

Teil 7: Meeresumweltschutz

1. Einführung

Zum Meeresumweltschutz sind die Maßnahmen zu rechnen, mit denen nachteilige Veränderungen der Meere verhindert werden sollen. Der jetzige Zustand der Meere ist nicht statisch, sondern hat sich im Laufe der Erdgeschichte ständig verändert. Natürliche Einflüsse, die zu Veränderungen führen (z.B. schwere Eiswinter, starke Stürme, unterseeische Ölquellen, Schwermetalleinträge aus Auswaschungen und insbesondere Klimaveränderungen) spielen auch heute noch eine dominierende Rolle. Der Meeresumweltschutz betrifft vor allem sog. anthropogene Einflüsse. Dabei handelt es sich zum einen um Schadstoffeinträge, die von Menschen verursacht werden. Nachteilige Veränderungen können aber z.B. auch durch die Fischerei (Überfischung, Grundnetzfischerei), durch Aquakulturen (Fischfarmen) und den Meeresbergbau entstehen.

Der Meeresumweltschutz wird hier vor allem unter dem Gesichtspunkt der Verhütung von Verschmutzungen behandelt. Er ist kein in sich geschlossenes Aufgabengebiet, sondern je nach Verschmutzungsquelle unterschiedlichen Rechtsgebieten zuzuordnen (Wasserrecht, Abfallrecht, Schifffahrtspolizeirecht, Bergrecht). Begrifflich getrennt vom Umweltschutz ist der Naturschutz, der als selbständiges Rechtsgebiet betrachtet wird, wenngleich die enge Verknüpfung zwischen beiden Bereichen immer offensichtlicher wird (vgl. Abschnitt 7). Inzwischen gilt ein ökosystemarer Ansatz, der die Meeresumwelt und die menschlichen Aktivitäten ganzheitlich statt sektorbezogen betrachtet und dafür Sorge trägt, dass die durch den Menschen verursachte Gesamtbelastung mit der Erreichung eines guten Umweltzustandes vereinbar ist. Damit verbunden ist die nachhaltige Nutzung der Ressourcen des Meeres.

Als Verschmutzungsursachen kommen in Betracht

- a) Verschmutzungen vom Lande aus durch
 - Direkteinleitungen
 - Einträge über die Flüsse
 - Einträge über die Atmosphäre
- b) Beseitigung von an Land anfallenden Abfällen und Baggertgut auf See
- c) Verschmutzungen durch die Schifffahrt
 - infolge von Unfällen oder
 - durch Einleitung von Betriebs- und Ladungsrückständen
- d) Verschmutzungen durch den Meeresbergbau.

Über den Umfang der Einträge und Einleitungen liegen größtenteils nur sehr unvollkommene Daten vor. Verschiedentlich handelt es sich lediglich um grobe Schätzungen. Klarheit besteht darüber, dass die Einträge vom Lande aus die mit großem Abstand gravierendste Verschmutzungsquelle sind. Alle anderen Verschmutzungsarten fallen demgegenüber erheblich geringer ins Gewicht und haben nur lokale Bedeutung. Bei den Einträgen handelt es sich vor allem um Schwermetalle, organische Verbindungen, insbesondere halogenierte Kohlenwasserstoffe, Erdöl sowie Nährstoffe, die an sich nicht als Schadstoffe anzusehen sind, jedoch zu einer Eutrophierung (Überdüngung) führen können.

Zur Verhütung von Meeresverschmutzungen reichen nationale Maßnahmen allein nicht aus, vielmehr sind internationale Regelungen erforderlich. Völkerrechtliche Grundlage ist das Seerechtsübereinkommen, das in seinem Teil XII den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt regelt und damit einen weltweiten Rahmen für den Meeresumweltschutz schafft. Es legt allgemeine Rechtsgrundsätze zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung fest und enthält zusätzliche Regelungen für die einzelnen Verschmutzungsarten (Verschmutzung vom Lande aus, Abfallbeseitigung auf See, Meeresbergbau, Schifffahrt). Dem Charakter als Rahmenkonvention entspricht es, dass sich die Vorschriften im wesentlichen in Kompetenzzuweisungen und Verpflichtungen der Staaten erschöpfen, zu deren näheren inhaltlichen Ausfüllung und Ergänzung internationale Vereinbarungen zu treffen und durchzusetzen sind. Ob hierfür regionale Vereinbarungen ausreichen oder globale Übereinkommen erforderlich sind, hängt von dem jeweiligen Regelungstatbestand ab. Zur Verringerung der Einträge vom Lande aus sind vor allem regionale Absprachen erforderlich. Maßnahmen gegenüber der Schifffahrt erfordern internationale Regelungen, die für Schiffe unter allen Flaggen gelten. Der Regelungsumfang der internationalen Übereinkommen ist unterschiedlich. Teilweise werden nur einzelne Verschmutzungsarten

erfasst, teilweise werden für einen bestimmten regionalen Bereich alle Verschmutzungsarten erfasst (so das Helsinki-Übereinkommen und mit Einschränkungen das Übereinkommen zum Schutz des Nordostatlantiks). Auch die Rechtsverbindlichkeit der in internationalen Übereinkommen beschlossenen Reduzierungsmaßnahmen ist unterschiedlich. Verschiedentlich enthalten die Übereinkommen nur sehr generell gehaltene Grundsätze und Verpflichtungen, die durch weitere Beschlüsse der Vertragsstaaten konkretisiert werden müssen. Zu diesem Zweck sind durch die Übereinkommen entsprechende internationale Kommissionen eingesetzt worden.

2. Übergreifende Regelungen

2.1. Internationale Regelungen

2.1.1. Eine wichtige internationale Grundlage ist das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (Zustimmungsgesetz vom 23.8.1994 - BGBl. II S. 1355, zuletzt geändert durch Verordnung vom 24.8.2010 - BGBl. II S. 1006), das an die Stelle der früheren Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung vom Lande aus (BGBl. 1981 II S. 870, 1986 II S. 170) und zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen durch Schiffe und Luftfahrzeuge (BGBl. 1977 II S. 169, 1994 II S. 1355) getreten ist. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, alle nur möglichen Maßnahmen zu treffen, um Verschmutzungen zu verhüten und zu beseitigen. Dabei sind das Vorsorge- und das Verursacherprinzip anzuwenden, die neuesten technischen Entwicklungen und Methoden sind durch Anwendung der besten verfügbaren Techniken und der besten Umweltpraxis ggf. einschließlich sauberer Technologie zu berücksichtigen. Das Übereinkommen regelt die Verschmutzung vom Lande aus, das Einbringen und Verbrennen von Stoffen sowie die Verschmutzung im Zusammenhang mit Offshore-Aktivitäten. Außerdem schafft es die Grundlage für Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Ökosysteme und der biologischen Vielfalt. Die durch das Übereinkommen eingesetzte OSPAR-Kommission hat vor allem die Aufgabe, die notwendigen Programme und Maßnahmen zu erarbeiten.

