

**Haftung und Umwelt
Interessenkonflikte im internationalen Weltraum-,
Atom- und Seerecht**

Völkerrecht und Internationale Politik

Herausgegeben von Prof. Dr. Günther Doeker LL. M, Ph. D

Band 7



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Thomas Gehring
Markus Jachtenfuchs

Haftung und Umwelt
Interessenkonflikte
im internationalen Weltraum-,
Atom- und Seerecht



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gehring, Thomas:

Haftung und Umwelt : Interessenkonflikte im internat.
Weltraum-, Atom- u. Seerecht / Thomas Gehring ; Markus
Jachtenfuchs. - Frankfurt am Main ; Bern ; New York ; Paris :
Lang, 1988
(Völkerrecht und internationale Politik ; Bd. 7)
ISBN 3-631-40341-0

NE: Jachtenfuchs, Markus;; GT

ISSN 0721-4308
ISBN 3-631-40341-0

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1988.
Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Internationale Regelungen zum Schutze der Umwelt gewinnen angesichts der fortschreitenden Verschmutzung und Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen durch die Folgewirkungen industrieller Aktivitäten zunehmend an Bedeutung. Umweltschäden treten heute nicht mehr nur im lokalen Rahmen, sondern in wachsendem Maße auch jenseits der Grenzen des verursachenden Staates auf. Es wird deshalb für Staaten immer weniger möglich, unter Berufung auf die nationale Souveränität den Betrieb von Industrien auszubauen, die das Risiko in sich bergen, jenseits der Grenzen Schäden zu verursachen, oder ihren privaten Betrieb zu tolerieren. Neben präventiven Aufgaben kommt daher dem Völkerrecht die Funktion zu, Lösungen von Konflikten aufzuzeigen, die nach dem Eintritt eines grenzüberschreitenden Umweltschadens entstehen.

Die vorliegende Arbeit untersucht eine Reihe von Konventionen, die rechtliche *Konsequenzen* von bereits eingetretenen Schäden im Weltraum-, Atom- und im Seerecht regeln. Die Autoren beschränken sich nicht darauf, lediglich die Texte der multilateralen Konventionen zu interpretieren. Sie stellen vielmehr die Frage nach den Akteuren, die an der Erarbeitung der jeweiligen Rechtsinstrumente beteiligt waren, nach den Interessen, die sie im internationalen Verhandlungsprozeß durchzusetzen versuchten und nach den Strategien, denen sie folgten. Erst aus einer solchen Untersuchung wird deutlich, warum stark voneinander abweichende Konzeptionen schließlich in die endgültige Fassung der Konventionstexte eingingen. Besondere Berücksichtigung finden die von der klassischen Völkerrechtslehre fast vollständig vernachlässigten nicht-staatlichen Akteure und Interessenverbände, die, ohne Völkerrechtssubjekte im engeren Sinn zu sein, auf die Herausbildung von neuen Normen einen entscheidenden Einfluß ausübten.

Im Lichte der herausgearbeiteten Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der Haftungskonventionen wird im Anschluß das Vorhaben der International Law Commission betrachtet, allgemeine Regeln über die Haftung für völkerrechtlich nicht verbotene Aktivitäten zu erstellen. In der Diskussion um dieses Projekt sind die untersuchten Haftungskonventionen von entscheidender Bedeutung. Trotzdem fehlt eine Bewertung der Relevanz der *verschiedenen* durch sie festgelegten Regimes für das ILC-Projekt bislang vollständig. Die vorliegende Arbeit schließt damit eine bislang bestehende Lücke.

Die Arbeit geht weit über den Rahmen einer juristischen Untersuchung hinaus. Die Autoren versuchen, den der Rechtsbildung zugrundeliegenden *politischen Entscheidungsprozeß* zu erhellen und begeben sich damit auf eine Feld, das von Juristen in der Regel gemieden und von Politikologen vernachlässigt wird. Es ist daher nicht verwunderlich, daß eine solche Untersuchung der Haftungskonventionen bisher im deutschen Sprachraum nicht existiert. Auch in der anglo-amerikanischen Völkerrechtslehre, die aufgrund ihres Rechtsbegriffs einem politikorientierten Untersuchungsansatz offener gegenübersteht, finden sich kaum ähnliche Abhandlungen.

Die Autoren bedienen sich eines Rechtsansatzes, der die in der Realität der internationalen Beziehungen stattfindende Interaktion zwischen Völkerrecht und internationaler Politik in den Vordergrund stellt. Dieser Ansatz ermöglicht eine analytische Durchdringung

der Interdependenz von rechtlichen Normen und politischer Interessendurchsetzung, weil er Recht und Politik als zwei nicht voneinander zu trennende Bereiche betrachtet und ihre gegenseitige Beeinflussung und Durchdringung deshalb nicht nur formal anerkennt, sondern zum eigentlichen Gegenstand der Forschung erhebt. Damit beschränkt sich die Untersuchung nicht nur auf eine empirische Aufarbeitung von Material, das teilweise nur schwer zugänglich ist und in der wissenschaftlichen Literatur nur wenig zur Kenntnis genommen wird, sondern unterstreicht die Brauchbarkeit und die Notwendigkeit eines realitätsnahen Rechtsbegriffes.

Die Analyse von Thomas Gehring und Markus Jachtenfuchs entstand im Spezialisierungsschwerpunkt "Internationale Dienste" des Fachbereichs Politische Wissenschaften an der Freien Universität Berlin. Sie dokumentiert die gegenwartsbezogene Lehre und Forschung des Fachbereiches und zeigt insbesondere, wie sehr interdisziplinäre Forschung jenseits des Ressortdenkens die Erkenntnismöglichkeiten erweitert und die Bearbeitung politisch wichtiger Fragestellungen erst ermöglicht.

Berlin, Februar 1988

Prof. Günther Doeker, LL.M., Ph.D.

Inhalt

Vorwort.....	5
Einleitung	11
Vorbemerkung: Völkerrecht und internationale Politik	19
1. Normative Rechtsbetrachtung.....	19
2. Interessendurchsetzung und Rechtsschöpfung	22

Kapitel I: Atomschäden

1. Einleitung.....	29
2. Die USA als Vorreiter der Rechtsentwicklung	31
2.1. Rahmenbedingungen	31
2.2. Die Entwicklung in den USA	33
3. Pariser Konvention und Brüsseler Zusatzübereinkommen.....	36
3.1. Verlauf der Verhandlungen.....	37
3.1.1. Die Vorarbeiten der Versicherer.....	37
3.1.2. Die Vorarbeiten in der OEEC	40
3.2. Rechtliche und wirtschaftliche Kanalisierung.....	44
3.2.1. Grundlagen.....	44
3.2.2. Die deutsche Diskussion.....	47
3.3. Analyse der Pariser Konvention.....	51
3.3.1. Allgemeine Bestimmungen	52
3.3.2. Kanalisierung.....	54
3.3.3. Haftungsbegrenzung	56
3.4. Das Brüsseler Zusatzübereinkommen	58
4. Die Wiener Konvention	61
4.1. Grundlagen.....	61
4.2. Kanalisierung.....	63
4.3. Haftungsbegrenzung	67
4.4. Verhältnis zur Pariser Konvention	70
5. Die Revision der Pariser und der Brüsseler Konvention.....	72
5.1. Entwicklung der nationalen Atomgesetze	72
5.2. Die Revisionsdebatte 1973.....	73
5.3. Die Zusatzprotokolle von 1982.....	75
5.4. Private oder staatliche Haftung ?	77
6. Zusammenfassung und Ausblick.....	79

Kapitel II: Weltraumschäden

1.	Einleitung.....	85
2.	Das Verhandlungsforum	87
3.	Die Verhandlungen in den Ausschüssen	92
3.1.	Gefährdungshaftung.....	92
3.2.	Haftungsbegrenzung	94
3.3.	Zur Schadensbemessung anwendbares Recht	97
3.4.	Die Haftung von internationalen Organisationen und privaten Unternehmen	100
4.	Gesamtbeurteilung im Licht des "Cosmos 954"-Unfalles	104

Kapitel III: Die Sonderhaftungsregimes in der Atomschiffahrt 111

1.	Die Reaktorschiffahrt	112
1.1.	Notwendigkeit der Regelung	112
1.2.	Wahl des Forums	115
1.3.	Vorbereitungen des Comité Maritime International	116
1.4.	Die Rijeka-Konferenz des CMI	118
1.5.	Die Vorarbeiten der Internationalen Atomenergiebehörde	122
1.6.	Die Brüsseler Diplomatische Konferenz von 1961	123
1.7.	Die Brüsseler Diplomatische Konferenz von 1962	126
1.8.	Entwicklung des Haftungsregimes für Atomschiffe	131
2.	Der Transport nuklearer Stoffe auf See	132
2.1.	Das Problem der Doppelhaftung für Schäden während des Seetransportes radioaktiver Stoffe.....	133
2.2.	Das erweiterte Rückgriffsrecht in der Atomhaftung	135
2.3.	Die Folge: mangelnde Transportkapazität.....	136
2.4.	Die Interessen der Schiffahrt.....	137
2.5.	Der Plan einer neuen Konvention.....	139
2.6.	Die Konferenz von 1971.....	141
3.	Ergebnis	142

Kapitel IV: Die Haftung für Schäden aus dem Transport gefährlicher Güter auf See

1.	Die Haftung für Schäden durch den Transport von Öl auf See.....	145
1.1.	Wahl des Forums.....	146
1.2.	Das Projekt einer neuen Konvention	148

1.2.1.	Diskussionen im IMCO-Rechtsausschuß.....	148
1.2.2.	Die Arbeiten des Comité Maritime International	150
1.2.3.	Reaktionen in dem IMCO-Gremien	154
1.2.4.	TOVALOP	156
1.2.5.	Die CMI-Konferenz von Tokio	158
1.3.	Die Staatenkonferenz von 1969	160
1.4.	Die Errichtung des Ausgleichsfonds.....	164
1.4.1.	CRISTAL: Das Modell der Ölgesellschaften	164
1.4.2.	Die Vorbereitungen im Rechtsausschuß	167
1.4.3.	Die Konferenz 1971	167
1.5.	Weitere Entwicklung des Ölhafungsregimes	173
1.6.	Ergebnis	176
2.	Das umfassende Projekt: die HNS-Konvention	178
2.1.	Die Vorbereitungen im Rechtsausschuß	179
2.1.1.	Die "kleine Lösung": Erweiterung der Ölhafungskonvention	181
2.1.2.	Die Konferenz über die Haftungsbeschränkung für Seeforderungen.....	182
2.1.3.	Die technische Arbeitsgruppe	184
2.1.4.	Sonderfonds oder Globalhaftungsbeschränkung ?	186
2.2.	Die Diplomatische Konferenz 1984	187
2.3.	Ergebnis	189

Kapitel V: Ein regionaler Ansatz: Haftung für Schäden durch Ölbohrungen im Nordseebereich

1.	Der Präzedenzfall der Ölhafungskonvention	191
2.	Offshore Pollution Liability Agreement	194
3.	Das internationale Abkommen	195
4.	Ergebnis	197

Kapitel VI: Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden durch völkerrechtlich nicht verbotene Handlungen

1.	Die Spezialhaftungskonventionen	199
1.1.	Die Weltraumhaftungskonvention.....	200
1.2.	Die Atomhaftungskonventionen	201
1.3.	Die seerechtlichen Haftungsabkommen.....	203
2.	Völkerrechtliche Haftpflicht oder staatliche Regelungspflicht ?	204
3.	Das Umwelthaftungsrecht auf internationalen Foren.....	207
3.1.	Die Stockholmer Umweltkonferenz.....	207
3.2.	Die UN-Seerechtskonferenz.....	208
3.3.	Die Umweltpolitik der OECD	211

4.	Das Projekt der International Law Commission	212
4.1.	Notwendigkeit und Bedeutung des Umwelthaftungsprojektes	213
4.2.	Die Begrenzung auf Umweltschäden	216
4.3.	Das Ziel des ersten Rapporteurs: Interessenausgleich	219
4.4.	Die Umsetzung des Konzeptes.....	220
4.5.	Das Ziel des zweiten Rapporteurs: Entschädigung	224
4.6.	Erfolgsaussichten des Projektes	225
Zusammenfassung und Ausblick		229
Literatur		233
Allgemeine Literatur		233
Haftung für Atomschäden.....		238
Haftung für Weltraumaktivitäten		243
Haftung im Seerecht		246
Verträge und Gesetze.....		257
Dokumente.....		261
Abkürzungsverzeichnis.....		264
Anhang		
1.	Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution	267
2.	Supplement to Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution	273
3.	Contract Regarding a Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution.....	279
4.	Offshore Pollution Liability Agreement	289

Einleitung

Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im April 1986 hat gezeigt, über welche Entfernungen sich die Konsequenzen eines schweren Industrieunfalls auswirken und welches Ausmaß die Zerstörungen annehmen können. Nach Schätzungen offizieller sowjetischer Stellen verursachte der Atomunfall Gesamtkosten von etwa 22 Milliarden D-Mark¹⁾; selbst in der zweitausend Kilometer entfernten Bundesrepublik Deutschland entstanden Schäden in Millionenhöhe. Einige Monate zuvor forderte der Austritt von Giftgas aus dem Werk eines amerikanischen Chemiekonzerns im indischen Bhopal über zweitausend Menschenleben; 1967 veranlaßte die Havarie des mit Rohöl beladenen Tankers *Torrey Canyon* im Ärmelkanal die britische Regierung, das Wrack trotz schwerer völkerrechtlicher Bedenken bombardieren zu lassen und 1978 verursachte die *Amoco Cadiz* eine schwere Ölpest an der bretonischen Küste. Neben den spektakulären Unfällen verursachen alltägliche Schadstoffemissionen aus einer Vielzahl kleiner Quellen nicht weniger schwere grenzüberschreitende Schäden und veranlassen die betroffenen Staaten zunehmend zur internationalen Kooperation. Die Genfer Konvention über weitreichende Luftverschmutzung, die ost- und westeuropäische Staaten trotz politischer Differenzen gemeinsam in Kraft setzten, zeugt von der Dringlichkeit, die diese Staaten dem fortschreitenden Waldsterben beimessen.

In den letzten Jahrzehnten hat die Nutzung der Ressourcen zu industriellen, militärischen oder wissenschaftlichen Zwecken weltweit solche Ausmaße erreicht, daß die Konsequenzen dieser Tätigkeiten, seien sie nun verboten oder nach internationalem Recht erlaubt, nicht mehr auf das Territorium des ausführenden Staates beschränkt bleiben, sondern andere Staaten und ihre Bürger in der Nutzung ihrer Ressourcen beeinträchtigen. Die Staaten sind dadurch gefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die Umweltrisiken verhindern, verringern oder wenigstens ihre Konsequenzen mildern, wenn die verursachende Tätigkeit trotz ihrer risikobehafteten Komplexität²⁾ für gesellschaftlich unverzichtbar gehalten wird. Staaten haben sich deshalb in der Vergangenheit in eng begrenzten Teilbereichen zur Anerkennung präziser Regelungen bereit erklärt, die in multilateralen Verträgen fixiert sind. Neben diesen "Inseln" von detaillierten und deshalb unmittelbar anwendbaren Normen existieren aber nach wie vor weite Bereiche, in denen lediglich die nur vagen gewohnheitsrechtlichen Normen gelten, die sich teilweise auf eine geringe Staatenpraxis stützen und vielfach nur selten angewandt werden.

So gehören Informations- und Konsultationspflichten nach Ansicht der meisten Völkerrechtler zum Bestand gewohnheitsrechtlicher Normen des internationalen Rechts³⁾. Trotzdem erkannte die Sowjetunion diese Pflicht im konkreten Fall nicht an und hielt Informationen über Art und Ausmaß des Reaktorschadens in Tschernobyl mehrere Tage lang zurück. Sie machte damit unmißverständlich deutlich, daß gewohnheitsrechtliche Normen zur rechtlichen Regelung der staatlichen Pflichten im Umgang mit den Gefahren der Atomenergie nicht hinreichen. Die Staaten zogen die Konsequenz aus dieser Unzulänglichkeit und verabschiedeten innerhalb der *Internationalen Atomenergiebehörde* wenige Monate nach dem Unglück eine Konvention über die rechtzeitige Warnung vor Atomunfällen, die

1) Vgl. die *Tageszeitung* v. 7.3.1988.

2) Zum gesellschaftsverändernden Aspekt des "Risikos" in entwickelten Industriegesellschaften, vgl. Beck, *Risikogesellschaft*, insbesondere S. 25-120.

3) Vgl. z.B. *Handl*, *The Principle of 'Equitable Use'*, S. 118 und *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, S. 646.

die Art der zu übermittelnden Informationen und die für den Empfang zuständigen Behörden nationalen detailliert festlegt⁴⁾. Der Vertrag trat bereits vier Wochen nach seiner Unterzeichnung in Kraft.

Das internationale Umweltrecht basiert auf dem Grundsatz staatlicher Souveränität. Er beinhaltet sowohl das Recht des Staates, das eigene Gebiet zu jedem beliebigen friedlichen Zweck zu nutzen als auch die Pflicht, das Territorium der Nachbarstaaten nicht zu schädigen. Kein Staat darf durch seine Aktivitäten einem anderen Staat die Nutzung eigener oder gemeinsamer Ressourcen (Flüsse, Meer, Luft) unmöglich machen oder, über ein gewisses Maß hinaus, erschweren. Das völkerrechtliche Nachbarrecht⁵⁾ versucht, ausgehend von diesem Grundsatz, die Zulässigkeit (oder Unzulässigkeit) von grenznahen Industrieanlagen zu beurteilen⁶⁾. Oft waren Kernkraftwerke Gegenstand solcher Untersuchungen, deren Ergebnisse sich stark widersprechen: Während *Randelzhofer* und *Simma* zu dem Schluß kommen, daß ein Atomkraftwerk in Grenznähe wegen der unvermeidlichen Belastungen für den Nachbarstaat nicht zulässig sei⁷⁾, versucht eine Studie zum französischen Kernkraftwerk *Cattenom*, das Gegenteil zu belegen⁸⁾. Die Genehmigung von Atomkraftwerken müßte sich danach an internationalen Standards für Emmissionen, Umgebungsradioaktivität, Wärmebelastung der Flüsse etc. orientieren. Die Autoren der Studie geben aber selbst zu, daß solche Standards zum größten Teil noch nicht existieren⁹⁾.

Auch der nachbarrechtliche Ansatz stellt ohne präzise internationale Regelungen kein in der Praxis anwendbares Handlungsmodell für den Umgang mit potentiell umweltschädigenden Anlagen zur Verfügung. Da Atom-, aber auch schwere Chemieunfälle noch in vielen Hundert Kilometern Entfernung verheerende Folgen zeigen können, erscheint eine Unterscheidung in grenznahe und grenzferne Atomkraftwerke, insbesondere im dicht besiedelten Europa, ohnehin nicht angemessen¹⁰⁾. Die Auswirkung nachbarrechtlich begründeter Bedenken auf die Industriepolitik einzelner Staaten, die aus den Normen des allgemeinen Wohnheitsrechts abgeleitet sind, wird umso geringer sein, je massiver die Eingriffe in die Wirtschaftspolitik und je umstrittener und unkonkreter die zugrunde liegenden Rechtsnormen sind.

Ist der Einfluß nachbarrechtlicher Gutachten auf die politische Diskussion vor der Errichtung einer Industrieanlage schon begrenzt, so werden sie kaum in der Lage sein, präzise Verfahrensregeln zur Feststellung der Rechte und Pflichten nach dem Eintritt des Schadens zu bieten, denn weit weniger als Informations- und Konsultationspflichten lassen sich Schadenersatzansprüche unter Berufung auf gewohnheitsrechtliche Normen durchsetzen. So lehnte die Sowjetunion nach dem Unglück von Tschernobyl Zahlungen an andere Staaten mit dem Argument ab, daß im Ausland kein tatsächlicher Schaden entstanden sei und sie

4) Vgl. *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident* v. 26. Sept. 1986, Art. 5 und 7.

5) Vgl. grundlegend *Klein*, Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht, S. 16.

6) Vgl. z.B. *Wildhaber*, Die Öldestillieranlage Sennwald, S. 120.

7) Vgl. *Randelzhofer/Simma*, Das Kernkraftwerk an der Grenze, S. 422.

8) Vgl. *Kloepfer/Kohler*, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, S. 33. Beide Studien wurden ursprünglich als Rechtsgutachten verfaßt. Dies ist offenbar bei umweltrechtlicher Literatur häufig der Fall. Zur Interessengebundenheit von Gutachtern vgl. *Lang*, Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes, S. 285.

9) Vgl. *Kloepfer/Kohler*, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, S. 33.

10) Günther *Handl* hält nach der Abwägung der widerstreitenden Interessen das Problem von grenznahen Kernkraftwerken in Europa für gering, da neben dem Risiko auch gegenseitige Vorteile, etwa die Möglichkeit zum Stromverbund, bestehen und es sich außerdem um eine politisch und ökonomisch hochgradig integrierte Region handelt; vgl. *Handl*, Abnormally Dangerous Activities in Frontier Areas, S. 4.

für übertriebene Vorsichtsmaßnahmen nicht aufzukommen habe¹¹⁾. Ohne eine allgemein anerkannte Definition des Begriffes "Schaden" wird kein Staat bereit sein, eine *Verpflichtung* zur Zahlung von Entschädigungsleistungen anzuerkennen. Auch aus Gerichts- und Schiedsgerichtsurteilen lassen sich nur schwer *allgemeingültige* und *präzise* Vorschriften ableiten, die alle Staaten - und nicht nur die betroffenen Parteien - als bindend anerkennen. Obwohl der *Trail Smelter-Fall*¹²⁾ aus dem Jahre 1941 in nahezu jeder Abhandlung zitiert wird, die sich mit der Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden befaßt, erlaubt auch er nur sehr allgemeine Schlußfolgerungen¹³⁾. Da die entscheidende Schiedskommission nach eigenem Bekunden oft zitierte Passagen ihres Urteiles auf amerikanisches Recht gestützt hat¹⁴⁾, ist die Verallgemeinerbarkeit der haftungsrechtlichen Regelungen auch aufgrund theoretischer Überlegungen zweifelhaft. Der *Trail Smelter-Fall* ist demgegenüber ein Beispiel für eine andere Art der internationalen Regulierung von Umweltrisiken, die sich der Festsetzung von Grenzwerten ("ecostandards")¹⁵⁾ bedient. Abgesehen von methodischen Bedenken kann nicht angenommen werden, daß Staaten bereit sein werden, Entschädigungszahlungen für Umweltschäden auf der Basis Jahrzehnte zurückliegender Gerichtsentscheide¹⁶⁾ zu leisten. Staaten haben Schadenersatz deshalb bislang zumeist *ex gratia*, also unter ausdrücklicher Ablehnung einer rechtlichen Verpflichtung gezahlt, wenn sie eine Zahlung unter Hinweis auf die unpräzise Rechtslage nicht vollständig verweigerten. Die völkerrechtliche Anerkennung des Entschädigungsanspruches käme nach traditioneller Rechtsauffassung dem Eingeständnis gleich, daß die verursachende Unternehmung *völkerrechtswidrig* betrieben wurde und ihr Betrieb deshalb in Zukunft zu unterbleiben habe.

Lediglich aufgrund einiger Umwelthaftungskonventionen entstehen bislang Entschädigungsansprüche, die durchsetzbar sind. Diese Konventionen trennen die Begriffe "Schuld" und "Entschädigungspflicht" und beinhalten deshalb eine Gefährdungshaftpflicht, ein im internationalen Recht relativ neues Prinzip. Sie verlassen damit das traditionell vorherrschende Prinzip der Schuldhaftung. Sowohl für die Schuld- als auch für die neuere Entwicklung der Erfolgshaftung ist die *Verletzung* einer Norm des internationalen Rechts Voraussetzung. Bei der Schuldhaftung tritt das subjektive Element der Schuld hinzu. Gefährdungshaftung tritt dagegen *unabhängig* von der Feststellung des Bruchs einer Völkerrechtsnorm ein; es ist unerheblich - und muß deshalb zur Feststellung der Schadenersatzpflicht nicht überprüft werden -, ob die den Schaden verursachende Handlung erlaubt war oder nicht. Allein die Tatsache, daß ein Schaden entstanden ist, führt zur Verpflichtung, Ersatz zu leisten. Der Haftpflichtige leistet nicht Ersatz für schuldhaftes oder rechtswidriges Handeln, sondern für das *Risiko*, das die vom ihm betriebene Unternehmung für die Menschen in der Umgebung darstellt. Gefährdungshaftung ist damit der Preis für die Gefahr, die von einer insgesamt als gesellschaftlich nützlich angesehenen Aktivität ausgeht.

"Gefährdungshaftung bedeutet Ausgleich eines legalisierten Betriebsrisikos, also einer vom Verantwortlichen mit Billigung der Gesellschaft ge-

- 11) Vgl. Pelzer, The Impact of the Chernobyl Accident, S. 303 und Strohl, Tchernobyl et le problème des obligations internationales relatives aux accidents nucléaires, S. 1047.
- 12) Zur Geschichte des Falles vgl. *Trail Smelter Case*, S. 1917-1931 und Read, The Trail Smelter Dispute. Der ehemalige IGH-Richter Read war an allen Stadien des Verfahrens beteiligt.
- 13) Vgl. die Bemerkung von Sand, Domestic Procedures in Transnational Environmental Disputes, S. 146, der Fall verdanke seine Beliebtheit in der Literatur zum Teil lediglich fehlender Alternativen.
- 14) Vgl. *Trail Smelter Case*, S. 1965.
- 15) Vgl. Springer, The International Law of Pollution, S. 92.
- 16) In diese Kategorie gehören auch die vielzitierten Urteile zum *Korfu-Kanal*- (vgl. ICJ-Reports 1949) und zum *Lac Lanoux*-Fall.

schaffen oder unterhaltenen Gefahrenquelle, die ihrer Art nach auch bei völlig pflichtgemäßer Kontrolle nicht in jeder Hinsicht beherrscht werden kann - sei es selbst unter normalen Betriebsbedingungen nicht ... oder sei es nur infolge der Unerkennbarkeit von Material- und Funktionsfehlern¹⁷⁾

Das Konzept der Gefährdungshaftung wurde ursprünglich im innerstaatlichen Bereich entwickelt und diente dazu, Umwelt und Menschen vor den Gefahren neuer und als gefährlich empfundener Technologien zu schützen¹⁸⁾. Gleichzeitig sollte dem Widerstand gegen gefährliche Tätigkeiten begegnet werden, indem der Betreiber einer Anlage auch für nicht von ihm verschuldete Schäden haftbar gemacht werden konnte.

In der Mitte der sechziger Jahre wurde im angelsächsischen Raum begonnen, die zukünftigen Anwendungsmöglichkeiten der Gefährdungshaftung im internationalen Rahmen zu untersuchen. Für die Argumentation von *Wilfred Jenks* und *L.F.E. Goldie*¹⁹⁾ ist die traditionelle Frage der Schuldzuweisung für unrechtmäßiges Handeln nur von untergeordneter Bedeutung. Beide Autoren gehen von der Tatsache aus, daß mit der zunehmenden Industrialisierung Tätigkeiten verbunden sind, die zwar nicht verboten (und damit erlaubt) sind, deren mögliche Konsequenzen aber so schwer wiegen, daß die durch sie verursachten grenzüberschreitenden Schäden nicht ohne besondere Regelung akzeptiert werden können, obwohl sie durch nicht-rechtswidriges Handeln entstanden sind. Gefährdungshaftung ist kein Instrument der Bestrafung, sondern ein Mittel der sozialen Kontrolle einer neuen Beziehung zwischen Mensch und Umwelt²⁰⁾ und darf deshalb nach diesem Konzept nicht mehr als Ausnahmerecheinung behandelt werden, obwohl es sich bislang nur in Teilbereichen des Rechts entwickelt hat. Im deutschen Sprachraum war und ist man dagegen viel zurückhaltender²¹⁾.

Jenks betrachtet die Haftungsproblematik nicht nur vom Standpunkt des Verursachers des Schadens aus, sondern auch von dem des Opfers, das vor nachteiligen Konsequenzen bewahrt werden soll. Er sah besonders hohe Risiken vor allem im Zusammenhang mit der friedlichen Nutzung der Atomenergie, für die die Gefährdungshaftpflicht bereits seit langem vertraglich festgeschrieben ist²²⁾; im Weltraumrecht zeichnete sich eine ähnliche Entwicklung ab, als Jenks seine Thesen verfaßte. Mit besonderem Augenmerk auf diese beiden Risikobereiche entwickelte er das Konzept der "besonders gefährlichen Aktivitäten" (*ultra-hazardous activities*). Ihr Charakteristikum ist nicht eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit, sondern die potentielle Größe eines Schadens:

17) Esser, Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung, S. VI.

18) Gefährdungshaftung ging in Deutschland erstmals in das preußische Eisenbahngesetz von 1838 ein. Später erließ der Gesetzgeber ähnliche Bestimmungen für Gas- und Elektrizitätswerke, Kraftfahrzeuge und den Luftverkehr; vgl. Rinck, Gefährdungshaftung, S. 7-9.

19) Die beiden grundlegenden Arbeiten in diesem Bereich sind *Jenks*, Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law und *Goldie*, Liability for Damage and the Progressive Development of International Law.

20) Vgl. *Jenks*, Liability for Ultra-Hazardous Activities, S. 170.

21) *Randelzhofer*, Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung, S. 57, sieht keinen gemeinsamen Grundgedanken in den völkerrechtlichen Verträgen, die Gefährdungshaftung festlegen; jedenfalls sei dies nicht die Gefährlichkeit der Tätigkeit. Er plädiert dagegen für Erfolgshaftung, weil sie, im Gegensatz zur Gefährdungshaftung, bei der die maximale Haftungssumme in der Regel beschränkt sei, vollen Schadenausgleich garantiere (S.64). Selbst als "allgemeinen Rechtsgrundsatz" gebe es die Gefährdungshaftung im Völkerrecht nicht, sondern vielmehr sei Haftung für Unrecht die "Grundstruktur" (S. 68). So scheint die Bemerkung von *Lang*, Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes, S. 291, zuzutreffen, nach der es für Juristen mit kontinentaleuropäischer Ausbildung schwer ist, das angelsächsische Konzept der Haftung ohne Verschulden zu akzeptieren.

22) Vgl. Seiten 29 ff und 112 ff.

"It does not imply that the activity is ultra-hazardous in the sense that there is a high degree of probability that the hazard will materialize, but rather that the consequences in the exceptional and perhaps quite improbable event of the hazard materializing may be so far-reaching that special rules concerning the liability for such consequences are necessary if serious injustice and hardship are to be avoided."²³⁾

Die Konzeption von L.F.E. Goldie geht weiter. Für ihn ist es notwendig, einen Ausgleich zwischen den Interessen der Opfer und denen an sich schützenswerter, aber gefährlicher Industrien zu finden. Das Maß für diese Interessenabwägung soll die soziale Nützlichkeit der Industrien sein. Nationale Rechtssysteme besitzen genügend Autorität, um besonders gefährliche Aktivitäten, die nicht der Allgemeinheit nützen, zu verbieten. Das Völkerrecht hat diese Autorität nicht; es ist daher nicht sinnvoll, bestimmte Tätigkeiten zu untersagen, sondern man sollte versuchen, ihre Durchführung zu regulieren und alle besonders gefährlichen Aktivitäten einer Gefährdungshaftung zu unterwerfen²⁴⁾.

Die Haftpflicht dient als Mittel der gesellschaftlichen Lastenverteilung. Wenn Tätigkeiten, die schwere Schäden verursachen können, aus irgendwelchen Erwägungen toleriert werden, muß *entschieden* werden, wer die Folgen dieses Handelns tragen soll. Sollen sie externalisiert, d.h., von den einzelnen Opfern oder der Allgemeinheit getragen werden, oder ist eine Internalisierung, also die Übernahme der Kosten von Umweltschäden durch die Verursacher selbst, vorzuziehen? Dies ist nicht nur eine ökonomische Frage, sondern gleichzeitig eine Wertentscheidung²⁵⁾.

Einer der Gründe für die Einführung von Gefährdungshaftung ist dann der Ausgleich zwischen Einzelnen, die von einer Tätigkeit profitieren, und der Allgemeinheit, die die Konsequenzen dieser Tätigkeit normalerweise zu tragen hat.

"The basis of liability is the defendant's intentional behavior in exposing those in his vicinity to such a risk. ... The problem is dealt with as one of allocating a more or less inevitable loss to be charged against a complex and dangerous civilisation, and liability is imposed upon the party best able to shoulder it. The defendant is held liable merely because, as a matter of social adjustment, the conclusion is that the responsibility should be so placed ... his conduct is still so far socially questionable that it does not justify immunity."²⁶⁾

Angeichts der Größe besonders gefährlicher industrieller Risiken ist es nach Ansicht vieler Autoren die Aufgabe des überwachenden Staates, die Haftpflicht selbst zu übernehmen. So schreibt Jenks: "For both pollution and nuclear hazards it is the scale of the possible consequences which converts the ultra-hazardous use of a facility involving the liability of the operator into the ultra-hazardous use of a territory involving the liability of the State. Fundamentally the question is one of public policy."²⁷⁾ Doch darf nicht ohne weiteres angenommen werden, daß die allgemein akzeptierte *Notwendigkeit* einer effektiveren Regelung des internationalen Umwelthaftungsrechts mit einer zunehmenden *Bereitschaft* der Staaten zur Übernahme eigener völkerrechtlicher Haftpflichten einhergeht. In einer Reihe multilateraler Haftungsverträge haben die Staaten lediglich die Aufgabe übernommen, die priva-

23) Jenks, Liability for Ultra-Hazardous Activities, S. 107.

24) Vgl. Goldie, Liability for Damage, S. 1222-3.

25) Vgl. Goldie, Strict and Absolute Liability, S. 182.

26) Prosser/Keeton, On the Law of Torts, S. 537-38.

27) Vgl. Jenks, Liability for Ultra-Hazardous Activities, S. 145.

ten Träger der gefährlichen Unternehmungen zur Haftung heranzuziehen, ohne sich selbst finanziell daran zu beteiligen. In anderen Bereichen haben sie sich dagegen bereit erklärt, eigene völkerrechtliche Haftpflichten zu übernehmen, die in einer Reihe von Konventionen so präzise festgelegt sind, daß grundsätzliche Auseinandersetzungen im Schadenfalle weitgehend vermieden werden dürften.

Ein Ziel des vorliegenden Buches ist die Analyse der Umstände, unter denen die wichtigsten Umwelthaftungskonventionen entstanden sind und der Motive, die die Staaten mit ihrem Abschluß verfolgt haben. Interessenlagen und Zielsetzungen der an der Erarbeitung der Verträge beteiligten Akteure sollen sichtbar gemacht werden. Eine Analyse kann sich deshalb nicht auf die Interpretation der verabschiedeten Vertragstexte beschränken, sondern muß den Entstehungsweg der Konventionen nachzeichnen und Konfliktlinien sowie daraus resultierende Kompromisse aufzeigen. Die vorliegende Untersuchung basiert so weit wie möglich auf Papieren der vorbereitenden Gremien sowie Konferenzdokumenten und -protokollen, Material, das teilweise nur schwer zugänglich und in der wissenschaftlichen Literatur bislang weitgehend unausgewertet geblieben ist. Veröffentlichungen von Delegierten oder Interessengruppen, die an der Ausarbeitung beteiligt waren, ergänzen das Bild und stellen in den Fällen, in denen die Dokumente nicht zugänglich waren, eine unentbehrliche Informationsquelle dar.

