 SchSV), die Erteilung von Zeugnissen und Bescheinigungen sowie die Durchführung von Schiffsbesichtigungen sowie Vollzugsaufgaben, Eingriffsbefugnisse und die Überprüfung von Schiffen unter ausländischer Flagge. § 12 SchSV regelt die Überprüfung von Schiffen unter fremder Flagge (Hafenstaatkontrolle) und die Befugnisse der BG Verkehr ein Auslaufen zu verhindern. § 13 SchSV legt im Einzelnen Verhaltenspflichten des Schiffseigentümers, des Schiffsführers und anderer verantwortlicher Personen an Bord fest. Verstöße gegen diese Verpflichtungen können nach § 14 SchSV als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

### 3.5.3 Schiffsausrüstungsverordnung

Durch die Schiffsausrüstungsverordnung (in der Fassung der Verordnung vom 1. Oktober 2008 – BGBl. I S. 1913, die durch Art. 3 und 4 der Verordnung vom 23.01.2014 (BGBl. I, S. 78 geändert worden ist) sind in Ausführung des einschlägigen europäischen Gemeinschaftsrechts zusätzliche Regelungen über die vorgeschriebene Schiffsausrüstung getroffen worden. Gegenstände der Schiffsausrüstung dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn ihnen nach einem Konformitätsbewertungsverfahren in einer Konformitätserklärung bestätigt wird, dass sie den Anforderungen an die Produktsicherheit entsprechen (§ 5). Das Verfahren wird von Benannten Stellen durchgeführt. Benannte Stellen sind für die Navigations- und Funkausrüstung das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), für andere Gegenstände die BG-Verkehr (vormals See-BG). Das BSH hat zur Wahrnehmung dieser Aufgabe eine eigenständige Organisationseinheit BSH-Cert gebildet. Auch juristische Personen können vom BMVI als Benannte Stellen anerkannt werden (§ 3; vgl. auch § 1 Abs. 4b SeeAufgG). Das ist durch Bestellung des Germanischen Lloyds zur Benannten Stelle geschehen. Die Aufsicht über die anderen Benannte Stellen sowie die Marktüberwachung, d. h. die Überwachung des Inverkehrbringens, des Einbaus, der Instandhaltung und der Verwendung der Schiffsausrüstung (§ 1 Abs. 4c SeeAufgG) obliegen dem BSH.

#### 4. Transport gefährlicher Güter

Anforderungen an den Transport gefährlicher Güter werden als Teil der Schiffssicherheitsmaßnahmen gesondert behandelt, weil neben dem SeeAufgG Spezialregelungen durch das Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgutbeförderungsgesetz vom 6.8.1975 (BGBl. I S. 2121), zuletzt geändert durch Art. 2 Absatz 148 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154) erfolgt sind. Das Gesetz, das alle Verkehrsträger erfasst, enthält im Wesentlichen allgemeine Vorschriften und Verordnungsermächtigungen. Gefährliche Güter sind nach § 2 Stoffe und Gegenstände, von denen aufgrund ihrer Natur, ihrer Eigenschaft oder ihres Zustandes im Zusammenhang mit der Beförderung Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere für die Allgemeinheit, für wichtige Allgemeingüter, für Leben und Gesundheit von Menschen sowie für Tiere und andere Sachen ausgehen können. Die eigentlichen Regelungen für die einzelnen Verkehrsträger bleiben gesonderten Rechtsverordnungen überlassen.

Ausgangspunkt für die materiellen Sicherheitsanforderungen sind die von der IMO festgelegten internationalen Vorschriften und Standards. Wesentliche Grundlage sind Kapitel VII der Anlage zu SOLAS sowie die von der IMO verabschiedeten Codes für die Beförderung gefährlicher Güter.

Der Transformation und - wo notwendig - der Ergänzung der internationalen Regelungen dient die Gefahrgutverordnung See (in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. März 2014 (BGBl. I S. 301). Sie ist ein besonders anschauliches Beispiel für die Möglichkeiten, aber auch die Schwierigkeiten, internationale Normen mit nationalen Rechtserfordernissen in einem Regelwerk zusammenzubringen.

Die Verordnung gilt für die Beförderung gefährlicher Güter auf Seeschiffen (§ 1). Grundsätzlich dürfen gefährliche Güter nur befördert werden, wenn die einschlägigen IMO-Normen, die in § 2 im Einzelnen aufgeführt werden, eingehalten sind. Mangels einer ausdrücklichen Einschränkung gilt das auch für Seeschiffe unter fremder Flagge, soweit sie sich im Geltungsbereich der Verordnung befinden. Das bedeutet, dass auch Schiffe aus Staaten, die SOLAS nicht beigetreten sind oder die Codes nicht eingeführt haben, diesen Bestimmungen unterliegen. Damit wird im Einklang mit den Kompetenzzuweisungen des Seerechtsübereinkommens die Beachtung internationaler Normen und Standards unabhängig von der Flagge sichergestellt. Da der Begriff "Geltungsbereich der Verordnung" nicht definiert ist, muss darunter das deutsche Hoheitsgebiet verstanden werden.

Ergänzende Vorschriften betreffen allgemeine Sicherheitspflichten, Unterrichtungspflichten und besondere Schulungsverpflichtungen (§ 4). Die sehr differenzierten Zuständigkeitsregelungen (§ 6) sind eine Folge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern einschließlich der nach Art. 87 Abs. 3 GG gegebenen Möglichkeit, für bestimmte Aufgaben Bundesoberbehörden zu bestimmen. Landesbehörden sind für die Sicherheit in den Häfen zuständig. Im Übrigen sind vor allem das BMVI und die BG-Verkehr (vormals See-BG) als zuständige Institutionen benannt, daneben verschiedene Bundesanstalten und Bundesoberbehörden. Es fällt auf, dass keine allgemeinen schiffahrtspolizeilichen Regelungen getroffen werden. Soweit über die Verordnung hinaus schiffahrtspolizeiliche Maßnahmen zu treffen sind, richten sich diese nach dem SeeAufgG. Weitere Regelungen betreffen die Stauung und Sicherung verpackter gefährlicher Güter (§ 7), die erforderlichen Beförderungsdokumente, Informationspflichten und die mitzuführenden Unterlagen (§ 8). In einem umfangreichen Katalog wird der Kreis derjenigen Personen festgelegt, die für die Einhaltung der internationalen Standards im Einzelnen verantwortlich sind (§ 9).

