

Thomas Gehring

Haftung für Umweltschäden infolge des Seetransports von Öl - Ein Fall transnationaler Verregelung

Summary:

The article analyzes the emergence and development of international regulations concerning liability for pollution damage caused by the maritime transport of oil. The issue area is characterized by the existence of powerful private maritime shipping interests and a comparatively recent intervention of coastal states. From this constellation a system of two parallel liability regimes evolved. The state community established an inter-governmental regime based upon two international legal conventions. It comprises a mechanism for the supervision of its implementation by the contracting states and allows its continuous normative evolution. Partially reacting to state activity in the issue area, partially anticipating future developments, the industry concerned voluntarily adopted a parallel private regime. For victims of pollution damage claiming compensation this second arrangement is of more importance because its flexibility allows its swift adaptation to changing circumstances. In consequence, the international legal regime loses its ability to regulate the issue area directly. However, it retains the function of pressing the private industry to maintain and improve its voluntary arrangement.

Komplexe industrielle Aktivitäten beinhalten stets ein Unfallrisiko, das durch Vorkehrungen zwar reduziert, aber oft nicht vollständig vermieden werden kann.¹ Das Risiko des Seetransports von Öl liegt in der konzentrierten Freisetzung großer Mengen von Rohöl. Es wirft die Frage nach der Verteilung der aus diesem Risiko entstehenden Lasten auf. Der vorliegende Beitrag untersucht den Prozeß der Verregelung des um dieses Kernproblem entstandenen Problemfeldes. Dabei soll die Rolle eigenständiger nicht-staatlicher (transnationaler) Akteure besonders berücksichtigt werden.

1. Vgl. dazu eindrucksvoll, Perrow 1989.

1. Regimeentstehung

1.1. Die institutionelle Ausgangslage

Die internationale Seefahrt betrifft als Bereich privater wirtschaftlicher Aktivität in erster Linie die direkt Beteiligten, darunter Schiffseigner (Reeder), Frachteigner (Verlader), Bergeunternehmer und Hafenbetriebe. Um den reibungslosen Ablauf der Seefahrt zu gewährleisten, haben Staaten seit jeher Rahmenbedingungen festgelegt und die Rechte und Pflichten dieser Beteiligten untereinander geregelt.² Die Regelung einer weltweiten Aktivität durch nationale Regeln aber birgt das Risiko starker Unterschiede zwischen den geltenden Vorschriften und daraus entstehender Rechtsunsicherheit. Aus Sicht der direkt an der Seefahrt beteiligten Akteure ist daher ein hohes Maß an internationaler Rechtsvereinheitlichung wünschenswert.³

Unter diesen Voraussetzungen bildete sich zum Ende des 19. Jahrhunderts ein mehrstufiges System transnationaler Verrechtlichung. Eine zum Zweck der Vereinheitlichung des "privaten" Seerechts gegründete internationale Nichtregierungsorganisation, das *Comité Maritime International* (CMI), wurde als Zusammenschluß der in nationalen Vereinen organisierten Seefahrtsinteressen zum Zentrum dieses Systems.⁴ Innerhalb des CMI einigten sich die an der Schifffahrt beteiligten Interessengruppen zunächst auf den Entwurf einer zwischenstaatlichen Konvention. Erst dann berief die belgische Regierung eine Regierungskonferenz ein, die den vorgelegten Entwurf beriet und Änderungen vornehmen konnte. Da die beteiligten Wirtschaftsakteure sich bereits abgestimmt hatten, waren wesentliche der zwischenstaatlichen Einigung entgegenstehende wirtschaftliche Interessengegensätze bereits ausgeräumt.

Auf diese Weise wurden etwa das Bergerecht⁵ und die Haftpflichten des Reeders⁶ geregelt. Dabei dominierte der Grundsatz der *fortune de mer*, nach dem Schaden grundsätzlich durch den Geschädigten getragen wurde.⁷ Für Bergeunternehmen drückte sich dies im Prinzip des *no cure - no pay* aus,⁸ für Reeder in den Prinzipien der Schuldhaftung und der Haf-

2. Zum national geregelten internationalen Privatrecht, vgl. Jessup 1956 sowie den Beitrag von Bellers in diesem Band.

3. Vgl. Paulsen 1983.

4. Vgl. Berlingieri 1983: 1260-1264.

5. "Übereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Hilfsleistung und Bergung in Seenot" (1910); in: Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A, Bd. 28, Nr. A 362, S. 334.

6. "Internationales Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung der Eigentümer von Seeschiffen" (1957); in: BGBl. 1972 II, S. 672.

7. Vgl. Richter 1978: 5.

8. Vgl. Abecassis/Jarashow 1985: 141-146.

tungsbegrenzung auf vergleichsweise niedrige und von der Größe des Schiffes abhängige Summen.⁹

Die so entstandenen Regime des "privaten" internationalen Seerechts waren Bestandteile multilateraler Verträge. Doch obwohl Staaten die formalen Vertragspartner waren, übten sie auf den Prozeß der Normbildung, d.h. auf die inhaltliche Gestaltung der vereinbarten Regeln, nur geringen Einfluß aus. Tatsächlich kooperierten in erster Linie die an der Seefahrt beteiligten Interessengruppen. Dies war so lange situationsadäquat, wie die Auswirkungen von Schiffsunfällen auf diese Interessengruppen beschränkt blieben.

1.2. Das internationale Problem

Mit dem Auftreten weitreichender Umweltschäden durch den Seetransport gefährlicher Stoffe aber sahen sich Dritte mit den Risiken der Schifffahrt konfrontiert, vielfach ohne sich gezielt gegen sie absichern zu können. Die Havarie des 100.000 t Tankers *Torrey Canyon* vor der britischen Kanalküste im Jahre 1967 unterstrich diese durch den technologischen Fortschritt bedingte Entwicklung: Von einer verursachten Ölpest bislang unbekanntes Ausmaßes waren Fischer, Küstenbewohner und nicht zuletzt Küstenstaaten, England und Frankreich, direkt betroffen.¹⁰ Fragen der Haftung und Entschädigung blieben nicht mehr auf die beteiligten Seefahrtsinteressen beschränkt. Trotz eines weit über den Haftungsgrenzen liegenden Vergleichs deckte die letztendlich gezahlte Entschädigungssumme nur etwa die Hälfte des Schadens, den die betroffenen Staaten und private Opfer erlitten hatten.¹¹ Die Havarie der *Torrey Canyon* untergrub damit die Basis des bestehenden Regimes der eng begrenzten Reederhaftung.

Auf Initiative der unter starkem öffentlichen Druck stehenden britischen Regierung zog die *Internationale Seeschifffahrtsorganisation* (IMCO, später IMO), eine zwischenstaatliche Sonderorganisation der Vereinten Nationen, eine Vielzahl von "Schlußfolgerungen" aus dem Unglück.¹² Sie betrafen in erster Linie technische Aspekte der aktiven und passiven Sicherheit der Schifffahrt und damit die eigentliche Domäne der IMCO. Sie erstreckten sich aber

9. Vgl. Richter 1978: 5-6.

10. Zum Hergang, vgl. Böhme 1970: 12-19; Sohnke 1967: 1704.

11. Vgl. M'Gonigle/Zacher 1979: 146, 153.

12. IMCO-Dokument "Conclusions of the Council on the Action to be Taken on the Problems Brought to Light by the Loss of the 'Torrey Canyon'" (C/ES.III/5); vgl. dazu Sohnke 1967: 1704-1705.

auch auf Fragen der Haftung, Entschädigung und Versicherungspflicht, die bislang als "privatrechtlich" angesehen worden waren und traditionell in die Regelungskompetenz des CMI fielen. Damit war das Verhältnis der nebeneinander bestehenden zwischenstaatlichen und transnationalen Rechtssetzungssysteme berührt.¹³

Um die Folgen der Havarie bearbeiten zu können, errichtete die IMCO einen Rechtsausschuß, der sich jedoch zunächst mit anderen Fragen, insbesondere den Eingriffsrechten von Küstenstaaten jenseits der traditionellen Drei-Meilen Hoheitszone, befaßte. Der Ausschuß beauftragte deshalb das CMI, eine vorbereitende Studie zur Bearbeitung der "privatrechtlichen" Aspekte zu erstellen und gewährte damit dem transnationalen Forum der traditionellen Seefahrtsinteressen das Initiativrecht.

