

März 2016

Eignungsprüfungen in der Praxis: Sicherheit von Fahrgastschiffen

Mit diesem Briefing soll am Beispiel der Seeverkehrssicherheit untersucht werden, wie die Eignungsprüfungen der Europäischen Kommission in der Praxis funktionieren. Eignungsprüfungen sind ein relativ neues Instrument im Rahmen der von der Europäischen Kommission aufgelegten Agenda für bessere Rechtsetzung. Konkret wurde das Konzept der Eignungsprüfungen als Teil des REFIT-Programms im Jahr 2010 eingeführt und in der Mitteilung der Kommission von 2012 zur [regulatorischen Eignung](#) weiterentwickelt.¹ Alle Rechtsvorschriften können theoretisch einer Eignungsprüfung unterzogen werden. Im Mai 2015 legte die Europäische Kommission erstmals detaillierte [Leitlinien zur Durchführung einer Eignungsprüfung](#) vor. Die Europäische Kommission betreut auch ein fortlaufendes Programm für Eignungsprüfungen. Die jüngste Ausgabe des Sachstandsberichts wurde im Mai 2015 veröffentlicht: [REFIT: State of Play and Outlook](#).

Eignungsprüfungen unterscheiden sich von Evaluierungen insofern, als sie „umfassende Politikbewertungen zur Beurteilung der Kohärenz und Einheitlichkeit zwischen den und innerhalb der regulatorischen Bereiche“ darstellen.² Ziel ist es, die kumulativen Folgen von Rechtsvorschriften im Laufe der Zeit sowie etwaige Überschneidungen, Lücken oder überholte Bestimmungen zu ermitteln. Während sie also umfassender angelegt sind als eine Evaluierung, sind sie auf dieselben fünf Kriterien gestützt: Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert.³

Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift: Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN)

Folgende Richtlinien wurden einer Eignungsprüfung unterzogen:

- **Richtlinie [2009/45/EG](#)** (Fahrgastschiffe: Sicherheitsvorschriften- und Normen), angenommen in der Plenarsitzung vom [21. Oktober 2008](#). Mit dieser Richtlinie wurde die Richtlinie 98/18/EG aufgehoben, die bis zum 31. Januar 2004 umgesetzt werden sollte;
- **Richtlinie [2003/25/EG](#)** (Sicherheit im Seeverkehr: (roll-on/roll-off) Ro-Ro-Fahrgastschiffe, besondere Stabilitätsanforderungen), angenommen in der Plenarsitzung vom [7. November 2002](#), umzusetzen bis 17. November 2004;
- **Richtlinie [1999/35/EG](#)** (Sicherheit im Seeverkehr: Ro-Ro-Fahrgastschiffe und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge, Voraussetzungen für den Betrieb), angenommen in der Plenarsitzung vom [10. März 1999](#), umzusetzen bis 1. Dezember 2000; und
- **Richtlinie [98/41/EG](#)** (Sicherheit im Seeverkehr: Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen Personen), angenommen in der Plenarsitzung vom [11. März 1998](#), sämtliche Rechtsvorschriften umzusetzen bis 1. Januar 2000.

¹ COM(2012) 746.

² Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, COM (2014) 368.

³ Für einen Überblick über die Evaluierungspläne der Europäischen Kommission siehe [Evaluation in the European Commission: Rolling Check-List and State of Play](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Dezember 2015.

1. Hintergrund

1.1. Rechtsvorschriften zur Sicherheit im Seeverkehr

Die Rechtsvorschriften zur Schiffssicherheit haben Auswirkungen auf sehr unterschiedliche Gebiete, von der Umwelt- bis zur Arbeitsgesetzgebung. 23 der 28 Mitgliedstaaten sind Küstenstaaten, die Folgen von Unfällen auf See sind somit ein Problem von allgemeiner Bedeutung. Grundsätzlich werden Sicherheitsstandards für die Seefahrt auf internationaler Ebene von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (International Maritime Organisation, IMO) entwickelt. Das Internationale Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) ist das wichtigste Vertragswerk auf dem Gebiet der Sicherheit im Seeverkehr. Durch das EU- und das einzelstaatliche Recht werden jedoch internationale Vereinbarungen auf Gebieten ergänzt, die nach allgemeiner Einschätzung durch internationale Normen unzureichend oder überhaupt nicht geregelt sind.

