

Clemens Arzt/Ulrich Jürgens

Haftung bei Öltankerunfällen?

Von der Hilflosigkeit des Rechts gegenüber grenzüberschreitenden Großrisiken

Nun dürfen wir also einige neuen Namen in die illustre Liste verunglückter Öltanker eintragen, denn nach der BRAER vor Shetland erwischte es auch noch die SANKO HONOUR, die zielsicher mit dem Supertanker MAERSK NAVIGATOR vor Sumatra kollidierte. Die Chancen für einen neuen Unfall zwischen der Abfassung dieses Aufsatzes und seiner Veröffentlichung stehen nicht schlecht. Der »Green Tanker Guide« von Lloyd's Shipping Index registriert allein für 1965 bis 1989 weltweit 50 große Öltankerunfälle, im Schnitt also alle sechs Monate einen. Die ATLANTIC EMPRESS führt dabei mit 257 000 Tonnen ausgelaufenen Öls eindeutig die Liste an, während der noch in Erinnerung liegende Unfall der EXXON VALDEZ gerade einmal mit einer ungeplanten Einleitung von Öl in der Größenordnung von 35 700 Tonnen verbunden war und damit Platz 28 beanspruchen kann. Und wer erinnert noch Namen wie CASTILLO DE BELLVER (239 000 t) oder ODYSSEY (132 000 t) und viele andere mehr. In die Nordsee allein gelangen alljährlich ohne Tankerunfälle und legal rund 130 000 Tonnen Öl¹. Auch wenn Tankerunfälle nur rund zu einem Zehntel zur Ölverschmutzung der Meere beitragen, wird ihnen besondere Aufmerksamkeit zuteil, weil die dabei entstehenden Schäden massiv und konzentriert auf vergleichsweise kleinem Raum auftreten².

Die Ursachen scheinen schnell ausgemacht: Billigflaggen, bunt durcheinandergerüfelte Schiffscraws, überalterte Schiffe, mangelnde Sicherheitsvorschriften und deren Mißachtung, hohe Kosten weiterer Sicherheitsvorkehrungen etc. So richtig dies alles ist, so gerät doch die eigentliche Ursache dabei leicht in Vergessenheit: Ein großer Teil unserer Volkswirtschaft und unseres Lebensstils beruht auf der jederzeitigen Verfügbarkeit billigen Öls für Automobile, als Grundstoff der chemischen Industrie, zu Heizzwecken etc. Solange hier, insbesondere vor dem Hintergrund des durch die Verbrennung von fossilen Energieträgern verursachten Treibhauseffekts³, keine grundlegende Kehrtwende zu einer nicht-fossilen Energiewirtschaft vollzogen wird⁴, werden Ölverschmutzungen aus Tankerunfällen⁵ und anderen Quellen auch weiterhin zur Verseuchung der Meere und Küstenregionen beitragen⁶, abgesehen

¹ Warnsignale aus der Nordsee, 1990, 85.

² Zu den Folgen des EXXON VALDEZ-Unfalles vgl. New Scientist vom 13. 2. 1993, 5.

³ Vgl. Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung, Enquete-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre«, 1992.

⁴ Zum Ausstieg aus der fossilen Energiewirtschaft vgl. etwa die Studie des Stockholm Environment Institute: Toward a Fossil Free Energy Future: The Next Energy Transition, Greenpeace International (Hg.), 1993 (im Erscheinen).

⁵ Collins, The Tanker's Right of Harmless Discharge and Protection of the Marine Environment, in: Journal of Maritime Law and Commerce 1987, 275/276; Shipping, February 1990, 49; Rest/Leinemann, Die Umweltkatastrophe vor Alaska – Wer bezahlt die Rechnung für die Ölpest der Exxon Valdez?, in: VersR 1989, 653 ff.

⁶ Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß nur rund 12% der Ölverschmutzung der Meere auf

von anderen Folgen des Transportes, wie Energieverbrauch, Luftverschmutzung, Landschaftszerstörung für Infrastrukturmaßnahmen etc.⁷.

Dies wirft die Frage auf, ob Sicherheitsregeln einerseits und Haftungsregelungen andererseits die Gefahr von Ölverschmutzungsschäden verringern oder vermeiden können. Letztere haben grundsätzlich zweierlei Funktion. Sie sollen einerseits einem gerechten Schadensausgleich bei individuellen Rechtsgutverletzungen, andererseits der Prävention von Schäden dienen. Das Risiko zukünftiger Schadenersatzleistungen soll zu einem vorsichtigen und schadensvermeidenden Verhalten veranlassen. Dabei kommt der Gefährdungshaftung eine größere Präventivwirkung zu als einer bloßen Verschuldenshaftung, da der Geschädigte kein Verschulden des Schädigers nachweisen muß⁸. Verschärfungen der Sicherheitsbestimmungen für Schiffe und Seewege, der Mindeststandards für Ausbildung und Schiffsbesatzungen sowie Haftungserweiterungen werden außer einer direkten Präventivwirkung⁹ auch preisliche Auswirkungen zeitigen, die beim Öltransport für eine erhöhte Sicherheit entstehenden Kosten den ölverarbeitenden Industrien und den Verbrauchern anlasten¹⁰ und damit unter Umständen auch zu einem Nachfragerückgang führen. Unfälle restlos verhindern werden alle diese Maßnahmen aber mit Sicherheit nicht.

Öltankerunfälle sind ein Beispiel für die Probleme, vor denen das Recht bei grenzüberschreitenden Großrisiken steht. Die Verankerung und die Implementation wirksamer Sicherheitsvorschriften scheitern meist an der nationalen Souveränität. Dies wird sich in unserem Fall an dem Umstand zeigen, daß grundsätzlich die Hoheitsgewalt des Staates, unter dessen Flagge ein Tanker fährt, Vorrang gegenüber der des Küstenstaates hat, der potentiell gefährdet wird. Erst bei (wie sich zeigt, zögernd einsetzender) flächendeckender internationaler Kooperation – dargestellt unter I. und II. anhand der Entwicklung und Anwendung der einschlägigen Seerechtsübereinkommen – entfalten Sicherheitsregelungen eine gewisse Wirksamkeit. Das internationale Haftungsregime (dazu III.) zeigt bei Risiken und Schäden der hier beschriebenen Art und den damit häufig verbundenen Schadenersatzbeträgen, die bis in Milliardensummen gehen, seine Schwäche:

- Oft sind Geschädigte nicht individualisierbar, geschädigt ist vielmehr »die Natur«: diese ist aber in einer anthropozentrischen Rechtsordnung nicht klagebefähigt;
- das Haftungsregime konfrontiert Geschädigte bei der Rechtsdurchsetzung, wie schon aus dem nationalen Recht bekannt, mit unüberwindlichen Beweisproblemen; das gilt besonders im Falle der Verschuldenshaftung;
- es duldet faktische Haftungshöchstgrenzen, die darauf zurückzuführen sind, daß die gigantischen Haftungssummen die Liquidität der Schuldner überfordern, somit uneinbringlich sind;
- das Recht statuiert Haftungshöchstgrenzen, indem es (das wird im folgenden an den privaten und den völkerrechtlichen Haftungsübereinkommen exemplifiziert) Schädigern und Versicherern die Haftungsbegrenzung erlaubt;

Unfälle von Öltankern zurückzuführen sind; Lehmann, Analyse von Schiffsunfällen beim Transport gefährlicher Güter, in: 29. Dt. Verkehrsgerichtstag 1991, 296/303.

⁷ Vgl. Frommer-Ringer, The Emergence of a Common Policy for the Prevention of Risks Inherent to the Transport of Dangerous Goods; in: Europäisches Transportrecht 1991, 36 ff.

⁸ So zutreffend die Begründung zum Entwurf eines Umwelthaftungsgesetzes von CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 11/6454, S. 13.

⁹ Zur Präventivwirkung einer Internalisierung von Verschmutzungskosten vgl. Cross, Natural Resource Damage Valuation, in: Vanderbilt Law Review 1989, 270/339.

¹⁰ Clemens, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit beim Transport gefährlicher Güter auf Schiffen, in: 29. Dt. Verkehrsgerichtstag 1991, S. 286/294.

– schließlich bietet es die Möglichkeit, die ökonomischen Interessen (hier der großen Ölgesellschaften) und die Träger der von ihnen veranlaßten Risiken (hier die Reedereien und Transportfirmen) unternehmensrechtlich völlig unabhängig voneinander zu organisieren, damit aber die ökonomisch potenten Nutznießer an grenzüberschreitenden Großrisiken von jeglicher Haftung für deren Folgen freizustellen. All diese Zusammenhänge bemüht sich unsere Darstellung exemplarisch an Öltankerunfällen aufzuzeigen.

Wir werden aber auch verdeutlichen, wie der durch die Ölkatastrophen immer erneut ausgelöste Prozeß der politischen Thematisierung dieser rechtlichen Defizite – wenn auch zögernd und immer zu spät, weil reaktiv – zu Ansätzen eines präventiven Sicherheits- und Haftungsregimes geführt hat. Veranschaulicht wird das – noch in II. und III. – an privaten und völkerrechtlichen Abkommen. Im Exkurs (IV.) wird auch das US-amerikanische Haftungsregime für Öltankerunfälle skizziert, das wesentlich weiter fortgeschritten ist als das deutsche und internationale und das geeignet ist, Vorschläge für die Weiterentwicklung des nationalen wie internationalen Sicherheits- und Haftungsregime zu eröffnen (V.).

Der Aufsatz will und kann den Durchgang durch's Detail (deshalb die Exemplifizierung an den Öltankerunfällen) nicht vermeiden. Die Realität unserer grenzüberschreitenden Risikogesellschaft stellt sich nicht als ein übersichtliches Labor dar, das zentral und nach einheitlichen Normen und Leitbildern steuerbar wäre. Es erweist sich vielmehr als Flickenteppich differenter und miteinander konkurrierender Regime, in dem sich nunmehr vereinzelte, aber in sich noch kaum konsistente Ansätze internationaler vertraglicher Politik und Kooperation ausbilden.