1.3. Reaktionen der nicht-staatlichen Akteure

Das *Comité Maritime International* versuchte, den für das bestehende private Seerechtsregime zu erwartenden Schaden zu begrenzen. Es schlug eine Sonderregelung für das neu entstandene Risiko vor, die sich ausschließlich auf Verschmutzungsschäden durch den Seetransport von Öl bezog.¹⁴ Alle anderen Bereiche der Schifffahrt sollten unabhängig von den mit ihnen zusammenhängenden Gefahren für Dritte möglichst unberührt bleiben. Und auch das Sonderregime sollte möglichst wenig von dem überkommenen Prinzip einer in der Höhe begrenzten Schuldhaftung des Reeders abweichen. Der CMI-Entwurf sah deshalb eine Sonderhaftung der Reeder für Ölverschmutzungsschäden und eine Umkehr der Beweislast (d.h. eine *Schuldvermutung*) vor, nicht aber weitergehende Konzepte wie Gefährdungshaftung oder eine Beteiligung der Frachteigner an der Haftung. Aufgrund des starken Drucks der Küstenstaaten schlug das CMI darüber hinaus eine Versicherungspflicht zur Garantie der Haftungssumme vor. Erst spät erkannten die im CMI organisierten Schifffahrtsinteressen, daß das System des bestehenden Seerechts durch einen Beitrag der Frachtseite zur Haftung für das neue Sonderisiko besser zu schützen war.¹⁵

Die großen Ölgesellschaften beugten sich dem öffentlichen Druck und akzeptierten eine erhöhte Haftpflicht, die dazu beitragen konnte, Behinderungen der Tankschifffahrt durch sonst

13. Dieses Verhältnis war bereits seit einigen Jahren ungeklärt, vgl. Breuer 1961: 1229.

14. *Comité Maritime International* 1970.

15. Vgl. Gehring/Jachtenfuchs 1988: 158.

drohende nationale Haftungsregelungen sowie einseitig verhängte oder international abgestimmte Verkehrsverbote¹⁶ vorzubeugen. Als Großreeder waren auch sie an einer für den Öltransport maßgeschneiderten Lösung interessiert, die nicht alle gefährlichen Seetransporte umfaßte. Noch während der zwischenstaatlichen Verhandlungen setzten sie deshalb das *Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution (TOVALOP)*¹⁷ in Kraft. Mit diesem Übereinkommen verpflichteten sich die teilnehmenden Reeder und Langzeitcharterer, im Falle von Ölverschmutzungen gestaffelt nach der Größe des betroffenen Schiffes bis zu 10 Millionen US-Dollar bereitzustellen, die ausschließlich zur Finanzierung der Bekämpfungs- und Reinigungskosten durch den Reeder selbst und durch die betroffenen Küstenstaaten vorgesehen waren. Das Abkommen folgte dem CMI-Vorschlag weitgehend. Da die traditionelle maritime Versicherungswirtschaft das neue Sonderrisiko zunächst nicht übernahm, errichteten die beteiligten Reeder sogar einen eigenen auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit beruhenden Versicherungsmechanismus.¹⁸

Mit ihrem Vorstoß steckte die betroffene Wirtschaft die Grenzen für ein zwischenstaatliches Abkommen ab. Unter ihrem Einfluß war ein Problemfeld "Haftung für Verschmutzungsschäden durch den Seetransport von Öl" entstanden, das sowohl Gefahren jenseits des Ölverschmutzungsrisikos als auch Ölverschmutzungsrisiken jenseits des Seetransports ausklammerte.¹⁹ Ein vom Industriemodell abweichender zwischenstaatlicher Ansatz hätte den Fortbestand des schon bestehenden Interimsmechanismus zugunsten einer Lösung riskiert, die erst im Laufe vieler Jahre hätte wirksam werden können und auf den Widerstand der betroffenen Wirtschaft gestoßen wäre. Durch den Abschluß von TOVALOP signalisierten die Ölgesellschaften begrenzte Kooperationsbereitschaft. Das private Regime überbrückte nicht nur wirkungsvoll die bis zur Umsetzung eines zwischenstaatlichen Abkommens vergehende Zeit, sondern es gewährte auch Schutz gegen das systematische Umgehen der internationalen Regelungen, etwa durch Registrierung unter Billigflaggen.

16. Vgl. IMCO-Dokument C/ES.III/5 und Sohnke 1967: 1704.

17. TOVALOP 1969.

18. Vgl. M'Gonigle/Zacher 1979: 158.

19. Um diese Probleme entstanden separate Verregelungsprozesse. Hinsichtlich der Ölverschmutzungsrisiken durch Off-shore Bohraktivitäten im Nordseebereich griffen die Ölgesellschaften ebenfalls zum Mittel der Selbstverpflichtung, vgl. Gehring/Jachtenfuchs 1988: 191-198. Für das mit dem Seetransport anderer gefährlicher Güter zusammenhängende Risiko konnte bislang keine Regelung abgeschlossen werden, vgl. ebd.: 178-190 und Bièvre 1986.

1.4. Normbildung

Vor diesem Hintergrund war der generelle Ansatz des Industriemodells im IMCO-Rechtsausschuß unstrittig. Die zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen beschränkten sich auf wenige Fragen. Der Gruppe der Küstenstaaten, die eine möglichst weitgehende Haftpflicht für Ölschäden forderten, genügten insbesondere zwei Eckwerte des Industriemodells (Schuldhaftung mit Beweislastumkehr und die Höchstsumme von 10 Millionen US-Dollar) nicht. Die Gruppe der Seefahrtstaaten befürwortete dagegen eine strenge Haftungsbegrenzung zugunsten der Reeder.²⁰ An diesem grundsätzlichen Konflikt drohte das Projekt zu scheitern - mit negativen Folgen für alle Beteiligten.

