

Deutscher Verein für Internationales Seerecht

Deutsche Landesgruppe des Comité Maritime International

Burchardstr. 24, 20095 Hamburg Telefon: 040/350 97 - 0 Telefax: 040/350 97 - 211 E-Mail: Info@Seerecht.de www.seerecht.de

An das
Bundesministerium für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Referat WS 20
Herrn ORR Thomas Müller
Robert-Schuman-Platz 1
53175 Bonn

Hamburg, 26. Februar 2015

Stellungnahme des Deutschen Vereins für Internationales Seerecht (DVIS) im Rahmen der Verbändeanhörung zu zwei Gesetzesentwürfen der Bundesregierung:

- 1. Entwurf eines „Gesetzes über die internationale Zusammenarbeit zur Durchführung von Sanktionsrecht der Vereinten Nationen und über die internationale Rechtshilfe auf Hoher See sowie zur Änderung seerechtlicher Vorschriften“ (Stand: 28.01.2005)**
– Ihr Zeichen: WS 20/6276.14/0 – Ihr Schreiben vom 29. Januar 2015
- 2. Entwurf eines „Gesetzes zu dem Protokoll von 2005 vom 14. Oktober 2005 zum Übereinkommen von 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt und zu dem Protokoll von 2005 vom 14. Oktober 2005 zum Protokoll vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden“ (Stand: 30.01.2015)**
– Ihr Zeichen: WS 20/6273.1/1-2 – Ihr Schreiben vom 2. Februar 2015

Sehr geehrter Herr Müller,

Der Deutsche Verein für Internationales Seerecht bedankt sich herzlich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den beiden o.g. wichtigen Gesetzentwürfen der Bundesregierung im Bereich des Seerechts. Aufgrund des direkten Sachzusammenhanges der beiden Gesetzesvorhaben hat es der Verein für sinnvoll erachtet, zu beiden Gesetzesvorhaben in einem Schreiben Stellung zu nehmen.

1. Zum Entwurf eines „Gesetzes über die internationale Zusammenarbeit zur Durchführung von Sanktionsrecht der Vereinten Nationen und über die internationale Rechtshilfe auf Hoher See“

Der Entwurf eines „Gesetzes über die internationale Zusammenarbeit zur Durchführung von Sanktionsrecht der Vereinten Nationen und über die internationale Rechtshilfe auf Hoher See“ ist für die Schifffahrt von besonderer Bedeutung. Der Gesetzentwurf regelt die sich aus den Sanktions-

beschlüssen der Vereinten Nationen ergebende Verpflichtung Deutschlands, auf Hoher See unter Anerkennung des Flaggenstaatsprinzips zu kooperieren. Von großer Bedeutung ist hier generell, dass sowohl ausgehende Ersuchen der Bundesregierung an ausländische Staaten (§ 1 HSeeZG-Entwurf) sowie eingehende Ersuchen ausländischer Staaten an die Bundesregierung (§ 2 HSeeZG-Entwurf), Maßnahmen zur Durchführungen von Überprüfungen von Schiffen unter ihrer Flagge, die sich seewärts der Grenze des deutschen Küstenmeeres befinden, durchzuführen, um einen Verstoß gegen Sanktionsrecht der Vereinten Nationen abzuwehren, in jedem konkreten Einzelfall an die an die im Gesetzentwurf aufgeführten engen gesetzlichen Voraussetzungen derartiger Maßnahmen – unter strenger Beachtung des *Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes* – geknüpft und diese jeweils streng eingehalten und geprüft werden müssen. Dies schließt auch zwingend ein, dass eine Entschädigungsverpflichtung in Fällen, in denen sich die Maßnahme zur Durchführung von Überprüfungen von Schiffen auf Grundlage der o.g. Vorschriften als ungerechtfertigt bzw. unangemessen herausstellt, klar geregelt sein muss, und dass die Schadensersatzpflicht - unter Nennung sowohl des Schadensersatzpflichtigen als auch des Schadensersatzempfängers - in den entsprechenden gesetzlichen Regelungen klar und eindeutig geregelt wird.