1. Das Seerechtsübereinkommen von 1982

Das internationale Seerecht beinhaltet einige Regelungen, die für Transporte von Öl und für Ölverschmutzungen von Bedeutung sein können. Das »Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen« vom 10. Dezember 1982 (SRÜ)¹¹ ist der Versuch eines umfassenden Reglements der See¹². Es teilt die Meere in Küstenmeere mit einer maximalen Ausdehnung von 12 Seemeilen (Art. 3)¹³, die Anschlußzone von maximal 24 Seemeilen (Art. 33), die Ausschließliche Wirtschaftszone mit einer maximalen Ausdehnung von 200 Seemeilen (Art. 55 und 57)¹⁴ sowie den Festlandssockel mit einer Ausdehnung von bis zu 350 Seemeilen (Art. 76) ein. Außerhalb dieser Gebiete liegt die Hohe See (Art. 58 und 87 ff.). Wegen einer nicht ausreichenden Zahl von Ratifizierungen ist das SRÜ bislang jedoch nicht in Kraft getreten¹⁵, und auch nicht alle Regeln des SRÜ können bereits als Völkergewohnheitsrecht¹⁶ angesehen werden.

11 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), in der Textsammlung: Internationales Umweltrecht, Multilaterale Verträge, Burhenne (Hg.); eine Übersetzung findet sich in Beckert/Breuer, Öffentliches Seerecht 1991, 687 ff. Das Abkommen ist noch nicht in Kraft, dessen Vorläufer, das Genfer Übereinkommen über die Hohe See von 1958 und das Genfer Übereinkommen über Hoheitsgewässer und angrenzende Zonen von 1958 sollen hier aus Raumgründen nicht behandelt werden.

12 Vgl. Wolfrum, Die Umsetzung des Seerechtsübereinkommens in nationales Recht, in: Vereinte Nationen 1990, 20 ff.

13 Alle Verweise in diesem Kapitel beziehen sich auf das SRÜ.

14 Jeweils ab Basislinie vgl. Beckert/Breuer (Fn. 11), S. 12 und 51 f.

15 Nach Art. 308 ist hierzu die Zahl von 60 Ratifikationen notwendig. Ende 1991 hatten 50 Staaten das Abkommen ratifiziert, 146 hatten es unterzeichnet.

16 Von Münch, Internationales Seerecht, 1985, 36. Zum Völkergewohnheitsrecht vgl. Ipsen, Völkerrecht, München 1990, 188 ff. Die Fischerei betreffende Regelungen werden bereits heute als Völkergewohnheitsrecht betrachtet, Scovazzi, Pesca e tutela dell'ambiente: nuovi sviluppi del diritto internazionale del mare, Rivista Giuridica Dell'Ambiente 1987, 271.

Der Hauptgrund dafür, daß das Abkommen bislang nicht in Kraft getreten ist, wird im Widerstand wichtiger Industriestaaten gesehen. Keine der Großmächte hat bislang ratifiziert, die USA, Großbritannien, Deutschland, Japan und die seinerzeitige UdSSR haben bisher nicht einmal unterzeichnet¹⁷. Der Widerstand begründet sich vor allem aus der Ablehnung der Regeln über den Tiefseebergbau und den Transfer von marinen Technologien. Offenbar herrscht die Überzeugung vor, nicht das zu erhalten, wozu man berechtigt sei¹⁸. Trotz dieser Widerstände geht die Staatenpraxis – gerade auch der Ablehnungsfront – dahin, ein Küstenmeer von 12 Seemeilen Ausdehnung und auch Ausschließliche Wirtschaftszonen respektive 200-Seemeilen-Zonen für sich zu reklamieren¹⁹.

Nach dem SRÜ hat grundsätzlich jedes Schiff das Recht der friedlichen Durchfahrt durch die Küstenmeere (Art. 17 ff.). In der Ausschließlichen Wirtschaftszone genießen alle Staaten, ob Binnen- oder Küstenstaat, die Freiheit der Schifffahrt (Art. 58 I). Einschränkung findet dieser Grundsatz allerdings in der Pflicht zur Berücksichtigung aller Interessen der anderen Staaten. Art. 92 I schreibt vor, daß Schiffe im Regelfall nur unter der Flagge eines Staates zu fahren befugt sind. Damit unterliegen Schiffe der Hoheitsgewalt nur eines Staates. Dem Flaggenstaat erwächst hieraus die Pflicht zur wirksamen Ausübung der Hoheitsgewalt und Kontrolle in verwaltungsmäßigen, technischen und sozialen Fragen (Art. 94 I). Allerdings haben Küstenstaaten nach Art. 21 I das Recht, Gesetze und sonstige Vorschriften im Einklang mit dem SRÜ und den sonstigen Regeln des Völkerrechts über die friedliche Durchfahrt ihrer Küstengewässer zu erlassen und hierfür zum Beispiel Vorschriften zur Sicherheit der Schifffahrt, zum Schutz der Umwelt des Küstenstaates und zur Verhütung, Verringerung und Überwachung ihrer Verschmutzung in Kraft zu setzen. Zu Vorgaben für die Planung, den Bau, die Besetzung und Bemannung oder Ausrüstung fremder Schiffe berechtigt dies aber nur, wenn diese Vorschriften allgemein anerkannten internationalen Regeln oder Normen Wirksamkeit verleihen (Art. 21 II)²⁰. Hierdurch werden die Möglichkeiten der Küstenstaaten begrenzt, Vorgaben für die in ihre Häfen einfahrenden Schiffe unter fremder Flagge festzuschreiben. Das SRÜ gibt demnach eindeutig der Hoheitsgewalt des Flaggenstaates Vorrang gegenüber der des Küstenstaates²¹.

Daß dies nicht zur Untätigkeit zwingt, beweist allerdings die neuere US-Gesetzgebung, nach der ab dem Jahr 2010 – respektive 2015 in bestimmten Ausnahmefällen – nur noch Tanker mit Doppelhülle US-Häfen anlaufen oder die 200 Seemeilen-Zone durchfahren dürfen²². Auch Japan soll erwägen, Doppelhüllenbauweise für Tanker vorzuschreiben²³, und andere technische, wie etwa hydrostatische Maßnahmen (Mid-Deck-Tanker), die ein Gleichgewicht zwischen Innendruck (Ölladung) und Außendruck (Meerwasser) herstellen sollen, sind in der Diskussion²⁴. Neben diesen

17 Beckert/Breuer (Fn. 11), S. 36.

18 Vgl. etwa Studier, Seerechtsreform, in: Demokratie und Recht 1985, 76 ff.; Jenisch, Deutsche Nichtzeichnung des neuen Seerechts, in: Aussenpolitik 1985, 157 ff.; Bernaerts Guide to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, 1988, 12.

19 Beckert/Breuer (Fn. 11), S. 37; Wolfrum (Fn. 12), S. 21; Kokott/Gundling, Die Erweiterung der deutschen Küstengewässer in der Nordsee, ZaoRV 1985, 675 ff.; Dovay, L'Evolution du droit de la mer depuis la conference des Nations Unies, Droit Maritime Français 1988, 211/215.

20 Die in verschiedenen Abkommen festgelegten Sicherheitsanforderungen sind sicherlich ein wichtiges Mittel, um Unfälle durch unzureichende Ausrüstung oder Fehler der Bedienungsmannschaften zu vermeiden, sie sollen jedoch hier nicht im Detail dargestellt werden; vgl. hierzu etwa Beckert/Breuer, (Fn. 11), S. 175 ff. und 232 ff.

21 O'Connell, The International Law of the Sea, Vol. II, Oxford 1984, 989.

22 U.S.C.A. 46 Sec. 3703 (a).

23 Clemens (Fn. 11), S. 287; Lehmann, Analyse von Schiffsunfällen beim Transport gefährlicher Güter, in: 29. Dt. Verkehrsgerichtstag 1991, 296 ff.

24 Clemens (Fn. 11), S. 288; zu den einzelwirtschaftlichen Kosten S. 290 ff.

und anderen technischen Anforderungen²⁵ sind Vorgaben für die Ausbildung und Weiterbildung der Schiffsbesatzungen²⁶, zur Bewältigung von Problemen wie Sprachbarrieren, kulturellen Unterschiede etc. von gleicher Wichtigkeit, da 80% der Unfälle in der Schifffahrt auf sogenanntes menschliches Versagen zurückgeführt werden²⁷.

Das SRÜ enthält auch Regelungen zum Schutz der marinen Meeresumwelt. Art. 211 II verpflichtet die Vertragsstaaten, für die Schiffe unter ihrer Flagge Gesetze und sonstige Regeln zu diesem Zwecke zu erlassen, die mindestens ebenso wirksam wie die internationalen Regelungen sind. Die Küstenstaaten können bis an die see-wärtigen Grenzen ihrer Ausschließlichen Wirtschaftszonen entsprechende Vorschriften gegen die Meeresverschmutzung durch fremde Schiffe erlassen, die allerdings nicht das Recht auf friedliche Durchfahrt behindern dürfen (Art. 211 IV)²⁸.

Gemäß Art. 235 I SRÜ sind die Staaten für die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen betreffend den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt verantwortlich und haften nach dem Völkerrecht. Art. 235 Abs. II und III fordern dabei eine umgehende und angemessene Entschädigung für Schäden²⁹ durch die Verschmutzung der Meeresumwelt. Wie weit diese Verpflichtungen reichen, wird unten aufzuzeigen sein.

II. Internationale Konventionen des öffentlichen Seerechts

Mittlerweile gibt es eine Vielzahl bi- und multilateraler Abkommen zum Schutz der Meere vor Verschmutzungen durch Öl³⁰. Den Anfang machte das »Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl« vom 12. Mai 1954³¹. Weltweit maßgeblich für die durch Einleitungen von Öl und anderen Schadstoffen hervorgerufene Meeresverschmutzung durch Schiffe³² ist das »Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe« vom 2. November 1973 in der Fassung des ergänzenden Protokolls vom 17.2.1978 (MARPOL 73/78)³³. Dessen Anlage I befaßt sich mit der Verhütung der Verschmutzung durch Öl. MARPOL hat zum Ziel, die absichtliche Verschmutzung der Meeresumwelt durch Öl und andere Schadstoffe zu verhindern und das unfallbe-

25 Vgl. etwa Wardemann, *Transport By Sea Of Dangerous Hazardous, Harmful And Waste Cargoes*, in: *Europäisches Transportrecht* 1991, 116 ff.