2.1.2. Ähnliche Regelungen enthält das Übereinkommen von 1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets - Helsinki-Übereinkommen (Zustimmungsgesetz vom 23.8.1994 – BGBl. II S. 1355, geändert durch VO vom 31.10.2006 - BGBl. I S. 2407, 2415). Das Übereinkommen enthält allgemeine Grundpflichten und regelt die Verschmutzung vom Lande aus, die Abfallbeseitigung auf See, Verpflichtungen der Schifffahrt, die Verhütung der Verschmutzung durch den Meeresbergbau sowie die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Verschmutzungsvorfällen. Außerdem wird der Naturschutz einbezogen. Die nach dem Übereinkommen eingesetzte Helsinki-Kommission sorgt für die notwendigen Durchführungsmaßnahmen.

2.1.3. In Ergänzung zu den internationalen Übereinkommen sind politische Absprachen z.B. im Rahmen der Internationalen Nordseeschutzkonferenzen und der Regierungschefs- und Ministerkonferenzen der Ostseeanliegerstaaten getroffen worden. Die dabei beschlossenen Deklarationen sind nicht rechtsverbindlich, haben aber Bedeutung als politische Absichtserklärungen.

2.2. Europäische Regelungen

Auch zahlreiche EG-Richtlinien betreffen den Meeresumweltschutz, so vor allem die Richtlinien zum Gewässerschutz, zur Chemikaliensicherheit und zur Abfallentsorgung. Ist die Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG vom 23.10.2000 - ABl. L 327 v. 22.12.2000) als wichtigster Ordnungsrahmen für den Gewässerschutz dient auch dem Schutz der Meeresgewässer. Unmittelbar auf den Meeresumweltschutz zielt die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/56/EG vom 17.6.2008 – ABl. 164/19 vom 25.6.2008). Sie stellt die Umweltsäule der Integrierten Meerespolitik der EU dar und sieht vor, bis 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen. Steuerungsinstrument ist der Ökosystem-Ansatz, der nach Art. 1 Absatz 3 der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie gewährleisten soll, dass die Gesamtbelastung durch menschliche Tätigkeiten auf ein Maß beschränkt bleibt, das mit der Erreichung eines guten Umweltzustands vereinbar ist, und dass die Fähigkeit der Meeresökosysteme, auf vom Menschen verursachte Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird, und der gleichzeitig die nachhaltige Nutzung von Gütern und Dienstleistungen des Meeres heute und durch die künftigen Generationen ermöglicht.

2.3. Nationale Regelungen

Übergreifende nationale Vorschriften enthält vor allem das Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 76 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S.

3154) geändert worden ist. Diese Vorschriften dienen der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Als Meeresgewässer werden die Küstengewässer sowie die Gewässer im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels, jeweils einschließlich des Meeresgrundes und des Meeresuntergrundes, definiert (§ 2 Abs. 2 Nr. 2a WHG). Sie sind so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung des Zustandes vermieden und bis 2020 ein guter Zustand erreicht wird (§ 45a WHG). Die Begriffe „Zustand“ und „guter Zustand“ werden durch § 45b WHG näher erläutert. Nach § 45b WHG liegt dann ein „guter Zustand“ der Meeresgewässer vor, wenn diese ökologisch vielfältig, dynamisch, nicht verschmutzt, gesund und produktiv sind und die nachhaltig genutzt werden.

Bis zum 15. Juli 2012 war eine Anfangsbewertung des Zustandes der Meeresgewässer, eine Beschreibung der Merkmale für einen guten Zustand sowie die Festlegung von Zielen erforderlich (§§ 45 c, 45 d, 45 e WHG). Die Anfangsbewertung umfasst nach § 45 c WHG die wesentlichen Eigenschaften und Merkmale der Meeresgewässer und ihren derzeitigen Zustand, die wichtigsten Belastungen und ihre Auswirkungen und eine wirtschaftliche und soziale Analyse der Nutzung der Meeresgewässer sowie der Kosten einer Verschlechterung ihres Zustandes. Die Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45 d WHG erfolgte anhand von elf von der Kommission vorgegebenen Deskriptoren, wie etwa Biologische Vielfalt, Zustand kommerzieller Fisch- und Schalentierbeständen, Eutrophierung, Meeresgrund, Schadstoffe, Abfälle im Meer und Einleitung von Energie. Als Ziele nach § 45 e WHG wurden strategische Vorgaben festgelegt, die im Weiteren durch operative Ziele und Indikatoren umzusetzen sind. Beispielhaft seien die Ziele Meere ohne Beeinträchtigung durch anthropogene Eutrophierung, Meere ohne Verschmutzung durch Schadstoffe, Meere ohne Beeinträchtigung der marinen Arten und Lebensräume durch die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten sowie Meere mit nachhaltig und schonend genutzten Ressourcen genannt. Diese Berichte (jeweils drei für die deutsche Nord- und Ostsee) wurden in Zusammenarbeit der zuständigen Bundes- und Landesministerien erstellt und im Juli 2012 der Kommission übermittelt. Die Berichte finden sich unter www.meeresschutz.info.

Bis Juli 2014 müssen Überwachungsprogramme zur fortlaufenden Bewertung des Zustandes und der Umweltziele festgelegt werden (§ 45 f WHG). Die für eine nachhaltige Entwicklung notwendigen Maßnahmenprogramme sind bis Ende 2015 zu erstellen und bis Ende 2016 durchzuführen (§ 45 h WHG). Diese Programme sind auf der Grundlage einer methodisch anspruchsvollen Kosten-Nutzen-Analyse kostenwirksam hinsichtlich der Erreichung eines guten Zustands der Meeresgewässer auszugestalten. Die Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele sind zwischen den zuständigen Behörden und anderen EU-Mitgliedstaaten zu koordinieren (§ 45 k WHG). Zuständige Behörden sind im Bereich der Hoheitsgewässer die Länderbehörden, während für die ausschließliche Wirtschaftszone die Zuständigkeit der Bundesbehörden durch Rechtsverordnung geregelt werden kann (§ 45 l WHG), was noch nicht erfolgt ist.

