

Stand: 13.6.2014

Teil 4: Seeunfalluntersuchung

1. Einführung

Der Seeunfalluntersuchung liegt eine mehr als 100jährige Rechtsentwicklung in Deutschland zu Grunde. Sie hat sich von einem gerichtsähnlich ausgestalteten Verfahren zu einer technisch geprägten Unfallaufklärung gewandelt. Rechtsgrundlage ist das Gesetz zur Verbesserung der Sicherheit der Seefahrt durch die Untersuchung von Seeunfällen und anderen Vorkommnissen (Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.3.2012 (BGBl. I S. 390), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.10.2013 (BGBl. I S. 3836).

Seit dem ersten Gesetz über die Untersuchung von Seeunfällen vom 27. 6. 1877 (RGBl. I S. 1183) erfolgte die Untersuchung durch ein gerichtsähnliches Verfahren, in dessen Mittelpunkt eine mündliche Verhandlung stand. Erst durch die Entscheidung des BVerwG vom 18. 4. 1969 (BVerwG 32/21) wurde endgültig geklärt, dass es sich nicht um ein Gerichts-, sondern ein Verwaltungsverfahren handelte. Das bedeutete zugleich, dass die bis dahin praktizierte Aufgabenteilung zwischen den Ländern für die erstinstanzliche Untersuchung und dem Bund als Widerspruchsinstanz als verfassungsrechtlich unzulässige Mischverwaltung nicht aufrechterhalten werden konnte.

Mit einer 1985 durch das SeeUG (Seeunfalluntersuchungsgesetz vom 6.12.1985 - BGBl. I S. 2146) erfolgten Neuordnung ist die Verwaltungskompetenz für die Seeunfalluntersuchung ausdrücklich dem Bund zugewiesen worden (§ 1 Nr. 4a SeeAufgG). Zuständig waren nach dem SeeUG fünf unter der Bezeichnung "Seeamt" in Kiel, Rostock, Hamburg, Bremerhaven und Emden eingerichtete Ausschüsse der WSDen Nord und Nordwest sowie das Bundesoberseeamt (BOSeeA) als Widerspruchsinstanz. Die Untersuchung diente einer doppelten Zielsetzung: zum einen der Feststellung der Ursachen und Umstände eines Unfalls, zum anderen der Untersuchung, ob das Handeln eines Beteiligten fehlerhaft war und einem Beteiligten eine Eigenschaft fehlte, die zur Funktionsausübung erforderlich war, selbst wenn das nicht für den Unfall ursächlich gewesen war. Das fand seinen Niederschlag darin, dass die mündliche Verhandlung vor dem Seeamt mit einem Spruch endete, mit dem nicht nur die Ursachen festgestellt wurden, sondern ggf. auch ein fehlerhaftes Verhalten festgestellt und bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Befähigungszeugnis, eine Lotsenzulassung oder eine Fahrerlaubnis für Sportboote entzogen oder ein Fahrverbot angeordnet wurde. Über den Widerspruch gegen die Feststellung fehlerhaften Verhaltens oder die Entziehung einer Befugnis befand das BOSeeA. Dessen Entscheidung unterlag der verwaltungsgerichtlichen Anfechtung, wobei gegen Urteile des Verwaltungsgerichts nur die Revision beim BVerwG in Betracht kam. Seeamtssprüche spielten auch eine Rolle für die straf- und zivilrechtliche Bewältigung von Seeunfällen, ein Aspekt, der das Verhalten Beteiligter im Verfahren durchaus beeinflussen konnte.

Eine Verpflichtung zur Untersuchung von Seeunfällen ist international in den einschlägigen Übereinkommen verankert mit dem Ziel, die Sicherheit des Seeverkehrs zu gewährleisten und Gefahren der Meeresverschmutzung entgegenzuwirken. Es handelt sich dabei vor allem um SRÜ, ILO-Übk. Nr. 147 über Mindestnormen auf Handelsschiffen, SOLAS, MARPOL und Freibord-Übk. (vgl. A der Anlage zum SUG). In Umsetzung der sich aus diesen Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen wurde das Seeunfalluntersuchungsverfahren durch das SUG im Jahre 2002 neu geordnet und am internationalen Untersuchungsstandard ausgerichtet, wie er sich insbesondere aus Art. 94 Abs. 7 und 194 Abs. 1 und 3 Buchst. b SRÜ sowie dem IMO-Unfall-Untersuchungscode ergibt. Der internationale Standard zielt auf den Aufbau und die Stärkung einer maritimen Sicherheitskultur. Wesentliche Prinzipien sind das Auffinden geeigneter Lernansätze, Unvoreingenommenheit im Erkenntnisprozess, Beteiligung relevanter Wissensträger einschließlich einer internationalen Zusammenarbeit, die Authentizität der Nachweismittel durch Ermittlungen vor Ort sowie die Betonung der Eigenverantwortlichkeit der Schifffahrt, die mit dem Grundsatz der Sicherheitspartnerschaft ihren Ausdruck auch im SchSG gefunden hat. Zur Umsetzung sieht das SUG eine klare Trennung zwischen der eigentlichen Ursachenermittlung und der Entziehung von Berechtigungen als Normvollzug gegenüber Verantwortlichen vor. In Anlehnung an das Modell der Flugunfalluntersuchung nach Maßgabe des FIUUG (Flugunfall-Untersuchungs-Gesetz vom 26. 8. 1998 - BGBl. I S. 2470, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 – BGBl. IS. 2424) wurde das BOSeeA zu einer Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (BSU) umgestaltet. Ihr obliegt die Untersuchung von Seeunfällen und anderen Vorkommnissen nach Maßgabe des internationalen Standards einschließlich einer Beteiligung an Untersuchungen anderer Staaten. Diese Regelung öffnete den Weg zu einer stärker von technischen Anforderungen und Experteneinsatz geprägten Ursachenaufklärung. Das frühere