Der Verein möchte sich darauf beschränken, lediglich zu einem unseres Erachtens wichtigen Gesichtspunkt im Rahmen von Artikel 1 des Gesetzesentwurfes (Gesetz über die internationale Zusammenarbeit zur Durchführung von Sanktionsrecht der Vereinten Nationen und über die internationale strafrechtliche Zusammenarbeit auf Hoher See (Hohe-See-Zusammenarbeitsgesetz – HseeZG-Entwurf) Anregungen für unseres Erachtens sinnvolle Änderungen von vorgesehenen Regelungen zu übermitteln. Unsere Anmerkungen betreffen konkret die vorgesehenen Regelungen von § 1 Abs. 4 sowie § 5 Abs. 4 HSeeZG-Entwurf und die hier vorgesehene Pflicht zur Unterrichtung bestimmter Personen. Diese sind in den genannten Vorschriften mit „... *Eigentümer und ... Charterer oder Ausrüster des Schiffes ...*“ umschrieben. Diese Formulierungen erscheinen dem Verein in mehrfacher Hinsicht nicht sachgerecht.

Zum einen überschneiden sich die Begriffe „Charterer“ und „Ausrüster“, denn der Bareboat-Charterer ist gerade der Standardfall des Ausrüsters. Zum anderen kann ein Schiff eine ganze Reihe von (Sub-)Charterern oder Teil-Charterern haben. Eine Unterrichtung „entfernt“ stehender (Sub-)Charterer erscheint wenig sinnvoll.

Darüber hinaus knüpft das neue Seehandelsrecht in §§ 476 und 477 HGB nicht mehr an das Eigentum an dem Schiff an, sondern stellt vielmehr den Betrieb des Schiffes in den Mittelpunkt. Der Betreiber eines in seinem Eigentum stehenden Schiffes ist Reeder (§ 476 HGB), der Betreiber eines ihm nicht gehörenden Schiffes ist Ausrüster (§ 477 HGB). Der Verein hält es für richtig, dem zu folgen und auch im Hinblick auf die Unterrichtungspflichten nach § 1 Abs. 4 und § 5 Abs. 4 HSeeZG-Entwurf jedenfalls auch auf den Betreiber des Schiffes abzustellen.

Weiter weist der Verein darauf hin, dass es denkbar ist, dass das HSeeZG in Einzelfällen auch auf Binnenschiffe zur Anwendung gelangt. Art. 1 Abs. 1 (a) des Übereinkommens von 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt in der Fassung des Protokolls von 2005 enthält zwar eine Umschreibung des „*Schiffes*“, vollzieht aber die im deutschen Recht geläufige Unterscheidung zwischen See- und Binnenschiffen nicht nach. Die Neuregelung der Anknüpfungsmomente durch die Reform des Seehandelsrechts erstreckt sich nicht auf die Binnenschifffahrt. Hier findet sich in § 1 BinSchG eine Umschreibung des Schiffseigners und in § 2 Abs. 1 BinSchG eine solche des Ausrüsters. Beide weichen von den parallelen Vorschriften der §§ 476, 477 HGB ab.

Schließlich scheint es dem Verein sinnvoll, den modernen Gegebenheiten bei der Organisation des Schiffsbetriebes Rechnung zu tragen und in § 1 Abs. 4 sowie § 5 Abs. 4 HSeeZG-Entwurf auch eine Unterrichtung des Managers des Schiffes vorzusehen. Hierbei handelt es sich um eine Person, die

den Betrieb des Schiffes für den Reeder bzw. den Schiffseigner oder den Ausrüster durchführt. Andere übliche Bezeichnungen für den „Manager“ sind etwa „Vertragsreeder“, „Korrespondentreeder“ oder „Bereeder“. International wird die Bezeichnung „Manager“ verwendet. Der Manager ist normalerweise leichter erreichbar als die dahinter stehenden Personen, weil er, der Manager, nach außen wahrnehmbare Geschäftstätigkeiten im Hinblick auf den Betrieb des Schiffes entfaltet. Außerdem steht der Manager in der Regel in einem unmittelbaren Verhältnis zum Eigentümer bzw. Eigner oder dem Ausrüster des Schiffes. Durch die Einbeziehung des Managers in den Kreis der zu unterrichtenden Personen wird in einem größeren Umfang sichergestellt, dass letztlich auch die für den Schiffsbetrieb in der Praxis verantwortlichen Personen erreicht werden.

Ausgehend von den zuvor Dargelegten regt der Verein an, die Personen, die zu unterrichten sind, wie folgt zu umschreiben:

„... der Eigentümer bzw. Eigner und, soweit bekannt, den Betreiber bzw. Ausrüster sowie den Manager des Schiffes, ...“.

