

Bericht an den Nationalrat

A. Vorbemerkungen

Von 3. bis 19. Juni 2003 fand in Genf die 91. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz statt, an der wie alljährlich auch Österreich mit einer vollständigen, aus Vertretern der Regierung sowie der Organisationen der Arbeitgeber/innen- und Arbeitnehmer/innen zusammengesetzten Delegation teilgenommen hat. Auf dieser Tagung wurde das

Übereinkommen (Nr.185) über Ausweise für Seeleute (Neufassung), 2003, angenommen.

Der amtliche deutsche Wortlaut des Übereinkommens ist in der Anlage beigeschlossen.

Das Übereinkommen wurde sowohl von der Gruppe der Arbeitnehmer als auch der Gruppe der Arbeitgeber zur Annahme empfohlen und schließlich am 19. Juni 2003 von der Internationalen Arbeitskonferenz ohne Gegenstimme und wenigen Stimmenthaltungen (darunter 7 Regierungen) angenommen.

Von der dreigliedrig zusammengesetzten österreichischen Delegation stimmten sowohl beide Regierungsdelegierte auch die Delegierte der Arbeitnehmer/innen und der Delegierte der Arbeitgeber/innen für das Zustandekommen des Übereinkommens.

Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation ist nach Artikel 19 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, BGBl. Nr. 223/1949 i.d.g.F., verpflichtet, die von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen den zuständigen Stellen im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nach Abschluss der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz vorzulegen und den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes über die getroffenen Maßnahmen in Kenntnis zu setzen. Ist eine Ratifikation aus innerstaatlichen Gründen nicht möglich, ist im Sinne dieser Vorlagepflicht dem Nationalrat ein Bericht zur Kenntnis zu bringen, in dem die gegenwärtige Rechtslage - allenfalls auch ihre künftige Ge-

staltung - auf dem im Übereinkommen geregelten Gebiet mit Beziehung auf die im Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen dargestellt wird.

B. Das Übereinkommen Nr. 185

Das Übereinkommen (Nr. 185) ist die Neufassung des Übereinkommens (Nr. 108) über staatliche Personalausweise aus dem Jahr 1958, welches von 62 Mitgliedstaaten - darunter folgende EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Schweden, Vereinigtes Königreich; Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien) ratifiziert wurde.

Hintergrund: Die Neufassung war auf Ersuchen der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) zu Beginn des Jahres 2002 auf die Tagesordnung Internationalen Arbeitskonferenz gesetzt worden. Hintergrund war die insbesondere seitens der USA erhöhten Sicherheitsanforderungen an Reisedokumente infolge des 11. September 2001.

Erhöht wurde die Dringlichkeit durch die Ankündigung der USA, im Jahr 2004 auf das Erfordernis eines individuellen Visums für jeden Seemann, der Landgang begeht, umzustellen, anstatt des bisherigen kollektiven Visums für die Besatzung.

Ziel des Übereinkommens ist, angesichts der immer kürzeren Aufenthalte in den Häfen, einem "bona fide" Seemann durch einen Ausweis für Seeleute, dem alle Länder vertrauen können, einen raschen unbürokratischen Landgang zu ermöglichen und Reiserleichterungen zu gewähren.

Angesichts der Bedeutung der Seeschifffahrt, über die 90 % des Welthandels abgewickelt werden, besteht bei den Reedereien und den Seeleuten weltweit großes Interesse an der Einführung eines solchen Ausweises für Seeleute.

Das Übereinkommen wurde bisher von Frankreich, Jordanien und Nigeria ratifiziert. Datum des Inkrafttretens ist der 9. Februar 2005.

Wesentlicher Inhalt des Übereinkommens:

Artikel 1: Geltungsbereich:

Der Begriff Seeleute im Sinne dieses Übereinkommens umfasst alle Personen, die an Bord eines in der Seeschifffahrt eingesetzten Schiffes (mit Ausnahme von Kriegsschiffen) beschäftigt sind. Das Übereinkommen kann auch auf die gewerbliche Seefischerei angewendet werden.

Artikel 2: Ausstellung von Ausweisen für Seeleute

Jeder Mitgliedstaat, der dieses Übereinkommen ratifiziert hat, hat jedem Staatsangehörigen, der Seemann ist, auf dessen Antrag einen Ausweis für Seeleute auszustellen. Auch Seemännern mit Daueraufenthaltsberechtigung darf dieser Ausweis ausgestellt werden.

