

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

HEFT 73

Dr. Jürgen Erdmenger

**Auswirkungen der EG-Schiffahrtspolitik auf das
internationale Seerecht**

HAMBURG 1990

AUSWIRKUNGEN DER EG-SCHIFFAHRTPOLITIK AUF DAS
INTERNATIONALE SEERECHT

Vortrag
von
Dr. Jürgen Erdmenger

Generaldirektion VII **Verkehr**
bei der Kommission der Europäischen
Gemeinschaften, Brüssel

gehalten vor der Mitgliederversammlung des
Deutschen Vereins für Internationales Seerecht
am 27. Februar 1990

Hamburg 1990

G l i e d e r u n g

I.

Das Seerecht und die Europäische Gemeinschaft

II.

Beiträge der EG zur Seerechtsentwicklung

1. Schiffssicherheit

2. Freier Dienstleistungsverkehr als Seehandelsfreiheit

3. Die Registrierung von Schiffen

III.

Zusammenfassung, Ausblick

AUSWIRKUNGEN DER EG-SCHIFFFAHRTSPOLITIK AUF DAS INTERNATIONALE SEERECHT

I.

Zur Einleitung: Das Seerecht und die Europäische Gemeinschaft

Im Januar 1978 hatte ich schon einmal die Ehre, vor dem Deutschen Verein für Internationales Seerecht über schiffahrtspolitische Maßnahmen der EG zu sprechen. Damals ging es um bescheidene erste Anfänge. In der Zwischenzeit hat die Gemeinschaft einige bedeutende Elemente einer gemeinsamen Seeschiffahrtspolitik entwickeln können, deren Anwendung in der Praxis sich jetzt bewähren muß. Ich denke dabei neben dem "Brussels Package" zum Linienschiffahrtskodex der UN¹⁾ vor allem an die im Dezember 1986 erlassenen vier Verordnungen²⁾, mit denen insbesondere die Außenbeziehungen der EG im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit im Seeverkehr auf eine gemeinsame Grundlage gestellt worden sind. Zugleich hat die Kommission mit ihren Vorschlägen vom Sommer 1989 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flotten³⁾ eine zweite Phase der EG-Schiffahrtspolitik eingeleitet, die vor allem Innenwirkung haben wird. Das vorgeschlagene EG-Seeschiffahrtsregister EUROS wirft dabei ebenso interessante seerechtliche Fragen auf, wie dies schon im Zusammenhang mit der ersten Phase der Fall war.

Ich will hier, entsprechend Ihrer Bitte, die seerechtlichen Komponenten der EG-Schiffahrtspolitik untersuchen und verdeutlichen. Dazu sind zunächst einige Klarstellungen und Abgrenzungen erforderlich:

- a) Als erstes sei unterstrichen, daß sich die EG-Schiffahrtspolitik vor allem auf die öffentlich-rechtliche Seite des Seerechts bezieht. Es geht dabei mit Priorität um Fragen der Schiffssicherheit, der Seehandelsfreiheit und der Registrierung von Schiffen. Die privatrechtliche Seite ist von der Gemeinschaft bisher kaum behandelt worden. Erst in jüngster Zeit hat das europäische Seeverladerkomitee an uns die Bitte herangetragen, die Gemeinschaft möge sich um die Ratifizierung der Hamburg-Rules durch die Mitgliedsstaaten bemühen. Dies ist jedoch ein problematisches Thema, das zu gegebener Zeit mit aller Vorsicht geprüft werden muß; hier und heute werde ich diese Komponente des Seerechts nicht weiter behandeln.
- b) Des weiteren will ich hervorheben, daß sich aus der Natur der europäischen Wirtschaftsintegration Schwerpunkte für die Gemeinschaftsaktivitäten ergeben, die einige Teilbereiche des öffentlichen Seerechts stärker in das EG-Blickfeld rücken als andere. So hat sich die Generaldirektion Verkehr der EG-Kommission mit der Seerechtskonvention der UN von 1982 nur am Rande beschäftigt.⁴⁾ Wir nehmen die Regelungen der Konvention über die Navigation auf der hohen See, in den Küstenmeeren und den Meerengen als gegeben hin. Natürlich ist auch aus EG-Sicht die Schiffahrtsfreiheit als technische Navigationsfreiheit wichtig; aber da sie existiert und kodifiziert ist, ist sie derzeit nicht Gegenstand unserer Arbeiten. Für die Schiffssicherheit und den Umweltschutz nutzen wir zur Zeit die Befugnisse unserer Mitgliedsstaaten als Flaggen- und Küstenstaaten. Die anderen Aspekte der Seerechtskonvention, insbesondere in den Bereichen der Fischerei und des Tiefseebergbaus, werden von den dafür zuständigen anderen Generaldirektionen wahrgenommen. So werde ich hier auf die Seerechtskonvention nicht näher eingehen. Die Gemeinschaft ist, wie Sie wissen, der Konvention beigetreten.⁵⁾

- c) Schließlich ist folgende allgemeine Bemerkung wichtig: Die europäische Integration bringt es mit sich, daß sich die traditionelle Zweiteilung zwischen nationalem Recht einerseits und Völkerrecht andererseits verändert. Das gilt vor allem auch für das Seerecht. Die Gemeinschaft schiebt sich als dritte Handlungsebene zwischen die Staaten und die klassischen internationalen Organisationen, die im traditionellen internationalen Seerecht eine große Rolle spielen; sie schiebt sich zugleich auch in die bilateralen Beziehungen ihrer Mitgliedsstaaten zu Drittstaaten.

