

# Deutscher Verein für Internationales Seerecht

## Stellungnahme

zu dem Gesetzespaket des Bundesministeriums für Verkehr Bau und Stadtentwicklung

(Anschreiben vom 14. Juli 2011)

Dem Deutschen Verein für Internationales Seerecht ist, neben anderen Verbänden, mit Schreiben vom 14. Juli 2011 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Gelegenheit gegeben worden, zu einem Rechtsetzungspaket des Ministeriums Stellung zu nehmen. Im Einzelnen geht es um

- den Entwurf eines Gesetzes zu dem internationalen Übereinkommen von Nairobi von 2007 über die Beseitigung von Wracks,
- den Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 14. Oktober 2005 zu dem Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt und zu dem Protokoll vom 14. Oktober 2005 zum Protokoll vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden,
- den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung seeverkehrsrechtlicher und sonstiger Vorschriften mit Bezug zum Seerecht sowie
- den Entwurf einer Verordnung zur Änderung seeverkehrsrechtlicher und sonstiger Vorschriften mit Bezug zur Seeschifffahrt.

Der Verein hat im Hinblick auf das Gesetzespaket eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich am 17. August 2011 zu einer Sitzung zusammengefunden hat. Dabei hat sich ergeben, dass sich der Verein zu zwei Gesichtspunkten äußern möchte. Zum einen wendet sich der Verein gegen die Entscheidung, den Anwendungsbereich des Wrackbeseitigungsübereinkommens nicht auf die innerstaatlichen deutschen Gewässer auszudehnen (unten I.). Zum anderen hat der Verein Bedenken im Hinblick auf das „Gesetz über bestimmte Versicherungsnachweise in der Seeschifffahrt (Seeversicherungsnachweisgesetz – SeeVersNachwG)“ (Art. 6 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung seeverkehrsrechtlicher und sonstiger Vorschriften mit Bezug zum Seerecht – unten II.).

## I. Das Wrackbeseitigungsübereinkommen

Der Verein hatte sich bereits unter aktiver Beteiligung des BMVBS in einer Seminarveranstaltung mit dem Abkommen befasst. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Verein die Absicht des Ministeriums, das Abkommen zu ratifizieren.

Entgegen den Ausführungen in der Denkschrift zu Artikel 3 empfiehlt der Verein allerdings nachdrücklich, von der Opt-in-Klausel des Abkommens Gebrauch zu machen. Hierfür sprechen die folgenden Erwägungen:

1. Nach allen Statistiken finden sich Wracks weit überwiegend im Territorialgewässer der Küstenstaaten. Dies ist eine natürliche Folge der Tatsache, dass sich der Seeverkehr (beispielsweise der Seeverkehr zwischen Europa und Asien) weitgehend innerhalb der 12-sm-Zonen der Küstenstaaten abspielt. Wrackbeseitigungen in der AWZ sind daher eher die Ausnahme. Ein Abkommen, dessen Anwendungsbereich sich auf die AWZ beschränkt, hätte daher nur begrenzte Auswirkungen. Die Denkschrift äußert sich dazu nicht. Sie bezeichnet das Abkommen aber zu Recht als einen „Meilenstein“ zur Verbesserung der Sicherheit des internationalen Seeverkehrs und der maritimen Umwelt.

Aus diesen Gründen sollte ein solches Abkommen gerade auch auf solche Meeresflächen anwendbar sein, auf denen die Hauptverkehrswege verlaufen.