Die entstandene Blockade konnte erst während der zur Verabschiedung der Haftungskonvention einberufenen diplomatischen Konferenz durch die Erweiterung des Kreises der Haftpflichtigen durchbrochen werden. Erst hier fand der Vorschlag, die Frachtseite durch die Errichtung eines Fonds an der Haftpflicht zu beteiligen, breite Zustimmung. Damit war der Weg für einen zweigliedrigen Kompromiß frei. Die vorbereitete Zivilhaftungskonvention²¹ wurde auf Grundlage einer erweiterten Haftpflicht (Gefährdungshaftung) des Reeders und einer von den Grenzen des Versicherungsmarktes diktierten Haftungsbegrenzung (14 Millionen US-Dollar) angenommen. Gleichzeitig wurde beschlossen, unverzüglich einen Fonds mit dem Ziel der Aufstockung der zur Verfügung stehenden Haftungssumme und der partiellen Entlastung der Reeder von der ihnen übertragenen Haftpflicht zu errichten.²²

Die großen Ölgesellschaften leisteten keinen Widerstand gegen die zusätzliche Fondslösung. Sie griffen wiederum zum Mittel der freiwilligen Verpflichtung und errichteten auf Grundlage des *Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution* (CRISTAL)²³ einen eigenen Fonds, der als Übergangsregelung bis zur Gründung des zwischenstaatlichen Fonds gedacht war. Mit diesem von den beteiligten Ölgesellschaften entsprechend ihrer jährlich über See transportierten Ölmengen finanzierten Instrument wurden die nach TOVALOP bereitstehenden Haftungssummen bis zu einer Obergrenze (insgesamt

20. Vgl. Herber 1970: 227.

21. "Internationales Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden" (1969), BGBl. 1975 II, S. 305.

22. Vgl. Resolution in Inter-Governmental Maritime Consultative Organization 1973: 185.

23. CRISTAL 1971.

30 Millionen US-Dollar pro Vorfall) aufgestockt, die erheblich über den Kosten des *Torrey Canyon*-Unglücks lag.

Der Abschluß von CRISTAL unterstrich die Bereitschaft der Ölgesellschaften, die bereits als Reeder und Charterer übernommenen Haftpflichten als Frachteigner weiter zu erhöhen. Doch sie betrieben vorwiegend große, im Ferntransport eingesetzte Tanker und hatten kein Interesse an einer Entlastung der freien Reeder insbesondere kleinerer Tanker. CRISTAL erstattete ihnen zunächst keinen Anteil ihrer Haftungssumme. Ein weiteres Mal signalisierten die Ölgesellschaften damit grundsätzliche Kooperationsbereitschaft und wiesen gleichzeitig auf deren Grenzen hin.

Vor diesem Hintergrund verliefen die Vorbereitungen für die Konvention über den *International Oil Pollution Compensation Fund (IOPC-Fonds)*²⁴ vergleichsweise reibungslos. Über die Finanzierung durch Beiträge der in den Vertragsstaaten angesiedelten Ölgesellschaften entsprechend ihrer Anteile über See transportierten Öls bestand Einigkeit. Auch die Haftungshöchstsumme wurde auf den von den Ölgesellschaften bereits akzeptierten Wert von 30 Millionen US-Dollar pro Vorfall festgelegt. Die Versammlung der Vertragsstaaten erhielt die Option, diese Summe durch Beschluß zu verdoppeln.

Damit waren zwei parallele Regime zur Regelung des Problemfeldes entstanden, eines auf der Basis "freiwilliger" Übereinkommen der betroffenen Wirtschaft und das andere auf Grundlage von zwei zwischenstaatlichen Übereinkommen.

24. "Internationales Übereinkommen über die Errichtung eines Internationalen Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden" (1971), BGBl. 1975 II, S. 320.

Die Instrumente der Haftungsregime

| Wirtschaftliche Träger | rechtliche Träger | |
|---------------------------|-------------------|--------------------|
| | Privatwirtschaft | Staaten |
| Reeder | TOVALOP | Haftungskonvention |
| Ölindustrie | CRISTAL | Fondskonvention |

Das privatwirtschaftliche Regime wurde rasch global wirksam. Bereits im Anfangsjahr 1968 erstreckte sich seine erste Stufe (TOVALOP) auf etwa 50% der Welt-Tankertonnage, seit 1972 auf über 90%.²⁵ Seine zweite Stufe (CRISTAL) erreichte im Anfangsjahr 1971 einen Deckungsgrad von etwa 70% der weltweit über See beförderten Ölmenge, der rasch auf über 90% stieg.²⁶

Das zwischenstaatliche Regime wurde dagegen mit erheblicher zeitlicher Verzögerung wirksam und wies auch nach seinem Inkrafttreten zunächst erhebliche geographische Deckungslücken auf, die erst im Laufe der Zeit geschlossen wurden. Es betrifft nur die Hoheitsbereiche der Vertragsstaaten, also in ihren Küstengewässern auftretende Schäden, unter ihren Flaggen und in ihren Küstengewässern fahrende Schiffe sowie in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Ölgesellschaften. Die Haftungskonvention als erste Stufe trat 1975 für zunächst 17 Staaten in Kraft und gilt heute - mit Ausnahme Nordamerikas - nahezu weltweit.²⁷ Die Fondskonvention trat 1978 für zunächst 16 Staaten in Kraft und gilt heute für 47 Staaten.²⁸

Erst im Laufe der Zeit verloren TOVALOP und CRISTAL damit einen erheblichen Teil ihrer Überbrückungsfunktion, und das zwischenstaatliche Regime begann, das Problemfeld zu dominieren.

25. Vgl. Becker 1974: 610.

26. Vgl. Abecassis/Jarashow 1985: 310.

27. Ende 1991 umfaßte die Haftungskonvention 71 Staaten, vgl. International Maritime Organization 1991: 219.

28. Stand Ende 1991; vgl. International Maritime Organization 1991: 263.

2. Normfortbildung

Die Regeln beider Regime müssen von Zeit zu Zeit an geänderte Rahmenbedingungen angepaßt werden, etwa hinsichtlich der Haftungsobergrenzen, aber auch einzelner Bestimmungen, die sich in der Praxis als unpraktikabel oder unbrauchbar erwiesen haben.

Die privaten Abkommen sind überaus flexibel und werden häufig modifiziert. Änderungen treten jeweils für alle Vertragspartner innerhalb weniger Wochen in Kraft. Seit 1972/1973 decken TOVALOP und CRISTAL auch Situationen ab, in denen noch kein Öl ausgetreten war ("bloße Gefahrensituationen"), um frühzeitige Präventionsmaßnahmen von seiten des Reeders oder der betroffenen Küstenstaaten zu fördern. 1978 wurden beide Abkommen in Haftungshöhe und Bedingungen weitgehend an die nunmehr in Kraft getretenen Stufen des zwischenstaatlichen Regimes angepaßt.

Das zwischenstaatliche Regime ist weitaus weniger anpassungsfähig. Seine Bestimmungen bedürfen in der Regel des zeitaufwendigen Ratifikationsverfahrens durch die Vertragsstaaten. Das Schicksal zweier Protokolle von 1976, durch die nach dem Zusammenbruch des Systems stabiler Wechselkurse lediglich die zugrunde gelegte Rechnungseinheit von der ursprünglichen Goldbasis auf Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds (SZR) umgestellt werden sollte,²⁹ illustriert diese Schwerfälligkeit. Das Protokoll zur Haftungskonvention trat 1981 mit fünfjähriger Verzögerung in Kraft. Das entsprechende Fonds-Protokoll hat auch nach 15 Jahren (Ende 1991) die erforderliche Zahl von Ratifikationen nicht erreicht.³⁰

Ein aufsehenerregender Ölunfall, die Strandung der *Amoco Cadiz* im Jahre 1978 vor der bretonischen Küste, unterstrich die Anpassungsbedürftigkeit der Regime.³¹ Es entstand ein Schaden von mehreren hundert Millionen US-Dollar, gegenüber einer Haftungsobergrenze des Fonds von nunmehr 30 Millionen SZR (etwa 35 Millionen USDollar). Die Versammlung der Vertragsparteien der Fondskonvention nutzte die vorgesehene Flexibilisierungsklausel und erhöhte die Obergrenze mit sofortiger Wirkung um 50% auf 45 Millionen SZR.³² 1987 erfolgte eine weitere Erhöhung auf 60 Millionen SZR. Damit war der Anpassungsspielraum des zwischenstaatlichen Regimes zunächst ausgeschöpft. Da die Haftungskonvention zur Regelung der Reederhaftung keinen vergleichbaren Mechanismus zur Erhöhung der Haftungs-