26 Vgl. Stocker, *Rechtsvereinheitlichung in der EG und ihre Auswirkungen auf den Schiffsverkehr*, 30. Dt. Verkehrsgerichtstag, 1992, 352 ff.; *Schiffsbesetzungsverordnung* vom 4. April 1984 (BGBl. I S. 523) mit Änderungen (BGBl. I, 1989 S. 2457).

27 Lehmann (Fn. 11) S. 298 f.

28 Zur Überwachung (Art. 218 ff. SRÜ) vgl. Beckert/Breuer (Fn. 11), S. 590 ff. In der Bundesrepublik ist die Überwachung im Küstenmeer in § 1 Nr. 2 und § 3 Abs. I S. 1 SeeAufgG geregelt. Angesichts der engen Befugnisse der Hafen- resp. Küstenstaaten in den Art. 216 ff. SRÜ wird aber die Ansicht vertreten, daß die Hoheitsgewalt des Küstenstaates bei Rechtsverstößen mit wachsender Entfernung von der Küste abnehme; Bernaerts in: Bernaerts' Guide to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, 1988, 68.

29 Zum Schadensbegriff vgl. Brodecki, *New Definition of Pollution Damage*, in: *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly* 1985, 382/388.

30 Die Sammlung von Burhenne (Fn. 11), beinhaltet mehrere Dutzend.

31 Zur Entwicklung des internationalen Rechts vgl. Collins (Fn. 4), S. 276 ff.

32 Z. B. durch verschmutztes Ballastwasser von Öltankern, wodurch nennenswerte Mengen Öl freigesetzt werden können; Lehmann (Fn. 6), S. 298.

33 Gesetz vom 23. 12. 1981 (BGBl. II 1982 S. 2 sowie die Verordnungen in BGBl. II 1985, S. 868; 1986, S. 942 und 1988, S. 974); erläuternd Beckert/Breuer (Fn. 11), S. 568 ff.

dingte Einleiten solcher Stoffe auf ein Mindestmaß zu beschränken. Haftungsregelungen enthält das Abkommen allerdings nicht.

Grundsätzlich gilt es für alle Schiffe unter der Flagge einer der Vertragsparteien (Art. III Abs. 1), aber die Anlagen nehmen teilweise Schiffe unterhalb einer bestimmten Größe wieder von den dort spezifizierten Anforderungen aus³⁴. Es werden bestimmte Anforderungen an die technische Ausrüstung³⁵ und die Schiffskonstruktion³⁶ sowie die Zulässigkeit des Ablassens von Öl³⁷ formuliert. Zum Nachweis der Übereinstimmung mit den Anforderungen wird nach einer Überprüfung ein Zeugnis für das Schiff ausgestellt (International Oil Pollution Prevention Certificate). Art. V gibt den Vertragsparteien das Recht, in ihren Häfen und anderen Umschlagplätzen dieses Zeugnis zu überprüfen. Liegen eindeutige Gründe für die Annahme vor, daß das Schiff wesentlich von den Angaben im Zeugnis abweicht, kann es am Auslaufen gehindert werden. Daneben haben die Küstenstaaten der EG sowie Norwegen, Schweden und Finnland die »Vereinbarung über die Hafenstaatskontrolle« vom 26.01.1982 getroffen³⁸, die einer Vereinheitlichung und Effektivierung der Sicherheitsstandards dienen soll und eine Mindestzahl von Kontrollen festlegt³⁹. Von dem Abkommen erfaßt werden nicht nur die Schiffe der 14 Vertragsstaaten, sondern auch aller Vertragsstaaten von »SOLAS«⁴⁰, des Freibordübereinkommens⁴¹, der Kollisionsverhütungsregeln von 1972⁴², des »Übereinkommens über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten« von 1978 (STCW) sowie des Übereinkommens über Mindestnormen auf Handelsschiffen von 1976⁴³. Eine diesbezügliche Duldungs- und Kooperationspflicht ist für das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik in § 8 II SeeAufgG festgelegt.

Trotz dieser vielfältigen Einzelregelungen liegt aber nach wie vor die Zuständigkeit und Kompetenz für die Ausrüstung der Schiffe und die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen grundsätzlich beim Flaggenstaat. Er hat zu gewährleisten, daß Zuwiderhandlungen untersucht und die Staaten, die eine Untersuchung fordern, angemessen beteiligt und über das Ereignis unterrichtet werden. Diese Verantwortungsverteilung zugunsten der Flaggenstaaten wird als einer der Gründe für den mangelnden Schutz der Meeresumwelt durch Ölverschmutzungen gesehen⁴⁴. Dies bestätigt unsere eingangs angedeutete Annahme, daß Fortschritte des internationalen Sicherheitsrechts wesentlich an nationalstaatlicher Souveränität scheitern.

³⁴ Vgl. etwa Anlage I, Regulation 4 I.

³⁵ Z. B. Anlage I, Regulation 16 zur Trennung von Wasser und Öl.

³⁶ Z. B. Anlage I, Regulation 13 ff.

³⁷ Z. B. Anlage I, Regulation 9.

³⁸ »Pariser Memorandum«; s. Bek. vom 1.6.1982 (BGBl II S. 585).

³⁹ Nach einer Stellungnahme der Shell International Marine Ltd. vom 19.1.1993, »Prevention Of Oil Spills From Tankers«, wurden 1991 bei 1 600 Überprüfungen durch die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens 8% der Schiffe am Auslaufen gehindert. Bei der Überprüfung von 3 500 Öltankern durch Shell im Jahre 1992 hatten sich über 20% der Welt-Öltanker-Flotte als nicht den internationalen Standards entsprechend erwiesen, obwohl fast alle über gültige Sicherheitszertifikate verfügten.

⁴⁰ »Übereinkommen zum Schutze des menschlichen Lebens auf See« vom 1.11.1974 (Safety of Life at Sea), siehe BGBl II 1979, S. 141; II 1983, S. 784; II 1980, S. 525, II 1985 S. 794; II 1986 S. 734. S. a. die hierauf verweisende Gefahrgutverordnung See (GGV-See); hierzu Busch, Das Recht des Transports gefährlicher Güter mit Seeschiffen, 29. Dr. Verkehrsgerichtstag 1991, 276/277 ff.

⁴¹ Gesetz vom 20.2.1969 (BGBl II S. 249; 1977 II S. 164) und VO vom 19.2.1981 (BGBl II S. 98).

⁴² Siehe Gesetz vom 29.6.1976 (BGBl II S. 1017) und Änderungen.

⁴³ Beckert/Breuer (Fn. 11), S. 259.

⁴⁴ Abecassis et al., Oil Pollution from Ships: International United Kingdom and United States Law and Practice, 1985, 59.

III. Zivilrechtliche Haftung bei Tankerunfällen

Der zweite Weg, auf dem versucht wird, grenzüberschreitenden Großrisiken auf dem hier interessierenden Gebiet rechtlich zu begegnen – neben den beschriebenen technischen Maßnahmen, Sicherheitsvorschriften und Anforderungen an Besatzungen –, sind verschiedene internationale Abkommen zur zivilrechtlichen Haftung bei Schäden durch Ölverschmutzungen⁴⁵. Fragen der Schadenshaftung sind dabei eng verbunden mit Eigentumsschäden einerseits, den präventiven Wirkungen eines zivilrechtlichen Haftungsregimes und der Kompensation für nicht eigentumsbewehrte Umweltschäden andererseits. Die Idee, das Haftungsrecht als Instrument des Umweltrechts zu nutzen, ist erst in den siebziger Jahren entstanden⁴⁶. Trotzdem sind Haftungsregelungen mittlerweile ein mehr oder weniger akzeptiertes Instrument der Umweltpolitik⁴⁷. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß das Haftungsrecht bislang primär den Entschädigungsleistungen an den Geschädigten zu dienen bestimmt ist, nicht aber als präventives Rechtsinstrument verstanden wird⁴⁸. Daraus erklären sich zentrale Durchsetzungsdefizite dieses Instruments. Da es uns nur auf diesen Nachweis ankommt, gehen wir der Diskussion darüber, ob und inwieweit das zivile Haftungsrecht überhaupt zum Mittel staatlicher Prävention umgebildet werden sollte, hier nicht nach.

a) Grundzüge des Haftungsrechts

Angesichts der seit langem bestehenden Probleme einer Verschmutzung der Meere durch Öl wurden eine Reihe von internationalen Regelungen mit einem abgestuften System der Haftung in internationalen Übereinkommen, nationalem Recht und auch Verträgen der beteiligten Wirtschaftszweige verankert. Allgemein gilt, daß bei Schadenersatzansprüchen aus unerlaubter Handlung ein Verschulden des Schädigers nachgewiesen werden muß, während für den Bereich der Gefährdungshaftung⁴⁹ der Nachweis eines Schadens – mit der Möglichkeit einer Entlastung durch Gegenbeweis – ausreichend ist. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, daß Schadenersatz nur geschädigten Eigentümern zukommen kann⁵⁰. Damit scheitert die Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen bei der Schädigung von Naturbestandteilen häufig am Fehlen eines sie durchsetzenden Eigentümers oder klagebefugten Sachwalters (Trustee). Der Schadensbegriff des Haftungsrechts ist anthropozentrisch: er orientiert sich an der Verletzung von Menschen oder Sachgütern, an Eigentumsbeeinträchtigungen oder wirtschaftlichen Verlusten respektive Einschränkungen der Persönlichkeitsrechte. Rechtliche Schwierigkeiten bereitet häufig auch der Kausalitätsnachweis, insbesondere bei wirtschaftlichen Verlusten. Wird beispielsweise eine Meeresbucht durch Öl verseucht, stellt sich das Problem, wie weit im Landesinneren

45 Soweit diese völkerrechtlichen Verträge nicht die Haftung von Völkerrechtssubjekten sondern Privatpersonen festschreiben, spricht man von einer Zivilrechtshaftungskonvention; vgl. Rest/Leinemann (Fn. 5), S. 655.