#### 5. Schiffsbesatzung

Um die personelle Sicherheit zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass

- die Besatzungsmitglieder ausreichend qualifiziert sind und
- Besatzungsmitglieder in ausreichender Zahl an Bord sind.

Die Zuständigkeit des Bundes für diese Aufgabe ergibt sich aus § 1 Nr. 6 SeeAufgG.

## 5.1 Internationale Regelung

International ist dieser Bereich durch das Internationale Übereinkommen vom 7. Juli 1978 über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten (BGBl. 1982 II S. 297, zuletzt geändert gemäß Verordnung vom 18. Mai 2008 - BGBl. 2008 II S. 870, Anlage zuletzt geändert durch die achte Verordnung (Manila Änderung) vom 28. Juni 2013 (BGBl. II S. 935)) geregelt. Das Übereinkommen sieht vor, dass die Seeleute ihre Qualifikation durch Befähigungszeugnisse nachweisen müssen. In einer Anlage werden die für die Erteilung der Zeugnisse verlangten Mindestanforderungen im Einzelnen festgelegt. Das Übereinkommen legt ferner die Kontrollverfahren fest. Durch die Verpflichtung, dass Schiffe aus Nichtvertragsstaaten nicht besser behandelt werden dürfen, wird die Universalität dieser Normen gesichert. Ein ergänzender Code für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten enthält in einem Teil A Normen, die als Ergänzung zu der Anlage des Übereinkommens gemäß Regel 1/1 Abs. 2 verbindlich sind, und in einem Teil B weitere Anleitungen, die empfehlenden Charakter haben.

## 5.2 Ausbildung und Befähigung

National werden zwei Regelungsbereiche unterschieden. Der erste betrifft die für den Eignungsnachweis erforderliche Ausbildung. Die Berufsausbildung in der Seeschifffahrt beginnt mit der Ausbildung zum Schiffsmechaniker, geregelt in der Verordnung über die Berufsausbildung in der Seeschifffahrt (SeeBAV) vom 10.9.2013 (BGBl. I S. 3565). Die Überwachung der Berufsausbildung an Bord von Seeschiffen und die Durchführung von Prüfungen obliegt der Berufsbildungsstelle Seeschifffahrt, einem eingetragenen Verein, dem der Bund, die Küstenländer, der Verband Deutscher Reeder und ver.di als Mitglieder angehören. Die Berufsbildungsstelle wird als Beliehener im Sinne des § 7 SeeAufgG tätig.

Die Ausbildung und Befähigung von Kapitänen und Schiffsoffizieren des nautischen und technischen Schiffsdienstes regelt die Seeleute-Befähigungsverordnung vom 8.5.2014 (BGBl. I S. 460). Sie legt die Art der Befähigungszeugnisse und die Anforderungen für deren Erwerb fest. Voraussetzung ist eine praktische Ausbildung oder eine Fahrzeit als Offiziersassistent. Der unterschiedlichen Verteilung der Kompetenzen des Bundes für die Anforderungen an die Befähigung und der Kompetenzen der Länder für die schulische Ausbildung trägt die Verordnung in Übereinstimmung mit § 2 SeeAufgG dadurch Rechnung, dass schulische Abschlussprüfungen als Berufseingangsprüfungen anerkannt werden, wenn die in Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern festgelegten Anforderungen beachtet sind. Im Einklang mit den internationalen Regelungen muss regelmäßig nach Erwerb des Befähigungszeugnisses der Fortbestand der Befähigung durch entsprechende praktische Tätigkeit oder einen Wiederholungslehrgang nachgewiesen werden.

## 5.3 Schiffsbesetzung

Der zweite Regelungsbereich betrifft die Festlegung der Schiffsbesetzung im Offiziers- und Mannschaftsbereich. Dem dient die Schiffsbesetzungsverordnung vom 18. Juli 2013 (BGBl. I S. 2575), die durch Verordnung vom 10. September 2013 (BGBl. I S. 3565) geändert worden ist. Die Verordnung ist zwar auf die VO-Ermächtigung des Seearbeitsgesetzes gestützt, hat aber auch schiffahrtspolizeiliche Elemente. Sie legt nicht mehr wie frühere Regelungen die Besetzung im Einzelnen fest. Vielmehr ist es Pflicht des Reeders, das Schiff so zu besetzen, dass Schiffssicherheit, Arbeitsschutz und Umweltschutz und die Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit an Bord gewährleistet sind. Der Kapitän muss Bürger eines Mitgliedstaates der EU und Inhaber eines deutschen oder anerkannten ausländischen Befähigungszeugnisses sein. Im letzteren Fall muss er vor Aufnahme des Schiffsdienstes die erforderlichen Kenntnisse der einschlägigen deutschen Seerechtsvorschriften durch Teilnahme an einem anerkannten Lehrgang und Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen. Diese 2006 eingefügte Neuregelung trägt den Erfordernissen des EU-Rechts Rechnung und eröffnet neben Deutschen auch anderen Unionsbürgern die Möglichkeit, ein Schiff unter deutscher Flagge zu führen. Daneben müssen je nach Größe des Schiffes mehrere Besatzungsmitglieder Deutsche oder sonstige Unionsbürger sein, es sei denn, dass im Ausnahmewege etwas anderes zugelassen ist. Die BG-Verkehr erteilt ein Schiffsbesetzungszeugnis, wenn die Besetzungsvoraussetzungen erfüllt sind. Dadurch kann die BG-Verkehr überprüfen, ob die Besetzung als ausreichend anzusehen ist. Das Schiffsbesetzungszeugnis

muss an Bord mitgeführt werden. Fehlt es, so hat die BG-Verkehr das Auslaufen oder die Weiterfahrt zu verbieten.

