

PROF. DR. ALEXANDER PROELß

**DIE *UNIFIED INTERPRETATIONS OF THE TEST FOR BREAKING A SHIPOWNER'S RIGHT TO LIMIT LIABILITY UNDER THE LLMC AND CLC IMO CONVENTIONS:***

**ZUR FRAGE DER VERBINDLICHKEIT IM VÖLKERRECHT UND NATIONALEN RECHT**

VORTRAG AM 31. MÄRZ 2022

DEUTSCHER VEREIN FÜR INTERNATIONALES SEERECHT

## 1. EINFÜHRUNG

- IMO-Resolutionen A.1163(32), A.1164(32) und A.1165(32) am 13. Dezember 2021 angenommen
- Gegenstand: Im Wesentlichen gleichlautende **Unified Interpretations (Uis)** bzgl. der Auslegung der Anforderungen an die Durchbrechung der Haftungsbeschränkung gemäß
  - dem Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen von 1976 (LLMC),
  - dem Protokoll von 1996 zur LLMC
  - und dem Internationalen Übereinkommen von 1992 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden (CLC)
- Annahme jeweils im Konsens der Parteien der in Bezug genommenen IMO-Übereinkommen

## 2.UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

### ▪ Rechtsnatur der Unified Interpretations

- Selbst kein Vertrag, keine Vertragsänderung
  - Vgl. auch Präambel der Resolutionen, mit denen die UIs von den jeweiligen Vertragsparteien im Rahmen der IMO Assembly angenommen wurden
- Resolutionen der IMO Assembly sind für sich betrachtet nicht rechtsverbindlich (keine Kompetenz der IMO gemäß Gründungsstatut)
  - Vgl. Art. 15 lit. j Convention on the International Maritime Organization (“recommend to Members for adoption regulations and guidelines”)
  - Sie können aber durch Integration in IMO-Übereinkommen verbindlich gemacht werden

## 2.UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

- Aber: Das bedeutet nicht, dass die UIs keine Rechtswirkungen entfalten würden → möglicherweise Relevanz für die **Auslegung** der in Bezug genommenen Übereinkommen
  - Rechtswirkung resultiert dann aus dem Zusammenspiel zwischen (unverbindlicher) UI und (verbindlichem) Übereinkommen
- **Auslegung im Völkerrecht**
  - Richtet sich nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969
    - in Kraft seit 1980
    - Deutschland ist Vertragspartei

## 2.UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

### Abschnitt 3: Auslegung von Verträgen

#### Artikel 31 - Allgemeine Auslegungsregel

(1) Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.

(2) Für die Auslegung eines Vertrags bedeutet der Zusammenhang außer dem Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen

- a) jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde;
- b) jede Urkunde, die von einer oder mehreren Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses abgefasst und von den anderen Vertragsparteien als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde angenommen wurde.

(3) Außer dem Zusammenhang sind in gleicher Weise zu berücksichtigen

- a) jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen;
- b) jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht;
- c) jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz.

(4) Eine besondere Bedeutung ist einem Ausdruck beizulegen, wenn feststeht, dass die Vertragsparteien dies beabsichtigt haben.

5

## 2.UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

- Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK: „jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen“
- „Übereinkunft“: kein bindender Vertrag notwendig; es reicht ein Understanding, ein Commentary oder eine Resolution einer internationalen Organisation, in deren Rahmen der ursprüngliche Vertrag ausgehandelt und angenommen wurde
  - Vgl. *US — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, Bericht des Appellate Body (WT/DS406/AB/R v. 4.4.2012), Ziff. 267

interpretation of the term "reasonable interval" in Article 2.12 of the *TBT Agreement*.