Artikel 3: Inhalt und Form

Dieser ist kein Reisepass sondern ein eigenständiges Dokument und ist entsprechend den in Anhang I dieses Übereinkommens detailliert geregelten Kriterien zu gestalten, um den Anforderungen eines international einheitlichen und für Einwanderungsbehörden leicht erkennbaren eigenständigen Ausweises Rechnung zu tragen. Der Ausweis für Seeleute hat neben den üblichen persönlichkeitsbezogenen Angaben über die folgende biometrische Darstellung des Inhabers (identifizierbares körperliches Merkmal, das elektronisch festgehalten wird) zu verfügen: Fingerabdruck in Form eines zweidimensionalen Strichkodes. Das Lichtbild kann auch digital im Ausweis gespeichert sein.

Alle den Seemann betreffende Angaben müssen sichtbar sein. Zusätzlich müssen die Seeleute einfachen Zugang zu Maschinen haben, mit denen sie die nicht augenlesbaren Angaben, die sie betreffen, kontrollieren können.

Anhang I sieht vor, dass die Norm zu Erstellung der "Biometrie-Datenschablone auf der Grundlage eines Fingerabdrucks, gedruckt als Ziffern in einem Strichkode" erst entwickelt werden muss. Der Verwaltungsrat beschloss im März 2004 eine detaillierte Norm zur Anwendung der "*minutiae based method*", eine Methode, die charakteristische Punkte des Fingerabdrucks speichert (Weiteres dazu siehe unten).

Artikel 4: Innerstaatliche elektronische Datenbank

Alle ausgestellten, vorübergehend außer Kraft gesetzten oder entzogenen Ausweise für Seeleute sind in einer innerstaatlichen elektronischen Datenbank zu speichern, wobei der Datenschutz und das Recht auf Privatsphäre des Seemanns gewährleistet sein müssen. Auch hier muss für den Seemann eine Kontrollmöglichkeit der gespeicherten Daten, die ihn betreffen, bestehen.

In Anhang II sind die Angaben, die in der Datenbank gespeichert werden dürfen festgelegt.

Artikel 5: Qualitätskontrolle und Evaluierungen

Anhang III regelt ausgehend von den Grundsätzen des Artikel 5 detailliert die Mindestanforderungen und Verfahren, einschließlich Qualitätskontrollverfahren, für die Ausstellung von Ausweisen für Seeleute. Artikel 5 verlangt sichere Vorgänge und Verfahren bezüglich

- des Herstellung und Lieferung der Blankoausweise;
- der Aufbewahrung, Ausstellung, Rechenschaftspflicht;
- der Bearbeitung der Anträge, des Entzugs, der Außerkraftsetzung und des Beschwerdemechanismus;
- des Betriebs der Datenbank;
- der Qualitätskontrolle und periodischen Evaluierung der Verfahren.

Weiters ist eine periodische Evaluierung in 5-Jahres-Abständen der Verwaltung des Systems für die Ausstellung der Ausweise durch den ratifizierenden Staat vorgeschrieben. Diese Evaluierungsberichte werden im Wege des Internationalen Arbeitsamtes allen Mitgliedern des Übereinkommens zur Verfügung gestellt.

Der Verwaltungsrat verabschiedet eine Liste jener Staaten, die die Mindestanforderungen der Verfahren erfüllen. Von der Einhaltung der Mindestanforderungen ist nämlich die Anerkennung der Ausweise, die von einem Staat ausgestellt worden sind, abhängig. (Das Verfahren zur Führung der Liste plant der Verwaltungsrat im März 2005 zu beschließen.)

Artikel 6: Erleichterung des Landgangs, der Durchreise und des Schiffswechsels von Seeleuten

Jedem Besitzer eines gültigen Ausweises für Seeleute ist in kürzestmöglicher Zeit:

- der Landgang,
- die Einreise, um an Bord zu gehen oder das Schiff zu wechseln,
- die Durchreise, um in einem anderen Land an Bord zu gehen oder zur Heimschaffung oder zu weiteren national genehmigten Zwecken

zu gestatten.