2. Eine Abwägung zwischen den Interessen eines Küstenstaates und den Interessen der Seeschifffahrt würde diese Auffassung stützen.
  - a) Die internationale und deutsche Seeschifffahrt ist an einer internationalen Rechtsvereinheitlichung auch und gerade auf diesem Feld interessiert. Sie berührt in ihrem täglichen Geschäft zahlreiche Küstengewässer unterschiedlicher Staaten. Ein jeweils abweichendes Recht zur Wrackbeseitigung führt zu Ineffizienz bei der faktischen Abwicklung solcher Fälle und für die Versicherung zu komplexen Schadensabwicklungen und damit zu aufwendigen Kostenkalkulationen, die den Versicherungsaufwand unnötig verteuern. Die Seeschifffahrt ist daher an international einheitlichen Rechtsgrundlagen interessiert. Angesichts der Bedeutung Deutschlands als Schifffahrtstandort sollte die Rechtspolitik diesen Interessen Rechnung tragen.

- b) Das deutsche Interesse als Küstenstaat steht dem aus Sicht des Vereins nicht entgegen.

Die Denkschrift erklärt an mehreren Stellen, dass die Regelungen des Abkommens den deutschen Zielen und den staatlichen Interessen „fast ausnahmslos“ entsprechen. Die Überlegung der Denkschrift, dass Deutschland bereits ein nationales Gesetz für die Küstengewässer vorhält und deshalb die Übernahme des Abkommens für diesen Meeresbereich „nicht notwendig sei“, steht mit dem Gedanken der Rechtsvereinheitlichung im Widerspruch. Die Bereitschaft, das nationale Recht an international beschlossene Normen anzupassen, ist wesentliche Voraussetzung jeder Rechtsvereinheitlichung, zumal dann, wenn der Inhalt der internationalen Regelung so positiv bewertet wird, wie es die Denkschrift zu Recht tut.

Die Denkschrift meint ferner, das deutsche Recht führe für die Küstengewässer zu einer Erweiterung der Ansprüche des Küstenstaates über den eingetragenen Eigentümer hinaus. Diese Rechtslage solle nicht aufgegeben werden. Auch diese Überlegung ist vor dem Hintergrund der Rechtsvereinheitlichung schwer nachvollziehbar.

Bei der Wrackbeseitigung geht es immer um die Pflicht zur Markierung des Wracks, um die Meldepflicht und um die Kostentragung für die Beseitigung. Stellt das Regelwerk diese Bereiche gegenüber dem Schiffseigner sicher, verlieren Ansprüche gegen weitere Personen im nationalen Recht an Gewicht. Um die Erfüllung des Anspruchs auf Kostenersatz zu sichern, führt das Abkommen eine Pflichtversicherung des Schiffseigners ein, verbunden mit einem direkten Anspruch gegen den Versicherer. Dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird vor der Ausstellung der Versicherungsbescheinigung geprüft. In der Praxis sind zudem Garantien des Versicherers zur Kostenübernahme die Regel. Wenn diese Rechtslage abgewogen wird mit der nach nationalem Polizeirecht gegebenen Möglichkeit, auch sogenannte Nichtstörer in Anspruch nehmen zu können, wird diese Abwägung stets zu Gunsten der Versicherungslösung des Abkommens ausgehen. Die Abkommensregelung führt darüber hinaus in Deutschland in jedem Fall zu einem gesonderten Haftungsfonds für die Kosten der Wrackbeseitigung, die dadurch stets vollen Umfangs gedeckt sein würden.

Es sprechen daher aus der Sicht des Vereins die überzeugenderen Argumente dafür, von der Opt-in-Klausel des Abkommens Gebrauch zu machen.

- c) Aus rechtspolitischer Sicht kommt hinzu, dass die Übernahme der Abkommensregeln für die Küstengewässer und die Seeschiffahrtstraßen auch ein wichtiges Signal für andere Vertragsstaaten wäre, ebenfalls von der Opt-in-Klausel Gebrauch zu machen.

Wenn Deutschland als einer der wichtigsten europäischen Schifffahrtstandorte sich insoweit zur internationalen Rechtsvereinheitlichung bekennt, gewinnt es die politische Legitimation, auch andere Küstenstaaten zu einem parallelen Vorgehen zu bewegen.

Der Verein plädiert daher dafür, das Abkommen auch auf deutsche Küstengewässer und Seeschiffahrtstraßen zu erstrecken.