46 Brüggemeier, Umwelthaftungsrecht – Ein Beitrag zum Recht der Risikogesellschaft?, in: Kritische Justiz 1989, 209/210.

47 Vgl. Luge, Haftung als notwendiger Teil des internationalen Meeresumweltschutzes – Der Entwurf der HNS-Convention und sein Umfeld, 1989.

48 Brüggemeier (Fn. 46), S. 213.

49 Dem internationalen Recht ist der Begriff der Gefährdungshaftung vergleichsweise neu; Bievre, Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, in: Journal of Maritime Law and Commerce 1986, S. 61/70.

50 Rehlinger, Ersatz ökologischer Schaden – Begriff, Anspruchsberechtigung und Umfang des Ersatzes unter Berücksichtigung rechtsvergleichender Erfahrungen, Natur und Recht 1988, 105/106.

hierdurch entstehende Einkommensverluste im Tourismus noch zum Schadenersatz berechtigen⁵¹. International anerkannt ist der Grundsatz des Vorranges der Wiederherstellung vor einem Schadenersatz in Geld, soweit nicht eine Wiederherstellung unmöglich oder unverhältnismäßig ist⁵².

b) Ökologische Schäden

Ein erstes rechtliches Hindernis für eine präventive Wirkung des Haftungsrechtes im hier interessierenden Zusammenhang besteht darin, daß ein international einheitliches oder gar verbindliches Verständnis dessen, was unter ökologischen Schäden zu verstehen ist, nicht existiert. In Anlehnung an § 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung könnten hierunter Schäden an Tieren, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen verstanden werden. Bei einer Verunreinigung der Küste oder des Wattenmeers nach einem Tankerunfall muß nach deutschem Recht – aber auch in vielen anderen Rechtsordnungen – bei Schäden an der Natur davon ausgegangen werden, daß Naturalrestitution respektive Geldersatz zu leisten ist, sofern die beschädigte Sache einer Eigentümerposition zuordenbar ist⁵³. Darüber hinausgehende Schäden am Ökosystem bleiben unberücksichtigt. *Brügge-meier*⁵⁴ schlägt deshalb als Definition der »schillernden Kategorie« des ökologischen Schadens vor: »Beeinträchtigung der nicht eigentumsfähigen Teile des Naturhaushaltes und nicht restituierbare (nicht vermögenswerte) Beschaffenheitsveränderungen an den Naturbestandteilen, die sich im Privateigentum befinden oder sonstigen dinglichen Privatreechten unterfallen«. Sind private Eigentümerpositionen nicht betroffen oder geht der Schaden über diese hinaus (der einzelne Baum kann ersetzt werden, nicht aber das Landschaftsbild oder z. B. die tausendjährige Eiche), ist denkbar, daß der Staat als »Sachwalter des Allgemeininteresses« einen Ersatzanspruch durchzusetzen berechtigt ist⁵⁵. Als Beispiel einer eigentümerunabhängigen Haftung soll in diesem Kontext auch auf das Übereinkommen über mineralische Bodenschätze in der Antarktis (CRAMRA) hingewiesen werden, das auch dann eine Gefährdungshaftung begründet, wenn Dritte nicht geschädigt wurden⁵⁶.

Die nicht geklärte rechtliche Einordnung des ökologischen Schadens führt häufig dazu, daß der Schadensverursacher frei ausgeht, weil Ansprüche an einer entsprechenden rechtlichen Durchsetzbarkeit scheitern⁵⁷. Hinzu kommt das Problem einer Monetarisierung der Zerstörung von Natur⁵⁸, und der Umstand, daß bestimmte Verluste am Naturhaushalt unwiederbringbar sind. In der neueren US-Rechtsprechung und Literatur wird daher unter Hinweis darauf, daß beispielsweise Tiere oder

⁵¹ Vgl. Jacobsson/Trotz, The Definition of Pollution Damage in the 1984 Protocols to the 1969 Civil Liability Convention and the 1971 Fund Convention, in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 1986, 467/478.

⁵² Vgl. Wolf, Gibt es im Völkerrecht einen einheitlichen Schadensbegriff?, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1989, 403/410.

⁵³ Rehinder (Fn. 50), S. 106 ff.; zum Eigentum an Wasserstraßen und Küstengewässern vgl. Bekt/Breuer (Fn. 11), S. 54 ff.

⁵⁴ (Fn. 46) S. 225. Dieser Definition soll hier als Begriff für nicht durch eine Eigentümerposition begründete Ausgleichsansprüche gefolgt werden.

⁵⁵ Rehinder (Fn. 50), S. 108 f.

⁵⁶ Art. VIII Abs. 2 (a); vgl. Wolfrum, Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, 1991, 64.

⁵⁷ Die unten näher behandelten Haftungsabkommen sehen vor, daß Schadenersatzklagen vor den Gerichten des Erfolgsortes zu erheben sind, so etwa Art. IX Abs. 1 HU.

⁵⁸ Brown, Making the polluter pay for oil pollution damage to the environment: a note on the *Zoe Colocotroni* case, in: *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly*, 1981, 323/326.

andere Teile der Natur nicht ausschließlich an ihrem Marktwert⁵⁹ gemessen werden können, auch deren bloße Existenz oder die Möglichkeit einer zukünftigen nicht-konsumtiven Nutzung (Erholungswert) bei der Schadensermittlung berücksichtigt. Es wird beispielsweise versucht, einen Preis für den Verlust der geschädigten Fauna oder Flora für jeden einzelnen Bürger zu ermitteln, der an dem beeinträchtigten Recht zukünftigen Genusses an den geschädigten natürlichen Ressourcen gemessen wird⁶⁰. Als weitere Möglichkeiten einer Monetarisierung werden vorgeschlagen:

- (a) sich am Marktwert der geschädigten oder vernichteten Naturbestandteile zu orientieren⁶¹;
- (b) den ökologischen Schaden an den Kosten für einen Ersatzbesatz mit Tieren und Pflanzen aus Labors respektive der Zucht⁶² (nature swaps) oder des Erwerbs eines vergleichbaren Geländes zu messen, was natürlich keine ökonomische Bewertung darstellt⁶³;
- (c) in Meinungsumfragen herauszufinden, welchen Preis die Öffentlichkeit (hypothetisch) gewillt ist, für die Erhaltung eines bestimmten Stücks Natur zu zahlen⁶⁴;
- (d) die Kosten für die Nutzung und Erhaltung eines bestimmten Teils der Natur in einen Vorsorge- und einen »ästhetischen« Anteil zu unterteilen, wobei letzterer dann zur Definition des ökologischen Schadens herangezogen werden könnte⁶⁵;
- (e) den Nutzwert beispielsweise anhand der Kosten zu bewerten, die beim Besuch eines Parkes entstehen⁶⁶.

c) Das Internationale Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungen von 1969

Erste internationale Regelungen kamen als Reaktion auf den TORREY CANYON-Unfall 1967 zustande, bei dem 120 000 Tonnen Rohöl die Küste Cornwalls verschmutzten⁶⁷. Dieser Unfall führte zunächst zu zwei privaten Abkommen⁶⁸, die später durch völkerrechtliche Übereinkommen ergänzt wurden. Das »Internationale Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungen« vom 29. November 1969⁶⁹ (kurz: HÜ69) trat am 19. Juni 1975 in Kraft und wurde bisher von rund 70 Staaten ratifiziert. Ein Änderungsprotokoll vom 25. Mai 1984 (kurz: HÜ84) trat wegen nicht ausreichender Ratifizierungen (es scheiterte v. a. am Wider-

⁵⁹ Cross (Fn. 9), S. 280 ff., unterscheidet drei Wertkategorien: (a) *use value*, der konsumtiv (z. B. fischen) oder nicht-konsumtiv (z. B. Vogelbeobachtung) ausfallen könne; (b) den jenseits davon liegenden *existence value*, der insbesondere die Erholungsfunktion für gegenwärtige und zukünftige Generationen sowie die bloße Option hierauf umfasst. Auch die bloße Bereitschaft dafür zu zahlen, daß eine bestimmte Art nicht vernichtet wird (*vicarious value*) wie auch dafür, sie zukünftigen Generationen zu erhalten (*intertemporal value*) zählt er hierzu. Letztendlich (c) die inhärenten Werte von Arten respektive Orten (*intrinsic value*). Vgl. auch die amerikanischen Verwaltungsvorschriften in C.F.R. (1989), §§ 11.40 ff.; kritisch hierzu aber zu Recht das Gericht in *State of Ohio v. Interior*, 880 F.2d 432. (D.C. Cir. 1989).

⁶⁰ *State of Ohio v. Interior*, 880 F.2d 432/462 ff. (D.C. Cir. 1989).

⁶¹ Bei nicht kommerziell genutzten Naturbestandteilen ist dies aber in der Regel nicht möglich; vgl. das Urteil *Com. of Puerto Rico v. SS ZOE COLOCOTRONI*, 628 F.2d 652/673 (1980), cert. denied 450 U.S. 912.

⁶² Ebd. S. 675 f.

⁶³ Cross (Fn. 9), S. 298.

⁶⁴ Siehe das US-amerikanische Beispiel bei Ladeur, a. a. O., S. 1239.

⁶⁵ Ebd. S. 1240.

⁶⁶ Cross (Fn. 9), S. 309.

⁶⁷ Siehe Hooke, *Modern Shipping Disasters*, 1963–1987, 1989, 480/481.

⁶⁸ S. u. lit. e, bei diesen Abkommen handelt es sich nicht um internationales Recht.

