



EDMUND SIEMERS-STIFTUNG



Internationale Stiftung für Seerecht

„Saubere Meere durch Kriminalisierung?“

Zum EG-Richtlinienentwurf über die Meeresverschmutzung durch Schiffe

Podiumsdiskussion vom 25. Mai 2005

Eine Veranstaltung des Instituts für Seerecht und Seehandelsrecht,
der Internationalen Stiftung für Seerecht und der Edmund Siemers-Stiftung

OStA Dr. Ewald Brandt,	<i>Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Hamburg</i>
Prof. Dr. Rainer Keller,	<i>Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Hamburg</i>
Gunther Kempf,	<i>Oldenburg-Portugiesische Dampfschiffs-Rhederei GmbH & Co. KG</i>
Prof. Dr. Doris König,	<i>Bucerius Law School, Hamburg</i>
Prof. Dr. Rainer Lagoni,	<i>Institut für Seerecht und Seehandelsrecht, Universität Hamburg</i>
Dr. Hans-Heinrich Nöll,	<i>Verband Deutscher Reeder, Hamburg</i>

Die Ausgangslage:

Umweltkatastrophen wie der Untergang der „Prestige“ haben nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch die Europäische Union für den Meeressumweltschutz sensibilisiert. Der Schutz der Meere dient der Europäischen Union jetzt auch als Begründung für die Harmonisierung europarechtlich bislang unbeeinflusster Bereiche: Europaweit soll die *Strafbarkeit* von Gewässerverschmutzungen einheitlicher geregelt und durchgesetzt werden.

Die Kommission hat dazu einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, wonach Einleitungen in innere Gewässer, das Küstenmeer, die AWZ, Meerengen und die Hohe See gegen nationales Recht verstoßen, wenn sie auf „*Vorsätzlichkeit, Leichtfertigkeit oder grobe Fahrlässigkeit*“ zurückzuführen sind. Diese Richtlinie wird durch einen Rahmenbeschluss des Rates ergänzt, der die Strafrahmen festlegt.

Erforderlich ist eine kritische Bewertung der geplanten Regelungen - insbesondere ihre Vereinbarkeit mit den seevölkerrechtlichen Normen ist zweifelhaft, wie Herr *Prof. Dr. Lagoni* in seiner Einleitung zur Podiumsdiskussion anmerkt.

Der völkerrechtliche Hintergrund:

Den völkerrechtlichen Rechtsrahmen liefert zum einen das Seerechtsübereinkommen (SRÜ): Die grundlegenden Befugnisse zur Strafverfolgung und Überprüfung durch den Küstenstaat ergeben sich aus Art. 220 SRÜ, wobei differenziert wird zwischen Schiffen, die sich freiwillig im Hafen befinden und solchen, die im Küstenmeer unterwegs sind. In letzterem Fall kann nur bei eindeutigen Gründen für die Annahme einer Gesetzesverletzung durch Einleitung im Küstenmeer eine Überprüfung an Bord stattfinden.

Bei Verstößen von Schiffen fremder Flagge im Küstenmeer dürfen gem. Art. 230 Abs. 2 SRÜ nur Geldstrafen verhängt werden, es sei denn, es handelt sich um vorsätzliche schwere Verschmutzungshandlungen im Küstenmeer. Bei Verstößen fremder Schiffe außerhalb des Küstenmeers sind stets nur Geldstrafen zulässig, Art. 230 Abs. 1 SRÜ.

Einleitungen in Nord- und Ostsee sind aufgrund von MARPOL 73/78 verboten und unter abschreckend wirkende Strafen zu stellen. Ausnahmsweise ist Einleiten zulässig, sofern es die Schiffssicherheit oder die Rettung von Menschenleben erfordert, aber auch bei Beschädigung des Schiffes oder seiner Ausrüstung. Regel 11 b) von MARPOL Anl. 1 verlangt allerdings in den beiden letzteren Fällen, „*dass alle angemessenen Vorsichtsmaßnahmen getroffen worden sind, um das Einleiten zu verhüten oder (...) zu verringern und nicht in Schädigungsabsicht oder fahrlässig in Kenntnis der Tatsache gehandelt wurde, dass wahrscheinlich ein Schaden entsteht würde*“.

Wie ist die Richtlinie zu bewerten?