Rechtsvorschriften zur Sicherheit im Seeverkehr werden oft als Reaktion auf Seeunfälle eingeführt; das EU-Recht bildet in dieser Hinsicht keine Ausnahme. In den 1990er Jahren brachte die Europäische Kommission in der Folge mehrerer Unfälle und Ölkatastrophen auf diesem Gebiet Rechtsvorschriften auf den Weg und nahm sich der Umsetzung internationaler Normen in EU-Recht an. Es folgten Richtlinien zur Ausbildung von Seeleuten,⁴ zur Schiffsausrüstung,⁵ zur Hafenstaatkontrolle⁶ und zur Sicherheit von Fahrgastschiffen.⁷ Neben diesen Richtlinien wurden seit der Jahrtausendwende zudem drei umfassende Pakete legislativer Maßnahmen zur Förderung der Seeverkehrssicherheit in der Europäischen Union angenommen.

Im Rahmen des [ersten Pakets](#) (Paket Erika I) waren unter anderem strengere rechtliche Vorschriften für die Überprüfung von Schiffen vorgesehen, und es wurden Regeln eingeführt, nach denen nicht normgerechten Schiffen der Zugang zu Häfen der Union verweigert wird. Mit dem [zweiten Paket](#) wurde ein Überwachungs- und Informationssystem für den Seeverkehr eingeführt und die [Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs](#) (European Maritime Safety Agency, EMSA) eingerichtet. Die EMSA leistet in der Europäischen Union fachliche Unterstützung und Hilfe bei der Entwicklung und Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Seeverkehrssicherheit, Verschmutzung durch Schiffe und Gefahrenabwehr in der Schifffahrt. Das [dritte Paket zur Seeverkehrssicherheit](#) zielte auf vermehrte Kontrollen und eine bessere Beaufsichtigung von Schiffen unter der Flagge von EU-Mitgliedstaaten; es sah ferner Maßnahmen für eine bessere Nutzung von Notliegeplätzen für Schiffe in Seenot vor.

1.2. Rechtsvorschriften für die Schiffssicherheit in der Europäischen Union

Die Rechtsvorschriften zur Schiffssicherheit sind relativ breit gefächert und erstrecken sich auf Schiffe unterschiedlichster Verwendungszwecke, etwa Fahrgastschiffe, Fischereifahrzeuge und Öltanker. Die rechtlichen Vorschriften auf diesem Gebiet sind auch eng mit anderen Regelungsbereichen verknüpft; sie berühren unter anderem Fragen der Sicherheitskontrollen und der Hafenkontrolle. Die EU-Rechtsvorschriften dienen außerdem der Umsetzung internationaler Normen. Die Sicherheit von Fahrgastschiffen wird im Wesentlichen durch Rechtsvorschriften mit Bezug zur Richtlinie [2009/45/EG](#) geregelt, die Fahrgastschiffe in der Inlandsfahrt betrifft und für die internationale Vorschriften daher keine Geltung haben. Weitere wichtige Rechtsvorschriften der EU ergeben sich aus der Richtlinie [98/41/EG](#), durch die die Registrierung von an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen Personen geregelt wird, sowie der

⁴ Richtlinie 94/58/EG.

⁵ Richtlinie 96/98/EG.

⁶ Richtlinie 95/21/EG.

⁷ Für Einzelheiten zu den Rechtsvorschriften der EU im Bereich Seeverkehrssicherheit siehe Seite 2 dieses Briefings.

Verordnung (EG) [Nr. 3051/95](#) des Rates über den sicheren Schiffsbetrieb von Ro-Ro-Fahrgastfährschiffen.⁸ Ro-Ro-Schiffe sind Schiffe, die so gestaltet sind, dass Fahrzeuge an und von Bord fahren können.

1.3. Standpunkt des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat an der Schaffung von Rechtsvorschriften zur Sicherheit im Seeverkehr aktiv mitgewirkt und einige Entschlüsse verabschiedet, in denen angesichts der Havarien von Öltankern in den Jahren 2000 und 2002 höhere Sicherheitsstandards gefordert wurden. Im Jahr 2002 setzte das Parlament einen nichtständigen Ausschuss (MARE) für die Verbesserung der Sicherheit auf See ein, der einige Empfehlungen mit Relevanz für die weitere Entwicklung der Rechtsvorschriften zur Seeverkehrssicherheit, etwa für das [Dritte Paket „Seeverkehrssicherheit“](#) herausgab.⁹ Das Parlament gab später eine dem Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr im Januar 2015 vorgelegte [externe Ex-post-Folgenabschätzung](#) in Auftrag, um die Umsetzung und Wirksamkeit des Dritten Seeverkehrssicherheitspakets zu bewerten. Dem Bericht zufolge konnten keine unbeabsichtigten Auswirkungen der Rechtsvorschriften festgestellt werden; die erwarteten unmittelbaren operativen Ergebnisse wurden mehrheitlich erzielt. Das betrifft etwa die größere Transparenz der Leistung von Schiffen, eine bessere Kenntnis des Seeverkehrs und eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Untersuchung von Unfällen.

