

VORLAGE FÜR DEN
INNEN- u. RECHTSAUSSCHUSS

EINGANG: 03. NOV. 2009

SEEHAFEN KIEL GmbH & Co. KG | Postfach 23 67 | 24022 Kiel



SEEHAFEN KIEL GmbH & Co. KG
Bollhörn Kai 1
24103 Kiel

Dr. Claus
Phone 04 31.98 22-100
Fax 04 31.98 22-105
Email dclaus@port-of-kiel.com
www.port-of-kiel.com

Kiel, den 7. September 2009

Schleswig-Holsteinischer Landtag ☐
Umdruck 17/16

.)

Herrn Thomas Rother (MdL)
Erich-Mühsam-Weg 20 b
23560 Lübeck

Anforderungen für Kreuzfahrt-Hafenanlagen

Sehr geehrte Damen und Herren,

über den Gesamtverband Schleswig-Holsteinischer Häfen erhielten wir den vom schleswig-holsteinischen Innenministerium den im Länderarbeitskreis Maritime Sicherheit (LAMS) erarbeiteten Entwurf für Anforderungen an Kreuzfahrt-Hafenanlagen. Zwar handelt es sich hierbei um eine behördeninterne Verfahrensanweisung, die vermutlich im politischen Raum nicht diskutiert oder behandelt wird, deshalb fügen wir diese der Vollständigkeit halber bei.

Die betroffene Hafenwirtschaft, die in den vergangenen Jahren durch erhebliche Investitionen und massiven personellen Aufwand konstruktiv und kooperativ an der Umsetzung der ISPS-Vorgaben mitgewirkt und einen maßgeblichen Beitrag für die maritime Sicherheit in den Küstenländern geleistet hat, sieht diese Mindestanforderungen sehr kritisch

Aus diesem Grunde haben die führenden Kreuzfahrthafenbetreiber aus Hamburg, Bremerhaven, Rostock, Lübeck und Kiel hierzu eine Stellungnahme erarbeitet, in der die große Besorgnis der Hafenwirtschaft gegen die in Rede stehenden Vorgaben artikuliert wird.

Die Befürchtungen, dass national begrenzte Vorgaben, die weder vom ISPS-Code noch einem gleichgerichteten Bestreben auf EU-Ebene abgedeckt sind, zu einseitigen Belastungen schleswig-holsteinischer bzw. deutscher Häfen führen werden, sind groß. Dies gilt umso mehr, als mit dem jetzt vorgelegten Entwurf die Anforderungen weiter verschärft werden und in der Praxis an die Grenzen der Umsetzbarkeit stoßen. Schleswig-Holsteinische bzw. deutsche Kreuzfahrtstandorte werden durch den mit normierten Vorgaben verbundenen höheren investiven und operativen Kostenaufwand im Wettbewerb

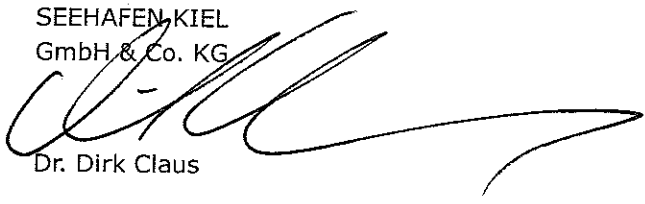


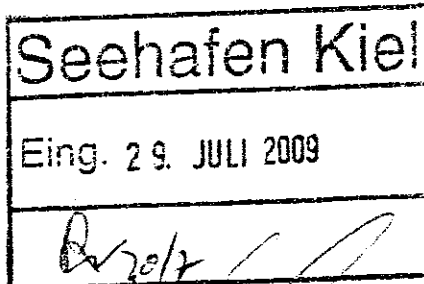
erheblich benachteiligt und insbesondere in kleineren Universalhäfen, die hierfür keine dezidierten Anlagen vorhalten können, die Abfertigung von Kreuzfahrtschiffen praktisch unmöglich gemacht.

Zur vertiefenden Argumentation verweisen wir auf die anliegende Stellungnahme. Wir würden uns freuen, wenn Sie die vorgetragenen Bedenken aufgreifen könnten und - soweit möglich - unser Anliegen unterstützen könnten.