Die Gemeinschaft hat eigene Rechtssetzungsbefugnis nach innen mit unmittelbarem Durchgriff auf die Bürger der Mitgliedsstaaten. Zugleich ist sie Völkerrechtssubjekt mit ständig wachsenden Zuständigkeiten für die Außenbeziehungen. So hat sie in den internationalen Organisationen der OECD, IMO und UNCTAD seit langem Beobachterstatus, der sich mehr und mehr zum Status eines Mitwirkenden entwickelt hat; selbst der Beitritt der Gemeinschaft als solcher wird jetzt erwogen. Im Bereich der bilateralen Beziehungen bestehen rege Kontakte der Gemeinschaft zu den EFTA-Staaten, sowohl zu diesen Staaten einzeln wie auch zur EFTA-Organisation multilateral; ferner bestehen Beziehungen nach Osteuropa, zur UDSSR, Polen, Ungarn und der DDR, desgleichen auch zu den MAGREB-Ländern; auch zu den Ländern außerhalb Europas hat die Gemeinschaft eigene Verbindungen hergestellt: zu den OECD-Mitgliedern USA, Japan, Kanada und Australien, zu den Entwicklungsländern im Rahmen der Lomé-Konvention, zu Mittel- und Südamerika sowie zu den - neben Japan - übrigen Staaten Asiens, wie China, Korea, Taiwan, Hongkong, Singapur. Diese bilateralen Beziehungen haben ihre Ausprägung in Handels- und Kooperationsabkommen gefunden.

Dieser Sachverhalt ist dadurch besonders komplex, daß er

sich in einem dynamischen Prozess ständig wandelt und die Gemeinschaft immer stärker in diese internationalen Beziehungen hineingedrängt wird: Materien, die bisher internationales Seerecht waren, werden zu internem Gemeinschaftsrecht; Außenbeziehungen der EG-Mitgliedsstaaten zu Drittstaaten und internationalen Organisationen im Seeverkehr wandeln sich zu Außenbeziehungen der Gemeinschaft. Der Übergang dahin ist zuweilen mit verständlichen Reibungen zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und den Regierungen der Mitgliedsstaaten verknüpft.

Die folgenden Einzelbeispiele sollen verdeutlichen, welche verschiedenen Ausprägungen dieser Integrationsprozess bei den seerechtlichen Komponenten der EG-Schiffahrtspolitik annimmt.

II.

Beiträge der EG zur Seerechtsentwicklung

Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zum Binnenmarkt 1992 ist eine maritime Gemeinschaft: Sie ist der größte Handelspartner der Welt. Mehr als 90 % des Volumens ihres Außenhandels werden über See befördert, mehr als 30 % des Güterverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten wird mit Seeschiffen bewältigt.

Die Flotte der Gemeinschaft ist in den letzten 10 Jahren erheblich zurückgegangen. Nur noch rund 15 % der Welt-handelsflotte trägt die Flagge eines EG-Mitgliedsstaates. 1980 waren es noch fast 30 %. Die Reeder der Gemeinschaft haben auch das Eigentum an nicht in der Gemeinschaft registrierten Schiffen von rund 28 % gegenüber 1981 verloren. Nur etwa 130.000 Seeleute aus der Gemeinschaft sind noch auf den europäischen Schiffen beschäftigt, 1980 waren es noch 250.000.⁶⁾

Die Ziele der gemeinsamen Schifffahrtspolitik ergeben sich sowohl aus den Seefahrts- und Handelsinteressen der Gemeinschaft als auch aus ihrer Verantwortung für eine harmonische Entwicklung der Lebens-, Arbeits- und Handelsbeziehungen in Europa und der Welt. Die Gemeinschaft tritt daher für die Grundsätze eines freien und fairen Wettbewerbs auf einem offenen Weltschifffahrtmarkt ein, der frei von Wettbewerbsverzerrungen ist. Zugleich achtet sie auf die optimalen Arbeitsbedingungen für die Seeleute und die Anwendung hoher Sicherheits- und Umweltschutzstandards. Das Eintreten für die Marktwirtschaft soll nicht heißen, daß die Gemeinschaft ihre Entwicklungshilfe an die Länder der Dritten Welt vernachlässigt. Hier geht es insbesondere um technische und finanzielle Hilfe auch für deren Schifffahrtsunternehmen.