gerichtsähnliche Verfahren, das einerseits eher zu einer Konfrontation oder einem "Parteienstreit" abgleiten, andererseits wegen seiner breiten Akzeptanz in der Schifffahrt oft zum Rechtsfrieden beitragen konnte, wurde an den Rand gedrängt, wenn auch nicht völlig aufgegeben. Zu diesem Zweck wurden die bestehenden fünf Seeämter beibehalten und entscheiden im Rahmen eines den früheren Regelungen entsprechenden Verfahrens über die Entziehung von Berechtigungen.

Auf EU-Ebene wurde eine Seeunfalluntersuchung durch RL 1999/35/EG (Richtlinie des Rates vom 29.4. 1999 über ein System verbindlicher Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr - ABl. EG Nr. L 138 S. 1) sowie die Richtlinie 2002/59/EG (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2002 über Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 93/75/EWG des Rates – ABl. EG Nr. L 208 S. 10) gefordert. Diese Regelungen werden durch die Richtlinie 2009/18/EG (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Seeunfällen im Seeverkehr – ABl. EG Nr. L 131/114) ergänzt. Der nationalen Umsetzung dieser Richtlinie dient das GÄSUG. Die Grundsätze der Richtlinie entsprechen weitgehend dem schon bisher geltenden deutschen Verfahren. Änderungen betreffen vor allem den Anwendungsbereich sowie Informations- und Meldepflichten.

2. Zielsetzung, Geltungsbereich, internationale Regelungen (§§ 1 bis 3)

Ziel des Gesetzes (§ 1) ist die Vorsorge für die Sicherheit auf See. Das schließt auch den schiffsbezogenen Umweltschutz ein. Außerdem wird der Arbeitsschutz auf Seeschiffen einbezogen, allerdings nur soweit er untrennbar mit der Sicherheit der Seefahrt verbunden ist, so dass die Kompetenzen der Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträger nicht beeinträchtigt werden. § 1 Abs. 1 legt durch Legaldefinition fest, dass zu den Seeunfällen auch andere Vorkommnisse im Seeverkehr gehören. Der Begriff wird in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Untersuchungsregelungen in § 1a näher bestimmt und um die Begriffe des „schweren“ und des „sehr schweren Seeunfalls“ erweitert. Als zu untersuchendes Vorkommnis kommen auch Beinahe-Unfälle in Betracht. Untersuchungsziel ist es, etwaige Sicherheitsmängel aufzudecken, um künftig Unfälle durch die Überprüfung und Fortentwicklung der bestehenden nationalen und internationalen Sicherheitsregelungen zu vermeiden.

Räumlich gilt das SUG für den gesamten Bereich der Seefahrt (§ 1 Abs. 2), der durch die nach § 1 FIRV festgelegten Grenzen der Seefahrt konkretisiert wird. Seeunfälle mit Seeschiffen binnenwärts dieser Grenze werden ebenfalls erfasst.

Ausgenommen werden Kriegsschiffe und andere Schiffe im öffentlichen Dienst, Sportfahrzeuge, kleine Fischereifahrzeuge und fest installierte Offshore-Bohreinheiten (§ 1 Abs. 3). Allerdings sieht § 1 Abs. 4 eine Öffnungsklausel vor. Danach wird bei sehr schweren und ggf. schweren Seeunfällen von Sport- oder Fischereifahrzeugen in deutschen Hoheitsgewässern und in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone eine Sicherheitsuntersuchung durchgeführt, wenn Erkenntnisse zu erwarten sind, die voraussichtlich zu einer Erhöhung der Sicherheit im Seeverkehr, insbesondere durch Verbesserung geltender Vorschriften oder Einrichtungen für die Seefahrt, beitragen können,

Angesichts der erforderlichen internationalen Ausrichtung von Sicherheitsmaßnahmen legt § 1 Abs. 1 fest, dass bei Untersuchungen die geltenden internationalen Untersuchungsregelungen einzuhalten sind. Diese Regelungen werden gem. § 2 in der Anlage zum SUG im Einzelnen abschließend aufgeführt. Der Gesetzgeber folgt damit der beim SchSG praktizierten Systematik, die verbindlichen internationalen Regelungen aus Gründen der Rechtsklarheit und Übersichtlichkeit durch ausdrückliche Nennung in einer Anlage für den Anwender jederzeit erkennbar zu machen. Die Anlage unterscheidet im Einzelnen zwischen allgemein anerkannten völkerrechtlichen Regelungen und gemeinschaftsrechtlich geltenden Rechtsakten. Diese Vorschriften haben jedoch lediglich deklaratorische Bedeutung, begründen hingegen keine konstitutive Transformation internationaler oder unionsrechtlicher Regelungen in das deutsche Recht. Während die völkerrechtlichen Untersuchungsregelungen als Bestandteil der jeweiligen Schiffssicherheits- und Meeresumweltübereinkommen von deren Inkraftsetzungsregelungen erfasst sind, werden die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien durch § 3 in deutsches Recht umgesetzt. Die im einzelnen in den Buchstaben B und E der Anlage aufgeführten gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen sind so weit konkretisiert, dass detaillierte innerstaatliche Umsetzungsregelungen weder erforderlich noch zweckmäßig sind. Deshalb reicht es aus, dass den zuständigen Behörden die