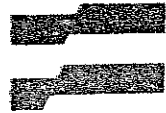
Mit freundlichen Grüßen

SEEHAFEN KIEL
GmbH & Co. KG


Dr. Dirk Claus



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein



Innenministerium | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Gesamtverband
Schleswig-Holsteinischer Häfen e. V.
Postfach 2367
24022 Kiel

Zentralverband
der deutschen Seehafenbetriebe e.V.
Am Satorikai 2
20457 Hamburg

Arbeitsgemeinschaft
Kommunaler Landesverbände
Reventloulallee 6
24105 Kiel

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: IV 426 - 14.96 -
Meine Nachricht vom: /

Ralf Kock
Ralf.Kock@im.landsh.de
Telefon: 0431 988-3169
Telefax: 0431 988-614-3169

nachrichtlich (per E-Mail):

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und
Verkehr des Landes Schleswig-Holstein
- VII 44 -
24105 Kiel

24.07.2009

Mindestanforderungen für Kreuzfahrt-Hafenanlagen

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Umsetzung des ISPS-Code im Jahr 2004 wurde auf Ebene des "Länderarbeitskreis Maritime Sicherheit" (LAMS) beschlossen, für die Sicherung von Kreuzfahrtterminals Mindestanforderungen festzulegen. Getragen wurde diese Maßnahme von dem Gedanken, dass die in diesem sensiblen Sektor vergleichsweise kostenintensiven Maßnahmen für die Hafenwirtschaft im Interesse einheitlicher Sicherheitsmaßstäbe und der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen ein zwischen den betroffenen Ländern weitestgehend abgestimmtes Verwaltungshandeln erfordern. Vorangegangen war ein Beteiligungsverfahren der betroffenen Hafenwirtschaft, in dem z. T. sehr kritische Beiträge zugeliefert wurden.

Im Ergebnis wurden zu der Zeit wesentliche Bedenken der Hafenwirtschaft insoweit aufgenommen, als

- großer Wert auf die Vermeidung von zu starren Regelungen gelegt wurde (Flexibilität in den Maßnahmen durch alternative Kompensationsmöglichkeiten),
- auf die unmittelbare Aufnahme in Gesetzen oder Verordnungen überwiegend verzichtet wurde (die Mehrheit der Küstenländer – so auch SH – wendet die Anforderungen als Leitlinie mit ermessensbindender Wirkung für die zuständige Behörde an).

Inzwischen kann gesagt werden, dass sich die Anwendung der hier in Rede stehenden Mindestanforderungen nach überwiegender Bewertung der zuständigen Stellen in den Küstenländern grundsätzlich bewährt hat. Allerdings hatte sich in der praktischen Anwendung herausgestellt, dass vereinzelte Formulierungen in den Mindestanforderungen nicht klar genug sind bzw. für die Anwender zu Interpretationsproblemen führen oder sonst nicht praxisgerecht sind. Zudem hat sich die Sicherheitslage für Deutschland im Hinblick auf die Gefährdung durch terroristische Angriffe seit 2004 deutlich verschärft.

Diese Gründe führten dazu, dass die Innenbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg im Sommer 2008 auf der Ebene des LAMS eine Initiative zur Fortschreibung der „Mindestanforderungen an Kreuzfahrtterminals“ startete. In diesem Zusammenhang wurde der beigefügte Entwurf über „Anforderungen an Kreuzfahrt-Hafenanlagen“, der die bestehenden „Mindestanforderungen an Kreuzfahrtterminals“ ablösen soll, entwickelt und auf Ebene des LAMS zwischen den betroffenen Ländern abgestimmt.

Als nächster Verfahrensschritt ist eine Anhörung von Interessenvertretungen/Verbänden der jeweils in den Ländern betroffenen Hafenwirtschaft vorgesehen. Diese wird in den übrigen betroffenen Ländern parallel durchgeführt. Um Ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, übersende ich Ihnen daher den beigefügten Entwurf.

Über Ihre Stellungnahme bis zum 31. August 2009 würde ich mich sehr freuen!