267. We note that the text of Article 31(3)(a) of the *Vienna Convention* does not establish a requirement as to the form which a "subsequent agreement between the parties" should take. We consider, therefore, that the term "agreement" in Article 31(3)(a) of the *Vienna Convention* refers, fundamentally, to substance rather than to form. Thus, in our view, paragraph 5.2 of the Doha Ministerial Decision can be characterized as a "subsequent agreement" within the meaning of Article 31(3)(a) of the *Vienna Convention* provided that it clearly expresses a common understanding, and an acceptance of that understanding among Members with regard to the meaning of the term "reasonable interval" in Article 2.12 of the *TBT Agreement*. In determining whether this is so, we find the terms and content of paragraph 5.2 to be dispositive. In this connection, we note that the understanding among Members with regard to the meaning of the term "reasonable interval" in Article 2.12 of the *TBT Agreement* is expressed by terms—"shall be understood to mean"—that cannot be considered as merely hortatory.

30.08.2022 Vortrag DVIS 7

## 2. UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

- Siehe auch die von 2008 bis 2018 laufenden Beratungen der **UN-Völkerrechtskommission** (International Law Commission – ILC) zum Thema „Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties“
  - Vgl. Conclusion No. 10 der ILC Draft Conclusions v. 2018 (von der UN-Generalversammlung im Dezember 2018 zur Kenntnis genommen mit Resolution A/RES/73/202)

U+H  
Universität Hamburg  
DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, 2010 - Adobe Acrobat Reader DC (32-bit)

Start Werkzeuge Draft conclusions o... x

2. In addition, the weight of subsequent practice under article 31, paragraph 3 (b), depends, *inter alia*, on whether and how it is repeated.

3. The weight of subsequent practice as a supplementary means of interpretation under article 32 may depend on the criteria referred to in paragraphs 1 and 2.

**Conclusion 10**  
**Agreement of the parties regarding the interpretation of a treaty**

1. An agreement under article 31, paragraph 3 (a) and (b), requires a common understanding regarding the interpretation of a treaty which the parties are aware of and accept. Such an agreement may, but need not, be legally binding for it to be taken into account.

2. The number of parties that must actively engage in subsequent practice in order to establish an agreement under article 31, paragraph 3 (b), may vary. Silence on the part of one or more parties may constitute acceptance of the subsequent practice when the circumstances call for some reaction.

**Part Four**  
**Specific aspects**

215,9 x 279,4 mm

30.08.2022 Vortrag DVIS 9

U+H  
Universität Hamburg  
DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

## 2. UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

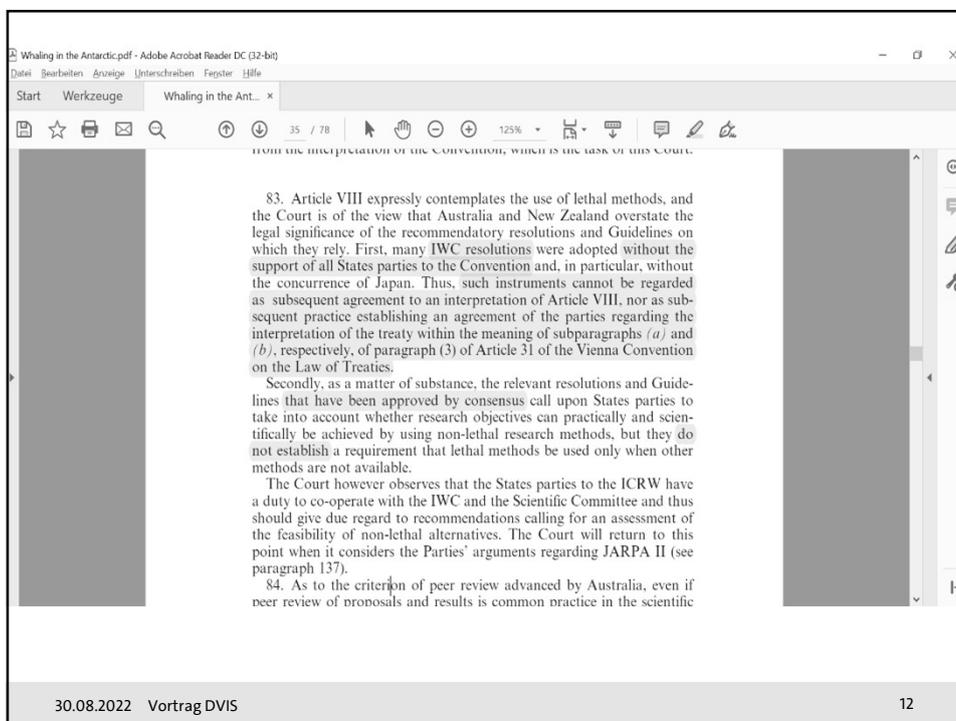
- Die ILC verwies in ihren Kommentaren zu den Draft Conclusions u.a. auf ein Gutachten der IMO Sub-Division for Legal Affairs (LC 33/J/6) zu den Rechtswirkungen einer „interpretative resolution“ der Vertragsstaatenkonferenz (COP) der London Dumping Convention
- Die IMO Sub-Division for Legal Affairs äußerte sich wiederum wie folgt:
 

