

Empfehlungen der unabhängigen Expertenkommission

Wolfgang Paul, Hamburg

Bericht der unabhängigen Expertenkommission „Pallas“

Dieser Bericht ist im Internet veröffentlicht und somit für jedermann zugänglich. Deshalb soll er hier nicht in seiner Gesamtheit vorgestellt werden, sondern einige Punkte daraus, die sich als Fragen ergeben. Wir waren in dem glücklichen Zustand, kein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss zu sein mit dem Auftrag, irgendwelche Politiker zu beurteilen, sondern wir hatten eine Sachaufgabe und haben uns aus Anlass des „Pallas“-Unfalls damit beschäftigt, wie man eine Organisation auf diesem Sektor verbessern kann. Das war demnach nur ein sektoraler Auftrag. Wir haben nicht die ganze Breite untersucht, wie es der Schleswig-Holsteinische Landtag getan hat. Die 30 Empfehlungen, die dabei herausgekommen sind, sind von sehr unterschiedlicher Reichweite und von sehr unterschiedlichem Gewicht, wie nachstehend aus einigen Beispielen ersichtlich.

Allen Empfehlungen vorangestellt wurden ein paar Grundsätze, von denen die unabhängige Expertenkommission meint, dass damit der Weg in die richtige Richtung eingeschlagen wird. Bei allen Notfallkonzeptionen sollten folgende Grundsätze beachtet werden:

- Schadensvermeidung hat Vorrang vor Schadensbegrenzung
- Rettung von Menschen hat Vorrang vor Rettung der Ökosysteme
- Rettung der Ökosysteme hat Vorrang vor Rettung von Sachwerten.

Es hat in der unabhängigen Expertenkommission heftige Diskussionen darüber gegeben, ob diese Reihenfolge wirklich so stehenbleiben soll. Es hat auch einen Lernprozess gegeben mit dem Ergebnis, dass diese Reihenfolge so propagiert werden soll. Die Begründung dafür, auf Seite 75 unseres Berichtes zu lesen, ist letztlich nach vielen Diskussionen einstimmig gefallen. Dieses ist auch verständlich, denn es gibt kaum einen Seeunfall, bei dem diese Grundsätze

ze in genau dieser Reihenfolge beachtet und abgearbeitet werden, sondern es wird immer so sein, dass es möglich ist, parallel vorzugehen. Kein Einsatzleiter wird dieses anders machen. Natürlich wird er parallel verschiedene Schutzziele angehen. Insofern werden diese drei Grundsätze richtungsweisend und vertretbar sein.

Eine kurze Erklärung zu dem Begriff „unabhängige Expertenkommission“. Der Ratschluss der Behörden ist unerfindlich. 1999 rief ein Hamburger Anwaltskollege an, ob ich das Bundestagsprotokoll vom Soundsovielten gelesen habe, in dem ich als Experte bezeichnet werde, was mir völlig neu war. Es war so, dass der damalige Verkehrsminister Franz Müntefering, vom Parlament in die Enge getrieben, gesagt haben soll, wir machen eine unabhängige Untersuchungskommission. Aber wieso und weshalb er meinen Namen genannt hat, kann ich nicht sagen; 14 Tage später traf ein Brief ein.

Die Beteiligung des Bundes war gering, es gab lediglich vom Bundesinnen- und vom Bundesverkehrsministerium je einen Vertreter in der 12-köpfigen Kommission. Die drei völlig unabhängigen Teilnehmer waren Herr Grobecker, Senator a.D. aus Bremen und vormals Bundestagsabgeordneter sowie Vorstandsmitglied der Deutschen Seereederei, ich selber bin in Hamburg Anwalt und der Dritte im Bunde ist Prof. Benedikt, Leiter der Seefahrtsschule in Warnemünde. Alle anderen Damen und Herren kamen aus den Küstenbundesländern. Im wesentlichen je einer, aus Schleswig-Holstein zwei nach dem Motto: Die waren ja so furchtbar betroffen.