Mit freundlichen Grüßen



Ralf Kock

Anlage:

Entwurf über „Anforderungen an Kreuzfahrt-Hafenanlagen“

Anforderungen für Hafenanlagen, an denen Kreuzfahrtschiffe abfertigt werden

1. Definitionen / Vorbemerkungen

- a) Die Anforderungen gelten für Hafenanlagen, an denen Kreuzfahrtschiffe abfertigt werden (Kreuzfahrt-Hafenanlage).
- b) Kreuzfahrtschiffe sind alle in der Auslandsfahrt gewerbsmäßig eingesetzten Fahrgastschiffe, die weder im regelmäßigen Fährverkehr fahren, noch gleichzeitig Ladung befördern.
- c) Die zuständige Behörde kann im Einzelfall bei der Genehmigung des Gefahrenabwehrplans Abweichungen von den Anforderungen zulassen, wenn durch Kompensationsmaßnahmen das Sicherheitsniveau erhalten bleibt.
- d) Die Anforderungen gelten ab Gefahrenstufe 1.

2. Maßnahmen

2.1. Einteilung in Bereiche

Das Areal einer Kreuzfahrt-Hafenanlage ist in folgende Bereiche zu untergliedern:

a) Öffentlicher Bereich

als allgemein zugänglicher Bereich. Diesem Bereich sind diejenigen Flächen und Anlagen der Kreuzfahrt-Hafenanlage zugeordnet, die der Öffentlichkeit grundsätzlich ohne Einschränkungen zugänglich sind.

b) Sicherheitsbereich

als nicht allgemein zugänglicher, eingefriedeter Bereich innerhalb der Kreuzfahrt-Hafenanlage, der einen Sicherheitsabstand von 30 Metern zu einem Kreuzfahrtschiff gewährleisten soll, soweit die Örtlichkeiten dies zulassen.

2.2. Sicherung des Sicherheitsbereichs

- a) Der gesamte Sicherheitsbereich ist durch einen 2,50 Meter hohen Zaun mit einem geeigneten Übersteigenschutz zu sichern.
- b) Zu beiden Seiten des Zaunes ist eine Zone von mindestens 10 Meter Breite einzurichten, die nur soweit genutzt werden darf, dass eine Sichtbehinderung ausgeschlossen ist. Darüber hinaus ist zu gewährleisten, dass durch die Nutzung kein Überwinden des Zaunes ermöglicht bzw. unterstützt wird.
- c) Zäune können durch bauliche Anlagen ersetzt werden.
 - aa) Diese dürfen auf Grund ihrer Beschaffenheit und Lage keine Möglichkeit zum Überklettern bieten.
 - bb) Die Fenster und Türen in den Fassadenbereichen von baulichen Anlagen sind durch technische Einrichtungen zu verschließen und zu sichern, so

dass ein Eindringen von Personen und ein Weiterleiten von Gegenständen in den Sicherheitsbereich ausgeschlossen ist.

- d) Die gesamte Freifläche des Sicherheitsbereiches muss mit einer Beleuchtung und Notbeleuchtung versehen sein, die sicherstellt, dass alle Bereiche gut ausgeleuchtet sind und keine Schattenbereiche entstehen.
- e) Innenbereiche, Freiflächen und Zäune sind durch Sicherheitspersonal vollständig und dauerhaft optisch zu überwachen. Hierfür kann auch technische Unterstützung, insbesondere Videotechnik, zum Einsatz kommen; datenschutzrechtliche Vorschriften sind zu beachten.
- f) Der wasserseitige Zugang zum Sicherheitsbereich ist durch den Einsatz von Technik und/oder Personal so zu überwachen, dass ein unbefugtes Eindringen von Personen und Weiterleiten von Gegenständen in den Sicherheitsbereich rechtzeitig erkannt wird.

2.3. Durchlassstellen

- a) Die Anzahl der Durchlassstellen zu dem Sicherheitsbereich ist auf ein Mindestmaß zu beschränken.
- b) Die Durchlassstellen sind für Fahrzeuge und Personen zu trennen.

