

Ulf von Hielmcrone:

Bewertung der Ergebnisse des Pallas-Untersuchungsausschusses Land hat bei der „Pallas“ nicht versagt

A.

Im Nachhinein ist festzustellen - und in diesem Punkt habe ich mich anfangs geirrt: Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses war richtig, er hat zu wertvollen Erkenntnissen geführt und Schwachstellen aufgezeigt, die es im Interesse der Schiffssicherheit in Nord- und Ostsee, abzustellen gilt. Wenn durch den Ausschuß mit dazu beigetragen wurde, dass es hier zu Verbesserungen kommt, die eventuell einmal ein wirklich größeres Unglück vermeiden helfen, so hat sich die Arbeit gelohnt.

Der Ausschuß hat hinsichtlich der Sachaufklärung sorgfältig und nicht parteiisch gearbeitet. Ich danke ausdrücklich an dieser Stelle seinem Vorsitzenden und auch seinem Stellvertreter, der sein Amt aus mir nicht recht nachvollziehbaren Gründen meinte niederlegen zu sollen, und natürlich ist auch der Verwaltung, hier besonders Frau Tschanter zu danken.

B. Der Bericht

Der vorgelegte Bericht ist der des Vorsitzenden, den dieser über weite Strecken mit seinem Stellvertreter erarbeitet hat, ich wiederhole: Er ist der Bericht des Vorsitzenden und nicht der von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, wie dies die Opposition darstellt. Allerdings haben die Regierungsparteien ihm zugestimmt. Dennoch ist er kein parteipolitisch gefärbter Bericht, sondern einer, der sich an objektiven Ergebnissen orientiert und zu einem ebensolchen Ergebnis kommt. Seine Chronologien wurden von beiden Vorsitzenden erarbeitet, hier tragen auch beide die Verantwortung.

In zwei Punkten wurde er in der Diskussion problematisiert: in der Frage der Gliederung und der an welcher Stelle aufgenommenen Punkte sowie der Bewertung der Möglichkeiten des Regierungshandelns.

1.

Die Frage der Gliederung ist erst im Nachhinein zu einem Problem geworden. Sie geht aber auf einen Beschluß im Sommer vorigen Jahres zurück und war zwischen den großen Parteien damals keineswegs strittig. Die vorgenommene Gliederung mag praktisch sein oder nicht, der eine mag sie als unübersichtlich betrachten, der andere nicht, die von der CDU entwickelte Alternative halte ich ebenfalls nicht für überzeugend. Die Gliederung ist jedenfalls kein Ausdruck einer Manipulation in eine bestimmte Richtung oder, um ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen. -

2.

Während wir es sich bei der Gliederung um eine letztlich formale Frage handelt, ist das Problem im zweite Teil schwerwiegender. Die Opposition wirft den Regierungsparteien vor, sie hätten ihnen unliebsame Feststellungen nicht in der Chronologie –aufnehmen wollen, um damit letztlich das Ergebnis zu manipulieren. Dies ist barer Unsinn: keine Nachricht wurde unterschlagen, sondern es wurde dafür gesorgt, dass sie ihren Platz in der Chronologie erhielt, zu der die Nachricht zuzuordnen war. Allerdings haben wir uns gegen unvollständige Eintragungen gewehrt und gegen solche, die keine Tatsachen, sondern subjektive Meinungen transportieren sollten. Dies denke ich, war gerechtfertigt, und es gibt keinen Grund den Regierungsparteien deswegen Vorwürfe der Manipulation zu machen oder ihnen gar so etwas wie Rechtsbeugung zu unterstellen. Im Gegenteil: Wir haben den Untersuchungsauftrag sehr ernst genommen und uns bemüht, den Aufgaben eines Untersuchungsausschusses als eines wichtigen rechtsstaatlichen Instrumentariums gerecht zu werden. Unterstellungen der Manipulation oder gar der Rechtsbeugung weise ich mit Entschiedenheit zurück, und auch im Folgenden werde ich versuchen, die Vorgänge objektiv und rückhaltlos darzustellen.

