

International Conference on Marine Pollution Prevention & Legal Remedies in Nanjing, 5.-7. Juli 2004

Thomas Richter*

1. Fragestellung und Teilnehmer

Die Geschichte des maritimen Umweltschutzes ist die Geschichte von Schiffskatastrophen auf dem Meer. Wie Meeres- und Küstengewässer besser geschützt werden können und welche rechtlichen Maßnahmen dafür erforderlich und sinnvoll sind, wurde auf einer internationalen Konferenz in Nanjing Anfang Juli diskutiert. Ausgerichtet wurde die Konferenz von der Universität Maastricht (METRO), dem Amt für Meeresangelegenheiten der Provinz Jiangsu und der Maritimen Universität Shanghai. Unterstützung erhielt sie von der Katholischen Universität Leuven und der Maritimen Universität Dalian. Eine Auswahl von Experten verfolgte das Ziel, sich dem Thema möglichst umfassend zu nähern. Dazu zählte zum einen der hohe Grad an Internationalität, mit Teilnehmern nicht nur aus Asien (China, Indonesien) und Europa (Belgien, Deutschland, Holland und Schweiz), sondern auch aus den Vereinigten Staaten und Afrika (Kamerun). Zum anderen handelte es sich aber auch um eine interdisziplinäre Veranstaltung, in der neben Juristen auch Ökonomen und Techniker vertreten waren. Dass die Umweltrechtler verschiedenen juristischen Disziplinen angehörten, liegt näher als die Tatsache, dass auch (chinesische) Praktiker (Rechtsanwälte, Richter, Diplomaten) den Weg aufs Podium fanden. Konferenzsprachen waren Chinesisch und Englisch.

Zentrales Thema der Konferenz war die Meeresverschmutzung durch Öl und hier insbesondere solche, die auf Tankerunglücke zurückzuführen ist. Dabei zeigten vor allem chinesische Teilnehmer Interesse daran, auch Ölverschmutzungen in Binnengewässern, wie etwa im Shanghaier Hafen oder im Yangtse, zu besprechen. Dieser wegen des Sachzusammenhangs zwar nahe liegende Wunsch entspricht jedoch nicht unbedingt den nationalen und internationalen Regelungen, die streng zwischen Binnengewässern einerseits und Meeres- und Küstengewässern andererseits trennen.

2. Entwicklung des internationalen Meeresschutzes

Der Schutz - meist internationaler - Meeresgewässer auf internationaler Ebene ist naturgemäß von besonderer Bedeutung. Das Zustandekommen völkerrechtlicher Schutzabkommen lässt sich am Besten an der Entstehungsgeschichte der International Maritime Organization (IMO, bis 1982 noch Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO) nachvollziehen. Dazu sprachen *DU Dachang* (IMO/London) und speziell zu den neuesten Entwicklungen *Prof. Dr. Stéphane Doumbé Billé* (Universität Jean-Moulin/Lyon). Die IMO selbst etablierte sich 1958 fast zeitgleich mit der ersten internationalen Konvention zur Verhütung von Meeresverschmutzung durch Öl (OILPOL). Die Hauptwerkzeuge von OILPOL waren die Einrichtung von Zonen, in denen die ÖlentSORGUNG verboten ist, sowie die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Anlagen zu schaffen, in denen ölhaltiges Wasser abgegeben und aufbereitet werden kann. Tragischerweise wurde gerade das Vereinigte Königreich, das sich 1954 sehr engagiert für die OILPOL-Konvention eingesetzt hatte, Opfer des Tankerunglücks *TORREY CANON*, bei dem 120.000 Tonnen Rohöl im englischen Kanal ausliefen. Nach mehreren Änderungen von OILPOL und dem erfolgreichen Abschluss der internationalen Konventionen über Haftung bei Ölverschmutzungen (Convention on Civil Liability for Marine Oil Pollution from Ships, CLC) von 1969 und zur Kompensation von Schäden durch Ölverschmutzung von 1971 (Fonds-Konvention), fand 1973 eine weitere Konferenz statt, die umfassender die Meeresverschmutzung durch Schiffe im Blickfeld hatte und OILPOL auf eine neue Rechtsgrundlage stellen sollte, die so genannte MARPOL-Konvention. Die Verschmutzung durch Öl wurde dabei als eines von mehreren Problemen erkannt und als Annex I in die neue Konvention integriert. Annex II, der die Verschmutzung durch Chemikalien betraf, war ebenfalls obligatorisch, während drei weitere Annexe optional waren. Entscheidend für diese Konvention war weiter die Erkenntnis, dass die Verschmutzungen durch den normalen Schiffsbetrieb eine quantitativ weitaus größere Gefahr darstelle als „spektakuläre“ Tankerunfälle. 1976 und 1977 ereigneten sich wiederholt Schiffsunglücke, die 1978 zu einer weiteren IMO-Konferenz führten. Dabei wurde die noch nicht in Kraft getretene Konvention durch ein den Beitritt erleichterndes Protokoll abgeändert. Diese fortan „MARPOL 73/78“ genannte Konvention bildet seit ih-