2. Zum Entwurf eines „Gesetzes zu dem Protokoll von 2005 vom 14. Oktober 2005 zum Übereinkommen von 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt und zu dem Protokoll von 2005 vom 14. Oktober 2005 zum Protokoll vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden“

Durch den vorgelegten Gesetzentwurf soll der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Protokoll zum Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (SUA-Änderungsprotokoll 2005) und zu dem Protokoll zum Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden (Plattform-Änderungsprotokoll 2005) ermöglicht werden. Beide Protokolle von 2005 sind international bereits seit dem 28. Juli 2010 in Kraft getreten. Der Deutsche Verein für Internationales Seerecht begrüßt die Ratifikation des SUA-Änderungsprotokolls 2005 und des Plattform-Änderungsprotokolls 2005 durch die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere vor dem Hintergrund, dass das mögliche Aufbringen und die Durchsuchung „fremdflaggiger“ Schiffe durch das SUA-Änderungsprotokoll 2005 einem verlässlichen multilateralen Rechtsrahmen zugeführt wird. Die Ratifikation des SUA-Änderungsprotokolls 2005 und des Plattform-Änderungsprotokolls 2005 durch die Bundesrepublik Deutschland kann zudem durchaus Signalwirkung für andere Staaten entfalten, da der aktuelle Ratifikationsstand mit 33 Staaten immer noch relativ gering ausfällt.

Da sich das Gesetz als Vertragsgesetz gemäß Art. 1 darauf beschränkt, dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum SUA-Änderungsprotokoll 2005 sowie zum Plattform-Änderungsprotokoll 2005 zuzustimmen, beziehen sich die folgenden inhaltlichen Anmerkungen lediglich auf die Denkschrift sowie auf die voraussichtlichen praktischen Folgen der Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere im Hinblick auf Art. 8*bis* des SUA-Änderungsprotokolls 2005.

a. Sachliche Reichweite

Die Vorgaben des SUA-Änderungsprotokolls 2005 sind vor dem Hintergrund zu betrachten, dass einerseits dem in Art. 87 des UN-Seerechtsübereinkommens (SRÜ) verbrieften Grundsatz der Freiheit der Meere (einhergehend mit dem Grundsatz der ausschließlichen Jurisdiktion des Flaggenstaates) und andererseits den Sicherheitsbedürfnissen der Staatengemeinschaft vor dem Hintergrund einer in den letzten Jahrzehnten international deutlich gewachsenen terroristischen Bedrohung Rechnung getragen werden musste und diese beiden wichtigen Ziele soweit wie möglich

in Einklang gebracht werden sollten. Art. 110 Abs. 1 SRÜ legitimiert jedoch ein Recht zum Betreten von Schiffen unter fremder Flagge, soweit dies „auf vertraglich begründeten Befugnissen“ beruht.

Die Denkschrift weist zutreffend darauf hin, dass die USA nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zwar die Verhandlungen zum SUA-Änderungsprotokoll 2005 unterstützt haben, jedoch weitere nationale Initiativen zur präventiven Terrorismusbekämpfung ergriffen haben, indem sie z.B. seit dem Jahre 2003 die sog. *Proliferation Security Initiative (PSI)* ins Leben riefen und durch bilaterale Vereinbarungen sehr rasch versuchten, den Schutz insbesondere US-amerikanischer Häfen vor terroristischen Angriffen zu erhöhen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Grundlagen zum internationalen Informationsaustausch zwischen ca. 100 Staaten, unter aktiver Beteiligung auch der Bundesrepublik Deutschland. Auch der Fall des Schiffes „*BBC China*“ – eine Operation „im Geiste der PSI“ – zeigt im Ergebnis, dass ein Aufbringen von Schiffen auf hoher See zur Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bzw. der Vorbereitung terroristischer Handlungen weiterhin die absolute Ausnahme bleiben wird. Auch in diesem Fall, in dem sich herausstellte, dass die Ladung dieses Schiffes einer deutschen Reederei (unter der Flagge Antiguas & Barbudas) u.a. auch „illegale“ Zentrifugen für den Bestimmungsort Libyen enthielt, wurde im Ergebnis durch die Kommunikation aller Beteiligten eine sichere Durchsuchung des Schiffes in einem italienischen Hafen ermöglicht.

Es ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die USA – als einziger Staat der Welt – die PSI als Grundlage für den Abschluss sog. „*bilateral boarding agreements*“ mit elf großen Flaggenstaaten genutzt haben.¹ Die US-Vertragspartner repräsentieren hier ca. 60% der Welttonnage und haben (teilweise) bilateral einer Methodik zugestimmt, die den USA als ersuchendem Staat weitergehende Rechte einräumt, als dies im Kontext des multilateralen SUA-Änderungsprotokolls 2005 erreicht wurde (z.B. stillschweigende Zustimmung zum Aufbringen von Schiffen nach Ablauf von zwei bis vier Stunden nach einer US-Anfrage).