2. Umfang und Zielsetzung der Eignungsprüfung

Die Rechtsvorschriften zur Sicherheit im Seeverkehr sind breit gefächert, miteinander verflochten und oft an internationalen Normen orientiert. Die vornehmliche Aufgabe besteht daher darin, den Umfang der Eignungsprüfung festzulegen. Jede Schlussfolgerung wird davon abhängen.

Die Notwendigkeit dieser Überprüfung leitete die Europäische Kommission aus dem fragmentierten Charakter der Rechtsvorschriften ab, die oft nach schwerwiegenden Unfällen erlassen wurden. Das bereits früher erkannte Erfordernis einer Modernisierung des Rechts spielte eine ebenfalls wichtige Rolle. Die zentralen Fragen waren daher, ob die Rechtsvorschriften zur Sicherheit von Fahrgastschiffen einheitliche Sicherheitsstandards für alle Fahrgäste hervorbrachten, einen fairen Wettbewerb ermöglichten und die innergemeinschaftliche Mobilität in der Seeschifffahrt erhöhen konnten.

Es wurden vier Richtlinien im Rahmen dieser Überprüfung berücksichtigt (Einzelheiten dazu siehe unten). Diese waren bereits 2011 im Rahmen einer [Evaluierung](#) überprüft worden, die allerdings nur vier Länder umfasste. Der Bericht über die Eignungsprüfung gibt keine Auskunft darüber, ob man irgendwelche weiteren Rechtsakte oder einen anderen Umfang der Überprüfung erwogen hatte, und falls das der Fall war, warum man den Überlegungen nicht gefolgt war. Die Europäische Kommission richtete einen internen Lenkungsausschuss¹⁰ ein, um Beratung und Input während der gesamten Überprüfung bereitzustellen, wie die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung es vorschreiben. Nach den neuen Richtlinien, die nach Beginn dieser Eignungsprüfung in Kraft traten, soll vor einer Eignungsprüfung ein Fahrplan veröffentlicht werden, um Rückmeldungen der Interessenträger einholen zu können. Da vor Beginn dieser Eignungsprüfung jedoch kein Fahrplan vorlag, wurden anscheinend keine Rückmeldungen der Interessenträger über die Reichweite des Projekts gesammelt.

Die Richtlinie [2009/45/EG](#) bildet in vielerlei Hinsicht den Schwerpunkt der Eignungsprüfung. Viele der in dem Bericht und auch in der Begleitstudie und in früheren Evaluierungen präsentierten Daten beziehen sich

⁸ Siehe [EMSA](#) und [Europäisches Parlament- Seeverkehr: Informationsblatt zur Verkehrs- und Sicherheitsregelung](#).

⁹ COM (2005) 585.

¹⁰ Die Generaldirektionen Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL); Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW); Forschung und Innovation (RTD); Gemeinsame Forschungsstelle (JRC); Justiz und Verbraucher (JUST); Umwelt (ENV); Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE); Juristischer Dienst (SJ); und das Generalsekretariat (SG) wurden zu den Sitzungen des Lenkungsausschusses eingeladen.

auf diese Richtlinie. In den abschließenden Empfehlungen hingegen nimmt sie einen weniger prominenten Stellenwert ein. Mit der Richtlinie 2009/45/EG wird ein einheitlicher Sicherheitsstandard für Fahrgäste auf Inlandfahrten eingeführt. Sie gilt im Einzelnen für Fahrgastschiffe ab einer Länge von 24 Metern aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff und für Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsschiffe (HSC). Die Richtlinie 2009/45/EG erstreckt sich auf weniger als ein Drittel der in der Inlandfahrt eingesetzten Fahrgastschiffe (28 Prozent), diese Schiffe aber machen 64 Prozent der gesamten Fahrgastkapazität der Europäischen Union aus.¹¹ Während ein Großteil des Verkehrs von Fahrgastschiffen im Mittelmeer konzentriert ist, ist der Verkehr der von Richtlinie 2009/45/EG erfassten Schiffe mit 46 Prozent Inlandfahrten im Mittelmeer und 35 Prozent in der Nordsee und im Ärmelkanal gleichmäßiger verteilt.¹²

