



Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Landesregierung über die Sicherheit in Hafenanlagen im Land Nordrhein-Westfalen (Hafenanlagensicherheitsgesetz – HasiG)

Allgemeine Anmerkungen

Die zusätzlichen, aus den Anforderungen des ISPS-Codes abgeleiteten Sicherheitsmaßnahmen im Seeverkehr lassen eine zusätzliche Verteuerung des Transportes unter Einschaltung der Wasserstraße erwarten. In der Konsequenz muss es durch die Umsetzung durch ein Hafensicherheitsgesetz (HaSIG) NRW in Nordrhein-Westfalen zu einer Benachteiligung der Binnenschifffahrt kommen, da der Lkw keinen vergleichbaren Sicherungsmaßnahmen unterworfen ist.

Gerade unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich Nordrhein-Westfalen eine gezielte Förderung der Binnenschifffahrt zum Ziel gesetzt hat, müssen wir den Gesetzesentwurf unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich kritisch bewerten.

Der BÖB begrüßt dennoch ausdrücklich, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nunmehr eine gesetzliche Grundlage für die Einführung und Umsetzung des ISPS-Codes sowie das Handeln der zuständigen Behörden in Nordrhein-Westfalen geschaffen werden soll. Grundsätzlich können wir feststellen, dass die vorgesehenen Ziele mit diesen Regelungen erreicht und von uns unterstützt werden können. Hierzu trägt insbesondere die ausdrücklich angeführte Anlehnung an den Musterentwurf der Küstenländer sowie die erkennbare Abstimmung mit den Vorgehensweisen dieser Bundesländer bei.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Zustimmung müssen wir jedoch die stark ordnungsbehördliche Ausrichtung des Gesetzes mit der Konzentration auf eine Vielzahl von weit reichenden Ermächtigungen für die handelnden Behörden kritisieren, zumal sich einschränkende Formulierungen hinsichtlich dieser Ermächtigungen nur in der Gesetzesbegründung finden. Angesichts der vielfältigen Einschränkungen von Grundrechten halten wir dies in dieser Form für zu weitgehend und nicht zielführend.

Insgesamt darf hier nicht in Vergessenheit geraten, dass gerade die von den Betreibern der Hafenanlagen zu ergreifenden Sicherheitsmaßnahmen – welche nach der Intention des Gesetzes als Maßnahmen zur Eigensicherung ja auch ausschließlich von diesen zu finanzieren sind - das eigentliche Mittel zur Erhöhung der Sicherheit in den Hafenanlagen darstellen. Die behördlichen Maßnahmen, Ermächtigungen und Kontrollen sind hierbei unzweifelhaft unerlässlich und wichtig, flankieren aus unserer Sicht jedoch nur die eigentlichen Sicherheitsmaßnahmen der Anlagenbetreiber. Diese Gewichtung muss sich aus unserer Sicht auch im Gesetz wieder finden.

Zu den einzelnen Vorschriften

§ 1 Abs. 2

Diese Regelung stellt klar, dass das Gesetz nur auf solche Hafenanlagen Anwendung findet, in denen Seeschiffe abgefertigt werden.

Diese Klarstellung begrüßen wir ausdrücklich, da sie der Vermeidung von Missverständnissen und der Klarheit der gesetzlichen Regelung dient. Hierbei verkennen wir nicht, dass nach unserer Kenntnis keine allgemeingültige und rechtlich verbindliche Definition des Begriffs „Seeschiff“ existiert, allerdings halten wir diese Unsicherheit angesichts der gerade in NRW notwendigen Abgrenzung zum Bereich der Binnenschifffahrt für akzeptabel. Dem Grunde nach ergibt sich der ausschließliche Anwendungsbereich auf Seeschiffe aus unserer Sicht jedoch schon aus der Verweisungskette auf den ISPS-Code und das SOLAS-Abkommen, da diese Regelwerke unzweifelhaft nur im Bereich der Seeschifffahrt Anwendung finden.