3. Verschmutzung vom Lande aus

3.1 Internationale Regelungen

Nach dem Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks haben die Vertragsstaaten alle nur möglichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Verschmutzung vom Lande aus zu verhüten und zu beseitigen. Zu diesem Zweck sind Programme und Maßnahmen festzulegen, bei denen die besten verfügbaren Techniken und die beste Umweltpraxis zu berücksichtigen sind; nach dem Grad der Gefährlichkeit der Stoffe sind Prioritäten mit dem Ziel festzulegen, zu einer Verringerung und schrittweise zu einer Einstellung zu gelangen. Nach dem Helsinki-Übereinkommen dürfen bestimmte gefährliche Stoffe nicht in die Ostsee eingeleitet werden. Im übrigen verpflichtet auch dieses Übereinkommen die Vertragsparteien, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die vom Lande ausgehende Verschmutzung auf ein Mindestmaß zu beschränken. Im HELCOM Ostseeaktionsplan (HELCOM Baltic Sea Action Plan), den die Umweltminister der Ostseeanliegerstaaten am 15.11.2007 verabschiedet haben, werden die vier thematischen Bereiche Eutrophierung, Biodiversität (einschließlich Fischerei), gefährliche Stoffe und maritime Aktivitäten (einschließlich Schifffahrt) behandelt. Ein konkreter Katalog benennt Maßnahmen, Verantwortliche und Zeithorizonte, welche zur Verbesserung der Gewässerqualität bzw. des Zustandes der Biodiversität des Meeresökosystems Ostsee ergriffen werden müssen. So werden für Phosphor und Stickstoff Reduktionsziele für die einzelnen Staaten aufgestellt.

3.2 Nationale Regelungen

Da die Reduzierungsmaßnahmen an Land zu treffen sind - häufig sehr weit im Binnenland -, haben die Regelungen allenfalls bei Direkteinleitungen unmittelbaren seerechtlichen Bezug. Im Wesentlichen sind die Regelungen anderen Rechtsmaterien zuzuordnen, die deshalb hier nur am Rande gestreift werden können.

Wichtigste Rechtsgrundlage, um Einträge über die Flüsse und Direkteinleitungen zu vermeiden, ist das WHG. Danach bedürfen Benutzungen einer Erlaubnis oder Bewilligung (§ 8 WHG). Dazu gehört auch das Einbringen und Einleiten von Stoffen (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG). Erlaubnis und Bewilligung sind zu versagen, wenn schädliche Gewässeränderungen zu erwarten sind; im Übrigen steht die Erteilung im pflichtgemäßen Ermessen (§ 12 WHG). Durch Rechtsverordnung können Anforderungen für das Einleiten und Einbringen von Stoffen festgelegt werden. Die Anforderungen im einzelnen werden durch die Abwasserverordnung (Fassung vom 17.6.2004 - BGBl. I S. 1108, 2625, zuletzt geändert durch Verordnung vom 2.5.2013 – BGBl. I S. 973) geregelt.

Wichtig ist auch das Chemikaliengesetz mit der Möglichkeit, das Inverkehrbringen und die Verwendung von gefährlichen Stoffen zu verbieten. Weitere wichtige Rechtsvorschriften sind das Abwasserabgabengesetz, das Bundesimmissionsschutzgesetz und die Störfallverordnung, das Pflanzenschutzgesetz mit einem Anwendungsverbot für bestimmte Stoffe und das Düngemittelgesetz. Eine Verringerung von Einträgen über die Atmosphäre wird insbesondere durch das Bundesimmissionsschutzgesetz und die Großfeuerungsanlagenverordnung sowie das Benzinbleigesetz erreicht.

4. Abfallbeseitigung auf See

Bei der Abfallbeseitigung auf See handelt es sich darum, dass an Land anfallende Industrieabfälle, Klärschlamm und Baggergut mit Schiffen nach See transportiert und dort eingebracht oder auf eigens dafür eingesetzten Verbrennungsschiffen verbrannt werden. Diese Verschmutzungsursache hat in den umweltpolitischen Diskussionen in der Vergangenheit eine besondere Rolle gespielt, obwohl sie im Vergleich zu den Einleitungen vom Lande aus nur zu einem ganz geringen Teil zur Schadstoffbelastung des Meeres beiträgt. Seit Ende 1989 ist die Beseitigung von Abfällen auf See in Deutschland völlig eingestellt. Diese Haltung hat sich inzwischen auch international weitestgehend durchgesetzt. Übergangsweise werden gegenwärtig noch einige Industrieabfälle und Klärschlamm von Großbritannien und Irland eingebracht. Daneben erfolgt auch die Einbringung von Baggergut nach Maßgabe der für die Abfallbeseitigung auf See geltenden Regelungen.

4.1 Internationale Regelungen

Die Abfallbeseitigung auf See ist nach dem Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks und dem Helsinki-Übereinkommen grundsätzlich verboten. Beide Übereinkommen lassen Ausnahmen für Baggergut zu; für den Bereich des Nordostatlantiks sind auch inerte Stoffe natürlichen Ursprungs ausgenommen. Das weltweite Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (BGBl. 1977 II S. 180, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.2.1987 - BGBl. II S. 118) ist durch das Protokoll neu gefasst worden (Zustimmungsgesetz BGBl. 1998 II S. 1346, geändert durch Verordnung vom 24.8.2010 – BGBl. II S. 1006)) Es zielt auf ein generelles Einbringungsverbot mit nur begrenzten Ausnahmen ab.

4.2 Nationale Regelungen

Nach dem Hohe-See-Einbringungsgesetz vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2455), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 (BGBl. I S. 1471) geändert worden ist) ist das Einbringen und die Verbrennung von Abfällen und anderen Stoffen in die Hohe See grundsätzlich verboten. Instruktiv dazu das Urteil des BVerwG vom 28.07.2011 (BVerwGE 7 C 7.10) in Sachen Greenpeace (Versenken von 300 Steinen in der AWZ zur Behinderung der Schleppnetzfisherei zum Schutz eines FFH-Gebietes). Die Hohe See umfasst nach diesem Gesetz auch die ausschließliche Wirtschaftszone. Ausnahmen sind möglich für Baggergut und Urnen zur Seebestattung. Eine Ausnahmeerlaubnis ist zu versagen, wenn eine Verschmutzung zu besorgen ist, bei Baggergut auch, wenn geeignete Möglichkeiten vorhanden sind, das Baggergut an Land zu verwerten oder zu beseitigen. Innerhalb der Hoheitsgewässer gilt für das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen das WHG.

5. Meeresbergbau und andere Meeresnutzungen

Der Meeresbergbau, insbesondere die Erdöl- und Erdgasförderung, hat erhebliche Auswirkungen auf die Meeresumwelt. Zum einen besteht die Gefahr, dass bei der Förderung anfallende Rückstände und Abfälle ins Meer gelangen, zum anderen können Unfälle zu erheblichen Verschmutzungen führen. Das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks verpflichtet die Vertragsparteien, die Verschmutzung durch Offshore-Quellen zu verhüten und zu beseitigen. Hierzu werden Programme und Maßnahmen festgelegt, um die Einleitung oder Emission von Stoffen zu reduzieren, die bei Offshore-Tätigkeiten verwendet werden. Die Beseitigung von ausgedienten Offshore-Anlagen auf See ist weitgehend verboten. Auch das Helsinki-Übereinkommen verpflichtet zu Maßnahmen, um eine Verschmutzung der Ostsee durch die Erforschung oder Ausbeutung des Meeresbodens und seines Untergrundes zu verhüten. (Zu den nationalen Regelungen s. Teil 8).