sich aus diesen Bestimmungen ergebenden Aufgaben, Befugnisse und Verpflichtungen pauschal zugewiesen werden. Zugleich ermöglicht diese Vorschrift, dass auch künftige Richtlinien der Europäischen Union umgesetzt werden können, ohne dass es einer Gesetzesänderung bedarf, sondern lediglich die Anlage durch VO um die jeweilige Richtlinie ergänzt werden muss. Eine Verordnungsmächtigung zur Anpassung der Anlage an den Gesamtbestand der internationalen und unionsrechtlichen Untersuchungsregelungen enthält § 56.

3. Untersuchungen durch verantwortliche private Personen

Die Gewährleistung der Sicherheit des Schiffs und seines Betriebes mündet nicht nur in eine staatliche Verpflichtung, sondern obliegt primär dem Schiffseigentümer und den von ihm beauftragten Personen, wie dies seinen Niederschlag in SchSG und SchSV gefunden hat. Danach hat jeder, der ein Schiff zur Seefahrt einsetzt, Vorsorge dafür zu treffen, dass im Schiffsbetrieb auftretende Gefahrenquellen überprüft, gewonnene Erkenntnisse ausgewertet und die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden. Das umfasst die Verpflichtung, bei schaden- oder gefahrenverursachenden Vorkommnissen im eigenen Betrieb den Ursachen nachzugehen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit sich vergleichbare Vorfälle nicht wiederholen (vgl. § 5). Betroffen hiervon sind einerseits der Eigentümer des Schiffes und sonstige im Unternehmen für die Sicherheitsorganisation Verantwortliche, andererseits aber auch die Klassifikationsgesellschaften, die mit der Besichtigung des Schiffes beauftragt worden sind.

Um Unfälle aufklären und Maßnahmen ergreifen zu können, ist wesentliche Voraussetzung, dass die im Betrieb verantwortlichen Personen davon überhaupt Kenntnis erlangen. Der Eigentümer eines Schiffes unter der Bundesflagge hat deshalb dafür zu sorgen, dass Seeunfälle den für die Sicherheit des Schiffsbetriebes im Unternehmen beauftragten Personen gemeldet werden (§ 5). Diese interne Meldepflicht findet ihre externe Entsprechung in § 7 der VO über die Sicherung der Seefahrt. Eine besondere Rolle können die automatischen Aufschreibungen des Schiffsdatenschreibers spielen. Deshalb muss durch unmissverständliche Anweisungen dafür gesorgt werden, dass die entsprechenden Daten bei Erschöpfung der Speicherkapazität nicht automatisch gelöscht werden. Durch Verweisung auf § 9 SchSG wird die Verantwortlichkeit des Schiffseigentümers auch auf andere Personen erweitert.

Die geltenden Schiffssicherheitsvorschriften legen insbesondere nach Maßgabe des ISM-Codes (Internationaler IMO-Code für die sichere Schiffsbetriebsführung - Entschl. A. 741(18), BAnz. 1995 S. 2732) Anforderungen an das betriebliche System für die Organisation von Sicherheitsmaßnahmen fest. In Übereinstimmung damit müssen Seeunfälle auf Veranlassung der Verantwortlichen unverzüglich analysiert und mit dem Ziel untersucht werden, das bestehende Unternehmenskonzept für die Organisation von Sicherheitsanforderungen zu verbessern, um einen sicheren Schiffsbetrieb zu gewährleisten und Meeresverschmutzungen zu verhüten (§ 6).

Im Sicherheitssystem spielen neben dem Schiffseigentümer die Klassifikationsgesellschaften eine maßgebliche Rolle. Der Schiffseigentümer kann eine anerkannte Klassifikationsgesellschaft mit den erforderlichen Besichtigungen beauftragen, die als Grundlage für die Erteilung der erforderlichen Sicherheitszeugnisse dienen. Nach Maßgabe des Unionsrechts wendet die Klassifikationsgesellschaft bei Besichtigungen eigene Vorschriften an. Es muss daher sichergestellt werden, dass im Falle eines Seeunfalls intern untersucht wird, ob diese Vorschriften verbessert werden müssen (§ 7). Damit die Klassifikationsgesellschaft geeignete Untersuchungsmaßnahmen treffen kann, müssen der Schiffseigentümer und sonstige Verantwortliche sie von einem Seeunfall unverzüglich in Kenntnis setzen (§ 8).

