

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Stenographischer Dienst und Ausschußdienst

# **N i e d e r s c h r i f t**

## **„Pallas“-Untersuchungsausschuß**

30. (15. öffentliche) Sitzung

am Montag, dem 21. Juni 1999, 14:00 Uhr  
im Sitzungszimmer 142 des Landtages

### **Anwesende Abgeordnete**

Dr. Jürgen Hinz (SPD)

Vorsitzender

Hermann Benker (SPD)

Dr. Ulf von Hielmcrone (SPD)

Gerhard Poppendiecker (SPD)

Heinz Maurus (CDU)

Stellv. Vorsitzender

Klaus Schlie (CDU)

Frauke Tengler (CDU)

Herlich Marie Todsens-Reese (CDU)

Karl-Martin Hentschel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wolfgang Kubicki (F.D.P.)

Abg. Anke Spoorendonk (SSW)

### **Weitere Anwesende**

siehe Anlage

**Tagesordnung:**

**Seite**

Vernehmung der Auskunftsperson:

**Dr. Uwe Jenisch**

Autor des Artikels „Rechtsfragen zur Schiffssicherheit - Das Schiffskonzept für die deutschen Küsten“, NÖR 5/99

**5**



**Beginn: 14:02 Uhr**

**Vorsitzender:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 30. Sitzung des Untersuchungsausschusses. Wir sind beschlußfähig.

**Vernehmung der Auskunftsperson Dr. Uwe Jenisch**

Herr Jenisch, Sie sind heute vor dem Untersuchungsausschuß als Auskunftsperson erschienen. Das Beweisthema, zu dem Sie sich äußern sollen, ist Ihnen in der Ladung mitgeteilt worden. Ihre Aussagegenehmigung liegt uns vor.

Wenn Sie sich als sachverständige Auskunftsperson gutachterlich äußern, haben Sie Ihr Gutachten unparteiisch und nach bestem Wissen und Gewissen zu erstatten.

Bevor ich Sie zur Sache vernehme, muß ich Sie zunächst zur Person vernehmen. Ich bitte Sie, uns Ihren vollständigen Namen, Ihr Alter, Ihren Wohnort und Ihren Beruf mitzuteilen. Bitte schön, Herr Jenisch.

**Dr. Jenisch:** Mein Name ist Dr. Uwe Jenisch, wohnhaft in Kiel, 58 Jahre alt.

**Vorsitzender:** Und einen Beruf haben Sie auch?

**Dr. Jenisch:** Ich bin Beamter.

**Vorsitzender:** Danke schön. - Herr Jenisch, Sie sind geladen worden auf Grund Ihres Artikels in der „Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland“, Ausgabe Nr. 5/1999, und hatten sich in diesem Artikel das Thema gestellt „Rechtsfragen zur Schiffssicherheit - Das Sicherheitskonzept für die deutschen Küsten“. Ich schlage vor, daß Sie uns zunächst in einem kurzen Abriß noch einmal in dieses Thema einführen, Ihre Auffassung wiedergeben und daß wir dann anschließend gemäß dem Beweisantrag in die Diskussion eintreten. - Herr Jenisch, Sie haben das Wort.

**Dr. Jenisch:** Danke, Herr Vorsitzender. Ich habe in meinem Aufsatz, den ich über die Weihnachtsfeiertage und Anfang Januar geschrieben habe, mit dem damaligen Informationsstand, mich bemüht, die gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen des Sicherheitskonzeptes, wie wir es in Deutschland vor unseren Küsten praktizieren, in seiner Kompliziertheit nüchtern darzulegen. Dabei war davon auszugehen: Die erste Annäherung an das Thema ist immer die gebietliche Betrachtung, die territoriale Betrachtung. Da sind die Eigengewässer und das Küstenmeer zu unterscheiden, das Küstenmeer von jetzt zwölf Seemeilen Breite und die ausschließliche Wirtschaftszone, die sich seewärts daran anschließt, früher bekannter noch als jetzt als Fischerei- und Festlandssockelzone.

Also: Die hoheitlichen und administrativen Rechte unterscheiden sich je nach Meereszonen nach dem internationalen öffentlichen Seerecht, und in Deutschland kommt hinzu eine weitere Besonderheit: daß wir ein Bundesstaat sind, so daß sich hier Bundes- und Landeszuständigkeiten berühren, überschneiden, überlappen. Grundsätzlich ist es so, daß die Landeshoheit bis zur 12-Seemeilen-Grenze reicht. Die deutschen Zuständigkeiten darüber hinaus liegen dann beim Bund. Und auch innerhalb des Küstenmeeres ist in weiten Gebieten der Bund zuständig, nämlich wenn es um die schiffahrtspolizeilichen und wasserwegerechtlichen Zuständigkeiten geht, innerhalb der zwölf Seemeilen - eine Bundeszuständigkeit. Die Landeszuständigkeit beschränkt sich auf die allgemeine Gefahrenabwehr, die Wasserschutzpolizei, die Fischereiaufsicht in den zwölf Meilen. Das war in meinem Aufsatz nüchtern darzustellen in seiner Verschränktheit.