## **II. Das SeeVersNachwG**

Die Arbeitsgruppe hat nachvollzogen, dass das SeeVersNachwG die Richtlinie 2009/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Versicherung von Schiffseigentümern für Seeforderungen (ABl. EG Nr. L 131/128 vom 28. Mai 2009) in nationales Recht umsetzen soll, was bis zum 1. Januar 2012 zu geschehen hat. Ungeachtet der europarechtlichen Bindungen des deutschen Gesetzgebers hat der DVIS teilweise erhebliche Bedenken, was die Handhabung und Umsetzung einiger der im SeeVersNachwG vorgesehenen Regelungen in der Praxis angeht.

### **Die Überschrift des Gesetzes**

Der Verein hält die Bezeichnung des Gesetzes als „Gesetz über bestimmte Versicherungsnachweise in der Seeschiffahrt“ für missverständlich. Tatsächlich wird nicht nur der Nachweis des Bestehens einer Versicherung geregelt, sondern es werden darüber hinaus auch – in konstitutiver wie in deklaratorischer Weise – Versicherungspflichten begründet. Auch § 1 Abs. 1 S. 1 SeeVersNachwG stellt dies von vornherein klar. Der Verein regt an, die Bezeichnung des Gesetzes entsprechend zu fassen.

### **§ 1 Abs. 2 SeeVersNachwG**

Die Vorschrift des § 1 Abs. 2 SeeVersNachwG ordnet an, dass sich die Haftungsentschädigung für Wrackbeseitigungskosten nach dem Wrackbeseitigungsübereinkommen „richte“. Die Begründung (S. 73) erläutert dazu, dass klargestellt werden solle, dass das SeeVersNachwG keine eigenständigen Haftungsregelungen beinhalte, sondern dass auch im Hinblick auf die Haftung unmittelbar das Übereinkommen zur Anwendung gelange, einschließlich seiner Bestimmungen über den örtlichen und sachlichen Anwendungsbereich.

Der Verein hält die Vorschrift des § 1 Abs. 2 SeeVersNachwG für missverständlich und regt an, sie vollständig zu streichen. Ihrem Wortlaut nach könnte sie im Sinne einer Rechtsgrundverweisung dahingehend verstanden werden, dass in allen Fällen, in denen es um die Haftungsentschädigung für Wrackbeseitigungskosten geht, das Wrackbeseitigungsübereinkommen zur Anwendung gelangt. Dies würde auch und gerade innerstaatliche Sachverhalte betreffen, bei denen die Anwendung des Wrackbeseitigungsübereinkommens – zu Unrecht (siehe oben I.) – gerade nicht gelten soll. Zum anderen könnte die Regelung des § 1 Abs. 2 SeeVersNachwG in einem abschließenden Sinne dahingehend verstanden werden, dass die Anwendung aller anderen Anspruchsgrundlagen, die im innerstaatlichen Bereich zur Verfügung stehen würden, ausgeschlossen sein sollen.

Einer Regelung von der Art des Art. 1 Abs. 2 SeeVersNachwG bedarf es nicht, da sich der Anwendungsbereich des Übereinkommens bereits konstitutiv aus den Vorschriften des Übereinkommens selbst ergibt.

### **§ 1 Abs. 3 SeeVersNachwG**

Die Bestimmung des vorgesehenen § 1 Abs. 3 SeeVersNachwG regelt den Anwendungsbereich des Wrackbeseitigungsübereinkommens und dehnt ihn auf Seeschiffe aus, die nicht einem Vertragsstaat des Übereinkommens zugehören. Veranlasst ist die Regelung des § 1 Abs. 3 durch Art. 12 Abs. 12 Wrackbeseitigungsübereinkommen, der den Vertragsstaaten vorgibt, dafür zu sorgen, dass auch Schiffe aus Nichtvertragsstaaten eine Versicherung nach Maßgabe des Übereinkommens aufrecht erhalten.