4. Amtliche Untersuchungen

4.1 Grundsätze und Organisation

Im Interesse der Sicherheitskultur des internationalen und nationalen Seesicherheitssystems werden Seeunfälle amtlich untersucht (§ 9). Die Untersuchungen bezwecken die objektive Ursachenfeststellung und die Ermittlung von Schwachstellen im Sicherheitssystem, um Sicherheitsempfehlungen zu geben und die Sicherheitspartnerschaft der Verantwortlichen zu stärken. Hingegen zielt die Untersuchung weder auf die subjektive Zurechnung von Fehlern noch dient sie der Feststellung von Verschulden, Haftung oder Ansprüchen. Zugleich wird allerdings klargestellt, dass

nicht etwa deshalb von einer uneingeschränkten Darstellung der Ursachen abzusehen ist, weil Rückschlüsse auf Verhalten und Verantwortlichkeit gezogen werden könnten. Bei den Untersuchungen werden die in der Anlage aufgeführten internationalen Untersuchungsregelungen (§ 10) und Begriffe des IMO-Code zugrunde gelegt

Eine Sicherheitsuntersuchung ist bei sehr schweren Seeunfällen durchzuführen, wenn Schiffe unter deutscher Flagge beteiligt sind, sich der Unfallort in deutschen Hoheitsgewässern oder der AWZ befindet oder ein begründetes Interesse gegeben ist. Bei schweren Seeunfällen wird zunächst eine vorläufige Beurteilung vorgenommen, um zu entscheiden, ob eine Untersuchung durchgeführt wird. Wird auf eine Untersuchung verzichtet, so sind die Gründe an eine Datenbank „Europäisches Informationsforum für Unfälle auf See“ zu melden. Bei sonstigen Seeunfällen hängt die Entscheidung, ob eine Untersuchung erfolgt, von der Schwere des Unfalls, der Art und Ladung des Schiffes und davon ab, ob die Ergebnisse zur Verhütung von künftigen Unfällen führen können (§ 11).

Die amtliche Untersuchung obliegt der BSU (§ 12). Sie wird von einem Direktor geleitet, der über die Durchführung von Untersuchungen entscheidet. Die BSU ist unabhängig gegenüber Personen, deren Interesse mit den Untersuchungsaufgaben kollidieren könnte (§ 12 Abs. 2). Organisationsrechtlich ist die BSU eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVI und unterliegt dessen Aufsicht. Allerdings ist sie weisungsfrei hinsichtlich der Entscheidung über die Einleitung einer Untersuchung, deren Inhalt und Umfang sowie des Untersuchungsberichts und der Sicherheitsempfehlungen (§ 12 Abs. 3). Neben eigenem Personal kann sich die BSU geeigneter privater Personen als beauftragter Hilfsorgane bedienen (§ 12 Abs. 4). Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, bei Untersuchungen zusätzlichen Sachverstand und Kenntnisse zu nutzen, sehr schnell vor Ort erste Maßnahmen einzuleiten und die BSU bei kleineren Unfällen zu entlasten. Zugleich kann durch geeignete Beauftragungen dem Eindruck entgegen gewirkt werden, dass die Schifffahrtspraxis nicht ausreichend in Untersuchungsverfahren einbezogen wird. Für den Direktor der BSU und die Untersuchungsführer gelten weitreichende Nebentätigkeitsverbote (§ 12 Abs. 5), um die erforderliche Unparteilichkeit zu gewährleisten. Sie müssen über die notwendigen fachlichen Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Gebiet des Seefahrtswesens verfügen und diese auf dem Laufenden halten (§ 12 Abs. 6), um Untersuchungen in angemessener Weise durchführen zu können.

Die BSU kann auf andere Behörden im Rahmen der Verwaltungs- und Amtshilfe zurückgreifen (§ 13). Mit der BFU (Bundesstelle für Flugunfall-Untersuchung) kommt eine Zusammenarbeit z. B. bei Erfahrungs- und Datenaustausch sowie bei der Einsatzgestaltung in Betracht. Auch andere Behörden der Bundesverkehrsverwaltung und die BG-Verkehr können herangezogen werden, was bei der Begutachtung in deren Aufgabenbereich fallender Fragestellungen sinnvoll sein kann. Allerdings ist das dann ausgeschlossen, wenn die Behörde selbst oder ein Bediensteter den untersuchten Seeunfall mit verursacht hat. Mit Dienststellen der Länder können Vereinbarungen über eine Organleihe abgeschlossen werden (§ 13 Abs. 3). Das kann vor allem für die Mitarbeit der Hafenbehörden der Länder und der Wasserschutzpolizei Bedeutung erlangen.

Damit die BSU ihre Aufgaben wahrnehmen kann, legt § 7 der Verordnung über die Sicherung der Seefahrt (vom 27. Juli 1993 - BGBl. I S. 1417, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Juni 2013, BGBl. I S. 1926) Meldepflichten der Schifffahrt bei für die Seesicherheit bedeutsamen Ereignissen fest. Melde- und Unterrichtungspflichten bestehen auch für die BG-Verkehr, die Klassifikationsgesellschaften, die Seelotsen sowie die Schifffahrtspolizeibehörden des Bundes.

4.2 Zusammenarbeit mit anderen Staaten

Bei Seeunfällen von Schiffen unter der Bundesflagge oder von Schiffen unter einer fremden Flagge in deutschen Hoheitsgewässern werden die Flaggenstaaten, andere Staaten mit begründetem Interesse und die IMO unverzüglich unterrichtet (§ 14). Sie sollen dadurch in die Lage versetzt werden, sich ggf. an einer Untersuchung zu beteiligen. Wenn die BSU ein Verfahren eingeleitet hat, an dem ein anderer Staat ein begründetes Interesse hat, so werden Federführung und Beteiligung im Einvernehmen festgelegt (§ 16). Bei deutscher Federführung sorgt die BSU für eine gemeinsame Untersuchungsstrategie. Mit Zustimmung eines anderen Staates kann die BSU zugleich für diesen die Untersuchung durchführen; dadurch soll vermieden werden, dass eine Untersuchung an der Untätigkeit des anderen Staates scheitert. Sie kann auch die Leitung einer Untersuchung einem anderen Staat übertragen. Wird eine Untersuchung von einem anderen EU-Mitgliedstaat durchgeführt, so beteiligt sich die BSU bei begründetem Interesse, führt aber gleichzeitige eigene Untersuchungen nur in begründeten Einzelfällen durch. Dabei arbeitet sie mit den Untersuchungsstellen der anderen

EU-Mitgliedstaaten zusammen und tauscht die gesammelten Informationen aus (§ 17). Bei Untersuchungen durch einen Drittstaat arbeitet die BSH mit diesem zusammen, tauscht Informationen aus und sieht von eigenen Untersuchungen ab, sofern eine ausreichende Beteiligung gewährleistet ist.