#### 5.4 Schiffe unter fremder Flagge

Die nach § 9 b SeeAufgG erlassene Verordnung über die Besatzung von Schiffen unter fremder Flagge (BGBl. 1981 I S. 1163, zuletzt geändert durch VO vom 31. Oktober 2006 - BGBl. I S. 2407) sollte sicherstellen, dass auch diese Schiffe ausreichend besetzt sind. Die Kontrolle von Schiffen unter fremder Flagge erfolgt nunmehr auf der Grundlage der §§ 143 i.V.m. 129 Seearbeitsgesetz durch die BG Verkehr. § 9 b SeeAufgG und die o.g. Verordnung sind daher aufgehoben worden. Die Schiffe müssen so besetzt sein, dass die Verkehrssicherheit gewährleistet ist. Die Besatzungsmitglieder müssen Befähigungszeugnisse besitzen, die den internationalen Anforderungen entsprechen.

#### 5.5 Sportschiffahrt

Die genannten Vorschriften gelten lediglich für die Berufsschiffahrt. Schiffahrtspolizeiliche Gefahren können aber auch durch Sportfahrzeuge entstehen, wenn sie von Personen geführt werden, die nicht über ausreichende Kenntnisse verfügen. Daher sieht die nach § 9 SeeAufgG erlassene Sportbootführerscheinverordnung-See (i.d. F. vom 19.3.2003, BGBl. I S. 367, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Mai 2014 (BGBl. I S. 610) vor, dass zum Führen eines Sportbootes mit einem Motor von mehr als 11,03 KW (bei Personen unter 16 Jahren 3,68 KW) eine Fahrerlaubnis erforderlich ist. Die Erteilung der Fahrerlaubnis setzt voraus, dass die Befähigung zum Führen eines Sportbootes durch eine Prüfung nachgewiesen wird. Mit der Abnahme der Prüfungen sind der Deutsche Motoryachtverband und der Deutsche Segler-Verband gem. § 7 SeeAufgG als Beliehene beauftragt. Für Motorboote mit einem Motor mit geringerer Leistung und für reine Segelboote wird keine Notwendigkeit für eine schiffahrtspolizeiliche Regelung gesehen.

Als zusätzliche staatliche Qualifikationsnachweise können Führer von Yachten, Ausbildungs- und Traditionsschiffen für die Küstengewässer das Sportseeschifferzeugnis, für die weltweite Fahrt das Sporthochseeschifferzeugnis erwerben (§ 1 Sportseeschifferscheinverordnung vom 17. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2061), die zuletzt durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist. Auch mit der Erteilung dieser Zeugnisse sind die beiden genannten Wassersportverbände beauftragt worden.

### 6. Abwehr äußerer Gefahren

#### 6.1. Terrorgefahren

Die IMO hat Ende 2002 umfassende internationale Regelungen zur Abwehr von terroristischen Gefahren für Schiffe und Hafenanlagen beschlossen. Dazu ist die Anlage zum SOLAS-Übereinkommen insbesondere durch Einfügung eines Kapitels XI-2 entsprechend ergänzt worden. Näher Einzelheiten enthält der gleichzeitig verabschiedete ISPS-Code (Internationaler Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen), auf den SOLAS verweist (Gesetz zur Änderung des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und zum Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen vom 22. Dezember 2003 - BGBl. 2003 II S. 2018). Die nationale Umsetzung ist durch das Gesetz zur Ausführung der im Dezember 2002 vorgenommenen Änderungen des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und des Internationalen Codes für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen vom 25. Juni 2004 (BGBl. I S. 1389) erfolgt, soweit es sich um schiffsbezogene Maßnahmen handelt, für die eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht. Weitere Einzelheiten sind durch die See-Eigensicherungsverordnung vom 19. September 2005 (BGBl. I S. 2787), die zuletzt durch Verordnung vom 29. Juli 2013 (BGBl. I S. 2812) geändert worden ist, geregelt. Sicherungsmaßnahmen in den Häfen werden durch Landesgesetze festgelegt.

Die Regelungen gelten für alle in der Auslandsfahrt eingesetzten Fahrgastschiffe sowie für Frachtschiffe mit einer Bruttoreaumzahl ab 500. Davon ausgehend, dass Schiffe vielfältigen Gefahren

durch Terroristen ausgesetzt sind, werden diese Gefahren in drei Stufen eingeordnet: Stufe 1 berücksichtigt die Grundbedrohung, Stufe 2 eine erhöhte Bedrohung für Teilbereiche der Schifffahrt und Stufe 3 konkrete Bedrohungen. Um Schiffe gegen diese Bedrohungen schützen zu können, werden auch die Hafenanlagen einbezogen. Zu jeder Stufe sind für Schiffe und Hafenanlagen konkrete Maßnahmen vorzubereiten und umzusetzen. Besteht für ein Schiff eine niedrigere Gefahrenstufe als für die Hafenanlage, so hat das Schiff seine Maßnahmen entsprechend anzupassen. Im umgekehrten Fall müssen erforderlichenfalls zwischen Schiff und Hafenanlage zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen vereinbart werden. Je nach den Erkenntnissen ihrer Sicherheitsdienste legen die einzelnen Staaten die jeweiligen Gefährdungstufen für ihre Schiffe und für die Hafenanlagen in ihrem Hoheitsbereich fest.

Um Maßnahmen treffen zu können, ist erforderlich, jedes Schiff genauestens identifizieren zu können. Zu diesem Zweck muss jedes Schiff mit einer unveränderlichen Schiffsidentifikationsnummer (IMO-Nummer) ausgestattet sein (§ 9a FlaggRG) und über ein lückenloses Stammdatendokument (§ 13 FlaggRG) verfügen, anhand dessen sich die Geschichte des Schiffes jederzeit zurückverfolgen lässt. Hinzu kommt die Ausrüstung mit dem automatischen Schiffsidentifikationssystem (AIS), das die jederzeitige situationsbedingte Identifikation und Überwachung des Schiffsverkehrs ermöglichen soll. Außerdem muss jedes Schiff über ein Alarmsystem (§ 8 SchSG) verfügen, das im Falle einer feindlichen Handlung gegen das Schiff ein „stilles Alarmsignal“ ermöglicht.