2.4. Zugangskontrollen

2.4.1. Allgemeines

- a) Die Zugangskontrolle von Personen umfasst die Prüfung des Zugangsinteresses, die Erteilung der Zugangsberechtigung (ggf. Zugangsausweis), die Prüfung der Zugangsberechtigung und die Sicherheitskontrolle.
- b) Die Anlieferung von Proviant, Ausrüstung und Ersatzteilen soll vorher durch die Reederei, Agentur oder die Schiffsleitung beim Terminalbetreiber angemeldet worden sein. Vor Erteilung der Zugangsberechtigung sind die Lieferdokumente zu überprüfen.

2.4.2. Prüfung der Zugangsberechtigung

Vor dem Betreten bzw. Befahren des Sicherheitsbereiches ist für alle Personen eine Überprüfung der Berechtigung und der Identität durchzuführen. Dieses ist neben der Vorlage eines Lichtbildausweises wie folgt nachzuweisen:

- a) bei Fahrgästen durch Vorlage der Beförderungsberechtigung (z.B. Bordkarte);
- b) bei Besatzungsmitgliedern und Reedereipersonal durch Vorlage eines von dem Anlagenbetreiber, der Reederei oder dem Veranstalter ausgestellten Zugangsausweises;
- c) bei Behördenvertretern und Lotsen in Ausübung ihrer Aufgaben durch Vorlage eines Dienstausweises. Ihnen kann durch den von dem Anlagenbetreiber, der Reederei oder dem Veranstalter ein gesonderter Zugangsausweis ausgestellt werden;

- d) bei Personen, die Proviant, Ausrüstung und Ersatzteile anliefern durch Vorlage eines von dem Anlagenbetreiber, der Reederei oder dem Veranstalter ausgestellten Zugangsausweises;
- e) bei anderen Personen durch Vorlage eines von dem Anlagenbetreiber, der Reederei oder dem Veranstalter ausgestellten Zugangsausweises.

2.4.3. Sicherheitskontrolle

a) Personen

Es hat eine vollständige Kontrolle aller Personen durch technische Prüfsysteme zu erfolgen, die in den Sicherheitsbereich des Terminals gehen wollen.

b) Handgepäck

Es hat eine vollständige Kontrolle des Handgepäckes durch technische Prüfsysteme zu erfolgen, bevor es in den Sicherheitsbereich gelangt.

c) Reisegepäck

Reisegepäck ist durch technische Prüfsysteme vollständig zu kontrollieren, bevor es in den Sicherheitsbereich gelangt.

d) Proviant und Ausrüstung

Eine Kontrolle von Proviant und Ausrüstung ist durchzuführen.

e) Verbot des Einbringens von Gegenständen

Das Einbringen von Stoffen oder Gegenständen in den Sicherheitsbereich ist untersagt, wenn

- deren Mitsichführen aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Vorschriften verboten ist,
- deren Mitsichführen aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Vorschriften eine Erlaubnis voraussetzt und diese Erlaubnis vom Besitzer des Stoffes oder Gegenstandes nicht vorgelegt wird, oder
- der PFSO der Hafenanlage oder der SSO des Kreuzfahrtschiffes, auf welches der Stoff oder Gegenstand verbracht werden soll, dies generell ablehnen.

Kann die kontrollierende Person im Einzelfall nicht ausschließen, dass von einem Stoff oder Gegenstand, der nicht unter Satz 1 fällt, eine Gefahr für Personen, Schiff oder Hafenanlage ausgehen könnte, so obliegt die Entscheidung dem PFSO der Hafenanlage im Abstimmung mit dem SSO des Kreuzfahrtschiffes, auf welches der Stoff oder Gegenstand verbracht werden soll.

2.5. Maßnahmen im Sicherheitsbereich

- a) Der physische Kontakt von überprüften Fahrgästen mit nicht oder nicht ausreichend kontrollierten Personen bzw. zwischen ankommenden und ausgehenden Fahrgästen ist zu verhindern.

- b) Vom Zeitpunkt der Gepäckaufgabe an bis zum Anbordbringen ist das Reisegepäck so zu überwachen, dass das Austauschen oder Hinzufügen von Gepäckstücken oder sonstige Manipulationen erkannt und verhindert werden.
- c) Vom Zeitpunkt der Anlieferung an bis zum Anbordbringen sind Proviant und Ausrüstung so zu überwachen, dass ein Austauschen oder Hinzufügen oder sonstige Manipulationen erkannt und verhindert werden.
- d) Alle sich im Sicherheitsbereich aufhaltenden Personen (mit Ausnahme der Fahrgäste) haben ihren Zugangs- und ggf. Dienstaussweis sichtbar zu tragen.