Bei Bedarf kann die BSU andere Staaten bitten, ihr Anlagen, Einrichtungen und Geräte sowie Fachkräfte für bestimmte Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Auf entsprechendes Ersuchen kann sie auch anderen Staaten Hilfe gewähren (§ 18).

4.3 Untersuchungsverfahren

Die Durchführung von Untersuchungsverfahren erfolgt nach Maßgabe der geltenden internationalen Untersuchungsstandards (vgl. § 1 Abs. 1). Dabei gelten weitgehend dieselben Verfahrensgrundsätze wie für die Untersuchung von Flugunfällen. Die Untersuchung ist auf die Ermittlung der ursächlichen Zusammenhänge, Feststellung der maßgeblichen Ursachen sowie die Zusammenfassung der Ergebnisse in einem Untersuchungsbericht und dessen Veröffentlichung gerichtet (§ 20). Sie hat Vorrang vor allen anderen fachtechnischen Untersuchungen; die Befugnisse der Strafverfolgungsorgane bleiben unberührt (§ 19). Die Untersuchung wird durch Bestimmung eines Untersuchungsführers eingeleitet (§ 21). Die Untersuchungsbefugnisse umfassen im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden alle notwendigen Maßnahmen, zu denen insbesondere der ungehinderte Zugang, die Sicherstellung von Nachweisen und die Einsichtnahme in Unterlagen gehören (§ 22). Das schließt auch die Entscheidung über Zutrittsrechte bei einem Unfallort in deutschen Hoheitsgewässern oder der AWZ ein. Unfallort, Unfallspuren und Schiffsgegenstände dürfen ohne Zustimmung der BSU nicht berührt oder verändert werden (§ 23). Durch Verordnung des BMVI können Unterstützungs- und Mitwirkungspflichten der am Betrieb der Schiffe beteiligten Personen geregelt werden (§ 22 Abs. 4). Am Untersuchungsverfahren können bevollmächtigte Vertreter anderer Staaten teilnehmen (§ 24). Der Untersuchungsführer kann auch Sachverständige und Helfer als Verwaltungshelfer hinzuziehen. Bei Unfällen in den Hoheitsgewässern prüft die BSU, ob Sachverständige mit besonderen Revierkenntnissen hinzuziehen sind (§ 24). Besteht bei einem an der Untersuchung Beteiligten die Besorgnis der Befangenenheit, so hat er sich bis zu einer Entscheidung weiterer Tätigkeiten zu enthalten (§ 25).

Zum Nachweis der Unfallursachen dürfen insbesondere Auskünfte eingeholt, Zeugen und Sachverständige vernommen sowie Urkunden und Akten herbeigezogen werden. Zeugen sind zur wahrheitsgemäßen Aussage verpflichtet. Ihnen steht ein Aussageverweigerungsrecht nach strafprozessualen und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Grundsätzen zu. Entsprechendes gilt, wenn sie sich mit ihrer Aussage der Gefahr eines gegen sie gerichteten Seeamtsverfahrens auf Entziehung einer Berechtigung oder eines erheblichen rechtlichen Nachteils aussetzen würden (§ 26).

Die Untersuchungsergebnisse münden in einen Untersuchungsbericht (§ 27), der unter Wahrung der Anonymität der am Unfall Beteiligten zu erstellen ist. Nach Möglichkeit sollen Sicherheitsempfehlungen ausgesprochen werden. Der Bericht ist vor Abschluss im Entwurf den Beteiligten zur Stellungnahme zuzuleiten. Sind die Untersuchungsergebnisse nicht von besonderer Bedeutung für die Sicherheit des Seeverkehrs, erfolgt nur ein summarischer Bericht. Die BSU soll Bericht nicht später als 12 Monate nach einem Seeunfall veröffentlichen. Bei schweren und sehr schweren Seeunfällen ist anderenfalls ein Untersuchungszwischenbericht erforderlich (§ 28). Die Sicherheitsempfehlungen werden vom Leiter der BSU herausgegeben, bei dringendem Handlungsbedarf schon vor Abschluss der Untersuchung (§ 29). Ggf. ist auch die Europäische Kommission zu unterrichten. Eine Sicherheitsempfehlung darf nicht zu einer Vermutung der Schuld oder Haftung für einen Seeunfall führen. Die Empfehlungen sind an die Stellen zu richten, die sie umsetzen können. Sie haben darüber der BSU zu berichten. Die Veröffentlichung ausländischer Untersuchungsberichte bedarf der Zustimmung der ausländischen Untersuchungsbehörde (§ 30). Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine Wiederaufnahme der Untersuchung möglich (§ 31).