Gefahren für die Meeresumwelt können auch von anderen Nutzungen der Meere ausgehen, die von den internationalen Meeresumweltübereinkommen nicht erfasst sind. Dazu zählt die Gewinnung von Energie aus oder auf dem Meer. In Deutschland geht es dabei vor allem um Offshore-Windenergieanlagen, die nicht genehmigt werden dürfen, wenn die Meeresumwelt gefährdet wird (s. Teil 8). Die Gewinnung von Energie aus dem Meer durch Wellen-, Strömungs-, Gezeiten- und Meereswärmekraftwerke befindet sich noch in der Entwicklung; sie wird für Deutschland voraussichtlich keine Rolle spielen. Umweltgefahren gehen auch von der Fischerei aus, insbesondere im Falle der Überfischung, genauso wie von der Aquakultur (s. Teil 9).

6. Schifffahrt

Meeresverschmutzungen durch die Schifffahrt können durch Unfälle verursacht werden, bei denen gefährliche Stoffe ins Meer gelangen. Verschmutzungen erfolgen aber auch durch den Schiffsbetrieb.

6.1 Schiffsunfälle

6.1.1 Unfallverhütung

Der Unfallverhütung dienen mannigfache schiffahrtspolizeiliche Regelungen. Dazu gehören die umfassenden internationalen Übereinkommen über Schiffssicherheit, Ladungssicherung, Besatzung und Wachdienst sowie Verkehrsregelungen. Während sie ursprünglich den Schutz von Schiff, Besatzung und Ladung bezweckten, dienen sie inzwischen mehr und mehr auch der Verhütung von unfallbedingten Meeresverschmutzungen. Die internationalen und nationalen Regelungen im Einzelnen sind im Teil 3 behandelt worden.

Zur Verhütung von Meeresverschmutzungen durch Unfälle müssen Schiffe, die von See kommend die inneren Gewässer anlaufen oder aus ihnen auslaufen, besondere Bedingungen nach der Anlaufbedingungsverordnung vom 18. Februar 2004 (BGBl. I S. 300), die durch Artikel 5 der Verordnung vom 23. Januar 2014 (BGBl. I S. 78) geändert worden ist. Diese Schifffahrtspolizeiverordnung dient der Umsetzung entsprechender EG-Richtlinien und beinhaltet vor allem Meldepflichten und eine ständige Hörwache auf UKW-Sprechfunk. Dadurch soll zum einen die Möglichkeit verbessert werden, in Gefahrensituationen verkehrsregelnd einzugreifen. Zum anderen werden dadurch die bei einem Unfall notwendigen Maßnahmen erleichtert.

6.1.2 Reduzierung und Bekämpfung der Unfallfolgen

Das MARPOL-Übereinkommen (vgl. im einzelnen unten 6.2.1) und die zur Durchführung erlassenen internationalen Tanker-Codes der IMO legen im einzelnen bauliche Anforderungen und Größenbeschränkungen fest, um im Falle einer Beschädigung den Austritt von Öl und Chemikalien auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Dazu gehört für größere Öltanker auch das Erfordernis einer Doppelhülle.

Das Übereinkommen von 1969 über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölüverschmutzungen, das durch das Protokoll von 1973 auf andere Schadstoffe ausgedehnt worden ist (BGBl. 1975 II S. 137, 1985 II S. 593, geändert durch VO vom 18.9.1998 – BGBl. II S. 2561) ermächtigt die Küstenstaaten, auch auf Hoher See - d.h. außerhalb des Hoheitsbereichs (der Begriff "Hohe See" entspricht noch der Rechtslage vor dem Seerechtsübereinkommen) - alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um bei einem Unfall Gefahren für

die Küsten zu verhindern. National obliegt die Wahrnehmung dieser völkerrechtlichen Befugnisse der WSV (§ 3 SeeAufG).

Das internationale Übereinkommen von Nairobi von 2007 über die Beseitigung von Wracks (Wrackbeseitigungsübereinkommen) wird am 14.04.2015 in Kraft treten. Das Wrackbeseitigungsübereinkommen legt erstmalig eine Pflicht des eingetragenen Eigentümers eines Schiffes zur Beseitigung eines die Meeresumwelt oder die Schifffahrt gefährdenden Wracks in der ausschließlichen Wirtschaftszone fest. Es normiert ein Tätigwerden des betroffenen Küstenstaates anstelle des eingetragenen Eigentümers und regelt Kostenforderungen gegen den eingetragenen Eigentümer für Lokalisierung, Markierung und Beseitigung eines Wracks. Um den Verpflichtungen aus dem Wrackbeseitigungsübereinkommen nachzukommen, muss der eingetragene Eigentümer eines Seeschiffs mit einer Bruttoreaumzahl von 300 und größer eine Versicherung aufrechterhalten, um die Haftung für die Beseitigung des Wracks abzudecken. Das Bestehen einer Versicherung ist durch eine staatliche Bescheinigung (Wrackbeseitigungshaftungsbescheinigung) nachzuweisen.

In Deutschland werden die versicherungsbezogenen Verpflichtungen aus dem Wrackbeseitigungsübereinkommen durch das Seeversicherungsnachweisgesetz vom 4.6.2013 (BGBl. I S. 1471) und die Seeversicherungsnachweisverordnung vom 27.6.2013 (BGBl. I S. 1926) umgesetzt. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) wird nach dem Seeversicherungsnachweisgesetz und der Seeversicherungsnachweisverordnung Wrackbeseitigungshaftungsbescheinigungen für Schiffe ausstellen, die in ein deutsches Schiffsregister eingetragen sind. Darüber hinaus können auch für Schiffe aus Staaten, die nicht Vertragsstaaten des Wrackbeseitigungsübereinkommens sind, Bescheinigungen ausgestellt werden. Die Bescheinigung ist an Bord mitzuführen. Wird diese nicht mitgeführt oder kann sie nicht vorgelegt werden, so kann das Schiff gem. § 7 Seeversicherungsnachweisgesetz von der BG Verkehr festgehalten werden, bis die Bescheinigung vorgelegt worden ist.

Um die Bekämpfung von Verschmutzungen zu intensivieren, ist 1990 das internationale Übereinkommen über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung beschlossen worden, das national durch Verordnung vom 14.12.1994 (BGBl. II S. 3798) in Kraft gesetzt worden ist. Durch das Protokoll von 2000 ist es auf andere gefährliche Stoffe erweitert worden (Verordnung vom 17.9.2007 – BGBl. II S. 1434). Internationale Regelungen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Verschmutzungen bestehen schon länger auf regionaler Ebene. Für den Bereich der Nordsee gilt das Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe (BGBl. 1990 II S. 70, 1995 II S. 179). Für den Ostseebereich ist die Zusammenarbeit im Helsinki-Übereinkommen geregelt.