⁶⁹ Gesetz vom 18. 3. 1975 (BGBl I S. 301), Bek. vom 10. 7. 1975 (BGBl II S. 1106), Neufassung s. Bek. vom 8. 9. 1988 (BGBl II S. 824).

stand der USA⁷⁰) bislang nicht in Kraft, weshalb im Jahre 1992 eine erneute Änderung erfolgte, die jetzt zur Ratifizierung aufliegt⁷¹. Anlaß der Überarbeitung von 1984 war der Unfall der AMOCO CADIZ von 1978, Ziel ist, die Haftungsgrenzen anzuheben und andere als ungenügend angesehene Klauseln zu ändern⁷². Zwar kommt derzeit das Übereinkommen in der Fassung von 1969 in Anwendung, nachfolgend werden aber die Änderungen von 1984 und 1992 berücksichtigt.

Das Übereinkommen von 1969 beinhaltet – neben präventiven Ansätzen (wie der Versicherungspflicht) – sämtliche Schranken des auf grenzüberschreitende Großrisiken bezogenen internationalen Rechts, auf die in der Einleitung bereits hingewiesen wurde. Daß seine – wenn überhaupt – präventive Wirkung sich (zumindest formell) auf die Vertragspartner beschränkt, ergibt sich bereits aus seinem Charakter als Vertragsvölkerrecht. Es beschränkt darüber hinaus die Haftung auf Öltankertransporte, präzisiert ökologische Schäden nicht und nimmt eine Haftungssummenbegrenzung vor. Vor allem aber erlaubt es, daß die großen Ölgesellschaften sich unternehmensrechtlich unabhängig von den Reedereien und Transportfirmen organisieren und so das gesamte Haftungsrisiko auf jene ableiten können. Das Übereinkommen ermöglicht den ökonomisch an Öltransporten Hauptinteressierten (den Mineralölgesellschaften) nicht nur das von ihnen ausgelöste Risiko, sondern auch die Haftung für damit verbundene Schäden zu externalisieren. Auch darin steht das Übereinkommen exemplarisch für andere Regelungen grenzüberschreitender Großrisiken. Wir wollen diese Kritikpunkte im einzelnen belegen.

Wie schon aus der Präambel des Haftungsübereinkommens erkennbar, ist dessen Zielsetzung nicht, Haftungsregelungen als Mittel der Vorsorge zu installieren. Vielmehr geht es um die Regelung von Schadenersatzansprüchen. Das Übereinkommen bedient sich eines Systems der summenmäßig beschränkten Gefährdungshaftung verbunden mit einer obligatorischen Deckungsvorsorge, um sicherzustellen, daß eine gewisse Deckung von Schadenersatzansprüchen gewährleistet ist (Art. V ff.). Geographisch ist das Abkommen beschränkt auf Schäden, die im Hoheitsgebiet einschließlich des Küstenmeeres eines Vertragsstaates auftreten (Art. II HÜ69). Zukünftig soll auch die Ausschließliche Wirtschaftszone erfaßt sein (Art. II (a) (ii) HÜ84). Schäden außerhalb dieser Gebiete, also zum Beispiel in der Antarktis, sind nicht von dem Abkommen erfaßt⁷³. Es gilt grundsätzlich nur für Öltanker (Art. I Nr. 1 HÜ84), nicht hingegen z. B. für Ölfördertürme⁷⁴ und Last- oder Schleppkähne, obwohl auch letztere große Mengen Öl transportieren können.

Haftbar ist ausschließlich der Schiffseigner (Art. III HÜ69/84). Andere, etwa der Kapitän, können nicht zum Schadenersatz herangezogen werden. Die in der Entstehung des HÜ84 diskutierte Haftung auch der Schiffscharterer⁷⁵ setzte sich nicht durch. Der Charterer fühlt sich so nicht nachhaltig veranlaßt, zur Schadensvermeidung beizutragen. Angesichts der Tatsache, daß die multinationalen Ölkonzerne zunehmend auf Chartertransporte ausgewichen sind, ist es ihnen möglich, bei Un-

70 Im Fall der AMOCO CADIZ bspw. kam US-Recht in Anwendung, weil die USA nicht Vertragspartei sind; s. United States District Court, District of Illinois – Eastern Division v. 19. 4. 1984, abgedruckt in: Europäisches Transportrecht 1984, 583 ff.

71 Das Änderungsprotokoll von 1992 hat u. a. die Voraussetzungen des Inkrafttretens des Änderungsprotokolls von 1984 herabgesetzt.

72 Vgl. Jacobsen/Yellen, Oil Pollution, the 1984 London Protocols and the AMOCO CADIZ, in: Journal of Maritime Law and Commerce 1984, 467/480.

73 Jacobsson/Trotz (Fn. 51), S. 472.

74 Hierzu sei auf das »Internationale Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden durch die Erforschung nach und die Ausbeutung von mineralischen Bodenschätzen auf dem Meeresgrund« vom 1. Mai 1977 verwiesen, das jedoch bislang nicht ratifiziert und in Kraft ist.

75 Jacobsen/Yellen (Fn. 72), S. 480.

fallen die gesamte Verantwortung dem Schiffseigner anzulasten und sich aus jeder Haftung wie auch der politischen und moralischen Verantwortung herauszuhalten.

Nach Art. V Abs. 1 HÜ69 ist der Schiffseigner berechtigt, die Haftung für jedes Schiff auf 2 000 Goldfranken⁷⁶ je Tonne Raumgehalt⁷⁷ des Schiffes, maximal 210 Millionen Goldfranken zu begrenzen. Bei Tankern mit mehr als 2 000 Tonnen Ladung ist eine Versicherung oder andere Sicherheit nach Art. VII Pflicht. Nach HÜ84 soll zukünftig die Haftung bei Schiffen mit mehr als 5 000 Raumgehaltseinheiten auf 3 Millionen zuzüglich 420 Rechnungseinheiten für jede zusätzliche Raumgehaltseinheit, maximal 59,7 Millionen Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds (SZR)⁷⁸ beschränkt werden. Der Schiffseigner kann sich auf diese Haftungsbeschränkung nur berufen, wenn er die genannte Summe im Fall eines Schadensereignisses bei einer im Übereinkommen festgelegten Stelle hinterlegt (Art. V Abs. 3 HÜ69/84). In der Bundesrepublik ist dieser Fonds ggfs. nach den Vorschriften der Verteilungsordnung vom 25. Juli 1987⁷⁹ zu errichten, wodurch die Begrenzung der Reederhaftung nach dem HGB ersetzt wird. Es besteht also eine summenmäßig beschränkte Gefährdungshaftung mit der Pflicht zur Deckungsvorsorge in Höhe des maximalen Haftungshöchstbetrages i. S. v. Art. V Abs. 1, sofern eine bestimmte Schiffsgröße überschritten wird.

Die Pflicht zum Nachweis einer Versicherung oder sonstigen Sicherheit gilt de facto auch für die meisten Nicht-Vertragsstaaten, weil Art. VII Abs. 11 HÜ69/84 jeden Vertragsstaat verpflichtet sicherzustellen, daß für jedes Schiff mit einer tatsächlichen Ladung von mehr als 2 000 Tonnen, welches seine Häfen oder Verladestationen im Küstengewässer anläuft, ungeachtet seiner Registrierung eine Deckung im Sinne des Art. VII Abs. 1 besteht. In der Bundesrepublik ist darüber hinaus für die gesamte Verweildauer im deutschen Hoheitsgebiet, also auch beim bloßen Durchfahren der Küstengewässer ein solcher Nachweis erforderlich⁸⁰. Die heute international über die sogenannte Protection & Indemnity – Haftpflichtversicherung (P & I-Clubs)⁸¹ abgedeckten Risiken liegen bei 500 bis 700 Millionen US-Dollar, wofür eine jährliche Prämie von rund einer Million US-Dollar fällig ist⁸².

Als Schaden wird jede Verunreinigung angesehen, die außerhalb eines Öl befördernden Schiffes durch das Ausfließen oder Ablassen von Öl hervorgerufen wird. Ersetzbar sind die angemessenen Kosten einer Wiederherstellung der beeinträchtigten Fauna und Flora. Auch die Kosten von Schutzmaßnahmen und weitere durch Schutzmaßnahmen verursachte Kosten oder Schäden gelten als Schaden im Sinne des Übereinkommens (Art. I Nr. 6 HÜ69). Da Art. III Abs. 1 die Haftung aber erst mit dem »Ereignis« aufleben läßt, fallen präventive Maßnahmen nicht unter den Schadensbegriff der HÜ69⁸³. Auch ökologische Schäden sind vom HÜ69 grundsätzlich nicht abgedeckt, und das erkennende Gericht muß zur Anspruchsbeurteilung jeweils

76 3 Goldfranken entsprechen 1 SZR, siehe Fußnote 78.

77 Zur Definition siehe Art. III Abs. 10 HÜ69.

78 1 SZR entsprach am 2. 3. 1993 1,38 US-Dollar oder 2,26 DM.

79 BGBl 1986 I S. 1130, dazu Bek. vom 30. 7. 1987 (BGBl I S. 2083); Beckert/Breuer, (Fn. 11), S. 599.

80 Beckert/Peters, (Fn. 11), S. 600.

81 Diese versichern heute ca. 95% der seegängigen Handelsflotte weltweit. Es handelt sich dabei um gegenseitige Rückversicherungen auf nicht gewinnorientierter Basis; Alcantara/Cox, OPA 90 Certificates of Financial Responsibility, in: Journal of Maritime Law and Commerce 1992, 369 und 377 Fn. 18.

82 Bussmann, Verschärfte US-Gesetzgebung gegen Ölgefahren, in: Schiff und Hafen/Seewirtschaft, Heft 10/1990, S. 14/16; Ökologische Briefe vom 27. 1. 1993, S. 15.