29. BGBl. 1980 II, S. 724 (Protokoll zur Haftungskonvention) und S. 729 (Protokoll zur Fondskonvention).

30. Vgl. International Maritime Organization 1991: 234-235 sowie 270.

31. Vgl. Rosenthal/Raper 1985: 260 und Jacobsen/Yellen 1984.

32. Vgl. Smets 1983: 34.

summen vorsah, verschob sich die finanzielle Belastung einseitig zu Lasten der Frachtseite. Die großen Ölgesellschaften akzeptierten diese Entwicklung nicht. Sie forderten wesentlich höhere Haftungsobergrenzen für Reeder, die zur vollen Deckung insbesondere auch durch kleinere Schiffe verursachter "normaler" Schäden ausreichten. An den Kapazitätsgrenzen des Versicherungsmarktes, die die vergleichsweise niedrigen Werte von 1969 bestimmt hatten, mußte eine Erweiterung der Reederhaftung nicht mehr scheitern.³³ Die Ölgesellschaften vollzogen deshalb für CRISTAL die Anpassung der Haftungsobergrenze des IOPC-Fonds von 1979 nicht nach.

Eine Revision des zwischenstaatlichen Regimes erschien allein zur Beseitigung dieses Konfliktes, aber auch aufgrund einiger grundsätzlicher Unzulänglichkeiten wünschenswert.³⁴ 1984 wurden deshalb Protokolle zu den Konventionen verabschiedet.³⁵ Diese Protokolle modifizieren das Regime insbesondere in drei Aspekten.³⁶ Sie erweitern die Anwendungszone des Regimes auf die 200 Meilen breite ausschließliche Wirtschaftszone der Vertragsstaaten, die ihren schmalen Hoheitsgewässern vorgelagert ist.³⁷ Sie sehen die Erstattung der Kosten tatsächlich ergriffener Maßnahmen zur Wiederherstellung der Umwelt vor. Und sie erhöhen die Haftungsobergrenzen der Reeder auf 59,7 Millionen SZR unter Beibehaltung der Abstufung für kleine Schiffe und auf 135 Millionen SZR für den Fonds. Diese Summe erhöht sich automatisch auf 200 Millionen SZR, wenn einige große Beitragszahler, darunter die USA, den Abkommen beitreten.³⁸ Darüber hinaus wird die Versammlung der Vertragsparteien in Zukunft über bindende Anpassungen der Haftungsobergrenzen beschließen können.³⁹

Die großen Ölgesellschaften waren mit dem Ergebnis von 1984 nicht zufrieden. Auch weiterhin würde die Frachtseite für viele mindere, durch kleine Tanker verursachte Schäden mithaften. Die Ölgesellschaften hatten eine erheblich höhere Beteiligung der Reeder erwar-

33. 1983 waren die maritimen Versicherungen (P&I-Clubs) bereit, die Reederhaftung für Ölschäden bis zu 300 Millionen US-Dollar zu decken, vgl. Ganten 1984: 23 (Fußnote 6).

34. Zum Änderungsbedarf, vgl. Ganten 1984.

35. BGBl. 1988 II, S. 707 (Protokoll zur Haftungskonvention) und S. 724 (Protokoll zur Fondskonvention).

36. Vgl. Ganten 1985 und Ganten 1986.

37. Das Konzept der ausschließlichen Wirtschaftszone war 1969/1971 noch nicht bekannt, sondern wurde erst auf der III. UN-Seerechtskonferenz entwickelt; vgl. dazu Gündling 1983.

38. Zu den Hintergründen dieser Regelung, vgl. Ganten 1985: 100.

39. Zur Konferenz von 1984, vgl. Ganten 1986.

tet.⁴⁰ Sie stellten nun den Vorrang des zwischenstaatlichen Haftungsregimes in Frage, indem sie sich des von ihnen aufgebauten privaten Parallelregimes bedienten. Anstelle einer Verlängerung von TOVALOP und CRISTAL und ihrer Anpassung an die neuen Rahmendaten der Protokolle schlossen sie 1985 das *Pollution Liability Agreement among Tanker Owners* (PLATO) und ein daran angepaßtes CRISTAL REVISED ab.⁴¹ Ziel dieses neuen privaten Regimes war die Verzögerung, wenn nicht gar Verhinderung des Inkrafttretens der Protokolle von 1984.⁴² Die Haftungsobergrenzen von PLATO lagen weit über denen der Haftungskonvention von 1969 und des Protokolls von 1984, die Obergrenzen von CRISTAL REVISED weitgehend oberhalb derer des Fondsprotokolls.⁴³ PLATO und CRISTAL REVISED sollten damit nicht nur die Obergrenzen der Konventionen überlagern, sondern als eigentlicher Orientierungsrahmen der Ölschifffahrt die Konventionen ablösen. Voraussetzung dafür war eine globale Verbreitung des privaten Regimes. An dieser Voraussetzung scheiterten PLATO und CRISTAL REVISED, weil die freien Tankerreeder sich erfolgreich weigerten, dem Regime beizutreten.

Stattdessen wurde TOVALOP in seiner alten Form und mit den in der Konvention vorgesehenen Haftungsobergrenzen verlängert. Doch seit 1987 ist es um eine zweite Stufe (das *Supplement*) ergänzt, die nur Anwendung findet, wenn die Ladung eines havarierten TOVALOP-Tankers durch CRISTAL versichert ist.⁴⁴ Dann gelten nicht mehr die niedrigen Obergrenzen der Haftungskonvention, sondern die erhöhten Werte des Protokolls von 1984.⁴⁵ Die Reeder übernehmen also automatisch eine höhere Eigenhaftung, wenn die Ladung CRISTAL unterliegt. In dieser Form gilt TOVALOP derzeit für etwa 97% der Welttankertonnage.⁴⁶ Die revidierte Fassung von CRISTAL übernimmt in etwa die Obergrenze des Fondsprotokolls von 1984 (135 Millionen US-Dollar), es gelten aber - anders als im Protokoll - niedrigere Grenzen für Schäden, die durch kleinere Schiffe verursacht werden.

40. Vgl. Abecassis/Jarashow 1985: 316-317.

41. Die Abkommen sind nicht veröffentlicht; vgl. aber die Beschreibung bei Abecassis/Jarashow 1985: 318-324.

42. Vgl. Nöll 1986: 138-139.

43. Vgl. die Illustration bei Abecassis/Jarashow 1985: 323.

44. TOVALOP und Supplement (1987) sind abgedruckt in: Gehring/Jachtenfuchs 1988: 267; CRISTAL (1987), ebd.: 279.

45. Aufgrund der unterschiedlichen Rechmungseinheiten weisen die Zahlen geringfügige Unterschiede auf. TOVALOP und CRISTAL legen den US-Dollar zugrunde, die Konventionen das Sonderziehungsrecht des IWF.