Die Zielsetzungen der Gemeinschaft beziehen sich aber auch darauf, daß die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Flotten erhalten und gesteigert wird. Die Gemeinschaft als größter Handelspartner der Welt, deren Handel zu 90 % über See abgewickelt wird, sollte darauf achten, daß genügend Schiffe in den Mitgliedstaaten registriert bleiben, und daß auch weiterhin eine möglichst große Zahl europäischer Seeleute auf diesen Schiffen beschäftigt sein wird.

Die schifffahrtspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft, die sich aus diesen Zielen entwickelt haben und die in Zukunft getroffen werden, wirken sich vor allem in drei großen Gebieten auf die Seerechtsentwicklung aus:

1. Schiffssicherheit

Die Gemeinschaft hat sich zunächst in erster Linie aus umweltpolitischen Gründen mit Fragen der Schiffssicherheit vor ihren Küsten beschäftigt. Dabei ließ sie sich entsprechend ihrem Interesse an dem guten Funktionieren des Weltseeverkehrs leiten, daß für die internationale

Schifffahrt internationale Normen gelten sollten, und zwar sowohl für in der Gemeinschaft registrierte Schiffe wie für Schiffe dritter Staaten. Deshalb hat die Gemeinschaft davon abgesehen, eigene Sicherheitsstandards für den Bau von Schiffen oder eigene Verkehrsregeln für das Vermeiden von Schiffskollisionen zu entwickeln. Vielmehr sah sie ihre Aufgabe darin, die internationalen Standards und Regeln der IMO in London zu respektieren und sich darauf zu konzentrieren, Beiträge für deren effektive Anwendung und Durchführung zu leisten. Nur in Ausnahmefällen hat die Gemeinschaft IMO-Vorschriften durch eigenes Recht ergänzt.

Dieser Zielsetzung entsprechen:

- a) der Beobachterstatus der Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission, in der IMO; gelegentlich Koordinierung der Haltung der EG-Mitgliedstaaten in der IMO.⁷⁾
- b) eine Serie von Empfehlungen des Rates der Gemeinschaften an die EG-Mitgliedstaaten zur Ratifizierung von IMO-Konventionen. Das gilt vor allem für die SOLAS und MARPOL-Konventionen und die Zusatzprotokolle sowie für die STCW-Konvention.⁸⁾
- c) Richtlinien des Rates betreffend die Beratung von Schiffen durch Überseeelotsen in der Nordsee und im englischen Kanal⁹⁾ sowie über die sogenannte Tankerscheckliste für das Einlaufen in Gemeinschaftshäfen.¹⁰⁾
- d) Finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an der World Maritime University in Malmö.
- e) Förderung der Hafenstaatkontrolle durch die Gemeinschaft; diese hat - vertreten durch die Kommission - die Verwaltungsvereinbarung von Paris 1982 mit unterzeichnet und ist Mitglied im Verwaltungsausschuß in Den Haag.¹¹⁾

Die Hafenstaatkontrolle hat über die Frage der Schiffs-sicherheit hinaus auch Bedeutung für die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Seeleute an Bord - sie dient auch der korrekten Anwendung der ILO-Konventionen - sowie der Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen für die Reeder.¹²⁾

Die gemeinsame Anstrengung der europäischen Schiffahrts-behörden, möglichst viele Schiffe, die europäische Häfen anlaufen, unabhängig von der Flagge zu inspizieren, knüpft ein enges Netz, dem kaum noch ein unzureichend ausgerüstetes Schiff entgehen kann. Die enge Kooperation der euro-päischen Kontrollbehörden - ob sie nun der EG angehören oder nicht - mit den sowjetischen, japanischen und US-amerikanischen Behörden wird die Effizienz noch erhöhen. Insoweit ist es erfreulich, daß die Seerechtsentwicklung der letzten beiden Jahrzehnte die Jurisdiktion der Küsten-staaten in diesem Maße verstärkt hat.

Es wird angestrebt, daß die Mitgliedstaaten beim Transfer von Schiffen zwischen ihren Registern die Sicherheits-standards von technischen Schiffsanlagen und -ausrüstungen wechselseitig anerkennen; damit können kostspielige Um- und Nachrüstungen vermieden und dadurch ein Beitrag zur not-wendigen Verringerung der Betriebskosten der in der Gemein-schaft registrierten Schiffe geleistet werden. Der Rat hat die Kommission im Dezember 1989 aufgefordert, einen ent-sprechenden Vorschlag vorzulegen, das wird in Kürze erfolgen. Die Tatsache, daß alle Mitgliedstaaten die Mindeststandards der IMO anwenden, erleichtert die Lösung.