National erfordert ein wirksames Unfallmanagement eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den jeweils betroffenen Küstenländern, die durch die vielfältigen Zuständigkeiten von Bundes- und Länderbehörden erschwert wird. Die seit Langem bei Meeresverschmutzungen bestehende Zusammenarbeit ist 2002 durch zwei Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Küstenländern über die Errichtung eines Havariekommandos (VkBl. 2003 S. 28) und über die Bekämpfung von Meeresverschmutzungen (VkBl. 2003 S. 31) auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt worden. Danach ist ein gemeinsames Havariekommando gebildet worden, das im Alltagsbetrieb aus einem Kompetenzzentrum mit dem Maritimen Lagezentrum besteht und mit Bediensteten des Bundes und der Länder besetzt ist. Bei komplexen Schadenslagen erwächst daraus der Havariestab. Dem Havariekommando obliegt dann die einheitliche Einsatzleitung. Sie erfolgt im Wege der Auftragstaktik. Der Leiter des Havariekommandos, ein Bundesbediensteter, kann allen zuständigen Bundes- und Länderstellen Aufträge erteilen. Das verfassungsrechtliche Problem des Verbots der Mischverwaltung wird dadurch gelöst, dass der Leiter des Havariekommandos im Wege der Organleihe von den Ländern beauftragt wird, in ihrem Zuständigkeitsbereich die Leitung in ihrem Namen auszuüben. Bei komplexen Schadstoffunfällen wird im Havariestab eine Verbindungsstelle mit Beauftragten der Länder eingerichtet, die mit beratender Funktion insbesondere für den Informationsaustausch mit den betroffenen Ländern zuständig sind. Die Kosten werden weitgehend je zur Hälfte vom Bund und den Küstenländern getragen. Für Grundsatzangelegenheiten sind das Kuratorium Maritime Notfallvorsorge und der Koordinierungsausschuss zur Schadstoffunfallvorsorge geschaffen worden.

Eine weitere Vereinbarung zwischen dem Bund und den Küstenländern über die Zuweisung eines Notliegeplatzes im Rahmen der Maritimen Notfallvorsorge (VkBl. 2005 S. 301) trägt der Erkenntnis Rechnung, dass die Zuweisung eines Notliegeplatzes eine der Voraussetzung für eine erfolgreiche Bekämpfung von komplexen Schadenslagen ist und dient der Erfüllung entsprechender Verpflichtungen nach dem Helsinki-Übereinkommen und der EG-Schiffsmelderichtlinie. Über die Zuweisung entscheidet der Leiter des Havariekommandos. Die Kosten werden wie sonst bei den Bekämpfungsmaßnahmen je zur Hälfte vom Bund und von den Küstenländern getragen.

Seit 2007 ist das Maritime Lagezentrum des Havariekommandos Partner des Gemeinsamen Lagezentrums See, dem operativen Kern des Maritimen Sicherheitszentrums, das auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Küstenländern vom 6.9.2005 (VkB. 2008 S.599) in Cuxhaven errichtet wird. Im Gemeinsamen Lagezentrum See arbeiten die operativen Kräfte des Bundes und der Küstenländer für maritime Sicherheit unter einem Dach eng zusammen. Sie tauschen ihre Informationen aus, gründen ihre Lagebewertungen auf identische Basiserkenntnisse und koordinieren den Einsatz ihrer Kräfte. Durch die Einbindung des Havariekommandos in das Maritime Sicherheitszentrum wird die Zusammenarbeit mit den Vollzugskräften weiter intensiviert und optimiert.

6.1.3 Haftung für Verschmutzungen

Bei Ölverschmutzungen durch Tankschiffe bestehen Entschädigungsregelungen nach dem Haftungsübereinkommen von 1992 (BGBl. 1996 II S. 670) und dem Fondsübereinkommen von 1992 (BGBl. 1996 II S. 685), beide geändert durch Verordnung vom 22. März 2002 (BGBl. II S. 943). Die Regelungen gelten für Schäden in den Hoheitsgewässern und den ausschließlichen Wirtschaftszonen, bzw. den an das Küstenmeer angrenzenden Gebieten, die sich nicht mehr als 200 sm von der Basislinie erstrecken. Für Tankschiffe ist eine Haftpflichtversicherung vorgeschrieben. Der Versicherungsnachweis ist durch eine Ölhaftungsbescheinigung zu erbringen. Sofern im Einzelfall Versicherungsleistungen nicht zu erhalten sind, tritt unter bestimmten Voraussetzungen der hierfür gegründete internationale Fonds ein.

Nach dem internationalen Bunkerölübereinkommen besteht eine entsprechende Haftung auch für Ölverschmutzungen durch andere Schiffe (Zustimmungsgesetz BGBl. 2006 II S. 578).

Der nationalen Durchführung dienen das Ölschadengesetz vom 30. September 1988 (BGBl. I S. 1770), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 - BGBl. I S. 3154), und die Ölhaftungsbescheinigungs-Verordnung vom 30.5.1996 (BGBl. I S. 707, geändert durch Gesetz vom 25. Juli 2013 - BGBl. I S. 2749).

6.2 Verschmutzung durch den Schiffsbetrieb

Verschmutzungen entstehen auch dadurch, dass beim Schiffsbetrieb anfallende Rückstände (Schwerölaufbereitung, Bilgenöl, Schiffsmüll, Schiffsabwasser) und Ladungsrückstände (Öl, Chemikalien, andere Ladungsreste) auf See beseitigt werden. Des weiteren können Verschmutzungen durch Emissionen aus der Treibstoffverbrennung und durch giftige Schiffsanstriche entstehen. Ein besonderes Problem stellt das Einbringen von fremden Arten durch das Einleiten von Ballastwasser dar.

6.2.1 MARPOL-Übereinkommen

Die Verschmutzung durch den Schiffsbetrieb wird international im Wesentlichen durch das Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und des Protokolls von 1978 zu diesem Übereinkommen (MARPOL-Übereinkommen - Zustimmungsgesetz vom 23.12.1981 - BGBl. 1982 II S. 2, Neufassung vom 18.9.1998 – BGBl. II S. 2546, Neufassung der amtlichen Übersetzung vom 12.3.1996 - BGBl. II S. 399) geregelt. Das Übereinkommen ist inzwischen mehrfach geändert worden (zuletzt durch VO vom 12.10.2012 - BGBl. II S. 1194).