§ 1 Abs. 2 SeeVersNachwG geht über diese Vorgabe insofern hinaus, als dass nicht lediglich die Versicherungspflicht geregelt wird, sondern die Anwendung des Wrack-

beseitigungsübereinkommens schlechthin. Die Versicherungspflicht selbst wird ihrerseits an anderer Stelle in § 4 Abs. 1 SeeVersNachwG angesprochen. Insbesondere aus dem Tatbestand des S. 2 Nr. 2 ergibt sich, dass es im Hinblick auf die Versicherungspflicht auf die Staatszugehörigkeit des Schiffes nicht ankommt. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Regelung des § 1 Abs. 3 SeeVersNachwG an sich überflüssig, weil Art. 12 Abs. 12 des Übereinkommens bereits durch § 4 Abs. 1 SeeVersNachwG hinreichend Rechnung getragen wird.

Die Bestimmung des § 1 Abs. 3 SeeVersNachwG könnte aus Sicht des Vereins ohne Schaden beibehalten werden. Systematisch würde sie dann allerdings, weil es letztlich um den Anwendungsbereich des Übereinkommens geht, in das Vertragsgesetz hinein gehören.

### **§ 2 Abs. 1 SeeVersNachwG**

Nach § 2 Abs. 1 SeeVersNachwG hat der Eigentümer eines Seeschiffs eine Versicherung aufrechtzuerhalten, um seine Haftung für Seeforderungen im Sinne des Haftungsbeschränkungsabkommens für die Haftung von Seeforderungen abzudecken. Unklar ist, wie das Wort „aufrechtzuerhalten“ zeitlich als auch inhaltlich zu verstehen ist. Die Richtlinie 20/2009/EG spricht in ihrer deutschen Fassung in Art. 4 Ziff. 1 insofern von „verfügen“ (im englischen Wortlaut von „have insurance covering“, im französischen Wortlaut von „souscrivent une assurance“). Vorgeschlagen wird, deutlicher zu machen, wie lange eine solche Versicherung zu bestehen hat, etwa durch die Formulierung „abzuschließen und für die gesamte Dauer des Schiffsbetriebes aufrechtzuerhalten“.

### **§ 2 Abs. 3 SeeVersNachwG**

Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 SeeVersNachwG definiert den Begriff des Eigentümers, weicht dabei aber inhaltlich von Art. 3 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/20/EG ab. Danach ist Schiffseigentümer der eingetragene Eigentümer eines Seeschiffs oder jede andere Person, die für den Betrieb des Schiffes verantwortlich ist, wobei der Bareboat-Charterer beispielhaft genannt wird. In § 2 Absatz 3 SeeVersNachwG dagegen wird als Eigentümer angesehen der im Schiffsregister eingetragene Eigentümer eines Seeschiffes, der Charterer oder der Ausrüster und jede andere Person, die für den Betrieb des Schiffes verantwortlich ist. Während also Art. 3 Buchstabe a) der RL 2009/20/EG von einer (einzigen)

verantwortlichen Person als Eigentümer ausgeht, die eine Versicherung abzuschließen und für die Dauer des Schiffsbetriebes aufrechtzuerhalten hat, was auch durch die Verwendung des Wortes „oder“ deutlich wird, listet § 2 Abs. 3 SeeVersNachwG infolge der Verwendung des Wortes „und“ eine Vielzahl von Personen auf, die wirtschaftliche Interessen an dem Schiffsbetrieb haben können. Da zudem die Figur des Charterers nicht lediglich beispielhaft erwähnt und nicht auf den Bareboat-Charterer beschränkt wird, kann es zu einer erheblichen Erweiterung des Personenkreises kommen, auf die sich eine Versicherungspflicht nach § 2 SeeVersNachwG erstreckt. Denn allein die Figur des Charterers kennt vielfältige Ausprägungen, wie etwa den Bareboat-, Time- oder Slot-Charterer. Eine solche Erweiterung, wäre sie beabsichtigt, ginge über den Regelungsbereich der Richtlinie 20/2009/EG hinaus. Sie wäre weder notwendig noch wünschenswert, auch weil sie in der Praxis zu einer Versicherungspflicht für Personen führen kann, die auf den Schiffsbetrieb und seine Versicherung im Ergebnis keinen Einfluss haben. Der DVIS empfiehlt daher, es bei der in Art 3 Buchstabe a) der Richtlinie genannten Definition des Schiffseigentümers zu belassen.