Für jedes einzelne Schiff müssen konkrete Sicherungsmaßnahmen vorbereitet werden. Dazu bedarf es zunächst einer individuellen Risikoanalyse. Darauf basierend muss ein Plan zur Gefahrenabwehr erstellt und genehmigt werden. Dem Schiff wird dann ein Internationales Zeugnis über die Abwehr äußerer Gefahren auf See erteilt. Außerdem müssen auf den Schiffen und in den Schifffahrtsunternehmen Gefahrenabwehrbeauftragte bestellt werden. Zuständige Behörde für die Maßnahmen ist das BSH, das sich dabei der Unterstützung der BG-Verkehr sowie des Germanischen Lloyds und anderer Klassifikationsgesellschaften als sog. anerkannter Organisationen bedient (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4b, Abs. 2 Satz 2 SeeAufgG). Die Festlegung von Gefahrenstufen erfolgt durch das Bundesministerium des Innern oder eine von ihm beauftragte nachgeordnete Behörde (§ 5 a SeeAufgG).

Für die Hafenanlagen gelten entsprechende Grundsätze. Auch für sie müssen Risikobewertungen durchgeführt, Pläne zur Gefahrenabwehr erstellt und genehmigt sowie Gefahrenabwehrbeauftragte bestellt werden.

Die Einhaltung der schiffsseitigen Anforderungen wird im Rahmen der Hafenstaatkontrolle überprüft. Vor dem Einlaufen in einen Hafen kann die Übermittlung detaillierter Angaben verlangt werden, um prüfen zu können, ob alle notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr getroffen worden sind. Zu diesem Zweck haben sich Schiffe vor Einlaufen in die Hoheitsgewässer bei einer Kontaktstelle der WSV zu melden (§ 3 Abs. 1 Satz 3 SeeAufgG). Ggf. kann das Einlaufen in einen Hafen verweigert werden.

## 6.2 Piraterie

Piraterie stellt eine immense Bedrohung der Seeschifffahrt und des weltweiten Seehandels dar. Mittlerweile sind die Entführung von Schiffen und insbesondere die Geiselnahme der Schiffsbesatzung die typischen Erscheinungsformen der Piraterie. In den letzten Jahren ist es zu einer starken Zunahme dieser kriminellen Aktivitäten gekommen, insbesondere im Seegebiet vor Somalia, dem der Einsatz der von der EU geführten Operation „Atalanta“ zur Umsetzung einer Resolution des UN-Sicherheitsrates galt. In diesem Zusammenhang sind zwei Fragen von besonderem Interesse: Zum einen, ob es eine staatliche Pflicht gibt, deutsche Schiffe vor Piraterie zu schützen. Es ließe sich argumentieren, dass aus den Grundrechten, wie Art. 2 Abs. 2 GG (Leben) und Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum), ein Schutzgewährsanspruch gegen den Staat auf Einsatz hoheitlicher Schutzkräfte an Bord folge. Es bliebe aber beim weiten Auswahlermessens bei der Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen. Hier ist zu konstatieren, dass Deutschland bereits durch die Teilnahme der Bundesmarine an der Operation „Atalanta“ in geeigneter Weise tätig geworden ist. Auch aus Art. 27 GG (Einheitlichkeit der deutschen Handelsflotte) lässt sich ein solcher subjektiv-rechtlicher Anspruch nicht herleiten. Letztlich wird man nicht

annehmen können, dass es eine generelle staatliche Schutzpflicht gibt, hoheitliche Kräfte an Bord einzusetzen.

Zum anderen ist zu klären, unter welchen Bedingungen der Einsatz privater bewaffneter Sicherheitsdienste an Bord deutscher Schiffe zulässig ist. Dies richtet sich nach dem Recht des Flaggenstaates gem. Art. 91, 92 und 94 SRÜ. Der Einsatz privater Sicherheitsdienst an Bord deutscher Schiffe ist grundsätzlich zulässig. Wer gewerbsmäßig Leben oder Eigentum fremder Personen auf Seeschiffen seewärts der Begrenzung der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone zur Abwehr äußerer Gefahren bewachen will, bedarf hierfür gemäß § 31 Gewerbeordnung der Zulassung durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Hoheitliche Befugnisse dürfen jedoch nicht ausgeübt werden, nur die Jedermann zustehenden Rechte in Situationen der Notwehr, Nothilfe und Selbsthilfe (§ 34a Abs. 5 GewO). Vorgaben hinsichtlich der Bewaffnung folgen aus § 28a Waffengesetz. Für den Einsatz von privaten bewaffneten Wachpersonen an Bord eines Schiffes unter deutscher Flagge ist nach der See-Eigensicherungsverordnung ein genehmigter Zusatz zum Gefahrenabwehrplan auf dem Schiff erforderlich. Für die Erteilung ist das BSH zuständig. Mit der Genehmigung des Zusatzes soll sichergestellt werden, dass nur Wachpersonal der vom BAFA zugelassenen Bewachungsunternehmen an Bord eingesetzt wird und die vorläufigen Leitlinien der IMO (MSC.1/Circ. 1405/Rev.2 und MSC.1/Circ. 1443) beachtet werden.

Hinsichtlich der nationalen Zuständigkeit bei der Bekämpfung der Piraterie stellt sich zunächst die verfassungsrechtlich umstrittene Frage, ob die Bundeswehr, hier die Marine, oder die Polizei tätig werden darf. Nach der Art. 87a Abs. 2 GG dürfen die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Ein solcher Fall könnte Art. 25 GG sein, über den die Bekämpfung der Piraterie als Völkergewohnheitsrecht Grundlage für ein Tätigwerden der Marine wäre. Eine weitere Möglichkeit könnte sich aus Art. 24 Abs. 2 GG ergeben, weil mit der Zugehörigkeit Deutschlands zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit, wie NATO oder EU, auch die damit typischerweise verbundenen Aufgaben in Form von bewaffneten Einsätzen erfasst sind. Die erforderliche konstitutive Zustimmung des Bundestages für einen solchen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland ist 2005 im Parlamentsbeteiligungsgesetz geregelt worden.