Ergebnisse

Die Ergebnisse des Ausschusses können in drei Kapiteln zusammengefaßt werden:
Küstenwachzentrum Cuxhaven

Reaktion der Landesregierung vor Ort und in Kiel

Rechtliche Würdigung

zu a) Küstenwache

Alle Parteien sind sich darüber einig, dass hier eine der wesentlichen Schwachstellen im Geschehensablauf um die Pallas war. Die Fakten sind hier ausreichend dargestellt worden. Festzuhalten bleibt aber: In den frühen Morgenstunden des 26. Oktober 1998 sind etwa sieben Stunden verloren gegangen. Ich gehe hier von einem Fehlverhalten aus. Wir wissen nicht, ob ein früheres Eingreifen zu einem anderen Ergebnis geführt hätte, es wäre aber möglich gewesen und hätte die Zeitspanne, in der Handeln möglich gewesen wäre, verlängert.

Unserer Meinung nach sind weitere Schwachpunkte aufgedeckt worden: Es fehlte an Hubschrauberkapazitäten, die Befehlsstruktur vor Ort war nicht eindeutig und umständlich.

Alle diese Probleme sind indessen dargestellt worden und bekannt. Die Forderungen nach einer Küstenwache neuer Art sind gestellt, das Haus hat sie in großer Mehrheit erhoben, im Abschlußbericht sind sie erhalten. Auch die Landesregierung ist aktiv und arbeitet intensiv an dieser Küstenwache, zunächst unterhalb der Schwelle der Verfassungsänderung. Und ich sage ausdrücklich: Wenn wir hier einen Durchbruch erzielt haben, auch deswegen, weil die Probleme durch den Ausschuß einem breiten Publikum bekannt wurden und öffentlicher Druck entstand. Wenn es also zu einer Änderung der Küstenwache kommt, dann haben auch wir einen Beitrag zur Schiffssicherheit in den deutschen Küstenmeeren geleistet, und das Geld, das wir für den Ausschuß ausgegeben haben, hat sich rentiert.

Reaktion der Landesregierung und ihr Handeln in Kiel und vor Ort

Der Untersuchungsauftrag lautete unter anderem:

Hat die Landesregierung Schleswig-Holstein alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zur Gefahren- und Katastrophenabwehr hinsichtlich der „Pallas“ genutzt, um vorhandene oder eingetretene Schäden zu vermeiden oder zu minimieren....?

Die Antwort auf diese Frage muß lauten: Die Regierung hat ihre Möglichkeiten der Gefahrenabwehr hinsichtlich der Pallas genutzt, um die Schäden zu vermeiden oder zu minimieren. In sachlicher Hinsicht ist ihr kein Schuldvorwurf zu machen: Weder hätte die Regierung den Schiffbruch der „Pallas“ noch deren Strandung oder den Austritt von Öl verhindern können. Und auch die Maßnahmen der Beseitigung des Öl verliefen nach zuzugestehenden anfänglichen Schwierigkeiten zufriedenstellend wie dem Kollegen Fleskes und mir bei einem Besuch auf den Inseln Föhr und Amrum am 13.11.1998 ausdrücklich von allen Akteuren bestätigt wurde.

Dennoch war auch das Regierungshandeln nicht unproblematisch. Auch wenn in der Sache selbst den verantwortlichen Mitarbeitern im Umweltministerium in der Tat kein Vorwurf gemacht werden kann - ich betone die ausdrücklich - wäre es angezeigt gewesen, zu einem früheren Zeitpunkt das Lagezentrum im Innenministerium zu nutzen und die dort vorhandenen technischen und personellen Ressourcen in die Arbeit einzu beziehen.