Zu den ersten besonders gefährlichen Unternehmungen, für die Sonderhaftungskonventionen abgeschlossen wurden, gehört die friedliche Nutzung der Atomenergie. Zunächst wurden Haftungsregelungen für Kernanlagen auf dem Lande abgeschlossen, die einige neue und im internationalen Recht bis dahin weitgehend unbekannte Konzepte beinhalten, insbesondere die Regelungen zur Gefährdungshaftung, zur Versicherungspflicht und zur Haftungsbegrenzung. Ausschlaggebend für den Abschluß der Verträge aber war die internationale Anerkennung des Prinzips der *Kanalisation* aller Haftpflichten, die durch den Bau oder Betrieb einer Kernanlage entstehen, auf den Betreiber der Anlage. Erst durch diese Regelung konnten die privaten Zulieferer zur Beteiligung am staatlich geförderten Aufbau der neuen Technologie gewonnen werden. Zur Durchsetzung dieses Zieles erklärten die beteiligten Staaten sich bereit, einen großen Teil der entstehenden Haftpflichten selbst zu übernehmen. Die Atomhaftungskonventionen, die in *Kapitel I* untersucht werden, sind unter starker Beteiligung der interessierten Wirtschaftsbranchen, insbesondere der Versicherungen, vornehmlich zur Förderung einer neuen Technologie entstanden - und nicht zum Schutz möglicher Opfer.

Kapitel II ist der Haftung für Schäden durch Weltraumfahrzeuge gewidmet. Die Bestimmungen der Weltraumhaftungskonvention sind wegen der engen Verknüpfung der friedlichen mit den militärischen Aspekten der Nutzung des Weltraums weniger von der Sorge um mögliche Schäden auf der Erde als von der Entwicklung des Ost-West-Konfliktes geprägt. Sie sind das Ergebnis eines *politischen* Kompromisses der beiden Großmächte, bei dem haftungsrechtliche Details von untergeordneter Bedeutung waren. Nur vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die westlichen Staaten bereit waren, der Forderung des sozialistischen Lagers nachzukommen und in *hoheitlicher Funktion* in voller Höhe auch für solche Schäden zu haften, die durch Weltraumaktivitäten privater Unternehmen entstehen. Eine Haftungsbeschränkungsklausel wurde nur deshalb nicht Bestandteil der Konventionsregelungen, weil über die Obergrenze keine Einigung erzielt werden konnte.

In *Kapitel III* werden die Konventionen zur Atomschifffahrt gesondert untersucht, weil sie - im Gegensatz zu den Haftungsverträgen für ortsfeste Atomanlagen - in den traditio-

nellen Foren des internationalen privaten Seerechts ausgearbeitet wurden. Sie folgen dem internationalen Atomrecht für Landreaktoren und führen die neuen Grundsätze der Gefährdungshaftung und der Versicherungspflicht erstmals in das Seehaftungsrecht ein. Besondere Umstände im Zusammenhang mit dem nuklearen Schiffsantrieb verstärkten aber die Position möglicher geschädigter Staaten, die ohne eine zufriedenstellende Regelung der Haftpflicht nicht bereit waren, ihre Häfen und Küstengewässer für atomgetriebene Schiffe zu öffnen. Während die ausgearbeiteten Haftungsregelungen für den Betrieb der wenigen zivilen Atomschiffe international angenommen wurden, trat die Konvention selbst nie in Kraft, weil sie sich auch auf atomgetriebene Kriegsschiffe erstreckt. Am deutlichsten weist die Atomtransportkonvention auf die allen Atomhaftungsverträgen gemeinsame Zielsetzung hin, die Energiegewinnung durch Kernspaltung zu fördern. Sie entstand 1971, um das Sonderproblem des bis dahin aus *haftungsrechtlichen* Gründen vollständig blockierten Seetransportes radioaktiver Stoffe zu lösen, indem sie einen Teil der bestehenden Haftpflichten *ersatzlos* beseitigt.

Die schwere Ölkatastrophe, die der liberianische Tanker Torrey Canyon 1967 vor der britischen Küste auslöste, führte zum Abschluß der Ölhaftungskonvention, des *ersten* multilateralen Vertrages mit dem Ziel einer Verbesserung der Entschädigungslage bei Umweltverschmutzungen. Zwei Jahre später wurde das Ölhaftungsregime durch eine weitere Konvention ausgebaut, die erstmals auch die ölimportierende Wirtschaft durch die Errichtung eines *Internationalen Ölhaftungsfonds* zur Entschädigung für Verschmutzungsschäden durch den Seetransport von Öl heranzieht. Dieses Doppelregime ist seit nunmehr zehn Jahren erfolgreich in Kraft und hat weltweit Modellcharakter erlangt. Der Versuch einer Ausdehnung der Haftungsregelungen auch auf Schäden durch den Seetransport anderer gefährlicher Güter ist jedoch bislang gescheitert. Im Falle der Haftung für Umweltschäden während des Seetransports gefährlicher Güter, die in *Kapitel IV* vorgestellt wird, hat die Staatenmehrheit sich - im Gegensatz zur Haftung für Atom- und Weltraumschäden - geweigert, eigene finanzielle Pflichten zu übernehmen.

Kapitel V behandelt den Sonderfall einer Regionalkonvention, die zur Regelung der Haftpflichten für Schäden durch Offshore-Ölbohraktivitäten im Nordseebereich entstand. In den Verhandlungen war es den Ölgesellschaften nicht gelungen, eine international einheitliche *Haftungsbegrenzung* durchzusetzen. Sie übernahmen aber die Initiative und setzten das Modell eines freiwilligen Haftungsregimes in Kraft, das die Haftungssituation möglicher Geschädigter gegenüber der herkömmlichen Rechtslage so entscheidend verbessert, daß die Inkraftsetzung der bereits fertiggestellten Konvention demgegenüber nur eine Verschlechterung bewirkt hätte. In diesem Falle hat deshalb das Scheitern einer zwischenstaatlichen Konvention die Entschädigungslage *verbessert*, nachdem die zwischenstaatlichen Verhandlungen als "Katalysator" zum Abschluß einer privatwirtschaftlichen Alternative beigetragen hatten. Die vielfach geänderten freiwilligen Haftungsverträge der Ölgesellschaften werden in der völkerrechtlichen Diskussion nur wenig beachtet. Neben dem *Offshore Pollution Liability Agreement* für Schäden durch Ölbohraktivitäten gehören dazu TOVALOP und CRISTAL, die für Schäden durch den Öltransport über See dort Haftpflichten verschärfen, wo die völkerrechtlich bindenden Konventionen nicht gelten. Sie sind in der jeweils neuesten Version nur schwer zugänglich und finden sich deshalb im Anhang dieses Buches.

Die hier untersuchten multilateralen Haftungskonventionen aus Weltraum-, Atom- und Seerecht bilden im Gegensatz zu den immer wieder zur Begründung von Haftungsprinzipien herangezogenen Einzelfällen bilateraler Streitbeilegung eine tragfähige Grundlage

internationaler Staatenpraxis, weil eine Vielzahl von Staaten sich in derartigen Verträgen, oft weltweit, auf konkrete und für sie dauerhaft bindende Regelungen geeinigt hat. Ihnen kommt deshalb besondere Bedeutung für das Projekt der International Law Commission zu, *allgemeingültige* Regelungen zu Umwelthaftung auszuarbeiten, die so präzise ausgestaltet sein müssen, daß sie in der Praxis unmittelbar anwendbar sind. Das *zweite Ziel* dieses Buches besteht deshalb in einer Betrachtung des ILC-Projekts, dessen Erfolgsaussichten anhand der Ergebnisse der empirische Untersuchung der einzelnen Haftungskonventionen in *Kapitel VI* beurteilt werden sollen.

Die traditionelle Unterscheidung in völkerrechtliche und zivilrechtliche Haftpflichten erweist sich hinsichtlich des ILC-Vorhabens, das sich auf Schäden durch völkerrechtlich *nicht verbotene* Aktivitäten konzentriert, als nicht nützlich. Unsere Analyse zeigt vielmehr, daß Staaten zur *Verbesserung der Entschädigungssituation* der Opfer selbst bislang des öfteren *Regelungs-*, niemals aber *Haftpflichten* eingegangen sind, sondern diese stets auf die beteiligten Industrien verlagert haben. Die Haftungskonventionen aus dem Atom- und Weltraumrecht beinhalten zwar staatliche Haftpflichten, wurden aber zur Durchsetzung *haftungsfremder* Ziele abgeschlossen. Konventionen, deren vorrangiges Ziel eine Verbesserung der Entschädigungslage für Opfer ist, übertragen Haftpflichten durchweg auf die privaten Verursacher. Privathaftungskonventionen erhalten sogar die zusätzliche Aufgabe, durch die Erweiterung der Entschädigungsregelungen unterhalb der klassisch-völkerrechtlichen Ebene den Zeitpunkt möglichst weit hinauszuschieben, zu dem diese Ebene erreicht wird.

Diese Ergebnisse werden durch die Untersuchung eines weiteren aussagekräftigen Bereichs der Staatenpraxis, der Beschlüsse internationaler Konferenzen und der Politik internationaler Organisationen, bestätigt. Sowohl die Deklaration der Stockholmer UN-Umweltkonferenz von 1972 als auch die UN-Seerechtskonvention sowie die Umweltpolitik der OECD zeigen, daß Staaten die Verpflichtung zur rechtlichen Regelung grenzüberschreitender Umweltschäden zunehmend anerkennen, aber zögern, völkerrechtliche Haftpflicht zu übernehmen. Diese Tatsache wird die ILC bei ihrer Arbeit zu berücksichtigen haben, wenn ein von ihr ausgearbeiteter Entwurf von der Mehrheit der Staaten angenommen werden soll. Die Konzepte der beiden bisherigen Berichtersteller des ILC-Projektes zur Umwelthaftung, Robert Quentin-Baxter und Julio Barboza, weichen stark voneinander ab und berücksichtigen die in der vorliegenden Untersuchung analysierte Staatenpraxis in unterschiedlichem Ausmaß. Während der Entwurf Quentin-Baxters die Erstellung eines Rahmenabkommens mit vornehmlich *prozeduralem Charakter* anstrebte und sich deshalb weitgehend auf die Kodifizierung bereits bestehenden und anerkannten internationalen Rechts beschränken konnte, entwickelt sich das Konzept unter der Leitung seines Nachfolgers zunehmend in Richtung eines konkreten Haftungsregimes für Großrisiken, das Staaten ausdrücklich *neue* Pflichten auferlegen soll.

Zur Analyse der leider oft vernachlässigten *politischen Hintergründe* formaler Rechtsnormen, die nicht nur über die Ausgestaltung der Norm selbst, sondern auch über ihren Einfluß auf die Entscheidungspraxis der Völkerrechtssubjekte entscheiden, ist ein Ansatz notwendig, der die normative Herangehensweise der Völkerrechtswissenschaft mit der interessenorientierten Sicht der Politikwissenschaft vereint. Unter "Recht" darf nicht lediglich ein Normengebäude verstanden werden, sondern Recht muß der politischen Wirklichkeit so weit angenähert sein, daß es die Handlungen der politischen Entscheidungsträger (mit) bestimmt. Nur dann kann es seine ordnende Funktion erfüllen. In einer Vorbemerkung stellen wir unseren Begriff des internationalen Rechts vor.

Vorbemerkung: Völkerrecht und internationale Politik

1. Normative Rechtsbetrachtung

"Das Völkerrecht ist die Summe der Normen, die die Verhaltensweisen festlegen, die zu einem geordneten Zusammenleben der Menschen dieser Erde notwendig und nicht im innerstaatlichen Recht der souveränen Staaten geregelt sind"²⁸). Sowohl das innerstaatliche als auch das internationale Recht werden hier als ein System positiver Normen begriffen, als ein in sich geschlossenes Gedankengebäude. Wenn sich die Rechtswissenschaft und die das Recht Anwendenden auf seinen Charakter als Norm, als Verhaltensregel mit dem Imperativ, sie zu befolgen, konzentrieren, und Frage der Durchsetzbarkeit der Normen vernachlässigen, dann erhebt sich die Frage nach dem Verhältnis von Norm und Realität, in unserem Kontext von Völkerrecht und internationaler Politik.

Für die extremen Vertreter der logisch-positivistischen Denkrichtung sind beide Bereiche klar voneinander zu trennen: Der Jurist "kann die Welt des Seins und die Welt des Sollens in seinen Begriffen nicht verbinden und muß sich darum entscheiden, ob er als Soziologe und Psychologe das tatsächliche Geschehen, das Handeln der Menschen erklären, oder die Rechtsnormen erfassen, ob er seine Begriffe aus der einen oder aus der anderen Welt abstrahieren will. Der Jurist darf sich nicht mit Fragen befassen, die der Psychologe oder der Soziologe aufwirft und daher nur dieser mit seinen besonderen Forschungsmitteln zu beantworten imstande ist"²⁹).

Das rein normative Vorgehen ohne Betrachtung der Umstände, unter denen das Recht entsteht und der Frage, wie und von wem es im internationalen System angewandt wird, regelt auch die Rechtsfindung des Internationalen Gerichtshofes (IGH). Bei seinen Entscheidungen soll er sich nur des Völkerrechts, das sich aus den drei "klassischen" Rechtsquellen gemäß Art. 38 des IGH-Statuts herleiten läßt, bedienen³⁰).

Die Festlegung auf diese Rechtsquellen³¹) beschränkt die Mittel, deren sich der IGH bei der Entscheidungsfindung zu bedienen hat, und klammert alle außerrechtlichen, also etwa politischen, sozialen oder gar ethischen Fragen aus. Der IGH trifft Entscheidungen in einem komplexen Kontext, ohne diesen zu berücksichtigen. Eine solche klare Trennung der zum Recht gehörenden von den nicht dazu gehörenden Fragen ist typisch für die klassische Rechtssicht. Der Internationale Gerichtshof formuliert dies selbst sehr deutlich:

"We are not unmindful of, nor are we insensible to, the various considerations of non-judicial character, social, humanitarian and other, which underlie this case; but these are matters for the political rather than for the legal arena. They cannot be allowed to deflect us from our duty of reaching

28) *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, S. 1. Ähnlich *Kelsen*, *Principles of International Law*, S. 177: "International law is a normative order, and a normative order is a system of valid norms".

29) *Kelsen*, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, S. VIII. Dem Soziologen und dem Psychologen könnte man noch den Politologen hinzufügen.

30) Dies sind internationale Verträge, das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze der "Kulturvölker". *Menzel/Ipsen*, *Völkerrecht*, S. 75, weisen aber darauf hin, daß die genannten Rechtsquellen nicht als endgültige Festschreibung, sondern als durchaus ergänzungsfähige Aufzählung zu verstehen sind.

31) Mit Ausnahme der offenbar selten vorkommenden *ex aequo et bono* (Billigkeits)-Entscheidungen nach Art. 38 Abs. 2 des IGH-Statuts.

a conclusion strictly on the basis of what we believe to be the correct legal view³²⁾.

Die Beziehung zwischen Völkerrecht und internationaler Politik kann durch eine Betrachtungsweise, die das Recht als Dogmensystem auffaßt, nicht völlig außer acht gelassen werden. Der IGH verfährt zwar so bei der Entscheidungsfindung, muß sich aber damit auseinandersetzen, ob seine Urteile auch befolgt werden. Wenn dies in vergangenen Fällen nicht zu erwarten war, sprach er sich oft selbst die Kompetenz zum Richtspruch ab, fällte beliebig ausdeutbare Urteile, aus denen jede Partei das ihr Genehme herauslesen konnte oder machte völlig unklare Aussagen³³⁾.

Dem Völkerrecht fehlt die Zentralgewalt, die wie im innerstaatlichen Bereich hilft, die rechtlichen Normen durchzusetzen. Stattdessen gibt es eine Vielzahl souveräner Staaten, die prinzipiell gleichberechtigt ihre Interessen in das internationale System einbringen³⁴⁾. Die Diskrepanz zwischen Sollen und Sein, im innerstaatlichen Bereich durch das letzte Mittel der gesetzlich legitimierten physischen Gewalt relativ klein gehalten³⁵⁾, droht beim Völkerrecht weit auseinanderzuklaffen, wenn nur sein normativer Gehalt unabhängig vom politischen Kontext betrachtet wird. Dies führt leicht zu der Ansicht, das Völkerrecht sei ein "Pseudorecht"; es habe keine wirkliche Autorität, sondern sei lediglich ein Spielball der Machtpolitik³⁶⁾.

Es gibt keine universale rechtschaffende Institution: Auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen ist kein Weltparlament. Stattdessen bildet sich das Recht im Zusammenwirken vieler Beteiligten mit zum Teil völlig unterschiedlichen Interessen und Wertgrundlagen. Die Rechtsetzung erfolgt somit genossenschaftlich³⁷⁾, d.h., die Akteure im internationalen System müssen übereinstimmen in dem, was sie als Recht akzeptieren wollen. Weil es weder eine Recht schaffende Instanz gibt, noch eine, die es durchsetzt, existieren auch keine Sanktionsmöglichkeiten in der Stärke und Ausdifferenzierung wie im nationalen Recht. Inwieweit das internationale Recht trotzdem den Tendenzen der Politik Widerstand leisten und seine ordnende Kraft entfalten kann, hängt von seiner Effektivität in der jeweiligen Situation ab. Es ist vor allem die Erwartung der Gegenseitigkeit, die dem mit wenig direkter Gewalt ausgestatteten Völkerrecht zur Beachtung verhilft³⁸⁾. Hinzu mag noch die Kraft der (nationalen und internationalen) öffentlichen Meinung kommen, ohne daß deren Wesen hier genauer bestimmt werden soll³⁹⁾.

32) *ICJ-Reports* 1962, S. 466 (South West Africa Cases). Im zweiten Urteil zur gleichen Sache hieß es, der IGH "is a court of law, and can take account of moral principles only in so far as these are given a sufficient expression in legal form. Law exists, it is said, to serve a social need; but precisely for that reason it can do so only through and within the limits of its own discipline"; *ICJ-Reports* 1966, S. 34.

33) *Reisman*, The Enforcement of International Judgements, S. 3-4, gibt eine ganze Reihe von Beispielen dafür.

34) Vgl. *Doehring*, Gewohnheitsrecht aus Verträgen, S. 94.

35) Vgl. *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, S. 31.

36) Dagegen wendet sich *Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht, S. 41.

37) Vgl. v. *Münch*, Völkerrecht in programmierter Form, S. 39 und *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, S. 33.

38) "Das stärkste soziologische Motiv für die Beachtung des Völkerrechts bleibt aber der Gedanke der Gegenseitigkeit"; *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, S. 10.

39) "Ansehen ... ist eines der wichtigsten Sanktionsmittel im internationalen Verkehr"; *Schreuer*, New Haven Approach und Völkerrecht, S. 79. Für eine genauere Analyse des Wesens der transnationalen öffentlichen Meinung und ihrer möglichen Wirkung auf die Rechtsbildung und -anwendung vgl. *Merle*, Droit internationale et opinion publique, S. 382 ff.

Weder das innerstaatliche noch das zwischenstaatliche Recht lassen sich nur mit Zwangsmaßnahmen, seien sie auch noch so stark ausgeprägt, durchsetzen. Eine funktionierende Rechtsordnung muß auf dem Willen der Rechtssubjekte beruhen, die Gesetze zu befolgen⁴⁰⁾. Das gilt in besonderem Maße für das Völkerrecht, dessen regulierende Kraft, die Mitglieder der Rechtsgemeinschaft per Norm zu einem bestimmten Verhalten zu bringen, recht begrenzt ist. Wenn einmal geschaffene Regeln unabhängig von den Gründen, die zu ihrer Bildung geführt haben, weiterhin geltendes Recht darstellen sollen, obwohl sich der soziale und politische Kontext ihrer Entstehung zwischenzeitlich geändert hat⁴¹⁾, dann verliert der rein normative Rechtsbegriff der positivistischen Schule seinen Sinn. Wozu eine Norm als gültiges Recht bezeichnen, wenn sich niemand nach ihr richtet?

Von den meisten traditionellen Autoren wird der Prohibitivcharakter des Völkerrechts betont: Recht soll den Staaten sagen, was sie *nicht* tun dürfen⁴²⁾. Wenn das Gewicht so stark auf die normative Funktion des Rechts und auf den formenden, das Verhalten der Rechtssubjekte in bestimmte erwünschte Bahnen lenkenden Anspruch gelegt wird, dann läßt sich die Rechtsnorm oft nicht durchsetzen, weil sich die souveränen Staaten als Völkerrechtssubjekte nur den Pflichten unterordnen, die sie selbst als Recht anerkennen. Deutlicher gesagt: Je größer der normative Anspruch des Rechts, desto leichter entsteht eine Kluft zwischen Sein und Sollen und desto realitätsferner und weniger durchsetzungsfähig ist das Völkerrecht. Es ist aber gerade auf besondere "Wirklichkeitsnähe"⁴³⁾ angewiesen, da ihm die es durchsetzende Zentralgewalt fehlt. Die oft beklagte Realitätsferne des Völkerrechts, die bewirkt, daß es weniger befolgt wird, ist deshalb keine Eigenart des Rechts selbst, sondern eine Folge der an es gestellten Ansprüche.

Recht hat nicht nur eine neutral ordnende Funktion, sondern es beinhaltet und vermittelt auch Werte. Jede Norm versucht das Verhalten der Rechtssubjekte in eine bestimmte Richtung zu lenken, die sich nach den Interessen und den - nicht notwendig aus "objektiven" Gegebenheiten herleitbaren - Wertvorstellungen der Rechtsetzenden bestimmt. "Die Vorstellung von der Ableitung der 'richtigen' Entscheidung aus der Norm ist eine Illusion, welche darüber hinwegtäuschen soll, daß die Rechtsanwendung auch stets eine Wahl zwischen *policies* darstellt"⁴⁴⁾. Eine Rechtskonzeption, die in erster Linie bestrebt ist, ein möglichst widerspruchsfreies Dogmengebilde aufzubauen, versteckt ihre Wertorientierung hinter formaler Objektivität.

Die traditionellen Rechtssätze versuchen dreierlei Ziele mit ein und derselben Norm zu erreichen: Es soll beschrieben werden, was früher entschieden wurde, wie zukünftig entschieden werden wird und vor allem, wie entschieden werden sollte⁴⁵⁾. Wenn ein und dieselbe Norm für diese drei Ziele gebraucht wird, ohne daß zwischen ihnen klar unter-

40) *Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht, S. 42 weist ausdrücklich auf das Element der Freiwilligkeit hin und betont, daß die Zwangsdurchsetzung von Recht stets nur eine Ausnahmeerscheinung gewesen sei (S. 41).

41) *So Menzel/Ipsen*, S. 12. Erst die "Repolitisierung" der Norm vermag diese zu ändern.

42) Vgl. *Higgins*, Integrations of Authority and Control, S. 86.

43) *Doeker*, Internationale Beziehungen und Völkerrecht, S. 412, betont diesen Aspekt; das Völkerrecht sei dadurch gekennzeichnet, daß ihm die für das innerstaatliche Recht typische Trennung zwischen Rechtsnorm und Interessenlage fehle.

44) *Schreuer*, New Haven Approach und Völkerrecht, S. 73 (Hervorhebung im Original). Unter "policies" sind politische Handlungsalternativen zu verstehen; vgl. dazu Seite 24 ff.

45) Vgl. *McDougal/Reisman*, International Order in Contemporary Perspective, S. 6.

den wird und ohne daß die zugrundeliegenden Wertvorstellungen offengelegt werden, so muß es zu Streitigkeiten über den Inhalt und die Gültigkeit einer Norm kommen⁴⁶⁾.

Wir wollen nicht den notwendigen normativen Gehalt des Völkerrechts bestreiten, doch müssen die dem Recht zugrundeliegenden Interessen und Werte ebenfalls Gegenstand der Diskussion sein. Ein Beispiel dafür ist die eurozentrische Prägung weite Teile des heutigen Völkerrechts; es entstand zum Teil im neunzehnten Jahrhundert und diente den Interessen der damaligen Kolonialmächte, indem es etwa die geordnete Abwicklung des internationalen Handels oder den Schutz von Auslandsinvestitionen ermöglichte⁴⁷⁾. Diese Instrumentalisierung des Völkerrechts erklärt seinen eurozentrischen Charakter. Das Standardwerk von *Verdross* und *Simma* erkennt zwar an, daß das Völkerrecht der europäischen Staaten erst endgültig Weltgeltung erlangte, weil sich die ehemaligen Kolonien in Nord- und Südamerika "spontan" dazu bekannten, untersucht jedoch nicht näher, wieso sie das taten und ob ihnen überhaupt eine andere Möglichkeit blieb⁴⁸⁾. Die Entwicklung des laissez-faire-Kapitalismus und die damit zusammenhängenden Entwicklungen vor allem im kommerziellen Völkerrecht und im Seerecht, die beide den Interessen der westlichen Staaten entsprachen, stellen die *politischen Ursachen* dieser "Spontanität" dar⁴⁹⁾. Der Wandel der außereuropäischen Welt im Zuge der Entkolonialisierung, die Entstehung einer großen Zahl neuer souveräner Staaten, die immer stärker ihre Interessen artikulieren⁵⁰⁾, wurde bisher von der Völkerrechtslehre weitgehend ignoriert⁵¹⁾.

2. Interessendurchsetzung und Rechtsschöpfung

Die eher am positiven Recht orientierten Völkerrechtler gehen auf das Verhältnis zwischen Völkerrecht und internationaler Politik nur kurz ein. Es wird anerkannt, daß rechtliche Normen aus politischen Akten entstehen⁵²⁾ oder politische Sachverhalte regeln sollen, die Auslassungen hierzu sind jedoch meist sehr allgemeiner Art⁵³⁾. Das Völkerrecht

46) Eine solche Norm ist "normativ-mehrdeutig"; vgl. *McDougal u.a.*, *Studies in World Public Order*, S. 119-20.

47) Vgl. *Grew*, Vom europäischen zum universellen Völkerrecht, S. 470, der betont, daß der "Zivilisationsgedanke als Grundlage einer universellen Völkerrechtsgemeinschaft" zur Rechtfertigung des "Kolonialimperialismus" am Ende des 19. Jahrhunderts benutzt wurde.

48) Vgl. *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, S. 22 ff.

49) Vgl. *Doeker*, *Internationale Beziehungen und Völkerrecht*, S. 413.

50) Wenn auch oft noch nicht organisiert, sondern in Form von "Chaosmacht", die Entscheidungen zwar nicht im Sinn der jungen Staaten beeinflussen, ihr Zustandekommen aber erschweren oder gar verhindern kann; vgl. *Seitz*, *Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor der Weltpolitik*, S. 220.

51) Vgl. *Doeker*, *Internationale Beziehungen und Völkerrecht*, S. 413, der darauf hinweist, daß der Machtzuwachs der Dritten Welt im Gegensatz dazu die Wissenschaft von den internationalen Beziehungen beeinflusst habe.

52) Vgl. z.B. *Menzel/Ipsen*, S. 14.

53) So beschränkt sich v. *Münch*, Völkerrecht in programmierter Form, darauf festzustellen, daß Völkerrecht ein hochpolitisches Recht sei, da es "die Rechts- und Machtpositionen der größten organisierten gesellschaftlichen Gruppen, der Staatenverbindungen und Staaten, regelt" (S. 32). *Seidl-Hohenveldern*, *Völkerrecht*, behandelt die "Wechselwirkung von politischer Entwicklung und Lehre" auf knapp zwei Seiten (S. 17-18). Er wirft der Wissenschaft von den internationalen Beziehungen ihre Beschränkung auf die machtpolitisch geleiteten Verhaltensweisen der Staaten vor (S. 17), leistet jedoch selbst nur eine rein normative Rechtsbetrachtung.

wird immer als abgeschlossenes Gebiet betrachtet, dessen Auswirkungen auf die internationale Politik grundsätzlich anerkannt, aber nie genauer untersucht werden. Das gleiche gilt für den Einfluß politischer Interessen auf die Entstehung und Anwendung des Rechts. Die Diskrepanz zwischen Normen und Fakten, die im Völkerrecht gravierend auftritt, wird mancherorts beklagt, eine Erforschung ihrer Ursachen findet aber kaum statt⁵⁴⁾.

Die Lehre von der internationalen Politik versucht hingegen, das tatsächliche Verhalten der Staaten ausschließlich aus ihrer Interessenlage und den realen Machtpotentialen zur Durchsetzung dieser Partikularinteressen zu erklären. Sie neigt dazu, dem Völkerrecht eine geringe Bedeutung zuzusprechen und geht grundsätzlich vom Primat der Macht vor dem Recht aus. Dabei verstellen spektakuläre Fälle von Rechtsbrüchen den Blick auf die Tatsache, daß völkerrechtliche Normen in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle befolgt werden⁵⁵⁾.

Das Verhältnis von Völkerrecht und internationaler Politik, von Normen und Fakten, von Sollen und Sein, ist das einer gegenseitigen Beeinflussung und Durchdringung. Es stehen sich nicht zwei voneinander abgegrenzte Bereiche gegenüber, von denen der eine den anderen dominiert, sondern jeder Prozeß der Erzeugung, Anwendung und Beendigung der Gültigkeit einer Rechtsnorm ist vom Prozeß der politischen Interessendurchsetzung der beteiligten Staaten bestimmt. Umgekehrt wirken sich die Normen auch auf das Verhalten der einzelnen Völkerrechtssubjekte aus.

Es kann weder von einer völligen Anlehnung des Völkerrechts an die politischen Machtverhältnisse, die in letzter Konsequenz einem Faustrecht gleichkäme⁵⁶⁾, noch von einer gezielten Abweichung der Normen von den Machtverhältnissen ausgegangen werden. Letztere hätte einen Gesetzgeber zur Voraussetzung, der die Durchsetzungsfähigkeit besitzt, mit gezielt der jeweiligen Praxis entgegenlaufenden Normen das Verhalten der Völkerrechtssubjekte zu ändern. Eine solche Instanz existiert jedoch nicht.

Die Gültigkeit völkerrechtlicher Normen ist von einem Konsens der prinzipiell gleichberechtigten Rechtsgenossen abhängig. Dies bewirkt und erfordert gleichzeitig die hohe Realitätsnähe des Völkerrechts. Eine zu große Diskrepanz zwischen tatsächlichen und erwünschten Normen darf daher nicht auftreten. Das Völkerrecht entsteht aus den unterschiedlichen Ansprüchen, die die einzelnen Staaten⁵⁷⁾ zur Erreichung ihrer Ziele gegeneinander anmelden. Eine Norm ist nur insoweit durchsetzungsfähig, als sie den verschiedenen

54) Allerdings plädiert *Kimminich*, Völkerrecht und internationale Beziehungen, S. 135-6, für die Herausstellung der Verbindung zwischen Recht und Gesellschaftsordnung und fordert vehement die stärkere Zusammenarbeit der Disziplinen "Völkerrecht" und "internationale Beziehungen", da sie beide ein gemeinsames Ziel, die Friedenssicherung, hätten (S. 149). Auch *Simma*, Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den internationalen Beziehungen, S. 320ff, wendet sich gegen die Mißachtung und Abqualifizierung des jeweils anderen Faches in Juristen- und Politikerkreisen. Für ihn sind die beiden Disziplinen "wie zwei Kreise, die sich zum größten Teil überschneiden" (S. 323). Ihre Erkenntnisinteressen und -mittel müssen sich deshalb gegenseitig ergänzen.

55) Dies wird von den meisten Völkerrechtlern betont; vgl. z.B. v. *Münch*, Völkerrecht in programmierter Form, S. 45; *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, S. 12; *Menzel/Ipsen*, Völkerrecht, s. 40. *Krippendorf*, Friedensforschung, wendet sich aus der Sicht der Friedensforschung gegen die Mißachtung des Völkerrechts durch die Politologen und erkennt es an als "die älteste Form einer Erforschung der Bedingungen und Möglichkeiten von Frieden, verstanden als nichtgewaltsame Kanalisierung von Konflikten" (S. 21).

56) Bei *Reibstein*, Völkerrecht, S. 3-4, ist das Völkerrecht auf seine instrumentale Funktion für die Politikdurchsetzung im Dienst der einzelnen Staaten reduziert; auch er behauptet allerdings nicht, daß die Politik der Mächtigen automatisch auch Recht sei.

57) Von der Erweiterung des Geltungsbereiches des Völkerrechts auf andere Rechtssubjekte kann in diesem Zusammenhang abgesehen werden.

Interessen der an ihrer Bildung Beteiligten gerecht zu werden vermag: "Das Völkerrecht ist in eben dem Maße autoritativ und effektiv, in dem es das gemeinsame Interesse aller Teilnehmer am Völkerrechtsprozeß zur Grundlage seiner Normen macht"⁵⁸⁾.

Das Völkerrecht dient als Mittel zur Durchsetzung von Interessen. Deshalb genügt es nicht, darauf hinzuweisen, dies entspräche dem Wesen des Rechts und hätte keinerlei Konsequenzen, solange zwischen den Staaten ein Mindestkonsens in moralischer und rechtlicher Hinsicht bestünde⁵⁹⁾. Jenseits dieses Minimalkonsenses, der, sofern er tatsächlich existiert, die Erhaltung einer Friedens- oder Mindestordnung umfassen mag, gibt es verschiedene Interessen, die die Staaten mit verschiedenen Mitteln ("policies") zu verwirklichen suchen. Rechtskonzeptionen sind stets solche "policies"⁶⁰⁾. Diese verschiedenen "policies" führen zu unterschiedlichen Ansichten über den Inhalt von Rechtsnormen⁶¹⁾. Dieser Zusammenhang existiert auch im nationalen Recht, ist aber im Völkerrecht stärker ausgeprägt.

Es sind nicht nur die mächtigen Staaten, die sich durchsetzen bzw. deren Rechtsansprüchen gefolgt wird. "The fact that many small and comparatively weak states enjoy control over resources within their own borders despite the covetous eye cast by larger and stronger neighbours indicates that the allocation of control is not a reflection of naked power alone, but is the outcome of a larger process of decision"⁶²⁾.

Offensichtlich sind auch die einflußreichsten Staaten an das Recht gebunden. Kein Staat ist heute mächtig genug, um die Tatsache, daß er inmitten einer Vielzahl von souveränen Staaten existiert, ignorieren zu können. Jede politische Entscheidung wird nicht ausschließlich durch Abwägen des Machtpotentials der anderen Staaten getroffen, sondern berücksichtigt Faktoren wie die Rechtsmeinung anderer Staaten und die Reaktion der internationalen Öffentlichkeit. "Even the most powerful nations have learned that there are forces within their society and, even more, in international society, that limit the freedom of choice"⁶³⁾. Ein Staat muß abwägen zwischen dem kurzfristigen Interesse an der Verletzung einer Rechtsnorm und dem längerfristigen Nachteil, der auch für ihn daraus entsteht, daß eine an sich vorteilhafte Norm in ihrer Geltung eingeschränkt oder gar aufgehoben wird. Auf diese Weise wirken sich die rechtlichen Normen auf die Verhaltensweisen der Staaten, d.h. auf die Ausgestaltung der nationalen Politiken ("policies"), aus.