2.6. Inkraftsetzen der Maßnahmen

- a) Die aufgeführten Maßnahmen sind rechtzeitig¹⁾ vor Ankunft eines Kreuzfahrtschiffes in Kraft zu setzen.
- b) Vor Inkraftsetzen ist eine Überprüfung des Sicherheitsbereiches durchzuführen, um zu verhindern, dass sich dort unbefugte Personen, unbekannte Spreng- und Brandvorrichtungen oder Waffen befinden.

3. Anforderungen an die für die Sicherheitskontrolle eingesetzten Geräte

Die Prüfsysteme haben dem Stand der Technik zu entsprechen.

4. Anforderungen an Sicherheitsfirmen und Sicherheitspersonal

- a) Eingesetzte Sicherheitsfirmen müssen nach den Anforderungen an Sicherheitsdienstleistungen gemäß DIN 77 200 zertifiziert sein.
- b) Das allgemeine Sicherheitspersonal muss ausreichend qualifiziert sein, was in der Regel durch den Besitz eines vom Bundesministerium des Innern anerkannten Ausbildungszertifikats nachgewiesen werden muss.
- c) Für die Personendurchsuchung und die Bedienung der Kontrolltechnik ist nur Personal einzusetzen, das entsprechend den Grundsätzen des Ausbildungsprogramms für die Grundausbildung von Fluggastkontrollkräften auf deutschen Flughäfen sowie der Prüfordnung für die Prüfung zum/zur Luftsicherheitsassistenten/-in nach dem Luftsicherheitsgesetz in der jeweils geltenden Fassung aus- und fortgebildet wurde.

¹⁾ HH wird nicht zuletzt auf besonderen Wunsch des Betreibers des Kreuzfahrtterminals eine Frist von 12 h verwenden.

Bremerhaven / Rostock / Hamburg / Lübeck / Kiel, im August 2009

Stellungnahme zu den ‚Anforderungen für Kreuzfahrt-Hafenanlagen‘

über den Gesamtverband Schleswig-Holsteinischer Häfen erhielten wir den im Länderarbeitskreis Maritime Sicherheit (LAMS) erarbeiteten Entwurf für Anforderungen an Kreuzfahrt-Hafenanlagen.

Als Betreiber von Hafenanlagen für die Abfertigung von Kreuzfahrtschiffen unterstützen wir grundsätzlich alle Bestrebungen, mehr Sicherheit zu gewährleisten. Die einvernehmliche Grundlage bilden hierbei die international festgelegten und in EU- und Landesrecht umgesetzten Regeln des sog. ISPS-Codes.

Häfen und Betreiber von Hafenanlagen haben in den vergangenen Jahren durch erhebliche Investitionen und massiven personellen Aufwand konstruktiv und kooperativ an der Umsetzung der ISPS-Vorgaben mitgewirkt und einen maßgeblichen Beitrag für die maritime Sicherheit in den Küstenländern geleistet. Gegenüber anderen europäischen und internationalen Häfen nimmt Deutschland bereits jetzt eine Vorreiterrolle in der hafenseitigen Sicherheit ein. Auch aus Kundensicht – insbesondere von US-amerikanischen Reedereien – wird keinerlei Kritik an den Sicherheitsstandards in deutschen Häfen geäußert.