Dagegen lässt sich anführen, dass es sich bei der Piraterie um Kriminalität handelt und es primär um die Verfolgung von Straftaten, wie insbesondere einen Angriff auf den Seeverkehr gemäß § 316c StGB, erpresserischen Menschenraub gemäß § 239a StGB oder Geiselnahme gemäß § 239b StGB, geht. Deren Bekämpfung ist eine polizeiliche und keine militärische Aufgabe.

Im Anschluss wäre zu klären, ob ein Tätigwerden in Bezug auf Piraterie seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres als Schifffahrtspolizei i.S.d. § 1 Nr. 3 a) SeeAufgG, als Abwehr von Gefahren bzw. eine Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in sonstigen Fällen i.S.d. § 1 Nr. 3 b) SeeAufgG oder unter Beachtung völkerrechtlicher Vorgaben als Aufgabe des Polizeidienstes nach der Strafprozessordnung i.S.d. § 1 Nr. 3 d) bb) SeeAufgG aufzufassen ist. Auch wenn mit der Piraterie eine Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs verbunden ist, lässt sich wegen des überwiegenden Aspekts der Kriminalitätsbekämpfung eine polizeiliche Befugnis des Bundes aus § 1 Nr. 3 b) SeeAufgG (Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit) oder bei Vorliegen bestimmter völkerrechtlicher Anforderungen aus § 1 Nr. 3 d) bb) (Aufgaben nach der Strafprozessordnung) SeeAufgG herleiten. Diesbezüglich regelt § 4 Abs. 1 SeeAufgG übrigens, dass seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse die Vorschriften der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten entsprechend gelten.

Eine Zuständigkeit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung – unter der Voraussetzung des erforderlichen unmittelbaren Seeschiffverkehrsbezuges - für die Ergreifung der notwendigen Maßnahmen hinsichtlich Piraterie könnte sich aus § 3 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 1 Nr. 3 b) SeeAufgG bzw. eine Zuständigkeit der Bundespolizei nach § 6 Bundespolizeigesetz (§ 6 BPolG) ergeben. Nach § 6 Satz 1 BPolG hat die Bundespolizei auf See außerhalb des deutschen Küstenmeeres, unbeschadet der Zuständigkeit anderer Behörden oder der Streitkräfte, die Maßnahmen zu treffen, zu denen Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist. Dies gilt nicht für Maßnahmen, die durch Rechtsvorschriften des Bundes anderen Behörden oder Dienststellen zugewiesen oder die ausschließlich Kriegsschiffen vorbehalten sind (§ 6 Satz 2 BPolG). § 6 BPolG dürfte daher als Auffangtatbestand aufzufassen sein.

Eine nähere Regelung ergibt sich aus der auf der Grundlage von § 4 Abs. 3 SeeAufgG erlassenen Verordnung zur Bezeichnung der zuständigen Vollzugsbeamten des Bundes für bestimmte Aufgaben nach der Strafprozessordnung auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (ZustBV-See vom 4.3.1994 (BGBl. I S. 442); zuletzt geändert durch Artikel 121 des Gesetzes vom 21.06.2005 (BGBl. I S. 1818)).

So ergibt sich aus § 1 Nr. 1 ZustBV-See, dass seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres die Beamten der Bundespolizei zur Durchführung der Maßnahmen nach der Strafprozessordnung bei Taten, die auf Schiffen unter deutscher Flagge begangen worden sind, zuständig sind. Hinsichtlich auf fremdflaggigen Schiffen begangener Delikte ergibt sich eine entsprechende Zuständigkeit der Bundespolizei bei Taten der Seeräuberei aus § 1 Nr. 2a ZustBV-See. Ob damit auch die nach Art. 105 SRÜ völkerrechtlich gewährte Befugnis zum Aufbringen von Seeräuberschiffen erfasst ist, wird bezweifelt. Die Beamten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung mit strom- und schifffahrtspolizeilichen Befugnissen bleiben jedoch nach § 2 ZustBV-See zuständig für Maßnahmen nach der Strafprozessordnung bei Umweltstraftaten nach den §§ 324, 326, 330, 330a StGB, die auf Schiffen unter deutscher Flagge begangen worden sind. Diese Beamten sind ferner für Taten des § 1 Nr. 2 a) bis d) ZustBV-See, u.a. auch Seeräuberei, zuständig, soweit sich bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung Hinweise auf solche Taten ergeben. Mit dieser Bezeichnung in der ZustBV-See sind die Beamten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung insoweit Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft i.S.d. § 152 Gerichtsverfassungsgesetz.

## 7. Überwachung und Vollzugstätigkeit

### 7.1 Schifffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben

Um zu gewährleisten, dass die umfangreichen schifffahrtspolizeilichen Regelungen eingehalten werden, sind Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten von besonderer Bedeutung. Die mit der Überwachung betrauten Personen können nach § 8 SeeAufgG Seeschiffe und die zur Herstellung von Geräten für den Schiffsbetrieb dienenden Räume betreten und Prüfungen vornehmen. Der Eigentümer und der Führer eines Seeschiffes und der sonst für die Sicherheit Verantwortliche sowie der Gerätehersteller sind verpflichtet, die Überwachungsmaßnahmen zu gestatten, die benötigten Arbeitskräfte und Hilfsmittel bereitzustellen sowie die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen.

Während die Beachtung der Schiffssicherheits- und Besatzungsvorschriften im Wesentlichen in den Häfen kontrolliert werden kann, bedarf es insbesondere hinsichtlich des Verkehrsverhaltens gesteigerter Überwachungstätigkeit auch auf den Wasserstraßen. In der Vergangenheit war zwischen Bund und Ländern streitig, ob diese sog. schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben dem Bund oder den Ländern obliegen. Zumindest aus Gründen der Praktikabilität bestand Einvernehmen darüber, dass die Aufgaben nicht von eigenen Vollzugsbeamten der WSV, sondern von den Wasserschutzpolizeibehörden der Länder wahrgenommen werden sollten. Bund und Länder haben dies durch die Vereinbarung über die schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben auf den Binnenwasserstraßen des Bundes und auf See bis zur Hoheitsgrenze von 1954/56 festgelegt. Während ursprünglich nach Ansicht der Länder in dieser Vereinbarung ihre eigenen Zuständigkeiten nur deklaratorisch beschrieben werden, handelt es sich nach Auffassung des Bundes um die Regelung einer auftragsweisen Wahrnehmung von Bundesaufgaben durch die Länder im Wege der Organleihe. In einer Zusatzvereinbarung sind die Vollzugsaufgaben insbesondere im Hinblick auf den Meeresumweltschutz erweitert worden (vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 5 SeeAufgG).