Nun beeinflussen aber nicht nur die staatlichen "policies" den Rechtsbildungs-, -anwendungs- und -änderungsprozeß und umgekehrt das Völkerrecht die "policies", die die Völkerrechtssubjekte nach seinen Inhalten ausrichten - wobei die Staaten durchaus bestrebt

58) Caspar, Juristischer Realismus und politische Theorie im amerikanischen Rechtsdenken, S. 167.

59) Wie dies v. Münch, Völkerrecht in programmierter Form, S. 45, tut.

60) Vgl. Schreuer, New Haven Approach und Völkerrecht, S. 73.

61) Dies erkennt offenbar Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, S. 19-22, der Forderungen der Dritten Welt, etwa die nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung, vorwiegend im bloßen Ressentiment gegenüber dem "europäischen" Völkerrecht begründet sieht. Des Recht "des weißen Mannes" würde als Recht der kolonialen Ausbeutung abgelehnt, obwohl doch seine Prinzipien schon vor der Kolonialzeit formuliert worden seien. Noch weniger als das europäische Völkerrecht des 17. Jahrhunderts, dessen Übernahme ihnen niemand zumuten wolle (!), entsprächen den jungen Staaten ihre in der vorkolonialen Zeit entwickelten Ideen - "selbst dann, wenn sich eine Überlieferung dieser Anschauungen erhalten hätte" (S. 20). Stattdessen sollten sie, da sie sich doch entwickeln wollten und die entwickelten Länder "nun einmal Länder des europäischen Kulturkreises" (ebd.) sind, auch gleich deren Rechtssystem mit übernehmen, da dieses "nun einmal besser dokumentiert ist" (S. 21). Falls aber ihre Rechtsgrundsätze "tatsächlich neue Gedanken" (S. 22) enthielten, so sei "eine solche Bereicherung der Grundlagen des Völkerrechts nur zu begrüßen" (ebd.).

62) McDougal/Reisman, International Law in Contemporary Perspective, S. 433.

63) Higgins, Integrations of Authority and Control, S. 87.

sind, das Recht in ihrem Sinn zu ändern. Vielmehr wirken sich auch die überlieferten Normen auf die Bildung neuen Rechts aus, weil sich die rechtschaffenden Verhaltensweisen der Staaten (Gewohnheitsrecht) nach ihnen richten⁶⁴).

Das Völkerrecht ist kein festgelegter Katalog von Regeln, die von Zeit zu Zeit geändert werden, sondern in stetiger Wandlung begriffen. Dieses dynamische Element, bedingt durch die sich laufend ändernden Beziehungen der Staaten untereinander, gehört zu seinem Wesen. Eine rein statische, auf die jeweilig gültigen Normen fixierte Betrachtungsweise stellt deshalb vor allem bei der Voraussage von Rechtsentwicklungen eine unzulässige Verkürzung dar. Die "policies" der einzelnen Staaten, ihre Ansprüche, die sie gegeneinander anmelden und die Recht bilden, wenn sie weithin akzeptiert werden, können wegen der Wechselwirkung zwischen Normen und Fakten nicht isoliert betrachtet werden. Genausowenig erlaubt eine rein normative Untersuchung befriedigende Aussagen über das, was zukünftig Recht sein wird.

Was für die realen Prozesse zwischen den Staaten gilt, muß sich auch auf der Ebene der Analyse abbilden. Die Völkerrechtslehre muß die gesellschaftlichen Grundlagen der entstandenen Normen unter Berücksichtigung der Konflikte zwischen Staaten, ihrer unterschiedlichen Regelungsinteressen und der Mittel, deren sie sich bedienen, offenlegen, um eine realistische Beurteilung der Entstehung und Wirkung des Völkerrechts zu leisten. Die Wissenschaft von den internationalen Beziehungen andererseits muß die Kraft des Völkerrechts erkennen, die Verhaltensweisen der Völkerrechtssubjekte im internationalen System zu regulieren und zu beeinflussen⁶⁵).

Recht und Politik sind keine Gegenpole, sondern Teile eines umfassenden weltweiten Sozialprozesses, der nur dann erfaßt werden kann, wenn beide Aspekte im Zusammenhang begriffen werden. "Effective inquiry about the factors conditioning past practice and possible projections into the future, with estimate of potential losses and benefits to policy, will depend upon the delicate, contextual assessment of a whole array of predispositional and environmental variables"⁶⁶). Die traditionelle Rechtskonzeption, die sich auf die Betrachtung von Regeln konzentriert, besitzt kein Instrumentarium zur Erfassung der Strukturen, Prozesse und Entscheidungstypen, die im internationalen System existieren⁶⁷). Ausgehend von der eben beschriebenen Interdependenz ist die Trennung von Recht und Politik künstlich und beschränkt die Erkenntnismöglichkeiten der Analyse.

Das statische und normorientierte Denken der Rechtswissenschaft ist wenig hilfreich für die Regelung neu auftretender Probleme. Das seiner Natur nach konservative⁶⁸), die bisherige Nutzen- und Machtverteilung widerspiegelnde Gewohnheitsrecht läßt sich nicht ohne weiteres auf neu zu ordnende Bereiche übertragen. Die rein normative Betrachtungsweise ist in der Gefahr einer unzureichenden Realitätsbeurteilung, da sie die Dynamik des weltweiten Prozesses der Interessenartikulation und -durchsetzung nicht genügend berücksichtigt. Die Rechtswissenschaft (wie auch die Wissenschaft von den internationalen Bezie-

64) *Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht, S. 52, spricht von der "normativen Kraft der Normen".

65) Vgl. *Doeker*, Internationale Beziehungen und Völkerrecht, S. 411.

66) *McDougal/Reisman*, The Prescribing Function in the World Constitutive Process, S. 380.

67) Vgl. *McDougal/Reisman*, International Law in Contemporary Perspective, S. 5.

68) Vgl. v. *Münch*, Völkerrecht in programmierter Form, S. 42. *Menzel/Ipsen*, Völkerrecht, betonen gerade den statischen Charakter des Völkerrechts, da dieser zur Bewahrung der Ordnungsfunktion der Normen und zur Schaffung von Rechtssicherheit unverzichtbar sei.

hungen) muß von der Interaktion zwischen Völkerrecht und internationaler Politik ausgehen, um dies zu vermeiden.

Die gegenseitige Beeinflussung von Recht und Politik macht es einerseits notwendig, daß sich Politologen und Experten für internationale Beziehungen von der Vorstellung trennen, daß nur Macht und Einfluß die Entscheidungen der international Handelnden bestimmen. Sie macht es gleichzeitig notwendig, daß die Völkerrechtslehre einen Rechtsbegriff entwickelt, der den tatsächlich entscheidungsbestimmenden Regeln der internationalen Beziehungen stärker angenähert ist, als es der stark normorientierte Begriff traditioneller Schule zu sein vermag. Zur Analyse des Rechts und der Regeln der Praxis der internationalen Beziehungen müssen neben dem positiven Völkerrecht jeweils auch Umstände und Kontext der Rechtsanwendung mit berücksichtigt werden.

Wir halten deshalb für unsere Zwecke einer politologischen Untersuchung einen Rechtsbegriff für geeignet, der das funktionale Recht von den Werten, die es im herkömmlichen Sinne trägt, trennt. Diese Trennung des Rechts als ordnendem Element der internationalen Beziehungen von den auf lange Sicht angestrebten Zielen ermöglicht eine Rechtsdefinition, die sich eng an die Regeln anlehnt, die die Handlungen der Akteure im internationalen System tatsächlich leiten⁶⁹⁾. Recht ist danach nur der Teil des positiven Völkerrechts, der in der täglichen Praxis der internationalen Beziehungen tatsächlich angewandt wird; Recht sind darüber hinaus aber alle Regeln, die diese Beziehungen außerdem organisieren, nicht jedoch die Ausübung von Gewalt.

Die diesem Rechtsbegriff innewohnende Effektivität setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Normen müssen "autoritativ" sein, d.h., sie müssen in der Regel zur Selbstbeschränkung der Rechtssubjekte und zu ihrer Überzeugung führen, daß eine bestimmte Handlungsweise nicht nur vorgeschrieben, sondern im eigenen Interesse auch geboten ist⁷⁰⁾. Zusätzlich muß die tatsächliche Durchsetzbarkeit der Normen gewährleistet sein, indem Zwang effektiv angedroht wird, ohne daß es zur Ausübung dieses Zwanges kommen müßte.

Ist jeweils nur eine dieser Komponenten vorhanden, handelt es sich nicht um Recht: Normen, die als autoritativ angesehen werden, sich jedoch nicht durchsetzen lassen, sind in einer von Interessen bestimmten Welt ohne jede Ordnungsfunktion. Gleichzeitig kann eine Norm, die lediglich aufgrund der Durchsetzungskraft eines mächtigen Völkerrechtssubjekts

69) Wir orientieren uns dabei am analytischen Instrumentarium des sog. *New Haven Approach*, eines seit Anfang der vierziger Jahre von Vertretern der *Yale Law School*, vor allem *Myres S. McDougal* und *Harold D. Lasswell*, entwickelten Ansatzes, ohne dessen Wertvorstellungen zu übernehmen. Der *New Haven Approach*, der zunächst das Recht auf seine reine Funktionalität ohne jeden normativen Gehalt reduziert, fügt ihm die angestrebten Werte als zweite Komponente unter dem Begriff "human dignity" wieder hinzu. Abgesehen von dem Problem, ob sich die Völkerrechtssubjekte weltweit auf eine hinreichend konkrete Sichtweise gemeinsam anzustrebender Ziele einigen können, entspricht der Zielwert der "human dignity", der bei abstrakter Betrachtung wenig aussagt und ebensogut von Marxisten vertreten werden könnte, bei konkreter Auslegung amerikanischen Demokratie-, Politik- und Wirtschaftsvorstellungen. Er läuft damit Gefahr, ohne Konsens über allgemein akzeptierte Werte zur ideologischen Rechtfertigung des amerikanischen Interessenstandpunktes zu werden: Die Atombombentests der USA im Pazifik etwa wurden mit Hinweis auf die Nützlichkeit dieser Tests für die "freie Welt" gerechtfertigt; vgl. *McDougal u.a.*, *Studies in World Public Order*, S. 817. McDougal selbst umreißt die Ziele seiner Lehre wie folgt: "The proper function of our law school is, in short, to contribute to the training of policy-makers for the ever more complete achievement of the democratic values that constitute the professed ends of American polity"; a.a.O., S. 46. Zur hier nur angedeuteten Kritik der Wertorientierung des *New Haven Approach* vgl. *Krakau*, *Missionsbewußtsein und Völkerrechtsdoktrin*, S. 459 ff.

70) Vgl. *McDougal/Reisman*, *The Prescribing Function in the World Constitutive Process*, S. 357.

- oder einer Gruppe - gilt, nicht automatisch Recht sein. Jedoch wohnt solchen Normen, die sich über längere Zeit - zunächst nur aufgrund effektiver Machtausübung - durchsetzen lassen, die Tendenz inne, in das allgemein akzeptierte Recht einzugehen⁷¹⁾. Um Recht zu bilden, müssen also Autoritativität und Effektivität zusammenfallen⁷²⁾.

Das System der Vorschriften, die die internationalen Beziehungen regeln, darf nicht nur auf der Grundlage bereits vergangener Entscheidungen betrachtet werden, wie es die normorientierte Rechtswissenschaft verlangt. Vielmehr muß jeweils der soziale und politische Kontext mit in die Bestimmung dessen eingehen, was zu einem Zeitpunkt Recht ist. Recht bildet sich damit im Prozeß der ständig stattfindenden Entscheidungen zwischen Ansprüchen der Akteure im internationalen System und Gegenansprüchen, die durch sie heraufgerufen werden; es ist damit Ergebnis eines andauernden Interessenkonfliktes.

Die Entstehung des internationalen Rechts erfolgt aufgrund des hohen weltweiten Interaktionsniveaus der Teilnehmer an diesem Entscheidungsprozeß. Die einzelnen Akteure versuchen, auf verschiedenen Ebenen, in unterschiedlichen Zusammenschlüssen und mit unterschiedlichen Strategien, ihre spezifischen Interessen durchzusetzen⁷³⁾. Die Zahl der Teilnehmer am Entscheidungsprozeß steigt, nur in den klassischen organisierten Foren bewahren die Staaten ihr Monopol⁷⁴⁾.

Der weltweite Prozeß der Interessenformulierung und -durchsetzung findet in verschiedenen Foren statt, deren Struktur unterschiedlich formalisiert ist, die aber alle der Durchsetzung von Machtansprüchen dienen. In diplomatischen Foren (diplomatische Konferenzen, Sitzungen internationaler Gremien) treffen Staatenvertreter aufeinander; weiterhin gibt es parlamentarische und judikative Foren (Gerichte und Schiedsgerichte). Eine neue Form stellen die Exekutiven der internationalen Organisationen dar, deren Sekretariate je nach Organisationstyp über unterschiedliche Macht verfügen. In ihnen sind offizielle Repräsentanten der Staaten und nicht-offizielle Teilnehmer, etwa Berater und Experten, vertreten⁷⁵⁾. Hinzu kommen Zusammenkünfte von nichtstaatlichen Organisationen, Wirtschaftsunternehmen, politischen Parteien und anderen Interessengruppen, die ihre Vorstellungen in den Prozeß der Interessendurchsetzung einbringen. Die Arbeit kleiner Gruppen kann dabei genauso effizient sein wie die großer internationaler Verbände.

Dem statischen Konzept der positiven Rechtslehre steht damit eine dynamische Auffassung des Rechts als eines sich selbst entwickelnden Prozesses entgegen. Dabei darf nicht vergessen werden, daß das positive Recht Einfluß auf das soziale und politische Umfeld der Rechtsentscheidung nimmt, indem es alte, bereits in Normen und Gesetze gefaßte Ansprüche gegenüber einer neu entstandenen Herausforderung unterstützt. Der gesellschaftliche Kontext muß daher explizit in die Rechtsfindung einbezogen werden.

Recht im hier beschriebenen Sinn soll nicht Auskunft geben über das, was Entscheidungsträger in der Vergangenheit getan haben und nicht, wie Recht in der Zukunft aussehen sollte. Sein einziger Zweck ist es, den Entscheidungsträgern eine Leitlinie für ihr Verhalten in die Hand zu geben und auszusagen, was in der Zukunft geschehen könnte. Dazu

71) Vgl. *McDougal/Reisman*, International Law in Contemporary Perspective, S. 4.

72) Vgl. *Higgins*, Integrations of Authority and Control, S. 80.

73) Vgl. *McDougal u.a.*, Studies in World Public Order, S. 11.

74) Vgl. *McDougal u.a.*, The World Constitutive Process of Authoritative Decision, S. 81-82.

75) Zum Konzept der Foren ("arenas") vgl. a.a.O., S. 102.

müssen die drei in der traditionellen Rechtsvorstellung vorkommenden Komponenten des Rechts voneinander getrennt werden.

Auf der Grundlage des geltenden - d.h. angewandten - Rechts sollen die Rechtssubjekte - neben den Nationalstaaten auch internationale Organisationen, Firmen mit internationalen Beziehungen und in bestimmten Fällen sogar Einzelpersonen - möglichst sicher entscheiden können, welche ihrer Ansprüche sie werden durchsetzen können. Ansprüche, die aufgrund richtiger und genauer Informationsbeschaffung und -bewertung realisiert werden können, verändern das Recht und entwickeln es damit fort; Ansprüche, die nicht durchgesetzt, aber - aufgrund falscher Analyse der Lage oder der Interessen und Einflußmöglichkeiten anderer Beteiligter - auch nicht zurückgenommen werden, schaffen potentiell risikoreiche und gefährliche internationale Konflikte. In die zur Beurteilung der Rechtsentwicklung notwendige Analyse gehen sowohl einmal gesetzte Normen als auch die Erfahrungen über ihre Durchsetzbarkeit ein und bestimmen die Entscheidungen der Rechtssubjekte hinsichtlich ihrer zukünftigen Politik.

Ein theoretischer Ansatz, der einerseits eine Rechtsvorstellung vermittelt, die realitätsnah an der Interaktion von Recht und Politik orientiert ist und andererseits eine Trennung der transportierten Werte vom funktionalen Recht - und damit die Trennung eines "manipulativen" von einem "analytischen" Teil vornimmt, ist für die Zwecke dieser Arbeit, die sich die Analyse der *Herausbildung* internationaler Regelungen im Haftungsrecht zum Ziel gesetzt hat, besonders geeignet. Vor allem das Konzept der verschiedenen Foren, in denen Recht entsteht, besitzt zentrale Bedeutung in unserer Untersuchung, die zeigen wird, daß es gerade private Organisationen waren, die, vermittelt über Expertengremien und zusammen mit Staatenvertretern oder völlig ohne deren Beteiligung, wesentlichen Einfluß auf die Rechtsentstehung ausübten. Die Fortentwicklung des internationalen Rechts durch *private* Organisationen läßt sich mittels normorientierter Konzepte, die an der Fiktion des ausschließlich zwischenstaatlichen Charakters des Völkerrechts festhalten, nicht befriedigend erklären. Es bedarf dazu eines Ansatzes, der die Interessen und die Strategien der Akteure im Rechtsbildungsprozeß offenlegt.

Kapitel I

Atomschäden

1. Einleitung

Die Nutzung der Atomenergie ist relativ jung. Sämtliche technischen und rechtlichen Standards stammen aus der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg. Mit der schnellen Etablierung der Atomkraft in den Energieversorgungskonzepten zumindest der westlichen, aber auch der östlichen Industriestaaten war auch ein ganzer Rechtsbereich neu zu schaffen; gleichzeitig diente das Atomrecht zur Durchsetzung der kommerziellen Nutzung der Kernenergie. Da die USA technisch am weitesten fortgeschritten waren, entwickelten sie auch als erste rechtliche Konzepte für den Umgang mit Atomschäden, aber die europäischen Länder taten es ihnen sehr schnell gleich.

Es zeigte sich, daß die anstehenden Probleme nur durch internationale Kooperation gelöst werden konnten. Die besondere Natur atomarer Unfälle, die mit hoher Wahrscheinlichkeit grenzüberschreitende Schäden zur Folge haben würden, zwang dazu. Man wollte von Anfang an nationale Alleingänge mit den daraus resultierenden Problemen der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen, unterschiedlichen Schadensdefinitionen und womöglich gar völlig verschiedenen rechtlichen Grundsätzen verhindern. Auch die wirtschaftliche Situation erforderte internationale Regelungen, denn der Markt, soweit man in der Anfangsphase der Kernenergienutzung überhaupt von einem solchen sprechen kann, war international, selbst wenn zu Beginn der Entwicklung amerikanische und später auch britische Hersteller das Angebot kontrollierten.

Anfang der sechziger Jahre wurden zwei multilaterale Verträge ausgearbeitet, die beide die Haftung für grenzüberschreitende Atomschäden zum Gegenstand haben. Der erste und wichtigere ist die Pariser Konvention, ausgehandelt im Rahmen der OEEC und gültig für die Mitgliedsstaaten dieser Organisation, d.h. für westliche Industrieländer. Der zweite ist die Wiener Konvention, die von den Mitgliedsstaaten der IAEA verabschiedet wurde. Sie ist weltweit gültig und richtet sich in allen wesentlichen Punkten nach der Pariser Konvention. Die Pariser Konvention, die die zivilrechtliche Haftung der - zumindest theoretisch - *privaten* Betreiber regelt, wird ergänzt durch das Brüsseler Zusatzübereinkommen, in dem sich die *Staaten* verpflichten, für sehr große Schäden selbst zu haften.

Es soll nun untersucht werden, in welchem Forum die drei Verträge ausgehandelt wurden, wer an ihrer Erarbeitung beteiligt war und inwieweit und mit welchen Mitteln die einzelnen Interessengruppen ihre Vorstellungen durchgesetzt haben. Daß nicht nur Staaten nationale Positionen vertreten und diese in eine diplomatische Konferenz eingebracht haben, sondern daß private Gruppen und Verbände ihre Anliegen nicht nur zu Gehör bringen, sondern auch durchsetzen konnten, wird besonders an der Pariser Konvention deutlich. Diese entstand zwar im Rahmen einer zwischenstaatlichen Organisation, aber unter starker Beteiligung von Versicherungsunternehmen und Herstellern von Kraftwerksausrüstungen. In verschiedenen Arbeitsgruppen, die die OEEC einsetzte, waren diese beiden

Gruppen neben den Staaten immer vertreten, die Versicherer sogar durch einen europäischen Verband.

Wichtig für den Prozeß der Interessendurchsetzung ist auch die Struktur der Verhandlungsgruppen: Die Pariser Konvention wurde nämlich von Expertengremien erarbeitet. Sämtliche substantiellen Verhandlungen spielten sich in diesen Kreisen ab; die zwischenstaatlichen Organe begutachteten lediglich das Ergebnis. Auch nach der Verabschiedung der Konvention behielt die OECD als Nachfolgerin der OEEC das Verfahren bei, indem sie eine Revision der Pariser Konvention von einer schon 1960 eingesetzten Gruppe von Regierungsexperten vorbereiten ließ. Auch in dieser Gruppe waren Versicherer und Herstellerfirmen vertreten.

Diese Verhandlungstechnik hat den Vorteil, daß sich die Staaten nicht in einer aufwendigen diplomatischen Konferenz öffentlich auf bestimmte Positionen festlegen müssen, sondern daß in kleinen, informellen Gruppen offener diskutiert werden kann. Für unsere Arbeit allerdings bedeutet dies, daß sämtliche Sitzungsprotokolle, Arbeitspapiere und Konventionsentwürfe nicht öffentlich sind. Erschwerend hinzu kommt die Informationspolitik der OECD: Allgemein zugänglich sind nur die im Buchhandel erhältlichen Publikationen, während sämtliche internen Papiere, auch Studien des Sekretariats, grundsätzlich nicht eingesehen werden können, es sei denn, der Rat der OECD gibt sie einzeln frei! Da fast alle juristischen Abhandlungen nur das Ergebnis der Beratungen, die fertige Konvention, nicht aber deren Entstehungsprozeß behandeln, waren für uns die Veröffentlichungen von Verhandlungsteilnehmern oder von Mitgliedern der OECD-Expertengruppe von besonderem Wert, auch wenn uns zusätzlich einzelne Dokumente aus der OECD selbst vorlagen.

Die Wiener Konvention dagegen wurde auf einer zweiwöchigen, gut dokumentierten Staatenkonferenz ausgehandelt. Zwar gab es auch hier ein Vorbereitungskomitee, an dessen Beratungen die interessierten Nichtregierungsorganisationen (Versicherer und Kraftwerksbauer) teilnahmen, aber weil die strittigen Punkte zwischen den westlichen Industrieländern und den Versicherungs- und Industrievertretern bereits im Rahmen der OECD ausgeräumt worden waren, bestimmten diesmal die Staaten allein den Verlauf der Verhandlungen. Hatten in Paris die verschiedenen Lobbys versucht, ihre Interessen durchzusetzen, so verlief in Wien die Konfliktlinie nicht zwischen Staaten und Interessenverbänden, sondern es standen sich drei Staatengruppen, die westlichen und die östlichen Industrieländer sowie die Entwicklungsländer, gegenüber. Es existiert auch ein Konventionsentwurf mit Kommentaren der einzelnen Regierungen.

Der Entstehungsprozeß der drei Konventionen und der Änderungsprotokolle zum Pariser und Brüsseler Übereinkommen soll nun im geschilderten Rahmen analysiert werden. Dabei werden wir uns allerdings auf die wesentlichen Punkte des neuen Atomhaftungsrechts, nämlich Gefährdungshaftung, Kanalisierung, Haftungsträger und Haftungsobergrenze¹⁾, konzentrieren. Es soll gezeigt werden, in welchem politischen Kontext die verschiedenen Konventionen entstanden, welche Gruppen ihre Interessen im Verhandlungsprozeß durchgesetzt haben, wie sie dies erreichten und wie die weitere Entwicklung des Atomhaftungsrechts aussehen könnte.

1) In den Konventionen ist zwar von einer *Mindesthaftung* die Rede, angesichts der Positionen der Versicherer und auch mancher Staaten stellt diese in Wirklichkeit eine faktische, wenn auch nicht rechtlich bindende *Obergrenze* dar, die nur von wenigen nationalen Gesetzgebungen überschritten wird. Wenn hier von einer Haftungsobergrenze gesprochen wird, ist immer von dieser faktischen Beschränkung die Rede, nicht von einer rechtlichen Verpflichtung.

2. Die USA als Vorreiter der Rechtsentwicklung

Das internationale Atomhaftungsrecht kann nicht aus sich selbst heraus, sondern nur im historischen Kontext begriffen werden. Um die nach den Atombombenabwürfen unpopuläre Atomenergie trotzdem für zivile Zwecke nutzen zu können und gleichzeitig die skeptische Privatwirtschaft zur Beteiligung am Bau von Kernkraftwerken zu bewegen, setzte die amerikanische Atomenergiebehörde neue Rechtskonzepte durch, die später in die multilateralen Haftungskonventionen eingingen. Das internationale Atomhaftungsrecht orientiert sich somit stark an amerikanischen Vorbildern.

2.1. Rahmenbedingungen

Nach dem Zweiten Weltkrieg schien die Entwicklung der zivilen Nutzung der Atomenergie in weiter Ferne zu liegen. Der Abwurf der beiden amerikanischen Atombomben über Hiroshima und Nagasaki hatte nicht nur die militärische, sondern auch die zunächst kaum denkbare friedliche Nutzung der Kernspaltung weithin diskreditiert. Außerdem war in den ersten Nachkriegsjahren nur ein Land der Erde im Besitz der notwendigen Technologie. Die USA aber hüteten sich, Ergebnisse ihrer Forschungen bekanntzugeben, um nicht das politisch so bedeutsame Atomwaffenmonopol zu gefährden.

Bereits 1949 gelang aber der Sowjetunion die Zündung der ersten eigenen Atombombe, und als die UdSSR 1952 auch eine Wasserstoffbombe zur Explosion brachte, hatten die Vereinigten Staaten zumindest militärisch ihren Vorsprung verloren. Deshalb gingen die USA zur Offensive über: Am 8. Dez. 1953 verkündete Präsident Eisenhower in einer Rede vor der UN-Generalversammlung die "Atoms for Peace"-Politik. Sie seien bereit, ihr Wissen um die Nutzbarmachung der Kernenergie an eine internationale Organisation weiterzugeben. Diese sollte alle Staaten, die sich mit scharfen Sicherheitskontrollen einverstanden erklärten, wissenschaftlich und technisch unterstützen. Darüber hinaus sollten die beiden Atommächte der Organisation spaltbares Material aus der Waffenproduktion zur Verfügung stellen²⁾. Die vom 8. - 20. August 1955 in Genf abgehaltene *International Conference on the Peaceful Uses of Atomic Energy*³⁾ der Vereinten Nationen verlief in einer enthusiastischen Atmosphäre. Mit der Kernkraft schien eine unerschöpfliche Energiequelle für die stetig wachsenden Energiebedürfnisse einer sich vermehrenden Menschheit gefunden worden zu sein.

- 2) Der Vorschlag war zum Teil aus Propagandagründen gemacht worden; Eisenhower gab später zu, daß seine Annahme die USA gegenüber der Sowjetunion bevorzugt hätte, da sein Land größere Vorräte an Atomwaffen besaß, die es hätte behalten können; vgl. Mazuzan/Walker, Controlling the Atom, S. 24.
- 3) Vgl. *Proceedings of the International Conference on the Peaceful Uses of Atomic Energy*, Vol. 13; Legal, Administrative, Health and Safety Aspects of Large-Scale Use of Nuclear Energy, A/CONF.8/13, S. 3-78, die dem in Ansätzen sich entwickelnden Atomrecht gewidmet sind. Um Haftung ging es dabei noch nicht. Eine zweite Konferenz fand vom 1.-13. September 1958 ebenfalls in Genf statt.

Die von Eisenhower vorgeschlagene Organisation steht in der Tradition der amerikanischen Politik nach dem Zweiten Weltkrieg, nach der eine Reihe von wirtschaftlichen und monetären Regulierungsaufgaben am besten auf weltweiter Ebene von starken internationalen Organisationen wahrzunehmen seien. Der Multilateralismus sollte in der Nachkriegszeit den Bilateralismus, der als eine der Ursachen des Krieges erkannt worden war, überwinden helfen⁴⁾. Die meisten dieser sektoriellen Weltordnungen erfüllten die in sie gesetzten Erwartungen indessen nicht, da die Nationalstaaten supranationale Lösungen verhinderten und stattdessen klassische zwischenstaatliche Organisationstypen durchsetzten, deren Zahl allerdings seither stark zugenommen hat.

Auch Eisenhowers "Atoms for Peace"-Politik scheiterte schließlich⁵⁾. Stattdessen wurde 1956 die institutionell erheblich schwächer ausgestattete *International Atomic Energy Agency* (IAEA) mit Sitz in Wien gegründet. Ihr oberstes Organ ist der *Governing Council*, in dem die Staaten sowohl nach geographischen Gesichtspunkten als auch nach dem Umfang ihres zivilen Atomprogrammes vertreten sind⁶⁾. Die friedliche Nutzung der Kernenergie ist aber nicht von ihrer militärischen Verwendung zu trennen. Auch vor der Verabschiedung des Nichtverbreitungsvertrages für Kernwaffen (*Non-Proliferation Treaty*)⁷⁾ versuchten die Besitzerstaaten von Nukleartechnologie einen Mißbrauch von Kernreaktoren oder Forschungsanlagen zu verhindern. Dies ist, da eine vollständige Kontrolle von Kernmaterial und -technologie erfolgen muß, nur international möglich⁸⁾. Auch die Entwicklung der zivilen Atomtechnologie gestaltete sich von Anfang an international, da die noch an den Kriegsfolgen leidenden Länder Westeuropas nicht in der Lage waren, aus eigener Kraft eine Atomindustrie zu entwickeln. Die USA lieferten im Rahmen bilateraler Kooperationsvereinbarungen die notwendige Technologie an ihre engsten Verbündeten, vor allem an Großbritannien und Frankreich.

Die kurze Geschichte der friedlichen Kernkraftnutzung fand somit von Anfang an auf internationaler Ebene statt, wenn auch lange Zeit auf die USA, Kanada, die Industrieländer Westeuropas und Japan, also auf die Mitgliedsländer der späteren OECD, beschränkt. Hier herrschte ein hohes Maß an Kooperation sowohl auf der technischen als auf der rechtlichen Ebene. Diese Vereinheitlichung wurde dadurch erleichtert, daß alle Staaten gleichmäßig mit der Entwicklung begannen und somit die Gefahr nationaler Sonderwege klein war. Nur so konnte der Anschluß an die technische Entwicklung behalten und gleichzeitig die Verbreitung von Kernwaffen verhindert werden⁹⁾.

4) Vgl. Reuter/Combaceau, *Institutions et relations internationales*, S. 450.

5) Die anfängliche Kooperation zwischen USA und UdSSR entwickelte sich im Laufe des Kalten Krieges zur Konfrontation; vgl. dazu aus westlicher Sicht Rainaud, *L'agence internationale de l'énergie atomique*, S. 7ff. und aus östlicher Lamm, *The Utilization of Nuclear Energy*, S. 32 ff.

6) Zu Struktur und Funktion des "Governing Council" vgl. Szasz, *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency*, S. 137 ff.

7) Dessen Artikel IV regelt die zivile Nutzung von Kernbrennstoffen.

8) Die Carter-Administration legte dazu 1977 ein Konzept vor, im Rahmen der IAEA den atomaren Brennstoffkreislauf neu zu bewerten. Hauptziel dabei war es, militärische und zivile Verwendung von Kernbrennstoffen strengstens zu trennen; vgl. Prill, *Völkerrechtliche Aspekte ziviler Kernenergienutzung*, S. 97.

9) Radkau, *Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft*, S. 22, weist auf die Gefahren der zu großen Abhängigkeit von den USA hin. Durch ihre Verbindung mit General Electric hätte die AEG zwar das erste deutsche Atomkraftwerk bauen können, mußte aber später aus dem Atomanlagenbau aussteigen, da sie es immer versäumt hatte, eigene Patente zu entwickeln.

2.2. Die Entwicklung in den USA

In der Mitte der fünfziger Jahre begann die zivile Nutzung der Atomenergie, allerdings noch in bescheidenem Rahmen. Das erste amerikanische Kernkraftwerk, *Shippingport-I*, wurde zwar schon 1953 bis 1957 gebaut, aber ohne daß dabei auf Rentabilität geachtet wurde. Erst 1969, nachdem ein gutes Jahrzehnt lang kleinere Kraftwerke ans Netz gegangen waren, folgte die Inbetriebnahme des ersten auf kommerzieller Basis errichteten Kernkraftwerks (640 MW). Nachdem man bereits von einer Krise der amerikanischen Atomwirtschaft gesprochen hatte, schien nun endgültig die kommerzielle Nutzung der Atomenergie zu beginnen¹⁰⁾.

Zeitweilig schien Großbritannien die Führung zu übernehmen, denn nachdem es 1955 ein ehrgeiziges Kernenergieprogramm verkündet hatte, wurde schon 1956 der erste von vier geplanten Blocks des Kraftwerks *Calder Hall* (je 50 MW) in Betrieb genommen¹¹⁾. Da die Vereinigten Staaten und Großbritannien weit führend in der Atomtechnologie waren, haben sich vielfach angelsächsische Rechtsvorstellungen durchgesetzt¹²⁾. Im Atomrecht herrscht deshalb bis heute die englische Sprache vor.

Das erste Atomgesetz der Welt war der *Atomic Energy Act* der USA von 1946. Nach der Änderung von 1954 erlaubte es erstmals Privatpersonen das Betreiben von Atomanlagen¹³⁾. Das *Price-Anderson-Amendment* von 1957 enthielt auch Regelungen zu Haftungsfragen. Wegen der zur damaligen Zeit übermächtigen Stellung der USA im Handel mit Atomanlagen und der daraus resultierenden prägenden Wirkung auf die sich bildenden Atomgesetze und internationalen Normen soll hier kurz auf dessen Inhalt und Auswirkungen eingegangen werden. Bei der Verabschiedung des Price-Anderson-Amendments wußte man nur wenig über die Art eines möglichen Schadens und über das Ausmaß, den er annehmen könnte. Mangels langjähriger Erfahrung mit der Atomenergienutzung war man auf Schätzungen und Szenarios angewiesen. Es war die Rede von Beträgen, die niemand hätte versichern können. Eine Studie veranschlagte den maximalen Schaden bei einer Reaktorkatastrophe auf 900 Mio. \$¹⁴⁾, eine andere kam gar auf 7 Mrd. \$ pro Unfall¹⁵⁾. Ein damals Beteiligter charakterisiert die Situation wie folgt: Man habe keine Ahnung von den möglichen Schäden gehabt, phantastische Zahlen wären kursiert. Die Bemühungen, eine praktische Lösung zu finden, hätten viel mit "imagination" zu tun gehabt¹⁶⁾.