* Dr. iur., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i.Br., Email: doktorrichter@web.de.

rem Inkrafttreten 1983 die internationale Rechtsgrundlage für die Vermeidung und Verminderung von Meeresverschmutzung. Die verheerende Verschmutzung der englischen Küste durch 227.000 Tonnen ausgelaufenen Öls des Tankers *AMICO CADIZ* im März 1978 dürfte erheblich zur Beschleunigung des Ratifizierungsprozesses beigetragen haben. MARPOL 73/78 wird flankiert durch weitere Konventionen.

Eine etwas andere Wendung nahm das Stranden der *EXXON VALDEZ* im März 1989 vor dem ökologisch besonders sensibel bewerteten Alaska. Dieses Unglück vor der eigenen Küste ließ in den USA Zweifel darüber aufkommen, ob das Instrumentarium der IMO ausreichend ist und veranlasste die amerikanische Politik zu einem eigenen Weg, dem (nationalen) Oil Pollution Act (OPA) von 1990. Der OPA verlangte eine weitere Steigerung der Sicherheitsanforderungen an Schiffe beim Öltransport und stellte klar, dass der Verschmutzer neben den Reinigungskosten und dem Schaden für privates Eigentum auch für den Schaden an öffentlichen Naturgütern aufzukommen hat. *Dr. Jim Boyd* (Resources for the Future, Washington D.C.) stellte die für den OPA wichtige Frage der Haftung für die Meeresverschmutzung insbesondere im Hinblick auf die – schwer zu berechnenden – öffentlichen Naturressourcen in den Mittelpunkt seines Referats. Präventiv wirke die Haftung abschreckend auf mögliche Verschmutzer. Kommt es dennoch zu einem Ölunglück, so Sorge das finanzielle Heranziehen selbst des Verschmutzers ohne eigenes Verschulden für einen angemessenen Schadensausgleich.

Der amerikanische Sonderweg bewegte auch die IMO selbst, ihre Regelungen den modernen Erfordernissen anzupassen. Nach dem Sinken des Tankers *ERIKA* im Dezember 1999 vor der französischen Atlantikküste sann vor allem die Europäische Union über eine Erhöhung der Sicherheitsanforderungen für den Öltransport nach und war auch bereit, notfalls einen europäischen Sonderweg zu beschreiten. Doch zeigte sich die IMO flexibel, indem sie im April 2001 die beschleunigte Aussortierung von Einhüllen-Tankern beschloss. Noch vor Inkrafttreten dieser modifizierten Vorschrift „13 G“ versank im November 2002 vor der spanischen Westküste der Tanker *PRESTIGE*, der im Laufe der Monate geschätzte 63.000 Tonnen Öl verlor. Dies war wiederum für die EU Anlass für noch weitergehende Vorschläge, die im Dezember 2003 innerhalb der IMO zu einer Forcierung des Umstiegs auf Doppelhüllen-Tanker für Öl führen sollte.

3. Situation in China

Auf internationaler Ebene ist China im Bereich der Meeresverschmutzung noch nicht sonderlich aufgefallen. Von einer großen Tankerkatastrophe blieb China bislang verschont, kleinere Unfälle aber sind keine Seltenheit mehr. Mit einem steil zunehmendem Frachtvolumen auf Wasserstraßen in Binnengewässern und an der Küste steigt jedoch die statistische Wahrscheinlichkeit von Unglücken. So präsentierte das Shanghaier Amt für Meeresangelegenheiten einen Videoclip über Unfälle im Yangtse-Delta 2001 und im Shanghaier Hafen 2003, welcher einige Tage lang die Trinkwasserversorgung der Millionenstadt bedrohte. Auf die Besonderheiten des Schutzes des Yangtsekiang gingen *WEI Zhijie* (Stellvertretender Direktor des Amtes für Meeresangelegenheiten der Provinz Jiangsu) und *HE Wenbin* (Stellvertretender Leiter des Amtes für Meeresangelegenheiten von Zhangjiagang) ein.

