

SCHRIFTEN DES  
DEUTSCHEN VEREINS FÜR INTERNATIONALES SEERECHT  
REIHE A: BERICHTE UND VORTRÄGE

---

HEFT 22

MINISTERIALDIRIGENT DR. GERHARD BREUER

**Neue Entwicklungen  
des öffentlichen Seerechts**

# Neue Entwicklungen des öffentlichen Seerechts

Vortrag

von

Ministerialdirigent Dr. Gerhard Breuer

gehalten in der Jahresversammlung des Deutschen Vereins  
für Internationales Seerecht am 8. April 1975

---

# Neue Entwicklungen des öffentlichen Seerechts

Vortrag vor dem Deutschen Verein für Internationales Seerecht

am 8. April 1975

Der Deutsche Verein für Internationales Seerecht ist, obgleich er seinen Interessensbereich in letzter Zeit erweitert hat, im wesentlichen mit Fragen des privaten Seerechts befaßt. Ein Bericht über die neuere Entwicklung des öffentlichen Seerechts ist dennoch aus zwei Gründen gerechtfertigt, weil

1. viele Neuerungen auf dem Gebiet des privaten Seerechts auf Änderungen im öffentlichen Seerecht zurückgehen und
2. neuere multilaterale Übereinkommen auf dem Gebiete des Seerechts sowohl privatrechtliche, als auch öffentlich rechtliche Fragen umfassen und neue Regeln auf beiden Gebieten einführen.

Für einen Verkehr, der sich im wesentlichen auf Seegebieten abwickelt, die bisher noch keiner staatlichen Hoheitsgewalt unterliegen, ist es selbstverständlich, daß die für ihn geltenden Regeln grundsätzlich international vereinbart sein müssen. Hieraus ergeben sich für die Gestaltung des Seerechts, namentlich auch des öffentlichen Seerechts, folgende Forderungen:

1. Keine zu starke Bindung der Seeschifffahrt an nationale Vorschriften, die sich an den Erfordernissen der festländischen Verkehrsträger orientieren, aber die sehr besonderen Gegebenheiten des Seeverkehrs nicht oder nur ungenügend berücksichtigen.
2. Möglichst keine über die international vereinbarten Vorschriften hinausgehenden nationalen Zusatzvorschriften. Nationale Sondervorschriften möglichst nur dann, wenn sie einen international vereinbarten Rahmen auszufüllen bestimmt sind.
3. Möglichst gleichzeitiges Inkrafttreten neu vereinbarter Vorschriften für alle miteinander konkurrierender Schiffahrtsnationen.

Ich stelle diese allgemeinen Grundsätze voran, weil sie als allgemeine vor die Klammer gezogenen Betrachtungen für alle nachfolgend darzustellenden Regelungen gelten und weil Unruhe auf dem Gebiete des öffentlichen Seerechts in aller Regel nur dann entsteht, wenn gegen einen dieser allgemeinen Grundsätze verstoßen wird.

Aus dem Vorgesagten ergibt sich, daß ich in erster Linie auf internationale Übereinkommen und Maßnahmen eingehen muß, welche das öffentliche Seerecht beeinflussen. Dabei habe ich insbesondere auf Arbeiten von drei internationalen Organisationen einzugehen; es sind dies

- I. die Vereinten Nationen (UNO)
- II. die Welthandelskonferenz (UNCTAD)
- III. die Zwischenstaatliche Beratende Seeschifffahrts-Organisation (IMCO).

In einem letzten Abschnitt (IV.) werde ich auf einige nationale Rechtsvorschriften ein-

I.

Die Vereinten Nationen halten z. Z. eine 3. UN-Seerechtskonferenz ab. Sie setzt nicht nur die Arbeiten der ersten und zweiten Genfer Seerechtskonferenz (1958 und 1960) fort, sondern sie hat ihr Arbeitsprogramm mit Rücksicht auf die vielen Staaten der Dritten Welt, die erst neuerdings am internationalen Seeverkehr teilnehmen, sehr weit gesteckt. Es haben bereits zwei erste Verhandlungsrunden in New York und Caracas stattgefunden. Die nächste Verhandlungsrunde in Genf wird mit Sicherheit nicht die letzte sein, weil viele der zu regelnden Fragen von großer politischer Brisanz sind, weil im Gegensatz zur ersten Seerechtskonferenz (1958) ein einheitlicher Entwurf als Verhandlungsbasis fehlt und weil die Liste der zu regelnden Gegenstände zu lang ist.