10) Vgl. a.a.O., S. 20-22. Von hier stammen auch, wenn nicht anders vermerkt, alle Zahlenangaben über die Kernkraftwerke.

11) Das erste deutsche Atomkraftwerk entstand in Kahl (Main). Es wurde 1960 in Betrieb genommen, war aber lediglich ein Versuchsreaktor. Der erste größere Reaktor der Bundesrepublik (250 MW), das Kraftwerk *Grundremmingen I*, ging 1966 ans Netz; vgl. *Umwelt* Nr. 3 v. 29. Mai 1987, S. 133. Aber selbst 1972 betrug der Anteil der Kernenergie am bundesdeutschen Primärenergieverbrauch erst 0,9%.

12) Vgl. *Weitnauer*, Das Atomhaftungsrecht in nationaler und internationaler Sicht, S. 91.

13) Vgl. *Mazuzan/Walker*, Controlling the Atom, S. 25.

14) Schätzung in einem Hearing des Kongresses 1956, zit. n. *Thomas*, Can We Insure Against Liability from Nuclear Accidents?, S. 68-69. Hierbei sind Personenschäden und die Kosten einer möglicherweise notwendigen Evakuierung großer Städte einbezogen.

15) Der "Brookhaven Report" der US Atomic Energy Commission von März 1957 bezieht diese Summe nur auf *Sachschäden*. Der Bericht betont aber auch, daß bisher noch keine derartige Studie erstellt worden sei. Die genannten 7 Milliarden \$ spiegeln den schlimmsten erwarteten Fall wider; ein optimistisches Szenario ergab Schäden von lediglich einer *halben Million Dollar*; vgl. *Theoretical Possibilities and Consequences of Major Accidents*, S. 14 und *Lowenstein*, Indemnification Against Liability, S. 238.

16) Vgl. *Weitnauer*, Das Atomhaftungsrecht in nationaler und internationaler Sicht, S. 93.

Angesichts der nicht abschätzbaren Risiken sahen sich Hersteller von Atomanlagen und deren Zulieferfirmen bei einem Unfall ruinösen Schadenersatzforderungen ausgesetzt. Zu dieser Zeit war die staatliche *Atomic Energy Commission (AEC)* die einzige Betreiberin von Kernreaktoren. In ihren Verträgen mit privaten Lieferfirmen stellte sie diese grundsätzlich von Verpflichtungen zum Schadenersatz auch gegenüber Dritten frei, denn nur unter dieser Bedingung waren Firmen bereit, sich am Bau von Kernkraftwerken zu beteiligen. Die AEC verpflichtete sich dagegen, ihrerseits Schadenersatzforderungen von Dritten an die Lieferfirmen zu übernehmen, aber nur "nach Maßgabe der vorhandenen Mittel". Ausgenommen davon waren Fälle grober Fahrlässigkeit, Schädigungsabsicht oder Arglist. Damit übertrug die AEC das Verfahren, daß sie schon während der Entwicklung der amerikanischen Atombombe angewandt hatte, auf den zivilen Bereich. Die von ihr übernommenen Haftungsverpflichtungen fanden ihre Grenze nur in den vom Kongress bereitgestellten Mitteln¹⁷⁾.

Das Problem des Versicherungsschutzes stellt sich für Betreiber und Zulieferer auf zwei Ebenen: für Schäden an der Anlage selbst und für Schäden an Dritten. Die Sach- und Anlagenversicherung für Schäden der erstgenannten Art ("on-site property") ist zwar hinsichtlich der Höhe der Deckungssumme problematisch, denn der Wert eines Kernreaktors betrug Mitte der fünfziger Jahre bereits über einhundert Millionen Dollar, erschien aber trotzdem versicherbar, da die Höhe des Schadens kalkulierbar war. Die Drittschäden einer möglichen Reaktorkatastrophe hingegen würden Betreiber und Zulieferer unweigerlich ruinieren. Deshalb verlangten schon 1956 die amerikanischen Betriebe, die am Bau von Kernreaktoren beteiligt waren, von ihren Versicherern die Deckung ihrer zivilrechtlichen Haftung in Höhe von mehreren hundert Millionen, General Electric sogar von einer Milliarde Dollar¹⁸⁾.

Für die Versicherer addieren sich die Schäden an der Anlage und die Drittschäden. Für letztere besteht in allen amerikanischen Bundesstaaten keine Haftungsobergrenze¹⁹⁾. Versicherer, Zulieferer und Betreiber hatten somit gleichermaßen ein Interesse an der Beschränkung der Haftungshöhe oder an einem Eintritt des Staates jenseits eines für sie wirtschaftlich noch tragbaren Betrages. Da es aber nur wenige Reaktoren gab, konnte das nukleare Risiko nicht, wie sonst im Versicherungsgewerbe üblich, durch Umlegung auf viele Versicherungsfälle verteilt werden²⁰⁾. Deshalb verfolgten die Versicherer zwei Strategien, um den neuen Anforderungen zu begegnen. Zum einen übten sie zusammen mit den Zulieferern Druck auf die AEC aus, mit dem Ziel, daß diese Schäden oberhalb der Kapazitätsgrenze des Versicherungsmarktes übernehme, zum anderen schlossen sie sich zu Pools zusammen, die die notwendigen Deckungssummen bereitstellen und durch Rückversicherung²¹⁾ das Risiko für das einzelne Versicherungsunternehmen geringer halten konnten.

17) Vgl. Hennessey, *Indemnification of the U.S. Atomic Energy Commission's Contractors*, S. 252-253.

18) Vgl. Belser, *Examen des solutions apportées*, S. 78.

19) Vgl. Belser, *Atomversicherungsrechtliche Fragen*, S. 69.

20) 1960 waren in der westlichen Welt erst 15 Kernreaktoren, die der Stromerzeugung dienten, in Betrieb. Bis Ende 1982 hatte sich ihre Zahl zwar auf 228 erhöht, aber dies reicht zur Verteilung des Risikos immer noch nicht aus; vgl. Deprimoz, *International Co-operation in Providing Insurance Cover*, S. 33. Deprimoz ist Direktor des französischen Pools zur Versicherung von Kernenergie Risiken.

21) Dabei werden die von einer Gesellschaft übernommenen Risiken wieder bei einer oder mehreren anderen versichert. So kann die Versicherungsgesellschaft, wenn sie das Risiko nicht über die Zahl der Kunden gering halten kann, sich den nötigen finanziellen Spielraum bei anderen Unternehmen der Branche beschaffen.

1959 gab es in den USA zwei solcher Pools. Der eine war die *Nuclear Energy Liability Insurance Association (NELIA)* der Aktiengesellschaften, der andere der *Mutual Atomic Energy Liability Underwriters (MAELU)* der Versicherungen auf Gegenseitigkeitsbasis²²⁾. An diesen Pools beteiligten sich alle größeren Versicherer. Ihre Kapazität zur Deckung von Drittschäden betrug 1959 etwa 60 Mio. \$²³⁾. Dieser Betrag ist zwar gemessen an den sonst üblichen Deckungssummen²⁴⁾ sehr hoch, bleibt aber noch weit unter dem Schadensausmaß, das die verschiedenen Unfallszenarien annehmen. Das Versicherungsgewerbe weist immer wieder auf seine Schwierigkeiten mit den hohen Deckungssummen bei völlig unbekannter Risikoverteilung hin, betont aber auch, daß deren Bereitstellung einen Beitrag zur Entwicklung der Atomindustrie darstelle²⁵⁾.

Das Price-Anderson-Amendment vom 2. Sept. 1957 zum Atomic Energy Act legt schließlich die Haftung für Drittschäden auf maximal 560 Mio. \$ fest. In Section 170b heißt es:

"The amount of financial protection required shall be the amount of liability insurance available from private sources, except that the Commission may establish a lesser amount on the basis of criteria set forth in writing, which it may revise from time to time ... provided, that for facilities designed for producing substantial amounts of electricity ... the amount of financial protection required shall be the maximum amount available from private sources. Such financial protection may include private insurance, private contractual indemnities, self insurance, other proof of financial responsibility, or a combination of such measures."

Aufgrund der Daten, die *NELIA* und *MAELU* lieferten, setzte die AEC die Haftung der Betreiber auf 60 Mio. \$ fest. Das Gesetz sieht aber ausdrücklich vor, daß sie die *höchstmögliche* Deckung durch private Versicherungen zu erlangen haben. Die Betreiberhaftung ist also variabel. Subsection 170c verlangt von AEC und Betreibern den Abschluß eines "indemnity agreement". Für Schäden, die über die privat gedeckte Summe hinausgehen, haftet danach der Staat bis zu einer Obergrenze von 500 Mio. \$ zusätzlich zur privaten Deckung. Der Kongress äußerte allerdings die Hoffnung, daß eines Tages die staatliche Garantie gänzlich überflüssig werde. Tatsächlich ist der Anteil der privaten Versicherer nach dem Price-Anderson-Amendment gleitend, denn sie müssen immer soviel beisteuern, wie es ihrer durchschnittlichen Leistungsfähigkeit entspricht; der Staatsanteil verringert sich entsprechend²⁶⁾. Neu an den Verträgen zwischen AEC und Betreibern war, daß die AEC

22) Die entsprechenden Zusammenschlüsse für die Sachanlagenversicherung waren die *Nuclear Energy Property Insurance Association (NEPIA)* bzw. der *Mutual Atomic Energy Reinsurance Pool (MAERP)*. Im Mai 1957 gründete sich die *Deutsche Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft*. Ihr gehörten damals 79 Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen an; vgl. *Alzheimer*, Die Versicherung von Atomrisiken, S. 154.

23) Vgl. *Thomas*, Can We Insure Against Liability from Nuclear Accidents?, 69-70. Der Autor, ein Vertreter der Versicherungswirtschaft, gibt Probleme aufgrund der Neuheit der Materie zu, ist insgesamt jedoch optimistisch, daß die Versicherung von Kernenergie Risiken schon in wenigen Jahren zur Normalität gehören werde; vgl. a.a.O., S. 78.

24) *Belser*, Examen des solutions apportées, S. 78, spricht von zweieinhalb Millionen Dollar, die selten überschritten würden.

25) Stellvertretend hierfür, in der Diskussion um das deutsche Atomgesetz, *Goudefroy*, Haftung und Versicherung im Atomrecht, S. 112-113. Der Verfasser war Vorstandsvorsitzender der Allianz Versicherungs-AG.

26) Vgl. *Schapar*, Nuclear Indemnity Legislation in the United States, S. 51.

auch ohne Rücksicht auf Vorsatz oder grobes Verschulden von Zulieferern oder sonstiger Dritter deren Haftung übernahm²⁷⁾.

Daß die Bundesregierung bei katastrophalen Atomunfällen für die Entschädigung der Opfer sorgt, ist zwar nicht ausdrücklich im Atomgesetz festgelegt²⁸⁾, ergibt sich aber aus der politischen Verpflichtung des Staates, seinen Bürgern im Katastrophenfall beizustehen. Es ist kaum vorstellbar, sich in dieser Situation auf eine festgelegte Entschädigungssumme zu berufen und ein Verteilungsverfahren einzuleiten²⁹⁾. Auch bei Wirbelstürmen, Flutkatastrophen oder Erdbeben, mit denen Atomunfälle immer wieder verglichen werden, kommt der Staat nicht umhin, schnell und unbürokratisch Hilfe zu leisten.

Die Begrenzung der staatlichen Übernahmeverpflichtung auf 500 Mio. \$ ergibt sich aus den Besonderheiten des amerikanischen Rechts. Grundsätzlich ist dort das Zivilrecht Sache der einzelnen Bundesstaaten, die aber alle *keinen* Haftungshöchstbetrag vorsehen. Gerade gegen diese unbegrenzte Haftung hatten sich jedoch die Herstellerfirmen und die Versicherer ausgesprochen und auch eine Lösung in ihrem Sinn erreicht. Die Bundesregierung aber, in diesem Fall vertreten durch die Atomic Energy Commission, ist durch die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Bundes daran gehindert, Verpflichtungen in unbegrenzter Höhe zu übernehmen. Solche Mittel müssen in Form von Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung gestellt werden, und dies erfordert die Festsetzung eines bestimmten Betrages. Es wurde allerdings angenommen, daß die Überschreitung der Schadensgrenze von insgesamt 560 Mio. \$ unwahrscheinlich sei und somit faktisch eine unbegrenzte Deckung bestünde³⁰⁾.

Damit waren schon in der amerikanischen Gesetzgebung zur Haftung für Atomschäden wichtige Prinzipien festgelegt, die sowohl die nationalen Atomgesetze der europäischen Länder³¹⁾ als auch die ab 1957 einsetzende Diskussion um die Verabschiedung einer Atomhaftungskonvention im Rahmen der OEEC³²⁾ stark beeinflussen.

3. Pariser Konvention und Brüsseler Zusatzübereinkommen

Die Pariser Konvention und das Brüsseler Zusatzübereinkommen bilden ein zusammenhängendes System, das sowohl die atomrechtliche Haftung in den OECD-Staaten regelt und vereinheitlicht als auch nationalen Atomgesetzen und der Wiener Konvention

27) Vgl. *Fischerhof*, Das Problem einer dogmatischen Begründung, S. 601. Das Price-Anderson-Amendment selbst schweigt hierzu, vgl. *Stason/Estep/Pierce*, Atoms and the Law, S. 90.

28) Das Price-Anderson-Amendment sieht in Section 170 (e) einen additiven Staatseintritt vor. Es heißt dort: "... in the event of nuclear incidents involving damages in excess of that amount of aggregate liability, the Congress will thoroughly review the particular incident and will take whatever action is deemed necessary and appropriate to protect the public from the consequences of a disaster of such magnitude."

29) Dessen Modalitäten diskutiert *Schindel*, Die Haftung für Atomschäden, S. 158-159. Auch Art. 35 des deutschen Atomgesetzes enthält ein solches Verteilungsverfahren.

30) Vgl. dazu *Belser*, Atomversicherungsrechtliche Fragen, S. 69.

31) Vor allem das deutsche Atomgesetz vom 23. Dez. 1959, vgl. *Schindel*, Die Haftung für Atomschäden, S. 160. Eine ausführliche Darstellung der nationalen Gesetze ist enthalten in *Nuclear Legislation - Analytical Study*.

32) Organisation for European Economic Co-operation; 1960 nach dem Beitritt der USA und Kanadas umbenannt in OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

über die Haftung für nukleare Schäden zum Vorbild gedient hat. Im folgenden soll zunächst gezeigt werden, daß die Pariser Konvention, der Basistext des internationalen Atomhaftungsrechts, zwar formal von Staatenvertretern ausgehandelt wurde, tatsächlich aber in entscheidenden Teilen den Forderungen einer gut organisierten Interessengruppe, den Versicherern, folgt. In einem zweiten Teil wird anhand der Debatte um die "Kanalisation" der Haftung nachgewiesen, daß bei allen Meinungsverschiedenheiten in Detailfragen ein Grundkonsens aller Beteiligten über die Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Förderung der Atomenergie existierte. Schließlich werden im dritten Abschnitt die Bestimmungen der Pariser Konvention im Lichte der herausgearbeiteten Interessenlage analysiert und in einem vierten Teil der Entstehungsprozeß des Brüsseler Zusatzübereinkommens, in dem sich die Staaten zur Haftung für nukleare Schäden verpflichten, untersucht.

3.1. Verlauf der Verhandlungen

Dank vorausschauender Politik gelang es den Versicherungsunternehmen, die Diskussion um das neu zu schaffende Atomhaftungsrecht von Anfang an zu bestimmen. Die Verfahrensweise der OECD, über die Pariser Konvention vor der Annahme durch Staatenvertreter zunächst in Expertengremien beraten zu lassen, erleichterte dem Verband der Versicherer die Einbringung ihrer Vorschläge in die Verhandlungen.

3.1.1. Die Vorarbeiten der Versicherer

Auch wenn noch keine Kernkraftwerke in Betrieb waren, begannen im europäischen Rahmen die Überlegungen zur Versicherung von Kernenergieisiken kurz nachdem in den USA der *Atomic Energy Act* verabschiedet worden war. Von Anfang an arbeiteten die Versicherer international zusammen, denn einzelne Unternehmen und selbst nationale Pools waren nicht in der Lage, die geforderten Deckungssummen aufzubringen. Am 1. Oktober 1955 tagte in Wien die Jahresversammlung des *Comité Européen des Assurances (CEA)*, des Dachverbandes der westeuropäischen Versicherungsunternehmen. Die deutsche Delegation warf, unterstützt von den Franzosen, Italienern, Schweizern und Belgiern, das Problem der Versicherung von Kernanlagen auf. Die Versammlung beschloß daraufhin, eine Studiengruppe zu bilden, die *Groupe de Travail du Risque Atomique*. Sie sollte die Grundprinzipien der Atomanlagenversicherung erarbeiten. Ihr Präsident war der Direktor der "Kölnischen Rückversicherungs-Gesellschaft", W. Labes. Anfang 1956 wandelte sie sich um in die *Commission Permanente du Risque Atomique* des CEA und gründete das *Centre d'Etudes du Risque Atomique* ("Studienzentrum"), das bei der "Schweizerischen Rückversicherungsgesellschaft" in Zürich eingerichtet wurde.

In einem Artikel zum zwanzigjährigen Bestehen der europäischen Atomversicherung schätzte der damalige Präsident des CEA die Arbeit der *Commission Permanente* folgendermaßen ein:

"Cette Commission a été un des éléments moteurs dans l'élaboration des conventions internationales qui définissent le cadre juridique et réglementaire du risque atomique. Elle a apporté aux gouvernements nationaux comme aux techniciens de l'énergie nucléaire le fruit de la longue expérience des assureurs dans le domaine du risque et sa couverture. Le résultat de ces travaux fut la promulgation de conventions internationales"³³⁾.

Er nennt explizit die Pariser Konvention von 1960, die Brüsseler Zusatzkonvention von 1963 und die Brüsseler Konvention von 1971 über die Haftung beim Seetransport von Kernmaterial³⁴⁾.

Im Januar 1956 verbreitete das CEA eine Resolution, die die grundsätzliche Bereitschaft der Versicherer zur Deckung der Risiken auch im bisher völlig neuen Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie feststellte. Bis dahin war es jedoch noch ein weiter Weg, denn:

"Von vorneherein stand fest, daß wesentliche Voraussetzungen, welche der Technik der Versicherung zugrunde liegen, nicht gegeben waren, und daß die Bedingungen für die Versicherbarkeit des Reaktorrisikos kaum erfüllt sein könnten. Es stand außerdem fest, daß auch in den nächsten Jahren die notwendigen Grundlagen nicht geschaffen werden konnten"³⁵⁾.

Die Versicherer befürchteten Schwierigkeiten angesichts der zu erwartenden Höhe der Deckungssummen, denn viel häufiger als bei konventionellen Versicherungsfällen bedeutet in der Atomtechnik ein Unfall den Verlust des gesamten Versicherungsobjekts, d.h. einen Totalschaden und damit die Fälligkeit der Versicherungssumme in voller Höhe. Zudem wußte mangels Erfahrungen niemand, wie groß das Gefahrenpotential eines Kernkraftwerkes war, wie häufig also welche Art von Störfällen auftreten würde. Selbst bei einem ehrgeizigen Ausbau der Kernenergienutzung machte die geringe Zahl der Reaktoren eine Verteilung des Risikos auf längere Zeit sehr schwierig³⁶⁾.

Angesichts der weitverbreiteten Atomeuphorie und des politischen Willens vieler Regierungen, sich die verheißungsvoll erscheinenden Möglichkeiten der Atomenergie nutzbar zu machen³⁷⁾, begannen die Versicherer frühzeitig, ihre Positionen auf europäischer Ebene zu koordinieren und sie an geeigneter Stelle zu Gehör zu bringen. Das Züricher Studienzentrum des CEA rief bereits im Juni 1956 eine Expertenkonferenz zusammen, die eine Bestandsaufnahme der bestehenden Verträge und eine grundsätzliche Einschätzung der Lage erarbeitete. Im Februar 1957 wurde der OEEC ein Bericht über die technischen, rechtlichen und organisatorischen Fragen der Versicherung von Kernenergie Risiken vorge-

33) *Martin*, Vingt ans d'assurance nucléaire en Europe, S. 1099.

34) Vgl. Seite 132 ff.

35) *Belser*, Die Versicherung der Atomrisiken in Europa, S. 77. William Belser war als Direktor des Studienzentrums des CEA einer der Hauptverantwortlichen für die Position der Versicherer.

36) 1962 waren weltweit 26 Atomkraftwerke mit insgesamt 2885 MW elektrischer Leistung in Betrieb, ein Drittel davon in der Sowjetunion. Im Bau befanden sich 31 Anlagen mit 6200 MW. Das größte Bauvorhaben der Bundesrepublik war das Kraftwerk Grundremmingen mit einer Leistung von 250 MW; vgl. *Pohl*, Gegenwartsfragen und Zukunftsbedeutung der Versicherung von Kernenergie Risiken, S. 837.

37) Ein Autor schreibt beschwörend: "Der beherrschende Gesichtspunkt für alle Industrienationen bleibt das Streben, technisch gerüstet zu sein, wenn die konventionellen Energiequellen nicht mehr ausreichen". 1970 werde der Wettlauf zwischen Kohle und Kernenergie zugunsten letzterer entschieden sein; vgl. *Pohl*, a.a.O., S. 837. In der Zeitschrift des Deutschen Atomforums, der *Atomwirtschaft*, hieß es 1960: "So öffnet die Atomindustrie für die gesamte Volkswirtschaft ein unerschöpfliches Füllhorn neuer Erkenntnisse, neuer Aufgaben und neuer Chancen"; *Koeck*, Struktur und Dynamik der Atomindustrie, S. 151. Der Verfasser war Geschäftsführer des Verbandes der Chemischen Industrie.

legt, der sowohl für die Diskussion auf internationaler Ebene als auch zur Weiterleitung an nationale Stellen gedacht war. Dieser Bericht des Leiters des Studienzentrums, Belser, sowie ein zweiter, früherer, haben die Arbeit der OEEC durch die Bereitstellung von grundlegenden Informationen (und vielleicht auch wegen der starken Persönlichkeit Belsers) entscheidend beeinflusst³⁸⁾. In Großbritannien schlossen sich die Versicherer des Londoner Marktes zum *British Insurance (Atomic Energy) Committee* zusammen und stellten bereits im April 1957 einen Bericht mit ihren Forderungen vor. Ein erstes Treffen mit kontinental-europäischen Versicherungsverbänden fand im Februar 1957 statt.

Die westeuropäischen Versicherungsaufsichtsämter hatten sich auf Initiative des deutschen Aufsichtsamtes hin mit Kernenergieisiken befaßt. Das Resultat ihrer Untersuchungen wurde Ende 1956 ebenfalls an die OEEC weitergeleitet. Nach dem Abschluß des Euratom-Vertrages am 25. März 1957 bildete das CEA eine von Prof. Basyn, dem Präsidenten des belgischen Versicherungsverbandes, geleitete Arbeitsgruppe, die Kontakt zu der neugegründeten Behörde aufnehmen sollte.

Die Versicherer der sechs Euratom-Staaten haben besonders eng zusammengearbeitet. Sie konnten sich über den Entwurf eines Abkommens einigen³⁹⁾, auch wenn in Einzelfragen noch Differenzen bestanden. Die tragenden Prinzipien waren jedoch klar: Nach dem Entwurf gilt für den Betreiber einer Kernanlage *Gefährdungshaftung*⁴⁰⁾, d.h., seine Haftpflicht ist unabhängig von möglichem Verschulden. Es war eine Haftungsobergrenze pro geschädigter Person vorgesehen, damit Haftung und tatsächlich vorhandene Deckung übereinstimmen und die Entwicklung der Atomindustrie nicht durch unbegrenzte Forderungen geschädigter Dritter gehemmt würde. Der Verursacher des Schadens haftete laut Entwurf der Versicherer nicht in Fällen höherer Gewalt, kriegerischer Handlungen und schweren Selbstverschuldens des Geschädigten. Schadenersatzklagen Dritter ließ er nur gegen den Betreiber einer Kernanlage zu, nicht gegen am Bau Beteiligte und Lieferanten. Regreßansprüche gegen Konstrukteure und Zulieferer schloß er für nukleare Schäden, nicht jedoch für nicht-nukleare Schäden aus. Damit haftet der Betreiber in den allermeisten Fällen alleine.

Es war eine zweistufige Verjährungsfrist vorgesehen. Die Ansprüche verfielen ein Jahr nach Kenntnis der Schädigung und des Haftpflichtigen und zehn Jahre nach dem schadensverursachenden Ereignis. Für die Regulierung der entstehenden Streitfälle galt das Recht des Staates, in dessen Hoheitsgebiet die schadensverursachende Anlage liegt; unmittelbar zuständig war der Gerichtshof des jeweiligen Ortes.

Wesentliche Elemente der späteren Pariser Konvention sind somit nicht von Staatenvertretern, sondern von einer gut organisierten Interessengruppe, den Versicherern, erarbeitet worden. Die Gründung eines eigenen Instituts und der damit gewonnene Wissensvorsprung, ebenso wie die europaweite Koordination ihrer Positionen, ermöglichten es ihnen, ihre spezifischen Forderungen effektiv in den Verhandlungsprozeß einzubringen und so Gang und Verlauf der Beratungen weitgehend zu bestimmen.

38) Vgl. Hug, Haftpflicht für Schäden aus der friedlichen Verwendung der Atomenergie, S. 25.

39) Den Inhalt des Entwurfes gibt Belser, Die Versicherung der Atomrisiken in Europa, S. 80-81 an.

40) Darauf einigen sich das *Comité Européen des Assurances* auf seiner Versammlung am 3.-5.10.1956 in Amsterdam und der Atomausschuß des CEA am 17.11.56 in Paris; vgl. Haurtschild, Europäisches Haftpflichtrecht auf dem Atomgebiet, S. 466. Im gleichen Jahr hieß es aber auch noch: "Die ... Gefährdungshaftung ... ist sicher überlegt und wohlgemeint, scheint aber - wenigstens zum Teil - eine zu weitgehende Konzession an die allgemeine 'Atomangst'"; Friedrich, Umstrittene Haftungsfragen nach dem Atomgesetzentwurf, S. 505.

Der Direktionsausschuß für Kernenergie der OEEC (*Steering Committee*)⁴¹⁾ hatte im Januar 1957 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Aufgabe es war, die mögliche Vereinheitlichung der Gesetzgebung über die Atomhaftung zu prüfen und daraufhin dem *Steering Committee* Vorschläge zu unterbreiten. Auch der Unterausschuß "Versicherungen" des "Gemeinsamen Handels- und Zahlungsausschusses" der OEEC hat sich mit Haftung und Versicherung bei Atomrisiken befaßt. Die vom *Steering Committee* eingesetzte Arbeitsgruppe kam einstimmig zu dem Schluß, den Abschluß einer internationalen Konvention zur Vereinheitlichung der nationalen Atomhaftungsrechte zu empfehlen. Der sonst bei der OEEC übliche Weg, nämlich die Verabschiedung von einstimmigen Empfehlungen des OEEC-Rates, die dann von den Mitgliedstaaten ihren eigenen Maßgaben entsprechend in nationales Recht umgesetzt werden sollen, wurde somit in diesem Fall nicht gewählt; anscheinend befürchtete die Arbeitsgruppe, durch die Mitwirkung der nationalen Parlamente im Gesetzgebungsprozeß werde die angestrebte Rechtsvereinheitlichung gefährdet⁴²⁾.

Die Arbeitsgruppen fanden bei manchen Problemen schnell eine für alle akzeptable Lösung, über andere Fragen dagegen konnten sie sich nicht einigen. Von Anfang an unumstritten war, welche Art der Haftung die künftige Konvention vorschreiben sollte: Die Arbeitsgruppe für Haftungsfragen sprach sich einstimmig für die Einführung von Gefährdungshaftung aus. Sie schloß sich damit den Beschlüssen des CEA von Ende 1956 an. Die Gefährdungshaftung sollte den Betreiber der Anlage treffen⁴³⁾.

Umstritten waren dagegen die Haftungsausschlußgründe, in diesem Zusammenhang vor allem der Einschluß der höheren Gewalt und die Dauer der Verjährungsfrist nach *Eintritt* des schädigenden Ereignisses. Während man sich über eine kurze Frist von ein oder zwei Jahren nach *Kenntnis* des Schadens schnell einig wurde, liefen hinsichtlich der längeren Frist, die mit dem schadensauslösenden Vorfall beginnen sollte, die Ansichten weit auseinander. Die nationalen Regelungen in diesem Bereich waren sehr unterschiedlich⁴⁴⁾. Zum anderen aber standen die sozialen Erwägungen der Staaten, d.h. ihr Interesse an einer möglichst vollständigen Entschädigung sämtlicher Opfer, den Interessen der Reaktorbetreiber und vor allem denen der Versicherer entgegen. Radioaktive Schäden sind für letztere vor allem deshalb problematisch, weil sie häufig erst nach Jahren, mitunter erst nach Jahrzehnten, entdeckt werden. Allerdings nimmt die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Strahlenschäden im Laufe der Zeit ab. Für die Betroffenen hingegen ist es äußerst schwie-

41) Das *Steering Committee* ist das oberste für Kernenergie zuständige Organ der OEEC.

42) So *Haunschild*, Europäisches Haftpflichtrecht auf dem Atomgebiet?, S. 465.

43) Vgl. *Bauer*, Les projets de l'O.E.C.E. et de l'Euratom, S. 84-85.

44) Nach deutschem, französischem, belgischem, luxemburgischem und niederländischem Recht betrug die Verjährungsfrist 30 Jahre, Großbritannien und Italien hatten eine zehnjährige Frist, ebenso Dänemark und Schweden.

Allerdings existierten in den beiden letztgenannten Staaten Pläne, die Frist für die Verjährung von Atomschäden zu verlängern, Belgien und die Niederlande wollten sie dagegen herabsetzen; vgl. *Haunschild*, Europäisches Haftpflichtrecht auf dem Atomgebiet, S. 466.

rig, den *Kausalzusammenhang* zwischen Schädigung und nuklearem Ereignis nachzuweisen⁴⁵⁾.

Die Versicherer legten sich schnell auf eine maximale Verjährungsfrist von zehn Jahren fest. Eine längere Frist sei zwar bei üblichen Schädigungen vertretbar, weil die gegen Ende der Frist erhobenen Forderungen verschwindend gering seien, bei Atomschäden hingegen sei damit zu rechnen, daß auch nach 30 Jahren noch größere Forderungen gestellt würden. Deswegen müßten hohe Reserven angelegt werden, um so mehr, als noch keinerlei Erfahrungen mit Langzeitschäden vorlägen. Entsprechend höher würden die Prämien ausfallen⁴⁶⁾.

Auf einer Konferenz der OEEC, die den Meinungsaustausch über Fragen der Kernenergie fördern sollte, wies William Belser eindringlich auf die Probleme der Versicherer hin:

"If the thirty-year period of limitation is not particularly satisfactory from the victim's point of view, it is certainly unacceptable to the operator and his insurer. To impose on them - on a basis of strict third party liability - a duty to compensate victims thirty years after a reactor has closed down, thirty years after the policy has expired, would expose both operator and insurer to hazards which no longer bore any relation to the original business of operating the reactor. The insurer in particular would be exposed to the influence of factors unconnected with the technique of insurance. Amongst others there are the fact of the slow and steady inflation, which is bound to happen in a period of thirty years, and the corresponding monetary depreciation, to say nothing of any sudden devaluation"⁴⁷⁾.

Die Reaktorbetreiber wandten ein, daß eine zu lange Verjährungsfrist durch die damit verbundenen hohen Versicherungsprämien die gesamte Kernenergieforschung und -erzeugung erheblich verteuern werde. Dieses Argument ist immer wieder vorgebracht worden⁴⁸⁾.

In diesem Zusammenhang steht auch der Streit um die Begrenzung der Haftungshöhe. Nach einhelliger Ansicht der Arbeitsgruppe belastet die Gefährdungshaftung den Betreiber bereits derart, daß es unabdingbar ist, eine Maximalsumme festzulegen, bis zu der er höchstens haftpflichtig ist. Eine unbegrenzte Gefährdungshaftung würde zu nicht mehr bezahlbaren Versicherungsprämien führen und somit die Entwicklung der Atomwirtschaft, die man gerade fördern wolle, stark hemmen. Über den konkreten Betrag sprach man zunächst noch nicht, wohl um einen Stillstand der Verhandlungen zu vermeiden. Die Arbeitsgruppe nahm lediglich zur Kenntnis, daß der deutsche Atomgesetzentwurf 15 - 25 Mio. DM, ein schweizerisches Konzept 20 Mio. Franken vorsah. Vor allem die USA, die bis zu 500 Mio. \$ auszahlen, fanden dies bei weitem zu niedrig⁴⁹⁾. Da bei den Vorbereitungsge- sprächen der Pariser Konvention und des Schweizer Atomgesetzes zum Teil die gleichen Personen mitwirkten, u.a. der CEA-Vertreter *Belser*, beeinflussten sich beide Regelungen gegenseitig⁵⁰⁾.

45) Vgl. *Chenu*, *Preuve et responsabilité civile atomique*, S. 31 u. 35. Es ist sowohl schwer, den Schaden überhaupt nach relativ kurzer Zeit festzustellen, als auch, ihn einem bestimmten nuklearen Ereignis zuzuordnen.

46) Vgl. *Haunschild*, *Europäisches Haftpflichtrecht auf dem Atomgebiet*, S. 467.

47) *Belser*, *Atomic Risks: Third Party Liability and Insurance*, S. 280-281.

48) Vgl. z.B. *Hug*, *Haftpflicht für Schäden aus der friedlichen Verwendung von Atomenergie*, S. 23.

49) Vgl. *Arangio-Ruiz*, *Civil Use of Nuclear Energy*, S. 599.

50) Vgl. *Pelzer*, *Begrenzte und unbegrenzte Haftung im deutschen Atomrecht*, S. 11.

Ob der Höchstbetrag "pro Anlage" oder "pro Ereignis" gelten sollte, wurde nur kurz diskutiert. Eine Versicherung pro Anlage würde allerdings bedeuten, daß bei kurz hintereinander auftretenden Störfällen in derselben Anlage nicht mehr genügend private Deckung vorhanden wäre⁵¹⁾. Bei den zur Diskussion gestellten Haftungshöchstbeträgen wurde schnell klar, daß diese Summen nur mit Hilfe internationaler Rückversicherungen würden gedeckt werden können. Damit war es notwendig, diese Beträge international zu vereinheitlichen.