Danach gehört zu den schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben (vgl. § 1 der Verwaltungsvereinbarung und Artikel 1 Nr. 1 der Zusatzvereinbarung):

- Gefahren für den Schiffsverkehr und von der Schifffahrt ausgehende Gefahren zu ermitteln und diejenigen Maßnahmen zu ihrer Abwehr zu treffen, die keinen Aufschub dulden,
- die Einhaltung der der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs dienenden Vorschriften sowie die der Einhaltung der Vorschriften, Verfügungen, Bedingungen und Auflagen zu überwachen, die der Beförderung gefährlicher Güter, der Sicherheit der Schiffe, der Sicherheit und Gesundheit der Besatzung, der Beratung durch Seelotsen und dem Umweltschutz im Bereich der Seeschifffahrt dienen,

- die Schiffspapiere und die Befähigungsnachweise sowie in Rechtsvorschriften vorgeschriebene Sicherheitszeugnisse, Erlaubnisse, Genehmigungen, Bescheinigungen, Tagebücher und sonstige Nachweise zu prüfen,
- Schiffsunfälle zu melden und Ermittlungen für ihre Untersuchungen zu führen.

Auch aus dieser Formulierung der schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben wird im Übrigen deutlich, dass der Schiffahrtspolizeibegriff außerordentlich weit gefasst ist und neben dem Verhalten im Verkehr die Schiffssicherheit, die personelle Sicherheit und die Beförderung gefährlicher Güter einschließt. Außerdem werden auch andere polizeiliche Überwachungsaufgaben in der Seeschifffahrt - so die Gesundheit der Besatzung - einbezogen.

Die genannten Aufgaben werden aufgrund der Verwaltungsvereinbarung im Bereich der Bundeswasserstraßen von den Polizeikräften der Länder wahrgenommen. Sind im Einzelfall Polizeikräfte des Landes nicht erreichbar, können die Behörden der WSV zur Beseitigung einer bereits eingetretenen Störung der Sicherheit oder Leichtigkeit des Schiffsverkehrs oder zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr die notwendigen Vollzugsmaßnahmen durch ihre Beamten treffen. Zu den Behörden der WSV im Sinne dieser Vereinbarung gehören neben den GDWS Außenstellen und WSÄ die Seeämter, das BSH und die BG-Verkehr. Die WSV kann den Polizeidienststellen auch im Einzelfall Ermittlungs- und Vollzugaufträge erteilen. Die Kosten tragen der Bund und das jeweilige Land, soweit sie die Aufgaben durch ihre Beamten ausüben. Die Länder verzichten also auf eine Kostenerstattung durch den Bund, obwohl dies bei dem Rechtsinstitut der Organleihe durchaus möglich wäre.

Das Auftragsverhältnis hat zur Folge, dass die Wasserschutzpolizei in Durchführung des schiffahrtspolizeilichen Vollzuges nicht etwa Landesrecht, sondern Bundesrecht anzuwenden hat, insbesondere das Schiffahrtspolizei- und Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes. Rechtliche Schwierigkeiten wirft die Frage auf, ob die Wasserschutzpolizei bei Maßnahmen in den Häfen außerhalb von Bundeswasserstraßen auftragsweise für den Bund oder aufgrund landesrechtlicher Zuständigkeiten tätig wird. Die Formulierung der Verwaltungsvereinbarung, die von Aufgaben auf den Bundeswasserstraßen spricht, könnte den Schluss zulassen, dass sie Tätigkeiten in den Häfen nicht erfasst. Entscheidend dürfte hier aber sein, ob mit der Maßnahme die Sicherheit im Hafen oder aber auf den Bundeswasserstraßen bezweckt wird.

Die Verwaltungsvereinbarung gilt nur für den Bereich der Hoheitsgewässer. Die Ausübung schiffahrtspolizeilicher Vollzugsaufgaben seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres ist durch Verordnung gemäß § 3 Abs. 2 SeeAufgG (Seeschiffahrtsaufgaben-Übertragungsverordnung - BGBl. 1982 I S. 733, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2005 - BGBl. I S. 1818, 1838) auf die Bundespolizei und die Zollverwaltung übertragen. Sie haben die Einhaltung der schiffahrtspolizeilichen Vorschriften zu überwachen, unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen und Vollzugs- und Ermittlungsmaßnahmen durchzuführen. Die Befugnis zur Durchführung unaufschiebbarer Maßnahmen betrifft nicht nur die Abwehr von schiffahrtspolizeilichen Gefahren, sondern kann darüber hinaus auch der Erfüllung völkerrechtlicher oder zwischenstaatlicher Pflichten oder der Wahrnehmung völkerrechtlicher oder zwischenstaatlicher Befugnisse der Bundesrepublik Deutschland dienen. Sind Vollzugsorgane des Bundes nicht erreichbar, so kann auch die Wasserschutzpolizei seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres zur Beseitigung einer bereits eingetretenen Störung der Sicherheit oder Leichtigkeit des Schiffsverkehrs oder zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr die notwendigen Vollzugsmaßnahmen treffen. Entsprechende Befugnisse stehen Bundespolizei und Zoll auf den Seeschiffahrtstraßen und im übrigen deutschen Küstenmeer zu, wenn die Wasserschutzpolizei nicht erreichbar ist. Die Einsatzkräfte der WSV, der Bundespolizei, der Zollverwaltung und der Fischereiaufsicht des Bundes sind im Koordinierungsverbund "Deutsche Küstenwache" mit dem Ziel einer einheitlichen Einsatzkoordinierung zusammengefasst. Dem dient ein in Cuxhaven eingerichtetes Maritimes Lagezentrum. Für die Bewältigung komplexer Schadensereignisse ist ein zentrales Havariekommando gebildet worden, das voll verantwortlich alle notwendigen Maßnahmen ergreift und nach dem Prinzip der Auftragstaktik ein Durchgriffsrecht auf die Einsatzkräfte und -mittel von Bund und Ländern hat (vgl. dazu im Einzelnen unten Teil 7, Abschnitt 6.1.2).