Die Konferenz ist für die gesamte Menschheit dieses Erdballs von eminenter wirtschaftlicher Bedeutung, weil sie in erster Linie die Zugriffsrechte zu den lebenden und nichtlebenden Schätzen des Meeres (Fische, Öl, Manganknollen u. a.) regeln soll. Mit der Abgrenzung wirtschaftlicher Ausbeutungsrechte und mit der damit verbundenen Zunahme von Schiffen und Bauwerken, die der wirtschaftlichen Ausbeutung des Meeres dienen, sind aber selbstverständlich auch Interessen der internationalen Seeschifffahrt stark betroffen. Für die Seeschifffahrt ergeben sich insbesondere folgende Fragen:

1. Bei der vorgesehenen Festlegung der Breite des Küstenmeeres auf 12 sm werden ca. 116 Seegebiete, die von der internationalen Schifffahrt durchfahren werden, künftig ganz in das Küstenmeergebiet der angrenzenden Staaten einbezogen sein. Für die Seeschifffahrt ist es daher künftig noch wichtiger als gegenwärtig, die Freiheit des Durchfahrtrechts zu sichern. Während auf der Hohen See, die keiner staatlichen Hoheitsgewalt unterliegt, der Grundsatz der freien, d. h. völlig unbehinderten Durchfahrt gilt, hat die Seeschifffahrt im Gebiet des Küstenmeeres nach geltendem internationalen Seerecht nur das Recht der sogenannten friedlichen Durchfahrt. Was friedliche Durchfahrt bedeutet, ist bisher nicht näher definiert worden.

Als man 1958 das Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschließzone abschloß, war die große Mehrheit der teilnehmenden Staaten mit Sicherheit der Ansicht, daß lediglich Aktionen ausgeschlossen sein sollten, die dem betreffenden Küstenstaat unmittelbar Schaden zufügten. Heute sind viele Staaten ersichtlich der Meinung, daß bestimmte Schiffe, die zwar das Küstenmeer in friedlicher Weise durchfahren, die aber wegen des Transportes gefährlicher Güter oder wegen ihres Antriebs (Reaktorschiffe) eine Gefahr heraufbeschwören könnten, in ihrer Freiheit durch polizeiliche Maßnahmen behindert werden dürfen, weil ihre Durchfahrt nicht „friedlich“ genannt werden könne. Hier kommt wieder einer der oben genannten Grundsätze zur Geltung: Keine von Staat zu Staat wechselnden Forderungen, sondern einheitliche international vereinbarte Regeln für die genannten Schiffstypen.

2. Ähnlich liegt das Problem bei den Staaten, deren Gebiet mehrere eng zusammenliegende Inseln umfaßt und welche die zwischen den Inseln liegenden Meeresteile zu inneren Gewässern ihres Hoheitsgebietes deklarieren möchten (Archipelgewässer). Hier kommt es ebenso wie bei den Meerengen darauf an, daß man die Hauptschifffahrtswege in dem fraglichen Gebiet möglichst so frei läßt, als ob sie Teile der Hohen See geblieben seien.

Meeresschätze. Sie wünschen starke Kontrollrechte gegenüber der Schifffahrt und zwar

- a) zum Schutz ihrer wirtschaftlichen Interessen
- b) zum Schutz ihrer Küsten gegen Verschmutzung (Umweltschutz!)
- c) zum Schutz gegen Vorbereitungshandlungen für kriegerische Aktivitäten
- d) zum Schutz gegen Ausspähung (Genehmigung von Forschungshandlungen).

Es ist unabsehbar, ob und wie viele Zonen für verschieden weit gehende Eingriffsrechte des Küstenstaates begründet werden. Man spricht von nationalen Umweltschutzzonen (50 sm?), Fischereizonen (12-200 sm), einer einheitlichen nationalen Wirtschaftszone (200 sm), die insbesondere bei den Staaten mit langen Küsten (z. B. Norwegen) und bei Inselstaaten (z. B. Island) viel Anklang findet, und vom Festlandsockel, den einige Staaten noch über die 200-sm-Grenze hinaus erstrecken wollen. Alles dies sind Wünsche, die selbstverständlich bei den erstarkenden Staaten ohne Meeresküste und sonstigen geographisch benachteiligten Ländern entschieden Widerspruch finden. Die Seeschifffahrt hat allen Anlaß, solchen Entwicklungen im Interesse ihrer benötigten Freiheit volle Aufmerksamkeit zu schenken.