Ich habe außerdem versucht, deutlich zu machen, daß die Sicherheit auf See darüber hinaus von einer Reihe anderer Dinge abhängt; zu nennen etwa die Lebensrettung, bei uns in Gestalt einer privaten Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger, aber auch unter

hoheitlicher Obhut in Form der SAR der Bundeswehr.

Dann gibt es einen breiten Strauß von Dingen, die ebenfalls zur Schiffssicherheit beitragen; zu nennen etwa das Lotsenrecht, die Wegeföhrung, die Beföuerung und Betonung, die Verkehrslenkung.

Alles das war hier auch zu streifen, weil mit diesen technisch-administrativen Dingen die Schiffssicherheit deutlich erhöht oder auch vernachlässigt werden kann. Und ich habe vielleicht indirekt aus meiner Meinung in diesem Aufsatz keinen Hehl gemacht, daß eine Konzentration dieser Dienste geboten ist.

Soviel zu meinem schriftlichen Beitrag. Wenn Sie gestatten, würde ich jetzt auf die mir schriftlich gestellte Frage zurückkommen. Oder wollen wir hier eine Frageperiode anschließen?

**Vorsitzender:** Ich glaube, wir können gleich auf die gestellte Frage eingehen.

**Dr. Jenisch:** Die Frage lautete, ob staatliche Stellen des Landes Schleswig-Holstein vor Strandung des Havaristen „Pallas“ zum Zwecke der Bergung eingreifen dürften. Ich möchte diese Frage insgesamt verneinen. Meiner Ansicht nach gab es keine Zuständigkeiten des Landes und auch keine besondere Veranlassung, tätig zu werden. Und das aus mehreren Gründen.

Die Gefahrenabwehr, soweit sie von der Schifffahrt ausgeht, liegt nach dem Seeaufgabengesetz § 3 b beim Bund für Gefahren auf den Seewasserstraßen - das ist im wesentlichen das Küstenmeer - und auf der hohen See. Die Gefahrenabwehr in diesen Fällen liegt also beim Bund, und das ist positiv geregelt im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat diese Gefahrenabwehr der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, hier besonders dem Wasser- und Schifffahrtsamt Cuxhaven, übertragen, und er hat sich dieser Gefahrenabwehr auch insbesondere unter Bergungs- und Schleppgesichtspunkten ge-

stellt, indem er - erstens - einen Vertrag mit der „Oceanic“ hat. Es gibt einen weiteren Vertrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung mit einem Schlepperpool von sieben Schlepperreedereien. Es gibt ein weiteres Verwaltungsabkommen mit Reedereien über die Bereitstellung von Leichtern, mit denen man etwa Tanker auf See löschen kann. Und auch die Bundesschiffe, die Mehrzweckschiffe des Bundes, sind ja als Schlepper eingerichtet. Also, der Bund hat sich auch aktiv dieser Schlepp- und Bergungsaufgabe gestellt. Und er hat darüber hinaus ja auch mit den privaten Bergern, diesem englischen Schlepper, in Kontakt gestanden. Das ist der erste Grund.

Der zweite: Man könnte auf die Idee kommen, daß die ELG-Vereinbarung eine Handhabe seitens des Landes bieten könnte. Aber die ELG-Vereinbarung ist ein Zusammenarbeitsvertrag zur Bekämpfung eingetretener Meeresverschmutzungen. Der ELG-Fall war ja auch erklärt worden, und damit konzentrierten sich die Aufgaben der ELG auf die Schadstoffbekämpfung, und da ist Schleswig-Holstein in vielfältiger Weise tätig geworden.

Es ist - drittens - zu denken an das Bundeswasserstraßengesetz, das in § 25 und in § 30 Bundeswasserstraßengesetz eine Beseitigungspflicht gegenüber Störern vorsieht, und dazu können auch notwendige Maßnahmen durchgeführt werden: Ersatzvornahme, Sofortvollzug. Aber dieses Bundeswasserstraßengesetz ist ein Gesetz des Bundes, und es berechtigt wiederum die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, von diesen Rechten Gebrauch zu machen. Also auch hier eine Bundesverantwortung.

Viertens ist an die Bergungskonvention von 1989 zu denken, die seitens Deutschlands bisher nicht ratifiziert worden ist, die aber schon so etwas wie internationales Bergungsgewohnheitsrecht darstellt und auch praktiziert wird. Es gibt ja auch ältere Bergungskonventionen, die weiterhin gelten. Also: Die Frage wäre, ob - viertens - aus der

Bergungskonvention eine Veranlassung bestanden hätte, zum Zwecke der Bergung vorzugehen. Aber das Bergungsübereinkommen regelt ganz überwiegend die privatrechtlichen Verhältnisse zwischen dem Havaristen und dem Berger. Es werden Bergungslohn und die Eingriffsrechte des Bergers - die Zusammenarbeit - geregelt.