83 Jacobsson/Trotz, (Fn. 51), S. 473.

auf das nationale Recht zurückgreifen⁸⁴. Im HÜ84 wurden hier einige Änderungen vorgenommen (Art. I Nr. 6), die jedoch nicht als ausreichend angesehen werden können. Danach soll zukünftig der Schadenersatz (a) »für eine Beeinträchtigung der Umwelt, ausgenommen der auf Grund dieser Beeinträchtigung entgangene Gewinn, auf die Kosten tatsächlich ergriffener oder zu ergreifender angemessener Wiederherstellungsmaßnahmen beschränkt« sein. Daneben sind als Verschmutzungsschäden (b) die »Kosten von Schutzmaßnahmen und weitere durch Schutzmaßnahmen verursachte Verluste oder Schäden« anerkannt. Auch wenn Beeinträchtigungen der Umwelt als Verschmutzungsschäden anerkannt werden, ist der zu leistende Schadenersatz auf die Kosten der Wiederherstellungsmaßnahmen beschränkt. Zweifelhaft bleibt, welche Wiederherstellungsmaßnahmen als angemessen anerkannt werden. Die Höhe des Schadenersatzes wird also von den Gerichten bestimmt werden müssen⁸⁵. Hinzu kommt, daß Schadenersatz nur zu leisten ist, wenn eine klagebefugte Rechtsperson unter dem anzuwendenden nationalen Recht diesen Anspruch geltend machen kann⁸⁶. Schäden, die der Allgemeinheit entstehen oder nicht durch Wiederherstellungsmaßnahmen ausgeglichen werden können, bleiben weiter unberücksichtigt.

Art. V Abs. 2 HÜ69 eröffnet eine unbegrenzte Haftung nur für den Fall eines persönlichen Verschuldens des Eigners, nicht aber des Kapitäns oder anderer Personen. Liegt die Beweislast hierfür bislang beim Eigner, soll dies nach dem HÜ84 zukünftig umgekehrt sein, weil diese Regelung angeblich zu einem weitgehenden Ausschluß der Haftungsbeschränkung durch die Gerichte geführt habe⁸⁷. Gegen eine unbegrenzte Haftung wurde im Verlauf der Diskussion um das HÜ69 eingewandt, daß die Versicherungswirtschaft dieses Risiko für nicht versicherbar hielt⁸⁸. Die grundsätzliche Präventivwirkung der Gefährdungshaftung wird damit durch eine vergleichsweise niedrige Haftungshöchstgrenze erheblich geschwächt, was angesichts der tatsächlichen Schadenssummen bei Großschäden mehr als unbefriedigend ist⁸⁹. Maß der Haftungshöchstgrenzen ist nicht das potentielle Schadensausmaß, sondern die angebliche oder tatsächliche Unwilligkeit der Versicherungsmärkte zur Abdeckung höherer Risiken. Es fragt sich, ob hieraus nicht die Festlegung von Größengrenzungen für Öltanker die notwendige Konsequenz sein muß. Daneben bleibt darauf hinzuweisen, daß heute zur Vermeidung einer über die Deckung hinausgehenden Haftung regelmäßig für jedes Schiff gesonderte Eigentümergesellschaften gegründet werden, wodurch die Haftung jenseits der durch Haftungsübereinkommen und Versicherungen abgedeckten Deckungssummen im Unglücksfall de facto erheblich beschränkt werden kann⁹⁰.

d) Der Internationale Entschädigungsfond von 1971

Wie ausgeführt, gelten die Regelungen des HÜ69/84 nur für Schiffseigner, während die Ölgesellschaften, für welche die Transporte durchgeführt werden, hiervon nicht

84 Vgl. Tiberghien, *Oil Pollution of the sea and the Swedish »Tsesis« decision*, *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly* 1984, 218 ff.

85 Jacobsson/Trotz, (Fn. 51), S. 480.

86 Ebd., S. 481.

87 Abecassis, a. a. O., 1985, S. 52.

88 Hartje, a. a. O., S. 49.

89 Die Reinigungskosten für den EXXON VALDEZ-Unfall bspw. beliefen sich auf mehr als 3 Milliarden US-Dollar; Bussmann (Fn. 82), S. 14.

90 Ökologische Briefe vom 27. 1. 1993, S. 15. Daß die so zur Verfügung stehenden Entschädigungssummen auch bei bloßem Ersatz der Wiederherstellungskosten u. U. nicht ausreichen, zeigt bspw. die Schadenshöhe im EXXON VALDEZ-Fall.

erfaßt sind. Aus der Diskussion über diese unbefriedigende Situation⁹¹ entstand das am 18. Dezember 1971 unterzeichnete »Internationale Übereinkommen über die Errichtung eines Internationalen Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden«, das am 16. Oktober 1978 in Kraft trat und durch das Protokoll vom 25. Mai 1984 geändert wurde⁹². Das Fond-Übereinkommen steht nur den Vertragsstaaten des HÜ69/84 zur Unterzeichnung offen. War vor einigen Jahren noch die Ansicht verbreitet, daß das Fondübereinkommen mit den Änderungen durch das Protokoll von 1984 und das HÜ84 binnen kurzer Zeit nach Unterzeichnung in Kraft treten würden⁹³, wurde in jüngerer Zeit die Verabschiedung des US-amerikanischen »Oil Pollution Act« von 1990 als faktisches Hindernis dafür gesehen, daß diese beiden Übereinkommen jemals in Kraft treten werden⁹⁴. Ende 1992 erfolgte deshalb auch hier eine Überarbeitung des Änderungsprotokolls von 1984 mit dem Ziel, beiden Abkommen endlich zum Inkrafttreten zu verhelfen⁹⁵. Nachfolgend werden zunächst die Regelungen des Abkommens von 1971 dargestellt.

Die Beiträge zum Fond werden von allen Ölimporteuren erbracht, die mehr als 150000 Tonnen beitragspflichtiges Öl jährlich importieren (Art. X Abs. 1). Das Abkommen gewährleistet grundsätzlich gemäß Art. III Abs. 1 geschädigten Dritten und Schiffseignern einen Anspruch. Entschädigt werden ausschließlich Verschmutzungsschäden im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates (einschließlich Küstenmeere und 200-Seemeilen-Zone) sowie Aufwendungen für Schutzmaßnahmen. Schiffseigner haben einen Entlastungsanspruch, wenn ihr Schiff in einem Vertragsstaat registriert ist. Eine Entschädigung Dritter wird nach Art. IV Abs. 1 geleistet, wenn der Geschädigte keine volle und angemessene Entschädigung nach dem HÜ69/84 erhalten hat, weil (a) keine Haftung besteht, (b) der Schiffseigner seinen Verpflichtungen aus finanziellen Gründen nicht nachkommen kann und die Deckungsvorsorge den Schaden nicht deckt oder nicht ausreicht oder, (c) wenn der Schaden die Haftungshöchstgrenze des HÜ69 übersteigt oder durch andere internationale Übereinkommen beschränkt wird⁹⁶. Der Fond ist von seiner Entschädigungspflicht befreit, wenn er nachweist, daß einer der Befreiungsgründe des HÜ69 (z. B. kriegsrechtliche Einwirkungen) vorliegt (Art. IV Abs. 2). Er kann weiter von seinen Verpflichtungen gegenüber dem Schiffseigner oder dessen Sicherheitsgeber befreit werden, wenn er bestimmte Verstöße des Eigentümers gegen Internationale Übereinkommen beweist (Art. V Abs. 3). Die Gesamtsumme für Entschädigungen aus dem Fond und dem HÜ69 darf 675 Millionen Goldfranken nicht überschreiten⁹⁷. Art. V beinhaltet zudem eine Regelung, nach welcher der Fond dem Schiffseigner und seinem Sicherheitsgeber einen bestimmten Betrag der von ihnen zu erbringenden Haftungssumme ersetzt.

Das Protokoll von 1984 sieht einige wichtige Änderungen vor. So wurde der räumliche Geltungsbereich dem des HÜ84 angepaßt. Art. V wurde gestrichen, d. h. die

91 Beckert/Breuer, (Fn. 11), S. 600. Dabei geht es auch um eine Verteilung der Versicherungskosten und die Sicherung der Liquidität der Versicherer; Bievre, (Fn. 49), S. 71.

92 Gesetz vom 18. 3. 1975 (BGBl II S. 301, 320), Gesetz vom 31. 8. 1988 (BGBl II S. 705) Neufassung des Übereinkommens siehe Bek. vom 8. 9. 1988 (BGBl II S. 839).

93 Abecassis, a. a. o., 1985, S. 285 f.

94 Canna, Will Oil-Spill Bill Invite Abusers, in: American Shipper, Oktober 1990, S. 78/80.

95 Gegenstand auch dieses Änderungsprotokolls ist u. a. eine Beseitigung der Schranken für das Inkrafttreten.

96 Bspw. das »Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen« vom 19. Dezember 1976, das jedoch nicht gilt bei Ansprüchen wegen Ölverschmutzungen im Sinne des HÜ69, also bei Unfällen mit Schiffen, die Öl als Bulkladung befördern.