§ 1 Abs. 3

Anders beurteilen wir dies im Hinblick auf die Regelung in § 1 Abs. 3, die neben dem Begriff „Seeschiff“ auch den Begriff „Binnenschiff“ verwendet. Insbesondere vor dem Hintergrund der bekannten und immer wieder auch auf Bundesebene diskutierten angeblich möglichen Grauzonen zwischen See- und Binnenschiffen und der Tatsache, dass auch für den Begriff „Binnenschiff“ keine allgemeingültige und rechtlich verbindliche Definition existiert, befürchten wir hier die Schaffung von irreführenden Definitions- und Abgrenzungsschwierigkeiten. Aus unserer Sicht sollte daher auf die Verwendung des Begriffs „Binnenschiff“ verzichtet werden, wir schlagen folgende Formulierung vor:

„...die trotz hauptsächlichlicher Verwendung durch nicht von Absatz 2 umfassten Schiffen gelegentlich Seeschiffe im Sinne des Absatzes 2 abfertigen müssen,....“

§2

Unter Ziffer 9 wird entgegen der sonstigen Schreibweise von „Hafen“ gesprochen. Wir bitten die Formulierung im Sinn der Einheitlichkeit und aufgrund der Zielorientierung durch „Hafenanlage“ zu ersetzen.

§ 4

Die Regelungen des § 4 sind nach unserer Auffassung entbehrlich bzw. systematisch an dieser Stelle des Gesetzes nicht korrekt eingeordnet, so dass § 4 insoweit entfallen kann.

§ 4 Abs. 1 i. V. m. § 10 Abs. 2 und § 11 Abs. 7

Diese Regelung ist aus unserer Sicht in der derzeitigen Fassung rechtlich höchst bedenklich. Weiterhin wird sie in den Spezial-Regelungen der §§10 und 11 nochmals wiederholt und ist dort systematisch zutreffend eingeordnet, an dieser Stelle ist sie somit entbehrlich.

- a) Gemäß dem Wortlaut soll die zuständige Behörde sowohl zur Durchführung der Risikobewertung nach § 10 als auch zur Kontrolle der Einhaltung der dem Betreiber der Hafenanlage obliegenden Gefahrenabwehrmaßnahmen befugt sein, alle Hafenanlagen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, jederzeit betreten und besichtigen zu dürfen. Dies stellt aus unserer Sicht einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte des Art. 13 GG dar, der in dieser umfassenden Befugnis nicht gerechtfertigt und verhältnismäßig sein dürfte.

Ein jederzeitiges Zutrittsrecht der Behörde ohne Voranmeldung ist im Rahmen der Risikobewertung nach § 10 unter keinen Umständen erforderlich und nicht verhältnismäßig. Entsprechend wird in der Gesetzesbegründung selbst ausgeführt:

„Im Rahmen der Risikobewertung ist die Ausübung der Befugnis zum jederzeitigen Betreten der Hafenanlage aber nur nach vorheriger Absprache mit dem Betreiber der Hafenanlage sinnvoll, da diesem eine Vorbereitungszeit einzuräumen ist, innerhalb derer er die für eine Bewertung erforderlichen Unterlagen zusammenstellen kann.“

Schon aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass eine Notwendigkeit für die ultima ratio-Maßnahme einer Grundrechtseinschränkung in Form eines jederzeitigen Zutrittsrechts im Verfahren der Risikobewertung unter keinen Umständen gegeben ist. Auch besteht hierfür kein Sicherheitsbedürfnis, da vor Genehmigung eines Gefahrenabwehrplans nach der Intention des Gesetzes ja überhaupt keine Seeschiffe abgefertigt werden dürfen und dies von der Behörde auch per Verfügung sichergestellt werden kann.

Aus unserer Sicht ist es unter keinen Umständen hinnehmbar und höchst bedenklich, dass der Gesetzgeber sozusagen „zur Sicherheit“ Grundrechte einschränken will und dann in der Gesetzgebung selbst darlegt, dass von dieser Befugnis in dieser Form sinnvoller Weise kein Gebrauch gemacht werden sollte.

Entsprechend sieht sowohl der Musterentwurf der Küstenländer als auch z. B. das niedersächsische Hafensicherheitsgesetz (NHafenSG) Zutrittsrechte der Behörde im Rahmen der Risikobewertung nur nach Vorankündigung vor.

Im Rahmen der Kontrolle der Einhaltung der dem Betreiber einer Hafenanlage obliegenden Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, bestehen gegen ein jederzeitiges Zutrittsrecht der Behörden keine Bedenken.

- b) Die Regelungen des § 4 Abs. 1 sind auch in § 10 Abs. 2 bzw. § 11 Abs. 7 wortgleich enthalten. Entsprechend unserer eingangs geäußerten Grundsatzkritik halten wir die Regelung dort auch für sinnvoll und im Bereich der „ausführenden“ Bestimmung auch für systematisch zutreffend aufgeführt. Folgerichtig sehen sowohl der Musterentwurf der Küstenländer als auch das NHafenSG und der Entwurf des hamburgischen Gesetzes zur Verbesserung der Sicherheit im Hafen diese Systematik unter Verzicht auf gesonderte Befugnisnormen vor. Die gesonderte Wiederholung zum Zweck der Verdeutlichung der Befugnisse der Behörde ist aus unserer Sicht unnötig und nicht erforderlich.