Das SUA-Änderungsprotokoll 2005 haben – vor der Ratifikation der Bundesrepublik Deutschland – mittlerweile 33 Staaten ratifiziert, die jedoch gegenwärtig nur ca. 36% der Welt-Tonnage repräsentieren.² Die größten Flaggenstaaten unter den Vertragsstaaten sind Panama, Griechenland, die Marshall-Inseln und St. Vincent & die Grenadinen. Vergleicht man die „technische“ Reichweite der bilateralen US-Verträge mit derjenigen des SUA-Änderungsprotokolls 2005, so relativiert sich gegenwärtig (noch) die praktische Bedeutung des SUA-Änderungsprotokolls 2005. Es erscheint jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen, dass auch die USA und andere Staaten in der Zukunft ebenfalls das SUA-Änderungsprotokoll 2005 ratifizieren werden.

b. Artikel 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005

Zielsetzung des überaus umfangreichen Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 ist eine räumliche, gegenständliche, zeitliche sowie täterbezogene Erweiterung der Eingriffsmöglichkeiten eines Vertragsstaates in die grundsätzliche Alleinzuständigkeit eines Flaggenstaates zur präventiven Bekämpfung illegaler Angriffe auf die Seeschifffahrt. Von signifikanter Bedeutung ist die räumliche Erweiterung des Eingriffsrechts eines Vertragsstaates, dem es gestattet wird, unter bestimmten, in der Norm dezidiert festgelegten Voraussetzungen, auf hoher See, jedenfalls außerhalb der Territorialgewässer von Küstenstaaten, Maßnahmen des Festhaltens und Durchsuchens eines Schiffes zu ergreifen.³

¹ Siehe: <http://www.state.gov/t/isn/c27733.htm>.

² Stand: 12. Februar 2015, siehe „Status of multilateral Conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions“, S. 432.

³ IMO Doc. LEG 88/13 (18 May 2004), „Report of the Legal Committee on the work of its 88th Session“, para.66.

Durch Verweis auf Art. 3, 3bis, 3ter und 3quarter dehnt Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 die Eingriffsrechte der Vertragsstaaten zudem neben der Ahndung terroristischer Handlungen gegenständlich auf die Bekämpfung illegaler Transporte von Massenvernichtungswaffen aus und lässt in zeitlicher Hinsicht eine Reihe von präventiven Maßnahmen zu, die in dem SUA-Übereinkommen von 1988 nicht geregelt sind.

Darüber hinaus ist eine Rechtsverfolgung nicht nur gegenüber dem jeweiligen Täter, sondern auch gegenüber dem Gehilfen einer illegalen Handlung vorgesehen. Mit im Wesentlichen zwei regulativen Instrumentarien will die Norm sowohl völkerrechtlichen Bedenken, als auch Missbrauchsbefürchtungen begegnen. So enthält sie zum einen dezidiert ausgestaltete Genehmigungserfordernisse zu Gunsten der Wahrung der Rechtshoheit des Flaggenstaates; zum anderen bedarf jede Maßnahme einer verantwortungsvollen Abwägung nach den Grundsätzen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, deren Verletzung mit Schadensersatzverpflichtungen sanktioniert werden kann.

(1) Form eines Ersuchens, Absatz 2 des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005

In Absatz 2 enthält Art. 8bis genaue Vorgaben, die in jedem Fall des Ersuchens, allerdings auch nur „nach Möglichkeit“, von dem ersuchenden Staat einzuhalten sind. So wird dort etwa die Angabe der genauen Identifizierungsdaten des verdächtigen Schiffes verlangt, wobei auffällt, dass in diesem Katalog explizit nicht auf die Angabe der Nationalität des verdächtigen Schiffes abgestellt wird.

