

ZDS

ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN SEEHAFENBETRIEBE E. V.

Am Sandtorkai 2
20457 Hamburg

Telefon (040) 36 62 03/04

Telefax (040) 36 63 77

E-mail: info@zds-seehaefen.de

Internet: www.zds-seehaefen.de

20. August 2009

Positionspapier zu Mindestanforderungen für Kreuzfahrt-Hafenanlagen

Grundsätzlich begrüßt der ZDS eine Stärkung der Sicherheitspotenziale in den deutschen Seehäfen. Deutschland als eine der führenden Hafennationen ist zur Stärkung und zum weiteren Ausbau seines hocheffizienten Logistiknetzwerkes auf eine moderne und effektive Sicherheitsarchitektur für seine maritimen Wirtschaft angewiesen. Den Seehäfen als zentrale Verkehrsknotenpunkte und Nahtstellen zwischen See- und Landverkehr kommt dabei sowohl im Hinblick auf die Sicherheit des Güterverkehrs als auch im Rahmen der sicheren Passagierbeförderung zur See eine besondere Bedeutung zu.

In den letzten acht Jahren wurden aufgrund des zunehmenden Bedürfnisses nach gesteigerten Sicherheitskontrollen im internationalen Personen- und Güterverkehr insbesondere im Sektor Seeschifffahrt und Seehäfen eine Vielzahl internationaler, europäischer und nationaler Sicherheitsinitiativen erarbeitet. Maßgeblich wurde der Umstand eines gesteigerten Sicherheitsbedürfnisses im Seeverkehr durch den „International Ship and Port Facility Security Code“ (ISPS-Code) anerkannt und für Seeschiffe und Seehäfen umfassend geregelt. In den fünf deutschen Küstenländern unterliegen heute knapp 300 Hafenanlagen dieser IMO-Regelung, die termingerecht und pragmatisch unter einer guten Zusammenarbeit von Behörden und der privaten Hafenwirtschaft umgesetzt und inzwischen abgeschlossen wurde. Der Schlüssel zu der erfolgreichen Umsetzung lag dabei für die Seehäfen in der individuellen Anpassung der Sicherheitsmaßnahmen an die jeweilige Hafenanlage.

Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, die Umsetzung des ISPS-Code hat von der privaten Hafenwirtschaft, aber auch von den deutschen Reedereibetrieben, sehr hohe Investitionen verlangt. Durch die weltweit einheitlich verpflichtende Anwendung der ISPS-Regeln konnte allerdings erreicht werden, dass die Normen auf internationaler Ebene dem starken Wettbewerb der miteinander konkurrierenden Häfen entzogen wurden.

Entsprechend war und ist die Umsetzung des ISPS-Code ein Erfolg. Deutsche Hafenunternehmen haben mit ihren in diesem Zusammenhang eingeführten Sicherheitsmaßnahmen inzwischen weltweit Standards gesetzt und sind bei der internationalen wie europäischen Umsetzung des ISPS-Code führend. Dies belegen regelmäßig unter anderem die Überprüfungen durch die Europäische Kommission.

Um trotz dieser erfolgreichen Implementierung die ISPS-Regelungen in der praktischen Umsetzung an zukünftige Entwicklungen flexibel anpassen zu können, ohne die im Rahmen der internationalen Anwendung gewonnene Wettbewerbsneutralität aufzugeben, und um zu einem effizienten Sicherheitsnetzwerk an den Standorten der deutschen Seehäfen beizutragen, engagieren sich die Hafenverbände auf europäischer Ebene unter anderem im Rahmen einer ständigen Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission in der „Stakeholder Advisory Group Maritime Security – SAGMaS“.

In dieser Arbeitsgruppe wurde jüngst von der Europäischen Kommission nach mehreren Jahren der Diskussion bestätigt, dass auf europäischer Ebene keine Regulierung von Mindestanforderungen für Hafenbetriebe im Rahmen der An-

wendung des ISPS-Code erfolgen soll. Es wurde vielmehr beschlossen, auf der Basis von rechtlich unverbindlichen „Best practice“-Beispielen, die zukünftige Umsetzung des ISPS-Code zu begleiten. Dabei stehen maßgeblich solche Häfen im Fokus dieser Initiative, die den ISPS-Code noch nicht hinreichend umgesetzt haben. Deutsche Häfen hingegen gelten als vorbildliche Beispiele einer entsprechenden Implementierung. Das parallele MARSEC-Komitee hat ebenfalls durch die Europäische Kommission bestätigt, dass derzeit kein Bedarf für Gesetzesinitiativen oder neue Vorschriften in Bezug auf Regelungen des ISPS-Code besteht.