Im Lauf der Verhandlungen kam es zu starken Meinungsverschiedenheiten darüber, ob nach Erschöpfung der privaten Haftungssumme eine Pflicht des Staates zum Eingreifen bestehe. Es ging also nicht darum, ob im Falle einer Katastrophe überhaupt staatliche Hilfe geleistet werden sollte, denn unabhängig von dem rechtlichen Argument, daß der Staat die Pflicht habe, die Not seiner Bevölkerung zu lindern, ist ein Nichteingreifen politisch kaum vorstellbar. Stattdessen entzweite man sich darüber, ob es einen rechtlichen Anspruch der von einer Atomkatastrophe Geschädigten gegen den zuständigen Staat geben sollte. Wenn dieser eine Tätigkeit fördere, so die Argumentation, deren Gefährlichkeit die üblicher Industrieanlagen weit übersteige, dann müsse er auch den Preis in Form der Übernahme von Entschädigungsverpflichtungen im Fall einer Katastrophe dafür zahlen.

Da das Problem der Staatshaftung sehr kontrovers war, konnte man sich bei den Vorbesprechungen noch nicht einmal darauf einigen, ob es überhaupt in der Konvention angesprochen werden sollte⁵²⁾. Der Entwurf eines deutschen Atomgesetzes sah vor, dem Betreiber bei Überschreiten seiner eigenen Verpflichtung einen Befreiungsanspruch gegen den Staat zu gewähren⁵³⁾. Ein anderer Vorschlag war, die Staatshaftung mit Hilfe eines internationalen Fonds der Vertragsstaaten zu lösen⁵⁴⁾.

Die Mehrheit der Staaten lehnte aber eine solche Staatshaftung zunächst ab und sprach sich stattdessen für einen zusätzlichen Staatseintritt im nationalen Rahmen aus. Jeder Staat könne für sich Zahlungen an Geschädigte festlegen, dürfe deswegen aber keine anderen Staatsangehörigen dadurch diskriminieren, daß die eigenen Staatsbürger staatliche Entschädigungen erhielten, jenseits der Grenzen wohnende Geschädigte dagegen nicht. Scheinbar kämpften auch die finanzschwächeren Staaten gegen eine Festschreibung der Staatshaftung⁵⁵⁾.

51) Daher wurde diese Forderung der Versicherer auch von den Staaten zurückgewiesen, vgl. *Bauer, Les projets de l'O.E.C.E. et de l'Euratom*, S. 86.

52) Vgl. *Haunschild, Europäisches Haftpflichtrecht*, S. 468.

53) Vgl. Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, Drucksache 3502: Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Atomfragen. Die Haftung sollte im deutschen Atomgesetz auf 25 Mio. DM beschränkt werden, aber man war sich einig, daß die Betreiber nur Versicherungsschutz für 15 Mio. DM erhalten könnten. Für die Differenz sollte der Staat mit einer Freistellungspflicht eintreten. "Nach Ansicht der Mehrheit (des Ausschusses, d. Verf.) ist diese Belastung des Staates wirtschaftlich und politisch dadurch geboten, daß die deutsche Volkswirtschaft und der Bund selbst das stärkste Interesse an der Überwindung des Rückstandes haben, in den Deutschland gegenüber den wissenschaftlich und technisch fortentwickelten Ländern getreten ist" (Drucksache 3502, S. 5). Die Versicherer hatten die vorgeschlagenen 25 Mio. DM als "unrealistisch hoch" bezeichnet, während der Bundesrat um der Opfer willen gegen jede Beschränkung der Haftung war; vgl. *Scheidwimmer, Haftungs- und Versicherungsfragen*, S. 187. Für die Versicherer forderte *Raiser*, Die Versicherung der Atomrisiken, S. 214, einen Staatseintritt für Katastrophenfälle, die die Leistungsfähigkeit des Atomversicherungspools überstiegen.

54) Dies war die Konzeption der amerikanischen Atomenergiebehörde; vgl. *Haunschild, Die Haftung bei der Lieferung von Kernbrennstoffen*, S. 218.

55) Vgl. *Bauer, Les projets de l'O.E.C.E. et de l'Euratom*, S. 88.

Ebenfalls sehr kontrovers wurde die Haftung der Hersteller und Lieferanten von Kraftwerksausrüstungen diskutiert. Verschiedene nationale Gesetzgebungen erlauben bei schuldhaften Produktions- und Konstruktionsfehlern nicht nur den Rückgriff des Betreibers auf den Hersteller, sondern auch direkte Ansprüche geschädigter Dritter gegen diesen. Wenn eine Beschränkung der Gefährdungshaftung des Betreibers eingeführt wird, liegt es nahe, daß sich die Opfer eines Unfalls zur Deckung weitergehender Ansprüche an die Hersteller und Zulieferer wenden. Man befürchtete offenbar, daß dies Herstellerfirmen von der Lieferung abhalten könnte. Vor allem amerikanische, aber auch britische Firmen, von denen der Aufbau einer eigenständigen europäischen Atomindustrie in den fünfziger Jahren noch in hohem Maße abhängig war, hatten gedroht, keine Aufträge mehr anzunehmen, solange die Versicherungsfrage nicht geklärt sei⁵⁶⁾. Dies gilt nicht nur für Kraftwerksausrüstungen; vor allem den Kernbrennstoff, für den die angestrebte Konvention ebenfalls gelten sollte, mußten die europäischen Länder nahezu ausschließlich aus den USA importieren⁵⁷⁾, da diese als einzige die großindustrielle Urananreicherung beherrschten.

Es gab verschiedene Lösungsvorschläge. So wurde angeregt, die Haftung der Zulieferer und Hersteller auf denselben Betrag wie den der Betreiber zu begrenzen. Die Zulieferbetriebe waren offenbar bereit, sich für Forderungen in Höhe von 10-15 Mio. \$ zu versichern, nicht aber, auch noch für weitergehende Ansprüche der Regierungen geradezustehen⁵⁸⁾. Man überlegte auch, die Ansprüche geschädigter Dritter nur gegen den Betreiber zuzulassen, nicht aber gegen Zulieferer und Hersteller. Dem Betreiber dagegen sollten vertraglich zu regelnde Rückgriffsrechte gegen letztere zugestanden werden. Er müßte daher eine Versicherung über die gesamte Haftpflicht von Betreiber, Zulieferern und Herstellern abschließen⁵⁹⁾.

Gesprochen wurde auch über Fragen der Gerichtszuständigkeit, denn bei einer Konvention über grenzüberschreitende Umweltschäden mußte geklärt werden, wo im Streitfall der Gerichtsstand sein sollte. Die Tendenz ging dahin, den für den Unfallort zuständigen Gerichtshof als den ausschließlich zuständigen anzuerkennen, um so unterschiedliche Urteile und Entschädigungssummen bei Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden. Unumstritten war von Anbeginn, daß die Urteile von Gerichtshöfen eines Landes in allen anderen Unterzeichnerstaaten der Konvention akzeptiert würden.

Nachdem der Bericht des Unterausschusses "Versicherungen" vom *Steering Committee* genehmigt worden war, konnte dieses Ende Januar 1958 eine neue Expertenkommission, bestehend aus Juristen, Versicherungsfachleuten und Physikern unter dem Vorsitz des Niederländers Prof. Belinfante, einberufen. In ihr waren alle Staaten der *European Nuclear Energy Agency (ENEA)*⁶⁰⁾, der für die Förderung der Kernenergie zuständigen Unterorganisation der OEEC, vertreten; zudem als Beobachter die USA, Kanada, Euratom, die IAEA sowie "private", an der Entwicklung der Kernenergie besonders interessierte Verbandsorganisationen⁶¹⁾, d.h. die Versicherer, vertreten durch das *Comité Européen des Assurances*, und die Energieproduzenten⁶²⁾. Da mittlerweile entschieden war, daß die Betreiber von

56) So Belser, *Atomic Risks: Third Party Liability and Insurance*, S. 278.

57) Vgl. Bauer, *Les projets de l'O.E.C.E. et de l'Euratom*, S. 85.

58) Vgl. Murphy, *Liability of Suppliers in International Transactions*, S. 180.

59) Man spricht hier von einer "Regenschirm-Versicherung".

60) Nach dem Beitritt Japans zur OECD umbenannt in *Nuclear Energy Agency (NEA)*.

61) Klarr/Bauer, *Die OEEC-Konvention über die Haftung gegenüber Dritten*, S. 502.

62) Sie waren repräsentiert durch die *Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Electricité (UNIPED)*.

Kernanlagen auch die Haftung der Zulieferbetriebe übernehmen würden, war, um die Verhandlungen nicht noch mehr zu erschweren, auf die Hinzuziehung der Kraftwerksbauer verzichtet worden⁶³⁾.

Aufgabe dieses neugebildeten Gremiums war es, die Konvention zur Vereinheitlichung des Atomhaftpflichtrechts vorzubereiten. Diese wurde somit nicht auf einer diplomatischen Konferenz, sondern von einer Expertengruppe, deren Vertreter allerdings aus den einzelnen Ländern der OEEC kamen, vorbereitet. Die Gruppe legte ihren Entwurf im Dezember 1959 dem *Steering Committee* vor, das seinerseits bis Januar 1960 darüber beriet. Nach der Zustimmung des Exekutivausschusses nahm der Ministerrat der OEEC die Konvention im Juni 1960 an.

3.2. Rechtliche und wirtschaftliche Kanalisierung

Der Streit um die Art und Weise, in der die gesamte Haftung auf den Betreiber einer Kernanlage übertragen wird, scheint zunächst rein versicherungstechnische Fragen zu betreffen. Bei genauerer Betrachtung zeigt diese Debatte jedoch nicht nur das Beharrungsvermögen traditioneller Rechtskonzeptionen in neu zu regelnden Bereichen, sondern auch, in welchem Maße das Atomhaftungsrecht der Förderung der Atomindustrie und nicht dem Schutz möglicher Opfer dient.

3.2.1. Grundlagen

Das Atomrecht brach in mancherlei Hinsicht mit bisher üblichen Rechtskonstruktionen. Die Einführung einer Gefährdungshaftung mit Begrenzung des Haftungshöchstbetrages hatte zwar schon Vorläufer bei anderen "besonders gefährlichen" Aktivitäten, wie dem Eisenbahnverkehr, dem Autoverkehr und der Luftfahrt sowie dem Betrieb von Gaswerken, sie wird allerdings im Atomhaftungsrecht erstmals fast ausschließlich angewendet⁶⁴⁾. Völlig neu dagegen ist die Konzentrierung der Haftung auf eine einzige natürliche oder juristische Person, für die der Begriff "Kanalisierung"⁶⁵⁾ geprägt wurde. Sowohl in den nationalen Atomgesetzen wie auch nach den internationalen Atomkonventionen haftet grundsätzlich nur der Betreiber einer Anlage für von dieser verursachte Schäden, und zwar unabhängig sogar vom Verschulden anderer. Dem Betreiber wird die Möglichkeit genommen, bei Unfällen, die durch fehlerhafte Kraftwerksbauteile entstanden sind, auf die Lieferanten zurückzugreifen. Eine in der Praxis unbedeutende Ausnahme stellt die vorsätzliche Schädigung dar⁶⁶⁾.

63) Vgl. *Gautron*, La responsabilité du constructeur des centrales nucléaires, S. 108.

64) Für eine genauere Analyse am Beispiel der Pariser Konvention vgl. Seite 51 ff.

65) Im Englischen "channelling", im Französischen "canalisation".

66) Dazu *Gautron*, La responsabilité du constructeur des centrales nucléaires, S. 108-109: "Cette clause de recours contre l'auteur d'une faute intentionnelle trouve sa source dans l'esprit traditionaliste des juristes suisses et allemands. ... Elle est le type même de la clause inutile, conservée pour la sauvegarde des principes."

Während üblicherweise im Haftungsrecht das Verschuldensprinzip gilt, stellt dessen fast vollkommene Ausschaltung im Atomrecht nach Meinung vieler Kritiker, vor allem aus dem deutschen Sprachraum, einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Prinzipien des allgemeinen Haftungsrechts dar. Es gibt zwei Formen der Kanalisierung, die sich im Ergebnis zwar nicht unterscheiden, aber wegen der verschiedenen Techniken, deren sie sich dabei bedienen, sehr umstritten waren.

Die *wirtschaftliche* Kanalisierung ist die weniger stark mit den Traditionen des Haftungsrechts brechende Form. Sie wurde und wird von den Amerikanern im Rahmen des Price-Anderson-Amendments praktiziert. Danach haften zwar Hersteller und Zulieferer, wenn auch nur bei Verschulden, der Betreiber der Kernanlage ist jedoch verpflichtet, deren Haftung in einer von ihm abzuschließenden "Regenschirm-Versicherung"⁶⁷⁾ mit abzudecken. Wegen der Begrenztheit der auf dem Markt verfügbaren Deckung ist eine Obergrenze sowohl der Gefährdungshaftung des Betreibers als auch der Verschuldenshaftung der Hersteller und Lieferanten nötig. Darüber hinaus übernimmt der Staat die Deckung der Schäden, allerdings, um unbegrenzte Verpflichtungsermächtigungen zu vermeiden, ebenfalls nur bis zu einem festgelegten Maximalbetrag. Diese Konstruktion erlaubt es, die Haftung von Zulieferbetrieben formal bestehen zu lassen und nur relativ geringe Änderungen des allgemeinen Haftungsrechts vorzunehmen, aber mittels der Regenschirm-Versicherung, die alle am Bau und Betrieb einer Atomanlage Beteiligten einschließt, die gesamte Haftung faktisch auf den Betreiber zu lenken.

Die *rechtliche* Kanalisierung rückt stärker von traditionellen Haftungsprinzipien ab. Sie begnügt sich nicht damit, den Betreiber nur versicherungstechnisch alleine haften zu lassen, sondern schreibt dies auch formal fest. Die wirtschaftliche Kanalisierung erreicht ihr Ziel auf indirektem, die rechtliche auf direktem Weg⁶⁸⁾. Wegen der Übereinstimmung von rechtlchem Tatbestand und wirtschaftlichem Ergebnis ist sie nach Meinung mancher Autoren der wirtschaftlichen Kanalisierung rechtsdogmatisch überlegen⁶⁹⁾. Nachdem einige Staaten die wirtschaftliche, andere die rechtliche Kanalisierung in ihre Atomgesetze aufgenommen hatten⁷⁰⁾ bzw. vorhatten, dies zu tun, stellte sich die Frage, welche der beiden Möglichkeiten in die Pariser Konvention, die gerade der Rechtsvereinheitlichung zwischen den OEEC-Staaten dienen sollte, einfließen sollte.

Es gab zwei Debatten dazu. Die eine fand anlässlich der Verhandlungen über die Pariser Konvention statt. Hier stand am Ende die Bundesrepublik, die die wirtschaftliche Kanalisierung, die sie bereits in ihrem Atomgesetz verankert hatte, beibehalten wollte, isoliert

67) Dieses Bild soll beschreiben, daß sich der Betreiber für sämtliche möglichen Haftungsansprüche Dritter selbst versichert.

68) Art. II, Abs. 6 der Wiener Konvention legt fest: "Except as otherwise provided in this Convention, no person other than the operator shall be liable for nuclear damage." Zu den in Art. IV genannten Ausnahmen gehören kriegs- und bürgerkriegsähnliche Zustände sowie Naturkatastrophen außergewöhnlichen Ausmaßes. Art. X bestimmt, daß der Betreiber Regreß nur verlangen kann nach vorheriger vertraglicher Vereinbarung oder bei Schädigungsabsicht Dritter.

69) Eine Aufzählung der Standpunkte findet sich bei *Blomeyer*, Die Kanalisierung der Haftung, S. 5. Auch bei den Betroffenen schienen die Auffassungen auseinanderzugehen, denn während die Vertreter der Elektrizitäts- und Versicherungsunternehmen die wirtschaftliche Kanalisierung bevorzugten, neigten die Reaktorbauer der rechtlichen Kanalisierung zu.

70) Das Recht der USA und der Bundesrepublik (Atomgesetz von 1959) sah die wirtschaftliche Kanalisierung vor, ebenso der Schweizer Atomgesetzentwurf. Die Schweizer entschieden sich dann aber unter dem Eindruck der Pariser Konvention für die rechtliche Kanalisierung. In Großbritannien galt dies bereits; vgl. *Schindel*, Die Haftung für Atomschäden, S. 123 und für die Schweiz *Schneyder*, Droit nucléaire suisse, S. 370-371.

gegen alle anderen Teilnehmer. Die zweite war eine innerdeutsche Debatte, als es darum ging, die Pariser Konvention zu ratifizieren. Obwohl die Bundesrepublik sich bei der Zeichnung der Konvention den Vorbehalt ausbedungen hatte, ihr System der Kanalisierung beibehalten zu dürfen, stand eine Änderung des Atomgesetzes an. Mittlerweile war nämlich auch die Wiener Konvention, die nur die rechtliche Kanalisierung erlaubt, verabschiedet worden, deren Zeichnung und spätere Ratifizierung nicht durch eine rechtliche Unvereinbarkeit beider Haftungssysteme von vornherein ausgeschlossen werden sollte.

In den USA hatte sich schnell die Erkenntnis durchgesetzt, daß die meisten Unternehmen nicht bereit waren, am Aufbau der amerikanischen Atomindustrie mitzuwirken, wenn ihre Haftung für nukleare Schäden nicht stark beschränkt oder ganz ausgesetzt würde. Um die staatlichen Programme nicht zu gefährden, übernahm die Atomic Energy Commission per vertraglicher Regelung in jedem Einzelfall das Risiko der Zulieferer. Der Gedanke, dies auch *gesetzlich* zu regeln, taucht erstmals in einem gemeinsamen Bericht von *Harvard Law School* und *Atomic Industrial Forum* auf⁷¹⁾. Im Vorbericht zur Studie wurde dieser Vorschlag noch diskutiert, in der Endfassung, offenbar unter dem Einfluß der an der Erarbeitung des Berichts beteiligten Zulieferer- und Herstellervertreter, zur Forderung erhoben⁷²⁾.

Die USA führten somit die wirtschaftliche Kanalisierung der Haftung aus politischen Gründen ein. Um den Ausbau des Atomprogramms nicht zu gefährden und den technologischen Vorsprung zu Exporten nach Europa nutzen zu können, wurde den Forderungen der Zulieferer und Hersteller nachgegeben. In Europa sah man sich aufgrund der Abhängigkeit von amerikanischen Reaktoren zu ähnlichen Überlegungen gedrängt⁷³⁾.

Im britischen *Nuclear Installations (Licensing and Insurance) Act* von 1959 wird die rechtliche Kanalisierung der Haftung mit praktischen Gesichtspunkten begründet. Die Grundprinzipien des Gesetzes waren gleichzeitig die britische Verhandlungsbasis für den Abschluß eines internationalen Atomhaftungsabkommens⁷⁴⁾. Das schweizerische Atomgesetz vom 23. Dez. 1959 sieht ebenfalls die rechtliche Kanalisierung vor⁷⁵⁾. Ursprünglich hatte der Gesetzgeber der wirtschaftlichen Kanalisierung den Vorzug geben wollen, weil sie weniger tief ins allgemeine Haftungsrecht eingreift. Die Verabschiedung des britischen Gesetzes und die Entwürfe der Pariser Konvention führten zu diesem Meinungsumschwung.

Zu Beginn der Expertengespräche im Rahmen der OEEC über eine Konvention zur Vereinheitlichung des Atomhaftungsrechts war die Kanalisierung als Prinzip trotz ihrer Neuheit nicht umstritten. Zwar wurde zunächst vorgeschlagen, die Haftung der Zulieferer ähnlich wie die der Betreiber zu begrenzen, dies ließ man aber bald zugunsten des amerikanischen Modells fallen⁷⁶⁾. Die Versicherer schlugen die wirtschaftliche Kanalisierung vor; erst im Lauf der Verhandlungen akzeptierten sie die rechtliche Kanalisierung⁷⁷⁾.

71) Vgl. *International Problems of Financial Protection*, S. 56ff. Der Bericht weist ausdrücklich darauf hin, daß die Kanalisierung zum Schutz der Hersteller von Kraftwerksteilen unumgänglich sei; vgl. ebd.

72) So Fischerhof, Das Problem einer dogmatischen Begründung, S. 602.

73) Vgl. Hug, Haftpflicht für Schäden aus der friedlichen Verwendung der Atomenergie, S. 41.

74) Vgl. Highton, Die Haftung für Strahlenschäden in Großbritannien, S. 538-539.

75) Vgl. Schneyder, Le droit nucléaire suisse, S. 370.

76) Vgl. Cigoj, Civil Liability Nuclear Risk, S. 828.

77) Vgl. Belser, Atomversicherungsrechtliche Fragen, S. 64. Sacerdoti, The Role of Insurance, S. 224, spricht sich für die rechtliche Kanalisierung aus, weil diese keine besonderen Abmachungen zwischen den einzelnen Parteien einer "Regenschirmpolice" erfordere und somit einfacher und weniger aufwendig als die

Mitte der sechziger Jahre gab es in der Bundesrepublik eine Wiederauflage des Streits um die Art der Kanalisierung. Dabei standen sich Vertreter einer rechtsdogmatischen Linie, die die wirtschaftliche Kanalisierung vorzogen⁷⁸⁾, weil sie weniger tief in das überkommene Rechtsgefüge eingreife, stärker politisch denkenden Juristen gegenüber, für die im Ergebnis kein großer Unterschied zwischen den beiden möglichen Wegen bestand, die der rechtlichen Kanalisierung aber wegen ihrer nahezu allgemeinen Verbreitung den Vorzug gaben⁷⁹⁾.

Zu dieser Zeit stand die Ratifikation der Pariser Konvention an. Der damals für Atomfragen zuständige Bundesminister für wissenschaftliche Forschung hatte erklärt, daß die Bundesregierung die nötigen Schritte in die Wege leiten wolle⁸⁰⁾. Obwohl sich die Bundesregierung bei der Unterzeichnung der Pariser Konvention den Vorbehalt, der ihr die Beibehaltung der wirtschaftlichen Kanalisierung gestattet, "erkämpft"⁸¹⁾ hatte, stellte sich die Frage, ob nicht das Atomgesetz modifiziert werden und durch die Übernahme der fast überall angewandten rechtlichen Kanalisierung ein Beitrag zur Rechtsvereinheitlichung, dem eigentlichen Ziel der Pariser Konvention, geleistet werden solle.

3.2.2. *Die deutsche Diskussion*

Hans Fischerhof, als Herausgeber eines Kommentars zum deutschen Atomgesetz⁸²⁾ eine der gewichtigen Stimmen in der Atomrechtsdiskussion, versuchte in einem Artikel nachzuweisen, daß die rechtliche Kanalisierung der Haftung aus "rein pragmatischen Gesichtspunkten" sowohl in den nationalen Atomgesetzen wie auch den internationalen Konventionen eingeführt worden sei. Im deutschen Recht fänden sich keinerlei Vorbilder für eine gesetzliche Lenkung der Haftung auf eine einzige Person. Hinzu komme die "Immunität des Lieferanten", womit die drastische Einschränkung der Rückgriffsrechte des Betreibers gemeint ist⁸³⁾. Fischerhof schließt sich der Meinung an, der Jurist wie der Wirtschaftspolitiker wehre sich instinktiv gegen eine solche Lösung⁸⁴⁾.

wirtschaftliche Kanalisierung sei. Sacerdoti war Vorstandsmitglied des italienischen Versicherungsverbandes.

78) Etwa Fischerhof, Versuch einer dogmatischen Begründung und Pelzer, Die rechtliche Kanalisierung der Haftung.

79) So Kanno, Gefährdungshaftung und rechtliche Kanalisierung, S. 127; Mosthaf, Wirtschaftlich oder rechtlich kanalisieren?, S. 197 und Mohr, Die Kanalisierung der Haftung, S. 108-109.

80) Vgl. Blomeyer, Die Kanalisierung der Haftung im Atomrecht, S. 5. Die Bundesregierung überwand erst 1975 ihre Bedenken gegen die rechtliche Kanalisierung und entschloß sich zur Ratifizierung der Pariser Konvention und des Brüsseler Zusatzabkommens. Wegen der in dieser Hinsicht eindeutigen und keinen Vorbehalt zulassenden Bestimmungen der Wiener Konvention hat die Bundesregierung diese noch nicht einmal gezeichnet; vgl. Kanno, Gefährdungshaftung und rechtliche Kanalisierung, S. 11.

81) Weinmayer, Haftung gegenüber Dritten, S. 299.

82) Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, 2 Bde., Baden-Baden 1966 (2. Auflage d. 1. Bds. v. 1978).

83) Vgl. Fischerhof, Versuch einer dogmatischen Begründung, S. 602-603. Der Autor hat seine Bedenken auch auf dem Symposium "Droit nucléaire européen" im Mai 1966 in Paris vorgetragen; vgl. ders., Essai d'une théorie juridique de la canalisation de la responsabilité sur l'exploitant d'une installation nucléaire, S. 111-120.

84) Vgl. Schmid, Das Abkommen der europäischen Kernenergieagentur (OECE), S. 19.

Weder im deutschen Recht noch im ausländischen Schrifttum fänden sich Vorbilder für die Konzentrierung der gesamten Haftpflicht auf eine einzige Person, den Betreiber der Kernanlage⁸⁵⁾. Doch ist eine stärkere Inanspruchnahme des Haftpflichtigen insbesondere wegen der zunehmenden Verbreitung der Gefährdungshaftung festzustellen. Bestimmte Risikoträger werden so häufiger als bei reiner Verschuldenshaftung zur Verantwortung gezogen. Der Schritt von der Gefährdungshaftung zur rechtlichen Kanalisierung ist aber noch weit. "Zwar verdrängt die Gefährdungshaftung die eigene Verschuldenshaftung der nach Gefährdungshaftung Haftpflichtigen, aber nur soweit die Verschuldenshaftung nicht weitergehende Ansprüche gewährt; nicht verdrängt sie die konkurrierenden Ansprüche aus Verschuldenshaftung gegen dritte Personen"⁸⁶⁾.

Allerdings muß auch Fischerhof zugeben, daß das Eintreten von Versicherungen das strafende Element der Haftung zunehmend verdrängt: Der Schuldige haftet zwar noch, trägt aber die Folgen nur vermittelt über die Versicherungsprämien. Die Versicherung wirkt "haftungsabwehrend". Fischerhof kommt deshalb zu dem Schluß, daß der Haftungsausschluß im Atomrecht *ungerecht* sei, weil jemand, der fahrlässig schwere Schäden an Atomanlagen mitverursacht habe, ungeschoren davonkomme⁸⁷⁾.

Die Stoßrichtung dieses vieldiskutierten Artikels ist aber eine andere. Wenn es schon Eingriffe in allgemeine Rechtsprinzipien geben soll, dann müssen diese, laut Fischerhof, sorgfältig mit den Interessen der Allgemeinheit und nicht mit Partikularinteressen begründet sein. So fordert er:

"Wenn die Kanalisierung der Haftung auf den Inhaber der Kernanlage 'gerechtfertigt' sein soll, wird es noch besonderer Bemühungen der Rechtswissenschaft gemeinsam mit den beteiligten Wirtschaftskreisen bedürfen, ihre Notwendigkeit als ein *Gebot zur Förderung der friedlichen Verwendung der Kernenergie im Allgemeininteresse* darzutun. Jedenfalls muß vermieden werden, daß die Kanalisierung als juristisch unglaublich und als bloße Begünstigung einer Interessengruppe (Sicherung der Herstellerindustrie) kritisiert werden kann. Es genügt nicht, einfach zu erklären, daß die Haftungsprobleme einen Hemmschuh für die atomare Entwicklung bilden. Nur wenn die Kanalisierung der Haftung von einer verbreiteten Rechtsüberzeugung getragen wird und getragen werden kann, wird sie sich durchsetzen und Bestand haben"⁸⁸⁾.

Das gleiche gilt für die Begrenzung der Haftung von Betreibern, Zulieferern oder Herstellern. Auch hier kann der Einbruch in die bisherige Rechtsordnung nur mit einer bewußten Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie begründet werden. Allerdings ist darauf zu achten, "daß diese Förderung nicht bloß den Interessen bestimmter Gruppen dient, sondern sich damit gleichzeitig den Staaten oder der Staatengemeinschaft als eine notwendige Aufgabe im Gesamtinteresse stellt"⁸⁹⁾.

Fischerhof stößt damit zum Kern des Problems vor: Warum und für wen werden rechtliche Regelungen eigentlich gemacht? Für Fischerhof ist die Atomenergie förderungswürdig, aber dies muß aus rechtsdogmatischen Gründen auch klar gesagt werden. Es

85) "In der Tat stellen die Radikallösungen der Konvention einen Einbruch in das *allgemeine zivilrechtliche Haftungsrecht* dar, der in der Rechtsgeschichte ohne Beispiel ist"; *Pelzer*, Die rechtliche Kanalisierung der Haftung, S. 1010 (Hervorhebung im Original).

86) *Fischerhof*, Versuch einer dogmatischen Begründung, S. 603 (Hervorhebung im Original).

87) Vgl. a.a.O., S. 604.

88) Ebd. (Hervorhebung im Original).

89) Ebd.

geht nicht an, sich hinter der behaupteten Einfachheit, Praktikabilität oder Klarheit der neuen Regelungen zu verschanzten⁹⁰⁾, wenn damit in Wirklichkeit eine deutliche Bevorzugung der Atomindustrie gemeint ist.

Die Bemerkung, der Jurist wie der Wirtschaftspolitiker wehre sich "instinktiv"⁹¹⁾ gegen die Einschränkung der Rückgriffsrechte, zeigt die Bedeutung von rechtlichen Denkschulen. In der Bundesrepublik, wo es bisher fast nur Verschuldenshaftung gab, bestehen große Widerstände bei den Juristen, dieses neue Konzept und verwandte Ideen zu akzeptieren. Das gilt auch für die Gefährdungshaftung. Den angelsächsischen Juristen, die das Prinzip mindestens schon seit dem Fall *Rylands v. Fletcher* kennen⁹²⁾, bereitet es weniger Schwierigkeiten.

Bei alledem spricht Fischerhof immer nur von den an Bau und Betrieb beteiligten Industriekreisen. Zwar ist es ungerecht, daß eine Person, die fahrlässig einen Schaden verursacht hat, nicht dafür haften soll, doch ist es auch wichtig, daß einem Opfer, das einen Schaden erleidet, der von einem anderen zu vertreten ist, Ersatz zugesprochen wird. Für den Geschädigten aber ist es einfacher, lediglich dem Betreiber die Kausalkette Störfall - Schaden aufzuzeigen, obwohl dies bei Spätschäden zu erheblichen Schwierigkeiten führt⁹³⁾, als zusätzlich das Verschulden von Zulieferbetrieben nachzuweisen. Dies dürfte angesichts der Kompliziertheit von Atomkraftwerken nahezu unmöglich sein. Deshalb wurde die Verwirklichung des Sozialprinzips im Haftungsrecht gefordert: Die Blickrichtung des Gesetzgebers soll sich vom Haftenden auf den Geschädigten wenden⁹⁴⁾. Erste Priorität ist es dann, die Not des Opfers zu lindern. In besonderem Maße gilt dies für die Kerntechnik, in der die Schäden besonders groß und schwerwiegend, der Verschuldensnachweis dagegen außerordentlich schwierig zu führen ist.

Eine andere Position verzichtet auf dogmatische Erörterungen und fragt stattdessen nach dem Nutzen einer rechtlichen Regelung für die Atomexportindustrie und nach den Auswirkungen eines nationalen Alleingangs auf das internationale Ansehen der Bundesrepublik. Danach ist die Kanalisierung zwar rechtsdogmatisch, nicht aber faktisch Neuland. Die Folgen auch schuldhaften Handelns trägt im Wirtschaftsleben die Haftpflichtversicherung und damit, vermittelt über die Preise, der Verbraucher⁹⁵⁾. Auch ethische Argumente

90) So z.B. *Weitmauer*, Die Kanalisierung der Haftung im Versicherungsrecht, S. 666: "Die Kanalisierung soll zur Entlastung der anderen Schadensschuldner führen und bezweckt damit eine wirtschaftliche Vereinfachung. Wie das Beispiel der Atomschiffe zeigt, ist es einfacher, das atomare Risiko bei den wenigen Atomschiffen zu konzentrieren, als auf die vielen konventionellen Schiffe zu verteilen." Es geht eben nicht bloß um eine "Entlastung der anderen Schadensschuldner" zum Zwecke der "wirtschaftlichen Vereinfachung", sondern um eine gezielte Förderung bestimmter Aktivitäten, die man anders nicht glaubt erreichen zu können.

91) *Fischerhof*, Versuch einer dogmatischen Begründung, S. 603.

92) "A liability approaching absolute for ultrahazardous activities is not a new concept and is now widely accepted in many mature systems of law. Its most authoritative base in Anglo-Saxon law is commonly associated with the famous English case *Rylands v. Fletcher*, and ordinarily generalized as holding that one who engages in an activity, or maintains a condition, involving an extraordinary degree of risk of harm to others is absolutely liable for the loss it causes." *McDougal/Lasswell/Vlasic*, Law and Public Order in Space, S. 616 (Fußnoten weggelassen). Zum Inhalt des Falles: Der Beklagte hatte durch eine Firma einen Teich auf seinem Grundstück anlegen lassen, dessen Wasser in eine darunterliegende Mine lief und dort Schaden anrichtete. Nicht die Firma, sondern der Eigentümer des Grundstücks wurde zu Schadensersatz verurteilt, obwohl man ihm kein Verschulden nachgewiesen hatte.

93) Vgl. *Chenu*, Preuve et responsabilité civile atomique, S. 35.

94) Vgl. *Berger*, Ist die rechtliche Kanalisierung nicht dogmatisch zu begründen? S. 115.

95) Vgl. *Mosthaf*, Wirtschaftlich oder rechtlich kanalisieren?, S. 197.

sind nur bedingt tauglich: Im 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts wurde die heute allgemein übliche Haftpflichtversicherung als unmoralisch abgelehnt. Die Befürworter der rechtlichen Kanalisierung erkennen zwar an, daß mit diesem Konzept in das allgemeine Haftungsrecht eingegriffen wird, relativieren dies aber mit dem Hinweis auf den schon durch die Festlegung von Haftungshöchstsummen erfolgten Eingriff.

Die rechtliche Kanalisierung ist einfacher und klarer als die wirtschaftliche; sie bringt die Absicht des Gesetzgebers besser zum Ausdruck. Da hier rechtlicher Tatbestand und wirtschaftliches Ergebnis übereinstimmen, ist sie der wirtschaftlichen Kanalisierung sogar rechtsdogmatisch überlegen⁹⁶⁾. Weil aber auch diese keine großen Nachteile aufweist, spricht letztlich nur die Vereinheitlichung des europäischen Nuklearrechts durch die Pariser Konvention, bei der grundlegende Änderungen nach den jahrelangen multilateralen Verhandlungen bis zu ihrer Verabschiedung kaum gelingen dürften, für die Einführung der rechtlichen Kanalisierung auch im deutschen Atomgesetz.