Wir schlagen daher vor, die Regelung des § 4 Abs. 1 im Hinblick auf die Regelungen in den § 10 Abs. 2 bzw. § 11 Abs. 7 ersatzlos zu streichen.

§ 4 Abs. 2 und 4

Die in diesen Absätzen enthaltenen Befugnisse ergeben sich aus unserer Sicht bereits aus den Generalklauseln der Ordnungs- und Polizeigesetze des Landes NRW. Weiterhin sehen wir hier die zu erwartende praktische Bedeutung dieser Befugnisnormen nicht als so hoch an, als dass hier – bei allem Verständnis für das Interesse der Vollzugsbehörden – über die aus den Generalklauseln erwachsenden Befugnis hinaus noch eine Spezialnorm erforderlich wäre. Im Hinblick auf die Regelung in Abs. 2 könnte ansonsten auch eine Eingliederung in die Regelungen des § 11 in Betracht kommen.

Wir schlagen daher vor, die Regelungen des § 4 Abs. 2 und 4 zu streichen.

§ 4 Abs. 3

Diese Regelung ist aus unserer Sicht untrennbar mit den Bestimmungen in § 11 zum Gefahrenabwehrplan verbunden und sollte dort z. B. als Abs. 7 (neu) aufgenommen werden.

Wir schlagen vor, die Regelung des § 4 Abs. 3 in die Regelungen des § 11 zu übertragen.

§ 7

Der in dieser Regelung vorgesehene Ausschluss des Vorverfahrens ist nach unserem Verständnis insbesondere in Verbindung mit der Gesetzesbegründung zu diesem Punkt nicht vollständig nachvollziehbar und geht zumindest in Teilbereichen auch in der Sache fehl.

Grundsätzlich begrüßen wir jegliches Bestreben nach einer Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, insbesondere im Lichte der Gesetzesbegründung entsteht jedoch der Eindruck, dass eventuell auftretende Problemstellungen unmittelbar auf die Ebene der Verwaltungsgerichte „abgeschoben“ werden sollen.

Generell weisen wir darauf hin, dass bei Ausschluss des Vorverfahrens für den Anlagenbetreiber sofort sowohl Anwalts- und Gerichtskosten entstehen, was bei Durchführung des Vorverfahrens nicht der Fall wäre. Angesichts der massiven Kostenbelastung der Unternehmen durch die Durchführung der Sicherungsmaßnahmen müssen wir den Ausschluss des Vorverfahrens schon vor diesem Hintergrund ablehnen.

a) Maßnahmen nach § 4 Abs. 3 (Abfertigungsverbote)

Zutreffend wird hierzu in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass die Untersagung des Betriebes einer Hafenanlage für bestimmte Schiffe für den Betreiber mit weit reichenden rechtlichen und finanziellen Konsequenzen verbunden ist. Während dies im Falle eines überhaupt nicht vorhandenen Gefahrenabwehrplanes unzweifelhaft im alleinigen Verantwortungsbereich des Betreibers liegt, kann sich dies im Falle des ebenfalls von § 4 Abs. 3 umfassten Streits zwischen Betreiber und Behörde über das Ob und Wie der Umsetzung der Maßnahmen eines genehmigten Gefahrenabwehrplans durchaus anders darstellen.

In diesem Punkt geht dann auch die Gesetzesbegründung fehl, sofern dort ausgeführt wird, dass „die Durchführung eines Vorverfahrens und der damit evtl. verbundene Aufschub für notwendige Investitionsentscheidungen seitens des Betreibers eine andauernde Ungewissheit über seine Verpflichtungen“ bedeute vor dem Hintergrund, dass dieser doch ein Interesse an der Fortführung seines Betriebes auf rechtssicherer Basis habe. Im o. g. Fall hat er gerade ein Interesse an der aufschiebenden Wirkung eines Vorverfahrens, um bestehende Verträge weiterhin abwickeln zu können und keine Aufträge zu verlieren.