46. International Tanker Owners Pollution Federation Limited 1992: 1.

Damit können die beiden Stufen des privaten Regimes ihre ursprüngliche Funktion der Überbrückung des Zeitraumes bis zur Anpassung des zwischenstaatlichen Regimes erneut erfüllen. Doch vermindern sie den Anreiz, die Protokolle des zwischenstaatlichen Regimes zu ratifizieren. Diese sind auch sieben Jahre nach ihrem Abschluß nicht in Kraft getreten.⁴⁷ Bezüglich des Fondsprotokolls wird dies auch für die nähere Zukunft nicht erwartet, denn sein Inkrafttreten ist an die Ratifizierung durch wichtige Ölimportländer gebunden, in denen die Ölgesellschaften einflußreich sind.⁴⁸ Während es den Ölgesellschaften also nicht gelungen ist, die Normfortbildung des zwischenstaatlichen Regimes im Jahr 1984 im gleichen Maße wie 1969/1971 zu beeinflussen, so sind sie mit Hilfe des von ihnen errichteten privaten Parallelregimes offenbar in der Lage, die Umsetzung der neuen Regeln erheblich zu verzögern oder gar zu verhindern.

3. Normanwendung

Generelle Rechtsnormen werden nur wirksam, wenn konkrete Situationen auf ihrer Grundlage entschieden werden. Auch auf diesen Bereich üben transnationale Akteure erheblichen Einfluß aus.

Durch die völkerrechtliche Haftungskonvention und die zugehörigen Protokolle verpflichten die Vertragsstaaten sich im wesentlichen zur Umsetzung des Haftungsregimes in nationales Recht und zu einigen Kontrollmaßnahmen. Die Implementation erfolgt damit, wie in vielen Bereichen des internationalen Rechts, dezentral. Auf Grundlage der Konvention besteht kein Apparat zur Überwachung der Umsetzung ihrer Bestimmungen.

Durch die Fondskonvention ist dagegen eine kleine internationale Organisation, der IOPC-Fonds, errichtet worden. Der Fonds verfügt über eine regelmäßig tagende Versammlung der Vertragsstaaten, die bindende Interpretationen des Vertragswerkes vornehmen kann. So beschloß die Versammlung 1978, abweichend vom Wortlaut der Konvention als Rechnungseinheit das Sonderziehungsrecht des Internationalen Währungsfonds zugrunde zu legen,⁴⁹ obwohl das entsprechende Protokoll bis heute nicht in Kraft getreten ist. Aufgrund

47. Vgl. International Maritime Organization 1991: 244 und 276.

48. Die Versammlung der Vertragsstaaten des Fonds entschied 1991, die Bedingungen für die Inkraftsetzung der Protokolle herabzusetzen; vgl. International Oil Pollution Compensation Fund 1991: 17-20.

49. Vgl. International Oil Pollution Compensation Fund 1991: 65.

eines konkreten Falles entschied sie 1980, daß ökologische Schäden nicht aufgrund abstrakter Kalkulationen, sondern nur entsprechend der tatsächlich durchgeführten Restitutionsmaßnahmen entschädigt werden.⁵⁰ Indem der Fonds Ansprüche Geschädigter selbst abwickelt, schafft er Präzedenzfälle für die Auslegung der relevanten Vertragsbestimmungen, die durch Beschlüsse der Vertragsparteien legitimiert werden. Das zwischenstaatliche Regime verfügt damit über einen funktionierenden Apparat zur fortlaufenden Begleitung der Normanwendung durch die Gemeinschaft der Vertragsstaaten. Dieser Apparat ermöglicht auf dem Wege der Interpretation Normänderungen, die erst später in den Vertragstext eingehen.⁵¹ Er erlaubt auch die Überwachung der Implementation der Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten. Da der Fonds nur ergänzend in Fällen eintritt, die unter die Regeln der Haftungskonvention fallen, erstrecken sich seine Auslegungspraxis und seine Überwachungsfunktion in der Praxis auch auf deren Regeln.

Der Fonds als zwischenstaatliche Organisation und die ihn tragende Gemeinschaft der Vertragsstaaten sind jedoch nicht die einzigen Anwender der Regeln des Regimes. Ansprüche Geschädigter bestehen zunächst gegenüber dem Reeder eines havarierten Tankers und seiner Versicherung. Sie werden in der Regel im Vergleichsverfahren, in einigen Fällen auch vor nationalen Gerichten abgewickelt. Daneben besteht der Fonds des privatwirtschaftlichen Parallelregimes (CRISTAL), der auch in Fälle involviert ist, die der zwischenstaatliche Fonds abwickelt. Eine enge Koordination des IOPC-Fonds mit diesen nicht-staatlichen Akteuren in der Auslegung und Anwendung der zwischenstaatlichen Konventionen ist deshalb im Interesse aller Beteiligten unumgänglich. Aus diesem Grund unterhält der IOPC-Fonds enge Beziehungen zu den beteiligten maritimen Versicherungen (P&I-Clubs) und zu CRISTAL, die in der Regel zur gemeinsamen Abwicklung der Schadensfälle führen.⁵² Das kleine Sekretariat des Fonds ist dabei Akteur in einem Geflecht von Interaktionen, das sowohl Vertragsstaaten als auch transnationale Akteure einschließt.

50. Zum Fall der *Antonio Gramsci*, vgl. Brown 1983: 271-273; Resolution abgedruckt *ibid.*: 273.

51. Die durch Fallentscheidungen entwickelte Definition ökologischer Schäden etwa ist in die Protokolle von 1984 aufgenommen worden, vgl. Jacobsson/Trotz 1986.

52. Vgl. Brown 1983: 270.

4. **Schlußfolgerung**

4.1. *Verregelung als dauerhafter Prozeß*

Die Herausbildung des Problemfeldes "Haftung für Umweltschäden infolge des Seetransportes von Öl" und seine anschließende Verrechtlichung ging von der Existenz eines Kernproblems aus. Im Anschluß an eine schwere Tankerhavarie waren wichtige Küstenstaaten nicht länger bereit, die überkommene Verteilung der mit dem Seetransport bestimmter gefährlicher Güter verbundenen Risiken und Kosten hinzunehmen. Diese Staaten verfügten grundsätzlich über ein Sanktionspotential, denn sie konnten international abgestimmte oder gar einseitige Maßnahmen zur Regelung gefährlicher Aktivitäten im Bereich ihrer Küstengewässer ergreifen. Sie kündigten nun eine bestehende Risiko- und Kostenverteilung zum Nachteil anderer, mit der Seefahrt verbundener Staaten sowie der beteiligten Industrien auf. Um das Kernproblem entwickelte sich deshalb eine "problematische Situation",⁵³ in der die beteiligten Akteure sich weder auf die überkommenen Regeln des sogenannten "privaten" internationalen Seerechts stützen, noch sich ihren Interessen entsprechend verhalten konnten, ohne mit anderen Akteuren in Konflikt zu geraten.⁵⁴

Das Kernproblem hat die Bildung des schließlich verregelten Problemfeldes beeinflusst, aber keineswegs determiniert. Die mit dem Öltransport über See verbundenen Verschmutzungsrisiken hätten auch im Rahmen umfassenderer Regelungen entweder des Ölgeschäfts (einschließlich des Ölbohrgeschäftes), des Seetransportes gefährlicher Güter oder jedenfalls anderer mit dem Öltransport über See zusammenhängender Risiken (z.B. Explosionen) verregelt werden können. Alle diese Ansätze wurden im Verlauf der Verhandlungen diskutiert und verworfen.