Zudem wird der ersuchende Staat angehalten „jede weitere sachdienliche Information“ anzugeben, ohne dass die Angabe konkreter Verdachtsmomente ausdrücklich verlangt wird. Es ist auf den ersten Blick nicht ohne weiteres nachvollziehbar, dass im Zusammenhang mit der Genehmigungsbedürftigkeit einer Eingriffsmaßnahme durch den Flaggenstaat nachfolgend in Absatz 5 a) zwar ausdrücklich gefordert wird, dass der ersuchenden Partei die Staatszugehörigkeit des verdächtigen Schiffes zu bestätigen ist, nach Absatz 2 aber die Notwendigkeit der Angabe der Staatszugehörigkeit (Nationalität) durch den ersuchenden Staat nicht ausdrücklich genannt ist. Indem in Absatz 2 jedoch deutlich spezifischere Angaben der Schiffsdaten - etwa in Gestalt der IMO-Identifikationsnummer oder des Registerhafens - gefordert werden, aus denen sich die Nationalität des Schiffes ergibt, ist davon auszugehen, dass Absatz 2 ohne weiteres hiermit auch das Bekanntgeben der Staatszugehörigkeit unterstellt.

Auffallend ist zudem, dass Absatz 2 kein Erfordernis aufstellt, demzufolge jedes Ersuchen mit der Angabe konkreter Verdachtsmomente zu versehen ist und darüber hinaus die Bestätigung des Ersuchens ohne konkrete Zeitangabe, lediglich mit der Vorgabe fordert, dass diese bei mündlichem Ersuchen „so bald wie möglich“ schriftlich bestätigt wird und die ersuchende Partei „umgehend“ antworten muss.

Während in den bilateralen Verträgen der USA mit Zypern, Liberia, Kroatien, Belize und Marshall Islands bereits das Ersuchen mit der Angabe konkreter Verdachtsmomente zu versehen ist - „sufficiently reliable information forming the basis for the suspicion“ (Vertrag mit Zypern) - und der Vertrag mit Belize zudem eine genaue Zeitangabe für die schriftliche bzw. mündliche Bestätigung (2 Stunden) enthält, wird das Ersuchen in Art. 8bis Absatz 2 SUA-Änderungsprotokoll 2005 vergleichsweise allgemeinen Voraussetzungen unterworfen.

Die Regelung enthält sowohl hinsichtlich des Ersuchens selbst, als auch im Hinblick auf die Bestätigung, bezogen auf den Zeitablauf ausschließlich unbestimmte Rechtsbegriffe. Hinsichtlich der Spezifizierung eines begründeten Verdachts münden die Tatbestandsvoraussetzungen zudem in einem Auffangtatbestand, demzufolge „nach Möglichkeit“ die Angabe „jeder weiteren sachdienlichen

Information“ verlangt wird, nicht aber konkrete Anhaltspunkte gefordert werden, die den begründeten Verdacht näher bezeichnen.

Verglichen mit den entsprechenden Vorschriften in den oben genannten bilateralen Verträgen ist Art. 8bis Absatz 2 SUA-Änderungsprotokoll 2005 bezüglich des Ersuchens selbst wohl eher als eine allgemeine Formvorschrift zu verstehen, die den beitretenden Staaten die Möglichkeit lässt, die Voraussetzungen des Ersuchens unter Anwendung der jeweiligen rechtsstaatlichen Vorgaben näher auszufüllen und zu konkretisieren.

(2) Geeignetheit eines Ersuchens, Absatz 3 des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005

Als allgemein gefasste Regelung enthält Art. 8bis in Absatz 3 die Verpflichtung der Vertragsstaaten, hinsichtlich der beabsichtigten Maßnahme des Anhaltens oder/und Durchsuchens eine Geeignetheitsprüfung vorzunehmen, im Rahmen derer diese insbesondere die Gefahren und Schwierigkeiten bezüglich des Anhaltens und Durchsuchens des verdächtigen Schiffes berücksichtigen sollen. Fraglich ist, worauf sich die in Absatz 3 normierte Verpflichtung zur Geeignetheitsprüfung bezieht und welcher Maßstab in diesem Zusammenhang anzulegen ist.

Nach dem Wortlaut von Absatz 3 bezieht sich die Geeignetheitsprüfung auf die Frage, ob das Ersuchen auf hoher See einschreiten zu dürfen, durch eine anderweitige, zwischen den betreffenden Staaten vereinbarte Maßnahme zu ersetzen ist, die möglicherweise eben gerade nicht auf hoher See, sondern im nächsten Anlaufhafen oder anderswo sicher getroffen werden kann. Einen konkret gefassten Maßstab für eine solche Geeignetheitsprüfung enthält Absatz 3 ausdrücklich nicht.