2. Dienstleistungsfreiheit als Seehandelsfreiheit

Während die Gemeinschaft in den Schiffssicherheitsfragen im wesentlichen die Arbeiten einer anderen internationalen Organisation unterstützt, hat sie bei der Weiterentwicklung des Seerechts im Bereich des Zugangs zur Ladung eine füh-rende Rolle eingenommen. Mit der Regelung des freien

Dienstleistungsverkehr auch für die Güter- und Personenbeförderungen über See ist es ihr im Rahmen ihrer Zuständigkeit - EG-intern und auch gegenüber Drittstaaten - gelungen, über die traditionelle Navigationsfreiheit hinaus auch die kommerzielle Seite der Freiheit der Meere zu regeln.¹³⁾

Ich habe schon kurz erwähnt, daß in den Genfer Seerechtskonventionen von 1958 und 1960 und auch in der Konvention von Montego Bay 1982 nur die technische Navigationsfreiheit - mit den Einschränkungsmöglichkeiten der Küstenstaaten - geregelt ist. Das Genfer Seehäfen-Übereinkommen von 1923 liegt auf der gleichen Linie. Darüber hinaus gibt es zwar insbesondere bei den traditionellen Schifffahrtsnationen der OECD auch die Praxis einer weitgehenden Freiheit des Zugangs zur Ladung, Rechte und Pflichten zwischen Staaten oder gar subjektive Rechte einzelner Reeder lassen sich aber daraus schwerlich ableiten. Einseitige Flaggenvorbehalte, insbesondere im Bereich der Kabotage (Beförderungen zwischen zwei Häfen des gleichen Staates), sind sogar in Europa noch vorhanden, Ladungslenkung ist vor allem bei vielen Entwicklungsländern üblich. Diesen Praktiken muß die Gemeinschaft aus handels- und schifffahrtspolitischen Gründen entgegentreten. Das "Brussels Package" zum Linienschifffahrtskodex von 1979¹⁴⁾ und die vier Verordnungen zur Seeschifffahrt vom Dezember 1986¹⁵⁾ enthalten dafür wesentliche neue seerechtliche Elemente.

Mit der Verordnung 4055/86¹⁶⁾ zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern kommen die Reeder in den Genuß einer der vier Grundfreiheiten des EWG-Vertrages, die in der Freiheit des Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs sowie in der Freizügigkeit der Arbeitskräfte bestehen. Jeder Reeder erhält das subjektive Recht, seine Beförderungsleistungen in einem anderen Mitgliedstaat, in

dem er nicht ansässig ist, zu den gleichen Bedingungen anzubieten, wie sie den dortigen Reedern zustehen (Inländerbehandlung). Noch bestehende Diskriminierungen von Nichtgebietsansässigen - in diesem Fall Ladungsvorbehalte - sind abzubauen, neue Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit dürfen nicht mehr eingeführt werden. Dies gilt für Beförderungen zwischen den Mitgliedstaaten und für Beförderungen von und nach einem Drittstaat. Der Zugang zur Kabotage (Verkehr innerhalb eines bestimmten anderen Mitgliedstaates) ist derzeit wegen des Widerstandes einiger Mitgliedstaaten noch nicht geregelt; im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes 1992 ist dies aber nur eine Frage der Zeit.

Der Abbau bestehender Beschränkungen bezieht sich einmal auf einige einseitige Flaggenvorbehalte vor allem in Spanien und Portugal; der Zeitplan sieht drei Stufen bis Ende 1992 vor. Seit dem 1.1.1990 müssen für die Beförderungen in andere oder aus anderen Mitgliedstaaten jegliche Schiffe unter der Flagge von EG-Staaten zugelassen werden. Zum anderen geht es um die wichtige Frage der Beendigung von Ladungsaufteilungsklauseln in zweiseitigen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern. Hier sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Ladungsaufteilung entweder zu beenden, sie dem UN-Linienschiffahrtskodex anzupassen oder, wo dies nicht zutrifft, die Anteile allen Gemeinschaftsreedern zu öffnen (Art. 2, 3 und 4 der VO).

Neue Ladungsaufteilungsvereinbarungen sind grundsätzlich untersagt; allerdings können sie aufgrund außergewöhnlicher Umstände von den Gemeinschaftsorganen in einem besonders geregelten Verfahren genehmigt werden, wenn nämlich Linienreedereien anderenfalls keinen tatsächlichen Zugang zum Handelsverkehr mit einem bestimmten Drittland hätten (Art. 5 und 6 der VO).

Die Durchsetzung dieser Vorschriften innerhalb der Gemeinschaft unterliegt deren Rechtssystem. Einzelnen Reedern steht der Rechtsweg offen, die Kommission überwacht die Einhaltung durch die Mitgliedstaaten und kann den Europäischen Gerichtshof anrufen. Im Verhältnis zu Drittstaaten sind Verhandlungen notwendig, die nicht immer leicht zu Ergebnissen führen. Es geht hier vor allem um einige bilaterale Abkommen mit Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika.

Dieses neue EG-Regime der kommerziellen Schifffahrtswirtschaft kommt allen an einer gut funktionierenden Schifffahrt Interessierten stark entgegen; gleich nach dem Inkrafttreten hat sogar eines der nordischen Länder in Brüssel angefragt, ob das Regime nicht auch nach Skandinavien ausgedehnt werden könne. In der Tat ist es jetzt ein Gegenstand der Verhandlungen zwischen der EG und den EFTA-Staaten über die Ausdehnung der vier Grundfreiheiten des Vertrages, darunter die Dienstleistungsfreiheit, auf diese Staaten als Basis für den "Europäischen Wirtschaftsraum".