Zentrales Argument zum Verzicht auf den Erlass von verbindlichen Mindestanforderungen durch die Europäische Kommission bildet der Umstand, dass für die Beurteilung der jeweils zu treffenden Sicherheitsmaßnahmen in einem Hafenbetrieb Ausgangspunkt immer die individuelle Risikoanalyse und der jeweilige Gefahrenabwehrplan sein soll. Eine Umgehung dieser Voraussetzung durch die zentralisierte und damit allgemeinverbindliche Festlegung von Mindestanforderungen wurde ausdrücklich als nicht zweckmäßig erachtet. Diese Auffassung wird vom ZDS geteilt. Eine zentral geregelte und rechtlich verpflichtende Normierung von Zaunhöhen, Sicherheitsabständen und Zugangskontrollen im Wege eines Landesgesetzes widersprechen dem Grundsatz der Festlegung von Sicherheitsanforderungen im Wege einer individuellen Risikoanalyse und verhindern eine flexible Anpassung der international einheitlichen Regeln des ISPS-Code an die jeweiligen speziellen örtlichen Gegebenheiten. Entsprechend beurteilen wir die Festlegung von Mindestanforderungen für Kreuzfahrt-Hafenanlagen grundsätzlich als verfehlt.

Unseres Erachtens steht eine verpflichtende Anwendung von Mindestanforderungen von Kreuzfahrt-Hafenanlagen im Widerspruch sowohl zu der von der Europäischen Kommission verfolgten Sicherheitspolitik im maritimen Verkehrssektor, als auch zu den Regelungen des ISPS-Code und der diesen implementierenden europäischen Verordnung Nr. 725/2004 sowie der Richtlinie 2005/65/EG.

Der ISPS-Code schreibt in Teil A, Ziffer 15 ausdrücklich vor, dass für jede Hafenanlage eine Risikobewertung zu erstellen ist. In Ziffer 15.6 heißt es, dass eine Vertragsregierung gestatten kann, dass eine Risikobewertung für mehr als nur eine Hafenanlage gilt, wenn Betreiber, Örtlichkeit, Betrieb, Ausrüstung und Bauweise der betreffenden Hafenanlage Ähnlichkeiten aufweisen. Eine gleichlautende Regelung ist in Ziffer 16.9 für den Plan zur Gefahrenabwehr für die Hafenanlagen enthalten. Grundsätzlich ist für jede Hafenanlage ein gesonderter Gefahrenabwehrplan zu erstellen. Eine Vertragsregierung kann nach Ziffer 16.9 jedoch gestatten, dass ein Plan zur Gefahrenabwehr in der Hafenanlage für mehr als nur eine Hafenanlage gilt, falls Betreiber, Örtlichkeit, Betrieb, Ausrüstung und Bauweise der betreffenden Hafenanlage Ähnlichkeiten aufweisen.

Die Internationale Seeschiffahrtsorganisation IMO ist mit den genannten Regelungen davon ausgegangen, dass auf der Basis der Risikobewertung individuell für die jeweilige Hafenanlage bestimmte Maßnahmen in dem Gefahrenabwehrplan festzulegen und entsprechend umzusetzen sind. Ein gemeinsamer Plan für mehrere Hafenanlagen mit gleichlautenden Sicherheitsstandards kommt nach

der eindeutigen Auffassung der IMO hingegen nur in Betracht, wenn die betreffenden Hafenanlagen sich sehr ähneln. Der gleiche Gedanke wird durch Anlage II der Richtlinie 2005/65/EG auf den Plan der Gefahrenabwehr im Hafen übertragen. Den Tatbestand der sich sehr ähnelnden Hafenanlagen sehen wir jedenfalls in den deutschen Seehäfen mit Kreuzfahrtverkehr keinesfalls erfüllt. Die Strukturen, Größen und Anforderungen der jeweiligen Hafenanlagen, die den Kreuzfahrt-Passagierverkehr bedienen, sind vielmehr als höchst unterschiedlich zu bewerten.

Dies zeigt schon ein Vergleich der Hafenanlagen zur Abfertigung von Kreuzfahrtschiffen zum Beispiel in Schleswig-Holstein im Seehafen Kiel mit entsprechenden Anlegestellen in den Häfen von Flensburg, List/Sylt oder Witt-dün/Amrum. Gefahrenlage und Risikopotenzial der kleineren Seehäfen unterscheidet sich im Vergleich zu den größeren Seehäfen in Schleswig-Holstein erheblich. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einem Vergleich der Hafenanlagen in den übrigen Küstenbundesländern. Die bloße Einführung einer Öffnungsklausel, die entsprechend Ziffer 1c des Entwurfs der Mindestanforderungen für Kreuzfahrt-Hafenanlagen der zuständigen Behörde bei der Genehmigung des Gefahrenabwehrplans die Möglichkeit von Abweichungen gewährt, wird diesen Unterschieden nicht hinreichend gerecht.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Festlegung von Mindestanforderungen für Hafenanlagen den Sicherheits- und Geheimschutz wesentlich beeinträchtigt. Gemäß Ziffer 16.3.11 des Teils A des ISPS-Code sind Maßnahmen zur Sicherstellung des Geheimschutzes der in dem Gefahrenabwehrplan enthaltenen Angaben vorzusehen. Der Sinn dieser Regelung wird durch die Veröffentlichung von Mindestanforderungen für Hafenanlagen im Wesentlichen ausgehebelt, da durch deren Veröffentlichung ein Geheimschutz nicht mehr gewährleistet werden kann. Vielmehr kann nun jeder potenzielle Angreifer nachlesen, welche Sicherheitsvorkehrungen er zur Herbeiführung einer Gefahrensituation zu überwinden hat. Dies entspricht nicht dem Sinn und Zweck der im ISPS-Code vorgesehenen Regelungen.