In einem nuklearen Schadensfall würde sich der Geschädigte ohnehin an den Betreiber wenden, bei dem er lediglich den Zusammenhang zwischen "Ereignis" und "Schaden" aufzuzeigen hat, und nicht an Dritte, denen er zusätzlich Verschulden nachweisen müßte. Somit ist die "rechtsethische" und "sozialpädagogische" Gefährlichkeit der rechtlichen Kanalisierung⁹⁷⁾ nicht gegeben. Auch die Gefahr, daß die rechtliche Kanalisierung auf anderen Gebieten Schule machen könnte, besteht nicht: "Wo in einer Sozialordnung stets der Lieferer die Haftungskosten auf die Verbraucher abwälzt, scheint es weder eine Frage der Gefährlichkeit noch der rechtspolitischen Entscheidung noch der Gerechtigkeit zu sein, wer formal der Haftende ist"⁹⁸⁾.

Auch wenn die Diskussion um das Für und Wider von wirtschaftlicher und rechtlicher Kanalisierung bisweilen etwas künstlich und abstrakt anmutet⁹⁹⁾, so ist sie nicht einfach als bloßer Streit um Dogmen abzutun. An ihr läßt sich zeigen, daß über die Grundsatzentscheidung zugunsten einer Förderung der Atomindustrie mit Hilfe des Haftungsrechts weithin Einigkeit bestand, selbst wenn Detailfragen umstritten waren. Es zeigt sich außerdem das Beharrungsvermögen traditioneller Denkschemen auch während internationaler Verhandlungen, auf denen man seinen Einfluß für bedeutendere Fragen hätte einsetzen können. Dies führte dazu, daß die Bundesregierung eine Konvention, die ihre Repräsentanten mit ausgehandelt haben und an der sie inhaltlich nichts auszusetzen hatte, fünfzehn Jahre lang nicht ratifizierte. Um eines nicht einmal unumstrittenen Rechtsprinzips willen riskierte sie, im Falle eines Nuklearunfalls noch nicht einmal eine bescheidene Entschädigung zu erhalten.

96) Vgl. a.a.O., S. 199.

97) So Pelzer, Die rechtliche Kanalisierung der Haftung, S. 1011.

98) Mosthaf, Wirtschaftlich oder rechtlich kanalisieren?, S. 201.

99) So schreibt Gauthron, *Législations nationales sur les risques nucléaires*, S. 55, über die wirtschaftliche Kanalisierung im deutschen Atomgesetz: "Cette solution est véritablement artificielle. Nous ne pensons pas, pour notre part, que le respect des principes exigeait une construction aussi peu logique. Le législateur suisse s'en est rendu compte et a modifié au dernier moment le projet de loi en abandonnant le système de la canalisation financière en faveur du principe de la canalisation juridique."

3.3. Analyse der Pariser Konvention

Nach mehrjähriger Vorarbeit wurde am 29. Juli 1960 in Paris das "Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie" von sämtlichen sechzehn Mitgliedsstaaten der "Europäischen Kernenergieagentur"¹⁰⁰⁾ der OEEC unterzeichnet¹⁰¹⁾. Vor allem wegen des Streits über den Staatseintritt bei zu geringer privater Deckung hatten sich die Beratungen viel länger hingezogen als erwartet¹⁰²⁾. Der schließlich verabschiedete Text läßt diese Fragen offen, man überlegte sich aber schon, sie in einem zusätzlichen Abkommen zu regeln¹⁰³⁾. Schon die Tatsache, daß es gelungen war, sich auf "ein besonderes, vom bisherigen nationalen Recht der Vertragsstaaten losgelöstes, in sich geschlossenes Haftpflichtsystem mit deutlich supranationaler Tendenz"¹⁰⁴⁾ zu einigen, stellt einen Erfolg dar. Ob dies vor allem an weniger direkten Einfluß politischer Faktoren in Bereich der Atomhaftung liegt, erscheint zweifelhaft¹⁰⁵⁾.

Die Pariser Konvention ist der Basistext des Atomhaftungsrechts. Sie hat nicht nur ihr ursprüngliches Ziel, die Harmonisierung der nationalen Gesetze in den Vertragsstaaten, erreicht, sondern auch die Atompolitik der meisten außereuropäischen Staaten ebenso wie die später verabschiedete Wiener Atomhaftungs-Konvention der IAEA beeinflusst. Fünf- und zwanzig Jahre nach ihrer Unterzeichnung schätzt sie ein seit langem mit Theorie und Praxis des Atomrechts vertrauter Experte folgendermaßen ein:

"... même parmi les censeurs les plus sévères, on s'est accordé pour reconnaître que la Convention de Paris a établie une harmonisation quasi totale en Europe occidentale du droit de la responsabilité civile nucléaire, et a abouti à un succès remarquable de l'unification des règles fondamentales du droit, ses principes étant universellement reconnus et mis en oeuvre, même par les Etats non signataires"¹⁰⁶⁾.

Wegen ihrer Bedeutung sollen nachfolgend die Grundprinzipien und die wichtigsten Bestimmungen des Abkommens skizziert werden¹⁰⁷⁾. Dabei geht es nicht um einen Kom-

100) *European Nuclear Energy Agency*, abgekürzt "ENEA".

101) Signatarstaaten waren die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Norwegen, die Niederlande, Portugal, Großbritannien, Schweden, die Schweiz und die Türkei.

102) Frankreich wollte auch diese Frage europaweit einheitlich geregelt sehen; vgl. *Weitnauer*, Haftung gegenüber Dritten, S. 301.

103) Vgl. Seite 58 ff.

104) *Karr*, Künftiges deutsches Atomrecht, S. 2.

105) So die These von *Arangio-Ruiz*, *Civil Use of Nuclear Energy*, S. 575, der allerdings auch nicht die völlige Abwesenheit politischer Erwägungen bei den Beratungen behauptet. Es bestand aber sehr wohl ein starker amerikanischer Druck in Richtung einer Vereinheitlichung der Haftungsbestimmungen in Europa, auf den die Europäer reagieren mußten, wenn sie ihre Atomindustrie im geplanten Tempo entwickeln wollten; vgl. dazu S. 43 f. Das Argument von *Arangio-Ruiz* ist nur insoweit richtig, als daß es keine tiefen Spaltungen der beteiligten Staaten in Gruppen gab, die sich gegenseitig blockierten.

106) *Lagorce*, *Bilan et analyse critique*, S. 25-26. *Lagorce* ist Mitarbeiter der französischen Atomenergiebehörde, dem *Commissariat à l'Energie Atomique*, und war vorher Präsident der "Group of Intergovernmental Experts on Civil Liability for Nuclear Damage", die die OECD nach der Unterzeichnung der Pariser Konvention eingerichtet hat.

107) Da dieses Kapitel die Pariser Konvention als Ergebnis von Verhandlungen, die Ende der fünfziger Jahre geführt wurden, analysiert, wird im folgenden das Übereinkommen in der Fassung des Zusatzprotokolls von 1964 zitiert (abgedr. in: BGBl. 1976 II, S. 311). Zu den Änderungen nach 1982, die vor allem finanzielle Bestimmungen betreffen, vgl. S. 75 ff. Entsprechendes gilt für das Brüsseler Zusatzübereinkommen (abgedr. in: BGBl. 1976 II, S. 318).

mentar jedes einzelnen Artikels, sondern um die Darstellung seiner Grundzüge und der damit verbundenen Probleme. Das "Exposé des Motifs", das mit der Konvention zusammen unterzeichnet wurde und eine Art offizieller Interpretationshilfe darstellt, soll dabei ebenso zu Rate gezogen werden wie Meinungen von Atomrechtsexperten¹⁰⁸⁾.

3.3.1. Allgemeine Bestimmungen

Die Konvention errichtet ein einheitliches Haftungsrecht für Atomschäden in den Vertragsstaaten. Die Notwendigkeit einer solchen Vereinheitlichung wird zunächst mit den besonderen Gefahren der friedlichen Kernenergienutzung begründet¹⁰⁹⁾. Wegen des hohen Risikos können normale Haftungsbestimmungen keine Anwendung finden, denn dies bedeutete im Schadensfall unbegrenzte Haftung von Betreibern oder Zulieferern, die die Atomindustrie der Staaten in Gefahr bringen könnte: "The heavy financial burden which could result from unlimited liability could thus seriously endanger the development of the nuclear industry"¹¹⁰⁾. Eine Deckung für die prognostizierten immensen Schäden nach dem größten anzunehmenden Unfall wäre auf dem Versicherungsmarkt nicht erhältlich.

Die Vereinheitlichung des Atomhaftungsrechts aller westeuropäischen Staaten wird weiter damit begründet, daß Atomschäden nicht an politischen oder geographischen Grenzen haltmachen und die potentiellen Opfer nicht je nach ihrem Wohnort unterschiedlich geschützt sein sollen. Das *Exposé des Motifs* geht aber noch weiter: "... the possible magnitude of a nuclear incident requires international collaboration between national insurance pools. Only an effective marshalling of the resources of the European insurance market by co-insurance and reinsurance will enable sufficient financial security to be made available to meet possible compensation claims. The establishment of uniform third party liability regulations throughout Europe is a vital factor if this collaboration is to be achieved"¹¹¹⁾. Die Unmöglichkeit der privaten Versicherung von Atomrisiken ohne internationale Zusammenarbeit war das Hauptstimulans der ENEA-Staaten, sich auf eine Konvention zu einigen. Hinzu kam die Beruhigung der öffentlichen Meinung, die den unbekannten Risiken der Atomkraft nach dem Schock der Bombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki skeptisch gegenüberstand¹¹²⁾. Dieser Aspekt der Schadenersatzregulierung war immer eher Nebeneffekt als eigentliche Absicht des Vertrages¹¹³⁾.

108) Die Verhandlungsprotokolle der Expertengruppe, die den Vertrag erarbeitet hat, sind nicht öffentlich zugänglich, genauso wenig wie Aufzeichnungen der Beratungen auf Ministeriebene.

109) Schon der erste Satz des *Exposé des Motifs* lautet: "The production and use of atomic energy involves hazards unlike those with which the world has long been familiar."

110) *Exposé des Motifs*, Abs. 2.

111) A.a.O., Abs. 4.

112) Das *Exposé des Motifs* erwähnt dies kurz: "... the public exposed must be ensured of adequate protection in the face of unknown dangers, both for legal and for psychological reasons ..." Gleich darauf heißt es aber wieder: "... the growth of the nuclear industry should not be hindered by the burden of liability which would be intolerable in the case of an incident assuming catastrophic proportions and which could not be covered by conventional insurance." (Abs. 6).

113) Eine 1984 veröffentlichte Studie der OECD über die Akzeptanz von Kernkraftwerken in den Mitgliedsländern zeigt, daß Haftungsfragen in der öffentlichen Meinung keine Rolle spielen; vgl. *Nuclear Power and Public Opinion*.

Die Konvention ist nur anwendbar auf Kernanlagen¹¹⁴), von denen ein besonderes Risiko ausgeht. Dazu zählen Kernreaktoren, auch Forschungsreaktoren geringer Leistung, Fabriken zur Herstellung oder Wiederaufbereitung von Brennelementen und Lagerstätten für Kernbrennstoffe mit Ausnahme von Reaktoren, die in Transportmitteln, zu welchem Zweck auch immer, eingebaut sind¹¹⁵). Lediglich schwach radioaktive Substanzen sind vom Konventionsregime ausgenommen¹¹⁶). Das Steering Committee der ENEA kann Kernanlagen und nukleare Substanzen, die wegen ihrer geringen Gefährlichkeit oder Menge nur ein geringes Risiko darstellen, von der Anwendung der Konvention ausschließen¹¹⁷), und es hat von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht¹¹⁸). Es sollten nur die Kernanlagen und -substanzen unter das Konventionsregime fallen, für die ein Ausnahmeregime wegen ihrer Gefährlichkeit nicht zu vermeiden war. So viele Risiken wie möglich wollte man dem "normalen" Haftungsrecht überlassen. "The Convention provides an exceptional régime and its scope is limited to risks of an exceptional character for which common law rules and practice are not suitable. Whenever risks, even those associated with nuclear activities, can properly be dealt with through existing legal processes, they are left outside the scope of the Convention"¹¹⁹).

Zentrale Prinzipien des Regelwerkes sind die absolute und die ausschließliche Haftung des Betreibers der Atomanlage, mit anderen Worten Gefährdungshaftung und Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber. Dieser haftet ohne Rücksicht auf Verschulden; Art. 3 und 4 legen die exakten Umstände fest, für die er zur Verantwortung gezogen wird. Art. 3 bezieht sich dabei auf Schäden, die durch die Nuklearanlage selbst entstehen, Art. 4 dagegen auf Schäden beim Transport von Kernmaterial¹²⁰).

114) "Nuclear installation" bzw. "installation nucléaire" im Konventionstext.

115) Art. 1 (a)(ii). Bei den Reaktoren in Transportmitteln handelte es sich um die Antriebe von Atomschiffen, deren Konstruktion zur Zeit der Verabschiedung der Pariser Konvention in den Bereich des Möglichen gerückt war. Atomare Unterseeboote gab es damals schon; das erste zivile Atomschiff der Welt, die amerikanische *NS Savannah*, lief 1959 vom Stapel. Über die Gründe der Erarbeitung einer spezieller Konvention vgl. Seite 112 ff.

116) Art. 1 (a)(v).

117) Art. 1 (b).

118) Mit Entscheidung von 26. Nov. 1964 schloß das Steering Committee bestimmte radioaktive Substanzen von den Bestimmungen der Pariser Konvention aus; vgl. *International Conventions on Civil Liability for Nuclear Damage*, S. 35. Am 11. Sept. 1964 hatte der "Board of Governors", das Exekutivorgan der IAEA, eine fast wortgleiche Resolution verabschiedet; vgl. a.a.O., S. 18-20. Die IAEA wie die OECD waren immer bestrebt, keine sich widersprechenden Bestimmungen zu erlassen.

119) *Exposé des Motifs*, Abs. 7.

120) Die Bestimmungen über den Transport von Kernmaterial waren sehr umstritten. Die damit verbundenen Detailfragen sollen hier nur angedeutet werden. Normalerweise ist der Transporteur für Schäden, die von ihm während des Transports verursacht werden, verantwortlich und haftbar. Im Fall von Kernmaterial nahm man jedoch an, daß infolge der besonderen Gefährlichkeit der Substanzen der Betreiber am besten geeignet sei, für deren ordnungsgemäße Sicherung während des Transports zu sorgen. Das Transportunternehmen dagegen wird meist nicht über die nötigen Spezialkenntnisse verfügen, die Behälter mit spaltbarem Material zu überprüfen.

Zudem spielen hier wieder versicherungstechnische Argumente eine entscheidende Rolle: Transportversicherungen umfassen gewöhnlich nur den Wert des Materials, nicht aber Schäden an Dritten. Wollte man auch diese einbeziehen, würden sich die Versicherungsprämien, und damit die Transportkosten, beträchtlich erhöhen. So entschied man sich, auch hierfür ausschließlich den Betreiber haften zu lassen. Problematisch war allerdings die Bestimmung des Zeitpunktes, an dem die Haftung vom Sender auf den Empfänger übergehen und wer haften soll, wenn radioaktives Material, das für mehrere Betreiber bestimmt ist, zusammen transportiert wird.

Als rechtlich nicht befriedigend zu lösen erwies sich das Verhältnis der Pariser Konvention zu anderen internationalen Transportübereinkommen, bei denen auch außereuropäische Staaten Vertragspartner

Das *Exposé des Motifs* begründet die Gefährdungshaftung ausdrücklich damit, daß sie in Europa schon seit langem für gefährliche Aktivitäten gelte¹²¹⁾. Aufgrund der besonderen Gefahren, die die Aktivitäten im Kernenergiebereich darstellen und der Beweisschwierigkeiten, die sich durch die Neuheit und die Kompliziertheit dieser Technik ergeben, kam nur Gefährdungshaftung in Frage.

3.3.2. Kanalisierung

Art. 6 enthält die Bestimmung über die Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber: "Ein Anspruch auf Ersatz eines durch ein nukleares Ereignis verursachten Schadens kann nur gegen den Inhaber einer Kernanlage geltend gemacht werden, der gemäß diesem Übereinkommen haftet..."¹²²⁾. Der zweite Absatz ergänzt: "Soweit in diesem Artikel nichts anderes bestimmt wird, haftet niemand sonst für einen durch ein nukleares Ereignis verursachten Schaden..."¹²³⁾. Begründet wird die Kanalisierung zuerst damit, daß auf diese Art langwierige und komplizierte Prozesse, in denen zunächst einmal geklärt werden muß, wer überhaupt haftbar ist, vermieden werden können. Auch hier spielt aber das Versicherungsargument eine entscheidende Rolle: Wenn nicht ausschließlich der Betreiber haftet, müßte sich jeder an Bau und Betrieb des Kraftwerkes Beteiligte für den Gesamtschaden versichern, da dieser unter Umständen durch seine alleinige Schuld entstehen könnte. Dies wäre sehr teuer; außerdem zweifelten die Autoren der Konvention daran, ob ein solcher Versicherungsschutz angesichts der Begrenztheit des Versicherungsmarktes überhaupt zu erhalten wäre¹²⁴⁾.

Es gibt allerdings einige Ausnahmen. Der Betreiber haftet nicht für Schäden an der Anlage selbst¹²⁵⁾ und auch nicht, wenn der Schaden direkt auf bewaffnete Konflikte, Bürgerkrieg oder Aufstände zurückzuführen ist. "Außergewöhnlich schwere" Naturkatastrophen sind ebenfalls ein Haftungsausschlußgrund, der aber von den nationalen Gesetzgebern als solcher aufgehoben werden kann, so daß der Betreiber auch bei Naturkatastrophen haftet¹²⁶⁾. Schon bei den Vorbesprechungen zur Konvention hatte man sich nicht einigen können, ob durch Naturkatastrophen wie Fluten oder Erdbeben verursachte Atomschäden letztlich höherer Gewalt oder der Gefährlichkeit der Kernanlage zuzuschreiben seien¹²⁷⁾.

sind. Deren Regelungen über die Haftung des Transporteurs lassen sich nicht einfach außer Kraft setzen. So legt die Konvention in Art. 6 (b) lediglich fest, daß die Bestimmungen internationaler Transportübereinkommen nicht berührt werden; vgl. hierzu das *Exposé des Motifs*, Abs. 22-37 und Seite 133 ff.

121) "In Western Europe, with but few exceptions, there is a long-established tradition of legislative action or judicial interpretation that a presumption of liability for hazards created arises when a person engages in a dangerous activity"; *Exposé des Motifs*, Abs. 14.

122) Art. 6 (a) (Herv. v. uns). Der folgende Halbsatz erlaubt auch, falls die nationale Gesetzgebung des betreffenden Staates dies vorsieht, direkte Ansprüche an den Versicherer.

123) Art. 6 (b).

124) Vgl. *Exposé des Motifs*, Abs. 15.

125) Art. 3 (a)(ii).

126) Art. 9.

127) Vgl. *Haunschild*, Europäisches Haftpflichtrecht, S. 466. Die Bundesregierung, die bei den Vorbesprechungen noch die Ansicht vertrat, man könne den Betreiber einer Kernanlage nicht für Ereignisse haftbar machen, die nicht voraussehbar seien, scheint unterdessen ihre Meinung geändert zu haben. § 25, Abs. 3 des deutschen Atomgesetzes von 1985 läßt weder kriegs- oder bürgerkriegsartige Handlungen noch schwere Naturkatastrophen außergewöhnlicher Art als Haftungsausschlußgründe gelten, allerdings nur

Rückgriffsrechte gegen Dritte hat der Betreiber nur, wenn der Schaden durch eine Handlung oder eine Unterlassung absichtlich herbeigeführt wurde oder aber aufgrund vorheriger vertraglicher Festlegung¹²⁸⁾. Diese Bestimmung wurde oft kritisiert; einerseits, weil sie den Betreiber zu stark belaste und eine Bevorzugung der Lieferanten und Hersteller darstelle, andererseits, weil sie aus praktischen Gründen wichtige Rechtsprinzipien, wie die Verantwortlichkeit für schuldhaftes Handeln, beiseite lasse¹²⁹⁾. Der italienische Atomrechtsexperte Arangio-Ruiz nennt Art. 6 (f) deshalb "a piece of bad legislation"¹³⁰⁾.

Sein Kommentar zu diesem Artikel spiegelt seine Sicht wider, die Pariser Konvention mißachte fundamentale Rechtsprinzipien unter der Berufung auf praktische, noch nicht einmal zwingende Erfordernisse.

"The solution adopted is an example of the unhappy consequences of legislation based merely on immediate "practical" exigencies and disregarding the most fundamental principles of law. If it is in the general interest to promote nuclear development everywhere, it is also in the general interest that nuclear industry develop safely not only as regards the operation of nuclear reactors, but also as regards design, manufacture and transport of nuclear materials and equipment. Virtual immunity of designers, manufacturers and carriers from recourse on the part of operators can hardly be described as anything but a privilege for manufacturers and carriers. The argument put forward by many that wider (and more equitable) possibilities of recourse would increase the impact of insurance premiums on the cost of atomic equipment is not convincing"¹³¹⁾.

Arangio-Ruiz wendet sich vor allem gegen die Legitimierung der Kanalisierung durch Zwänge des Versicherungsmarktes nach Art der Argumentation im *Exposé des Motifs*¹³²⁾. Seine Empfehlung, die besagten Artikel auf einer Revisionskonferenz zu überprüfen, basiert auf ethischen Bedenken¹³³⁾. Diese Kritik ist ein Indiz dafür, wie sehr sich die Interessen der Versicherer und Zulieferer ungeachtet aller dogmatischen Bedenken durchgesetzt haben.

dann nicht, wenn bei grenzüberschreitenden Schäden der Staat, in dem sie eingetreten sind, ebenfalls eine entsprechende Bestimmung in seinem Atomgesetz hat. Bereits die Fassung des Atomgesetzes von 1976 enthielt diesen Passus.

128) Art. 6 (f).

129) Scheinbar haben sich während der OEEC-Verhandlungen erst nach einiger Zeit die Befürworter von eingeschränkten Rückgriffsrechten gegenüber denen, die diese völlig ausschließen wollten, durchsetzen können. Hardy, Nuclear Liability, S. 247, führt dies auf die Situation am Markt für Reaktorteile zurück: Hätten Anfang der fünfziger Jahre die Amerikaner ein Monopol besessen, so kämen jetzt, Ende der fünfziger Jahre, wenn auch zögernd, europäische Anbieter auf den Markt. Die stärkere Konkurrenz, so schwach sie auch noch sei, habe immerhin zu diesem minimalen Eingeständnis von Verantwortlichkeit seitens der Hersteller geführt.

130) Arangio-Ruiz, Civil Use of Nuclear Energy, S. 585.

131) Ebd. Arangio-Ruiz war Mitglied der italienischen Delegation bei der Wiener Atomhaftungskonferenz von 1963.

132) Vgl. *Exposé des Motifs*, Abs. 15.

133) "Liability imposes more duties than just the payment of compensation: and the fact that the liability of anybody but the operator should not even be investigated by courts creates something more, and worse, than a merely financial inequity"; Arangio-Ruiz, Civil Use of Nuclear Energy, S. 586.

Neben den Grundsätzen der Gefährdungshaftung und der Kanalisierung auf den Betreiber ist die Begrenzung der Haftung auf einen Höchstbetrag das dritte Hauptprinzip der Konvention. "Der Höchstbetrag der Haftung des Inhabers einer Kernanlage für einen durch ein nukleares Ereignis verursachten Schaden beträgt 15 000 000 Rechnungseinheiten ... Jede Vertragspartei kann jedoch unter Berücksichtigung der Möglichkeiten, die dem Inhaber einer Kernanlage zur Erlangung der gemäß Artikel 10 erforderlichen Versicherung oder sonstigen finanziellen Sicherheit zur Verfügung stehen, durch ihre Gesetzgebung einen höheren oder niedrigeren Betrag, jedoch auf keinen Fall weniger als 5 000 000 Rechnungseinheiten, festsetzen."¹³⁴⁾

Nationale Gesetzgeber können also, wenn sie dies für notwendig halten, in ihren Atomgesetzen einen höheren Entschädigungsbetrag festsetzen. Da die Konvention aber ein Diskriminierungsverbot enthält¹³⁵⁾, gilt dieser erhöhte Betrag bei grenzüberschreitenden Schäden nur, wenn auch der Staat, von dessen Territorium der Schaden ausging, die gleichen hohen Standards festgelegt hat. Eine Ausnahme gilt lediglich für den Transport von Kernmaterial durch das Territorium eines anderen Staates. Dieser kann, wenn ihm die 15 Mio. Europäische Rechnungseinheiten (ERE) zur Deckung des Schadensrisikos nicht ausreichend erscheinen, einen höheren Betrag verlangen, der aber nicht die in seinem eigenen Atomgesetz festgelegte Obergrenze überschreiten darf¹³⁶⁾. Diese Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, daß Kernbrennstoffe des öfteren durch mehrere Staaten transportiert werden müssen, um von einer Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungsanlage, von denen es nur wenige gab und gibt, zu ihrem Zielort zu gelangen. Nur wenn diese Transporte nationalen Haftungsvorschriften unterworfen wurden, waren manche Staaten dazu zu bewegen, sie überhaupt zu genehmigen.

Die Haftungsbeschränkung ist im Hinblick auf die Betreiber als Gegenpart zur Gefährdungshaftung zu sehen¹³⁷⁾; Wenn schon Haftung ohne Verschulden, dann soll sie wenigstens - im Gegensatz zur Verschuldenshaftung - nach oben begrenzt sein. Es darf aber nicht vergessen werden, daß dies keine Rechtsnorm, sondern ein politischer Kompromiß ist. Unbegrenzte Gefährdungshaftung ist ohne weiteres vorstellbar¹³⁸⁾. Die Autoren der Pariser Konvention begründen die Einführung einer Haftungsobergrenze wieder mit versicherungstechnischen Argumenten: "In the absence of a limitation of liability, the risks could in

134) Art. 7 (b) (Herv. v. uns). Man beachte, daß auch hier wieder auf die Grenzen des Versicherungsmarktes hingewiesen wird. Die erwähnten Rechnungseinheiten des Europäischen Zahlungsübereinkommens vom 5. Aug. 1955 entsprachen zur Zeit der festen Wechselkurse einem US-Dollar. Mit dem Übergang zu freien Wechselkursen hörten sie formal auf zu existieren und wurden später in vielen Fällen durch Sonderziehungsrechte (SZR) des Internationalen Währungsfonds ersetzt; vgl. dazu S. 75 ff.

135) Art. 14. Ein Diskriminierungsverbot besagt, daß kein Staat gegenüber einem anderen höhere Ansprüche anmelden darf, als dieser von ihm verlangt. Konkret heißt dies z.B., daß die Bundesrepublik in ihrem Atomgesetz zwar beliebige hohe Haftungsgrenzen festsetzen darf, von einem Vertragsstaat der Pariser Konvention aber nur maximal 15 Mio. ERE verlangen kann, solange dieser Staat nicht selbst höhere Summen festlegt.

136) Art. 7 (e).

137) Vgl. z.B. Strohl, The Concept of Nuclear Third Party Liability, S. 76. Strohl weist auch darauf hin, daß die Haftung des Betreibers dem Geist der Pariser Konvention nach eine privatrechtliche ist, für die sich die Betreiber privat versichern und nicht etwa auf öffentliche Gelder zurückgreifen sollten.

138) Das deutsche Atomgesetz in der Fassung vom 15. Juli 1985 enthält eben dieses Konzept (§ 31, Abs. 1). Dies scheint, zumindest in nationalen Gesetzgebungen zum Schutze der Umwelt, ein neuerer Trend zu sein; vgl. Smets, Indemnisation des dommages, S. 76.

the worst possible circumstances involve financial liabilities greater than any hitherto encountered. Even with a limitation, it will not always be easy for operators to find the necessary financial security to meet the risks"¹³⁹⁾.

Die Haftung des Betreibers ist zeitlich begrenzt. "Der Anspruch auf Entschädigung gemäß diesem Abkommen erlischt, wenn eine Klage nicht binnen zehn Jahren nach dem nuklearen Ereignis erhoben wird."¹⁴⁰⁾ Allerdings ist es dem nationalen Gesetzgeber überlassen, eine längere Verjährungsfrist zu bestimmen, vorausgesetzt, daß dadurch nicht die Entschädigung für Opfer nach der Konvention geschmälert wird. Die Verkürzung der sonst weithin üblichen Verjährungsfrist von dreißig auf zehn Jahre erklärt sich wiederum aus den Bedürfnissen der Versicherungswirtschaft¹⁴¹⁾.

Beeinträchtigungen der Gesundheit des Menschen durch Einwirkung radioaktiver Strahlung oder durch Kontakt mit radioaktiven Substanzen zeichnen sich dadurch aus, daß sie mit einer sehr großen Verzögerung gegenüber dem schadensauslösenden Ereignis eintreten können. Die Zahl der auch zwanzig oder dreißig Jahre nach der Bestrahlung oder der Aufnahme von radioaktiven Substanzen auftretenden Schadensfälle wurde als erheblich eingeschätzt¹⁴²⁾. Von den Versicherern mußten daher über lange Zeiträume große Geldbeträge bereitgehalten werden, weil gegen Ende der Verjährungsfrist noch mit einer beträchtlichen Anzahl von Schäden zu rechnen ist.

Somit stehen die Interessen der Versicherer, denen aufgrund der Schadensverteilung über die Zeit und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für ihre Finanzplanung an einer möglichst kurzen Verjährungsfrist gelegen ist, denen der potentiellen Opfer gegenüber, die ihre Ansprüche auch dann durchsetzen wollen, wenn sich bei ihnen die Schädigung erst spät zeigt¹⁴³⁾. Hinzu kommen die Beweisschwierigkeiten, mit denen bei Spätschäden gerechnet werden muß. Es wird für die Opfer sehr schwer nachzuweisen sein, daß ein von ihnen erlittener Schaden von einem bestimmten nuklearen Unfall herrührt¹⁴⁴⁾. Nach dem *Exposé des Motifs* sind die Bestimmungen in Art. 8 der Konvention ein notwendiger Kompromiß zwischen den Interessen der potentiellen Opfer und denen der Betreiber¹⁴⁵⁾. Nach Hinzuziehung der Äußerungen von Vertretern der Versicherungswirtschaft drängt sich allerdings der Eindruck auf, daß sich sowohl die Haftungsobergrenze als auch

139) *Exposé des Motifs*, Abs. 43. Der Rat der OECD verabschiedete 1962 eine Empfehlung für die steuerliche Begünstigung der Atomversicherung in den Mitgliedsstaaten, um das hohe finanzielle Risiko dieser Policen zu vermindern; vgl. *Boulanger*, Haftung für nukleare Schäden, S. 276.

140) Art. 8 (a).

141) Auch hier geht das deutsche Atomgesetz über den internationalen Standard hinaus und behält die Frist von dreißig Jahren bei (§ 32, Abs. 1).

142) Die Schätzungen darüber, denn Erfahrungswerte lagen keine vor, gingen weit auseinander; vgl. *Haunschild*, Europäisches Haftpflichtrecht, S. 467.

143) *Arango-Ruiz*, Civil Use of Nuclear Energy, S. 591, hält aus diesen Gründen eine kürzere Frist für angemessen. Bei zu langen Fristen würden die ausbezahlten Entschädigungssummen immer geringer, da noch Reserven für spätere Zeiten bereitgehalten werden müßten.

144) "Il s'agit probablement, en l'espèce, de l'un des problèmes les plus intéressants et les plus complexes qui se soient jamais posés dans l'histoire du droit: il faut pailler, par des moyens juridiques, l'incapacité dans laquelle se trouvent les sciences physiques et naturelles de démontrer la chaîne de causalité en cas de dommages nucléaires"; *Pelzer*, Problèmes posés par l'établissement du lien de causalité, S. 45-46.

Stason/Estep/Pierce, Atoms and the Law, S. 422-423, sind pessimistisch: "... the radiation cases ... very likely will show, sometimes dramatically, the inadequacy of our present analysis of the problems of proof."

145) *Exposé des Motifs*, Abs. 47.

die zehnjährige Verjährungsfrist *ausschließlich* an den finanziellen Möglichkeiten und Wünschen der Versicherer orientieren¹⁴⁶⁾.

Der Staatseintritt bei Schäden über 15 Mio. ERE war während der Vorbesprechungen sehr umstritten und wurde nicht in die Konvention aufgenommen. Es heißt lediglich: "Jede Vertragspartei kann die von ihr für notwendig erachteten Maßnahmen treffen, um den in diesem Übereinkommen vorgesehenen Entschädigungsbetrag zu erhöhen."¹⁴⁷⁾ Damit kam es nicht zu einer Festschreibung eines obligatorischen Staatseintrittes, sondern lediglich zu einer Kann-Bestimmung, die den Einzelstaaten volle Handlungsfreiheit läßt. Wegen des Diskriminierungsverbots bleibt somit der internationale Standard bei maximal 15 Mio. ERE aus privaten Versicherungsleistungen. Alle darüber hinausgehenden Entschädigungspflichten gelten nur im nationalen Rahmen oder zwischen Staaten mit entsprechenden Vorschriften. Offenbar gab es trotz des französischen Druckes in dieser Richtung erheblichen Widerstand unter den beteiligten Staaten, so daß man sich zur Erarbeitung einer gesonderten Konvention, die in enger Verknüpfung mit dem Pariser Übereinkommen beträchtlich höhere Deckungssummen ermöglichen sollte, gezwungen sah.

3.4. Das Brüsseler Zusatzübereinkommen

Schon während der Verhandlungen zur Pariser Konvention wurde die Forderung erhoben, daß die Vertragsstaaten oberhalb der 5-15 Mio. ERE durch private Versicherungen gedeckten Entschädigungsleistungen selbst Deckungsverpflichtungen eingehen sollten. Einige Staaten wollten diesem Vorschlag jedoch nicht folgen, so daß Art. 15 der Konvention es ihnen freistellt, durch nationale Gesetze für zusätzliche Entschädigung zu sorgen. Ob sie diese nur ihren eigenen Staatsangehörigen oder auch denen anderer Staaten zustehen wollen und unter welchen, möglicherweise von den Konventionsbestimmungen abweichenden Bedingungen Zahlungen geleistet werden sollen, bleibt ihnen selbst überlassen. Diese Bestimmung ist, streng genommen, überflüssig, denn nichts in der Konvention verbietet den Vertragsstaaten zusätzliche Entschädigungsleistungen über die vertraglich vereinbarten hinaus. Sie ist eher ein formales Zugeständnis an die Staaten, die eine staatliche Haftungsübernahme in der Konvention selbst festschreiben wollten.

Vor allem Frankreich scheint gegen Ende der Verhandlungen über die Pariser Konvention starken Druck ausgeübt zu haben, um die Staatshaftung doch noch in den fast fertiggestellten Vertrag zu integrieren. Die französischen Wünsche waren es vor allem, die die Ausarbeitung der Konvention gegenüber den ursprünglichen Erwartungen stark verzögerten¹⁴⁸⁾. Nachdem dies aber nicht durchsetzbar war, machte Frankreich die Ratifizierung der Pariser Konvention davon abhängig, daß der Staatseintritt nach Art. 15 zumindest im Rahmen der sechs Euratom-Staaten¹⁴⁹⁾ vereinheitlicht würde¹⁵⁰⁾. Bereits 1960 machte man

146) Sogar der Kommentar von Fischerhof zu den Atomhaftungskonventionen stellt fest, daß man bei der Festsetzung der Haftungshöchstsummen nicht von den Bedürfnissen der Opfer, sondern von den Kapazitäten der privaten Versicherungsmärkte ausgegangen sei; vgl. *Fischerhof*, Deutsches Atomgesetz, Vorbemerkung vor § 25 AtG, bearb. v. Pelzer, S. 565.