Ein Blick in die bilaterale Vereinbarung der USA mit Kroatien zeigt, dass es dort in Absatz 5 eine vergleichbare Einschränkung gibt, die sich an einem dort in Absatz 8 aufgeführten Sicherungskatalog orientiert, der dem in Art. 8bis unter Absatz 10 a) des hier zu behandelnden Übereinkommens entspricht.

Art. 8bis Absatz 3 SUA-Änderungsprotokoll 2005 befasst sich im Unterschied zu Absatz 5 der bilateralen Vereinbarung der USA mit Kroatien indessen nicht bereits mit der Eingriffsmaßnahme und deren Qualität selbst, sondern ausschließlich mit der Frage der Notwendigkeit des Ersuchens selbst, hinsichtlich des Einschreitens auf hoher See, und steht als solche den nachfolgenden Eingriffstatbeständen als allgemeine Vorschrift voran. Um denkbare Schwierigkeiten auszuschließen, die sich mit dem Einlaufen eines Schiffes in den Hafen eines Drittstaates ergeben könnten, verweist die Regelung in Art. 8bis Absatz 3 SUA-Änderungsprotokoll 2005 im Rahmen der Geeignetheitsprüfung ausdrücklich nur auf alternative Maßnahme, die zwischen den betroffenen Staaten vereinbart sind und außerhalb hoher See sicher getroffen werden können.

(3) Eingriffstatbestände, Absatz 4 und 5 des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005

In Absatz 4 und 5 definiert Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 unter Hinweis auf Art. 3, 3bis, 3ter und 3quarter die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für das Ersuchen eines Vertragsstaates um Hilfeleistung gegenüber einem anderen Vertragsstaat. Dabei entfaltet das Übereinkommen ausschließlich Rechtswirkung zwischen den jeweiligen Vertragsstaaten.

Beiden Absätzen ist gemeinsam, dass der ersuchende Staat einen begründeten Anlass zum Verdacht hat, dass eine in Art. 3, 3bis, 3ter oder 3quarter SUA-Änderungsprotokoll 2005 aufgeführte Straftat begangen wurde, begangen wird oder begangen werden soll. Darüber hinaus enthalten beide Regelungen die Voraussetzung, dass ein „*begründeter Anlass zum Verdacht*“ vorliegen muss. Eine Anleihe bei der deutschen Strafprozessordnung könnte dafür sprechen, diese Tatbestandsvoraussetzung dahingehend auszulegen, dass bereits ein Ersuchen gerechtfertigt ist, sobald

zureichende Anhaltspunkte dafür sprechen, dass eine Straftat vorliegt. Gemäß §§ 152, 160 StPO darf die deutsche Staatsanwaltschaft ermitteln, sobald ein Anfangsverdacht für eine Straftat besteht. Der präventive Auftrag des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 spricht dafür, diese Kriterien entsprechend auf das Tatbestandsmerkmal eines begründeten Anlasses zum Verdacht anzuwenden, d.h., die Möglichkeit des Ersuchens durch einen Vertragsstaat muss bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für den Verdacht einer widerrechtlichen Handlung eröffnet sein.

Art. 8bis Absatz 4 SUA-Änderungsprotokoll 2005 befasst sich mit der Situation, in der ein Vertragsstaat einen anderen Vertragsstaat um Hilfeleistung zur Bekämpfung einer Straftat ersucht, die an einem unter seiner (eigenen) Flagge fahrenden Schiff begangen wurde, begangen wird oder begangen werden soll. Bei der in einem solchen Fall zu erbringenden Hilfeleistung hat der angerufene Vertragsstaat sich „nach besten Kräften zu bemühen“ sowie die allgemeinen Regelungen unter Absatz 1-3 des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 zu beachten. Es erhebt sich die Frage, welche Anforderungen an den ersuchten Vertragsstaat zu stellen sind, um ein Bemühen „nach besten Kräften“ zu gewährleisten.

Ungeachtet der Bedeutung des Gegenseitigkeitscharakters, der der Hilfeleistung in Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll unter Berücksichtigung der Generalklausel in Absatz 1 ohnehin innewohnt, ist davon auszugehen, dass das Tatbestandsmerkmal „nach besten Kräften zu bemühen“ lediglich eine Richtlinie vorgibt, die dem ersuchten Vertragsstaat einen ungefähren Maßstab der angeforderten Hilfeleistung vorgeben soll.