Wenn ein Seeunfall von besonderer Bedeutung und Schwere ist oder die Untersuchung nicht ohne Schwierigkeiten zu einem eindeutigen Ergebnis kommt, kann die BSU eine Untersuchungskammer einsetzen, die den endgültigen Untersuchungsbericht erstellt; die Kammer besteht aus dem Untersuchungsführer als Vorsitzendem sowie vier weiteren Mitgliedern mit besonderer fachlicher Erfahrung (§ 32).

Darüber hinaus werden Grundsätze für Datenerhebung und -übermittlung, Aufbewahrungs- und Lösungsfristen, die Beteiligung an der Sicherheitsarbeit sowie die Mitwirkung beim Such- und Rettungsdienst festgelegt (§§ 33 bis 38). So dürfen Informationen und Daten grundsätzlich nur zum Zweck der Sicherheitsuntersuchung freigegeben werden. Bevollmächtigte anderer Staaten dürfen an dem Verfahren nur teilnehmen, wenn der bevollmächtigte Staat hinsichtlich der Verfügbarkeit der Nachweise die Gegenseitigkeit zusichert und Unterlagen nur nach den Anforderungen des SUG freigibt. Aussagen einer Person dürfen nicht zu Lasten des Aussagenden verwertet werden (§ 34). Es handelt sich hierbei um elementare Grundsätze des IMO-Codes, ohne deren Beachtung ein international einheitliches Untersuchungssystem nicht möglich wäre. Diese Regelung macht deutlich, dass es bei der Untersuchung nicht darum geht, Einzelnen Fehler anzulasten, sondern in einem vorwurfsfreien Klima unter Vermeidung des sog. "Sündenbock-Syndroms" eine Aufklärung zu ermöglichen.

Die Übermittlung von Daten an öffentliche Stellen ist nach Maßgabe des § 35 im öffentlichen Interesse möglich, insbesondere auch für die Entziehung von Befugnissen und die Durchführung von Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren. Dabei sind personenbezogene Daten zu anonymisieren, soweit das nicht dem Zweck der Übermittlung entgegensteht. Zur Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr führt die BSU Statistiken, veröffentlicht Informationen und leitet Daten einschließlich gewonnener Erkenntnisse an die Datenbank „Europäisches Informationsforum für Unfälle auf See“ sowie an die IMO weiter.

5. Entziehung von Berechtigungen

Getrennt vom eigentlichen Untersuchungsverfahren wird in Anlehnung an das SeeUG das Verfahren zur Entziehung von Berechtigungen geregelt, für das die Seeämter beibehalten worden sind. Dabei handelt es sich um Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG zum Vollzug von Normen gegenüber einzelnen Personen, die im Zusammenhang mit einem schaden- oder gefahrverursachenden Ereignis an Bord von Schiffen Verantwortung tragen. Bei den Verfahren werden die entsprechenden internationalen Untersuchungsregelungen angewendet (§ 40). Zu den Berechtigungen gehören die Befähigungszeugnisse für Seeleute sowie die Fahrerlaubnisse für Sportboote. Außerdem werden von dem Verfahren auch Inhaber ausländischer Berechtigungen und Berechtigungen der Binnenschifffahrt erfasst (§ 39). Entziehungsbefugnisse nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt (§ 41 Abs.5); das gilt insbesondere für die Entziehung von Befähigungszeugnissen durch die ausstellende Behörde. Eine Entziehung der Lotsenbestellung ist – anders als seinerzeit nach dem SeeUG – nicht vorgesehen. Bei einem Fahrverbot oder einer Berechtigungsentziehung durch das Seeamt untersagt stattdessen die GDWS Außenstelle als Folgemaßnahme die Ausübung der Lotsentätigkeit (§ 16 Abs. 1 SeeLG).

Das Verfahren beginnt mit einer Prüfung des Untersuchungsinteresses durch die GDWS Ast. Nordwest, die diese führt, wenn hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass eine Berechtigung zu entziehen oder zu beschränken ist (§ 41). Sie zieht dazu alle ihr zugänglichen Informationen heran, aus denen sich Verdachtsmomente ergeben könnten. Im allgemeinen wird sie sich auf den Bericht der BSU stützen, kann aber bei klarem Sachverhalt auch schon vorher eine Untersuchung des Seeamtes verlangen. Hinreichende Anhaltspunkte liegen vor allem dann vor, wenn nach den internationalen Regelungen eine Verpflichtung zur Überprüfung des Sachverhalts besteht, so z.B. bei Beschwerden anderer Staaten. Um der Besorgnis der Befangenheit vorzubeugen, trifft bei Beschäftigten der WSV das BMVI die Entscheidung auf der Grundlage eines Berichts der GDWS Außenstelle.

Kommt die GDWS Außenstelle Nordwest zu dem Ergebnis, dass eine Maßnahme mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, so beantragt sie bei dem zuständigen Seeamt, den Fall zu untersuchen (§ 41 Abs. 3). Diesem Antrag hat das Seeamt zu folgen (§ 42 Abs. 1). Allerdings wird das Verfahren wegen Erreichung des damit beabsichtigten Präventionszwecks eingestellt, wenn der Beteiligte von sich aus für die nächsten dreißig Monate auf die Berechtigung verzichtet. Besteht der Verdacht, dass ihm dauerhaft die Eignung zum Seedienst fehlt, so erfolgt die Einstellung nur, wenn der Beteiligte auf Dauer von seiner Berechtigung keinen Gebrauch mehr macht (§ 42 Abs. 2).