Wir haben uns die Aufgabe gestellt, was kann an der Organisation verbessert werden und wie kommen wir an Informationen heran? Wir haben uns neben unseren eigenen Fachkenntnissen schlau gemacht und hatten Angebote von über 100 Stellen, die angehört werden wollten, die radikal auf 40 zusammengestrichen wurden. Nach der Anhörung dieser 40 traten doch noch Informationsdefizite auf. Durch Aufstockung um 10 waren es dann 50 Expertenmeinungen, deren Erkenntnisse wir neben der entsprechenden Fachliteratur mitverarbeitet haben.

Die bearbeiteten Gebiete sind ziemlich übersichtlich:

- Die Landorganisation, was vom Küstenland zur Sicherheit der Schifffahrt in Küstennähe zu geschehen hat. Das ist die Sicherheit der Verkehrsregeln.

- Die Sicherheit der Fahrzeuge, die auf diesen Schifffahrtsstraßen verkehren sollen.
- Die Sicherheit der Meeresumwelt in diesem Bereich.
- Die Rechtsfragen.

Dieses ist unsere Gliederung und von 1 bis 30 durch die Verweise ersichtlich. Die Empfehlungen, nicht länger als zwei oder drei Sätze, sind gesondert abgedruckt. Sogar die Kurzbegründung dazu sollte nicht länger sein als eine Druckseite. Ich bin stolz darauf, dass wir das geschafft haben unter Vermeidung von „Fachchinesisch“ zum besseren Allgemeinverständnis.

Dieser Bericht ist am 16.02.2000 dem Bundesverkehrsministerium für die Bundesregierung übergeben worden, am 17.02.2000 fand eine vierstündige Debatte im Deutschen Bundestag statt. Interessant war die breite Zustimmung von allen Parteien von ganz links bis ganz rechts. Die Umsetzung ist mittlerweile auch im Gange, z.B. geht aus dem Bericht des Deutschen Vereins für Internationales Seerecht, Ausgabe April 2000, hervor, dass nach Aussage von Frau Scherwenka aus dem Justizministerium eine Reihe von angemahnten Abkommen

- Protokoll von 1996 zur Änderung des Übereinkommens von 1976 über die Beschränkung der Haftung von Seeforderungen,
- HNS-Abkommen von 1996,
- Bunkerölabkommen,

die international in der Pipeline waren und die in Deutschland angeblich wegen Personalmangels nicht bearbeitet werden konnten, nun doch bearbeitet werden und man hofft, die Ziele bis Ende dieses Jahres zu erreichen.

Ansonsten hat man in der Bundesregierung festgestellt, dass nicht nur ein Ministerium, sprich Verkehrsministerium, mit dieser Angelegenheit befasst ist bzw. befasst sein kann. Man hat vier Bundesministerien (Verkehrsministerium, Finanzministerium, Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Umweltministerium) gebeten, eine interministerielle Arbeitsgruppe zu bilden. Diese Gruppe soll jetzt unsere Vorschläge dahingehend prüfen, wie sie technisch umzusetzen sind. Unsere Forderung nach Schaffung eines Havariekommissariats beinhaltet keine Stellenbeschreibung, sondern eine Sachbeschreibung mit Voraussetzungen der Kenntnisse und Fähigkeiten.

Hier eine Vorstellung der einzelnen erwähnenswerten Vorschlägen:

Unser wichtigster Vorschlag ist die Bildung eines Havariekommissariats oder Havariekommandos. Wir haben keinen militärischen Begriff gewählt, weil wir nach langer Diskussion der Meinung sind, eine militärische Lösung kommt nicht in Betracht. Das war auch der Grund, einmal aus föderativen Gründen, zum anderen aus einer vorausgesetzten Umgestaltung im Grundgesetz, der US-amerikanischen Lösung einer Coast-Guard, die mindestens eine paramilitärische Einheit ist, zuzustimmen. Wir haben nach langer Diskussion eher Anklang mit dem schwedischen Modell einer strikten zentralen Lösung, das nicht in das Militär eingebettet ist, gefunden. Abgelehnt wurde auch eine privatrechtliche Lösung, weil die Versicherungswirtschaft es geschafft hat, zur Rettung ihrer Versicherungsschäden oder –forderungen einen Nautiker einzusetzen, um diesen Fall X zu managen, mit einer weiten Kompetenz und großem finanziellen Rückhalt. Diese Lösung ist von den Versicherungen sehr gut konstruiert und hat uns fasziniert, auch wegen der ausgezeichneten Angebote von kommerziellen Bergungsfirmen. Es gibt in London Broker, die ständig ein Lagebild für alle Hilfsfahrzeuge haben mit Auslaufzeiten usw., die innerhalb von zwei Stunden mindestens zwei Angebote vorweisen für eine angefragte Sache. Es ist phantastisch, dass es so etwas gibt! Unsere weiteren Nachfragen bei den Versicherungsgesellschaften haben jedoch ergeben, dass wir so ganz glücklich dann doch nicht waren. Es wurde ehrlicherweise gesagt, bei etwa 70- bis 80-prozentigem Erreichen der Versicherungssumme lässt unser Interesse schlagartig nach, dann müssten wir sowieso die Versicherungssumme bezahlen. Dieses war für uns ein Schlüsselerlebnis, das uns von einer privatrechtlichen Lösung in der Form abhielt.

Es bleibt also dabei, wir wollen keine militärische Lösung, aber eine hoheitlich-rechtliche Lösung; denn es müsste möglich sein, über den Zeitpunkt hinaus, wo die Menschen abgeborgen sind und die Ladung nicht mehr zu retten ist, dann noch etwas für die Umwelt zu tun. In unserem Katalog ist niedergelegt, dass mit der Rettung der Umwelt so schnell wie möglich begonnen werden sollte, sobald die Menschen geborgen sind. Dieses Ziel ist nur mit einer hoheitlichen Lösung, mit dem Eingreifen des Staats zu erreichen, weil die privaten Unternehmen irgendwann kein Interesse mehr daran haben. Es sollte in dieser fast privatrechtlichen, aber immer noch hoheitlichen, jedoch nicht militärischen Lösung eine Gruppe von Menschen sein, die unabhängig für die Küstenländer diese Angelegenheit bearbeitet.

Ich habe in diesem Zusammenhang auch ein Wort geprägt, das Erstaunen ausgelöst hat. Ich habe gesagt: „Leider ist die Seefahrt zu sicher geworden.“ Auf die Frage: „Wieso?“ habe ich geantwortet: „Es gibt keinen Menschen mehr, der wegen der wenigen Fälle in der Lage ist, am Objekt zu lernen.“ Wer zufällig Amtsleiter des Wasser- und Schifffahrtsamtes Cuxhaven ist, der wird in seinem ganzen Arbeitsleben, auch wenn er gleichzeitig diese Stelle leiten sollte, nie genug Unfälle erleben, um auf dem Gebiet perfekt zu sein.

Diese Koppelungen sind in Zukunft zu vermeiden. Es müssen für die Zukunft Leute gefunden werden, z.B. drei Personen, einer auf Wache, einer reist in der ganzen Welt herum, um alle Seeunfälle noch zu erhaschen und für deutsche Verhältnisse die Lehren herauszuziehen, einer darf Urlaub machen. Für die Leitung einer solchen Institution müsste mit drei Leuten auszukommen sein.

Dieses Havariekommando soll dann die Seewache leiten, sie soll ein ständiges Lagebild haben, was auch von Herrn Hinz bereits gefordert wurde. Wir stellen uns vor, das es in Kürze eine elektronische Karte der Nordsee und der Ostsee geben wird, auf der zur Zeit schon über die Transponder-Maßnahmen alle Behörden- und Hilfsfahrzeuge effektiv am jetzigen Standort dargestellt werden. Das ist mit der Transponder-Technik leicht möglich. Diese Technik wird in ganz kurzer Zeit für die Handelsschiffe vorgeschrieben werden, so dass man den gesamten Handelsschiffsverkehr zusätzlich auf dem Display hätte.