Die Gemeinschaft muß darum bemüht sein, die Rechte die sich für ihre Reeder aus dem Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs ergeben, auch gegenüber Drittstaaten abzusichern. Diese Rechte lassen sich nur dann mit wirtschaftlichen Chancen ausfüllen, wenn der Zugang zur Ladung auch in Drittstaaten dem freien und fairen Wettbewerb offensteht und wenn die Wettbewerbsbedingungen nicht durch marktfremde Vorteile für Nicht-EG-Reeder verfälscht werden. Der Gemeinschaft stehen drei Instrumente zur Verfügung, um ihren Reedern in diesem Sinne möglichst optimale Bedingungen zu gewährleisten. Diese sind in den drei übrigen Verordnungen geregelt, die zusammen mit der Verordnung über die Dienstleistungsfreiheit (Nr. 4055/86) im Dezember 1986 vom Ministerrat verabschiedet worden sind, nämlich

- die Verordnung Nr. 4056/86 über die Einzelheiten der Anwendung der Kartellvorschriften des EWG-Vertrages auf den Seeverkehr ¹⁷⁾,
- die Verordnung Nr. 4057/86 über unlautere¹⁸⁾ Preisbildungspraktiken in der Seeschifffahrt,
- die Verordnung Nr. 4058/86 über ein koordiniertes Vorgehen zum Schutz des¹⁹⁾ freien Zugangs zu Ladungen in der Seeschifffahrt.

Aus seerechtlicher Sicht sind insbesondere die Verordnung über das Kartellrecht und die unlauteren Preisbildungspraktiken von Interesse. Erstere enthält - ausgehend von dem Grundsatz des Kartellverbots - eine Gruppenfreistellung für die Linienschiffahrtskonferenzen, da diese dazu beitragen, ein Angebot zuverlässiger Seeverkehrsdienste sicherzustellen; diese Freistellungen erfolgen unter Auflagen und Bedingungen, um auszuschließen, daß die Konferenzen Wettbewerbsbeschränkungen vornehmen, die für die Erreichung der die Freistellung rechtfertigenden Ziele nicht unerläßlich sind. Diese Verordnung unterwirft auch die Reeder aus Drittstaaten dem Kartellrecht der Gemeinschaft, insofern sie sich an Absprachen beteiligen, die den Wettbewerb und den Handel innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigen (sog. effects doctrine).

Mit der Verordnung über unlautere Preisbildungspraktiken in der Seeschifffahrt hat die Gemeinschaft Neuland betreten. Die Zielrichtung geht dahin, Drittstaaten das Interesse daran zu nehmen, ihren Reedern marktfremde Vorteile zu gewähren, die es diesen ermöglichen, entsprechend niedrigere Frachtraten zu quotieren und damit den EG-Reedern unlauteren Preiswettbewerb zu machen. Die marktfremden Vorteile können sich vor allem aus Ladungsvorbehalten für die eigene Flotte und aus extrem hohen Subventionstatbeständen oder sonstigen staatlichen Investitionen in die Schiffahrtsunternehmen ergeben. Kraft dieser Verordnung hat die Gemeinschaft die Befugnis, bei Verdacht derartiger Vorteilsgewährung Untersuchungen durchzuführen und gegebenenfalls eine Ausgleichsabgabe festzusetzen.

Wie Sie wissen, hat die Gemeinschaft von diesen Befugnissen im vergangenen Jahr gegenüber einer koreanischen Reederei erstmals Gebrauch gemacht. Diese rechtlichen Instrumente sind natürlich umstritten, so daß man mit Spannung dem in dieser Sache zu erwartenden Urteil des Europäischen Gerichtshofes entgegensehen kann. - In der Tat handelt es sich hier um die erste Antidumping-Regelung für Dienstleistungen; derartige Regelungen waren bisher, auch im Rahmen des GATT, nur beim Warenverkehr üblich.

Abgesehen von diesen ausführlichen Vorschriften zur Her- und Sicherstellung des freien Dienstleistungsverkehrs in der Schifffahrt aus dem Jahre 1986 diente auch schon die eingangs erwähnte Verordnung Nr. 954/79 vom 15.5.1979²⁰⁾ u.a. diesem Zweck: in erster Linie sollte zwar mit dieser Verordnung im Interesse der Entwicklungsländer der Beitritt der EG-Mitgliedstaaten zum UN-Linienschiffahrtskodex EG-rechtlich ermöglicht werden, der mit seiner Ladungsverteilungsregel 40:40:20 den Entwicklungsländern den Anteil von 40 % sicherte; zugleich aber bestimmte diese Verordnung, daß diese Ladungsaufteilung nicht im Verhältnis der OECD-Staaten untereinander gilt und daß die einzelnen Mitgliedstaaten im Verkehr mit anderen Ländern zustehende Quote von 40 % EG-intern zugunsten aller EG-Staaten umzuverteilen ist. - Die künftige Bedeutung des UN-Linienschiffahrtskodex und der entsprechenden EG-Verordnung Nr. 954/79 ist allerdings ungewiß. Die veränderte Situation der Linienschiffahrtstkonferenzen, die wegen der Umstrukturierung in der Weltschifffahrt zum Teil nur noch 50 % statt wie früher 90 % der Verkehre umfassen, hat dazu geführt, daß die Entwicklungsländer ihr Interesse am Kodex verloren haben und wiederum Ladungslenkungen vornehmen. Die UNCTAD-Konferenz vom November 1988 zur Anpassung des Kodex an die veränderte Situation verlief ergebnislos. Die Gemeinschaft steht vor der Aufgabe, eine neue Regelung auf diesem Gebiet herbeizuführen.