Die nach dem Wortlaut weite Interpretationsmöglichkeit überlässt es dabei dem ersuchten Vertragsstaat unter Berücksichtigung seiner eigenen gesetzlichen und politischen Vorgaben zu beurteilen, inwieweit er fähig ist, effektiv Hilfe zu leisten und die in dieser Norm vorgesehenen Eingriffsmaßnahmen des Anhaltens und Durchsuchens staats- und haftungsrechtlich verantworten kann.⁴ Dies muss allerdings immer vor dem Hintergrund des in Absatz 1 verbrieften Grundsatzes der versprochenen Zusammenarbeit aller Vertragsstaaten geschehen.

Deutlich schwieriger ist die Rechtslage indessen bei Vorliegen eines Sachverhalts nach Absatz 5 des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005. Dort ersucht ein Vertragsstaat um eine Maßnahme betreffend ein jenseits des Küstenmeeres fahrendes Schiff, das unter der Flagge oder der Registernummer eines *anderen* Vertragsstaates fährt, weil ein begründeter Verdacht besteht, dass das Schiff selbst oder eine an Bord befindliche Person an der Begehung einer Straftat beteiligt war, beteiligt ist oder beteiligt sein wird. Es handelt sich hierbei um genau den Sachverhalt, der den ganz besonderen Herausforderungen des internationalen Terrorismus und der hiermit einhergehenden Gefährdung des Schiffsverkehrs Rechnung tragen soll.

Die Brisanz dieser Eingriffskonstellation liegt darin, dass jede Maßnahme, so auch bereits das bloße Anhalten eines verdächtigen Schiffes, zwangsläufig sowohl den Grundsatz der Freiheit der Meere als auch die Jurisdiktion des Flaggenstaates betrifft. Aufgrund der Bedeutung dieser mit dem Sicherheitsbedürfnis der Staatengemeinschaft stets kollidierenden Rechtsbereiche enthält die Regelung in Absatz 5 des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 einen umfänglichen Katalog von Genehmigungsvoraussetzungen, denen der ersuchende Staat Rechnung zu tragen hat.

Der ersuchende Staat kann eine Genehmigung des Flaggenstaates einholen, indem er sich in Übereinstimmung mit Absatz 1 und 2 des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 die Staatszugehörigkeit des verdächtigen Schiffes bestätigen lässt und darum ersucht, die geeigneten Maßnahmen, wie etwa das Stoppen, Anhalten und Durchsuchen des Schiffes oder einer an Bord

⁴ Siehe: Commentary on the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances, Art. 17, S. 342.

befindlichen Person sowie deren Befragung vornehmen zu dürfen. Erst mit Bestätigung der Staatszugehörigkeit durch den ersuchten Vertragsstaat (Flaggenstaat) ist dessen Jurisdiktion als Grundlage für die nachfolgenden Rechte und Pflichten der Beteiligten gewahrt. Dementsprechend wird in Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 erst im Anschluss an die unter Absatz 5 a) geforderte Bestätigung – ab Absatz 5 b) – der ersuchte Vertragsstaat als *Flaggenstaat* bezeichnet.

Das Bestätigungserfordernis führt dazu, dass der ersuchte Flaggenstaat in das „Ob“ der Genehmigungserteilung und die damit verbundene Verantwortung einbezogen wird und sich hieraus möglicherweise später Beweislastfolgen und haftungsrechtliche Konsequenzen ergeben können. Er kann weder ohne weiteres, „inkognito“, eine eigentlich zu erteilende Genehmigung verweigern noch beispielsweise eine anderweitige Staatszugehörigkeit missbrauchen, um seine Verantwortlichkeit in unangemessener Weise zu verlagern.

Der Flaggenstaat kann dem Genehmigungserfordernis des Ersuchens auf unterschiedliche Weise Rechnung tragen; die Alternativen der Genehmigungserteilung sind im Einzelnen unter Absatz 5 b)-e) geregelt und in der politischen Diskussion immer umstritten gewesen.

Dass sich die Bundesregierung entschieden hat, hier nicht den Weg des „opt in“ zu gehen, sondern „ad hoc“ Genehmigungen zu erteilen, im Rahmen derer der Flaggenstaat nach Bestätigung seiner Staatszugehörigkeit dem Vertragsstaat die Genehmigung zum Einschreiten ggf. vorbehaltlich etwaiger Bedingungen erteilt (vgl. Absatz 7 zu Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005), ist zu begrüßen. Soweit ersichtlich, hat bislang kein Vertragsstaat des SUA-Änderungsprotokolls 2005 die „opt in“-Methodik gegenüber dem IMO-Generalsekretär notifiziert.