97 Nach Art. IV Abs. 4a noch 450 Millionen. Die Summe wurde jedoch inzwischen angehoben; vgl. Ganten, The International Oil Pollution Compensation Fund, in: Environment Policy and Law, 1984, 5 ff.

finanzielle Entlastung der Eigner aufgehoben. Die Haftungshöchstsumme aus dem HÜ und dem Fonds wurde auf 135 Millionen SZR respektive 200 Millionen SZR festgelegt (Art. IV Abs. 4). Wie ausgeführt, sind diese Haftungserhöhungen aber bislang nicht in Kraft getreten. Ökologische Schäden sollen auch weiterhin nicht ersetzbar sein⁹⁸. So stellt der Internationale Entschädigungsfond zwar insofern einen Fortschritt dar, als er geschädigten Dritten den Zugriff auf einen die Liquidität des einzelnen Eigners übersteigenden Fond eröffnet. Aber die volle Re-Internationalisierung der externalisierten Risiken und Schäden erzielt auch er nicht.

e) Private Abkommen: TOVALOP und CRISTAL

Der bisher einzige rechtliche Weg, die Ölgesellschaften selbst in die Haftung einzubeziehen, ist interessanterweise durch zwei von diesen selbst abgeschlossenen privaten Abkommen eingeschlagen worden. Allerdings bleiben auch sie – was angesichts ihrer Entstehungsgeschichte und privaten Form nicht überrascht – derart restriktiv, daß davon eine wirksame Prävention gegenüber ökologischen Schäden nicht zu erwarten ist. Das »Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution« (TOVALOP), ein privater Vertrag von ursprünglich sieben Mineralölgesellschaften⁹⁹, ist seit Oktober 1969 in Kraft, mithin also 6 Jahre vor dem Inkrafttreten des HÜ69. In den Jahren 1978 und 1987 wurde das Abkommen grundlegenden Revisionen unterzogen und soll Lücken schließen, die insbesondere aus der geographischen Beschränkung von HÜ und Fondsübereinkommen herrühren. Der Vertrag orientiert sich im wesentlichen am HÜ69, geht aber in einigen Punkten über die dortigen Haftungsregelungen hinaus. Abgedeckt sind Unfälle beladener Tanker wie auch Schäden durch das Bunkeröl unbeladener Tanker. Haftbar ist der Bareboat-Charterer¹⁰⁰ anstelle des Schiffseigners. Nicht als Schaden anerkannt sind entgangene Gewinne und Schäden, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Ereignis stehen, also zum Beispiel im Hinterland einer Küste. Anerkannte Schutzmaßnahmen sind nur solche, die nach dem Ereignis ergriffen wurden, nicht jedoch Präventivmaßnahmen. Auch im Fall von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit durch den Eigner bleibt die Haftung beschränkt. Die Beweislast für Schäden liegt in allen Streitfällen beim Anspruchsteller. Die Haftungshöchstsumme beträgt 493 US-Dollar pro BRT respektive 135 Millionen US-Dollar insgesamt¹⁰¹, wobei nur dann eingetreten wird, wenn eine Haftung nach dem HÜ nicht gegeben ist.

Als Vorläufer zum Fond-Abkommen von 1971 wurde der »Contract Regarding a Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution« (CRISTAL) im Januar 1971 geschlossen. Die Beiträge werden von den Ölgesellschaften respektive den Ölimporturen aufgebracht. Im Unterschied zum Fonds von 1971 haftet CRISTAL nicht, wenn einer der Haftungsausschlüsse des HÜ vorliegt oder der Geschädigte Entschädigung von anderer Seite, insbesondere nach dem HÜ oder vom Internationalen Fond erhalten kann (Clause IV (D)(7))¹⁰². Zahlungen werden im Regelfall erst geleistet, wenn der Rechtsweg gegenüber den anderen potentiellen Anspruchsgegnern einer Entschädigungsforderung erschöpft ist (Clause IV (D)(7)). Die Haftungs-

⁹⁸ Ebd. S. 8.

⁹⁹ BP, Esso, Gulf, Mobil, Shell, Standard Oil und Texaco; Abecassis, a.a.O., 1986, S. 304. Mitte der achtziger Jahre waren rund 98% der Öltankertonnage erfaßt; Cohen, Revision of TOVALOP and CRISTAL: Strong Ships for Stormy Seas, in: Journal of Maritime Law and Commerce 1987, 525/526, mit einer umfassenden Darstellung dieser beiden Abkommen.

¹⁰⁰ Gemeint ist ein ohne Besatzung gechartertes Schiff.

¹⁰¹ Rest/Leinemann, (Fn. 5), S. 656.

¹⁰² Beckert/Breuer, (Fn. 11), S. 601.

höchstsumme ist auf 733 US-Dollar pro BRT respektive 135 Millionen US-Dollar begrenzt, dabei sind jedoch andere Entschädigungsleistungen anzurechnen.

IV. Exkurs: Zur rechtlichen Situation in den USA

Die USA haben bislang weder das Haftungsübereinkommen von 1969 und das Internationale Fondsübereinkommen von 1971 ratifiziert, noch sind sie den jeweiligen Änderungsprotokollen beigetreten. Andererseits wurden wichtige Gerichtsverfahren zu Haftungsfragen in den USA entschieden¹⁰³, und im Jahre 1990 erlangte der wegweisende »Oil Pollution Act« Gesetzeskraft. Daneben gibt es eine Fülle einzelstaatlicher Regelungen, die häufig eine summenmäßig unbeschränkte Haftung vorsehen¹⁰⁴. Insbesondere der Unfall der AMOCO CADIZ führte zur Überarbeitung der Haftungsregelungen¹⁰⁵. Hauptgrund des Nichtbeitritts der USA dürften die zu engen Entschädigungsregelungen und der Schadensbegriff sein, wie ein Vergleich der Rechtslage in den USA mit den oben (III.) beschriebenen Regelungen zeigt.

Der »Oil Pollution Act«¹⁰⁶ (OPA) weist ein mit den internationalen Regelungen übereinstimmendes Schema auf, geht in wichtigen Fragen aber weit darüber hinaus. Er gilt für alle Schiffe wie auch für Ölpipelines und Ölbohrplattformen innerhalb des gesamten Gebietes bis zur äußeren Grenze der 1983 etablierten 200-Seemeilen-Zone. Ausgehend vom Prinzip der Gefährdungshaftung werden Haftungshöchstgrenzen und eine obligatorische Deckungsvorsorge festgeschrieben, die von allen Schiffen mit mehr als 300 Bruttoregistertonnen beim Einlaufen in US-Gewässer nachgewiesen werden muß¹⁰⁷. Schäden, die nicht nach diesem Gesetz zu entschädigen sind, werden bis zu einer Höhe von einer Milliarde US-Dollar pro Schadensereignis ggfs. aus einem Fond, dem schon früher gegründeten »Oil Spill Liability Trust Fund«¹⁰⁸ beglichen. Die Mittel für den Fonds sind vor allem von den Ölimporteuren aufzubringen und betragen 5 Cent pro Barrel Öl. Hinzu kommen weitere Beiträge zum Beispiel aus Strafgeldern¹⁰⁹. Im Unterschied zum HÜ und dem Internationalen Fond sind auch Charterer und Betreiber haftbar.

Haftungsausschluß besteht nur im Fall höherer Gewalt oder bei Versäumnissen Dritter, nicht jedoch, wenn der Schadensverantwortliche die Fehler Dritter hätte vorhersehen können¹¹⁰. Die Beweislast hierfür trifft den Schiffseigner respektive den Betreiber oder Charterer. Die Haftungshöchstgrenze für Öltanker beträgt 1 200 US-Dollar pro Bruttoregistertonne, ohne Obergrenze für die Schiffsgröße, und liegt damit erheblich über der Haftung nach dem HÜ69¹¹¹. Hinzu kommen unter be-

103 Z. B. ZOE COLOCOTRONI, vgl. Brown a. a. O., S. 323 ff.; AMOCO CADIZ, vgl. Jacobsen/Yellen, a. a. O., S. 467 ff.

104 Einen Überblick zu den letztgenannten gibt Dumont de Chassant, La Pollution maritime par hydrocarbures, in: Europäisches Transportrecht 1991, 232 ff.

105 Abecassis, IMO and liability for oil pollution from ships: a retrospective, in: Lloyd's Marine and Commercial Law Quarterly 1983, 45/49 f. Da die USA nicht Mitglied des HÜ sind, wurde der Fall nach US-Recht entschieden: United States District Court, District of Illinois – Eastern Division, Urteil vom 19. 4. 1984, in: Europäisches Transportrecht 1984, 583 ff.

106 U.S.C.A. 33 Sec. 2701 ff.

107 Vgl. Alcantara/Cox, S. 373 ff. zu den Anforderungen an die »Certificates of Financial Responsibility« und den Widerstand der P & I-Clubs dagegen.

108 U.S.C.A. 26 Sec. 9509.

109 Clark, (Fn. 82), S. 251; Bussmann, (Fn. 110), S. 14.

110 Clark, The U.S. Oil Pollution Act of 1990, Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly 1991, 247/248.

111 Im TORREY CAÑON-Fall (61 293 BRT) etwa wären rd. 73,5 Millionen US-Dollar fällig gewesen, im Fall der AMOCO CADIZ (109 700 BRT) fast 132 Millionen US-Dollar. Die SEAWISE GIANT, der langste jemals gebaute und im Iran-Irak-Krieg versenkte Öltanker hatte 238 555 BRT.

stimmten Umständen Zinsen auf die notwendigen Aufwendungen¹¹². Die Haftungshöchstgrenze gilt allerdings nicht im Falle einer schuldhaften Verschmutzung etwa wegen grober Fahrlässigkeit, dem Verstoß gegen Sicherheitsrecht des Bundes und in anderem im Gesetz enumerierten Fällen. Dies gilt auch, wenn das Verschulden bei einem Angestellten oder Auftragnehmer liegt. In diesem Fall trägt der Verschmutzer die Beweislast einer Entschuldung. Daneben haben die Einzelstaaten das Recht, weitergehende Haftungsregelungen, also auch die summenmäßig unbegrenzte Gefährdungshaftung gesetzlich zu verankern¹¹³.

Soweit die Haftungshöchstgrenzen bei nicht schuldhaftem Handeln des Schadensverantwortlichen überschritten werden oder der Verantwortliche nicht haftbar gemacht werden kann, übernimmt der Fond die Entschädigung. Dieser tritt dann in alle Rechte der Geschädigten gegen den Verantwortlichen ein, so daß trotz einer zulässigen Haftungsbeschränkung nach Bundesrecht möglicherweise eine unbeschränkte Haftung nach dem Recht der Einzelstaaten Wirksamkeit enthalten kann¹¹⁴.