So bedrohlich die Entwicklung für die Freiheit der Seeschifffahrt ist, so notwendig ist eine einheitliche internationale Regelung, denn solange sie nicht besteht, werden die Küstenstaaten durch einseitige und damit sehr unterschiedliche nationale Regelungen weit in die See hinaus greifen und die Seeschifffahrt in ihrer notwendigen Freiheit stören. Der Beispiele gibt es genug. Auch entwickelte Industrienationen der westlichen Welt, namentlich die USA, haben solche nationalen Maßnahmen ergriffen und sind bestrebt, sie nicht nur zu verteidigen, sondern sie sogar zu erweitern.

## II.

Neben der Freiheit des Bewegungsraums für die Seeschifffahrt wird auch um eine andere Freiheit seit Jahren hart gerungen, nämlich um die Freiheit des Zugangs zur Ladung. Hier stehen sich zwei Lager gegenüber, nämlich auf der einen Seite die Anhänger einer liberalen Schifffahrtspolitik, welche die Freiheit zum Ladungsaufkommen verteidigen und ihre liberalen Grundsätze in dem sog. Liberalisierungskodex der OECD verankert haben. Diesem Lager gehören alle westlichen Schifffahrtsnationen und Japan an. Auf der anderen Seite steht eine immer größere Zahl von Nationen, die ihre eigene aufstrebende Flotte mit dem Ladungsaufkommen ihres eigenen Im- und Exports dirigistisch fördern wollen und die daher eine staatliche Ladungslenkung befürworten. Bei den Flaggenprotektionismus betreibenden Staaten gibt es wiederum zwei Untergruppen, nämlich

1. die Entwicklungsländer, die erst beginnen, eine eigene Handelsflotte aufzubauen und
2. die Staaten des Ostblocks, die wegen des Interesses am Verdienst harter Devisen ihre vorhandene Flotte stark ausbauen und auf dem Ladungsmarkt der freiheitlich

Für den Interessenausgleich auf dem wichtigen Gebiet des Linienverkehrs hat sich die Welthandelskonferenz (UNCTAD) sehr nachdrücklich eingesetzt. Die Bemühungen führten am 7. April 1974 in Genf zum Abschluß eines Verhaltenskodex für Linienkonferenzen.

Die Bundesregierung hat am Ende der Genfer Konferenz für den Kodex gestimmt, weil sie meint, daß er als ausgehandelter Kompromiß zwischen den genannten großen Blocks der internationalen Seeschiffahrtspolitik die letzte Möglichkeit darstellt, das Konferenzwesen in seiner Ordnungsfunktion zu retten und eine Grundlage für einen friedlichen Ausgleich zwischen allen Schiffahrtsnationen zu bilden. Der Kodex wendet sich mit seinen Vorschriften und Richtlinien grundsätzlich nur an die Linienreeder. Die Regierungen stehen im Hintergrund. Der Kodex will den Beitritt zu den Konferenzen erleichtern. Er zwingt nicht zum Abschluß von Poolverträgen zwischen den Konferenzreedern, gibt aber flexible Richtlinien für die Ladungsverteilung (gleiche Anteile für die nationalen Reeder der Staaten, die durch den Konferenzverkehr verbunden werden; aber auch angemessener Anteil für Drittflaggen; meist ungenügend zitiert als 40:40:20-Regelung). Die Verladerschaft muß es begrüßen, daß der Kodex vermehrt Konsultationen zwischen ihnen und den Reedern gebietet. Der Kodex enthält auch Grundsätze für die Frachtratenbildung. Er sieht kein obligatorisches Schiedsgerichtsverfahren, statt dessen aber ein verbindliches Schlichtungsverfahren vor. Er begründet keine internationale Zentralbehörde. Er läßt Vorbehalte zu einzelnen Punkten zu. Ebenso ist die Möglichkeit von Revisionen von Anfang an ins Auge gefaßt. Die Bundesregierung wird das Übereinkommen aller Voraussicht nach bis zum Ende der Zeichnungsfrist (30. 6. 1975) unter Vorbehalt der Ratifizierung unterzeichnen, weil sie in dem Übereinkommen folgende Vorteile erblickt:

1. Die Staaten, die bisher einer dirigistischen Schiffahrtspolitik nachgingen, werden gehindert, einseitige protektionistische Gesetze beizubehalten oder neu zu erlassen.
2. Drittflaggen erhalten einen gesicherten Anteil im Cross-Trade.
3. Reeder benachbarter Staaten können sich regional zusammenschließen und gelten dann gegenüber dem anderen nationalen Konferenzpartner bei der Aushandlung von Poolquoten als Einheit.
4. Wesentliche Interessen der Verloader werden gewahrt, insbesondere
  - a) die vermehrte Einflußnahme durch Konsultationen,
  - b) die Freiheit zur Benutzung von Außenseitern.