Krisenmanagement vom Handy und der Gartenarbeit aus mag sich nicht negativ ausgewirkt haben, „state of the art“ ist das jedenfalls nicht. Aber genauso wenig kann ich verstehen, wenn ein Mitarbeiter des Innenministers den Landrat des Kreises Nordfriesland, der letztlich nicht durch besondere Regierungsfreundlichkeit aufgefallen ist, händeringend anzuflehen, er möge nun endlich den Katastrophenfall ausrufen, damit man zuständig werde.

Hier hat es, und das ist unstreitig, Koordinationsschwierigkeiten gegeben, die sich nicht in diesem Fall, wohl aber unter anderen Umständen negativ hätten auswirken können. Diese Schwierigkeiten sind erkannt und zwischenzeitlich abgestellt worden. Gänzlich falsch wurde die Bedeutung der Medien eingeschätzt. Lange und erfolgreiche Erfahrung im Krisenmanagement hat offenbar dazu geführt, dass der Wandel in der Medienrezeption solcher Ereignisse, die sich erheblich verändert hat, nicht oder unzureichend registriert wurde. Dies führte dann offensichtlich auch zu einer nicht „besonders glücklichen“ Beratung des Umweltministers, der nicht frühzeitig auf den betroffenen Inseln eintraf.

Ich bleibe aber dabei, dass weder seitens des Umweltministeriums oder des Ministers, noch anderer Minister oder gar der Ministerpräsidentin nicht alles unternommen wurde, um Schäden abzuwenden oder zu minimieren. Oder anders ausgedrückt: Sie haben alles ihnen mögliche unternommen, um Schaden abzuwenden oder zu minimieren, auch wenn die Außendarstellung und der formale Ablauf nicht immer glücklich war. Dies rechtfertigt jedoch nicht die oft menschenverachtende und zynische Kommentierung, die seitens der Opposition häufig genug vor allem den Umweltminister zum Ziel hatte und die weniger über den Minister als vielmehr über die Autoren aussagt.

Rechtliche Würdigung

Nicht Bestandteil des eng ausgelegten Auftrags, aber von größter Wichtigkeit ist die weitere Frage: Hätte die Regierung **vor** Strandung der „Pallas“ einschreiten können und damit auch müssen. Hat sie ggf. hier schuldhaft durch Unterlassen gehandelt.

Dies behaupten die Oppositionsparteien, und jedem, der sich damit befassen möchte, empfehle ich die ausführliche Stellungnahme des CDU-Sondervotums.

Die Oppositionsparteien kommen zu dem Schluß, die Regierung hätte die rechtliche Möglichkeit gehabt, vor Strandung einzugreifen und damit - natürlich - möglicherweise die Strandung und damit den Ölaustritt verhindern können. Wir müssen uns also mit der Frage der Zuständigkeiten auf See beschäftigen, von denen die Landesregierung bisher davon ausging, dass es sich um die alleinige Zuständigkeit des Bundes handle.

Dies mag ja eine fehlerhafte Rechtsauffassung sein, die zu gravierenden Fehlern geführt haben könnte. Das behauptet jedenfalls die Opposition und stützt sich dabei auf die Gutachten Dr. Nöll, Dr. König und Prof. Ziemske, Erlangen. Mit ihnen müssen wir uns näher beschäftigen.

Dr. Nöll betont, dass der Küstenstaat bereits frühzeitig bei Gefahr im Verzuge die Möglichkeit habe, zur Abwendung dieser Gefahr auf See einzugreifen. - Dies ist im Seerecht völlig unstrittig, bezieht sich indessen nicht auf das Küstenland im Sinne des Landes S.-H. sondern auf den Küstenstaat als Völkerrechtssubjekt und das ist nun einmal die Bundesrepublik Deutschland.

Frau Dr. König geht ebenfalls von einer Zuständigkeit des Bundes aus, gesteht aber dem Land eine Eilkompetenz zu. Es darf also im Eil- und Notfall eingreifen. Auch dies ist unstrittig, kommt indessen hier nicht in Frage, denn der Eil- oder Notfall lag nicht vor, weil zum Zeitpunkt der Kenntnis des Landes, der Bund bereits mit seinen Schiffen tätig war.