Allerdings hat das Bergungsübereinkommen in Artikel 9 eine Formulierung, die da lautet, daß „das Interventionsrecht des Staates unberührt“ bleibt. Artikel 9 der Bergungskonvention läßt unberührt das Interventionsrecht des Staates; er kann Maßnahmen treffen einschließlich des Rechtes eines Küstenstaates in bezug auf Bergungsmaßnahmen, und er kann dazu auch Weisungen erteilen. Das ist der Hinweis auf das Interventionsrecht, wie wir es nennen, eine Art Notrecht, das seinen Ursprung im Völkerrecht hat: Man kann bei drohender Gefahr nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Maßnahmen ergreifen, um einen gravierenden Schaden vom Küstenland abzuwenden. Dieser Interventionsgedanke findet sich in dem Interventionsübereinkommen von 1969. Er findet sich, wie gesagt, in § 9 des Bergungsübereinkommens, das noch nicht in Kraft ist, er findet sich übrigens auch im Seeaufgabengesetz des Bundes, und er findet sich in dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, dort an zwei Stellen, einmal für das Küstenmeer und einmal für die ausschließliche Wirtschaftszone.

Also. Es gibt ein Interventionsrecht, das so weit gehen kann, wie es auch England einmal praktiziert hat - und auch Frankreich neigt dazu -: Versenkung des Havaristen als einfachste und schnellste, sicherste Maßnahme. Das ist zulässig nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn andere Mittel keinen Erfolg versprechen.

Aber auch diese Bergungs- und Weisungsrechte richten sich an den ratifizierenden Staat; auch das wäre dann wieder die Bundesrepublik Deutschland.

Ich fasse also zusammen, daß eine rechtliche Handhabe des Landes hier nicht vorhanden ist. Man könnte daran denken, daß eine innere Veranlassung, ein Notwehrrecht oder so etwas bestanden hätte. Auch das ist abzulehnen; denn die Notsituation lag ja nicht mehr vor, weil der Bund bereits zielgerichtet, freilich ohne Erfolg, in seiner Verantwortung tätig war und eine Intervention aus der Ecke des Landes in dieser Situation eigentlich die Verwirrung nur gesteigert hätte. - Danke schön.

**Vorsitzender:** Danke schön. Herr von Hielmcrone!

**Abg. Dr. von Hielmcrone:** Herr Jenisch, Sie schreiben in der Tabelle, die Sie Ihrem Artikel angefügt haben, die Wasser- und Schiffsverwaltung sei zuständig für „Schiffahrtspolizei und Verhütung von (Umwelt)gefahren der Schiffahrt“, andererseits also Bundeszuständigkeit, und beim „Land“ schreiben Sie: „Gefahrenabwehr“. Wo ist da die Trennschärfe vorzunehmen? Denn das Land hat ja selbst eine Wasserschutzpolizei; gleichwohl sagen Sie, daß in den Küstengewässern als Polizei der Bund zuständig ist. Das ist mir etwas unklar. Wo ist da die Trennschärfe vorzunehmen?

**Dr. Jenisch:** Das eine sehr schwierige Frage, die Sie vielleicht auch an Vertreter des Innenministeriums richten sollten, die für Polizeirecht zuständig sind. Ich bewege mich in diesem Gebiet ja eigentlich auch als Amateur. Eine seerechtliche Zuständigkeit in meinem Referat habe ich gar nicht. Ich betreibe diese Dinge aus Neigung und aus früheren Kenntnissen und weil ich zuständig bin für Schiffahrt und Häfen allgemein im Lande. Diese polizeirechtlichen Spezialfragen traue ich mir auch nur annäherungsweise zu beantworten zu.

Es ist meiner Ansicht nach so - und ich habe versucht, das in dem Aufsatz darzulegen -, daß die von der Schiffahrt ausgehende und mit der Schiffahrt zusammenhängende Gefahrenabwehr, die wegrechtliche und schiffsrechtliche Gefahrenabwehr bei den

hoheitlichen Diensten des Bundes liegt und daß sie sich dazu eigener Vollzugskräfte bedient, soweit sie sie hat - das ist die Küstenwache des Bundes -, und innerhalb des Küstenmeeres selber bedient sie sich der Vollzugskräfte der Wasserschutzpolizeien der Länder.