In der Richtlinie [2003/25/EG](#) werden zusätzliche Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Schiffe festgelegt, die vor den Wirkungen eines Wasserstaus auf den Decks schützen sollen. Im Rahmen der Richtlinie [1999/35/EG](#) wird der Prozess regelmäßiger verbindlicher Überprüfungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge geregelt, die im Verkehr nach oder von Häfen in Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Mitgliedstaaten sind als Aufnahmestaaten für Schiffe nach diesen Vorschriften verpflichtet, die Sicherheitszeugnisse des Flaggenstaates auf Korrektheit zu prüfen. Schließlich zielt die Richtlinie [98/41/EG](#) auf effiziente Such- und Rettungsmaßnahmen. Demnach müssen Angaben über die Fahrgäste dem Kapitän und dem Fahrgastregisterführer der Gesellschaft oder einem vergleichbaren an Land befindlichen System der Gesellschaft übermittelt werden. Die Rechtsvorschriften gelten für Fahrgastschiffe, die von dem Hafen eines Mitgliedstaats auslaufen oder einen solchen ansteuern, mit Ausnahmen abhängig von der Länge der Fahrt (20 Seemeilen und mehr).

Im Hinblick auf drei weitere Richtlinien, die allerdings nicht in die Eignungsprüfung einbezogen wurden, werden in dem Bericht Überschneidungen mit den überprüften Richtlinien festgestellt. Richtlinie [2009/16/EG](#) überschneidet sich mit Richtlinie 1999/35, was die Anforderungen bezüglich der Besichtigungen betrifft, während in den Richtlinien [2002/59/EG](#) und [2010/65/EG](#) gegenüber der Richtlinie 98/41/EG zeitgemäßere Meldepflichten vorgesehen sind. Da die Überschneidung zwischen diesen Richtlinien in der Schlussfolgerung über mögliche Vereinfachungen einen prominenten Stellenwert einnimmt, hätte der Bericht deutlicher machen können, warum diese Richtlinien von der Eignungsprüfung ausgenommen wurden.

3. Erkenntnisse

Das [Paket für bessere Rechtsetzung](#) vom Mai 2015 umfasst eine Reihe von [Instrumenten](#) zur Sicherstellung bewährter Verfahren. Als wichtigstes Arbeitsergebnis von Evaluierungen und Eignungsprüfungen wurde die Arbeitsunterlage (Staff Working Document, SWD) eingeführt. In der SWD werden die abschließenden Ergebnisse einer Eignungsprüfung auf transparente Weise zusammengefasst. Sie kann sich auf die Arbeit eines externen Vertragsnehmers und/oder eine interne Analyse der Europäischen Kommission stützen. Die Entscheidung darüber, wie die Nachweise präsentiert werden, verbleibt somit bei der Europäischen Kommission. Obwohl in den Leitlinien die Wichtigkeit der Nachvollziehbarkeit von Aussagen hervorgehoben wird, ist es in der Praxis oft schwer zu bestimmen, ob sie das Ergebnis externer oder interner Forschung sind, ob sie quantitativ gestützt sind, etwa aus Statistiken eines Mitgliedstaats gewonnen wurden, oder ob sie das Ergebnis einer qualitativen Analyse, etwa Interviews mit einzelnen Interessenträgern, sind. Im Falle dieser Eignungsprüfung wäre eine konsequente und deutlichere Angabe der Quellen im gesamten Bericht wünschenswert gewesen.

¹¹ Tractebel Engineering, Support Study for the Fitness Check: Evaluation of Passenger Ship Safety Legislation, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, August 2015.

¹² Tractebel Engineering, Support Study for the Fitness Check: Evaluation of Passenger Ship Safety Legislation, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, August 2015.

Insgesamt kommt man in der Eignungsprüfung zu dem Schluss, dass der Rechtsrahmen angemessen ist, es aber Spielräume für Vereinfachung und mehr Übersichtlichkeit gibt. Gemessen an den fünf Kriterien der Überprüfung wurden die Rechtsvorschriften angesichts einer relativ geringen Unfallhäufigkeit und annähernder Kostenneutralität der EU-Regelungen gegenüber einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als effizient und wirksam eingestuft. Die EU-Normen lieferten den Mitgliedstaaten zudem einen klaren Rahmen, den sie ansonsten durch nationale oder internationale Standards hätten ersetzen müssen. Die in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten strengeren Sicherheitskontrollen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe erwiesen sich als notwendig, da letztere statistisch eine deutlich höhere Unfallwahrscheinlichkeit als andere Fahrgastschiffe aufweisen. Die EU-Rechtsvorschriften sind somit zweckmäßig, so die Schlussfolgerung des Berichts.