Einige schwache Punkte können zunächst in Kauf genommen werden; zu nennen sind

1. die 15monatige Festschreibung der allgemeinen Tarife,
2. die unterbliebene Regelung der Außenseiterposition,
3. das fehlende Verbot bilateraler Gemeinschaftsdienste zur Umgehung des Übereinkommens.

Hartnäckig gerungen wird um die Vereinbarkeit des neuen Kodex mit den Liberalisierungsvorschriften der OECD und einigen Vorschriften des römischen Vertrages, betreffend die Europäischen Gemeinschaften. Wir halten jedoch keinen der vorgebrachten Hinderungsgründe für durchschlagend.

Die Klagen, die von einigen europäischen Nachbarstaaten (insbesondere den skandinavischen)

würden zwar in ihren wirtschaftlichen Dispositionen einige Änderungen vorzunehmen haben, aber keine entscheidenden Nachteile erleiden. Folgende Möglichkeiten bieten sich für sie, wenn der Kodex in Kraft tritt:

1. Sie können verstärkt als Außenseiter außerhalb der Konferenz tätig werden,
2. sie können auf bereits verlorengegangenen Cross-Trade-Märkten wieder Fuß fassen,
3. sie können Schiffe an Entwicklungsländer, die noch keine ausreichende Flotte haben, verchartern;
4. sie können mit den Reedern eines wichtigen Ladungslandes, wie der Bundesrepublik, einen regionalen Zusammenschluß vereinbaren, wobei dann allerdings auch das Ladungsaufkommen ihres Landes mit einzubringen wäre.
5. Für EG-Mitgliedstaaten ist auf die Freiheit des Niederlassungsrechts hinzuweisen.

### III.

Für die Fortbildung des öffentlichen Seerechts besonders wichtig ist die IMCO. Sie widmet sich in erster Linie der Sicherheit des Verkehrs und der Seeschiffe und sonstigen Fragen der Erleichterung des Seeverkehrs (Vereinfachung des Dokumentenwesens u. a.). Aber auch für den maritimen Umweltschutz, d. h. die Verhütung der Verschmutzung der See hat sie bereits viel beachtete Beiträge geleistet und hier sogar 1954 den allerersten Schritt getan. Auf dem erstgenannten Gebiet hat sie in letzter Zeit zwei für die Seeschifffahrt wichtige Übereinkommen fertiggestellt:

1. Das Übereinkommen vom 22. 6. 1969 über die Schiffsvermessung. Dieses Übereinkommen löst das für die Bundesrepublik u. a. gegenwärtig geltende Schiffsvermessungsverfahren (Oslo 1947) ab — ebenso andere Vermessungsverfahren — und beseitigt insbesondere die umstrittene Doppelvermessung als Voll- bzw. Schutzdecker. Die Bundesrepublik hat das Übereinkommen als 18. Staat ratifiziert. Es ist damit zu rechnen, daß es — wenn 25 Staaten mit ausreichender Tonnage ratifiziert haben werden — Anfang 1978 in Kraft treten kann.
2. Ein neues Übereinkommen zur Verhütung von Zusammenstößen auf See (Seestraßenordnung) von 1972. Dieses Übereinkommen ist noch nicht in Kraft. Das deutsche Zustimmungsgesetz ist vorbereitet. Das Übereinkommen bringt für die Schifffahrt folgende bemerkenswerte Neuerungen:
  - a) Das Übereinkommen enthält verbindliche Regeln über das Verhalten in Verkehrstrennungsgebieten.
  - b) Es bestimmt eine größere Tragweite der Positionslichter.
  - c) Backbordmanöver werden weitgehend ausgeschlossen.
  - d) Die gekoppelte Abgabe von Schall- und Lichtsignalen wird ermöglicht.
  - e) Die Ausweichpflicht gegenüber tiefgehenden Schiffen wird geregelt.
  - f) In dem Übereinkommen werden die Längenmaße erstmalig nach dem metrischen System angegeben (Angaben in Fuß nur noch in Klammern).

deutsche Verordnung über das Verhalten von Fahrzeugen im Bereich von Verkehrstrennungsgebieten auf Hoher See vom 17. 7. 1973 (BGBl. I S. 974). Die Bundesregierung ist damit einer schon seit 1971 bestehenden IMCO-Empfehlung gefolgt.