Die Untersuchung über die Entziehung einer Berechtigung folgt im Wesentlichen dem früheren Seeunfalluntersuchungsverfahren. Sie obliegt den GDWS Ast. Nord und Nordwest, die zur Berücksichtigung regionaler Interessen Untersuchungsausschüsse in Hamburg, Kiel und Rostock für den Bereich der WSD Nord sowie Bremerhaven und Emden für den Bereich der WSD Nordwest

bilden (§ 43). Diese Ausschüsse haben den traditionellen Namen Seeamt beibehalten; rechtlich sind sie nicht selbstständige Ausschüsse im Sinne der §§ 8 ff. VwVfG. Die örtliche Zuständigkeit wird durch die DVSUG (Verordnung zur Durchführung des Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetzes vom 5. Juni 1986 (BGBl. I S. 860), die zuletzt durch Gesetz vom 19. Oktober 2013 (BGBl. I S. 383) geändert worden ist) bestimmt. Organisation und Arbeitsweise hat das BMVI durch die Geschäftsordnung der Seeämter vom 18. Juni 2002 geregelt.

Als Spruchkörper entscheiden die Seeämter in der Besetzung mit einem Vorsitzenden, einem Ständigen Beisitzer und zwei ehrenamtlichen Beisitzern (§ 44). Alle haben gleiches Stimmrecht, bei Stimmgleichheit entscheidet der Vorsitzende. Ihnen dürfen für den konkreten Fall keine Weisungen erteilt werden. Der Vorsitzende muss die Befähigung zum Richteramt, der Ständige Beisitzer die Kapitänsbefähigung besitzen. Für die ehrenamtlichen Beisitzer stellen die GDWS Außenstellen Nord und Nordwest eine Vorschlagsliste auf, in die Personen aufgenommen werden, die von den beteiligten Bundes- und Landesbehörden, Berufs- und Interessenvertretungen benannt werden (§ 45). Die in Frage kommenden Personengruppen sowie die fachlichen Anforderungen werden durch VO geregelt. Jede Außenstelle bestellt die erforderliche Anzahl von Beisitzern aus der Vorschlagsliste. Die Auswahl der Beisitzer für die jeweilige Sitzung erfolgt durch den Vorsitzenden mit dem Ziel, die sachkundige und unabhängige Besetzung sicherzustellen.

Das Seeamt trifft seine Entscheidungen grundsätzlich nach einer mündlichen Verhandlung. Bereits vor der Verhandlung sind jedoch erforderlichenfalls Beweise aufzunehmen (§ 46). Zur Beweisaufnahme sind der Ständige Beisitzer und ggfs. weitere Beisitzer hinzuziehen. Unmittelbar betroffene Behörden und Stellen sind vorher zu unterrichten. Bei Schiffen unter fremder Flagge soll die konsularische Vertretung benachrichtigt werden. Die für die Sicherheit eines Schiffes Verantwortlichen sind verpflichtet, dem Seeamt auf Verlangen Auskunft über Beschaffenheit, Besatzung, Liegeort und Reiseplan des Schiffes zu erteilen (§ 47). Für die Untersuchung erhebliche Unterlagen und Gegenstände sind herauszugeben. Eine Pflicht zur Anzeige von Seeunfällen besteht für das Verfahren des Berechtigungsentzugs nicht. Dem liegt zugrunde, dass im Prinzip niemand gezwungen werden soll, gegen sich selbst zum eigenen Nachteil Verfahren einzuleiten. Davon unberührt bleibt allerdings die Meldepflicht nach § 7 der Verordnung über die Sicherung der Seefahrt.

Eine mündliche Verhandlung findet nicht statt, wenn sämtliche Beteiligte dem widersprechen (§ 48 Abs. 1). Beteiligte sind alle von einem Verdacht Betroffenen (§ 41 Abs. 3). Sie sind verpflichtet, zur mündlichen Verhandlung zu erscheinen und können sich der Hilfe eines Beistandes bedienen. Bei unentschuldigtem Fernbleiben ist die zwangsweise Vorführung möglich. Das Verfahren ist so vorzubereiten, dass es möglichst in einem Termin erledigt werden kann. Die Verhandlung ist öffentlich, soweit nicht ein Betroffener dem widerspricht; unter bestimmten Voraussetzungen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Der Vorsitzende leitet die Sitzung. Das Verfahren ist zwar nicht als förmliches Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG ausgewiesen, dennoch finden wichtige Grundsätze über Verweisung Anwendung (§ 48 Abs. 6). Das gilt auch für die Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen; die Vorschriften über Zeugen gelten auch für Beteiligte. Sind eidliche Vernehmungen erforderlich, so ist hierfür auch das Gericht des Ortes zuständig, an dem die mündliche Verhandlung stattfindet. Beteiligte werden nicht eidlich vernommen; sie haben ein Aussageverweigerungsrecht, soweit sie sich der Gefahr des Berechtigungsentzugs aussetzen. Über die mündliche Verhandlung wird eine Niederschrift gefertigt, die vom Vorsitzenden und vom Schriftführer zu unterzeichnen ist.

Das Verfahren wird durch einen Spruch abgeschlossen (§ 49). Er erfolgt unter Würdigung des Gesamtergebnisses des Verfahrens, also nicht nur der mündlichen Verhandlung. Der Spruch enthält

- tatsächliche Feststellungen,
- die Entscheidung, dass ein fehlerhaftes Verhalten eines Beteiligten vorliegt,
- die Erteilung von Fahrverboten oder die Entziehung einer Berechtigung .