Die Überprüfung der Einreise darf weder für Reeder noch für Seeleute mit Kosten verbunden sein. Für Zwecke des befristeten Landgangs während der Liegezeit des Schiffes darf kein Visum verlangt werden. Bei der Durchreise zwecks An-, Um- oder Abmusterung ist zusätzlich zum Ausweis für Seeleute ein Reisedokument und gegebenenfalls ein Visum erforderlich.

Artikel 7: Ständiger Besitz und Entziehung

Der Ausweis hat im ständigen Besitz des Seemanns zu verbleiben, außer der Kapitän verwahrt ihn bei schriftlicher Zustimmung. Der ausstellende Staat hat den Ausweis unverzüglich zu entziehen, wenn festgestellt wird, dass der Seemann die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt.

Artikel 8: Änderung der Anhänge

Die Änderung der Anhänge geschieht durch Beschluss mit 2/3 Mehrheit der Internationalen Arbeitskonferenz auf Empfehlung eines dreigliedrigen Seeschifffahrtsgremiums der Internationalen Arbeitsorganisation. Ein Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat, kann jedoch innerhalb von 6 Monaten mitteilen, dass diese Änderung für ihn nicht oder erst später in Kraft tritt.

Dies bedeutet ein vereinfachtes Verfahren im Vergleich von der sonst üblichen Verabschiedung von Protokollen, die stets extra ratifiziert werden müssen. Außerdem muss das entsprechende Seeschifffahrtsgremium erst geschaffen werden.

Artikel 9: Übergangsbestimmungen

Diese Bestimmung ermöglicht Staaten, die das Vorgängerübereinkommen Nr. 108 ratifiziert haben, die vorläufige Anwendung des Übereinkommens Nr. 185, bevor das Ratifikationsverfahren abgeschlossen ist, um ihren Seeleuten bereits die neuen Ausweise ausstellen zu können.

Die Artikel 10 -17 enthalten die üblichen allgemeinen Verfahrensbestimmungen. Nur Artikel 12 sieht für das In Kraft treten anstatt der üblichen einjährigen Frist nach der Ratifikation durch zwei Mitgliedstaaten lediglich 6 Monate vor.

C. Die biometrischen Darstellung: Die verschiedenen Wege von IAO einerseits und ICAO und EU andererseits

• **Die biometrische Darstellung im Übereinkommen Nr. 185:**

Bei der Ausarbeitung des Übereinkommens wurde der Fachausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz von Experten der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) beraten. Aus Datenschutzgründen, wegen der geringeren Kosten und der schnelleren Anwendbarkeit war von der Internationalen Arbeitskonferenz zur Erkennung der biometrischen Darstellung mit diesem **Übereinkommen ein anderer Weg gewählt** worden (Fingerabdruck in Form eines zweidimensionalen Strichkodes) als jener, der dann schließlich von der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und für das Visa- und Passwesen der EU verfolgt wurde (kontaktloser Mikrochip mit dem digitalen Abbild der Gesichtsmerkmale und den Fingerabdrücken). Der Strichkode bietet nämlich einen geringeren Speicherplatz und verhindert somit über den notwendigen Inhalt des Ausweises hinaus die Aufnahme zusätzlicher missbräuchlicher Informationen. Außerdem ist er in der Herstellung billiger und ausgereifter. Inzwischen kann das IAA bereits zwei Anbieter empfehlen. Der Mikrochip hingegen ist bis heute noch nicht serienreif. Bis jetzt gibt es nur einen Anbieter am Markt.

Von der ICAO-Arbeitsgruppe DCFWG (Document Content and Format Working Group) wurde im September 2003, also nach der Annahme des Übereinkommens, einstimmig empfohlen, dass der IAO-Ausweis für Seeleute im Einklang mit Reisepässen und Visa ebenfalls die Biometrie in einem kontaktlosen Mikrochip verwenden sollte. Diese Empfehlung, die eine Neuverhandlung des Übereinkommens mit immensem Kostenaufwand und großen Zeitverlust bedeutet hätte, wurde im Rahmen der IAO nicht aufgegriffen.

Für die rasche Umsetzung des Übereinkommens war es notwendig, dass die Internationale Arbeitsorganisation umgehend die in Anhang I des Übereinkommens

Nr. 185 vorgesehene **Norm für eine weltweit einheitlich anwendbare biometrische Darstellung** beschließt. Diese Norm muss regeln,

- wie der Fingerabdruck zu nehmen und zu scannen ist;
- wie dessen Darstellung und der Strichkode, der die Darstellung enthält, zu erstellen sind;
- wie der Strichkode im Ausweis abzudrucken ist und mit welchem Gerät er zu lesen ist.