Wir haben nicht daran gedacht, dass das Havariekommando verkehrslenkende Aufgaben übernimmt, mit einer Ausnahme. Wenn ein Unfall passiert ist, dann hat der Havariekommissar das Recht zu sagen, dieser Unfall ist jetzt meiner, den bearbeite ich jetzt allein. Ein sogenanntes Evokationsrecht, wie es z.B. der Hamburger Senat hat, wenn er irgendwelche Verwaltungsvorgänge bei einer Behörde nicht behandelt haben will und es selber behandeln möchte. Dem Havariekommissar soll eine verhältnismäßig große Gruppe von Fachleuten zur Seite stehen.

Die Frage nach dieser einheitlichen Stelle ist damit zu beantworten, dass wir versucht haben, uns von den derzeitigen Amtsinhabern erklären zu lassen, wie die Organisation jetzt funktioniert. Wir haben uns viele Tage bemüht, aber ich habe es bis heute nicht verstanden. Es liegt auch daran, dass viel zu viele Unfallkategorien erfunden wurden und jede Unfallkategorie wieder nach unter-

schiedlichen Systemen über Bund und Länder abgewickelt wird. Insofern war das äußerst kompliziert und ziseliert.

Am Ende haben wir dann den damaligen Leiter gefragt: „Woran erkennen Sie, ob das ein Fall 8A oder 17B ist?“. Das erkenne man eigentlich erst am Schluss, denn dann weiß man, ob aus einem großen Fall ein kleiner und aus einem kleinen Fall ein großer geworden ist. Das war für uns ein „Holzweg“, der nicht funktioniert, es muss eine einheitliche Abarbeitung durch eine einzige Stelle ohne Verzweigungen gewährleistet sein.

Die Frage nach einer Verfassungsänderung beantworten wir mit einem Nein. Wir haben versucht, pragmatisch zu denken. Wir meinen, dass die Küstenländer es nicht als Ehre auffassen, eine solche Aufgabe zu übernehmen und sich eine zentrale Stelle unter Bundesaufsicht wünschen. Mit einem System von Staatsverträgen könnte das auf dem Gebiet des organisatorischen Küstenschutzes geschaffen werden.

Wenn dieses in vielen Jahren eingefahrenes Recht sein sollte, dann wäre eine Grundgesetzänderung vorstellbar nach dem Motto: Das ist schon lange geltendes Recht, bereinigen wir das einmal. Das ist für uns nicht vorrangig. Wir wollten etwas schaffen, was sofort funktioniert und nicht erst in vielen Jahren oder Jahrzehnten.

Zur Seewache, ins Englische übersetzt Coast-Guard, die wir bewusst so genannt haben, weil wir betonen wollten, dass das eine Angelegenheit für die See sein sollte. Der Schutz der deutschen Küstengewässer, aber auch die weiter vorgelagerten völkerrechtlichen Zonen, auf die Deutschland auch noch Einfluss hat, gehört zur Aufgabe des Bundes und nicht der Bundesländer. Alle erinnern sich historisch, 1948/49, als das Grundgesetz gebastelt wurde, hat man auch versucht, dem Bundesverkehrsministeriums auf dem Sektor Seeschifffahrt nicht nur die Verwaltungshoheit, sondern auch die Gesetzgebungshoheit zu geben. So ist das auch heute in unserem Grundgesetz. Man hatte damals zusätzlich gesagt, wenn es dann auch die Verwaltungs- und Gesetzgebungshoheit hat, dann muss es auch die Überwachungshoheit haben. Man hatte dann die Bundeswasserschutzpolizei erfunden. Die Alliierten haben das sofort gestrichen mit dem Argument, es würde eine Bundesmarine entstehen, und das sollte nicht sein. Dadurch ist das gestorben. Dadurch hatte man 1948/49 eine Krücke. Man hatte zwar ein Verkehrsministerium, auch einen Bund, der zustän-

dig war für die Rechtsetzung, aber er durfte das nicht selber überwachen. Man hat sich dann mit Staatsverträgen über die Bundesländer geholfen. Diese Wasserschutzpolizei hatte ursprünglich die Aufgabe, die deutschen Wasserstraßen im Binnenland, Elbe, Weser, Ems, Kieler Förde, zu überwachen und wurde jetzt durch diese Notmaßnahme auch für die See zuständig. Viel war damals nicht zu tun, aber es war theoretisch so.