Die Internationale Seestraßenordnung bildet zusammen mit dem Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See von 1960 eine gewisse Einheit, die wir in der Bundesrepublik, obgleich es sich um zwei Übereinkommen handelt, als Schiffssicherheitsvertrag bezeichnen. Dieses Vertragswerk ist für die IMCO besonders wichtig, an seiner Fortentwicklung wird laufend gearbeitet. Dies ist auch angesichts der neuen Gefahren, die für die Sicherheit der Seeschifffahrt entstanden sind, nur zu begrüßen. Diese neuen Gefahren sind:

- a) Die zunehmende Verkehrsdichte in vielen Seegebieten (Hauptbeispiel: Ärmelkanal);
- b) viele neue Schiffstypen und vermehrte Anzahl sehr großer Schiffe;
- c) der vermehrte Transport gefährlicher Güter über See;
- d) neue Arten der Nutzung des Meeres, wie z. B. Ausbeutung des Meeresuntergrundes, Versenkung und Verbrennung von Industrieabfällen im Seegebiet, gesteigerte Forschungstätigkeit.

Das neben der Seestraßenordnung stehende Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See von 1960 ist wie folgt gegliedert:

Neben einem Kapitel mit allgemeinen Vorschriften über die erforderlichen Besichtigungen und Sicherheitszeugnisse bringt das Übereinkommen in 7 Kapiteln technische Vorschriften der Schiffssicherheit und zwar über den Bau und die Schottunterteilung, den Brandschutz, Rettungsmittel, Funkausrüstung, Sicherheitsmaßnahmen während der Schiffsreise, die Beförderung von Schüttgütern und gefährlichen Gütern sowie einige globale Vorschriften über die Besonderheiten von Reaktorschiffen. Eine Reihe von Empfehlungen ergänzen das Übereinkommen. Eine immer schmerzlicher empfundene Lücke ist die fehlende Einbeziehung von Fischereifahrzeugen. Die IMCO arbeitet an einem Spezialübereinkommen für die Sicherheit von Fischereifahrzeugen, das 1977 den Gegenstand einer Konferenz in London bilden soll.

Das schon geltende Übereinkommen von 1960 hat zu vielfältigen Änderungen Anlaß geboten, so insbesondere über den Brandschutz auf Passagier- und Frachtschiffen, die Funkausrüstung, die Rettungsmittel und anderes mehr. Leider ist keine der im Rahmen der IMCO von 1966 bis 1973 beschlossenen Änderungen völkerrechtlich in Kraft getreten, weil das im Übereinkommen vorgesehene Änderungsverfahren sich als zu schwerfällig erwiesen hat. Der Grundmangel für das verzögerte Inkrafttreten von Änderungen ist der, daß die Mitgliedstaaten vor der Zustimmung in der Regel gern warten, ob andere Schifffahrtsnationen ebenfalls zustimmen. So wartet dann leicht jeder auf jeden, und die für das Inkrafttreten notwendige Zahl der Zustimmungserklärungen wird nicht genügend rasch erreicht. Aus diesem Grund hat man 1974 auf einer von der IMCO eingeladenen Konferenz das Änderungsverfahren des Übereinkommens geändert. Die Grundzüge des neuen Verfahrens sind folgende:

1. Schlägt eine Vertragsregierung eine Änderung vor, so wird der Vorschlag zunächst im Schiffssicherheitsausschuß der Organisation behandelt, wobei auch Mitglied-

2. Der eben behandelte 1. Schritt kann durch eine von der IMCO einzuberufende Konferenz ersetzt werden, wenn  $\frac{1}{3}$  der Vertragsregierungen die Einberufung beantragt.
3. Eine Änderung zu den technischen Vorschriften der Kapitel II-VIII des Übereinkommens gilt 2 Jahre nach dem Annahmebeschluß als angenommen, wenn nicht in dieser Frist mehr als  $\frac{1}{3}$  der Vertragsstaaten mit mindestens 50 % der Welttonnage der Änderung widerspricht. Hierin liegt die wesentliche Neuerung, weil jetzt das Schweigen als Zustimmung gewertet wird, während bisher eine ausdrückliche zustimmende Erklärung notwendig war.
4. Dieses beschleunigte Verfahren, das in der internationalen Diskussion unter dem Stichwort „tacit acceptance“ bekannt ist, gilt allerdings nicht für die grundlegenden Bestimmungen des Kapitels I des Übereinkommens. Hier ist nach wie vor bei Änderungen eine ausdrückliche Annahmeerklärung von  $\frac{2}{3}$  der Vertragsstaaten erforderlich.
5. Gilt eine Änderung des Übereinkommens nach den vorstehenden Merkmalen als angenommen, dann tritt die Änderung 6 Monate nach dem Datum, an dem die Änderung als angenommen gilt, in Kraft.
6. Änderungen, welche die Konstruktion von Schiffen betreffen, gelten grundsätzlich nur für Schiffe, die nach dem Tag des Inkrafttretens auf Kiel gelegt werden.