#### **§ 2 Abs. 4 SeeVersNachwG**

Wettbewerbspolitisch unerwünscht schließlich ist die in § 2 Abs. 4 SeeVersNachwG enthaltene beispielhafte Definition einer Versicherung unter Verweis auf eine Versicherung, wie sie von den Mitgliedern der International Group of Protection and Indemnity (P&I) Clubs angeboten wird. Der DVIS verkennt nicht, dass es sich dabei um die Übernahme des Art. 3 Buchstabe b) der Richtlinie 2009/20/EG handelt. Gleichwohl läuft eine derart direkte Produktbewerbung in einem Gesetz dem Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit bei der Erbringung von Versicherungsdienstleistungen offen zuwider, da eine entsprechende Versicherung auch von anderen Versicherern als den Mitgliedern der International Group of Protection and Indemnity Clubs angeboten und von Schiffseigentümern abgeschlossen wird. Der entsprechende Verweis sollte daher entfallen. Hilfsweise könnte die Formulierung etwa lauten „Versicherung in diesem Sinne ist insbesondere eine Schadenversicherung **entsprechend den Versicherungsbedingungen**, wie sie von den Mitgliedern der International Group of Protection and Indemnity (P&I) Clubs angeboten wird“. Hierdurch würde klar gestellt, dass auf einen Versicherungs-

standard, nicht aber auf ein Versicherungsprodukt einzelner Anbieter Bezug genommen wird.

### § 3 SeeVersNachwG

Gemäß § 3 SeeVersNachwG ist das Bestehen einer Versicherung für die Haftung für Seeforderungen durch eine Bescheinigung nachzuweisen, die vom Versicherungsgeber auszustellen ist. Diese Regelung soll Art. 6 der RL 2009/20/EG umsetzen.

- a) Dabei übersehen bereits Rat und Parlament der EU, dass die Versicherung der Haftung für Seeforderungen keineswegs ausschließlich im Rahmen einer Schadenversicherung, wie sie von den Mitgliedern der International Group of Protection and Indemnity (P&I) Clubs angeboten wird, versichert ist. Vielmehr ist die Haftung für Seeforderungen, soweit sie Folge der Kollision eines Seeschiffes mit einem anderen Schiff oder mit festen oder schwimmenden Gegenständen ist, gerade nicht Gegenstand einer Schadenversicherung, wie sie von den Mitgliedern der International Group of Protection and Indemnity (P&I) Club angeboten wird. Sie ist vielmehr nach anerkanntem internationalem Standard in der Seeschiffsversicherung Bestandteil der Kaskoversicherung eines Schiffes. Als Beispiel hierfür können, wenn es um die Versicherung nach deutsche Versicherungsbedingungen angeht, insoweit Ziffer 34 der DTV-Kaskoklauseln 1978/2004 und Ziffer 65 der DTV - Allgemeine Deutsche Seeschiffsversicherungsbedingungen 2009 angeführt werden. Beide Bedingungswerke können auf der Internetseite des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (<http://www.tis-gdv.de/tis/bedingungen/avb/see/see.html>) eingesehen und herunter geladen werden. In Norwegen ist eine gleichlautende Regelung in Ziff. 13 des Norwegian Marine Insurance Plan 1996, Version 2010 enthalten (<http://www.norwegianplan.no/eng/index.htm>). In einer Seeschiffs-Kaskoversicherung auf Basis englischer Versicherungsbedingungen findet sie sich in Ziff. 8 der Institute Time Clauses Hull 1/10/83.
- b) Nur und insoweit diese Versicherung nicht zum Tragen kommt, besteht Versicherungsschutz nach Versicherungsbedingungen der Mitglieder der International Group of Protection and Indemnity (P&I) Clubs. Als Beispiel kann etwa auf die Versicherungsbedingungen (sogenannte „Rules“) der Steamship Mutual Underwriting Association verwiesen werden (abrufbar unter <http://www.simsl.com/Rules-and-Cover/>