Bleibt Professor Ziemske:

Ziemske konstruiert eine Landeszuständigkeit auf Hoher See über drei Argumentationsstränge:

Gefahrenabwehrpflicht des Landes aufgrund eigener Gesetze

Möglichkeiten durch das Seeaufgabengesetz des Bundes

Verdrängung der Bundeskompetenz durch das höherwertige Schutzgut Natur und Umwelt entsprechend Landesrecht

Dazu ist zu sagen:

Professor Ziemskes Rechtskenntnisse im schleswig-holsteinischen Landesrecht sind allenfalls oberflächlich zu nennen. In meinem Sondervotum können Sie es nachlesen. Eine Gefahrenabwehrpflicht gibt es, indessen erstreckt sie sich generell nicht auf die Hohe See und kann auch nicht dorthin durch Verdrängung von Bundeskompetenz ausgedehnt werden.

Problematisch ist der Umgang Ziemskes mit dem Seeaufgabengesetz, das nämlich sehr wohl und wohl kam auslegungsfähig in § 1 Nr. 3 b) ausdrücklich festschreibt, dass die Abwehr von Gefahren sowie die Beseitigung von Störungen der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung dem Bund obliegt. Mit dieser Formulierung, die erst 1988 in das Gesetz aufgenommen wurde, setzt sich Ziemske mit keinem Wort auseinander. Sein eigentliches Argument ist allerdings das der Sachnähe. Dadurch dass das Land Schleswig-Holstein den Naturschutz zum Staatsziel erhoben hat, den Nationalpark einrichtete und über das besonders empfindliche Ökosystem Wattenmeer verfügt, rückt es seine Zuständigkeit gleichsam auf das offene Meer hinaus und verdrängt den Bund in seiner Zuständigkeit, der offenbar für alle diese Dinge nicht zuständig ist. Damit habe sich - in meinen Worten - ein schleswig-holsteinischer Sonderweg ergeben, der nun auch die Gewichte der Zuständigkeit zu Lasten - oder wenn sie wollen - Gun-

sten des Landes verschoben habe. Bereits in der Landeshymne ist dies in den Worten „Schleswig-Holstein meerumschlungen“ angedeutet.

Dies meine Damen und Herren, ist zwar phantasievoll, aber dennoch Unsinn. Keineswegs hat S.-H. einen Sonderweg betreten. Artikel 20a GG macht den Naturschutz zu einem gesamtstaatlichen Ziel und die Nationalparke gründen Länder aufgrund der Zuweisung nach § 14 des Bundesnaturschutzgesetzes. Tatsächlich hat es keine Verschiebung zwischen Bund und Land gegeben, vielmehr hat sich die Gesellschaft insgesamt bewegt. Und der Bund ist insofern zum Schutz des Nationalparks und Ökosystems „Wattenmeer“ aufgerufen wie das Land.

Der Hinweis auf die Hymne ist vielleicht putzig, aber nicht zielführend. Ein Vergleich ist indessen erhellend. So heißt es in der bayerischen Hymne:

Gott mir dir, du Land der Bayern, deutsche Erde, Vaterland!

Über deine weiten Gaue walte seine Segenshand!

Er behüte Deine Flure, schirme deiner Städte Bau

Und erhalte die Farben deines Heimmels weiß und blau!

Wollte man Ziemskes Rechtsauffassung zugrunde legen, brauchte allerdings Bayern gar kein Naturschutzrecht, denn die Aufgabe der Naturerhaltung ist dort in höhere Hände gelegt.

Aber im Ernst:

Das Gutachten Ziemske ist nicht geeignet, die Behauptung der Opposition, es habe eine Landeszuständigkeit gegeben, zu untermauern. Tatsächlich ist es insgesamt zwar phantasievoll oder unbrauchbar.