## 7.2 Überwachung der Schiffssicherheitsvorschriften

Die SchSV regelt im Einzelnen die Überwachung der Schiffssicherheitsvorschriften und die bei Mängeln zu treffenden Maßnahmen. Die Überwachung obliegt der BG-Verkehr und dem BSH im Rahmen ihrer Aufgaben. Sie führen die dazu erforderlichen Kontrollen durch. Dabei bedienen sie sich der Vollzugshilfe der Länder nach Maßgabe der Vereinbarung über den schiffahrtspolizeilichen Vollzug. Werden wesentliche Mängel festgestellt oder können die erforderlichen Zeugnisse nicht nachgewiesen werden, so kommt ein Auslaufverbot in Betracht (§ 11).

Entsprechend dem Flaggenstaatsprinzip gelten die genannten Maßnahmen primär für Schiffe unter deutscher Flagge. Auslaufverbote - und auch Einlaufverbote – können von der BG-Verkehr nach Maßgabe des Schiffssicherheitsgesetzes und der internationalen Regelungen aber auch gegen ein Schiff unter fremder Flagge angeordnet werden.

Mit den Eingriffsbefugnissen gegenüber Schiffen unter fremder Flagge wird das Flaggenstaatsprinzip durchbrochen. Es handelt sich hierbei aber nicht um einen Ausfluss des Territorialitätsprinzips, denn die Maßnahmen sind unabhängig davon zu treffen, ob die schiffahrtspolizeiliche Gefahr im deutschen Hoheitsbereich droht. Diese sich aus den internationalen Sicherheitsübereinkommen ergebende Kompetenz, die ihren Niederschlag und eine Erweiterung auch im UN-Seerechtsübereinkommen findet, stellt sich als Form der institutionalisierten internationalen Treuhänderschaft oder Amtshilfe für den Flaggenstaat dar.

Neben der BG-Verkehr kann auch die Schiffahrtspolizeibehörde unter den genannten Voraussetzungen bis zu einer Entscheidung der BG-Verkehr ein vorläufiges Auslaufverbot verhängen. Schiffahrtspolizeibehörden sind im Bereich der Bundeswasserstraßen die Behörden der WSV. Im Rahmen der schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben können auch die Wasserschutzpolizeien der Küstenländer sowie Bundespolizei und Zollverwaltung tätig werden

Ein Novum stellt in diesem Zusammenhang die Marktüberwachung für Gegenstände der Schiffsausrüstung dar (vgl. o. Abschnitt 3.5.3). Diese Überwachungstätigkeit dient der Schiffssicherheit, hat daneben aber auch Funktionen der Wirtschaftsaufsicht.

## 7.3 Überwachung der Schiffsbesetzung

Für die Überwachung der Schiffsbesetzungsvorschriften ist nach § 9 Schiffsbesetzungsverordnung die BG-Verkehr zuständig, die sich der Vollzugshilfe der Wasserschutzpolizei der Länder sowie der Bundespolizei und der Zollverwaltung bedient. Wenn ein gültiges Schiffsbesetzungszeugnis fehlt oder das Schiff nicht entsprechend dem Zeugnis besetzt ist, hat die BG-Verkehr das Auslaufen oder die Weiterfahrt zu verbieten. Erfüllt ein Schiff unter fremder Flagge nicht die Anforderungen an die Schiffsbesetzung und ist dadurch die Sicherheit des Schiffes oder die Sicherheit oder Gesundheit der Seeleute gefährdet, so kann die BG-Verkehr gemäß § 143 i.V.m. § 129 Seearbeitsgesetz ebenfalls das Auslaufen verbieten.

## 7.4 Hafenstaatkontrolle

Wie bereits dargelegt, können in den Häfen auch Schiffe unter fremder Flagge kontrolliert werden. Derartige Kontrollen sind vor allem dringend geboten, wenn der jeweilige Flaggenstaat selbst keine ausreichenden Maßnahmen ergreift, um die Einhaltung der internationalen Normen sicherzustellen. Man spricht in diesem Zusammenhang von unternormigen Schiffen (sog. sub-standard-ships). Die wirksame Durchsetzung der Normen ist darum im Interesse der Sicherheit nur durch ausreichende Kontrollen in den Häfen gewährleistet. Im Lichte verschiedener aufsehenerregender Unfälle durch unternormige Schiffe bemüht man sich seit längerem international darum, die Kontrollen in den Häfen auf möglichst hohem Niveau zu harmonisieren. Eine solche Harmonisierung ist auch erforderlich, um Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere Verkehrsverlagerungen zwischen konkurrierenden Seehäfen zu vermeiden. Dem dient die Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle (in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.2.2004 - BGBl. II S. 190, mit den Änderungen gem. Bekanntmachung

vom 2. September 2009, BGBl. II S. 1227), der sich inzwischen die Schifffahrtsverwaltungen von 21 europäischen Staaten und Kanada angeschlossen haben. In der Vereinbarung verpflichten sich die Verwaltungen, die international vorgeschriebenen technischen und sozialen Mindeststandards nicht nur auf den eigenen, sondern auch auf fremdflaggen Schiffen zu kontrollieren. Hierfür werden einheitliche Kontrollstandards festgelegt. Der weiteren europäischen Harmonisierung dient die Richtlinie 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Hafenstaatkontrolle (ABl. EG vom 28. 5. 2009; Nr. L 131/57). Sie enthält gemeinsame Kriterien und einheitliche Verfahren für die Kontrolle von Schiffen durch den Hafenstaat. Danach ist vorgesehen, dass alle Schiffe, die einen EU-Hafen anlaufen, kontrolliert werden. Die Kontrollhäufigkeit beruht auf einem Risikoprofil, das sich aus Schiffstyp, Alter, Flagge und der Zahl früher verhängter Auslaufverbote ergibt. Unternormige Schiffe kann das Anlaufen eines Hafens verboten werden. Derartige Schiffe werden in einer „Schwarzen Liste“ aufgeführt.