Aus der am 25. Mai 2005 gemeinsam von der Edmund Siemers-Stiftung, der Internationalen Stiftung für Seerecht und dem Institut für Seerecht und Seehandelsrecht veranstalteten Diskussion lassen sich einige Thesen ableiten:

Strafrecht ist nicht das primäre Mittel zur Verbesserung des Meeresumweltschutzes:

Strafrecht kann auch bei der Bekämpfung der Meeresumweltverschmutzung nur das letzte Mittel sein, wie OStA *Dr. Brandt* hervorhebt. Für eine Verbesserung des Meeresumweltschutzes sind in der Praxis präventive Maßnahmen entscheidend, etwa kostengünstige Entsorgungsmethoden in den Häfen, eine effektive Flaggen- und Hafenstaatkontrolle und enge Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten sowie ein gut ausgebautes Überwachungsnetz im Nord- und Ostseebereich.

Für das deutsche Strafrecht bedeutet die Richtlinie keine Verschärfung:

§ 324 StGB („Unbefugte Verunreinigung eines Gewässers“) stellt im deutschen Recht sowohl vorsätzliches als auch fahrlässiges Einleiten von Öl oder ölhaltigen Stoffen unter Strafe. Nach Art. 12 des Ausführungsgesetzes zum SRÜ gilt diese Norm in der gesamten Nord- und Ostsee. Die Richtlinie bleibt mit der Beschränkung auf grobe Fahrlässigkeit insofern hinter dem geltenden deutschen Strafrecht zurück, merkt OStA *Dr. Brandt* an. Das könnte bei Unfällen infolge von Kollisionen die Verfolgung einschränken. Jährlich werden im Raum Nord/Ostsee zwischen 150 und 200 Verfahren eingeleitet, wobei die Aufklärungsquote wegen des notwendigen Tatnachweises recht niedrig ist. Als Auffangtatbestand dient bei MARPOL-Verstößen der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit, etwa bei Diskrepanzen im Öltagebuch. Für die deutsche Schifffahrt ist die Einführung von Freiheitsstrafen angesichts der StGB-Regelungen nichts Neues, wenngleich in der Praxis Freiheitsstrafen bislang nicht verhängt worden sind. Die Strafverfolgung von Personen auf Schiffen eigener Flagge wird im Übrigen weder von MARPOL noch vom Seerechtsübereinkommen eingeschränkt.

Die Rechtsanwendung muss vereinheitlicht werden und darf nicht willkürlich sein:

Problematisch an der bisherigen Situation ist vor allem die unterschiedliche Anwendung strafrechtlicher Vorschriften in Europa, wie Herr *Prof. Dr. Keller* betont. So herrscht in Südeuropa z.T. wesentlich weniger Verfolgungsdruck. Herr *Kempf* berichtet dagegen von einzelnen Fällen offenbar politisch motivierter Justiz, in denen Reeder und Kapitäne trotz Entlastungsbeweisen mit sehr hohen Geldstrafen belegt worden sind.

Eine Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen in den Mitgliedstaaten der EU ist insofern durchaus wünschenswert, erklärt Herr *Dr. Nöll*. Die Richtlinie bietet zudem (theoretisch) die Möglichkeit, bei falscher Anwendung durch nationale Gerichte vor dem EuGH Rechtsschutz zu suchen. Dennoch bleibt die Frage nach der Ausgestaltung und Anwendung in den unterschiedlichen Rechtskulturen.

Die Zuständigkeit der EU für strafrechtliche Rechtssetzung ist zweifelhaft:

Gegen die Zuständigkeit der EU spricht nach Auffassung von Herrn *Prof. Keller* das noch immer vorhandene demokratische Legitimationsdefizit, das im Widerspruch zum europäischen Demokratieverständnis steht: So ist beispielsweise nach Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG ein förmliches, also ein vom Parlament erlassenes Gesetz erforderlich, um ein Verhalten unter Freiheitsstrafe zu stellen. Die Forderung nach einer adäquaten Legitimation folgt auch aus Art. 23 GG. Notwendig wäre also ein hinreichender Einfluss des Europäischen Parlaments bzw. der nationalen Parlamente. Dem Europäischen Parlament kommt nach Herrn *Prof. Keller* jedoch nur eine Art Veto-Recht und kein Gesetzesinitiativrecht zu, was nicht ausreichend sei.

Die Richtlinie enthält in der derzeitigen Fassung indes keine zwingende Verpflichtung mehr zu bestimmten Strafen. Äußerst bedenklich ist nach Herrn *Dr. Nöll* der Rahmenbeschluss des Rates, der die Höhe der Strafen selbst betrifft und nicht unmittelbar angreifbar ist.