Das Gutachten findet keine Rechtgrundlage für ein Eingreifen des Landes vor der Strandung der „Pallas“, es erfindet sie.

Niemand, auch nicht die Opposition, ist vor Ziemske auf den Gedanken kommen, das Land könne auf Hoher See für die Gefahrenabwehr zuständig sein, ständig ist von der Bundeszuständigkeit ausgegangen worden. Und auch der Bund erkannte diese Zuständigkeit für sich an, Lehre und Rechtsprechung sind davon ausgegangen.

Das Land konnte und kann bis heute von dieser eindeutigen Zuständigkeit ausgehen. Ziemske hat an dieser Zuständigkeit durchaus nichts verändern können.

Das Gutachten Ziemske ist also leicht zu widerlegen, problematisch aber bleibt der Umgang mit diesem Gutachten durch die Opposition:

Es kommt ihr natürlich zupaß, hat sie es doch letztlich in Auftrag gegeben. Herauskommen sollte, was dann auch herauskam. Anstelle das Gutachten als abwegig beiseite zu legen, nutzt sie es, um die Regierung zu belasten. Aber nicht nur, dass sie eine falsche Rechtserkenntnis anwendet, sie läßt es auch noch rückwirkend geltend. Mit rechtsstaatlichen Grundsätzen hat dies nichts mehr zu tun.

Die Opposition glaubt im übrigen selbst nicht an ihre Konstruktion, weil sie die notwendigen Konsequenzen: Aufbau einer eigenen Küstenwache, nicht zieht.

Und genau dies ist der Vorwurf, den man der Opposition machen muß: Sie verläßt mit der Verwendung des Gutachtens Ziemske den Boden rechtsstaatlicher Grundsätze. Sie werden leichtfertig über Bord geworfen, nur damit man dennoch der Regierung am Zeuge flicken kann. Oder anders: obwohl es keine anderen Beweise gibt, will man trotzdem sagen können, wie ich es bereits bei Einsetzung des Ausschusses gesagt habe: „Verhaften Sie die üblichen Verdächtigen, jedenfalls aber den Umweltminister.“ - In diesem Punkt habe ich mich nämlich nicht geirrt.

Der Ausschuß hatte während seiner Tätigkeit keine Hinweise auf gravierend fehlerhaftes Verhalten der Regierung ergeben. Damit wäre die Opposition in ihrem Anliegen gescheitert, und in solcher Situation macht Not dann erfinderisch, ja sogar rechtserfinderisch auch wenn dabei dann wichtige rechtsstaatliche Grundsätze über Bord geschmissen werden. Aus doppeltem Grund ist nämlich die Zuständigkeitserfindung der Opposition nicht anzuwenden:

sie ist in der Sache falsch, selbst wenn dies aber nicht der Fall wäre, könnte man der Regierung keinen Vorwurf machen, wenn sie anderes gehandelt hat, denn alle Akteure, die Rechtsprechung und die Lehre waren alle einer Meinung, nämlich die der Zuständigkeit des Bundes. Allenfalls könnte in Zukunft von einer anderen Regelung aus-

gegangen werden, nicht aber im Nachhinein, das verbietet rechtsstaatliche Betrachtungsweise. Allerdings: Die Anwendung für die Zukunft wollen Sie gar nicht.

Es bleibt dabei: Die Regierung hatte keine rechtliche Möglichkeit vor der Strandung einzugreifen, der Bund ist und bleibt auf See zuständig, eine Möglichkeit, von sich aus einzugreifen, hatte das Land nicht, auch nicht teilweise, weil damit eine verbotene Mischzuständigkeit vorliegen würde.- Die Landesregierung hat also tatsächlich alles getan, um den Schaden durch die Strandung der „Pallas“ abzuwenden oder ihn zu verringern.

Uns bleibt der Einsatz für eine bessere Küstenwache, hier dürfen wir nicht nachlassen, um nicht selbst in Zukunft an einem möglichen Desaster mit schuld zu sein.