Die Abgrenzung des schließlich entstandenen Problemfeldes hinsichtlich der behandelten Themen und der beteiligten Akteure war damit Folge der Interaktion zwischen Akteuren.⁵⁵ Und erst auf Grundlage dieser Abgrenzung bildete sich die problemfeldspezifische Macht- und Interessenstruktur.⁵⁶ Der Verregelungsprozeß blieb nun unbeeinflusst von Akteuren, die Interessen jenseits der Grenzen des Problemfeldes, etwa im Zusammenhang mit der Chemika-

53. Zum Konzept "problematischer Situationen", vgl. Zürn 1992: 153-160.

54. Diese Grundkonstellation der Interessen und ihre Überwindung bilden den zentralen Untersuchungsgegenstand der Diskussion um "internationale Regime", vgl. Keohane 1984; Haggard/Simmons 1987; Kohler-Koch 1989; Keck 1991.

55. Vgl. dazu Haas 1975: 834-835.

56. Vgl. Keohane/Nye 1977: 49-54, vgl. auch Zürn 1992.

lienschiffahrt und der Ölbohrindustrie, vertraten. Die Abgrenzung erfolgte nicht zuletzt auf Grundlage der bereits bestehenden, wenngleich als unzureichend empfundenen Institutionen zur Regelung der Seeschiffahrt. Der Prozeß der Verregelung begann damit nicht auf der Grundlage einer bereits existierenden "Situationsstruktur", sondern die Herausbildung dieser Struktur wurde selbst zu einem Teil des Prozesses.⁵⁷

Im Zentrum dieses Prozesses stand zweifellos die Bildung gemeinsam anerkannter Normen zur Regelung des Verhaltens in dem entstandenen Problemfeld durch die Vermittlung divergierender Interessen der beteiligten Akteure. Die Normen des Regimes entstanden nicht in einer stabilen und klar strukturierten Situation, sondern als Prozeß der schrittweisen Ausdifferenzierung eines Spezialregimes aus einem bestehenden institutionellen Gefüge⁵⁸. Erst unter Berücksichtigung des gegebenen institutionellen Rahmens wird nicht nur die starke Beteiligung des *Comité Maritime International* als eines nicht-staatlichen Akteurs verständlich, sondern auch der - letztendlich gescheiterte - Versuch der engen Anlehnung des Spezialregimes an das Modell der allgemeinen Reederhaftung. Während der Regimebildungsphase waren die beteiligten Akteure einem Lernprozeß unterworfen, der ihre Interessen so beeinflusste, daß die Errichtung des IOPC-Fonds als zweite Stufe des Regimes möglich wurde. Dieser Prozeß erst erklärt die Zweistufigkeit nicht nur des Haftungsregimes selbst, sondern auch seiner vertraglichen Basis. Schließlich konnten TOVALOP und die Haftungskonvention trotz ihrer relativ niedrigen Entschädigungsobergrenzen nur im Vergleich mit dem bestehenden System der eng begrenzten Reederhaftung als Schritt in Richtung des Regelungsziels einer Erweiterung des Schutzes der Opfer von Verschmutzungsschäden interpretiert werden.⁵⁹

Die Verregelung des hier untersuchten Problemfeldes, d.h. der Prozeß des schrittweisen Angleichens normativer Erwartungen der Akteure, hat durch Übertragung seiner Ergebnisse in positives internationales Recht die Schwelle zur Verrechtlichung überschritten.⁶⁰ Sowohl

57. Daraus ergibt sich die Aufgabe eines geeigneten Verhandlungs- und Regime-"Designs"; vgl. Sebenius 1990.

58. Der Prozeß der Verregelung vollzieht sich damit nur zum Teil durch rationale Entscheidung sich ihrer Interessen bewußter Akteure, vgl. dazu Young 1989.

59. Im Gegensatz dazu bestand das Regelungsziel des internationalen Atomhaftungsrechts in der Begrenzung der Haftpflichten, vgl. Docker/Gehring 1990: 8-12.

60. Diese statische Verwendung des Begriffs "Verrechtlichung" sowie die Gleichsetzung von "Recht" mit positivem internationalem Recht schließt sich an die für diesen Band vereinbarte Begrifflichkeit an. Anderswo (etwa Gehring 1990; 1990a) ist dagegen eine Konzeption von Recht als Prozeß der andauernden Erwar-

die abgeschlossenen Konventionen als auch die dazugehörigen Protokolle stellen, soweit sie in Kraft getreten sind, Bestandteile des positiven internationalen Rechts dar. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten, die Regeln des errichteten Haftungsregimes in ihre nationalen Rechtsordnungen zu integrieren. Die Verrechtlichung des Problemfeldes ist wenig überraschend, denn Rechts- oder Erwartungssicherheit ist im Falle der internationalen Regelung von Haftpflichten besonders wichtig, weil in ihrer Folge in der Höhe genau bestimmte Finanztransfers zwischen den Beteiligten abgewickelt werden.

Rechts- oder Erwartungssicherheit ist an die autoritative Interpretation des geltenden Rechts gebunden, da generelle Rechtsnormen in konkreten Situationen der Auslegung und Anwendung bedürfen, um handlungsleitend werden zu können. Die Entscheidung von Konflikten zwischen direkt Beteiligten über die Normanwendung **kann** auf bestehende Institutionen, etwa nationale Gerichte übertragen werden. In diesem Fall wird die politische oder "vorrechtliche" Phase, in der Normen durch Vermittlung divergierender Interessen gebildet werden,⁶¹ von der Phase der "objektivierten" Rechtsanwendung getrennt. Der Inhalt rechtlicher Normen wird weitgehend aus der "neutralen" Richterperspektive evaluiert.

Aber auch die in der Phase der Normanwendung entstehenden Konflikte sind interessengebunden.⁶² Hinter widerstreitenden, gleichwohl in rechtliche Form gekleideten Ansprüchen stehen in der Regel handfeste materielle Interessen: Geschädigte, darunter Küstenstaaten, fordern möglichst hohe Entschädigungssummen, die von anderen beteiligten Akteuren durch die Versicherungssysteme einschließlich des IOPC-Fonds getragen werden müssen. Auch die Anwendung der anerkannten Regeln des Regimes in konkreten Situationen ist deshalb mit einer Angleichung divergierender Erwartungen sowie ihrer koordinierten Weiterentwicklung verbunden.

Das zwischenstaatliche Regime ist nicht auf die Übertragung der Rechtsanwendungsfunktion auf bestehende (gerichtliche) Institutionen angewiesen. In der Form des IOPC-Fonds umfaßt es einen eigenen Mechanismus zur Rechtsanwendung, der in der Lage ist, solche Entscheidungen in den laufenden Interaktionsprozeß zu internalisieren, sei es durch interpretative Entscheidungen der Versammlung der Vertragsstaaten, sei es durch Erledigung von

tungsbildung verwandt worden, die eher dem hier benutzten Begriff der "Verregelung" nahekommt.

61. Vgl. etwa Ipsen 1990: 43.

62. Bezüglich des internationalen Rechts ergeben sich aus dieser Trennung deshalb spezifische Probleme, vgl. Simma 1972: 309; Carty 1991; Koskenniemi 1990.