Der deutsche Flaggenstaat hat bei dieser Alternative nämlich auch die Möglichkeit, sich dafür zu entscheiden, die Maßnahme, d.h. das Anhalten oder Durchsuchen eines verdächtigen Schiffes unter deutscher Flagge, mit seinen eigenen Strafverfolgungsorganen und sonstigen Beamten vorzunehmen oder dies (vorbehaltlich etwaiger Bedingungen nach Absatz 7) zusammen mit dem Vertragsstaat zu tun. Auch hat er die Möglichkeit, die erbetene Genehmigung gänzlich zu verweigern.

Die Zuständigkeit für die Entscheidung über Rechtshilfeersuchen richtet sich nach § 74 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG). Danach obliegen die Entscheidungen dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt (AA) und dem (hier) für die Seeschifffahrt zuständigen Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), andere nachgeordnete Bundesbehörden, wie z.B. das Bundeskriminalamt (BKA), können eingebunden werden.

Die nunmehr hergestellte „ad hoc“-Genehmigungsbedürftigkeit von Ersuchen im Kontext des SUA-Änderungsprotokolls 2005 hat jedoch ggf. praktische Konsequenzen und mögliche Nachteile: Es stellt sich in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage, ob das BKA – als die schon früher gemäß § 16 Abs. 5 SeeAufgG zuständige Stelle („Competent Authority“) im Rahmen des UN-SuchtstoffÜ – tatsächlich in der Lage sein wird, eingehende Ersuchen anderer Vertragsstaaten zeitnah – im Sinne des SUA-Änderungsprotokolls 2005 – zu beantworten.

Grundsätzlich wird jede zuständige Stelle bzw. Behörde, z.B. bei Anfragen zur Nationalität von Schiffen, auf Auskünfte der zuständigen Seeschiffsregister der Amtsgerichte angewiesen sein. Da es hier wirklich „buchstäblich“ um Zeiträume von wenigen Stunden geht, fragt es sich, ob das BKA auf die Daten aller 18 deutschen Seeschiffsregister selbst aktiv zugreifen kann bzw. ob tatsächlich gewährleistet ist oder wie zukünftig gewährleistet werden kann, dass hier ein hinreichend schneller Zugriff auf die Daten ermöglicht wird. Gibt es hier Erfahrungswerte in der praktischen Anwendung von früheren Ersuchen, die auf § 16 Abs. 5 SeeaufgG und Artikel 17 des UN-SuchtstoffÜ gestützt waren?

Wie bereits erläutert unterstellen die bilateral abgeschlossenen „*Ship Boarding Agreements*“ der USA für den Fall eines US-Rechtshilfeersuchens in der Mehrzahl (nach einem dort vorgesehenen Zeitablauf) das Vorliegen einer stillschweigenden Genehmigung. Die USA argumentieren hierzu insbesondere, dass nur mit einer klaren zeitlichen Begrenzung und der hierauf folgenden Möglichkeit zum Einschreiten der Schaden für das betroffene Schiff effektiv abgewendet werden kann und auch die etwa eingesetzten Kriegsschiffe ihre anderen Missionen zeitnah wieder aufnehmen können. Aus rechtlichen Gesichtspunkten begegnet diese Lösung allerdings Bedenken.

Es ist daher zu begrüßen dass sichergestellt ist, dass auch nach der Ratifikation des SUA-Änderungsprotokolls 2005 durch die Bundesrepublik ersuchende Vertragsstaaten ohne ausdrückliche Genehmigung des deutschen Flaggenstaates, der die Staatszugehörigkeit des Schiffes vorher bestätigt hat, ein verdächtiges Schiff unter deutscher Flagge weder anhalten noch die weiteren unter Absatz 5b des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 aufgeführten Maßnahmen ergreifen dürfen. Ein Verstoß hiergegen stellte eine Verletzung der Souveränität des Flaggenstaates dar und würde als solcher nicht nur gegen die Generalklausel der Absatz 1 des Art. 8bis SUA-Änderungsprotokoll 2005 verstoßen, sondern auch das geltende Seevölkerrecht verletzen.

Der Seerechtsverein dankt dem Ministerium für die im Rahmen der beiden wichtigen Gesetzesvorhaben bislang geleistete Arbeit und würde sich freuen, wenn die obigen Anmerkungen zu den Gesetzentwürfen in geeigneter Weise berücksichtigt werden könnten.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
DEUTSCHER VEREIN FÜR INTERNATIONALES SEERECHT



Tilo Wallrabenstein
- Geschäftsführer -