Schließlich dient auch die Konvention von Lomé ²¹⁾ (Art. 86-88 der dritten Konvention, in die vierte jetzt übernommen) der rechtlichen Absicherung eines freien Zugangs zur Ladung in Drittländern. Die Gemeinschaft versucht, ihre besonderen Beziehungen zu den fast 70 Entwicklungsländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, den AKP-Staaten, auch dafür zu nutzen, daß in der Schifffahrt zwischen Europa und diesen Ländern der Grundsatz des freien Zugangs zum Seeverkehr auf kommerzieller Basis beachtet wird. Auf diese Weise wird einseitigen Ladungsvorbehalten der AKP-Staaten entgegengetreten, wenngleich auch die Präferenzregelung des Linienschiffahrtskodex zugunsten der Entwicklungsländer beachtet wird.

Eine rechtlich neue Situation könnte sich als Folge der Uruguay-Runde des GATT vom Frühjahr 1990 ergeben: hier wurde erstmals unter den Begriff der Handelsfreiheit nicht nur der Warenverkehr, sondern auch der Dienstleistungsbereich eingeordnet. Bezieht man die Seeschifffahrt in diesem Zusammenhang mit ein, so ergäbe sich auf diesem Wege ein neues Recht auf freien Zugang zur Ladung; allerdings wird dann auch zu prüfen sein, ob und inwieweit den Entwicklungsländern wiederum Zugeständnisse zum Schutze ihrer jungen Schifffahrtsunternehmen zu machen sind. - Hier tut sich ein weiteres neues Arbeitsfeld für die Gemeinschaft auf, der bei dieser Konstellation die alleinige Zuständigkeit zufällt (Art. 113 EWG-Vertrag, gemeinsame Handelspolitik).

3. Die Registrierung von Schiffen

Mit der zweiten Phase der EG-Schifffahrtspolitik, in der es darum geht, die Wettbewerbsfähigkeit der in den EG-Mitgliedstaaten registrierten Schiffe auf den Weltmärkten zu erhöhen, sind auch die seerechtlichen Fragen der Schiffsregistrierung und der Flaggenführung in den Interessenbereich der Gemeinschaft gerückt. Einige Mitgliedstaaten haben internationale und Zweitregister

eingerichtet.²²⁾ Sie haben dabei die Bedingungen, die sich für die Reeder aus der Schiffsregistrierung ergeben, so gestaltet, daß der Betrieb der Schiffe möglichst kostengünstig ist, um der Konkurrenz der offenen Register entgegenzutreten. Diese Mitgliedstaaten haben damit allerdings die Gefahr der Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EG heraufbeschworen, der die Gemeinschaft nicht tatenlos zusehen kann. Auch steht es der Gemeinschaft schlecht an, im Zeichen der Vollendung des Binnenmarktes und im Rahmen der geschilderten marktwirtschaftlichen Schifffahrtspolitik in dieser Registerfrage ein so zersplittertes Bild zu bieten.

Die Kommission hat daher dem Rat die Einrichtung eines europäischen Schiffsregisters, EUROS, und einer europäischen Flagge vorgeschlagen. EUROS soll eine Rahmenregelung für gewisse steuerliche und finanzielle Vorteile bieten, um das Ziel der Erhaltung der Gemeinschaftsflotte und eines Stammes von qualifizierten Seeleuten zu erreichen. Zwar ist die Schaffung von EUROS im EG-Ministerrat noch umstritten; der Streit bezieht sich aber mehr auf die ökonomischen Vor- und Nachteile, die mit diesem Gemeinschaftsregister verknüpft sein sollen, als auf die mit seiner Einrichtung verbundenen seerechtlichen Fragen. Diese stellen sich wie folgt dar:

Nach der Genfer Konvention über die Hohe See von 1958 und auch nach dem UN-Abkommen von 1986 über die Bedingungen über die Registrierung von Schiffen, das noch nicht in Kraft getreten ist, können nur Staaten Schiffsregister einrichten und das Recht zur Flaggenführung verleihen, auch kann ein Schiff jeweils nur in das Register eines Staates eingetragen sein und demzufolge auch nur eine nationale Flagge führen. Das gilt vor allem deswegen, weil die Registrierung und Flaggenführung das Schiff unter die Jurisdiktion des betreffenden Staates stellt²³⁾, der zugleich alle Verwaltungsangelegenheiten zu regeln und die Verantwortung für die Einhaltung aller technischen und sozialen Vorschriften zu übernehmen hat. Hierzu gehört auch die sog.