“According to article 31 (3) (a) of the Vienna Convention on the Law of Treaties subsequent agreements between the Parties shall be taken into account in the interpretation of a treaty. **The article does not provide for a specific form of the subsequent agreement containing such interpretation.** This seems to indicate that, **provided its intention is clear**, the interpretation could take various forms, **including a resolution adopted at a meeting of the Parties**, or even a decision recorded in the summary records of a meeting of the Parties.”

30.08.2022 Vortrag DVIS 10

## 2. UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

- Nach Ansicht des **Internationalen Gerichtshofs (IGH)** ist entscheidend, dass die betreffende Resolution im Konsens, d.h. unter Einbeziehung aller Parteien des Vertrags, auf den sich die Übereinkunft i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK bezieht, angenommen wurde
  - Vgl. *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Urteil v. 31. März 2014, Ziff. 83



Whaling in the Antarctic.pdf - Adobe Acrobat Reader DC (32-bit)

Datei Bearbeiten Anzeigen Unterschreiben Fenster Hilfe

Start Werkzeuge Whaling in the Ant... x

35 / 78 125%

from the interpretation of the Convention, which is the task of this Court.

83. Article VIII expressly contemplates the use of lethal methods, and the Court is of the view that Australia and New Zealand overstate the legal significance of the recommendatory resolutions and Guidelines on which they rely. First, many IWC resolutions were adopted without the support of all States parties to the Convention and, in particular, without the concurrence of Japan. Thus, such instruments cannot be regarded as subsequent agreement to an interpretation of Article VIII, nor as subsequent practice establishing an agreement of the parties regarding the interpretation of the treaty within the meaning of subparagraphs (a) and (b), respectively, of paragraph (3) of Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

Secondly, as a matter of substance, the relevant resolutions and Guidelines that have been approved by consensus call upon States parties to take into account whether research objectives can practically and scientifically be achieved by using non-lethal research methods, but they do not establish a requirement that lethal methods be used only when other methods are not available.

The Court however observes that the States parties to the ICRW have a duty to co-operate with the IWC and the Scientific Committee and thus should give due regard to recommendations calling for an assessment of the feasibility of non-lethal alternatives. The Court will return to this point when it considers the Parties' arguments regarding JARPA II (see paragraph 137).

84. As to the criterion of peer review advanced by Australia, even if peer review of proposals and results is common practice in the scientific

30.08.2022 Vortrag DVIS

12

## 2.UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

- Zustimmend schließlich auch die Völkerrechtsliteratur:
  - Vgl. insbes. A. Petrig, *Unconventional Law for Unconventional Ships?*, in: N. Klein (Hrsg.), *Unconventional Lawmaking in the Law of the Sea*, OUP 2022: *Unified Interpretations der IMO als „informal law“*

“In a nutshell, to amount to a subsequent agreement in the sense of Article 31(3)(a) VCLT, it must be reached by the states parties of the treaty to be interpreted rather than the IMO organ. However, to keep organisational efforts reasonable, such conference of states parties could be held in conjunction with a session of the IMO Committee under the purview of which the respective treaty falls.”