Das MARPOL-Regelwerk besteht aus dem Übereinkommen, zwei Protokollen über Melde- und Schiedsverfahren sowie sechs Anlagen, in denen die eigentlichen materiellen Regelungen für die jeweiligen Stoffe getroffen worden sind. Das Übereinkommen selbst enthält die allgemeinen vertragsrechtlichen Regelungen. Wichtig ist, dass neben den Befugnissen des Flaggenstaates weitreichende Überwachungs- und Kontrollbefugnisse der Hafen- und Küstenstaaten festgelegt werden. Schiffen aus Nichtvertragsstaaten darf keine günstigere Behandlung gewährt werden. Änderungen der Anlagen sind durch ein vereinfachtes Verfahren mit Zustimmung von 2/3 der Vertragsstaaten und Verschweigung nach einer Einspruchsfrist möglich.

Anlage I verbietet grundsätzlich das Einleiten von Öl und ölhaltigen Gemischen. Ausnahmen gelten seewärts bestimmter Mindestentfernungen vom Lande aus, soweit sie außerhalb von Sondergebieten (z.B. Nordsee, Ostsee, Mittelmeer) liegen. Dabei dürfen niedrig bemessene Höchstkonzentrationen bzw. -mengen nicht überschritten werden. Um die Beachtung der Einleitverbote sicherzustellen, sind technische Einrichtungen und Betriebsverfahren vorgeschrieben, insbesondere getrennte Ballasttanks für größere Tanker, ausreichende Slop-Tanks und Tanks für Ölschlämme, Überwachungs- und Kontrollsysteme,

Separatoren, Filteranlagen und Tankwaschverfahren. Alle Schiffe müssen regelmäßig besichtigt werden und Zeugnisse mit sich führen, aus denen sich die Einhaltung der Anforderungen ergibt. Alle einschlägigen Vorgänge müssen in ein Öltagebuch eingetragen werden. Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, für ausreichende Auffanganlagen in den Häfen zu sorgen. Außerdem muss an Bord ein Notfallplan für Ölverschmutzungen mitgeführt werden (s. Richtlinien dazu, VkbI. 1994 S. 833).

Anlage II enthält weitreichende Einleitverbote für schädliche flüssige Stoffe, die als Massengut befördert werden, also für Ladungsreste von Chemikalienschiffen. Chemikalienrückstände dürfen, abhängig von der Eingruppierung in vier verschiedene Gefahrenklassen, überhaupt nicht oder nur in sehr geringen Höchstkonzentrationen und -mengen seewärts einer Mindestentfernung vom Lande aus und außerhalb von Sondergebieten ins Meer eingeleitet werden. Die Ladungsreste auf Chemikalienschiffen müssen durch bauliche und technische Einrichtungen so begrenzt werden, dass sie grundsätzlich nur noch in der Menge anfallen, die ins Meer eingeleitet werden darf. Chemikalienschiffe müssen regelmäßig besichtigt werden. Mit besonderen Zeugnissen ist die Einhaltung dieser Anforderungen nachzuweisen. In den Häfen müssen ausreichende Auffanganlagen vorhanden sein. Alle einschlägigen Vorgänge sind in ein Ladungstagebuch einzutragen.

Verpackte Schadstoffe dürfen nach Anlage III nicht ins Meer eingeleitet und nur unter Beachtung der Vorschriften über geeignete Verpackung, richtige Kennzeichnung, Beförderungspapiere, Bescheinigungen und Listen sowie Stauung und Sicherung befördert werden.

Nach Anlage IV ist das Einleiten von Schiffsabwasser ins Meer grundsätzlich verboten. Ausnahmen gelten, wenn das Schiff über eine Anlage zur Behandlung und Wiederaufbereitung von Abwasser verfügt oder wenn die Einleitungen in einer bestimmten Entfernung vom Lande aus erfolgen. Die Schiffe müssen über die notwendigen technischen Einrichtungen, insbesondere Sammel tanks verfügen. Auch zur Einhaltung dieser Vorschriften sind Zeugnisse und Besichtigungen vorgesehen. In den Häfen müssen Auffanganlagen vorhanden sein. Für Fahrgastschiffe gelten in Sondergebieten grundsätzlich Einleitverbote. Die Einleitregeln gelten in der Ostsee auch für deutsche Sportboote (Zweite Verordnung zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften in der Seeschifffahrt vom 9.4.2008 (BGBl. I S. 698). Die Änderungen der Anlage IV, die am 1.1.2013 in Kraft getreten sind, sind national durch die Zweiundzwanzigste Verordnung vom 12.10.2012 über Änderungen Internationaler Vorschriften über den Umweltschutz im Seeverkehr seit dem 1.1.2013 umgesetzt (BGBl. II S. 1194).

Für Schiffsmüll legt Anlage V weitgehende Verbote fest. Kunststoffgegenstände dürfen nicht auf See beseitigt werden, anderer Müll nur außerhalb von Sondergebieten und seewärts bestimmter Entfernungen vom Lande aus. In den Häfen muss für ausreichende Auffanganlagen gesorgt werden. Auch die Änderungen der Anlage V, die seit dem 1.1.2013 gelten, sind national durch die Zweiundzwanzigste Verordnung vom 12.10.2012 über Änderungen Internationaler Vorschriften über den Umweltschutz im Seeverkehr zum 1.1.2013 umgesetzt worden (BGBl. II S. 1194). Siehe dazu auch die Richtlinien 2012 für die Durchführung der Anlage V von MARPOL (VkbI. 2012, S. 795) und die Richtlinien für die Ausarbeitung von Müllbehandlungsplänen (VkbI. 2012, S. 838).

Mit dem MARPOL-Protokoll von 1997 ist das Übereinkommen um eine Anlage VI ergänzt worden, die Regeln zur Verhütung der Luftverschmutzung durch Schiffe enthält (Inkraftsetzung durch 8. MARPOL-ÄndV v. 26.2.2003 – BGBl. II S. 130). Sie sieht für besondere SECAs (Sulphure Emission Control Area) weitere Restriktionen im Schwefelgehalt vor. 2008 sind Änderungen der Anlage beschlossen worden, mit denen erreicht werden soll, dass Schiffe bis 2020 nur noch schwefelarme Treibstoffe verwenden. Seit dem 1.7.2010 darf in SECAs der Schwefelmassenanteil in Treibstoffen nur 1 % betragen. Ab 2015 sind 0,1 % vorgeschrieben.

Mehr Informationen zum MARPOL-Übereinkommen mit Übersichten zu den Einleitbedingungen finden sich unter:

http://www.bsh.de/de/Meeresdaten/Umweltschutz/MARPOL_Umweltuebereinkommen/index.jsp

6.2.2 Andere Übereinkommen

Das Helsinki-Übereinkommen enthält ebenfalls Vorschriften für die Verhütung der Meeresverschmutzung durch die Schifffahrt, die aber nur für den Ostseebereich gelten und weitgehend auf die Verpflichtungen der Anliegerstaaten nach dem MARPOL-Übereinkommen verweisen (vgl. Anlage IV des Helsinki-Übereinkommens).