Weiterhin ist beachtlich, dass sich auch nach Rücksprache mit den Reedereibetrieben, die deutsche Häfen im Kreuzfahrtbereich anfahren, keinerlei Bedarf für verschärfte Sicherheitsmaßnahmen im landseitigen Hafenbetrieb erkennen lässt. Die Tatbestände der Mindestanforderungen regeln vielmehr verschiedene Umstände, die in der Praxis wasserseitig längst umgesetzt wurden und keiner Übertragung auf die Landseite bedürfen. Dies ist insbesondere im Rahmen der in den Mindestanforderungen vorgesehenen vollständigen landseitigen Kontrolle der Passagiere und deren Gepäck vor dem Einchecken auf das Kreuzfahrtschiff zu beachten. Sowohl aus Sicht der Hafenbetriebe als auch der jeweiligen Kreuzfahrt-Reedereien ist ein entsprechendes verpflichtendes Vorgehen unnötig, da die meisten Gefahrenabwehrpläne der Passagierschiffe bereits vorsehen, dass eine vollständige Kontrolle des Passagiergepäckes wie auch eine vollständige Kontrolle der Passagierdaten beim jeweiligen Einchecken der Reisenden auf dem Schiff von der Reederei durchgeführt wird. Eine standardisierte Übertragung dieser Kontrollpflicht auf die Hafenanlage ist unschlüssig, da nunmehr zusätzlich der Bereich zwischen Gepäcküberprüfung und Schiff so gesichert werden muss, dass nach der Prüfung ein weiterer Kontakt Dritter mit dem

Gepäck verhindert wird. Dies schafft einen sicherheitslogistischen Mehraufwand, der höchst kostenintensiv ist, ohne die Sicherheit der Passagiere nennenswert zu erhöhen. Entsprechend sollte eine Regelung der Zugangs- und Gepäckkontrolle auch weiterhin Bestandteil der individuellen Risikobewertung bzw. des jeweiligen Gefahrenabwehrplans bleiben und nicht einer zentralen Regelung ohne Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten unterliegen.

Zusammenfassend sind wir der Ansicht, dass eine rechtlich verbindliche Regelung von Mindestanforderungen für Kreuzfahrt-Hafenanlagen vermieden werden soll, da mit einer entsprechenden Regelung die höchst unterschiedliche Struktur der Häfen in den deutschen Küstenbundesländern nicht hinreichend Berücksichtigung findet. Zudem wird eine Regelung von Mindestanforderungen auf europäischer Ebene von den zuständigen Institutionen nach mehrjährigen Beratungen inzwischen abgelehnt. Wird von Deutschland auf Ebene der Bundesländer nunmehr eine gegenteilige Initiative umgesetzt, entstehen für deutsche Hafenbetriebe direkte Wettbewerbsnachteile gegenüber der ohnehin schon deutlich spürbaren Konkurrenz im europäischen Ausland. Die Folge ist eine unmittelbare Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der deutschen Hafengewirtschaft, da Sicherheitsgebühren und –entgelte erhöht werden müssten und der Kreuzfahrt-Hafenstandort Deutschland zunehmend unattraktiv würde.

Auch eine Abstimmung der Mindestanforderungen zwischen den deutschen Küstenbundesländern ändert an dem unausgewogenen Ergebnis für die Hafenbetriebe wenig, da zwischen den Hafenanlagen der einzelnen Länder erhebliche Unterschiede bestehen.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Detailvorschläge in Form von Mindestanforderungen zu möglichen zukünftigen Sicherungsmaßnahmen unnötig das Spektrum von möglichen Lösungen zur Sicherung von Seeschiffen und Hafenanlagen verengen. Dies gilt umso mehr, als sie vom derzeitigen, aber nicht dem zukünftigen Stand der Kenntnisse und Technik ausgehen. Jegliche Mindestanforderungen rechtsverpflichtender Natur sollten sich daher auf die Formulierung von Sicherheitszielen beschränken, an denen ein dynamisch weiter zu entwickelndes Instrumentarium mit möglichst vielfältigen, alternativen Anregungen angelegt werden könnte, aus dem eine große Auswahl operativer Details jedem Interessierten zur freien Auswahl angeboten werden könnte. Diese sollten aber keinesfalls Verbindlichkeit beanspruchen, sondern lediglich empfehlenden Charakter haben. Eine Regelung verbindlicher Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in einem Hafenbetrieb ist vielmehr ausschließlich anhand einer individuellen Risikoanalyse zu orientieren.

Dr. Martin Kröger LL.M.
Rechtsanwalt

Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V.