Die Richtlinie ist nicht in allen Teilen mit dem MARPOL-Übereinkommen vereinbar:

Das entscheidende Problem des Richtlinienvorschlags liegt in seinen Widersprüchen zu MARPOL 73/78, fasst Frau *Prof. König* die Diskussion zusammen. So beabsichtigt der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt zur Richtlinie die Einführung der Strafbarkeit von *auf Beschädigung beruhenden Einleitungen*, wenn diese zumindest durch grobe Fahrlässigkeit verursacht wurden. MARPOL verlangt dagegen zusätzlich die Kenntnis der wahrscheinlichen Schadensentstehung, falls keine Schädigungsabsicht vorliegt.

Zudem wird in Art. 5 des Gemeinsamen Standpunkts auf die MARPOL-Notstandsregeln aus Regel 11 (s. o.) verwiesen, um diese jedoch sogleich im Küstenmeer und in inneren Gewässern bei einem Seeunfall für nicht anwendbar zu erklären. Begründet wird dies mit der generellen Regelungskompetenz aus Art. 211 Abs. 4 SRÜ zur Verhütung der Meeresverschmutzung im Küstenmeer. MARPOL gilt aber auch im Küstenmeer und geht als spezielle Regelung dem SRÜ vor, wie Herr *Prof. Lagoni* betont.

Andererseits betont die Richtlinie ausdrücklich, dass sie mit dem Völkerrecht im Einklang stehe. Das kann an den genannten Widersprüchen nichts ändern, macht aber eine eigentümliche Weise des Umgangs mit dem Völkerrecht deutlich.

Thesen für die Diskussion:

- Europaweit existieren nicht hinzunehmende Unterschiede bei der Ahndung von Gewässerverschmutzungen – Anwendung und Umsetzung von Rechtsvorschriften sind in den verschiedenen Rechtskulturen der EU bisweilen höchst unterschiedlich.
- Die RL kann sinnvoll sein, wenn sie diesen Defiziten Rechnung trägt, zu einer Vereinheitlichung der Rechtsanwendung führt und zudem besseren Rechtsschutz verspricht.
- Die RL ist auch in ihrer derzeitigen Fassung unbefriedigend und so zu überarbeiten, dass sie in allen Teilen völkerrechtskonform ist.
- Die EU sollte keine Strafgesetzgebung durch die Hintertür betreiben.
- Es ist in der Praxis eine engere internationale Zusammenarbeit erforderlich.

MARPOL Anlage I

Kapitel II

Vorschriften zur Überwachung der Verschmutzung durch den Schiffsbetrieb

Regel 9

Überwachung des Einleitens von Öl

(1) Vorbehaltlich der Regeln 10 und 11 und des Absatzes 2 der vorliegenden Regel ist jedes Einleiten von Öl oder ölhaltigen Gemischen ins Meer aus Schiffen, auf die diese Anlage Anwendung findet, verboten, es sei denn, dass alle nachstehenden Bedingungen erfüllt sind: (...)

Regel 10

Methoden der Verhütung der Ölverschmutzung durch in Sondergebieten betriebene Schiffe

Regel 11

Ausnahmen

Die Regeln 9 und 10 gelten nicht

- a) für das Einleiten von Öl oder ölhaltigen Gemischen ins Meer, das aus Gründen der Schiffssicherheit oder zur Rettung von Menschenleben auf See erforderlich ist;
- b) für das Einleiten von Öl oder ölhaltigen Gemischen ins Meer infolge einer Beschädigung des Schiffs oder seiner Ausrüstung,
 - i) sofern nach Eintritt des Schadens oder Feststellung des Einleitens alle angemessenen Vorsichtsmaßnahmen getroffen worden sind, um das Einleiten zu verhüten oder auf ein Mindestmaß zu verringern, und
 - ii) sofern nicht der Eigentümer oder der Kapitän entweder in Schädigungsabsicht oder fahrlässig in Kenntnis der Tatsache gehandelt hat, dass wahrscheinlich ein Schaden entstehen würde, oder
- c) für das von der Verwaltung zugelassene Einleiten ölhaltiger Stoffe ins Meer, wenn es der Bekämpfung eines bestimmten Verschmutzungsereignisses dient (...).

Dieselben Ausnahmen sieht auch MARPOL Anlage II in Regel 6 vor.