Vor diesem Hintergrund können die Häfen die Festschreibung bzw. jetzt die Fortschreibung von ‚Mindestanforderungen für Kreuzfahrtterminals‘, die vom ISPS-Code in keiner Weise gefordert werden – weder als Rechtsnorm noch als behördeninterne Leitlinie – nicht nachvollziehen. Der ISPS-Code selbst verpflichtet nämlich vielmehr zu einer individuellen Risikobewertung für jede Hafenanlage, um auf dieser Grundlage einen individuellen Rahmen von Sicherheitsmaßnahmen festzulegen. Eine solche Bewertung, die den besonderen Gegebenheiten von Ort Rechnung trägt, ist für die Häfen und Anlagenbetreiber unabdingbar, weil nur so ein wettbewerbsfähiges Optimum an Sicherheit in deutschen Häfen erreicht werden kann. Nationale Sicherheitsanforderungen, die über die internationalen Vorgaben und die Praxis in anderen europäischen bzw. internationalen Häfen hinausgehen, können als einzelnes Glied im Gesamtsystem der ‚Kreuzschiffahrt‘ keinen Sicherheitsgewinn bewirken, wenn anderenorts ‚weichere‘ Handhabungen praktiziert werden. Deutsche Kreuzfahrtstandorte werden aber durch den mit normierten Vorgaben verbundenen höheren investiven und operativen Kostenaufwand im Wettbewerb erheblich benachteiligt und insbesondere in kleineren Universalhäfen, die hierfür keine dezidierten Anlagen vorhalten können, die Abfertigung von Kreuzfahrtschiffen praktisch unmöglich gemacht.

Diese grundsätzliche Kritik gilt schon für die bisherigen ‚Mindestanforderungen‘, insbesondere aber für die jetzt vorgesehene Fortschreibung, die z.B. in den Zaunhöhen, der Breite von Sicherheitsstreifen und der Personenkontrolle weitere Verschärfungen beinhaltet und damit die in den vergangenen Jahren getätigten Investitionen sowie anstehende Neuzertifizierungen in Frage stellt. Hieran ändern letztendlich auch die vorgesehenen Kompensationsmöglichkeiten nichts, denn im Ergebnis werden - abseits einer individuellen Bewertung - generelle Vorab-Standards definiert, die bei Nichterfüllung auf jeden Fall Nachbesserung oder zusätzliche ergänzende Maßnahmen erfordern. Hinzu kommt, dass die Wasserseite, die originär und ausschließlich in den Pflichtenkanon der öffentlichen Hand fällt, als eigentliche Schwachstelle der Schifffahrt im Hafen und auf hoher See weiterhin in hohem Maße ungeschützt bleibt. Ein ‚Höher-schrauben‘ der Standards an Land schafft vor diesem Hintergrund nur eine scheinbar verbesserte Sicherheitslage und wird überdies auch von der Bevölkerung, die Wasser und Schifffahrt sehen und erleben möchte, zunehmend mit Unverständnis und Verärgerung wahrgenommen. Nur ergänzend stellen wir fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nicht nur eine unakzeptable Verschärfung der Vorgaben, sondern z. T. vom Hafenbetreiber schlicht nicht umsetzbare oder von den Schiffen ausdrücklich in eigener Verantwortung durchgeführten Aufgaben, wie z.B. die Kontrolle von Proviant und Ausrüstung, beinhalten.

Nach unserer Kenntnis hat sich auch die EU-Kommission zwischenzeitlich dahingehend erklärt, dass auf europäischer Ebene keine Regulierung von Mindestanforderungen für Hafenbetriebe im Rahmen der Anwendung des ISPS-Code erfolgen soll. Ein nationaler Alleingang ohne ein entsprechendes Gleichziehen der europäischen Nachbarn schafft aber für die mit dem Kreuzfahrtverkehr verbundene Hafenwirtschaft nur zusätzliche Belastungen im Wettbewerb, ohne dass hierdurch ein zusätzlicher Sicherheitsgewinn erzielt werden kann.

Wir verweisen auf das beigegefügte Positionspapier des Zentralverbandes der Deutschen Seehafenbetriebe e.V., das wir vollständig mittragen. Wir bitten Sie von der „Verabschiedung“ der Anforderungen aus den oben dargelegten Gründen abzusehen. Für vertiefende Diskussionen, evtl. gemeinsam mit dem ZDS stehen wir gern zur Verfügung.

gez. Veit Hürdler

.....
Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH

gez. Dr. Ulrich Bauermeister

.....
Hafen-Entwicklungsgesellschaft Rostock mbH

gez. Joachim Köhn

.....
HCC Hanseatic Cruise Centers GmbH

gez. Heinrich Beckmann

.....
Lübecker Hafen-Gesellschaft mbH

gez. Dr. Dirk Claus

.....
SEEHAFEN KIEL GmbH & Co. KG

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 Hafenwirtschaft, 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 Sicherungszielen 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.