Ansprüchen im Vergleichsverfahren. Diese Internalisierung der Lösung von Konflikten in den laufenden Interaktionsprozeß und die damit verbundene Nicht-Übertragung von Entscheidungen auf Institutionen außerhalb des Regimes ist charakteristisch für "dynamische internationale Regime", die über ständige organisierte Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den beteiligten Akteuren verfügen.⁶³ Dadurch entfällt die vermeintlich saubere Trennung der Norm(fort)bildungs- von der Normanwendungsphase. Entscheidungen über die Normanwendung werden zu Präzedenzfällen, die später formalisiert werden können, und Normen, die formal noch gar nicht in Kraft getreten sind, können bereits (vorläufig) angewendet werden. Außerdem wird den einzelnen Staaten das Interpretationsmonopol für die von ihnen anerkannten Rechtsnormen entzogen.⁶⁴

Damit wird das Regime zu einer unabhängigen, in sich geschlossenen "sektoralen Rechtsordnung".⁶⁵ Das nach Themengebiet und Akteurskreis begrenzte Problemfeld erhebt sich aus der Gesamtheit der internationalen Beziehungen als eine durch ein internationales Regime geregelte "Insel der Kooperation". Die hier geltenden Normen beruhen auf einem Ausgleich der Interessen der beteiligten Akteure. Und die Gemeinschaft dieser Akteure wird durch die Integration der Funktionen der Normbildung und der Normanwendung in einen umfassenden Prozeß der Interaktion in die Lage versetzt, Konflikte über Normen durch kollektive oder delegierte Entscheidungen selbst zu lösen. Infolge der Autonomisierung der sektoralen Rechtsordnung verliert der Aspekt der Verrechtlichung des Problemfeldes, verstanden als Überführung der dort geltenden Normen in das System des positiven internationalen Rechts, an Bedeutung.

4.2. *Transnationale Verregelung*

Das internationale Regime über die Haftung für Umweltschäden infolge des Seetransports von Öl umfaßt nur Staaten. Ausschließlich staatliche Teilnehmer sind während der verschiedenen Rechtssetzungskonferenzen sowie den regelmäßig tagenden Versammlungen der Fondsmitglieder stimmberechtigt. Nach wie vor bilden Staaten deshalb eine wichtige Akteursgruppe innerhalb des betrachteten Problemfeldes. Sie allein bestimmen die sich auf zwischenstaatli-

63. Zum Konzept dynamischer internationaler Regime, vgl. Gehring 1993.

64. Vgl. dazu aus juristischer Sicht Schachter 1983: 781-787, sowie aus politologischer Sicht das von Keohane/Nye 1977 entwickelte Konzept der "transgouvernementalen Beziehungen".

65. Vgl. Gehring 1990.

chen Konferenzen abzeichnende Interessenstruktur. Doch die zur Beratung stehenden Rechtsnormen sind gar nicht primär auf die Regelung staatlichen Verhaltens, sondern auf die Beeinflussung des Verhaltens von Personen und Wirtschaftssubjekten unter staatlicher Hoheit gerichtet. Insofern treten Staaten als Mittler in einem mehrstufigen Prozeß auf, in dem substaatliche Akteure ihre eigenen Interessen gegenüber ihren Regierungen vertreten, damit diese sie als Teil der "nationalen Interessen" auf der internationalen Ebene repräsentieren. Die Bindungswirkung solcher Regeln erfolgt gleichfalls auf zwei Ebenen im Rahmen zweier unabhängiger Rechtssysteme. Staaten binden sich gegenüber anderen Staaten durch die gemeinsam anerkannten internationalen Normen und setzen diese in innerstaatliches Recht um. Erst dieses innerstaatliche Recht bindet die im jeweiligen Hoheitsbereich tätigen nichtstaatlichen Akteure.⁶⁶

Dieser hierarchisch strukturierte Interaktionsprozeß entspricht dem Prinzip der staatlichen Souveränität, auf dem das Konzept des internationalen Rechts basiert.⁶⁷ Er wird gestört, wenn nichtstaatliche Interessengruppen sich übernational organisieren und direkten Einfluß auf ihn gewinnen. Die internationale Schifffahrt ist traditionell ein Bereich, in dem transnationale Akteure aktiv sind. Verregelung in diesem Bereich hat daher stets eine, unterschiedlich stark ausgeprägte, transnationale Komponente. Das vom CMI organisierte System der Vereinheitlichung des internationalen privaten Seerechts steht modellhaft für den Typ des transnationalen Verregelungsprozesses, in dem Staaten nur eine untergeordnete Rolle spielen, obwohl die entstehenden rechtlichen Normen in Form zwischenstaatlicher Konventionen kodifiziert sind.

An allen Phasen des hier untersuchten Regimes waren transnationale Akteure unmittelbar beteiligt. Dies gilt für die Entstehungsphase, in der die Staatengemeinschaft noch keine Verständigung über ein gemeinsam anzustrebendes Modell der Haftung erzielt hatte; es gilt für die Phase der Normfortbildung, in der die Ölindustrie sich fähig zeigte, das Inkrafttreten unerwünschter zwischenstaatlicher Vereinbarungen (der Protokolle von 1984) zu beeinflussen; und es gilt für die Phase der Normanwendung, auf die die maritimen Versicherungen erheblichen Einfluß nehmen.

66. Diese Transformation beinhaltet das Risiko "unfreiwilligen Normbruchs", vgl. Putnam 1988.

67. Vgl. dazu Steinberger 1987.

Im Gegensatz zum herkömmlichen Lobbyismus sind die hier beteiligten nichtstaatlichen (Wirtschafts-) Akteure nicht allein darauf angewiesen, ihre Positionen auf der internationalen Ebene durch Staaten repräsentieren zu lassen. Soweit sie über eigenen problemfeldspezifischen Einfluß verfügen, können sie sie selbst vertreten. Auch dann behalten Staaten eine wichtige Rolle. Aber transnationale Akteure agieren auf der gleichen Ebene. Infolge dieser Erweiterung des Kreises der beteiligten Akteure kann die Verrechtlichung des Problemfeldes nicht mehr allein auf der Vermittlung divergierender Interessen zwischen Staaten beruhen.

Die Funktion der Verrechtlichung des Problemfeldes ändert sich damit dramatisch. Aufgrund seines hohen Deckungsgrades, seiner vergleichsweise hohen Deckungssummen, seiner institutionellen Flexibilität und seiner raschen Wirksamkeit ist das private Parallelregime der Ölindustrie in seinen unmittelbaren Auswirkungen für durch Ölunfälle geschädigte Dritte von erheblich größerer Bedeutung als das zwischenstaatliche Regime. Die Funktion des zwischenstaatlichen Regimes liegt deshalb zu einem großen Teil gar nicht mehr in der ursprünglich angestrebten Sicherstellung der Entschädigung für die Opfer von Ölunfällen, sondern in der Aufrechterhaltung des Drucks auf die Ölgesellschaften, TOVALOP und CRISTAL fortzuführen und periodisch an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. Ohne die Existenz des zwischenstaatlichen Regimes könnte der auf dem privaten Parallelregime liegende Anpassungsdruck erlahmen. Doch ohne die Fortexistenz des privaten Haftungsregimes würde das Interesse sowohl der Küsten- als auch der Seefahrtstaaten an einer raschen Inkraftsetzung der Protokolle von 1984 erheblich wachsen.⁶⁸

Die Parallelexistenz eines zwischenstaatlichen und eines privaten Haftungsregimes ist damit Ausdruck des Unvermögens der Staatengemeinschaft, ein durch starke transnationale Akteure gekennzeichnetes Problemfeld direkt zu regeln. Weil sich die Normbildung innerhalb des privaten Regimes der direkten staatlichen Steuerung entzieht, sind die Vertragsstaaten darauf beschränkt, den "Kontext" der privatwirtschaftlichen Selbstregelung gezielt zu beeinflussen.⁶⁹ Diese Funktion erfüllt das zwischenstaatliche Regime zufriedenstellend.