## 2.UNIFIED INTERPRETATIONS IM VÖLKERRECHT

- Konsequenzen:
  - Uls können Übereinkünfte i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK sein, die dann bei der Auslegung des Vertrags, auf den sie sich beziehen, berücksichtigt werden müssen
  - Im Falle der Uls zur unbeschränkten Haftung nach den hier im Vordergrund stehenden IMO-Übereinkommen sind die Voraussetzungen von Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK erfüllt.

### 3.UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- Ausgangsfrage:
  - Ist die mit den UIs erfolgte (völkerrechtliche) Auslegungsdirektive für staatliche Stellen, insbesondere die nationalen Gerichte, verbindlich?
- Hintergrund:
  - Völkerrechtliche Pflichten müssen, damit sie für die nationalen Gerichte verbindlich sind, in nationales Recht überführt werden
  - Soweit nicht die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union (EU), eine in einem Näheverhältnis zu ihr stehende Organisation oder eine von der EU unabhängige supranationale Organisation in Rede steht, ist **Art. 59 Abs. 2 GG** verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für die Überführung der von Deutschland geschlossenen völkerrechtlichen Verträge

### 3.UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- Bei Verträgen i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG (Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, und Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen) ist für die Umsetzung die „Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes“ erforderlich
  - Nach erfolgter Umsetzung gelten diese Verträge innerstaatlich im Range eines Bundesgesetzes; sie haben an der Bindung an Gesetz und Recht gem. Art. 20 Abs. 3 GG teil.
- Verträge, die nicht zu den in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Kategorien gehören, heißen Verwaltungsabkommen, die gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG nach den Bestimmungen über die Bundesverwaltung vereinbart und ausgeführt werden.
  - → Umsetzung durch Rechtsakt der Exekutive

### 3.UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- Für Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, ist entscheidend, „ob im konkreten Fall ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist“ (BVerfGE 1, 372, 388); nicht ausreichend ist die bloße Zugehörigkeit der im Vertrag geregelten Materie zu einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes.
  - Bei den hier relevanten IMO-Übereinkommen handelt es sich um dergleichen Verträge, weil sie die Rechtsposition Einzelner betreffen können.
  - Konsequenz: LLMC und CLC gelten im deutschen Recht im Range von Bundesgesetzen.
  - **ABER**: Das gilt nicht für die UIs, die für sich nicht rechtsverbindlich sind und selbst nicht in nationales Recht umgesetzt wurden.

### 3.UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- UIs im deutschen Recht:
  - BFH, NJW 1997, 612, 613 (bzgl. dt-ndl. Verständigungsvereinbarung über die Auslegung des DBA-Niederlande): „Derartige Vereinbarungen mögen völkerrechtlich verbindlich sein (vgl. Art. 31 III lit. a und b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. 5. 1969). Sie können jedoch für sich genommen das nach Art. 59 II GG zwingend vorgeschriebene Zustimmungsgesetz nicht ändern und sind deshalb innerstaatlich gesehen unverbindlich.“
  - → Ist das richtig?
    - Bislang, soweit erkennbar, nicht im Schrifttum diskutiert (Ausnahme: Schwampe, RdTW 2022, 52 ff.)