## 7.5 Ahndung von Verstößen

Da die schifffahrtspolizeilichen Maßnahmen vielfach als generelle Regelungen getroffen werden und deren Einhaltung häufig nicht allein mit schifffahrtspolizeilichen Einzelmaßnahmen einschließlich der Möglichkeit des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden kann, spielt die Ahndung von Verstößen eine große Rolle. Alle Schifffahrtspolizeiverordnungen weisen daher umfangreiche Ordnungswidrigkeitentatbestände aus (vgl. § 15 SeeAufgG). Ordnungswidrigkeitenbehörden sind im Wesentlichen die GDWS Außenstellen Nord und Nordwest, daneben für Einzelbereiche die BG Verkehr. Die SchSV legt im einzelnen Verhaltenspflichten fest, die als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können (§§ 13, 14).

Schwerwiegende Verstöße stellen teilweise Straftaten dar. Zu nennen sind insbesondere gefährliche Eingriffe in den Schiffsverkehr (§ 315 StGB), die Gefährdung des Schiffsverkehrs (§ 315a StGB) sowie Trunkenheit im Verkehr (§ 316 StGB). In der Praxis besteht ein Problem darin, dass für die Verfolgung der Straftaten verschiedene Gerichte und Staatsanwaltschaften zuständig sind. Der Deutsche Verkehrsgerichtstag hat mehrfach empfohlen, die Zuständigkeiten für Straf- und Bußgeldsachen in der Seeschifffahrt auf einzelne Gerichte zu konzentrieren.

Seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres gelten bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse die Vorschriften der Strafprozessordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes entsprechend (§ 4 SeeAufgG). Abweichend von der Zuständigkeit der Länder in den Hoheitsgewässern werden in diesem Bereich die Aufgaben der Behörden und Beamten des Polizeidienstes nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz und der Strafprozessordnung dem Bund zugewiesen (§ 1 Nr. 3 d SeeAufgG). Zuständig sind die Beamten der Bundespolizei, des Zolls und der WSV (Zuständigkeitsbezeichnungs-Verordnung See - BGBl. 1994 I S. 442, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2005 - BGBl. I S. 1818, 1838). Die Voraussetzungen für die Behandlung ein- und ausgehender Ersuchen zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Seebereich werden in § 16 SeeAufgG im Einzelnen festgelegt.

## 8. Ergänzung: Dienste zur Sicherung der Seefahrt

Wie oben (Abschnitt 2.4) erläutert, dienen der Sicherheit des Schiffsverkehrs nicht nur obrigkeitliche Maßnahmen. Eine besondere Rolle spielen staatliche Dienste und Vorsorgeleistungen, die keinen unmittelbaren polizeilichen Charakter haben, jedoch wesentlich zur Sicherung der Seefahrt beitragen. Hierzu gehört die Vorsorge für den in Seenotfällen erforderlichen Such- und Rettungsdienst (§ 1 Nr. 7 SeeAufgG). Internationale Grundlage ist das Übereinkommen von 1979 über den Such- und Rettungsdienst (BGBl. 1982 II S. 485), in dem die Vertragsstaaten zur Bereitstellung angemessener Seenotdienste verpflichtet werden. National wird diese Aufgabe seit 1865 von der Deutschen Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGzRS), einem privaten Verein, wahrgenommen. Auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und der DGzRS über den Such- und Rettungsdienst (s. VkbI. 1982, Nr. 99, S. 191) werden die Aufgaben aus dem Übereinkommen von der DGzRS ausgeführt. Ob die DGzRS damit öffentlich-rechtliche Befugnisse und Verpflichtungen hat, also eine Art Beliehener ist, kann hier dahingestellt bleiben, da die Rettungstätigkeit sich in der Praxis einer

Bewertung als öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich entzieht. Eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem BMVI und dem Bundesminister der Verteidigung vom 22.5/ 13.6.2001 legt fest, dass der vom BMVg wahrgenommene Luftrettungsdienst mit der DGzRS zusammenarbeitet. Auch die Zusammenarbeit zwischen Havariekommando und DGzRS ist durch Vereinbarung (VkB1. 2003 Heft 2, S. 37) geregelt.

Als weiteren Sicherheitsdienst sieht das SeeAufgG die Bereitstellung von Einrichtungen zur Entmagnetisierung von Schiffen vor (§ 1 Nr. 8 SeeAufgG). Diese Regelung stammt aus Zeiten erhöhter Minengefahr und hat keine praktische Bedeutung mehr.

Wichtiger sind die nautisch-hydrographischen Dienste, die dem BSH obliegen (§ 1 Nr. 9, 10 SeeAufgG). Im Rahmen des Seevermessungsdienstes wird das Seegebiet im Bereich der deutschen Hoheitsgewässer und der ausschließlichen Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee regelmäßig vermessen, um die vorhandenen Wassertiefen festzustellen. Außerdem wird das Gebiet auf Wracks und Unterwasserhindernisse abgesucht. Die Ergebnisse fließen ein in die nautischen Veröffentlichungen des BSH, die der Schifffahrt die für eine sichere Navigation erforderlichen Informationen geben. Das BSH gibt Seekarten für die Bereiche heraus, die für die deutsche Seeschifffahrt von besonderer Bedeutung sind. Ergänzt werden die Karten durch Seebücher, die wichtige Informationen über die einzelnen Gebiete enthalten. Der ständigen Laufendhaltung der Seekarten und der Seebücher dienen die wöchentlich herausgegebenen Nachrichten für Seefahrer. Akute Gefahrenmeldungen werden von der Seewarndienstzentrale Emden über Funk an die Schifffahrt verbreitet. Daneben geben die WSÄ örtliche Bekanntmachungen für Seefahrer heraus.

Der Gezeiten-, Windstau- und Sturmflutwarndienst, der Eismeldungsdienst und der Erdmagnetische Dienst des BSH sind weitere wichtige Informationsquellen für die Schifffahrt, haben darüber hinaus aber auch große Bedeutung für viele andere küsten- und hafenbezogene Aktivitäten.