147) Art. 15 (a).

148) Vgl. *Was wird aus der OEEC-Kernenergieagentur?*, S. 89.

149) Frankreich, Italien, die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande, Belgien und Luxemburg.

sich Gedanken, wie die zusätzliche Staatshaftung technisch aussehen sollte¹⁵¹). Eine Zeitlang kursierte die Idee eines Fonds, in den die beteiligten Staaten Gelder einzahlen sollten, die im Falle einer nuklearen Katastrophe nach Erschöpfung der privaten Mittel zur Verteilung kämen. Allerdings gab es Bedenken wegen der damit verbundenen Festlegung großer Summen öffentlicher Gelder¹⁵²). Die Fondslösung schied deshalb aus der Diskussion aus.

Der direkte Druck zur Erarbeitung einer neuen Konvention mit höheren Haftungssummen, die dann von den Staaten bereitgestellt werden sollten, ging in erster Linie von den Franzosen aus; die Gründe dafür lagen jedoch in der Politik der Vereinigten Staaten. Die amerikanischen Hersteller, die die Europäer schon zum Abschluß der Pariser Konvention gedrängt hatten, waren mit den allgemein als zu niedrig angesetzten Entschädigungssummen von womöglich nur 5 Mio. ERE, entsprechend dem gleichen Betrag in US-Dollar, nicht zufrieden. Schon lange sah das "Price-Anderson-Amendment" 500 Mio. \$, also die hundertfache Summe, vor und zwar als *staatliche* Garantie. Die Hersteller fürchteten daher, bei Schäden, die über die Obergrenze der Pariser Konvention hinausgingen, von europäischen Geschädigten im Rahmen des normalen Haftungsrechts wegen *Verschuldens* auf große Summen verklagt zu werden, wenn von einem europäischen Betreiber nur 15 Mio. ERE zu erhalten seien. Je mehr Schadensersatz die europäischen Staaten dagegen unter sich auszahlten, desto geringer war die Wahrscheinlichkeit, daß sich die Opfer eines Unfalls an die amerikanischen Herstellerfirmen wendeten.

Die amerikanische Regierung deutete deshalb vor allem den in der Nukleartechnik am weitesten fortgeschrittenen Euratom-Staaten an, daß mit Einschränkungen der amerikanischen Hilfe beim Aufbau der europäischen Atomindustrie zu rechnen sei, wenn nicht höhere Entschädigungen festgesetzt würden¹⁵³). Desgleichen fürchteten einige Regierungen den Widerstand ihrer Parlamente¹⁵⁴), die sich an den schon verwirklichten wesentlich höheren Standards der USA oder der Bundesrepublik¹⁵⁵) orientierten.

Wegen des Widerstandes der Atomindustrie der europäischen Staaten blieb die Höhe der *Betreiberhaftung* nach der Pariser Konvention unverändert¹⁵⁶). Am 31. Januar 1963 wurde das Brüsseler Zusatzübereinkommen zur Pariser Konvention unterzeichnet¹⁵⁷). Da es ursprünglich unter den Staaten der europäischen Atomgemeinschaft ausgehandelt wurde, wird es gelegentlich auch als "Euratom-Abkommen" bezeichnet. Im Ergebnis aber hat sich die Idee durchgesetzt, es nicht auf diesen kleinen Teilnehmerkreis zu beschränken. Um auch anderen Staaten den Beitritt zu ermöglichen, mußten allerdings institutionelle Zugeständnisse gemacht werden¹⁵⁸).

150) Vgl. *Was wird aus der OEEC-Kernenergieagentur?*, S. 91 und *Weinauer, Haftung gegenüber Dritten*, S. 301.

151) Die Euratom-Behörde hatte schon 1958 begonnen, die Möglichkeiten der Vereinheitlichung des Atomhaftungsrechts der sechs Mitgliedsstaaten nach Art. 98 des Euratom-Vertrages zu durchdenken. Nach mehreren Entwürfen wurden 1961 die Zeichnerstaaten der Pariser Konvention zur Mitarbeit aufgefordert; vgl. *Bette u.a., Compensation of Nuclear Damage*, S. 10.

152) Vgl. *Haedrich, Koordinierter Haftungseintritt der Staaten*, S. 134.

153) Vgl. *Arango-Ruiz, Civil Use of Nuclear Energy*, S. 599.

154) Vgl. *ebd.*

155) Das deutsche Atomgesetz von 1959 setzte die maximale Haftung auf 500 Mio. DM fest (§37, Abs. 1).

156) Vgl. *Belser, Atomversicherungsrechtliche Fragen*, S. 73.

157) Am Ende einer diplomatischen Konferenz vom 28.-31. Januar in Brüssel. Unterlagen darüber sind nicht zugänglich.

158) D.h., die Konvention enthält keine supranationalen Elemente; vgl. *Haedrich, Koordinierter Haftungseintritt der Staaten*, S. 133.

Aus einem Vergleich der Unterzeichnerstaaten der Pariser und der darauf aufbauenden Brüsseler Konvention ergibt sich, daß nur Griechenland, die Türkei und Portugal die Brüsseler Konvention nicht gezeichnet haben. Ob sie die einzigen Verweigererstaaten waren, läßt sich daraus nicht mit letzter Sicherheit ermitteln, da nur die Ratifikation eines Vertrages diesen für den betreffenden Staat verbindlich macht. Es könnten somit einige Staaten das Brüsseler Übereinkommen gezeichnet haben, um eine Geste des guten Willens zu leisten und sich die Option einer späteren Ratifizierung offenzuhalten, ohne dies in absehbarer Zeit auch wirklich vorzuhaben. Das späte Inkrafttreten des Übereinkommens spricht für diese These¹⁵⁹⁾.

Es entstand ein kompliziertes Vertragswerk¹⁶⁰⁾, das sich eng an die Pariser Konvention anlehnt und nur mit ihr zusammen anwendbar ist¹⁶¹⁾. "Ein Staat kann nur dann Vertragspartei dieses Übereinkommens werden oder bleiben, wenn er auch Vertragspartei des Pariser Übereinkommens ist."¹⁶²⁾ Dreizehn von sechzehn Signatarstaaten der Pariser Konvention zeichnen auch das Brüsseler Abkommen. Die gefundene Lösung sieht eine Dreiteilung der Entschädigungszahlungen vor. Die maximale Haftung wird auf 120 Mio. ERE festgelegt¹⁶³⁾. Dieser Betrag war hoch genug, um von besorgten nationalen Parlamenten akzeptiert zu werden, aber nicht zu hoch, so daß auch noch weniger finanzstarke Regierungen zustimmen konnten¹⁶⁴⁾. Dabei entspricht die erste Tranche von mindestens 5 Mio. ERE, die von Versicherungen oder durch andere finanzielle Absicherungen bereitgestellt werden soll, dem Höchstbetrag der Pariser Konvention, allerdings mit dem Unterschied, daß der Richtwert von 15 Mio. ERE fallengelassen wurde.

Die zweite Tranche, die Differenz zwischen der privaten Deckung und 70 Mio. ERE, wird von dem Staat bereitgestellt, auf dessen Territorium die schadensverursachende Kernanlage steht, soweit ein Teil des Schadens nicht aus privaten Quellen abgedeckt ist. Zwischen 70 und 120 Mio. ERE schließlich leisten alle Vertragsstaaten gemeinsam einen Beitrag¹⁶⁵⁾. Die Aufteilung der Beiträge zur dritten Tranche richtet sich nach einem Beitragschlüssel, der zur Hälfte den Anteil des jeweiligen Staates am gesamten Bruttosozialprodukt aller Vertragsstaaten und zur Hälfte seinen Anteil an der Kernenergieerzeugung¹⁶⁶⁾ der Vertragsstaaten berücksichtigt. Da alle ENEA-Staaten mit Ausnahme von Griechenland, Portugal und der Türkei, die selbst keine Atomkraftwerke betreiben, die Konvention ratifiziert haben, gelten fast in ganz Westeuropa diese höheren Haftungsstandards.

159) Die Konvention trat am 4. Dez. 1974 für Spanien, Großbritannien, Frankreich, Schweden, Norwegen und Dänemark in Kraft; vgl. *Lagorce*, *Le transport des matières nucléaires*, S. 62.

160) *Fischerhof*, *Deutsches Atomgesetz*, S. 571, hält das Abkommen für zu kompliziert; sinnvoll wäre es seiner Ansicht nach, es in das Pariser Übereinkommen einzuarbeiten. Daß dies politisch gerade nicht möglich war, ist aber der Existenzgrund für das Brüsseler Übereinkommen.

161) Art. 1.

162) Art. 19.

163) Die Haftungsobergrenzen wurden 1982 erhöht; vgl. dazu Seite 76 ff.

164) Vgl. *Bette u.a.*, *Compensation of Nuclear Damage*, S. 33. Das Buch ist von vier Mitarbeitern der Euratom-Behörde verfaßt worden und hat den Status einer halboffiziellen Erläuterung zur Brüsseler Konvention.

165) Art. 3 (b).

166) Genauer gesagt der installierten thermischen Leistung; vgl. Art. 12. Die Lösung stellt einen Kompromiß zwischen entgegengesetzten Interessen dar: Während die Staaten, die umfangreiche Nuklearprogramme aufgelegt haben, das Bruttosozialprodukt als Bemessungsgrundlage bevorzugten, wollten Staaten mit weniger anspruchsvollen Ausbauplänen ausschließlich die installierte Leistung berücksichtigt wissen; vgl. *Bette u.a.*, *Compensation for Nuclear Damage*, S. 38.

Die Brüsseler Konvention stellt nicht nur wegen ihrer Abhängigkeit von der Pariser Konvention eine ungewöhnliche Lösung dar. Letztere errichtet ein privatrechtliches Haftungssystem, in dem die Betreiber von Atomkraftwerken zur Verantwortung gezogen werden und dessen Deckung aus dem privaten Versicherungsmarkt erfolgen soll. Dies hindert allerdings die Staaten nicht, durch Behörden oder privatrechtlich organisierte Unternehmen mit staatlicher Beteiligung direkt am Ausbau der Kernenergie beteiligt zu sein¹⁶⁷⁾. Im Rahmen der Brüsseler Konvention dagegen haften die Staaten in *hoheitlicher* Funktion, ohne Rücksicht darauf, wer die Kraftwerke wirklich betreibt. Während der Lizenzstaat die abhängig von der Höhe des obligatorischen Versicherungsschutzes begrenzten privaten Leistungen aufstockt, haften in der dritten Tranche allein die Staaten¹⁶⁸⁾.

4. Die Wiener Konvention

Nach der Verabschiedung der regionalen Atomhaftungskonvention durch die Mitgliedsstaaten der OECD sollte im Rahmen der IAEA eine universelle und damit nicht nur für westliche Industrieländer, sondern auch für östliche Industriestaaten und Entwicklungsländer gültige Konvention erarbeitet werden. Um nicht zwei konkurrierende Haftungssysteme zu schaffen und damit die Universalität der neuen Konvention in Frage zu stellen, diente die Pariser Konvention bei den Beratungen als Vorlage. Die auf einer zweiwöchigen Staatenkonferenz ausgehandelte Wiener Konvention setzt haftungsrechtlich nur Minimalstandards fest und enthält konzeptuell nichts Neues; es lassen sich aber, da die Verhandlungen der UN-Sonderorganisation besser dokumentiert sind als die der OECD-Staaten, die Interessenkonflikte sowohl zwischen den einzelnen Staaten als auch zwischen Staaten und Versicherern sowie Betreibern von Kernkraftwerken gut aufzeigen.

4.1. Grundlagen

Am 5. Mai 1962 beschloß der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergiebehörde die Einberufung einer Konferenz über die zivilrechtliche Haftung für Nuklearschäden¹⁶⁹⁾. Als Tagungsort war Wien, der Sitz der IAEA¹⁷⁰⁾, vorgesehen. Die Konferenz wurde von einem *Intergovernmental Committee* vorbereitet, das sich im Mai 1961 zum er-

167) Dies ist z.B. der Fall bei der französischen Gesellschaft *Electricité de France*, die zudem noch der Atomenergiebehörde, dem *Commissariat à l'Energie Atomique*, untersteht. In der Bundesrepublik werden dagegen kommerzielle Kernkraftwerke von GmbHs oder Aktiengesellschaften betrieben, vgl. *Umwelt* Nr. 3 v. 29. Mai 1987, S. 130-134.

168) *Randelzhofer*, Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung, S. 53, hält dagegen die Brüsseler Konvention für eine bloße versicherungstechnische Konstruktion, bei der die Staaten anstelle der Betreiber einspringen, ohne jedoch als Staaten gefordert zu sein.

169) Decision 24 (IAEA-Dokument GOV/DEC/26(V)), abgedr. in: *Civil Liability for Nuclear Damage. Official Records*, S. 1; im folgenden werden die Dokumente der Wiener Konferenz nach den *Official Records* zitiert. Die dort zum Teil nicht abgedruckten Dokumentensymbole werden dabei zur besseren Information mit aufgeführt.

170) *International Atomic Energy Agency*.

sten Mal getroffen hatte. Es bestand aus Vertretern von vierzehn Staaten, davon sieben westlichen Industrieländern¹⁷¹⁾, drei Staaten des Warschauer Paktes¹⁷²⁾ und vier Entwicklungsländern¹⁷³⁾.

Auf diesem ersten Treffen wurde ein Konventionsentwurf ausgearbeitet und den Regierungen zur Begutachtung vorgelegt. Auf der Basis dieses Entwurfs und der eingegangenen Kommentare¹⁷⁴⁾ erstellte das Komitee einen revidierten Entwurf einer Konvention über internationale Mindeststandards für die zivilrechtliche Haftung bei Nuklearschäden. Dabei wurden die Pariser Konvention der OECD vom 29. Juli 1960 und die mittlerweile ebenfalls verabschiedete Konvention über die Haftung für Atomschiffe vom 25. Mai 1962¹⁷⁵⁾ in die Beratungen einbezogen, um das internationale Atomhaftungsrecht einheitlich zu gestalten.

Als sich das *Intergovernmental Committee* zum zweitenmal vom 22.-27. Okt. 1962 traf, um den Konventionsentwurf für die Konferenz zu erstellen, waren auch interessierte Spezialorganisationen anwesend, u.a. die *European Nuclear Energy Agency* der OECD, die *Inter-American Nuclear Energy Commission* und das *Centre d'Etudes de la Commission Permanente du Risque Atomique*, vertreten von seinem Direktor, William Belser¹⁷⁶⁾. Das Komitee legte der am 29. April 1963 beginnenden Konferenz einen einheitlichen Entwurf vor, in dem die Passagen, über die kein Einverständnis erzielt werden konnte, mit Kommentaren der betreffenden Regierungen versehen waren¹⁷⁷⁾.

Im folgenden sollen anhand der Verhandlungsprotokolle der Wiener Konferenz die Positionen der einzelnen Staaten und ihr Einfluß auf die schließlich entstandene Konvention untersucht werden, vor allem hinsichtlich der drei Grundprinzipien des internationalen Atomhaftungsrechts, nämlich Gefährdungshaftung, Kanalisierung auf den Betreiber und Begrenzung der Haftung sowohl zeitlich als auch in der Höhe. Die Positionen der westlichen Länder waren dabei gegenüber der Pariser Konvention im wesentlichen unverändert, dafür kamen die Entwicklungsländer und die Staaten des Warschauer Paktes mit eigenen Vorschlägen hinzu. Da es keine "Official Records" der Pariser Konvention gibt, bieten die Dokumente der Wiener Konferenz die Gelegenheit, Stellungnahmen der westlichen Länder einzusehen.

Eine Studie des Sekretariats der IAEA gibt Aufschluß über die Gründe für die Ausarbeitung einer neuen internationalen Konvention. Neben der Möglichkeit grenzüberschreitender Schäden durch eine Reaktorkatastrophe wird die Struktur der Nuklearindustrie, also der Lieferanten von Kernbrennstoffen und der Hersteller von Kraftwerksbauteilen, genannt: "... as a consequence of the geographical location of the operating and manufacturing industries as it is at present and may be expected to be in the future, the

171) Kanada, Frankreich, die Bundesrepublik, Japan, Großbritannien, die Vereinigten Staaten und Finnland (das zwar nicht zum westlichen Militärbündnis gehört, aber enge Beziehungen zur OECD unterhielt, der es später auch beitrug).

172) Polen, die Tschechoslowakei und die Sowjetunion.

173) Argentinien, Brasilien, Indien und die Vereinigte Arabische Republik, von denen die drei erstgenannten Staaten später versuchten, ein ziviles Atomprogramm aufzubauen.

174) IAEA-Dokument CN-12/1 und Add. 1, *Draft Convention on Minimum International Standards Regarding Civil Liability for Nuclear Damage*. Observations submitted by Governments.

175) Vgl. Seite 122 ff.

176) Vgl. CN-12/2, S. 39-40.

177) Vgl. a.a.O., S. 40-63.

malfunctioning of a nuclear installation could, directly or indirectly, involve industries in several countries"¹⁷⁸⁾.

Die Versicherbarkeit von Kernanlagen ist nur mittels internationaler Rückversicherungen möglich, die wiederum ein Minimum an international vereinheitlichten Haftungsstandards voraussetzen. "To obtain adequate insurance coverage for nuclear risks it will in many instances be necessary to draw upon the insurance capacity of more than one insurance market by international co-insurance or reinsurance arrangements. These arrangements presuppose a minimum of legal uniformity, and co-ordination of the various national rules governing liability and jurisdiction with respect to the risks to be covered"¹⁷⁹⁾.

Die beiden Hauptziele der angestrebten Konvention sind deshalb die Festlegung von Mindeststandards für die Haftung bei Kernunfällen und die Regelung der Zuständigkeit für Schadenersatzansprüche. Die Konvention soll nationale Gesetzgebung nicht ersetzen, sondern durch flexible Bestimmungen für Staaten mit verschiedenen Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen akzeptabel sein¹⁸⁰⁾.

4.2. Kanalisierung

Art. II des Konventionsentwurfs legt die Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber fest¹⁸¹⁾. Sowohl die Interessen der Opfer als auch die des Betreibers sprechen dafür: "In order to facilitate, for the victims, the filing and litigation of claims, and for the persons liable the purchase of financial coverage for their liability, the Convention channels liability for nuclear damage to one person with respect to each incident. This person is the operator of the nuclear installation concerned, who shall always be liable for incidents occurring in his installation"¹⁸²⁾.

In der Debatte um Artikel II im "*Committee of the Whole*"¹⁸³⁾ wurde die Kanalisierung als solche nicht mehr in Frage gestellt. Wohl aber versuchte die Bundesrepublik, assistiert von Österreich und Griechenland, sich die Option der *wirtschaftlichen* Kanalisierung offenzuhalten. Der Entwurf des *Intergovernmental Committee* enthielt nämlich noch einen

178) CN-12/3, S. 66.

179) a.a.O., S. 67.

180) Vgl. ebd. Dies ist eine im UN-Bereich übliche Formel, die anzeigt, daß die sozialistischen Staaten und die Entwicklungsländer auf die Berücksichtigung ihrer Interessen drängen.

181) "Except as otherwise provided in this Convention, no person other than the operator shall be liable for nuclear damage." Art. II, Abs. 5. Die Pariser Konvention enthält in Art. 6 (b) einen entsprechenden Passus.

182) Kommentar des IAEA-Sekretariats zum Konventionsentwurf, CN-12/3, S. 72.

183) Das *Committee of the Whole*, der "Gesamtausschuß", umfaßt alle Teilnehmerstaaten der Konferenz. In ihm werden die einzelnen Artikel ausführlich diskutiert. Zur Diskussion von Spezialproblemen setzt es Unterausschüsse mit wenigen Teilnehmern ein, wie z.B. das "Sub-Committee of the Committee of the Whole on Relations with other International Agreements". Um nicht durch einseitige Zusammensetzung eine spätere Annahme der Vorschläge der Ausschüsse unwahrscheinlich zu machen, wird sorgfältig darauf geachtet, daß die einzelnen politischen und geographischen Gruppierungen darin vertreten sind. In allen Ausschüssen und Unterausschüssen der Konferenz saß je ein Repräsentant der beiden Großmächte.

Das Plenum der Konferenz befaßt sich mit dem vom *Committee of the Whole* vorgelegten Entwurf und stimmt noch einmal ab, zunächst über einzelne Artikel und Änderungsvorschläge, dann über den Konventionstext als Ganzes.

Absatz, der dies, bei einem grundsätzlichen Bekenntnis zur *rechtlichen* Kanalisierung, erlaubte¹⁸⁴). Bereits in den Kommentaren zum Konventionsentwurf hatten Frankreich und Großbritannien prinzipielle Bedenken dagegen angemeldet¹⁸⁵).

Im *Committee of the Whole* setzte sich Großbritannien, unterstützt von Italien, energisch für die Streichung des besagten Absatzes ein. Vor allem die erhöhten Versicherungskosten für Transportunternehmen bzw. die Unmöglichkeit, überhaupt Versicherungsschutz zu erhalten, waren für die britische Delegation Grund genug, die konsequente Beibehaltung der rechtlichen Kanalisierung zu fordern. Der fragliche Absatz sei aus den *Vorbehalten*, die einige Staaten bei der Zeichnung der Pariser Konvention angemeldet hätten, entstanden; zwischen einem Vorbehalt und einer Festschreibung in der Konvention selbst bestünde jedoch ein beträchtlicher Unterschied. Die britische Delegation schlug deshalb vor, einen Vorbehalt, der die wirtschaftliche Kanalisierung erlaubt, zuzulassen¹⁸⁶).

Der deutsche Delegierte¹⁸⁷) betonte, daß die in den USA und der Bundesrepublik gültige wirtschaftliche Kanalisierung auch für Transportunternehmen günstiger sei¹⁸⁸), konnte sich aber nicht durchsetzen. Eine klare Mehrheit der anwesenden Staaten sprach sich für die Streichung des Absatzes und damit für die rechtliche Kanalisierung als alleinige Möglichkeit aus¹⁸⁹). Deshalb gaben die griechische, die österreichische und die deutsche Delegation ihren Widerspruch zu Protokoll¹⁹⁰).

Ein längerer Streit entspann sich um Art. VIII des Entwurfs (Art. X in der fertigen Konvention), der von den Regreßmöglichkeiten des Betreibers handelt. Um das Prinzip der Kanalisierung nicht zu untergraben, sollten dem Betreiber Rückgriffsrechte gegen Dritte nur bei absichtlicher Schadensverursachung oder nach vorheriger vertraglicher Festlegung zustehen. Dies entspricht den Bestimmungen der Pariser Konvention¹⁹¹).

Ein von zwölf Nationen unterstützter Antrag sah vor, daß Regreßansprüche auch beim Verschulden von Zulieferfirmen zulässig sein sollten¹⁹²). Er war zwar schon im *Committee of the Whole* abgelehnt worden, erschien den Sponsoren aber so wichtig, daß sie ihn nochmals einbrachten. Der brasilianische Delegierte begründete die erneute Einbringung des Antrags:

184) Art. II, Abs. 6 des Entwurfs lautete: "The law of the Installation State may determine that, in addition to the operator, other persons shall also be liable, if

(a) the total liability of all persons thus liable for the same nuclear damage is limited so as not to exceed the limit of liability established in conformity with Article IV; and

(b) the liability of all such persons is covered by the financial security maintained pursuant to Article VI"; in: CN-12/2, S. 45.

185) Vgl. ebd.; schon gegen den entsprechenden Absatz im Vorentwurf des *Intergovernmental Committee* hatte Frankreich energisch protestiert und sich dabei auf die anderslautenden Bestimmungen in den OEEC-Ländern berufen; vgl. IAEA-Dok. CN-12/1, S. 25. Großbritannien kündigte an, daß es die IAEA-Konvention bei Annahme des fraglichen Absatzes nicht zeichnen werde; vgl. a.a.O., S. 27.

186) Vgl. CN-12/CW/OR.9, S. 228.

187) Es handelte sich um Hermann Weitnauer.

188) Vgl. CN-12/CW/OR.9, S. 229.

189) Es gab 30 Ja- und 9 Nein-Stimmen bei 5 Enthaltungen; vgl. a.a.O., S. 230.

190) Vgl. ebd.

191) Art. 6 (f) der Pariser Konvention.

192) Die zwölf Staaten waren Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Indonesien, Iran, der Libanon, Mexiko, Marokko, die Philippinen, Portugal, Spanien und Vietnam, also ausnahmslos potentielle Importeure von Nukleartechnologie; vgl. den Text des Änderungsvorschlages in CN-12/2, S. 462.

"It had ... been claimed that a right of recourse would hamper the development of the nuclear energy industry. In the sponsors' view, it would merely impose some limitation on the absolute freedom of manufacturers and suppliers from liability. ... Those opponents (Gegner der Rückgriffsmöglichkeiten, d. Verf.) seemed concerned mainly with the financial interests of manufacturers and suppliers, but those interests were not paramount. It should also be borne in mind that there would be very few instances in which the operator would be able to prove fault on the part of manufacturers or suppliers and hence there was no justification for setting aside the universally accepted principle of right of recourse"¹⁹³⁾.

Der philippinische Delegierte wies auf die Probleme und Interessen der Entwicklungsländer hin: "Account had to be taken not only of the interests of that industry in the more developed countries, where most of the manufacturers and suppliers of equipment were located, but also of the need to promote the industry in the developing countries. Considering the high initial costs of setting up power reactors, operators in developing countries would be discouraged if, owing to the absence of a right of recourse, they also had to assume the burden of liability for faulty material"¹⁹⁴⁾.

Der britische Delegierte hielt daraufhin eine Gegenrede, in der er anerkannte: "The cleavage seemed to be between those countries which were the principal suppliers of equipment and transport services and those which, for the time being, were compelled to depend on them in those respects"¹⁹⁵⁾. Allerdings würden die von diesen vorgetragenen Argumente ihrem eigenen Ziel, der Produktion billigen Atomstroms, widersprechen. Wenn dem Betreiber Rückgriffsmöglichkeiten gegen Hersteller und Zulieferer eingeräumt würden, müßten sich diese für Schäden während der gesamten Lebensdauer des Reaktors versichern. Sogar Subunternehmen der eigentlichen Hersteller seien davon betroffen. Die Kosten der Versicherung würden über die Preise der Kraftwerksausrüstung letztlich doch auf den Betreiber abgewälzt. Die einzigen, die Interessen an mehr Versicherungen hätten, die Versicherungsunternehmen selbst, seien unter den ersten gewesen, die die Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber anerkannt hätten¹⁹⁶⁾.

Ein australischer Kompromißvorschlag, nach dem zwar Rückgriffsrechte gewährt, aber auf 10 Mio. \$ begrenzt werden sollten¹⁹⁷⁾, wurde vom britischen Delegierten abgelehnt. Er erklärte, eine Konvention, die einen der beiden Vorschläge enthalte, nicht zeichnen zu können. "The proposed amendment represented a tremendous danger not only to the more advanced countries but also to the developing ones"¹⁹⁸⁾. Auch der amerikanische Delegierte lehnte beide Vorschläge energisch ab: "...he was emphatically opposed to both amendments, adoption of which would seriously hamper the atomic energy industry because suppliers would be extremely reluctant to do business under such risky conditions. Adoption of either amendment could only result in a proliferation of insurance costs. ... The additional costs could only delay the advent of nuclear power"¹⁹⁹⁾.

193) CN-12/OR/5, S. 135.

194) a.a.O., S. 136.

195) Ebd.

196) Vgl. a.a.O., S. 136-137.

197) Vgl. CN-12/33, S. 465.

198) CN-12/OR/5, S. 137.

199) Ebd.

In der Abstimmung setzten sich die britische und amerikanische Position, der sich noch die Tschechoslowakei anschloß, knapp durch²⁰⁰). Der australische Kompromißvorschlag wurde klar abgelehnt²⁰¹). Daraufhin erklärte der argentinische Delegierte, die Konferenz habe eine rechtswidrige Regelung beschlossen, weshalb sein Land die Konvention nicht zeichnen könne²⁰²). Auch Brasilien meldete starke Bedenken an²⁰³). Somit erlaubt gleich der Pariser Konvention auch die Wiener Konvention keine Rückgriffsrechte des Betreibers gegen Zulieferer und Hersteller²⁰⁴).

Schon das *Intergovernmental Committee* hatte sich in seinen Beratungen darauf geeinigt, daß der Betreiber einer Kernanlage ohne Rücksicht auf Verschulden haften sollte. Das Sekretariat der IAEA beruft sich in seinem Kommentar zum Entwurf des Komitees auf die Pariser Konvention²⁰⁵) und auf die Brüsseler Konvention über die Haftung der Betreiber von Atomschiffen vom 25. Mai 1962²⁰⁶), die beide schon die Gefährdungshaftung vorsehen. Da der Betrieb von Kernanlagen "von Natur aus" gefährlich sei, sei die Einführung der Gefährdungshaftung "moralisch und praktisch" gerechtfertigt²⁰⁷). Die Kompliziertheit der Atomtechnologie mache für das Opfer den Nachweis von Verschulden seitens des Betreibers praktisch unmöglich und führe zu langwierigen Prozessen. "The factual issues concerning fault or absence of fault might give use to intrigate litigation and questions of a technical nature which courts are ordinarily not equipped to solve"²⁰⁸). Auch nationale Rechtsordnungen unterwürfen Betreiber gefährlicher Industrieanlagen einer Gefährdungshaftung.

Wie nach der Pariser sollen auch nach der Wiener Konvention Verschulden Dritter und höhere Gewalt den Betreiber nicht von der Haftung entbinden. Der Betreiber hat dagegen die bestmöglichen Vorkehrungen zu treffen. Lediglich Krieg, Bürgerkrieg oder Aufstände und außergewöhnlich schwere Naturkatastrophen werden als Entlastungsgründe akzeptiert. Auch hierin folgt die Wiener der Pariser Konvention. Weder im *Committee of the Whole*²⁰⁹) noch im Plenum²¹⁰) wurde die Gefährdungshaftung als solche in Frage gestellt. Auch die Staaten des Ostblocks akzeptierten sie, allerdings mit drei Ausnahmen: höhere Gewalt, Einwirkung Dritter und Selbstverschulden des Opfers²¹¹).

200) Bei 5 Enthaltungen stimmten 17 Staaten für den Änderungsvorschlag, also für die Rückgriffsrechte auf Zulieferer, und 23 dagegen; vgl. a.a.O., S. 138.

201) Er erhielt 5 Ja- und 21 Nein-Stimmen bei 19 Enthaltungen; vgl. ebd.

202) Bei der Verabschiedung der Konvention am Ende der Konferenz erklärte er, die Tatsache, daß er jetzt mit "ja" stimme, bedeute keine Anerkennung der Beschneidung der Rückgriffsrechte gegen Zulieferfirmen; vgl. CN-12/OR/7, S. 156. Später hat Argentinien, das 1974 sein erstes Kernkraftwerk in Dienst stellte, seine Haltung allerdings geändert und die Konvention ratifiziert; vgl. *Martinez-Favini*, Application de la Convention de Vienne, S. 47.

203) Vgl. CN-12/OR/5, S. 138.

204) Der umstrittenen Art. VIII des Entwurfes (jetzt Art. X) wurde mit 28 Ja- und 12 Nein-Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen; vgl. ebd.

205) Art. 3.

206) Art. II (1). Zur Atomschiffskonvention vgl. ausführlich Seite 122 ff.

207) Vgl. Kommentar zu Art. III des Entwurfes (Art. IV in der Konvention), in: CN-12/3, S. 76.

208) Ebd.

209) Vgl. CN-12/CW/OR.10 und .../OR.11, S. 237-249.

210) Vgl. CN-12/OR/4, S. 126-128.

211) Vgl. z.B. die Stellungnahmen Rumäniens und der Sowjetunion, in: CN-12/CW/OR.11, S. 242 und 243.

4.3. Haftungsbegrenzung

Auch die zeitliche Beschränkung der Haftung war nicht umstritten. Über die zehnjährige Verjährungsfrist, vom Zeitpunkt des nuklearen Unfalles an gerechnet, wurde auf der Konferenz nicht diskutiert. Lediglich als es darum ging, die Frist für Schäden durch gestohlenen, aufgegebenen oder verlorenen Kernmaterial auf zwanzig Jahre festzusetzen - auch damit waren alle Staaten einverstanden - brachte W. Belser als Vertreter des *Comité Européen des Assurances* die Bedenken der Versicherer vor, für die Verjährungszeiträume von über zehn Jahren nicht akzeptabel waren²¹²⁾. In einem für die betreffende Sitzung vorbereiteten Dokument führte Belser eine Reihe von zum Teil schon früher geäußerten Kritikpunkten an²¹³⁾.

Den norwegischen Delegierten veranlaßte dies zu der Bemerkung, daß zwar die legitimen Interessen der Versicherer im Auge behalten werden müßten, die Hauptsache jedoch die Interessen der Opfer seien²¹⁴⁾. Im Plenum wurde Art. V (Art. VI der Konvention), der die Verjährungsfristen behandelt, ohne Aussprache bei nur einer Enthaltung angenommen²¹⁵⁾.

Über die Summe, auf die die Haftung des Betreibers pro Unfall beschränkt werden sollte, gab es unterschiedliche Auffassungen. Schon das *Intergovernmental Committee* hatte sich nicht auf einen Vorschlag einigen können²¹⁶⁾ und die entsprechende Zahl in Art. IV des zweiten Entwurfes offengelassen²¹⁷⁾. Bei der Debatte im *Committee of the Whole* standen sich drei Gruppen gegenüber, deren Argumente sich wie folgt zusammenfassen lassen: Die meisten Entwicklungsländer forderten kategorisch eine niedrige Obergrenze. Sie argumentierten, daß allen Staaten die Teilnahme an der Konvention nicht nur formal, sondern auch praktisch möglich sein müsse. Hohe Haftungssummen überstiegen die Möglichkeiten der Mehrheit der Länder der Erde und machten so eine wirklich universelle Konvention unmöglich. Staaten, denen die Haftungsobergrenze zu hoch sei, würden möglicherweise ihre Kernkraftwerke außerhalb des Konventionsregimes betreiben²¹⁸⁾. Die Länder

212) Vgl. CN-12/CW/OR.15, S. 281.

213) Vgl. CN-12/INF/8, S. 494. Schon in Amsterdam, auf einer der drei Konferenzen, die die OEEC 1957/58 zur Förderung der Kernenergienutzung veranstaltete, hatte Belser entschieden die Position der Versicherer vertreten: "There is the impossibility of determining with any accuracy the sums that must be placed to reserve in order to meet claims for delayed effects. Moreover reserves would have to be carried forward over thirty years and more, which is contrary to ideas of sound business management, without speaking of the tax problems which this would involve. Finally, it is certain that insurers in countries with a shorter period of limitation would be reluctant, or might even refuse, to reinsure the risks"; *Belser, Atomic Risks: Third Party Liability and Insurance*, S. 281.