Liegen die Voraussetzungen nicht vor, lautet der Spruch auf Einstellung des Verfahrens. Einen Beteiligten belastende Entscheidungen sind nur nach Gewährung des rechtlichen Gehörs möglich. Der Spruch soll binnen eines Monats vollständig vorliegen und ist den Beteiligten zuzustellen. Die der Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen sind im Einzelnen darzustellen, das Ergebnis der Beweisaufnahme zu würdigen und die für den Spruch maßgeblichen Umstände anzugeben. Unanfechtbare Sprüche können anonymisiert in einer amtlichen Entscheidungssammlung veröffentlicht werden.

Ein fehlerhaftes Verhalten kann das Seeamt dann feststellen, wenn ein Beteiligter Rechtsvorschriften, für seinen Verantwortungsbereich geltende Regelungen und Grundsätze oder allgemein anerkannte

Regeln der Technik nicht beachtet hat. Unter fehlerhaftem Verhalten ist die objektive Verletzung von Normen zu verstehen; dadurch erfolgt noch keine Aussage darüber, ob dem Beteiligten ein persönlicher Schuldvorwurf im straf- oder zivilrechtlichen Sinn zu machen ist. Entscheidungen über ein fehlerhaftes Verhalten unterbleiben, wenn nicht zugleich ein Fahrverbot oder ein Berechtigungsentzug verhängt wird (§ 49 Abs. 3).

Kommt das Seeamt zu dem Ergebnis, dass ein Beteiligter nicht über die gebotene Eignung oder das gebotene Verantwortungsbewusstsein verfügt, so kann es für höchstens dreißig Monate ein Fahrverbot aussprechen, wenn eine solche Maßnahme des Seeamts auf Grund einer Prognosenentscheidung für die Sicherheit der Seefahrt erforderlich ist (§ 50). In der Regel ist ein solcher Mangel anzunehmen, wenn der Betroffene wegen Alkohols oder anderer berauschender Mittel den Dienst an Bord nicht sicher ausüben konnte. Ziel der Entscheidung ist ausschließlich die Sicherheitsprävention. Sie hängt daher nicht von der Feststellung eines fehlerhaften Verhaltens ab und setzt auch nicht zwingend voraus, dass der Eignungsmangel bei einem Seeunfall zu Tage getreten ist. Dass das Seeamt in der Regel nur ein zeitlich befristetes Fahrverbot verhängt, entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und spiegelt die frühere Praxis wider, wenngleich das frühere SeeUG vom dauerhaften Patententzug als Regelfall ausging. Reicht das befristete Verbot aus besonderen Gründen nicht aus, so kann das Seeamt zusätzliche Auflagen anordnen - z. B. eine Nachschulung oder Prüfung - oder die Berechtigung auf Dauer entziehen. Das Seeamt kann zugleich auch die Erlaubnis zur Ausstellung eines minderen Befähigungszeugnisses erteilen. Für Inhaber ausländischer Berechtigungen kann ein Fahrverbot für deutsche Hoheitsgewässer ausgesprochen werden. Im Fall eines Fahrverbots oder eines Berechtigungsentzugs werden Gebühren und Auslagen nach Maßgabe der DVSUG erhoben (§ 51).

Gegen Verwaltungsakte des Seeamts - dabei handelt es sich im Wesentlichen um Fahrverbote und Berechtigungsentziehungen - ist ein Widerspruch möglich, über den die GDWS Ast. Nord entscheidet (§ 52). Die Konzentration der Widerspruchsverfahren auf eine Außenstelle erfolgt aus Gründen der Verwaltungsökonomie und fördert die Einheitlichkeit der Spruchpraxis. Allerdings hat der Gesetzgeber davon abgesehen, auch die Zuständigkeit für die verwaltungsgerichtliche Anfechtung zu bündeln, wie dies nach § 23 SeeUG der Fall war, so dass je nach dem Sitz des Seeamtes verschiedene Verwaltungsgerichte zuständig sind. Zugleich besteht im Interesse eines unverkürzten Rechtsschutzes - anders als nach der früheren Regelung - die Berufungsmöglichkeit gegen Entscheidungen der VG in Seeamtssachen.

6. Schlussvorschriften

Verschiedene Verstöße gegen Verhaltens- und Mitwirkungspflichten in den Verfahren der BSU und der Seeämter werden als Ordnungswidrigkeiten geahndet (§ 53). Bußgeldbehörden sind die GDWS Ast. Nord und Nordwest.

Die Vereinbarungen über die Ausübung der schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben durch die Wasserschutzpolizei werden von der SUG-Regelung nicht berührt (§ 54). Das bedeutet, dass die Wasserschutzpolizei weiterhin Ermittlungen für die Untersuchung von Schiffsunfällen führen kann, soweit dies dem schiffahrtspolizeilichen Normenvollzug dient. Die Ergebnisse werden wie bisher vor allem für die Verfahren der Seeämter Bedeutung haben. Ob davon auch die Tätigkeit der BSU betroffen wird, könnte zweifelhaft sein und hängt davon ab, ob es sich hierbei um schiffahrtspolizeiliche Aufgaben handelt. Um etwaige Zweifel insoweit auszuräumen, erscheint es zweckmäßiger, die Wasserschutzpolizei erforderlichenfalls im Rahmen der Amts- und Verwaltungshilfe nach § 13 auch durch Abschluss entsprechender Vereinbarungen einzubeziehen.