Wir würden es als gut betrachten, das steht zwar nicht in unserer Empfehlung, wenn man hier wieder eine Grenzziehung von den Fahrzeugen her machte. Fahrzeuge, die zur Überwachung der Elbe eingesetzt werden, sind nicht unbedingt auf See geeignet und umgekehrt, so dass sich auch von daher eine Arbeitsteilung anbietet. Wie gesagt, für die Gebiete, für die der Bund zuständig sein soll, ist der Begriff Seewache einzusetzen.

Unsere Empfehlungen beinhalten unterschiedliche Qualitäten. Die Einrichtung eines Havariekommandos ist natürlich ein zentrales Thema, ein wichtiger Punkt. Die Bildung der Seewache ist auch ein wichtiger Punkt. Es ist gleichzeitig auch unser Goldbergwerk, das muss ich auch erklären. Wir haben uns nämlich geschämt, etwas vorzuschlagen und jetzt sagt jeder, und wer bezahlt das nun? Wir haben aufgezeigt, dass es Riesenressourcen gibt, die nicht genutzt bzw. nicht richtig genutzt werden. Wir können einfach nicht verstehen, dass es „Patroullenschiffe“ gibt, die nur Überwachungsaufgaben haben. Die einen sind grün angestrichen und heißen Zoll, die anderen sind blau angestrichen und heißen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, dann wiederum sind einige grau angestrichen und heißen Bundesgrenzschutz, die schwarz angestrichenen heißen Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Das muss alles nicht so sein, und wir fragen, wäre es nicht möglich, einen einzigen Typ Patroullenschiff zu haben, das unter der Leitung eines dieser Ministerien den Zugriff und das Know how hat, und weiß, was zu tun ist, der Maschenzähler vom Landwirtschaftsministerium und der Grenzschrützer vom BGS usw. Das Maschinen- und Fahrpersonal dieses Fahrzeuges muss sowieso da sein, und das war es dann. Warum müssen vier Fahrzeuge vorgehalten werden? Es sind nicht nur vier, es sind 114 Fahrzeuge, die vorgehalten werden, die alle den Steuerzahler viel Geld kosten. Die Frage ist: „Muss alles x-fach vorhanden sein?“ Das ist unser Goldbergwerk, wovon der Finanzminister ohne Probleme alles bezahlen könnte.

Es kommt hinzu, dass bei den Bundesländern die Situation nicht viel besser ist. Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat uns damit geholfen, indem er in seinem Gesetzblatt vor zwei Jahren veröffentlicht hat: „Die Fahrzeuge, die als Landesfahrzeuge polizeiliche Aufgaben in den Küstengewässern haben.“ Und allein für Schleswig-Holstein sind 147 Fahrzeuge herausgekommen. Die Frage ist auch, brauchen wir diese Überwachungs-dichte? Wenn man sieht, wie gering die Unfallzahlen auf See sind, wie gering die Verkehrsverstöße auf See sind, brauchen wir da eine Überwachungs-dichte von Hunderten von Fahrzeugen? Wir meinen, nein. Jeder Bußgeldbescheid, der erteilt wird, ist zu vergolden. Wenn man die Unterhalts- und Besatzungskosten dieser Schiffe hinzuzählt, dann kostet jeder Bußgeldbescheid ein Vieltausendfaches von dem, was der Staat wieder einnimmt.

Ein Vorschlag von minderer Qualität ist der Feuerdraht-Vorschlag. Alle Feuerwehren der Welt haben uns gesagt, dass sie das gerne hätten, und da es das für bestimmte Tanker in Häfen schon gibt, haben wir gesagt, o.k. wenn es technisch geht, warum nicht. Wir sind uns natürlich darüber im klaren, dass dieses bei Seegang nicht funktioniert. Einen einzelnen Draht kann man vergessen, aber es gibt immer noch Zwischenstadien, es muss ja nicht nur im Hafen sein, auf der Elbe würde so ein Draht auch noch halten. Bei diesem Punkt muss man festhalten, wenn etwas schon da ist, kann man es weitergehend nutzen. Die letzte Handhabung, wie ein Schiff ohne Besatzung funktionieren soll, muss noch erfunden werden.