Die Schiffssicherheitskonferenz von 1974 hat die früheren, bisher noch nicht in Kraft getretenen Änderungen aus den Jahren 1966 und 1973 voll in das Übereinkommen übernommen und darüber hinaus den Konventionstext redaktionell in vielen Punkten modernisiert und berichtigt.

Von seiten vieler Entwicklungsländer wurde versucht, für die Schiffe dieser Staaten Sondervorschriften zu schaffen, mit denen die Schiffe dieser Staaten einem geringeren Sicherheitsstandard unterworfen worden wären. Diese Versuche scheiterten jedoch, weil die große Mehrheit der an der Konferenz teilnehmenden Staaten der Meinung war, daß das Übereinkommen ohnehin schon ein Kompromiß zwischen den sehr verschieden weit gesteckten Sicherheitswünschen der Mitgliedstaaten sei. Zwei wichtige Empfehlungen ergänzen das Übereinkommen:

1. Der Generalsekretär wird aufgefordert, die Vorschriften für den Betrieb von Atomschiffen (Kap. VIII) zu überarbeiten;
2. der immer wichtiger werdende Transport von gefährlichen Gütern soll zum Gegenstand einer für alle Verkehrsträger geltenden umfassenden Konvention gemacht werden, wobei die IMCO sehr wesentliche Hilfe leisten kann und soll.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß die IMCO gerade für die Beförderung gefährlicher Güter einen sehr wesentlichen Beitrag geleistet hat mit der Fertigstellung eines umfangreichen Handbuchs (Kodex) über die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen.

Auch auf anderen Sachgebieten hat die IMCO neben die internationalen Übereinkommen eine Reihe von nützlichen und von der Seeschifffahrt allgemein befolgten Handbüchern und Empfehlungen gesetzt. Zu erwähnen ist das Internationale Signalbuch,

Neben den vorerwähnten Spezialvorschriften der Seeschifffahrt arbeitet die IMCO in steigendem Maße auf einem zweiten wichtigen Sachgebiet, nämlich dem des maritimen Umweltschutzes. Dieses Gebiet liegt für mein heutiges Thema etwas am Rande, obgleich selbstverständlich die Verhütung der Verschmutzung der See auch für die Seeschifffahrt ein äußerst wichtiges Thema ist und die Seeschifffahrt selbst viel zur Reinhaltung der See tun kann. Es gibt inzwischen eine ganze Reihe von öffentlich-rechtlichen Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See. Die IMCO ist für eine Reihe der wichtigsten federführend gewesen; aber ihre Bemühungen werden von anderen Organisationen und Staatengruppen, die am Umweltschutz besonders interessiert sind, unterstützt. Ich werde, wenn mein Vortrag gedruckt werden sollte, eine Liste der wichtigsten Übereinkommen als Anlage beifügen.\*

#### IV.

So wichtig und erstrebenswert für den Seeverkehr einheitliche internationale Regeln sind, so gibt es unentrinnbar immer noch Bereiche, in denen jeder einzelne Flaggen- und Küstenstaat nationale Rechtsvorschriften zu erlassen hat. Es gibt dafür 4 Gründe:

1. Internationale Übereinkommen enthalten — so insbesondere das Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See oder das Übereinkommen zur Erleichterung des Seeverkehrs — oft nur Rahmenvorschriften, die der Ausfüllung durch detailliertere Einzelvorschriften bedürfen. Andernfalls würde das internationale Übereinkommen zu umfangreich und unübersichtlich werden.

So werden Rahmenvorschriften des Übereinkommens zum Schutz des menschlichen Lebens auf See in der Bundesrepublik ausgefüllt durch die Schiffssicherheitsverordnung vom 9. 10. 1972 (BGBl. I S. 1933). Viele Einzelheiten über die Schiffsausrüstung sind nur hier zu finden; selbst die Schiffssicherheitsverordnung stellt aus ähnlichen Gründen wie das internationale Übereinkommen für einige Sachgebiete — insbesondere die Konstruktion des Schiffskörpers — nur sehr globale Rahmenvorschriften auf und verweist im übrigen weiter auf die anerkannten Regeln der Schiffstechnik, wie sie in den Klassifikationsvorschriften des Germanischen Lloyds enthalten sind.