Bei näherer Betrachtung einiger Erkenntnisse ist jedoch festzustellen, dass die Belege nicht immer eindeutig und belastbar genug sind, um mit Sicherheit auf eine Zweckmäßigkeit der Rechtsvorschriften schließen zu können.

Was etwa den Binnenmarkt betrifft, werden in dem Bericht Umflaggungen, wenn also ein gemäß Richtlinie 2009/45/EG zertifiziertes Schiff ohne Änderungen die Grenzen des Hoheitsgebietes eines anderen Mitgliedstaates überschreiten kann, als wichtigster Indikator für einen Markt ohne Barrieren ausgemacht. Statistiken zeigen, dass Umflaggungen seit 1998, als die Richtlinie in Kraft trat, eine starke Zunahme verzeichneten (um 400 %). Es hätte jedoch näher untersucht werden können, ob die Richtlinie der entscheidende Faktor dieser Entwicklung war. Der Vergleich berücksichtigt lediglich die Umflaggungen vor und nach 1998; eine Analyse der Entwicklung des Schiffsverkehrs in der gesamten Zeitspanne (1979 bis 2014), die hätte zeigen können, ob sich die Zunahme der Umflaggungen auf andere Einflüsse zurückführen lässt und in welchem Zeitraum diese sich mehrheitlich ereigneten, wurde nicht angestellt. Während Umflaggungen zunahm, verkehrten faktisch nur zwei Prozent der in Inlandsfahrten eingesetzten Fahrgastschiffe in einem anderen Staat als dem Flaggenstaat.¹³

Was die im Zusammenhang mit den Besichtigungen entstehenden Kosten betrifft, stützt der Bericht sich auf unterschiedliche, von den Mitgliedstaaten gelieferte Daten. Die Kostenschätzungen sind daher nicht vollkommen zuverlässig. Durch Besichtigungs- und Überprüfungsregelungen entstanden den Schiffseignern erhebliche Kosten. Da es jedoch diesbezüglich nur EU-Vorschriften gibt, konnten diese Kosten nicht mit Kosten verglichen werden, die aus einer einzelstaatlichen Gesetzgebung gefolgt wären. Auf anderen Gebieten, etwa bei Befreiung und gleichwertigem Ersatz, konnte der Prozess mit den aus dem Übereinkommen SOLAS folgenden Verfahren verglichen werden, die weniger kostenintensiv, aber auch weniger stringent waren.

Eine andere wichtige Frage war, inwieweit die EU-Vorschriften zu einer Verbesserung der Sicherheit geführt hatten. Den verfügbaren Unfallstatistiken zufolge war die Zahl der Unfälle bei Schiffen, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, geringer, Verletzungen und Todesfälle hingegen wiesen in den Vergleichsgruppen eine ähnliche Häufigkeit auf. Wie das statistische Material demnach zeigt, gingen Unfälle bei Schiffen, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, häufiger mit schweren Verletzungen einher. Das eigentliche Problem besteht jedoch darin, dass Zahlen erst ab 2011 gesammelt wurden und somit die Datenlage für belastbare Schlussfolgerungen über die Entwicklung von Unfallzahlen unzureichend ist. Einige Fallzahlen waren so gering (bei den Todesfällen), dass jede Veränderung weitreichende Auswirkungen auf die Schlussfolgerungen gehabt hätte. Hinzu kommt, dass ein Eins-zu-Eins-Vergleich angesichts der Unterschiede zwischen den Schiffen und ihren Routen, also deren Nähe zur Küste,

¹³ Dieser zwar geringe Prozentsatz wurde immer noch als ein Indikator für mangelnden Schutz lokaler Märkte ausgelegt. (Drei Länder jedoch gaben auf diese Frage keine Antwort (Vereinigtes Königreich, Niederlande und Zypern). Die Zahlen wurden der von Tractebel erstellten Begleitstudie zur Eignungsprüfung entnommen.

nicht angestellt werden konnte. Der Vertragsnehmer der Begleitstudie wies auch auf insgesamt mangelhafte empirische Untersuchungen des Verhältnisses zwischen Gesetzgebung und Unfällen hin.