68. Hinsichtlich der Haftung für Umweltschäden durch Ölbohraktivitäten im Nordseebereich und in den Küstengewässern der EG-Staaten besteht ein ähnliches Arrangement. Doch ist hier die zwischenstaatliche Konvention gar nicht in Kraft getreten, vgl. Gehring/Jachtenfuchs 1988: 191-198.

69. Zum systemtheoretischen Konzept der Kontextsteuerung, vgl. Willke 1987.

Bibliographie:

- Abecassis, D.W./Jarashow, R.L.:* Oil Pollution from Ships, London 1985.
- Becker, G.L.:* A Short Cruise on the Good Ships. TOVALOP and CRISTAL, in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 5, 4 (1973/74): 609-633.
- Berlingieri, F.:* The Work of the Comité Maritime International, in: *Tulane Law Review* 57, 5 (1982/83): 1260-1273.
- Bièvre, A.F.M. de:* Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 17, 1 (1986): 61-88.
- Böhme, E.:* Tankerunfälle auf dem Hohen Meere, Hamburg 1970.
- Breuer, G.:* Die XI. Diplomatische Seerechtskonferenz in Brüssel, in: *Hansa* 98, 13 (1961): 1228-1231.
- Brown, E.D.:* The Lessons of the Torrey Canyon, in: *Current Legal Problems* 21 (1968): 113-136.
- ders.:* The International Oil Pollution Compensation Fund. An Analytical Report on Fund Practice, in: *Oil and Petrochemical Pollution* 1, 4 (1983): 269-284.
- Carty, A.:* Why Theory - The Implications for International Law Teaching, in: *Theory and International Law. An Introduction*, London 1991: 75-99.
- Comité Maritime International:* Draft of Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, in: *Comité Maritime International, Documentation* 1970, Bd. 1: 76-88.
- Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution (CRISTAL),* in: *International Legal Materials* 10, 1 (1971): 137-144.
- Doeker, G./Gehring, Th.:* Private or International Liability for Transnational Environmental Damage. The Precedent of Conventional Liability Regimes, in: *Journal of Environmental Law* 2, 1 (1990): 1-16.
- Ganten, R.H.:* Oil Pollution Liability. Assessment of Possible Revisions, in: *Oil and Petrochemical Pollution* 2, 1 (1984): 13-24.
- ders.:* Oil Pollution Liability. Amendments Adopted to Civil Liability and Fund Conventions, in: *Oil and Petrochemical Pollution* 2, 2 (1985): 93-107.
- ders.:* Die Protokolle von 1984 zum Ölhafungsübereinkommen von 1969 und zum Fondsübereinkommen von 1971, Schriften des Deutschen Vereins für internationales Seerecht, Heft 17, Reihe B, Hamburg 1986.
- Gehring, Th.:* International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems, in: *Yearbook of International Environmental Law* (1990): 35-56.
- ders.:* Das internationale Regime zum Schutz der Ozonschicht, in: *Europa-Archiv* 45, 23 (1990a): 703-712.
- ders.:* Dynamic International Regimes. International Environmental Institutions Between International Law and International Politics, Baden-Baden 1993 (i.E.)
- ders./Jachtenfuchs, M.:* Haftung und Umwelt. Interessenkonflikte im internationalen Weltraum-, Atom- und Seerecht, Frankfurt a.M. 1988.
- Gündling, L.:* Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone, Berlin 1983.
- Haas, E.B.:* Is there a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes, in: *International Organization* 29, 3 (1975): 827-875.
- Haggard, S./Simmons, B.A.:* Theories of International Regimes, in: *International Organization* 41, 3 (1987): 491-517.
- Herber, R.:* Das Internationale Übereinkommen über die Haftung für Schäden durch Ölverschmutzung auf See, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 34, 2 (1970): 223-252.
- Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO):* Official Records of the International Legal Conference on Marine Pollution Damage 1969, London 1973.
- International Maritime Organization:* Status of Multilateral Conventions and Instruments for which the International Maritime Organization or its Secretary-General Performs Depository or other Functions, London 1991.
- International Oil Pollution Compensation Fund:* Annual Report 1991, London 1991.
- International Tanker Owners Pollution Federation Limited:* Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution, London 1992.
- Ipsen, K.:* Völkerrecht, München 1990³.
- Jacobsen, D.A./Yellen, J.D.:* Oil Pollution: The 1984 London Protocols and the AMOCO CADIZ, in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 15, 4 (1984): 467-488.
- Jacobsson, M./Trotz, N.:* 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* 17, 4 (1986): 467-491.

- Jessup, Ph. C.*: Transnational Law, New Haven 1956.
- Keohane, R. O.*: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton 1984.
- ders./Nye, J. S.*: Power and Interdependence. *World Politics in Transition*, Boston 1977.
- Keck, O.*: Der neue Institutionalismus in der Theorie der internationalen Politik, in: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 4 (1991): 635-653.
- Kohler-Koch, B.*: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime; in: *dies. (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1989: 17-85.
- Koskenniemi, M.*: The Politics of International Law, in: *European Journal of International Law* 1, 1 (1990): 4-32.
- M'Gonigle, R. M./Zacher, M. W.*: Pollution, Politics, and International Law, Berkeley 1979.
- Nöll, H. H.*: Haftungs- und Fondsabkommen zur Schadensbewältigung. Von CLC bis PLATO, in: *Hansa* 123, 1-2 (1986): 137-139.
- Paulsen, G. W.*: A Historical Overview of the Development of the Uniformity in International Maritime Law, in: *Tulane Law Review* 57, 5 (1982/83): 1065-1087.
- Perrow, Ch.*: Normale Katastrophen. Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnologie, Frankfurt a.M. 1989.
- Putnam, R.*: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games, in: *International Organization* 42, 3 (1988): 427-460.
- Richter, W.*: Die Konvention über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen, 1976; *Schriften des Deutschen Vereins für Internationales Seerecht*, Heft 13, Reihe B, Hamburg 1978.
- Rosenthal, L./Raper, C.*: Amoco Cadiz and Limitation of Liability for Oil Spill Pollution, in: *Virginia Journal of Natural Resources Law* 5, 1 (1985/86): 259-294.
- Schachter, O.*: The Nature and Process of Legal Development in International Society, in: *R. St. J. MacDonald/D. M. Johnston (eds.): The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory*, Den Haag 1983: 745-808.
- Sebenius, J. K.*: Designing Negotiations Toward a New Regime: The Case of Global Warming, in: *International Security* 15, 4 (1990/91): 110-148.
- Simma, B.*: Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den internationalen Beziehungen: Erste Überlegungen zur Interdependenz zweier Disziplinen, in: *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* 23, 3-4 (1972): 293-324.
- Smets, H.*: The Oil Spill Risk: Economic Assessment and Compensation Limit, in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 14, 1 (1983): 23-43.
- Sohnke, F.*: Die "Torrey Canyon" Katastrophe. Auswirkungen in der IMCO, in: *Hansa* 104, 20 (1967): 1704-1706 und 1763-1765.
- Steinberger, H.*: Stichwort "Sovereignty", in: *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 10, Amsterdam 1987: 397-416.
- Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution (TOVALOP)*, in: *International Legal Materials* 10, 1 (1969): 498-501.
- Willke, H.*: Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft, in: *M. Glagow/H. Willke (Hrsg.): Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*, Pfaffenweiler 1987: 3-26.
- Young, O. R.*: International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment, Ithaca 1989.
- Zürn, M.*: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen 1992.