Aber das ist nur die Seite der Vollzugskräfte. Daneben ist das Problem der allgemeinen Gefahrenabwehr zu sehen; die liegt natürlich beim Lande. Die Gefahrenabwehr für Personen, Sachen und auch für den Umweltschutz liegt in den zwölf Seemeilen beim Land, und zwar bei den jeweils dafür sachlich zuständigen Ressorts. Auch der Katastrophenschutz übrigens in der 12-Meilen-Zone ist ja Landesaufgabe, nicht Bundesaufgabe.

Also: Wir haben hier eine Verschränkung von Gefahrenabwehrrechten, die ineinandergreifen. Nachdem der Bund tätig geworden ist mit seiner Küstenwache, nachdem das Schleppen, das in der Situation auch sachgerecht war, begonnen hatte oder versucht wurde, war das Feld der schiffahrtsbezogenen Gefahrenabwehr durch den Bund meiner Ansicht nach besetzt und auch korrekt, so gut es ging, in guten Händen.

**Abg. Dr. von Hielmcrone:** In der Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Flach, Koppelin und anderer schreibt die Bundesregierung in der Drucksache 14/354:

„Bei Unglücken in Verbindung mit Schiffsbränden sind gemäß § 35 Abs. 2 Wasserstraßengesetz und auf Grund der nach dieser Vorschrift abgeleiteten verschiedenen Verwaltungsvereinbarungen der Bund und die Länder gemeinsam zuständig.“

Sie selbst schreiben aber in Ihrem Aufsatz, daß gerade bei Bränden der Bund allein zuständig ist. Da sehe ich einen gewissen Widerspruch.

**Dr. Jenisch:** Ich glaube, daß Sie mit Ihrer ersten Aussage recht haben, so wie sie auch in der Beantwortung der Anfrage dargestellt

ist. Der verkehrsbezogene Feuerschutz auf See liegt beim Bund. Das heißt, der Bund muß sich kümmern um die Brandbekämpfung von brennenden Fahrzeugen auf See, die den Verkehr stören. Wenn außerhalb des Fahrwassers ein Schiff brennt, dann ist es wieder allgemeine Brandabwehr - Zuständigkeit des Landes. Und da man das auch alles nicht so genau trennen kann, haben ja Bund und Küstenländer zu gemeinsamen Brandschutzvereinbarungen, etwa in der Elbmündung, gefunden, wo die örtlichen Feuerwehren von Brunsbüttel, Cuxhaven zusammen mit den Bundeskräften in einem Verbund agieren.

Brandbekämpfung auf See ist somit das Schwierigste, was man sich vorstellen kann, und dieses Know-how ist nur in wenigen Feuerwehren vorhanden. Es muß extra geschult werden. Es ist eine sehr diffizile Aufgabe, die konzentriert werden muß. Mir ist bekannt, daß der Innenminister des Landes eine ähnliche Brandschutzregelung für die Ostsee vorbereitet, eine Bund-Länder-Zusammenarbeitsvereinbarung.

**Abg. Dr. von Hielmcrone:** Kann ich das dann so verstehen, daß, solange die „Pallas“ kein ELG-Fall war, der Bund ausschließlich zuständig war und danach, als es ELG-Fall war, eine gemeinsame Zuständigkeit bestand zwischen Bund und Land? Und verstehe ich es weiterhin richtig, daß dann diese gemeinsame Zuständigkeit im Rahmen der ELG-Vereinbarung ausgefüllt wurde?

**Dr. Jenisch:** Ich glaube, da muß man noch einmal auf das ELG-Übereinkommen schauen, daß ja nur ein Zusammenarbeitsabkommen ist über die Bekämpfung von eingetretenen Umweltverschmutzungen, Meeresverschmutzungen. Der Brandschutz ist meiner Ansicht nach in der ELG-Vereinbarung nicht geregelt.

**Abg. Dr. von Hielmcrone:** Wo ist dann die Trennungslinie zwischen der Bundeszuständigkeit, die Sie postulieren, solange es sich hier um die Gefahr für die Wasserstraßen handelt, und später? Wo ist da die Grenze?



Wann ist es Landeszuständigkeit, wann ist es Bundeszuständigkeit?

**Dr. Jenisch:** Ich sehe so eine Grenze nicht. Ich sehe eher eine Pflicht, zusammenzuarbeiten.

**Vorsitzender:** Danke schön. - Herr Schlie?

(Abg. Schlie: Keine Fragen!)

Herr Hentschel?

(Abg. Hentschel: Keine weiteren Fragen!)

Herr Kubicki?

(Abg. Kubicki: Überhaupt keine Fragen!)

Frau Spoorendonk? - Sie haben gesehen, Herr Dr. Jenisch, unser Fragebedarf ist erschöpft. Ich bedanke mich, daß Sie den kurzen Weg aus dem Hause drüben zu uns hier ins Landeshaus gefunden haben.

Damit ist die 30. (öffentliche) Sitzung des Untersuchungsausschusses beendet.

**Schluß: 14:24 Uhr**