2. Nationale Rechtsvorschriften werden auch dann erforderlich, wenn eine international vereinbarte Vorschrift zwar schon existiert, aber noch nicht in Kraft getreten ist. Dann kann in wichtigen Fällen der Vertragsstaat bereits durch nationale Vorschrift den gewünschten Zustand für die Schiffe seiner eigenen Flagge herbeiführen. Ein Beispiel nannte ich schon früher. Es ist die Verordnung vom 17. 7. 1973 über das Verhalten der Schiffe in den bestehenden Verkehrstrennungsgebieten.
3. Nationale Rechtsvorschriften erscheinen auch dann geboten, wenn im Rahmen der IMCO anstelle eines Übereinkommens lediglich eine Empfehlung beschlossen worden ist. Der Vertragsstaat kann, wenn er der Empfehlung folgen will, eine nationale Rechtsvorschrift für seine Schiffe erlassen. Hierfür nur zwei Beispiele:
  - a) In der Funksicherheitsverordnung haben wir z. B. für Fischereifahrzeuge über 300 BRT die Ausrüstung mit einer Seenotfunkboje bereits vorgeschrieben, obwohl hier nur eine IMCO-Empfehlung besteht.
  - b) Da auch der vorher genannte IMCO-Code für die Beförderung gefährlicher

führung einer nationalen Rechtsvorschrift. In der Bundesrepublik ist dies die 6. Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen vom 21. 12. 1973 (BGBl. 1974 I S. 93).

4. Nationale Rechtsvorschriften sind schließlich auf solchen Sachgebieten erforderlich, die durch internationale Vorschriften noch nicht abgedeckt sind. Fragen, die besondere Verkehrsbedürfnisse innerhalb der deutschen Hoheitsgewässer zu regeln haben, können nur Gegenstand einer nationalen Rechtsvorschrift sein. Dies gilt für das gesamte Gebiet der Schifffahrtspolizei auf den nationalen Seeschiffahrtstraßen; hier ist die zentrale Rechtsvorschrift die Seeschiffahrtstraßenordnung vom 3. 5. 1971 (BGBl. I S. 1169). Entsprechendes gilt für den Lotsdienst; die letzte Vorschrift auf diesem Gebiet ist eine Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Lotsordnung vom 18. 3. 1975 (BGBl. I S. 726), durch welche die Seelotsreviere der Elbe und Weser/Jade bis zum Feuerschiff Deutsche Bucht erweitert worden sind.

International noch nicht näher geregelt ist auch die gesamte Frage der Besetzung der Schiffe mit Offizieren und Mannschaften, denn hier sagt das Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See lediglich, daß die Schiffe ausreichend besetzt sein müssen. Auf diesem Gebiet gibt es zwei neuere Rechtsvorschriften, nämlich

- a) die Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung vom 19. 3. 1970 (BGBl. I S. 1253)
- b) die Matrosenausbildungsordnung vom 23. 5. 1975 (BGBl. I S. 1264).

Ein weiteres international noch nicht vereinheitlichtes Rechtsgebiet ist das Gebiet des technischen Arbeitsschutzes. Neben den weitgehend bereits international geregelten Erfordernissen der allgemeinen Schiffssicherheit werden besondere Vorschriften, die speziell dem Schutz des Seemanns an seinem Arbeitsplatz dienen (technischer Arbeitsschutz), national geregelt. Hier gibt es die auf der Reichsversicherungsordnung beruhenden Unfallverhütungsvorschriften der See-Berufsgenossenschaft, aus denen nach und nach die meist international vorbestimmten Vorschriften der Schiffssicherheit herausgenommen werden, wengleich dies für einige Schiffskategorien, wie z. B. die Fischereifahrzeuge immer noch nicht möglich ist. Neben den Unfallverhütungsvorschriften können, seitdem auch für die Seeschifffahrt die staatlichen Arbeitsschutzbehörden durch das Seemannsgesetz Zuständigkeiten erworben haben, noch staatliche Arbeitsschutzvorschriften erlassen werden. Von der Ermächtigung des § 143 Nr. 10 des Seemannsgesetzes ist zwar noch nicht Gebrauch gemacht worden, wohl aber haben die für die Seeschifffahrt zuständigen Arbeitsschutzämter der Küstenländer gemeinsame Bauregeln entworfen, die sie der See-Berufsgenossenschaft mit der Bitte um Aufnahme in die Unfallverhütungsvorschriften übergeben haben. Die Arbeitsschutzbehörden machen aber darüber hinaus von ihrem in § 80 Seemannsgesetz begründeten Recht Gebrauch, durch Einzelverfügungen besondere Auflagen auf dem Gebiet des technischen Arbeitsschutzes zu machen. Da diese Auflagen auch noch von Land zu Land verschieden sein können, richtet sich namentlich hiergegen der verständliche Widerspruch der Betroffenen (Reeder und Werften). Es wird versucht, die Zuständigkeit noch mehr als bisher bei der See-Berufsgenossenschaft zu konzentrieren; die erstrebte Regelung wird aber nicht leicht sein, da sie von weitgehender innenpolitischer Bedeutung ist.