Im Sinne der raschesten Vorgangsweise wurde im November 2003 beschlossen, dass das Internationale Arbeitsamt selbst diese Norm ausarbeiten solle.

Als Methode zur Abnahme des Fingerdrucks hatte der Verwaltungsrat im März 2004 zwischen der "*pattern based method*", die ein Muster in grau Tönen abnimmt und der "*minutiae based method*", die charakteristische Punkte des Fingerabdrucks speichert, zu entscheiden. Die Wahl fiel auf die von der EU bevorzugte "**minutiae based method**", die auch schon im Visa- und Verbrechensbereich erprobt ist.

Diese Norm zur Abnahme des Fingerabdrucks soll nach einem Zeitraum von 5 Jahren im Lichte der sich wandelnden Technologie überprüft werden.

Damit verfügte die ILO seit März 2004 als erste internationale Organisation über eine Norm für eine **weltweit anwendbare biometrische Darstellung** in einem Ausweis. Die Testreihe der für das biometrische System angebotenen Produkte wurde im Oktober 2004 auf hoher See abgeschlossen, wobei der internationale Reederverband das Schiff "Crystal Harmony" zur Verfügung stellte und die internationale Transportgewerkschaft einen Finanzierungsbeitrag von 400.000 US\$ in Form eines Darlehens leistete. Die USA haben ebenfalls 250.000 US\$ zur Verfügung gestellt. Mit der Auswahl des endgültigen biometrischen Produktes ist Übereinkommen Nr. 185 operabel. Zwei Produkte werden vom Internationalen Arbeitsamt mit Schreiben MA 20-03-1002-400-1 vom 17. Dezember 2004 empfohlen (eines von Sagem und eines von Hyundai.)

- **Die biometrische Darstellung der ICAO und im EU-Visa- und Passwesen der EU**

Die **ICAO** hat das Gesichtsbild als das wichtigste interoperable biometrische Merkmal und den Fingerabdruck und/oder die Iris-Erkennung als fakultative biometrische Identifikatoren für Bürger jener Länder, die diese Informationen für

Datenbank-Nachforschungen verlangen, gewählt. In der **Europäischen Union** wurde in Entsprechung der ICAO Empfehlung eine Verordnung über Biometrie in Reisepässen angenommen, wo zwingend ein kontaktloser Chip im Reisepass integriert ist, in dem das Bild des Passinhabers in digitalisierter Form sowie die Fingerabdrücke gespeichert sind. (Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten).

Bei den Visa und Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörigen ist die Entscheidung hinsichtlich der Implementierung biometrischer Daten noch offen. Biometrische Daten werden allerdings auf jeden Fall im zukünftigen Visa-Informationssystem (VIS) aufgenommen werden.

D. Zur Frage der Ratifikation

Dazu wurden jene Dienststellen des Bundes, die vom Thema berührt sind, sowie die maßgebenden Organisationen der Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen um Stellungnahme ersucht, wobei sich alle Interessenvertretungen verschwiegen.

Die Bedeutung der Seeschifffahrt für Österreich ist gering: Österreich wird von Seeschiffen nicht angelaufen. Nur ein österreichisches Unternehmen, nämlich die "Österreichischer Lloyd Ship Management GmbH", führt eine Flotte von rund 40 Seeschiffen, wovon lediglich 8 unter österreichischer Flagge fahren. Der Registerhafen (Eintragung im Handelsregister) dieser Schiffe ist Wien.

Von Nutzen wäre die Ratifikation des Übereinkommens durch Österreich für jene österreichischen Seeleute, die auf Seeschiffen, egal welche Flagge diese führen, tätig sind. Sie hätten dann nämlich Anspruch auf die Ausstellung dieses Ausweises. Sonst haben sie nur die Möglichkeit einen solchen Ausweis zu erhalten, wenn sie in einem Staat eine Daueraufenthaltsberechtigung haben, der einerseits dieses Übereinkommen ratifiziert hat und andererseits sich bereit erklärt, auch Daueraufenthaltsberechtigten diesen Ausweis auszustellen.