Der chinesische Gesetzgeber ist beim Schutz der Umwelt früh aktiv geworden. Erstaunlich ist, dass das Gesetz zum Schutz der marinen Umwelt bereits 1982 erlassen wurde, deutlich vor Verabschiedung des Wasserverschmutzungsgesetzes und des Wassergesetzes. 1999 wurde das Gesetz grundlegend revidiert. Auf die rechtlichen Grundlagen in diesem Bereich ging im weiteren Verlauf auch *Dr. WU Xianfeng* (Staatliches Generalbüro für Umweltschutz (SEPA), Beijing) ein. Auch international hat sich die Volksrepublik China bald nach der Öffnung des Landes am Umweltschutz beteiligt. 1982 trat die Volksrepublik der CLC bei, 1983 folgte der Beitritt zur MARPOL. Eine Ausnahme bildet die Haltung Chinas gegenüber der Fonds-Konvention von 1971. Hier hat das Land bislang weder eine internationale noch eine nationale Lösung gefunden. Entgegen der Empfehlung von *Prof. Dr. Michael Faure* und *WANG Hui* tendierte der Vortrag von *KONG Xiangkun* (Meeresamt Shenzhen) in dieser Frage auch eher gegen eine – teure – internationale Lösung und stattdessen hin zu der Schaffung eines nationalen Fonds, aus dem die Schäden für Unglücke beglichen werden könnten.

Auf einen sehr sensiblen Punkt wies *Prof. Dr. HAN Lixin* (Maritime Universität Dalian) hin. In ihrem Vortrag über den Vollzug völkerrechtlicher Verträge wies sie darauf hin, dass mit dem Beitritt zu einem völkerrechtlichen Vertrag allein noch nicht viel gewonnen sei und es vielmehr darauf ankomme, den Inhalt des Vertrages im eigenen Land umzusetzen. In der Volksrepublik existierten

zwar in vielen Gesetzen Klauseln, die dem Völkerrecht bei Kollision mit nationalem Recht den Vorrang einräumten, so auch in § 97 des Gesetzes zum Schutz der marinen Umwelt, sowie in § 142 der Allgemeinen Regeln des Zivilrechts. Dennoch gebe es einen großen Streit über den Anwendungsbereich solcher Klauseln. Soweit es in einem Seerechtsfall einen Auslandsbezug gebe, bestehe Konsens über den Vorrang des Völkerrechts. Wenn es sich aber beispielsweise um Haftungsfragen ohne ausländischen Anknüpfungspunkt handele, in die also nur chinesische Parteien verwickelt sind, halte ein Teil des Schrifttums, der Seegerichte sowie die Referentin selbst einen Vorrang des Völkerrechts nicht mehr für angezeigt. Begründet wird dies vor allem anhand der Auslegung der (nationalen) Kollisionsregelungen, die systematisch nur dann anwendbar sein sollen, wenn ein Auslandsbezug vorliegt.

Die Verzahnung von chinesischem Verwaltungs- und Strafrecht im Bereich des Schutzes der marinen Umwelt untersuchte *Dr. Thomas Richter* (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i.Br.). Im Zentrum seiner Analyse standen offene Fragen grundsätzlicher Art im Bereich der chinesischen Strafrechtsdogmatik, die etwa die Irrtumsproblematik oder den Umgang mit „falschen“ Verwaltungsakten betreffen. Dies könne entweder zu Strafbarkeitslücken oder zu Verurteilungen führen, die dem strafrechtlichen Schuldgrundsatz widersprechen.

4. Haftungs- und Sonderfragen

Ein bedeutender Teil der Konferenz widmete sich den Haftungsfragen nach einem Ölunglück. *Prof. Dr. Michael Faure* (Universität Maastricht) und *Wang Hui* (Katholische Universität Leuven) untersuchten und kritisierten die Haftungsbeschränkungen der Tankerbesitzer, wie sie bereits in der CLC als Kompromiss für eine verschuldensabhängige Haftung vorgesehen waren. Diese Abweichung vom allgemeinen Schadensrecht gehe zu Lasten der Opfer von Ölunglücken, die ohne ersichtlichen Grund regelmäßig mindestens einen Teil ihres Schadens selbst zu tragen haben. Auch die wiederholte Aufstockung der Haftungssumme in der CLC lindere lediglich die Einbußen der Opfer, beseitige aber nicht das eigentliche Dilemma der Privilegierung des Tankerbesitzers. Vorzugswürdiger sei eine unbegrenzte Haftung, eventuell verbunden mit einer Pflichtversicherung gegen Tankerunglücke.

Auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit ging *Prof. Dr. Günter Heine* (Universität Bern) am Beispiel des *PRESTIGE*-Unfalls ein. Auch hier richteten sich die Vorwürfe allein gegen den Kapitän des Schiffes, der etwa 12 Wochen in spanischer Untersuchungshaft verbringen musste, und für viele Beobachter die Rolle des „Sündenbocks“ übernahm. Dagegen blieben Schiffseigner, Eigentümer der Ladung, Transportunternehmer oder auch Hafenbehörden unbehelligt. Einzige mögliche Strafe nach der United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) war eine Geldstrafe. Zur Vermeidung einer solchen Geldstrafe gebe es jedoch die - oft genutzte - Möglichkeit der Freistellung durch eine Versicherung. Die insgesamt lasche strafrechtliche Verfolgung konterkariere so die kriminalpolitisch gewünschte Abschreckung. Deswegen seien spürbare Sanktionen auch gegen Körperschaften erforderlich, um beteiligte Unternehmen in die umweltpolitisch gewünschte Richtung zu lenken.