### 3.UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- **Nein!** Richtigerweise schlagen die Uls auf die Auslegung der betreffenden Übereinkommen in der nationalen Rechtsordnung durch staatliche Gerichte durch:
  - Völkerrechtliche Verträge finden **unter den Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 GG in ihrem völkerrechtlichen Bedeutungsgehalt** Eingang in das nationale Recht
    - Pacta sunt servanda (Art. 26) als Grundnorm der WVK: „Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen.“
    - → **Umsetzungspflicht**, und zwar nicht nach Belieben, sondern **wie völkervertraglich vorgeschrieben**
    - Pflicht, die Vertragsnormen **in ihrer Auslegung nach Art. 31 WVK** zu erfüllen

### 3.UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- „Unter den Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 GG“:
  - Auslegungsbedingte Fortentwicklungen eines Vertrags sind grds. von Art. 59 Abs. 2 GG erfasst
    - Vgl. BVerfG, NJW 1994, 2207, 2212 („Out of Area“): „Der Gesetzgeber, der einem völkerrechtlichen Vertrag zustimmt, tut das in Kenntnis dieser Bedeutung von Präambeln und Zielvorgaben. Eine - interpretative - Fortbildung des Vertragsrechts durch sogenannte authentische Interpretation und eine sich auf dieser Grundlage entfaltende oder jene Rechtsfortbildung allererst bewirkende Vertragspraxis stützt sich mithin auf den bestehenden Vertrag und ist deshalb vom Zustimmungsgesetz nach Art. 59 II 1 GG gedeckt.“

### 3.UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- Grenze: Dann, wenn das „Programm“ des ursprünglichen Vertrags wesentlich abgeändert wird oder die durch Auslegung erzielte Fortentwicklung die Identität des Vertrags betrifft – m.a.W.: wenn in der Sache eine Vertragsänderung vorliegt
  - Vgl. BVerfG, NVwZ 2007, 1039, 140 (Aufklärungstornados)
  - Im Falle der hier relevanten IMO-Übereinkommen nicht relevant
- Außerdem: Deutschland ist Vertragspartei der **WVK** und hat diese in nationales Recht umgesetzt; damit müssen die staatlichen Stellen die in der WVK kodifizierten Auslegungsgrundsätze beachten (methodisches Problem: Dualismus v. Monismus)

### 3.UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- Art. 31 Abs. 3 WVK statuiert anerkannte Auslegungsmethoden, d.h. es gilt nichts anderes als im Hinblick auf die traditionellen Methoden des Art. 31 Abs. 1 WVK
- Schließlich: **Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung**
  - Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung ist zwar Konfliktvermeidungsregel, kommt also nur im Falle des Widerspruchs zwischen Völkerrecht und nationalem Recht zur Anwendung
  - Eben dies ist aber der Fall, wenn ein staatliches Gericht eine Vertragsnorm abweichend von einer UI auslegen und anwenden will
- es sei denn ...

### 3. UNIFIED INTERPRETATIONS IM NATIONALEN RECHT

- ... **Treaty Override**
  - Da völkerrechtliche Verträge i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG den Rang (einfacher) Bundesgesetze haben, können sie mit höherrangigem Verfassungsrecht unvereinbar sein oder entsprechend dem *lex posterior*-Grundsatz durch spätere, ihnen widersprechende Bundesgesetze verdrängt werden
    - Dies muss aber eindeutig erkennbarer Wille des Gesetzgebers sein; andernfalls greift der Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung
  - BVerfG, NJW 2016, 1295, 1296: „Hängen Wirksamkeit und Anwendbarkeit von Völkerrecht innerhalb der deutschen Rechtsordnung von den Vorgaben des Grundgesetzes ab, so können sie durch die Verfassung auch begrenzt werden, mit der Folge, dass es zu einem Auseinanderfallen von innerstaatlich wirksamem Recht und völkerrechtlichen Verpflichtungen kommen kann.“

### 4. ERGEBNIS

- Zwar keine unmittelbare Bindung an die UIs, aber Pflicht zur Berücksichtigung bei der Auslegung der in innerstaatliches Recht umgesetzten IMO-Übereinkommen
- Abweichungsbefugnis nur bei entgegenstehendem oder höherrangigem nationalen Recht

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!