Die genaue Zahl der in der Seeschifffahrt tätigen Seeleute mit österreichischer Staatsangehörigkeit ist allerdings nicht bekannt: Laut den Besatzungslisten für die österreichischen Handelsschiffe, die dem BMVIT regelmäßig vorgelegt werden müssen, versehen auf Handelsschiffen unter österreichischer Flagge bereits seit

Jahren keine österreichischen Staatsbürger Dienst. Die Zahl österreichischer Staatsbürger, die auf fremden Schiffen verheuert sind, lässt sich anhand der vom BMVIT ausgestellten Seedienstbücher grob schätzen: Seit dem Jahre 1989 wurden 53 Seedienstbücher ausgestellt, wobei anzumerken ist, dass für österreichische Staatsbürger bei einer Verheuerung auf fremden Schiffen - im Gegensatz zur Verheuerung auf österreichischen Seeschiffen - keine Verpflichtung besteht, ein Seedienstbuch zu besitzen bzw. die Ausstellung eines solchen zu beantragen.

Für die Ratifikation des Übereinkommens besteht nach Ansicht des primär zuständigen Bundesministeriums für Inneres kein Bedürfnis, da Österreich als Binnenland kaum die Gelegenheit hat, diese Ausweise auszustellen. Die für Österreich bedeutende Donauschifffahrt gehört zur Binnenschifffahrt und auf diese findet das Übereinkommen keine Anwendung. Hier sind die Donauschifffahrtskonvention und bilaterale Verträge maßgeblich, die die gegenseitige Anerkennung von Schifferausweisen als Passersatz regeln.

Ungünstig für die Ratifikation ist zudem, dass die Biometrie im Ausweis für Seeleute von der ICAO Empfehlung und dem Weg, den die EU im Visa-Passwesen eingeschlagen hat, abweicht. Wünschenswert wäre nämlich aus Sicht des Bundesministeriums für Inneres eine biometrische einheitliche Gestaltung für alle Ausweise, die eine internationale Grenzüberschreitung ermöglichen.

Wegen Widerspruchs zu den EU-Visa-Bestimmungen kann ein EU-Mitgliedstaat dieses Übereinkommen nur ratifizieren, wenn der Rat der EU eine entsprechende Ermächtigung zur Abweichung von den EU-Vorschriften erteilt. Im Rahmen der EU wurde bereits Einigkeit zur Verabschiedung einer Entscheidung des Rates erzielt, die diese Ermächtigung vorsieht. Ein weitergehender Vorschlag der Europäischen Kommission, der alle EU-Mitgliedstaaten zur Ratifikation verpflichtet hätte (siehe Artikel 2 des Kommissionsvorschlages COM(2004) 530final vom 30.Juli 2004; 0180(CNS)), wurde verworfen. Den EU-Mitgliedstaaten steht somit die (fakultative) Ratifikation offen.

Hinsichtlich der in Österreich geltenden Regelungen ist schließlich noch zu erwähnen, dass zur Erleichterung der Visa-Erteilung an Seeleute der Rat der Europäischen Union am 27. Februar 2003 die Verordnung (EG) Nr. 415/2003 über

die Erteilung von Visa an der Grenze, einschließlich der Erteilung derartiger Visa an Seeleute auf der Durchreise, (Amtsblatt Nr. L 064 vom 7.3.2003, S.00001-00008) angenommen hat. Diese ermöglicht für das Schengengebiet in Abweichung von den sonstigen Visa-Bestimmungen die vereinfachte Erteilung von fünfzehntägigen Einreisevisa, fünftägigen Durchreisevisa und von Sammelvisa für Gruppen von Seeleuten gleicher Staatsangehörigkeit.

Die Bundesregierung hat in der Sitzung des Ministerrates vom 2005 beschlossen, dem Bericht über das Übereinkommen (Nr. 185) über Ausweise für Seeleute (Neufassung), 2003, zuzustimmen, die beteiligten Bundesminister einzuladen, bei künftigen Maßnahmen auf dem gegenständlichen Gebiet die Bestimmungen der vorliegenden internationalen Instrumente so weit wie möglich zu berücksichtigen, und den angeschlossenen Bericht dem Nationalrat zu übermitteln.

Die Bundesregierung schlägt daher vor, der Nationalrat möge den Bericht über das Übereinkommen (Nr. 185) über Ausweise für Seeleute (Neufassung), 2003, zur Kenntnis nehmen.