4. Methodik

4.1. Datenqualität

Zentrale Fragen einer jeden Evaluierung oder einer Eignungsprüfung betreffen die Datenqualität und die Zuverlässigkeit der aus ihnen gezogenen Schlussfolgerungen. Da ein Mangel an Daten der Schwachpunkt früherer Überprüfungen war, wurde der Erhebung von Daten große Bedeutung beigemessen. Die Mitgliedstaaten wurden um die Bereitstellung umfangreichen Datenmaterials über ihre inländische Flotte und die Anwendung der vier Richtlinien ersucht. Auch auf Daten von EMSA und Eurostat wurde zurückgegriffen. Die zusätzlichen Daten und die Kosten-Nutzen-Analyse versprachen, eindeutigere Aussagen über den Verwaltungsaufwand der Regelungen und den Binnenmarkt treffen zu können.

Trotz erheblich verbesserter Verfügbarkeit von Daten brachte der Mangel an Daten, insbesondere der Mangel an Ausgangsdaten (vor und nach Inkrafttreten der Richtlinien) und an Daten für den Eins-zu-Eins-Vergleich, nach wie vor Erkenntnisse lediglich begrenzter Belastbarkeit hervor. Die Eignungsprüfung machte diesen Mangel an Ausgangsdaten deutlich. Erwähnt wurde auch, dass Versuche eines Vergleichs mit der einschlägigen Gesetzgebung außerhalb der Europäischen Union an unzureichendem Datenmaterial scheiterten.

4.2. Frühere Evaluierungen und Studien

Im Rahmen der Eignungsprüfung wurde auf zwei frühere von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Forschungsarbeiten sowie auf eine spezielle Begleitstudie zu einer Eignungsprüfung zurückgegriffen. Vor allem die zuletzt genannte Studie lieferte wichtige empirische Belege.

Die zwei früheren Forschungsarbeiten hatten einen ähnlichen methodischen Zuschnitt wie die Begleitstudie zur Eignungsprüfung, aber einen geringeren Umfang, der sich teilweise daraus erklären lässt, dass einige Mitgliedstaaten die Teilnahme an der Befragung verweigert hatten. Die [im Jahr 2011 vorgelegte Evaluierung](#) der Rechtsvorschriften für Fahrgastschiffe¹⁴ berücksichtigte dieselben vier Richtlinien, auch wenn eine eingehende Untersuchung von vier Ländern im Mittelpunkt stand, während in [der Begleitstudie zur Folgenabschätzung](#) lediglich die Richtlinie 2009/45/EG geprüft wurde. Auch wenn die im Rahmen der beiden Studien vorgeschlagenen Lösungen sich von den Ergebnissen der Begleitstudie zur Eignungsprüfung unterschieden, wurden die in den früheren Forschungsarbeiten ermittelten Probleme im Rahmen der Eignungsprüfung erneut aufgegriffen.

Der Großteil der in der Studie verwendeten quantitativen Daten wurde den Befragungen der Interessenträger und der 2015 veröffentlichten Begleitstudie [Support Study for the Fitness Check: Evaluation of Passenger Ship Safety Legislation](#) entnommen. Die Studie war gründlich und klar; bestehende Unsicherheiten wurden benannt. Hinsichtlich der Unabhängigkeit ist zu erwähnen, dass die Europäische Kommission in einige Aspekte des Forschungsprozesses weitgehend einbezogen war; so entwickelte sie die Datenerhebungsinstrumente und führte einen Teil der Interviews mit den Interessenträgern durch. Diese Beteiligung mag auf die frühere Erfahrung externer Forscher zurückzuführen sein, die bei der Befragung nationaler Verwaltungen teilweise auf zähen Widerstand stießen; diese umfangreiche Einbeziehung der Europäischen Kommission hätte dennoch klarer begründet werden können.

Der Vorteil der Verwendung von Arbeitsunterlagen (SWD) besteht darin, dass alle verfügbaren Nachweise in einem Dokument gesammelt und zusammengefasst werden. Das betrifft auch die Bewertung der

¹⁴ Grimaldi e Associati, Passenger Ship Safety Legislative Review, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, April 2011.

Nachweise die anhand der fünf Evaluierungskriterien bewertet werden. Begleitstudien werden somit genutzt, um Nachweise für die Evaluierung zu sammeln; sie stellen jedoch keinen Versuch dar, die Evaluationsfragen zu beantworten. Das könnte bedeuten, dass die dem SWD-Bericht zugrunde liegenden Studien nicht immer darauf zugeschnitten waren, Antworten auf die konkreten Evaluationsfragen zu liefern.