Verschiedene ökonomische Studien stellte *Prof. Dr. Marc Cohen* (Vanderbilt University/Nashville, Tennessee) vor, in denen er nachweisen konnte, welche Effekte ein erhöhter Aufwand der US-amerikanischen Küstenwache für Häufigkeit und Art von Ölverschmutzungen haben könne. Nach diesen Studien lohnte sich im Ergebnis der Mehraufwand der Küstenwache, da die Tankerbetreiber selbst eine Kosten-Nutzen-Analyse vornehmen und so im eigenen wirtschaftlichen Interesse von sich aus die Regeln einhalten würden. *Cohen* betonte, dass es nicht unbedingt Regierungsstellen sein müssten, die die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen haben, sondern dass der Druck auf Verschmutzer auch von privater Seite, durch Einzelne oder Gruppen, ausgeübt werden könne.

Die Vorträge von *Prof. Dr. Marc Huybrechts* (Katholische Universität Leuven) und *Prof. Etty R. Agoes* (Amt für Meeresangelegenheiten und Fischerei, Indonesien) gingen auf die verschiedenen Probleme ihrer jeweiligen Länder ein. Während Indonesien eine der weltlängsten Küstenlinien aufweisen kann, liegt die 60 Kilometer kurze Küste Belgiens an einer der am dichtesten befahrenen Meeresstraßen der Welt und könnte von einem einzigen Tankerunglück vollständig betroffen sein. Belgien ist als Mitgliedsstaat der Europäischen Union natürlich auch deren Regime unterworfen.

Über die europäische Politik zum Meeresschutz, die etwa ab dem *AMICO CADIX*-Unglück

als solche bezeichnet werden kann, referierte WANG Hui (Katholische Universität Leuven). Die EU gehöre heute zu den Hauptabnehmern von Erdöl, wobei circa 90 Prozent der Öltransporte per Schiff besorgt würden und sich viele der größten Tankerunglücke vor der europäischen Atlantikküste abspielten. Im Gegensatz zur IMO verfüge die EU über eine Gesetzgebung, die detaillierter und schneller ist und Regelungen effektiver durchzusetzen vermag. Nach dem amerikanischen Sonderweg des OPA habe auch die EU mehr Selbstvertrauen gewonnen, einerseits ambitionöse interne Lösungen zu verwirklichen, sowie andererseits als Zugpferd für die internationale Staatengemeinschaft zu dienen. Seit 1993 gibt es eine gemeinsame EU-Politik für sichere Meere. Eine starke Beschleunigung dieser Politik erfolgte nach den *ERIKA*- und *PRESTIGE*-Unfällen. Die getroffenen Maßnahmen liegen schwerpunktmäßig in der Verbesserung der Möglichkeiten zur Opferentschädigung, der Einführung eines EU-weiten Entschädigungsfonds mit wesentlich höheren Einlagen als dies bei der Fonds-Konvention vorgesehen ist, sowie einem beschleunigten Stilllegungsplan für Einhüllen-Tanker.

5. Bewertung

Der Konferenz gelang es, eindrucksvoll aufzuzeigen, welche Anstrengungen internationaler, aber auch nationaler und regionaler Art, zu einem wirksamen Schutz der Meeresgewässer unternommen wurden. Dabei scheint es sich bei dem Versuch, den Schutz der maritimen Umwelt rechtlich abzusichern, um einen Wettlauf zwischen Hase und Igel gehandelt zu haben. Zwar bemühte sich das Recht redlich, lief der Realität jedoch regelmäßig hinterher. Deutlich wurde, dass es sich bei der Präsentation der aktuellen rechtlichen Situation nur um eine Bestandsaufnahme handeln kann, denn die Weiterentwicklung internationaler und nationaler Regelungen ist in vollem Gange. Trotz rechtlicher Reformen auf diesem Gebiet in der Volksrepublik China, zeigten nicht zuletzt die chinesischen Teilnehmer der Konferenz, dass China bestrebt sein muss, sich technisch und rechtlich an internationalen Standards zu orientieren.

Ein Großteil der Vorträge wird in zwei Publikationen nachzulesen sein. Die englische Veröffentlichung soll Ende 2004 bei Kluwer Law erscheinen.