"echte Verbindung", das "genuine link", zwischen Schiff und Staat: auf dem Schiff gilt die Rechtsordnung des Staates, in dem es registriert ist.²⁴⁾

In der Tat steht der Gemeinschaft als solcher eine entsprechende eigene Rechtsordnung mit den dazugehörigen Verwaltungszuständigkeiten nicht zur Verfügung. Das vorgeschlagene EUROS-Register soll daher die nationalen Register nicht ersetzen, so daß auch kein Widerspruch zu den genannten internationalen Konventionen entsteht. In das EUROS-Register können nur solche Schiffe eingetragen werden, die zunächst in ein nationales Register eingetragen sind und dort auch eingetragen bleiben. Die Schiffe unterliegen also nach wie vor der nationalen Rechtsordnung ihres Registerstaates mit allen seerechtlichen Konsequenzen. Die Eintragung in EUROS bewirkt lediglich zusätzlich die Anwendung bestimmter Regeln des Gemeinschaftsrechts - z.B. im Beihilfereich oder in Fragen der Besatzung -, deren Wirkung sich aber auch nur auf das Innenverhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bezieht. Das internationale Seerecht im Verhältnis zu Drittstaaten bleibt unberührt.

Mit der Einrichtung von EUROS dürften zugleich alle EG-internen Rechtsfragen gelöst werden können, die sich aus dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und aus den vier Grundfreiheiten des EWG-Vertrages ergeben. Die Fragen des Eigentums, des Niederlassungsrechts, des Kapitalverkehrs, die Nationalität des Personals in der Geschäftsführung der Schiffahrtsunternehmen in einem anderen Mitgliedstaat als dem des ursprünglichen Betriebssitzes, der Nationalität der Schiffsbesatzung u.ä. werden hier ihre Lösung finden. Deshalb hat die Kommission auch bei den Verhandlungen über das Abkommen zur Schiffsregistrierung von 1986²⁵⁾ darauf gedrungen, daß die EG-Mitgliedstaaten eine Erklärung abgeben, wonach sie das Abkommen nur in Einklang mit den Nichtdiskriminierungsgeboten des EWG-Vertrages anwenden werden. Bei Unterzeichnung und Ratifizierung müssen

sie einen entsprechenden Vorbehalt einlegen.

III.

Zusammenfassung, Ausblick

Bei diesem Überblick über die EG-Schiffahrtspolitik und ihre Auswirkungen auf das internationale Seerecht konnte ich vieles nur andeuten; gleichwohl hoffe ich, einen Eindruck davon vermittelt zu haben, daß die immer noch am Anfang ihrer Entwicklung stehende EG-Schiffahrtspolitik das traditionelle institutionelle Gefüge des internationalen Seerechts verändern wird. Die Rechtsquellen, die Durchführung sowie die Ansprüche und Rechtsmittel der einzelnen werden sich mehr und mehr aus EG-Recht ergeben bzw. nach EG-Recht richten.

Anmerkungen:

- 1) Verordnung (EWG) Nr. 954/79 vom 15.5.1979 über die Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen über einen Verhaltenskodex für Linienskonferenzen durch die Mitgliedstaaten oder über den Beitritt der Mitgliedstaaten zu diesem Übereinkommen, ABl.(EG) 1979 Nr. L 121 S.1, sowie Verhaltenskodex für Linienschiffahrtsskonferenzen, Genf, 6.4.1974, BGBl. II 1983, S. 64. Es ging darum, vor allem im Interesse der Entwicklungsländer den Beitritt der EG-Staaten zu ermöglichen, ohne daß EG-intern in die durch den EG-Vertrag geschaffenen Handelsfreiheiten eingegriffen wird; wird ausgeführt.
- 2) Verordnung (EWG) Nr. 4055/86, ABl. 1986 Nr. L 378, S.1
Verordnung (EWG) Nr. 4056/86, ABl. 1986 Nr. L 378, S.4
Verordnung (EWG) Nr. 4057/86, ABl. 1986 Nr. L 378, S. 14
Verordnung (EWG) Nr. 4058/86, ABl. 1986 Nr. L 378, S. 21
- 3) "Eine Zukunft für das Seeverkehrsgewerbe der Gemeinschaft: Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsbedingungen des Seeverkehrs der Gemeinschaft", Memorandum der Kommission mit Vorschlägen für drei Verordnungen und eine Empfehlung, Dok. KOM (89) 266 endg. vom 3. August 1989
- 4) Zur Seerechtskonvention s. Ederer, Markus, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Seerechtskonvention der Vereinten Nationen von 1982, Europarecht-Völkerrecht, Studien und Materialien, Bd.20, München 1988 insbes. S. 20f; Ipsen, Hans-Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien, Baden-Baden 1984, S. 383ff.
- 5) Zum Recht der Navigationsfreiheit auf See und in den Häfen s. insbesondere Lagoni, Rainer, Der Hamburger Hafen, die internationale Handelsschiffahrt und das Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts, 26. Band, 3./4. Heft, 1988, S. 262 ff.
- 6) Zahlen aus "EUROSTAT", Statistisches Jahrbuch der Europäischen Gemeinschaften, Amt für amtliche Veröffentlichungen, Luxemburg 1989
- 7) Zur Bedeutung der IMO im Rahmen der Arbeiten der EG s. auch Erdmenger in von-der-Groeben-Boeckh-Thiesing-Ehlermann (GBTE) Hrsg. Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1981, sowie Erdmenger in: dies. (Hrsg.). Handbuch des Europäischen Rechts, Loseblattausgabe, Baden-Baden 258. Lieferung, Dezember 1989, Kommentierung des Titels Verkehr im EWG-Vertrag
- 8) Empfehlung des Rates vom 26.6.1978 über die Ratifikation von Übereinkommen über die Sicherheit im Seeverkehr, ABl. 1978 Nr. L 194 S. 17
Empfehlung des Rates vom 21.12.1978 über die Ratifikation des Internationalen Übereinkommens von 1978 über die Ausbildung, die Befähigung und den Wachdienst von Seeleuten, ABl. 1979 Nr. L 33 S.31
Empfehlung des Rates vom 23.9.1980 über die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens von Torremolinos über die Sicherheit von Fischereifahrzeugen (1977), ABl. 1980 Nr. L 259 S.29,
Empfehlung des Rates vom 25.7.1983 über die Ratifikation des Internationalen Übereinkommens von 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR) ABl. 1983 Nr. L 237 S.34
- 9) Richtlinie des Rates vom 21.12.1978 über die Beratung von Schiffen durch Überseelotsen in der Nordsee und im Englischen Kanal, ABl. 1979 Nr. L 33, S.32

- 10) Richtlinie des Rates vom 21.12.1978 über Mindestanforderungen an das Einlaufen von bestimmten Tankschiffen in Seehäfen der Gemeinschaft und das Auslaufen, ABl. 1979 Nr. L 33, S.33, geändert ABl. 1979 Nr. L 315, S.16
- 11) s.Erdmenger in GBTE (s.hier Anm.7) Art. 84 Rn 41
- 12) Zur rechtlichen Bedeutung der Hafenstaatkontrolle s. Lagoni, Rainer, aaO. (hier Anm.5) S. 340 ff
- 13) Zur Frage der Zuständigkeit s. auch Ipsen, aaO. (hier Anm.4) S. 398 ff sowie Erdmenger in GBTE, aaO. (hier Anm. 7), Kommentierung des Titels Verkehr im EWG-Vertrag, Vorbem. vor Art. 74 Rn 22-51; Darstellung des praktisch Erreichten: Erdmenger, aaO., Art. 84 Rn 34-50; desgleichen Erdmenger, J. und Stasinopoulos, D., The Shipping Policy of the European Community, in: Journal of Transport Economics and Policy, Vol. XXII no. 3, September 1988, S.355 ff.
- 14) s. hier Anm. 1)
- 15) s. hier Anm. 2)
- 16) ABl. 1986 Nr. L 378, S.1
- 17) ABl. 1986 Nr. L 378, S.4
- 18) ABl. 1986 Nr. L 378, S.14
- 19) ABl. 1986 Nr. L 378, S.21
- 20) s. hier Anm.1); auch Ipsen, aaO. (hier Anm. 4)) S. 415 ff
- 21) Drittes AKP-Abkommen, unterzeichnet am 8.12.1984 in Lome, ABl. 1986 Nr. L 86 S.3; das Abkommen Lome IV steht vor dem Abschluß, die Schifffahrtsklauseln aus dem Abkommen Lome III sind übernommen worden.
- 22) s. Dörr, Dieter, Das Zweitregistergesetz, in: Archiv des Völkerrechts, 26.Band, S./4. Heft, 1988, S.366 ff. Kühl, S. Das Gesetz zum deutschen "Internationalen Schifffahrtsregister", in: Transportrecht, 1989, S. 89ff
- 23) hier sind vor allem in Bezug auf die Anwendung des öffentlichen Rechts gewisse Differenzierungen vorzunehmen, s. Lagoni, aaO. (hier Anm. 4) S. 335
- 24) Zur "Jurisdiktion" auf Schiffen s. Lagoni, aaO. (hier Anm.4) S.328ff
- 25) Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Bedingungen für die Registrierung von Schiffen; es liegt seit 1986 zur Unterzeichnung und Ratifikation auf; dazu Vorschlag der EG-Kommission für eine Entscheidung des Rates über eine gemeinsame Haltung der Mitgliedstaaten bei der Unterzeichnung und Ratifikation des Übereinkommens, KOM(86) 523 endg.