[publications-rules.html](#)). Diese ist Mitglied der International Group of Protection and Indemnity Clubs. In Rule 25 Präambel und Ziffer V. Buchstabe a) heißt es zu den Voraussetzungen der Gewährung von Versicherungsschutz für die Haftung für Seeforderungen etwa: „ ... Liabilities, costs and expenses against which a Member may be protected and indemnified by entry in the Club ... if and to the extent that such ... is not covered under the collision liability clause contained in the Hull Policies of the entered ship...”.

Die Haftung des Schiffseigners für Seeforderungen ist also in verschiedenen, nebeneinander bestehenden Versicherungen jeweils zum Teil abgedeckt. Hinsichtlich der vom Gesetzgeber vorgesehenen formellen Ausstellung einer (einzigen) Bescheinigung über das Bestehen einer Versicherung stellt sich damit das Problem, dass diese weder durch den Kaskoversicherer des Schiffes, noch durch einen Versicherer, der eine Schadenversicherung, wie sie von den Mitgliedern der International Group of Protection and Indemnity (P&I) Clubs angeboten wird, ausgestellt werden kann.

- c) Hinzu kommt, dass die Kaskoversicherung eines Seeschiffes üblicherweise nicht von einem einzigen Versicherer übernommen wird, sondern von einem Versichererkonsortium unter Beteiligung einer Vielzahl oft internationaler Versicherer. Diese haften stets nur für den jeweils von ihnen übernommenen Anteil an der Versicherung und nicht als Gesamtschuldner (siehe etwa Ziffer 19.1 der DTV - Allgemeine Deutsche Seeschiffsversicherungsbedingungen 2009). Damit liegt rechtlich eine Vielzahl selbständiger (Kasko-)Versicherungsverträge vor. Um den Vorgaben des § 3 Abs. 1 SeeVersNachwG zu genügen, wäre damit eine Vielzahl von Versicherungsbescheinigungen zu erstellen. Das dürfte administrativ weder durch die Versicherer zu leisten noch durch den Schiffseigentümer zu bewältigen sein, zumal die Dokumentation von Kaskoversicherungen für Seeschiffe in der Praxis regelmäßig einem eingeschalteten Versicherungsmakler obliegt. Der Seekaskoversicherer dürfte damit auch organisatorisch derzeit nicht in der Lage sein, entsprechende Bescheinigungen für alle bei ihm versicherten Schiffseigner auszustellen.

#### **§ 4 SeeVersNachwG**

Die Überschrift des § 4 SeeVersNachwG enthält offenbar einen Rechtschreibfehler („... Nachweis der Versicherungspflicht ...“). Nicht die Versicherungspflicht ist nachzuweisen, sondern die Versicherung bzw. deren Aufrechterhaltung .

#### **§ 5 SeeVersNachwG**

Zur Überschrift des § 5 SeeVersNachwG siehe den Hinweis zu § 4 SeeVersNachwG.

#### **§ 5 Abs. 1 SeeVersNachwG**

Die Vorschrift des § 5 Abs. 1 SeeVersNachwG ist in der jetzt vorgesehenen Form nur mit erheblichen Schwierigkeiten lesbar. Der Verein regt an, die Regelung mit Hilfe von Spiegelstrichen oder ähnlichem aufzugliedern.

Hamburg, den 5. September 2011

Dr. Klaus Ramming

Vorsitzender

Deutscher Verein für Internationales Seerecht