Das Internationale Übereinkommen von 2001 über die Beschränkung des Einsatzes schädlicher Bewuchsschutzsysteme auf Schiffen verbietet die Verwendung von zinnorganischen Verbindungen bei Schiffsanstrichen (Zustimmungsgesetz vom 2. 6. 2008 – BGBl. II S. 520).

Das Internationale Ballastwasserübereinkommen von 2004 soll das Einbringen fremder Arten durch Ballastwasser verhindern. Bisher ist es völkerrechtlich noch nicht in Kraft getreten. Das deutsche Zustimmungsgesetz befindet sich in der parlamentarischen Beratung.

6.2.3 Nationale Regelungen

Das MARPOL-Übereinkommen ist aufgrund des Vertragsgesetzes vom 23.12.1981 (BGBl. 1982 II S. 2, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2001 - BGBl. I 3762) ratifiziert worden. Änderungen der Protokolle und der Anlagen können durch Rechtsverordnung in Kraft gesetzt werden. Das MARPOL-Übereinkommen ist hinsichtlich der Anforderungen an die Schifffahrt self executing, so dass es keiner umfangreichen Umsetzungsbestimmungen bedarf. Die Vorschriften sind inhaltlich dem Schifffahrtspolizeirecht zuzuordnen. Es handelt sich um die Verhütung von der Schifffahrt ausgehender Gefahren. Auf die Ausführungen zum Schifffahrtspolizeirecht kann daher verwiesen werden.

Die notwendigen Verwaltungsaufgaben zur Ausführung des Ballastwasserübereinkommens nimmt nach § 1 Nr. 16 SeeAufgG der Bund wahr. Sie obliegen dem BSH, das sich anerkannter Organisationen und anderer Bundesinstitutionen bedienen kann (§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 4c i.V.m. Abs. 2 SeeAufgG).

6.2.3.1 Schiffssicherheitsgesetz

Das Schiffssicherheitsgesetz (s. Teil 3, Abschnitt 3.5.1) dient auch der Durchführung der internationalen Umweltvorschriften für die Schifffahrt.

6.2.3.2 Auffanganlagen

Die Einleitverbote und -beschränkungen lassen sich nur durchsetzen, wenn in den Häfen ausreichende Auffanganlagen zur Verfügung stehen und von der Schifffahrt genutzt werden. Hierfür sind die Küstenländer zuständig. Eine Bundeszuständigkeit ist nicht gegeben. Sie folgt insbesondere nicht daraus, dass es sich bei dem MARPOL-Zustimmungsgesetz um ein Bundesgesetz handelt, denn Bundesgesetze werden grundsätzlich von den Ländern ausgeführt. Auch die Tatsache, dass durch das MARPOL-Übereinkommen die Bundesrepublik Deutschland international verpflichtet wird, Auffanganlagen vorzuhalten, schafft noch keine Bundeszuständigkeit. Innerstaatlich müssen derartige Verpflichtungen entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung erfüllt werden.

Die Schiffsentsorgung stellt keine Aufgabe der Schifffahrtspolizei dar. Dazu gehören lediglich Maßnahmen, um von der Schifffahrt ausgehende Gefahren abzuwehren, d.h. Gebots- und Verbotsregelungen. Hingegen ist es nicht Aufgabe der Polizei, Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, damit Gebote und Verbote erfüllt werden können. Auch die Tatsache, dass unerlaubte Einleitungen zum erheblichen Teil außerhalb der Hoheitsgewässer stattfinden, ist nicht entscheidend, denn eine generelle Bundeszuständigkeit für diesen Bereich besteht nicht. Vielmehr ist die Schiffsentsorgung in den Häfen dem Abfall- und dem Hafenrecht zuzuordnen. Beide Bereiche liegen in der Gesetzesdurchführung bei den Ländern. Es ist daher Sache der Küstenländer, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, dass in den Häfen ausreichende Auffanganlagen zur Verfügung gestellt werden. Sie müssen auch für die notwendigen Benutzungsbedingungen und Kostenregelungen sorgen, um keine wirtschaftlichen Anreize zu schaffen, illegal Rückstände auf See einzuleiten. Als Lösung wird vor allem erörtert, die Entsorgungskosten nicht dem einzelnen Schiff in Rechnung zu stellen, sondern auf alle Schiffe, die einen Hafen anlaufen, umzulegen, unabhängig davon, ob im Einzelfall von den Entsorgungseinrichtungen Gebrauch gemacht wird. Eine solche Regelung ist für Ölrückstände von der Helsinki-Kommission beschlossen worden.

Die Richtlinie 2000/59/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.11.2000 (EGAbI. L 332/81 v. 28.12.2000) über Hafenauffanganlagen sieht eine grundsätzliche Pflicht zur Abgabe von Rückständen vor Verlassen des Hafens vor. Die Kosten sollen so erhoben werden, dass sie keinen Anreiz zur illegalen Entsorgung bieten. Dazu sollen die Kosten zumindest teilweise auf alle Schiffe

umgelegt werden. Diese Richtlinie ist national durch das Schiffssicherheitsgesetz und Länderregelungen umgesetzt worden.

6.2.3.3 Kontrollen

Um unerlaubte Einleitungen zu vermeiden, gewinnen ausreichende schiffahrtspolizeiliche Kontrollen erhebliche Bedeutung. In den Häfen erstrecken sich diese Kontrollen durch die BG-Verkehr und die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsorgane insbesondere auf die ordnungsgemäße Führung des Öltagebuchs, auf das Vorhandensein der technischen Einrichtungen und auf die Kapazität von Resttanks. In Ergänzung dazu führen die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsorgane eine intensive Überwachung auf See durch, um unerlaubte Einleitungen festzustellen. Die Überwachung erfolgt zum einen durch Schiffe, zum anderen durch zwei Flugzeuge der Bundeswehr, die mit besonderen Geräten ausgerüstet sind, um auch nachts und bei unsichtigem Wetter Einleitungen feststellen zu können.