Unter den Schadensbegriff fallen auch ökologische Schäden im weitesten Sinne¹¹⁵. Als solche werden Schäden, Zerstörung oder Verlust respektive ein Verlust der Nutzbarkeit natürlicher Ressourcen (Fauna und Flora, Luft und Wasser) angesehen, die von einem Trustee der Regierung des Bundes oder eines Einzelstaates, eines Indianervolkes oder einem ausländischen Trustee geltend gemacht werden können. Der Entschädigungsanspruch wird bestimmt von den Kosten der Instandsetzung, Wiederherstellung, Ersatzbeschaffung oder dem Erwerb eines äquivalenten Naturraumes. Hinzu kommen die Wertminderung während der Dauer dieser Maßnahmen und die Kosten der Schadensschätzung. Reine Vermögensschäden und entgangene Gewinne (Fischer, Hoteliers etc.) fallen unter diesen Schadensbegriff ebenso wie solche von Klägern, die der natürlichen Ressourcen als Subsistenzgrundlage bedürfen, wie beispielsweise die Inuit. Auch die Kosten zusätzlicher oder vermehrter öffentlicher Dienstleistungen der verantwortlichen Behörden sind zu ersetzen.

Das Haftungsrecht für Ölverschmutzungsschäden in den Vereinigten Staaten beinhaltet wesentliche Normen, die den hier behandelten Problemen wenigstens in folgender Hinsicht gerecht werden. Sie begründen einen Verantwortungsnexus zwischen ökonomischen Interessenten des Risikos und Haftung für dessen Folgen – auch wenn diese Interessenten und die tatsächlichen Schadensverursacher rechtlich nicht identisch sind – und wendet sich insoweit direkt gegen den Prozeß der Risikoexternalisierung. In der Höhe der Haftungssummen wie auch in den Fällen unbegrenzter Haftung (nach dem Recht der Einzelstaaten) kommt dieses Haftungsregime den gigantischen Ausmaßen der von Öltankerunfällen verursachten Schäden wenigstens nahe. Und es unternimmt den ernsthaften Versuch, ökologische Schäden als solche zu erfassen und zum Gegenstand eines Prozesses der Re-Internalisierung auf den wirklichen Verursacher zu machen. Diese Regelungen dürften Beispiele setzen für ein Haftungs- und Ausgleichsregime, das dem Problem der grenzüberschreitenden Großrisiken – wenn es diese schon nicht verhindern kann – Rechnung trägt. Deshalb greifen wir sie auch in unseren folgenden rechtspolitischen Überlegungen auf.

¹¹² Clark, (Fn. 110), S. 252.

¹¹³ Vgl. hierzu Dumont de Chassart, a. a. O.,

¹¹⁴ Clark, (Fn. 110), S. 251.

¹¹⁵ Clark, (Fn. 110), S. 248.

Wie aufgezeigt, sind die in den einschlägigen internationalen Übereinkommen fixierten Haftungshöchstsummen vergleichsweise niedrig und reichen bei größeren Ölfällen nicht aus, um die tatsächlich entstandenen Schäden zu beseitigen, soweit dies bei Schäden am Naturhaushalt überhaupt möglich ist. Ökologische Schäden im hier zugrunde gelegten Sinn^{115a} sind von Entschädigungsforderungen ausgeschlossen. Als Mangel kommt hinzu, daß Entschädigungen nach diesen Übereinkommen nur geleistet werden, wenn der Schadensfall in einem Vertragsstaat eintritt, und die Tatsache, daß nicht alle Vertragsstaaten des Haftungsübereinkommens von 1969 gleichzeitig Vertragsstaaten des Internationalen Fonds von 1971 sind. Für verschmutztes Meerwasser und die dadurch geschädigte Fauna kann derzeit niemand haftbar gemacht werden. Außerdem sind die Überarbeitungen beider Übereinkommen aus dem Jahre 1984 noch immer nicht in Kraft. Ob den Änderungsprotokollen von 1992 ein anderes Schicksal beschert sein wird, bleibt abzuwarten. Die dort fixierten Haftungsgrenzen sind zudem nicht einer automatischen Steigerungsklausel unterworfen, so daß jeder Erhöhung langwierige Verhandlungen vorausgehen müssen.

Vielfältige Vorschläge werden derzeit erörtert, wie die Gefahr von Tankerunfällen verringert werden kann und welche Maßnahmen zur Schadensbegrenzung und Entschädigung möglich und notwendig sind¹¹⁶. So wird gefordert, bestimmte Seegebiete durch nationale und internationale Regelungen für Öltanker zu sperren und internationale Tankerrouten festzuschreiben, keine Billigflaggen und Schiffe im Zweitregister zuzulassen, die Sicherheitsstandards für Schiffe sowie die Anforderungen an die Ausbildung, Weiterbildung und Zusammensetzung der Schiffsmannschaften zu verschärfen und diesbezügliche Kontrollen durch Flaggen- und Hafenstaaten einzuführen respektive zu verbessern. Weitere Vorschläge umfassen elektronische Mittel zur Überwachung des Schiffsverkehrs, verbesserte Ausrüstung zur Ölschadensbekämpfung, Lotsenpflicht, Verkürzung der Betriebserlaubnisse für Tanker auf maximal 15 Jahre, Tankergrößenbegrenzungen usw. Daneben werden eine Erhöhung der Haftungssummen, die Aufnahme ökologischer Schäden in die einschlägigen Übereinkommen, die unbeschränkte Gefährdungshaftung, eine gesamtschuldnerische Haftung und die Etablierung einer Flaggenstaatshaftung gefordert. Dies soll am besten weltweit oder doch zumindest auf europäischer Ebene vorangetrieben werden.

Direkt präventive Maßnahmen bildeten nicht den Schwerpunkt dieser Arbeit. Wir konzentrieren uns vielmehr auf die Haftungsfragen. Der leitende Gedanke unserer Vorschläge, der schon im Verlauf der Darstellung hervortrat, ist dabei folgender. Das Haftungsregime hätte den beobachteten Tendenzen der Externalisierung von Großrisiken und -schäden entgegenzutreten, indem sie diese auf die Risikoverursacher zurückverlagert. Folgen einer solchen Re-Internalisierung wären nicht nur ein angemessener Ausgleich eingetretener Schäden, sondern auch verstärkte Bemühungen seitens derer, denen Schadenersatzansprüche drohen, um Prävention gegenüber (ökologischen) Schäden selbst.

Der in einigen einzelstaatlichen Gesetzen in den USA verankerte Grundsatz einer summenmäßig unbegrenzten Gefährdungshaftung¹¹⁷ kann – bei erhöhter Deckungsverpflichtung (durch Versicherung oder andere Sicherheiten) und in Kombination

115a S.o. III. b.

116 Vgl. etwa Entschließung des Europaparlaments vom 16. 9. 1992, EG Abl. C 284/80 vom 2. 11. 1992; Mitteilung des Bundesministers für Verkehr vom 25. 1. 1993, Bundesratsinitiative Niedersachsen, Ökologische Briefe vom 10. 2. 1993, S. 20.

117 Diese ist dem deutschen Recht nicht unbekannt, vgl. § 31 des Atomgesetzes und § 13, der die Deckungsvorsorge regelt.

mit einer internationalen Fondslösung, zu der neben Schiffseignern, Charterern und Importeuren auch die Exporteure ihren Beitrag zu leisten hätten – zu einer verbesserten Situation der Geschädigten bei Großschäden führen. Würde die summenmäßig unbegrenzte Haftung von erhöhten Deckungsverpflichtungen begleitet, hätte dies aller Voraussicht nach auch Auswirkungen auf die Sicherheitsstandards, schon um die Versicherungskosten nicht exorbitant ansteigen zu lassen. Nachgedacht werden muß auch darüber, wie neben den Schiffseignern, die heute primär haftbar sind, seit die Mineralölgesellschaften sich selbst im Regelfall aus dem Transport zurückgezogen haben, die Charterer von Öltankern und v. a. die Mineralölgesellschaften als Nutznießer des Ölgeschäfts in die Haftung einbezogen werden können. Ob eine mittelbare Haftung – wie im Internationalen Fond von 1971 – dafür ausreicht, oder ob im Gegensatz zum HÜ eine gesamtschuldnerische Haftung vom Schiffseigner, Betreiber oder Charterer – wie auch im Oil Pollution Act – eingeführt werden sollte, bedarf weiterer Untersuchung. Da die Mineralölindustrie häufig weder als Charterer noch als Eigentümer des Öls während des Transportes auftritt, muß jedenfalls im Ergebnis ein Durchgriff möglich sein. Die summenmäßig unbeschränkte Haftung eines Internationalen Fonds mit Beiträgen aller am Ölgeschäft Beteiligten – die angesichts der dahinter stehenden ökonomischen Potenz durchaus möglich ist – hätte dies faktisch zum Ergebnis.

Angesichts der besonderen Betonung der Verantwortung des Flaggenstaates für die technische Sicherheit der Schiffe, die Ausbildung und Besatzung ist auch zu erwägen, im Schadensfalle den Flaggenstaat in die Haftung zu nehmen, wenn der Schaden anderweitig nicht gedeckt ist. Da der Flaggenstaat nach internationalem Seerecht verantwortlich für die Gewährleistung der Sicherheit der unter seiner Flagge fahrenden Schiffe ist (Art. 94 III SRÜ), scheint eine »Durchgriffshaftung« gerechtfertigt, wenn durch dieses Schiff unter Verletzung international verbindlicher Normen ein Schaden herbeigeführt wird. Dieser Rechtsgedanke ist dem internationalen Recht nicht unbekannt. So verpflichtet Art. XXXVII Abs. 3 i. V. m. Art. VIII Abs. 1–3 CRAMRA die staatlichen Stellen eines in der Antarktis operierenden Unternehmens einerseits die Bereitstellung ausreichender technischer und finanzieller Mittel für die Verhütung, Begrenzung und Beseitigung ökologischer Schäden zu überwachen. Andererseits ist im Falle eines Schadensereignisses, welches durch die ordnungsgemäße Erfüllung dieser staatlichen Verpflichtung hätte verhindert werden können, letztendlich dieser Staat für die Erfüllung möglicher Schadenersatzforderungen haftbar, soweit diese vom Schädiger selbst nicht befriedigt werden können. Dies gilt auch für ökologische Schäden¹¹⁸.

¹¹⁸ Ausführlich Wolfrum (Fn. 56), S. 62 ff.