4.3. Konsultation der Interessenträger

Die Standpunkte der Interessenträger wurden durch Recherche und Konsultationen erhoben.¹⁵ Die Konsultationen ergaben, dass für einige Interessenträger das Problem des Verwaltungsaufwands von zentraler Bedeutung war, neben anderen in der Studie untersuchten Fragen. So etwa, ob die EU-Rechtsvorschriften die Wahl des Schiffsmaterials beeinflusst haben.¹⁶ Weniger klar ist jedoch erkennbar, wie repräsentativ die Standpunkte der Interessenträger sind und wie ihre Rückmeldungen in der Eignungsprüfung insgesamt berücksichtigt wurden. Häufig wurden dieselben Interessenträger in verschiedene Forschungsarbeiten und Konsultationen einbezogen; das könnte in einigen Fällen zu Doppelzählungen geführt haben. Es wäre hilfreich gewesen, wenn die für die Analyse der qualitativen Aussagen verwendete Methode und die Rolle der qualitativen Aussagen in dem Bericht insgesamt klarer beschrieben worden wären.

4.4. Kosten-Nutzen-Analyse

Die Kosten-Nutzen-Analyse wurde im Rahmen der Begleitstudie zur Eignungsprüfung erstellt und orientiert sich an den EU-Leitlinien zur Kosten-Nutzen-Analyse¹⁷ und dem Standardkostenmodell.¹⁸ Im Mittelpunkt der Eignungsprüfung stand eine vergleichende Kostenanalyse; die Nutzenanalyse nahm demgegenüber einen nachgeordneten Stellenwert ein. In die Analyse wurden direkte Kosten (Gebühren, erhebliche Erfüllungskosten und Verwaltungskosten) und Kosten für die Durchsetzung eingeschlossen, indirekte Kosten dagegen ausgenommen. Die Kosten-Nutzen-Analyse wurde auf bestimmten, als zentral ermittelten Gebieten vorgenommen, und zwar: Regulierungskosten mit Auswirkungen auf den Betrieb von Schiffen und den Schiffbau; Zertifikate und Kontrollen; Regelungen zur Befreiung und zu gleichwertigem Ersatz; ferner Aktualisierung der Rechtsvorschriften gemäß den internationalen Anforderungen. Der Ansatz, die Ergebnisse und die potenzielle Schwäche der Analyse wurden in dem Bericht deutlich benannt. Als wesentliche Schwäche wurde die Heterogenität der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Daten genannt. Der Grund für diese Diskrepanz zwischen den Mitgliedstaaten wurde nicht eindeutig bestimmt. Einer in dem Bericht angebotenen Erklärung zufolge könnte sie auf unterschiedliche Auslegungen dessen zurückzuführen sein, welche Kosten die Mitgliedstaaten vorsehen sollten; das würde eine vergleichende Analyse weniger zuverlässig machen. Daraus folgt, wie in dem Bericht dargelegt, dass die Ungewissheit in Bezug auf die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Bewertung relativ groß ist.

4.5. Die Rolle der Europäischen Kommission

Außer der Entwicklung der quantitativen Instrumente für die nationalen Verwaltungen übernahm die Europäische Kommission auch die Analyse der Unfalldaten und eine Überprüfung der Rechtsvorschriften. Im Rahmen der rechtlichen Analyse wurden Lücken und Unstimmigkeiten der Richtlinien bewertet, während der Vertragsnehmer vergleichende Analysen zwischen dem EU-Recht und der einzelstaatlichen Gesetzgebung erstellte. Diese Analyse hat, kombiniert mit den Rückmeldungen der Interessenträger über

¹⁵ [Mid-term Review of 2011 Transport White Paper](#) (2011)
[Consultation on a review of EU passenger ship safety legislation](#) (2012).

¹⁶ Der Auffassung einiger Beobachter zufolge ist der verstärkte Einsatz von Aluminiumschiffen auf EU-Rechtsvorschriften zurückzuführen. Die Studie aber zeigt, dass die meisten Länder Aluminium bereits als ein dem Stahl gleichwertiges Material behandelten. Es ist daher nicht belegbar, dass die Rechtsvorschriften diesen Trend beeinflusst haben.

¹⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_52_en.htm.

¹⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_53_en.htm.

rechtliche Überschneidungen und den pragmatischen Lösungen, offensichtlich viele Schlussfolgerungen des Berichts fundiert. Insgesamt nahm die Europäische Kommission eine relativ aktive Rolle bei der Gewinnung und Vorlage der Nachweise ein.