Hier drängt sich der Eindruck auf, dass ein Interesse der Anlagenbetreiber an einem Ausschluss des Vorverfahrens dargestellt werden, tatsächlich jedoch der handelnden Behörde die Belastung der Durchführung von Vorverfahren abgenommen werden soll. Ein Interesse der Anlagenbetreiber besteht zumindest im geschilderten Fall nicht.

Weiterhin dürfte in der Praxis eine entsprechende Verfügung der Behörde auch jeweils mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung verbunden sein, d. h. eine aufschiebende Wirkung des Vorverfahrens könnte durch die Anlagenbetreiber nur im Wege des Eilverfahrens nach § 80 VwVfG erreicht werden.

Nach unserer Auffassung ist ein Ausschluss des Vorverfahrens jedoch nur in solchen Fällen sinnvoll, in denen die Anordnung der sofortigen Vollziehung mangels Eilbedürftigkeit regelmäßig nicht in Betracht kommt. Anderenfalls wird dem Anlagenbetreiber auferlegt, sofort die Anfechtungsklage erheben und begründen sowie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage begründen zu müssen.

Nach unserer Erfahrung sind diese – in der Praxis unüblichen - Verfahren mit einem deutlich höherem Aufwand und einer längeren Dauer verbunden als die routinemäßigen Eilverfahren zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs.

b) Entscheidungen nach § 11 Abs. 5 (Gefahrenabwehrpläne)

Auch in diesem Fall halten wir den Ausschluss des Vorverfahrens nicht für sinnvoll. Zwar trifft hier die Ausführung in der Gesetzesbegründung grundsätzlich zu, dass ein Interesse der Anlagenbetreiber an einer möglichst zeitnahen Entscheidung, z. B. über notwendige Investitionsmaßnahmen besteht. Nach unserer Erfahrung ist jedoch gerade im Falle des Verpflichtungswiderspruchs die Durchführung des Vorverfahrens häufig sinnvoller und zielführender als ein Verfahren unmittelbar vor den Verwaltungsgerichten. Im Bereich der immissionsrechtlichen Genehmigungen hat sich z. B. gezeigt, dass die Erfahrung eines Ablehnungsbescheides auf Seiten der Behörden, aber insbesondere auf Seiten der Betreiber zu der Bereitschaft führt, anstelle eines gerichtlichen Verfahrens Forderungen der Genehmigungsbehörde zu akzeptieren. Vor diesem Hintergrund halten wir gerade auch im Sinne der auch vom Gesetzgeber für unbedingt notwendig erachteten vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Behörden und Anlagenbetreibern den generellen Ausschluss des Vorverfahrens für nicht zielführend. Im Gegenteil, in der Folge erwarten wir eine Erschwerung des Verwaltungsverfahrens aufgrund der immanent drohenden Konsequenz eines sofortigen Gerichtsverfahrens im Gespräch zwischen Behörde und Anlagenbetreibern.

Weiterhin geben wir zu Bedenken, dass auch im Falle eines positiven, allerdings mit Nebenbestimmungen versehenen Genehmigungsbescheides bereits eine isolierte

Anfechtung einer einzelnen dieser Nebenbestimmungen vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen werden müsste. Dies kann aus unserer Sicht nicht im Interesse aller Beteiligten liegen.

Wir schlagen daher vor, den in § 7 vorgesehenen Ausschluss des Vorverfahrens zu streichen.

§ 10 Abs. 2

Entsprechend unseren Anmerkungen zu § 4 Abs. 1 ist hier aus unserer Sicht zwingend aufzunehmen, dass die Verpflichtung zur Gewährung des Zutritts zur Hafenanlage nur nach Vorankündigung gilt.

§ 12 Abs. 2

Die Formulierung impliziert eine Vorstellung, nach der Binnenschiffe grundsätzlich als gefährlich eingestuft werden sollen, weshalb eine Ermächtigungsgrundlage zu schaffen sei. Eine derartige Betrachtungsweise würde das bisher gewählte, problemorientierte Vorgehen unnötig erschweren. Wir schlagen vor, diesen Bereich nicht im Gesetz zu regeln.

§ 12 Abs. 3

Aus unserer Sicht kann der hier geregelte Fall, dass eine Hafenanlage vorübergehend über keinen Beauftragten zur Gefahrenabwehr verfügt, nicht nur im Zeitraum nach In-Kraft-Treten des Gesetzes auftreten, sondern auch zukünftig in unerwarteten Fällen, wie z. B. Tod oder fristloser Kündigungen. Wir schlagen daher vor, das Wort „noch“ im Gesetzestext zu streichen.

Berlin, 20. Dezember 2004