Wir haben mit Erstaunen von den Hubschraubern hören müssen, dass es nicht möglich ist, sie einzusetzen, um Leinenverbindungen herzustellen. Die Hubschrauberbesatzungen haben eine existenzielle Angst davor. Sie schleppen keine Leine irgendwohin, auch wenn sie noch so leicht ist, weil es den Flugzustand verändert. Zum Transport der Leinen sind sie bereit, aber die Herstellung von Leinenverbindungen geht nicht. Das haben wir technisch zur Kenntnis nehmen müssen.

Technisch nicht zur Kenntnis haben wir nehmen wollen, dass die SAR-Hubschrauber keine GPS-Geräte an Bord hatten mit der Begründung, dass das die anderen Instrumente stört. Bei den Wiking-Hubschraubern ist dieses möglich. Nun wurde den Seefahrern und –sportlern gesagt, kauft vernünftige EP-Folien mit den GPS-Geräten an Bord, die metergenau anzeigen, und dann wird gesagt, wir haben nur Spekuliëreisen auf 50 Meter genau und können die Stelle

nicht finden, das ist unsinnig. Wir haben gesagt, wir schreiben das in unseren Untersuchungsbericht, war wir dann nicht getan haben. Wir haben im Dezember vom Kommandeur aus Glücksburg den Bericht bekommen, dass die SAR-Hubschrauber plötzlich damit ausgerüstet werden.

Ich möchte nun noch etwas zur Umwelt sagen und auf unseren Punkt 21 hinweisen. Dafür sind weitere Forschungen nötig, insbesondere Verbesserung von Dispergatoren und die Abwägungsregelung Schaden und Einsatz von Dispergatoren.

Heute hat man aus lauter Angst, Schaden anzurichten, dieses überhaupt nicht eingesetzt. Das ist mit Sicherheit genauso falsch. Noch etwas kommt hinzu, der Einsatz biologischer Mittel ist noch sehr wenig erforscht. Die befragten Biologen haben leider unterschiedliche Auskünfte gegeben, die nicht zu akzeptieren waren. Es gibt Organismen, die sich von Erdöl- oder Ölprodukten ernähren, die es in ihrem Stoffwechsel umsetzen zu umweltunschädlichen Stoffen. Diese sind überall im Meer vorhanden und wenn das Nahrungsangebot da ist, vermehren sie sich explosionsartig, vertilgen das ganze Zeug und dann ist es weg. Man hat uns gesagt, der Sauerstoffgehalt sei unterschiedlich, in tropischen Gegenden sei es besser. Wir haben widersprochen mit dem Argument, dass in arktischen Gewässern der Sauerstoffgehalt offenbar so gut ist, dass dort enorme Mengen an Krabben, Krill usw. vorhanden sind. Darum kann ich mir nicht vorstellen, warum das bei uns nicht funktionieren sollte. Das müsste weiter erforscht werden. Ich selber hatte das Aha-Erlebnis, dass ich von einem Bunkerboot in Bergen Dieselkraftstoff übernommen habe, das offenbar mit Kondens(Schwitz)-Wasser verseucht war. Das habe ich natürlich nicht gewusst und schon auf Helgoland war die Maschine nicht mehr in Gang zu kriegen, weil der gesamte Tankinhalt zu Dr. Oetker-Wackelpudding geworden war. Wir haben eine Probe genommen, eine Nacht stehenlassen, konnten diese Probe stürzen, die auf dem Tisch stehenblieb. Dass das nicht mehr als Diesel zu gebrauchen war, war auch klar. Utopie wäre vielleicht zu sagen, wir müssten unser Altöl schon einmal sammeln, um solche Kulturen anzulegen, um dann bei einem Ölunfall nachzuhelfen, genug Nachwuchs des biologischen Materials zu verstreuen. Das ist etwas Phantasie, die wir nicht in den Bericht zu schreiben gewagt haben.