5. Folgemaßnahme der Europäischen Kommission zur Eignungsprüfung

Als eine Folgemaßnahme zur Eignungsprüfung veröffentlichte die Kommission im Dezember 2015 einen [Fahrplan](#) mit Vorschlägen für eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften zur Sicherheit im Seeverkehr, die auf den im Rahmen der Eignungsprüfung gewonnenen Erkenntnissen beruhten. Der Fahrplan umfasste einige Vorschläge, die von direkten Klarstellungen und Aktualisierungen bis zu für einige Mitgliedstaaten unter Umständen strittigen Initiativen reichten. Einige Vorschläge zur Vereinfachung beziehen sich auf die Schließung von Lücken und die Beseitigung von Überschneidungen zwischen den geprüften Richtlinien und anderen Richtlinien, die nicht von der Eignungsprüfung erfasst wurden. Der Vorschlag, sicherzustellen, dass alle Aluminiumschiffe als den Schiffen aus Stahl gleichwertig behandelt werden, lief den Wünschen jener Mitgliedstaaten zuwider, die gegenwärtig eine einzelstaatliche Regelung für Aluminiumschiffe anwenden. Die Eignungsprüfung ergab, dass keine ökonomischen Anreize zum Bau von Aluminiumschiffen anstelle von Stahlschiffen, wie einige Interessenträger behaupteten, bestehen, dass vielmehr die meisten Länder Aluminium bereits als einen dem Stahl gleichwertigen Werkstoff gemäß der Richtlinie 2009/45/EG behandelten. Einige Mitgliedstaaten plädierten auch für standardisierte Leitlinien in Bezug auf alle kleinen Schiffe, nicht für den in den Fahrplan aufgenommenen Vorschlag, kleinere Fahrgastschiffe aus Stahl¹⁹ von der Richtlinie 2009/43/EG auszunehmen. Tatsächlich gelangte man in der Evaluierung aus dem Jahr 2011 zu dem Schluss, eine Ausweitung der Richtlinie auf Schiffe aller Größen sei erstrebenswert. Die einander widersprechenden Schlussfolgerungen der Berichte zu diesem Thema hätten in der Eignungsprüfung deutlicher herausgestellt werden können.

6. Schlussfolgerungen

Im Rahmen der Eignungsprüfung wurde eindeutig ein starkes Gewicht auf eine möglichst gründliche Bewertung der verfügbaren Nachweise gelegt. Der Mangel an Daten bleibt ein Problem, und auch wenn dieser klar benannt wurde, hätten manche Schlussfolgerungen, etwa zu Unfällen oder Umflaggungen, angesichts der relativen Unzuverlässigkeit der Daten nuancierter ausfallen können. Die Frage, in welchem Maße das die allgemeinen Schlussfolgerungen aus dem Bericht berührt, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Insbesondere bleibt unklar, ob sie einen weitreichenderen Zuschnitt hätten annehmen können, wenn eine bessere Datenbasis vorhanden gewesen wäre.

Die abschließenden Schlussfolgerungen über Vereinfachungen sind sehr direkt, sie benennen Überschneidungen und überflüssige Anforderungen, während auf einige kompliziertere Fragen keine eindeutige Antwort gefunden wurde. Das betrifft insbesondere die Unfälle; hier wären zahlreichere und strengere Nachweise über die Rolle der Rechtsvorschriften der EU für die Verbesserung der Fahrgastsicherheit besonders hilfreich gewesen. Eine Verbesserung der Datenerhebung und der Kontrollsysteme sind, wie aus dem Bericht hervorgeht, für aussagekräftige Bewertungen im Nachgang der Umsetzung erforderlich.

Die Zielstellung der Eignungsprüfung ist zwar klar definiert, der Umstand, dass dieselben Richtlinien bereits früher Gegenstand einer Evaluierung waren, verwässert jedoch potenziell das Konzept der Eignungsprüfung, die breiter angelegt ist als die Evaluierung. Eine klarere Abgrenzung von Evaluierungen und Eignungsprüfungen bei transparenterer Festlegung des Untersuchungsbereichs wäre hilfreich. Mit

¹⁹ Weniger als 24 Meter Stahl oder gleichwertiger Werkstoff.

zunehmender Etablierung der Eignungsprüfungen könnte die Nutzung eines im Vorfeld festgelegten Fahrplans und der Rückmeldungen von Interessenträgern das Verfahren optimieren.

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: Februar 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasserin wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)