Ein letztes Gebiet, das in diesem Zusammenhang erwähnt werden muß, ist die

amtlich zu untersuchen. In Deutschland gibt es eine derartige Seeunfalluntersuchung seit schon fast 100 Jahren. Das jetzt geltende Seeunfalluntersuchungsgesetz von 1936 muß, schon um den Einwand der Mischverwaltung zu verhindern und das schnelle Verfahren der Seeunfalluntersuchung zu sichern, im Licht einiger inzwischen ergangener Urteile revidiert werden. Zwischen Bund und Ländern ist streitig, ob beide bestehenden Instanzen des Seeunfalluntersuchungsverfahrens (Seeämter der Länder — Bundesoberseeamt) einheitlich dem Bund oder den Ländern übertragen werden sollen. Bleiben die Seeämter Angelegenheit der Länder, dann müßte das Bundesoberseeamt in eine gemeinsame Oberbehörde der Küstenländer umformiert werden. Der Bund bevorzugt eine einheitliche Wahrnehmung durch Bundesbehörden, wobei die Seeämter ohne Änderung ihrer Zusammensetzung in die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes einzubringen wären.

Ich hoffe, daß Ihnen dieser Überblick für Ihre Arbeiten am Seerecht von Nutzen sein wird; ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

*Internationale Übereinkommen öffentlich-rechtlichen Inhalts zur Verhinderung der Meeresverschmutzung*

1. Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl vom 12. Mai 1954, vgl. Gesetz vom 21. März 1956 (BGBl. II S. 379).  
Änderungen:

- a) vom 11. April 1962  
vgl. Gesetz vom 26. Juni 1964  
(BGBl. II S. 749)
- b) vom 21. Oktober 1969
- c) vom 12. und 15. Oktober 1971.

Die Ratifikation der Änderungen von 1969 und 1971 wird vorbereitet.  
Verbot des Ablassens von Öl durch Schiffe in bestimmten Seegebieten.

2. Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Ölverschmutzungen in der Nordsee vom 9. Juni 1969. Bekanntmachung vom 22. Oktober 1969 (BGBl. II S. 2066). Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit der Nordsee-Anliegerstaaten zur Verhütung und Beseitigung von Ölverschmutzungen.

3. Internationales Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungs-Unfällen (Brüssel, 29. Nov. 1969). Ratifiziert vgl. Gesetz vom 27. Januar 1975 (BGBl. II S. 137).

Interventionsrecht des Küstenstaates bei Ölverschmutzungs-Unfällen auf Hoher See gegenüber Schiffen unter fremder Flagge.  
Erweiterung:

Durch Protokoll über Maßnahmen auf Hoher See nach Meeresverschmutzungen durch andere Stoffe als Öl vom 2. November 1973 auf alle sonstigen, für die Meeresumwelt schädlichen Stoffe ausgedehnt.

4. Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen und Einleiten von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge (Oslo, 15. Februar 1972).

Die Ratifikation wird vorbereitet.

Verbot bzw. Genehmigungsvorbehalt für die Einbringung und Einleitung von schädlichen Stoffen in das Meer durch Schiffe und Luftfahrzeuge (Geltung auf Nordsee und Nordostatlantik beschränkt).

5. Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen und Einleiten von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge (London, 13. November 1972).

Die Ratifikation wird vorbereitet.

Weltweite Regelung der im Übereinkommen von Oslo (s. Nr. 4) regional behandelten Materie.

6. Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (London, November 1973).

7. **Übereinkommen zur Reinhaltung der Ostsee (Helsinki, 22. 3. 1974).**  
Regelung aller Arten der Meeresverschmutzung und der Zusammenarbeit bei ihrer Bekämpfung für die Ostsee.
8. **Europäisches Küstengewässerschutz-Übereinkommen (Paris, 4. 6. 1974).** Schutz des Meeres vor Verunreinigungen durch Einleitungen von Land aus.