6.2.3.4 Ahndung

Unerlaubte Einleitungen erfüllen regelmäßig den Tatbestand der unbefugten Gewässerverschmutzung nach § 324 StGB. Unbefugt ist eine Verunreinigung immer dann, wenn gegen die Einleitvorschriften des MARPOL-Übereinkommens verstoßen wird. Diese Verstöße können auch im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone geahndet werden (§ 5 Nr. 11 StGB i.d.F. des Gesetzes vom 6.6.1995 - BGBl. I S. 778). Für Umweltstraftaten gilt das deutsche Strafrecht auch, wenn sie in der Nordsee oder Ostsee außerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszone unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten begangen werden, welche der Durchführung völkerrechtlicher Meeresumweltübereinkommen dienen (Art. 12 Ausführungsgesetz Seerechtsübereinkommen 1982/1994 - BGBl. 1995 I S. 778). Verurteilungen wegen einer Gewässerverunreinigung auf See sind bisher nur in sehr wenigen Fällen ausgesprochen worden. Große Schwierigkeiten bestehen vor allem hinsichtlich

- der Feststellung des Verursachers, da häufig das jeweilige Schiff nicht mehr ermittelt werden kann und Ermittlungen in einem ausländischen Hafen in der Praxis äußerst schwierig sind,
- der Ermittlung des Täters; häufig ist nicht festzustellen, wer an Bord die Einleitung begangen oder veranlasst hat; fraglich ist, ob Schiffsführungspersonal die Tat ggf. als Unterlassungsdelikt begangen haben kann;
- des Strafmaßes, bei dem die persönlichen Einkommensverhältnisse eine entscheidende Rolle spielen; das kann dazu führen, dass Ausländer eine äußerst geringe Geldstrafe erhalten, die in der Öffentlichkeit nicht als angemessen anerkannt wird, zumal in der Praxis die Strafen häufig von den Versicherungen beglichen werden.

Die Verantwortlichkeit ist zu einer Garantenpflicht des Schiffsführers ausgestaltet; nach Art. 1b des MARPOL-Gesetzes hat er durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass kein Verstoß gegen MARPOL begangen wird.

Daneben können Verstöße gegen das MARPOL-Übereinkommen zum großen Teil als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Dabei handelt es sich insbesondere um Verstöße gegen die Einleitvorschriften, unzulässige Rohrleitungen und die Führung der Tagebücher (Verordnung über Zuwiderhandlungen gegen das Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und gegen das Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen - BGBl. 1989 II S. 247, zuletzt geändert durch Verordnung vom 9.4.2008 - BGBl. I S. 698). Hierfür ist das BSH zuständig. Die Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Pflicht zur ordnungsgemäßen Führung von Öltagebüchern spielt in der Praxis eine große Rolle. Das gilt vor allem dann, wenn Unklarheiten über den Verbleib von Ölrückständen bestehen, eine unerlaubte Einleitung aber nicht nachgewiesen werden kann. Hier ist der Erfahrungssatz wichtig, dass bei der Treibstoffaufbereitung an Bord etwa 1 % an Rückständen anfällt, über deren Verbleib das Öltagebuch Auskunft geben muss.

7. Mariner Naturschutz

Nicht zuletzt gefördert durch die einschlägigen internationalen Übereinkommen und europäisches Gemeinschaftsrecht, gewinnt der marine Naturschutz zunehmend an Bedeutung. Als internationale Rechtsgrundlagen sind vor allem das RAMSAR-Übereinkommen (Übereinkommen zum Schutz von Feuchtgebieten als Lebensraum von Wasservögeln) und das Übereinkommen vom 5.6.1992 über die biologische Vielfalt (BGBl. 1993 II. S. 1741) zu nennen. Auch OSPAR- und Helsinki-Übereinkommen verpflichten zu Natur- und Artenschutz. Auf europäischer Ebene enthalten die FFH-Richtlinie (92/43/EWG vom 21. Mai 1992 – ABl. L 206, S. 7, 22.7.1992), und die Vogelsschutzrichtlinie der EG (79/409/EWG

vom 2. April 1979 – ABl. L 103, S.1, 25.4.1979; kodifizierte Fassung: Richtlinie 20009/147 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20 S. 7, 26.1.2010) wichtige Vorgaben.

Entscheidende nationale Rechtsgrundlage ist das Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist. Hierauf gestützt sind im Bereich der Hoheitsgewässer Nationalparke und Naturschutzgebiete vor der Nordsee- und Ostseeküste eingerichtet worden. Das Befahren dieser Gebiete ist durch VOen nach Maßgabe der Ermächtigung des § 5 WaStrG eingeschränkt (s. oben Teil 2, Abschnitt 5). 2002 ist auch die Möglichkeit für Naturschutzmaßnahmen in der deutschen AWZ geschaffen worden. Zuständige Verwaltungsbehörde ist das Bundesamt für Naturschutz; die Verwaltungskompetenz ergibt sich aus Art. 87 Abs. 3 GG. Die Erklärung von Gebieten zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft erfolgt durch Verordnung des BMU. Entsprechende VOen sind für die Pommersche Bucht und die östliche Deutsche Bucht (Verordnungen vom 15.9.2005 – BGBl. I S. 2778 und 2782) erlassen worden. Beide Gebiete sind als Europäische Vogelschutzgebiete (Special Protected Areas) bei der Kommission registriert.

So sind nach § 4 der Verordnung für die Pommersche Bucht alle Handlungen zum Zweck der Erforschung, Ausbeutung und Bewirtschaftung, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, verboten. Die Verbote des §4 Absatz 1 gelten auf Grund seevölkerrechtlicher Vorgaben nicht für den Flugverkehr, die Schifffahrt, die nach internationalem Recht erlaubte militärische Nutzung, die wissenschaftliche Meeresforschung sowie die berufsmäßige Seefischerei (§ 4 Absatz 3 VO). Freigestellt sind ebenfalls Maßnahmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wie Gefahrenabwehr und Unfallbekämpfung inkl. Seenotrettungswesen. Gemäß § 5 der VO wären bestimmte Vorhaben, etwa die Errichtung von Windparks oder Rohrleitungen, vor ihrer Zulassung auf ihre Zulässigkeit nach §34 BNatSchG am Maßstab des Schutzzwecks des Naturschutzgebietes zu überprüfen.

Die von Deutschland im Jahr 2004 zum Schutz von Schweinswalen, Riffen und Sandbänken gemeldeten acht FFH-Gebiete (drei in der AWZ in der Nordsee, fünf in der AWZ in der Ostsee) wurden nach einer Prüfung durch die EU-Kommission im November 2007 in die Gemeinschaftsliste aufgenommen (Entscheidung 2008/23/EG der Kommission vom 12. November 2007 gemäß der Richtlinie 92/43/EWG zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region (ABl. 2008 L 12, S. 1) bzw. Entscheidung 2008/25/EG der Kommission vom 13. November 2007 gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der kontinentalen biogeografischen Region (ABl. 2008 L 12, S. 383). Diese Gebiete unterliegen somit unmittelbar den Bestimmungen der Artikel 6 Absatz 2 bis 4 FFH-RL. Insgesamt wurden Gebiete mit einer Größe von rund 10.390 km² gemeldet, was 31,5 Prozent der deutschen AWZ entspricht.

Aktuell werden die Rechtsverordnungen für die Erklärung der o. g. FFH-Gebiete zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft gemäß § 57 BNatSchG durch das Bundesministerium für Umwelt, Bau, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorbereitet. Parallel werden die entsprechenden Managementpläne für diese Gebiete durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) entwickelt, die innerhalb von sechs Jahren nach der Aufnahme in die Gemeinschaftsliste aufzustellen sind.