214) Vgl. CN-12/CW/OR.15, S. 282.

215) Vgl. CN-12/OR/5, S. 134.

216) Im ersten Entwurf war noch ein Minimum von 5 Mio. US-\$ pro Ereignis vorgesehen, mit der Möglichkeit, die Gesamtsumme auf 15 Mio. \$ im Jahr zu beschränken; vgl. IAEA-Dok. CN-12/1, S. 40. Die USA fanden dies unangemessen und schlugen 125 Mio. \$ vor (a.a.O., S. 43). Der deutsche Delegierte unterstützte dies im Prinzip, konnte sich aber auch einen geringeren Betrag, jedoch nicht weniger als 15 Mio. \$, vorstellen - es sei denn, nationaler Gesetzgebung würde eine Senkung auf mindestens 5 Mio. \$ erlaubt (!).

217) Vgl. CN-12/2, S. 47. Einzelne Staaten haben aber bereits dort ihre Position klargemacht: Indien, Brasilien, die Tschechoslowakei und die Sowjetunion schlugen ein niedriges Limit von 5 Mio. US-\$ vor, die USA und Kanada dagegen forderten 70 Mio. Großbritannien war nicht der Ansicht, daß dieser Betrag als Leitlinie für die Konferenz dienen könne. Der Delegierte der Vereinigten Arabischen Republik machte den Vorschlag eines internationalen Fonds, mit dem höhere Haftungssummen ermöglicht würden.

218) So die Meinung des indischen Delegierten; vgl. CN-12/CW/OR.12, S. 256.

des Warschauer Paktes schlossen sich dem an, ebenso einige westliche Industrienationen²¹⁹⁾.

Die USA und Kanada dagegen kämpften für hohe Haftungssummen. Der amerikanische Delegierte stellte den Schutz der Opfer, die schließlich entschädigt werden müßten, in den Vordergrund. Die Versorgung der Opfer sei ein Menschenrecht und dürfe nicht den Interessen der Nuklearindustrie untergeordnet werden²²⁰⁾. Kanada wandte sich dagegen, die Interessen der Entwicklungsländer übermäßig auf Kosten der Opfer zu betonen. Es gebe ohnehin eine Tendenz, die Sicherheitsvorkehrungen an Kernkraftwerken mit dem Argument, sie seien überzogen, weniger streng zu handhaben. Dem müsse entgegengewirkt werden²²¹⁾.

Der argentinische Delegierte schloß sich den amerikanischen Forderungen an. Er betonte, daß das Ziel der Konvention primär der Schutz der Opfer und nicht die Entwicklung der Nuklearindustrie sei. In den meisten Ländern würden Kernkraftwerke vom Staat betrieben, der sämtliche Opfer einer eventuellen Katastrophe entschädigen werde, unabhängig von der in der Konvention festgelegten Obergrenze. Damit sei das Argument entkräftet, die Entwicklung der Atomindustrie werde durch mögliche hohe Entschädigungssummen gehemmt²²²⁾. El Salvador unterstützte die USA ebenfalls. Für kleine und unterentwickelte Länder sei die Nutzung der Atomenergie, unabhängig von der Höhe der Haftungsbegrenzung, ohnehin nur von theoretischer Bedeutung²²³⁾. Eine kleine Gruppe von Staaten, darunter Großbritannien und Spanien, versuchte zu vermitteln und schlug 15 Mio. \$ vor. Dies könnten auch ärmere Länder noch bezahlen, und die Opfer seien so etwas besser gestellt²²⁴⁾.

Das namentliche Abstimmung brachte ein eindeutiges Ergebnis: Nur sechs Staaten hatten für eine Obergrenze von 70 Mio. \$ gestimmt²²⁵⁾, zwei für 15 Mio. \$²²⁶⁾, während alle anderen Staaten mit Ausnahme der Schweiz und der Niederlande, die sich enthielten, eine Begrenzung der Betreiberhaftung auf 5 Mio. \$ befürworteten. Damit hatten der gesamte Ostblock und fast alle westlichen Industrieländer für diesen Vorschlag gestimmt²²⁷⁾.

Die Versicherer hatten versucht durchzusetzen, daß diese Haftungsbeschränkung nicht pro Ereignis ("per incident"), sondern pro Anlage ("per installation") gilt:

"Any person providing financial security of any kind must know the total extent of his commitments to enable him to meet them, and this means in the case of insurance that cover can only be granted for one fixed and specified amount with respect to any one installation. With sums running to

219) Ausdrücklich taten dies Italien, Belgien und Frankreich. Der französische Delegierte hob noch hervor, eine weltweit gültige Konvention erlaube gar keine andere Möglichkeit, als eine niedrige Summe festzusetzen, aber schließlich sei jeder Staat frei, für sich selbst höhere Beträge zu beschließen; vgl. a.a.O., S. 257.

220) Vgl. CN-12/CW/OR.13, S. 261.

221) Vgl. a.a.O., S. 260. Der kanadische Delegierte sprach auch die damals erwartete Entwicklung der Atomtechnik an: "Sooner or later, in the course of the normal development of technology, plutonium would be used as fuel and would be carried between States. It could easily be a source of expensive nuclear incidents"; ebd.

222) Vgl. ebd.

223) Vgl. a.a.O., S. 261.

224) So der philippinische Delegierte, vgl. a.a.O., S. 260.

225) Die Türkei, die USA, Argentinien, Kanada, China (Taiwan) und El Salvador.

226) Südafrika und Spanien.

227) Zur Abstimmung vgl. a.a.O., S. 262-263.

millions of dollars it is essential that a limit be fixed for insurers, just as for operators whatever their legal status. Otherwise, the problem of uncontrollable commitments would, in the case of limitation of the operator's liability per incident, only be shifted to the insurer, or simply postponed if other financial security is provided. For these reasons, the satisfactory all-round solution to this problem is to limit liability per installation ..."²²⁸⁾

Die Vereinigung der Elektrizitätsunternehmen (UNPEDE)²²⁹⁾ versuchte, die Haftungsbeschränkung auf indirektem Weg noch weiter zu senken. Der Entwurf und die spätere Konvention bestimmen, daß für mehrere Kernreaktoren, auch wenn sie am gleichen Ort stehen, einzeln gehaftet wird. Allerdings *kann* der jeweilige Staat bestimmen, daß solche Reaktoren als eine einzige Anlage angesehen werden. Dann gilt der Haftungshöchstbetrag von 5 Mio. \$ nicht nur für einen, sondern für zwei, drei oder mehr Reaktoren am gleichen Standort²³⁰⁾. Der vom Betreiber nachzuweisende Versicherungsschutz verringert sich entsprechend, ebenso die Entschädigung für die Opfer, wenn mehr als ein Reaktor von einem Unfall betroffen sein sollte.

Nach dem Vorschlag von UNPEDE sollte diese Bestimmung dahingehend geändert werden, daß mehrere Reaktorblöcke *von vornherein* als eine Anlage im Sinne der Konvention gelten, wenn nicht der Staat ausdrücklich eine andere Regelung vorsieht. Begründet wurde dies mit der Förderung der Kernkraft: "Since nuclear power stations are at present a costly means of producing electrical energy, it seems necessary not to risk augmenting producers' costs by increasing the number of financial guarantees they must provide and their insurance obligations."²³¹⁾ Die Konzentration von mehreren Reaktoren am gleichen Standort erhöhe in dichtbesiedelten Regionen außerdem die Sicherheit der Bevölkerung. Beide Vorstöße waren vergeblich; die Bestimmungen des Entwurfes blieben ungeändert. Hinsichtlich des Vorschlags, schon in der Konvention festzuschreiben, daß mehrere Reaktoren am selben Standort als eine einzige Anlage betrachtet werden sollen, darf nicht vergessen werden, daß dies den Staaten ohnehin ausdrücklich erlaubt ist. Einige haben von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht²³²⁾.

Die Wiener Konvention lehnt sich eng an die Pariser an. Durch die Beratungen zieht sich wie ein roter Faden das Bestreben, nicht durch übermäßige Haftungsanforderungen die Entwicklung der Nuklearindustrie zu hemmen. Vor der endgültigen Abstimmung über die Konvention bestand die Sowjetunion ausdrücklich darauf, schon der Titel müsse klar machen, daß es um nicht mehr als "Mindeststandards" gehe²³³⁾. Bei der Eröffnung der Konferenz hatte Kurt Waldheim, der Sonderbeauftragte des österreichischen Außenministeriums, erklärt, die Konferenz müsse die wirtschaftlichen Grundlagen der Atomenergieerzeugung im Auge behalten, um einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Atomindustrie und denen der Bevölkerung als Ganzes zu erreichen²³⁴⁾. Später fühlte sich der brasilianische Delegierte herausgefordert zu bemerken: "The purpose of the Conven-

228) CN-12/CW/INF/9, S. 490.

229) *Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Electricité*.

230) Vgl. Art. I (j).

231) CN-12/CW/INF/1, S. 483. Art. VII verlangt vom Betreiber eine Garantie, daß seine Anlage versichert ist.

232) Vgl. die Debatte in CN-12/CW/OR.2, S. 170-172.

233) Vgl. CN-12/CW/OR.24, S. 368-370. Bei der Abstimmung über den Titel sprachen sich nur 10 Staaten für den sowjetischen Vorschlag, der mit dem des "Committee on Final Clauses" identisch war, aus. Der Konventionsentwurf hieß "Draft Convention on Minimum International Standards Regarding Civil Liability for Nuclear Damage".

234) Vgl. CN-12/OR/1, S. 100.

tion was not, as the opponents of recourse were arguing, to protect the victim and help the nuclear industry, but to protect the victim without hampering the industry. Those opponents seemed concerned mainly with the financial interests of manufacturers and suppliers, but surely these interests were not paramount²³⁵). Diese Feststellung gilt für die gesamte Diskussion um das Atomhaftungsrecht.

Vor der Schlußabstimmung über die Konvention erklärte der amerikanische Delegierte, daß sein Land vor allem mit den in Art. V festgelegten Haftungssummen unzufrieden sei. Da ansonsten ein annehmbarer Kompromiß erreicht worden sei, wolle er sich enthalten²³⁶). Der Delegierte der Bundesrepublik kündigte ebenfalls an, sich zu enthalten, da die Konvention in der vorliegenden Form "gewisse Schwierigkeiten" für sein Land verursache²³⁷). Frankreich erklärte ausdrücklich, daß es zwar für die Konvention stimmen werde, dies aber nicht automatisch die spätere Ratifizierung bedeute²³⁸). Die Sowjetunion und die Tschechoslowakei erklärten sich zufrieden mit dem Ergebnis. In der anschließenden namentlichen Abstimmung gab es 43 Ja-Stimmen und 6 Enthaltungen²³⁹). Kein Delegierter stimmte dagegen.

4.4. Verhältnis zur Pariser Konvention

Die Konvention trat am 12. November 1977 in Kraft, nachdem die dazu erforderlichen fünf Ratifikationen eingegangen waren²⁴⁰). Trotz wiederholter Aufforderungen des IAEA-Sekretariats²⁴¹) scheint das Interesse der Staaten an dem Vertragswerk gering. Es kann nur gemutmaßt werden, warum die osteuropäischen Staaten nicht beitreten. Möglicherweise hängen die Schwierigkeiten mit Art. XI der Konvention zusammen, nach dem auch private Personen in dem Land, in dem ein Atomunfall passiert ist, auf Schadenersatz klagen können. Das hieße konkret, daß sowohl sowjetische Bürger vor westeuropäischen Gerichten klagen dürften, als auch, daß westeuropäische Privatpersonen eine staatliche sowjetische Betreibergesellschaft verklagen könnten²⁴²).

235) CN-12/OR/5, S. 135. Es ging dabei um die Rückgriffsrechte der Betreiber auf Zuliefer- und Herstellerfirmen.

236) Vgl. CN-12/OR/7, S. 157.

237) Damit meinte er wahrscheinlich die Festlegung auf die rechtliche Kanalisierung, während das deutsche Atomgesetz die wirtschaftliche Kanalisierung vorsah; vgl. a.a.O., S. 156.

238) Der französische Delegierte war Maurice Lagorce; vgl. ebd.

239) Honduras, Marokko, die USA, Kanada, El Salvador und die Bundesrepublik; vgl. a.a.O., S. 157.

240) Die Ratifizierungsurkunden hinterlegt haben Kuba, Ägypten, die Philippinen, Argentinien und Jugoslawien. Beigetreten sind außerdem Kamerun, Trinidad und Tobago, Bolivien, der Niger und Peru. Außerdem haben Kolumbien, Spanien und Großbritannien den Vertrag gezeichnet.

241) So im Mai 1984 auf dem fünften Treffen des *Standing Committee on Civil Liability for Nuclear Damage*, das nach der Wiener Konvention ähnlich der *Group of Governmental Experts* nach der Pariser Konvention eingerichtet wurde, um Probleme mit der Anwendung des Vertrages zu diskutieren; vgl. dazu den Bericht des Treffens, IAEA-Dok. NS-TC-462.5, S. 6, v. 31. Juli 1984.

242) Diese Hypothese wird durch das Verhalten der sowjetischen Delegation in den Verhandlungen über die Weltraumhaftungskonvention unterstützt, in denen die Sowjetunion erbitterten Widerstand sogar dagegen leistete, das Recht des Staates, auf dessen Territorium ein Satellit Schaden angerichtet hatte, als Maßstab für die Schadensbemessung zu nehmen. Hier ging es aber um eine rein völkerrechtliche Haftung; von einem Klagerecht Privater gegen Staaten war keine Rede; vgl. Seite 109 ff.

Die westlichen Industrieländer dagegen haben die Haftungsfrage bereits separat durch das System der Pariser und der Brüsseler Konvention gelöst. Sie haben kein Interesse, der Wiener Konvention beizutreten, solange die osteuropäischen Staaten diese nicht ratifiziert haben. Die Mehrzahl der Entwicklungsländer hat kein eigenes Atomprogramm und schätzt die Gefahr von nuklearen Schäden im eigenen Land gering ein.

Um die Akzeptanz der Wiener Konvention zu fördern und Regelungen für den Fall eines die Blockgrenzen überschreitenden Atomschadens zu schaffen, wurde schon 1974 ein gemeinsames Protokoll für Wiener und Pariser Konvention vorgeschlagen, das der engen Zusammenarbeit zwischen IAEA und OECD bzw. ihren jeweiligen Expertengruppen entsprang, aber nicht weiter verfolgt wurde²⁴³). An einer Verbindung beider Konventionssysteme sind die westlichen Industriestaaten besonders interessiert. Nach der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl am 26. April 1986 besann man sich wieder auf diese alte Idee, denn da die UdSSR bislang keine Atomhaftungskonvention ratifiziert hat, sahen die westeuropäischen Staaten wenig Aussicht, Schadensersatz zu erhalten. Im Laufe eines halben Jahres hatte allein die Bundesrepublik nach § 38 des Atomgesetzes und spezieller Richtlinien über 500 Mio. DM Entschädigung vor allem an Landwirte gezahlt²⁴⁴).

Daraufhin trafen sich vom 8.-10. Sept. 1986 in Wien die Expertengruppen der IAEA und der NEA²⁴⁵), um angesichts der öffentlichen Diskussion den Haftungsregelungen zu einer breiteren Akzeptanz zu verhelfen²⁴⁶). Die Grundidee des gemeinsamen Protokolls ist es, daß die Vertragsparteien einer Konvention, wenn sie das Protokoll unterzeichnen, auch den Status einer Vertragspartei der anderen Konvention (oder zumindest ihrer substantiellen Bestimmungen) erhalten. Dieses Verfahren hat nur einen Sinn, wenn die Ostblockstaaten der Wiener Konvention beitreten²⁴⁷). Das *Standing Committee on Civil Liability* der Wiener Konvention befaßte sich auf seiner Sitzung vom 9.-11. März 1987 wiederum mit diesem Protokoll. Zusätzlich liegt dem *Board of Governors* der IAEA seit Februar 1987 ein Vorschlag der UdSSR zur völkerrechtlichen Haftung für Nuklearschäden vor²⁴⁸). Da die westeuropäischen Staaten unter sich ein Haftungsregime mit relativ hohen Standards entwickelt haben, hängt der Erfolg einer wirklich universellen und blockübergreifenden Lösung des Problems von den osteuropäischen Staaten ab, die, sollen sie in eine Regelung einbezogen werden, ihre grundsätzlichen Bedenken überwinden und der Wiener Konvention beitreten müssen.

243) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 14 (Nov. 1974), S. 37.

244) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 38 (Dez. 1986), S. 22. Angesichts dieser Größenordnung stellt sich die Frage, welchen Wert, von der grundsätzlichen Bedeutung abgesehen, eine internationale Haftungskonvention hat, nach der mit nicht mehr als 5 Mio. \$ Entschädigung zu rechnen sind.

245) *Nuclear Energy Agency* der OECD.

246) Vgl. IAEA-Dok. N5.TC-462.6/2, Bericht des "Informal Meeting of Experts Concerning the Relationship Between the Paris and Vienna Conventions on Nuclear Third Party Liability".

247) Vgl. IAEA-Dok. N5.TC-462.6/3 und *Strohl*, Tschernobyl et le problème des obligations internationales relatives aux accidents nucléaires, S. 1051.

248) Vgl. *Pelzer*, The Impact of the Chernobyl Accident, S. 308. Der Vorschlag wird auch von Kanada unterstützt, ist aber noch nicht konkretisiert worden.

5. Die Revision der Pariser und der Brüsseler Konvention

Nachdem Anfang der sechziger Jahre mit der Verabschiedung der Pariser Konvention und des Brüsseler Zusatzübereinkommens, der Wiener Konvention und der Konvention über die Haftung der Betreiber von Atomschiffen das internationale Atomhaftungsrecht entstanden war, legte sich von 1964 bis 1977 die Aktivität dieser Jahre. Die existierenden Konventionen schienen allen Beteiligten eine befriedigende Basis für den zügigen Ausbau der Kernenergie zu sein. Die einzelnen Staaten begannen, ihre nationalen Atomgesetze an die Bestimmungen der am 1. April 1968 in Kraft getretenen Pariser Konvention anzupassen. Zwei Termine für eine Revisionskonferenz zu dieser Konvention ließ man verstreichen²⁴⁹). Die bisher einzigen wesentlichen Änderungen an den beiden OECD-Konventionen stellen die Protokolle von 1982 dar, mit denen zum einen die obsolet gewordenen europäischen Rechnungseinheiten durch Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds ersetzt und zum anderen die Haftungssummen im Brüsseler Zusatzabkommen an die Inflation angepaßt wurden.

5.1. Entwicklung der nationalen Atomgesetze

Die Pariser Konvention trat relativ schnell in Kraft und gilt für die Staaten des Westens, die die Kernenergie am intensivsten nutzen. Mit der Brüsseler Zusatzkonvention²⁵⁰) setzt sie verhältnismäßig hohe Standards für den europäischen Raum. Die Wiener Konvention dagegen trat erst spät - am 12. Nov. 1977 - in Kraft und ist bisher, mit Ausnahme von Jugoslawien, nur von Entwicklungsländern ratifiziert worden. Kein west- und auch kein osteuropäisches Land traten bisher bei. Daher soll hier vor allem die Änderung des aus Pariser Konvention und Brüsseler Zusatzübereinkommens bestehenden Systems behandelt werden.

Ihr Hauptziel, die Vereinheitlichung des Haftungsrechts für Atomschäden, hat die Pariser Konvention erreicht. Schon vor ihrem Inkrafttreten verabschiedeten zahlreiche europäische Länder Atomgesetze, die sich an den Bestimmungen des Vertragswerkes orientieren. Um diese Tendenz zur Vereinheitlichung zu unterstützen und eine Auseinanderentwicklung der Rechtsordnungen durch Informationsdefizite über die Gesetzgebung anderer Staaten zu verhindern, gibt die European Nuclear Energy Agency der OECD seit 1968 das *Nuclear Law Bulletin* heraus. Es soll die Mitgliedsstaaten der Pariser Konvention über die nationalen Rechtsentwicklungen sowie über die Tätigkeit der zuständigen internationalen Organisationen kontinuierlich informieren.

1968 verabschiedeten die Franzosen ihr Atomhaftungsgesetz, das die Haftung des Betreibers auf 50 Mio. FF, entsprechend 5 Mio. ERE, festsetzt²⁵¹). Kurz darauf folgten das

249) Art. 22 (c) der Pariser Konvention verlangt die Einberufung einer Revisionskonferenz fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten. Nach Art. 22 (b) beträgt die Laufzeit des Abkommens zunächst 10 Jahre. Sie verlängert sich automatisch um jeweils fünf Jahre für die Staaten, die dann nicht ihre Mitgliedschaft aufkündigen.

250) In Kraft seit dem 4. Dez. 1974 nach der Ratifizierung durch Dänemark.

251) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 1 (Febr. 1968), S. 6 und Hébert, Das französische Kernenergierecht, S. 165 ff.

dänische, das norwegische und das schwedische Gesetz²⁵²⁾, später die Änderung des britischen Atomgesetzes²⁵³⁾ und die finnische Regelung²⁵⁴⁾. Auch Korea, das nicht Mitglied der NEA ist²⁵⁵⁾, Japan²⁵⁶⁾ sowie Portugal²⁵⁷⁾ und Brasilien²⁵⁸⁾ erließen nationale Gesetze, die sich eng an die Pariser Konvention anlehnen. Die Haftung der Betreiber liegt dabei zwischen umgerechnet 5 und 15 Mio. ERE, wie es die Konvention vorsieht (in Japan 20 Mio. ERE), und es gilt Gefährdungshaftung, die auf den Betreiber kanalisiert wird. Am 20. April 1972 trat Japan, schon seit dem 23. Febr. 1963 assoziiert, der ENEA bei, die daraufhin in *OECD - Nuclear Energy Agency (NEA)* umbenannt wurde. Australien folgte am 1. Okt. 1973. Am 12. Mai 1970 ratifizierte Griechenland als siebtes Land die Pariser Konvention.

Auch wenn noch nicht einmal die Hälfte der sechzehn Zeichnerstaaten die Konvention bis zu diesem Zeitpunkt ratifiziert hatten²⁵⁹⁾, erließen doch zahlreiche Länder eigene Atomgesetze, die sich eng an die Konventionsbestimmungen anlehnen. Mit dem Beitritt zur NEA verstärkten auch Japan und Australien als außereuropäische Länder ihre Bindungen an die Nuklearpolitik der OECD.

5.2. Die Revisionsdebatte 1973

Spätestens bis zum 20. April 1973 hätte die Revisionskonferenz nach Art. 22 der Pariser Konvention einberufen werden müssen. Anlässlich dieses Termins sprach sich der deutsche Atomrechtsexperte und Regierungsberater Norbert Pelzer in einem Artikel im *Nuclear Law Bulletin* für eine "Modernisierung" der Konvention aus. Nach seiner Ansicht hat sich die Situation der Atomwirtschaft seit der Verabschiedung der Pariser Konvention grundlegend geändert. Die Zahl der Reaktoren hat sich weltweit beträchtlich erhöht, ebenso deren durchschnittliche Leistung²⁶⁰⁾. Der mögliche Schaden wird damit ebenfalls größer. Außerdem ist die öffentliche Meinung hinsichtlich möglicher Umweltgefahren kritischer geworden; die Haltung vieler Menschen zur Atomkraft ist gekennzeichnet durch Reserviertheit, Unbehagen oder offene Ablehnung. In Österreich und der Bundesrepublik mehren sich die kritischen Stimmen an der Konvention²⁶¹⁾.

Da sich die Atomindustrie mittlerweile etabliert habe, plädiert Pelzer für eine Auflockerung der Kanalisierung. Art. 6 (f)(i) der Pariser Konvention sei zu restriktiv: Der Be-

252) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 2 (Okt. 1968), S. 10 bzw. 23-27.

253) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 3 (Apr. 1969), S. 16.

254) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 7 (April 1971), S. 7.

255) Vgl. a.a.O., S. 21.

256) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 9 (April 1972), S. 21.

257) Vgl. a.a.O., S. 23.

258) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 12 (Nov. 1973), S. 6. Nach dem brasilianischen Atomgesetz haftet der Betreiber bis zu 50 Mio. US-\$.

259) Mittlerweile haben dies alle Mitgliedsländer der NEA bis auf Luxemburg, Österreich und die Schweiz getan. Luxemburg hat kein Atomkraftwerk, Österreich entschied sich im November 1978 nach einem Referendum gegen die Inbetriebnahme seines einzigen Kernkraftwerks (Zwentendorf), und die Schweiz hält die im Atomgesetz von 1983 eingeführte unbegrenzte Gefährdungshaftung für nicht mit der Konvention vereinbar; vgl. Lagorce, Bilan et analyse critique, S. 27.

260) Vgl. dazu, für die deutsche Situation, *Umwelt* Nr. 3/1987, S. 130-34.

261) Vgl. Pelzer, On Modernizing the Paris Convention, S. 47.

treiber hat nur bei *absichtlicher* Schadensverursachung, die kaum zu beweisen sein wird, Rückgriffsrechte gegen Lieferanten. Eine solche Bevorzugung der Herstellerfirmen sei mittlerweile nicht mehr notwendig²⁶²⁾. Vor allem aber richtet sich Pelzers Kritik gegen die Haftungshöchstbeträge. Die 15 Mio. ERE der Konvention seien einzig durch die Leistungsfähigkeit des Versicherungsmarktes zu Beginn der sechziger Jahre bestimmt gewesen. Mittlerweile aber könnten die Versicherungen durch die Bildung nationaler Pools ohne weiteres die doppelte Summe, d.h. 30 Mio. ERE, abdecken. Auch die Betreiber von Atomkraftwerken, wenigstens in den hochindustrialisierten Ländern, sollten, z.B. über einen gemeinsamen Fonds, zur Risikodeckung beitragen.

Die sehr geringen Haftungssummen der Konvention ließen sich nur als Sonderregelung zur Förderung der Nuklearindustrie verstehen; von "Haftung" im ursprünglichen Wortsinne könne keine Rede sein, wenn der Verursacher eines Schadens nur einen kleinen Teil der Kosten trage, der zudem weit unter seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liege²⁶³⁾. Die Atomindustrie sei nämlich durchaus in der Lage, Versicherungen für die Kernkraftwerke selbst (Sach- und Anlagenversicherung) in Höhe von mehreren hundert Millionen ERE abzuschließen. Sogar die 120 Mio. ERE, mit denen alle Staaten haften, die die Brüsseler Zusatzkonvention ratifiziert haben, hält Pelzer für zu niedrig. Die zehnjährige Verjährungsfrist für Nuklearschäden sei zu kurz. Seien die Versicherungsunternehmen nicht in der Lage, einen längeren Zeitraum abzudecken, müßten, so Pelzer, die Staaten einspringen²⁶⁴⁾.

Die *NEA Group of Governmental Experts on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy*, der Pelzer selbst angehört, wurde vom *Steering Committee* der NEA mit den Vorbereitungen einer Revision beauftragt, riet aber von dem Projekt ab: "... the drawbacks of amending the Convention at present outweighed the advantages of such an exercise"²⁶⁵⁾. Man zog es vor, die Konvention unverändert weitergelten zu lassen, anstatt sich des Risikos einer Revision mit unvorhersehbaren Ergebnissen zu unterziehen.

Unterdessen ging die Zusammenarbeit zwischen NEA und IAEA mit dem Ziel, die Bestimmungen der Pariser und der Wiener Konvention einander anzupassen, weiter. Obwohl die Pariser Konvention dem Regierungsausschuß, der die Wiener Konvention entworfen hatte, als Vorlage gedient hatte, gibt es Unstimmigkeiten zwischen den beiden Verträgen. So enthält die Wiener Konvention in Art. XIII ein absolutes Diskriminierungsverbot. Das heißt, wenn ein Vertragsstaat des Brüsseler Zusatzübereinkommens, der auch die Wiener Konvention ratifiziert hat, den Haftungshöchstbetrag auf 120 Mio. ERE festsetzt, müßte er diesen Betrag für Schäden in einem Vertragsstaat der Wiener Konvention zu Verfügung stellen, auch wenn dieser im umgekehrten Fall nur 5 Mio. ERE zahlen würde. Dies ist ein Grund, warum die Bundesrepublik die Wiener Konvention nicht ratifiziert hat²⁶⁶⁾.

262) Vgl. a.a.O., S. 49.

263) Vgl. a.a.O., S. 56.

264) Vgl. a.a.O., S. 57.

265) *Nuclear Law Bulletin* 12 (Nov. 1973), S. 20.

266) Vgl. Karr, *Künftiges deutsches Atomrecht*, S. 7.

5.3. Die Zusatzprotokolle von 1982

Im April 1978 war die Pariser Konvention zehn Jahre in Kraft. Ihre Gültigkeit lief zwar ab, verlängerte sich jedoch automatisch für die Staaten, die das Abkommen nicht aufkündigten. Gleichzeitig wurde zum zweiten Mal eine Revisionskonferenz fällig. Das *Steering Committee* der NEA beauftragte die *Group of Governmental Experts on Third Party Liability*, die Konferenz vorzubereiten. Wiederum sprach sich die Kommission gegen eine Revision der Konvention aus²⁶⁷⁾. In ihrem im Oktober 1977 dem *Steering Committee* vorgelegten Bericht empfahl die Expertengruppe zwei wichtige Änderungen, die allerdings nicht durch eine Revision der gesamten Konvention erreicht werden sollten. Einstimmig forderte die Gruppe die Ersetzung der europäischen Rechnungseinheit, nach denen sich die Entschädigungszahlungen richten, durch das Sonderziehungsrecht des Internationalen Währungsfonds²⁶⁸⁾. Mittlerweile war das System der festen Wechselkurse zusammengebrochen, und es gab keinen konstanten Goldpreis mehr, nach dem der Wert der europäischen Rechnungseinheiten zu bestimmen war, sondern diese schwankten entsprechend dem wechselnden Marktpreis des Goldes. Die Expertengruppe fürchtete Streitigkeiten über die Höhe der zu zahlenden Entschädigung, wenn die dazu nötige Basiseinheit nicht mehr existierte. Es handelt sich damit um eine mehr technische Änderung, deren Notwendigkeit unmittelbar einsichtig ist.

Die zweite Empfehlung war tiefgreifender und wurde nicht einstimmig gefaßt: Es sollten die Haftungsgrenzen angehoben werden. Als Grund nannte man die Inflation der vergangenen Jahre, die den realen Wert der in absoluten Zahlen festgelegten Haftungssummen stetig vermindert habe, sowie die erhöhte Kapazität der Versicherungsmärkte. Auf beide Begründungen konnte sich die Gruppe nur mehrheitlich einigen. Nicht mehrheitsfähig war die Überlegung, den erhöhten Sicherheitsstandard der neugebauten Atomkraftwerke ebenfalls in die Neubewertung der Haftungssummen einfließen zu lassen²⁶⁹⁾. Genausowenig gelang es, die Auswirkungen der Vergrößerung der Leistung der in jüngerer Zeit gebauten Kraftwerke auf das Schadenrisiko zu quantifizieren²⁷⁰⁾.

Das *Steering Committee* befürwortete daraufhin die Umstellung der Währungseinheit der Abkommen auf Sonderziehungsrechte und empfahl, die Frage der Erhöhung der Haftungsbeträge weiter zu studieren. Zwei Jahre später hatte sich die Expertengruppe, in der auch Vertreter der IAEA, der EG-Kommission, des *Comité Européen des Assurances* und der *Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Electricité* sitzen, auf konkrete Vorschläge geeinigt. Diese beinhalteten nur die Anpassung der Werte des Brüsseler Zusatzübereinkommens an die Inflation, die mit dem Faktor 2,5 berücksichtigt wurde. Ent-

267) Das "Nuclear Law Bulletin", die einzige Informationsquelle, die regelmäßig über die Expertengruppe berichtet, begründet diese Entscheidung mit "various reasons", ohne diese genauer zu erläutern; vgl. *Nuclear Law Bulletin* 21 (Juni 1978), S. 42. Man kann nur vermuten, daß es wieder die Sorge um die Resultate einer erneuten Diskussion der gesamten Konvention war, die die Gruppe zu dieser Empfehlung veranlaßte. Schließlich handelt es sich nicht um unabhängige, sondern um Regierungsexperten, die die Positionen ihrer Heimatstaaten vertreten.

268) Eine Europäische Rechnungseinheit sollte einem Sonderziehungsrecht entsprechen.

269) Da es zu dieser Zeit noch kein größeres Reaktorunglück gegeben hatte, mußten sich Studien, die die Sicherheit von Kernkraftwerken ermitteln wollten, auf Schätzungen und Modellrechnungen verlassen. Auch der sog. *Rasmussen-Report* von 1975, die umfangreichste Untersuchung dieser Art, stellt fest, daß die Datenbasis für eine verlässliche Risikoabschätzung unzureichend sei; vgl. *Reactor Safety Study*, S. 131 ff.

270) Vgl. a.a.O., S. 43.

sprechend sollten die 70 Mio. ERE der zweiten Tranche, für die die Staaten nach dem Brüsseler Abkommen alleine aufkommen (abzüglich der Mittel aus Versicherungen nach der Pariser Konvention), auf 175 Mio. Sonderziehungsrechte (SZR) erhöht werden. Oberhalb dessen sollten alle Staaten bis zu maximal 300 Mio. SZR (früher: 120 Mio. ERE) gemeinsam in die Haftung eintreten.

Der empfohlene Haftungsbetrag von 15 Mio. ERE der Pariser Konvention, der ersten Tranche der Entschädigungen, wurde lediglich in Sonderziehungsrechten ausgedrückt, aber nicht erhöht. Dies lag am Widerstand Italiens. Während der deutsche Vertreter offenbar für einen möglichst hohen Betrag stritt, stand Italien auf dem Standpunkt, daß die einmal gefundene Zahl von 15 Mio. ERE bzw. SZR einen Kompromiß zwischen den Interessen der Opfer, der Betreiber und der Versicherer darstelle. Der Wert habe nichts mit dem Risiko eines Atomunfalles zu tun; jeder Wechsel in der Haftungshöhe erfordere eine gründliche Studie der Entwicklung der Sicherheit von Atomkraftwerken seit 1960²⁷¹⁾. Die Befürchtung vor einem italienischen Veto ließ die Expertengruppe offenbar von einem Änderungsvorschlag absehen. Eine Änderung der Konvention setzt nämlich die Zustimmung sämtlicher Vertragsstaaten voraus²⁷²⁾.

Die Verjährungsfrist von zehn Jahren nach dem Atomunfall sollte trotz der scharfen Kritik Österreichs und der Bundesrepublik bestehen bleiben. Die Expertengruppe verzichtete nicht wegen der Schwierigkeit, etwa nach zwanzig Jahren noch zu beweisen, daß eine Schädigung von einem bestimmten nuklearen Unfall herrührt, auf eine Verlängerung der Frist, sondern einzig wegen der Bedenken der Versicherer²⁷³⁾. Um die Umstellung auf Sonderziehungsrechte, die auf allgemeine Zustimmung stieß und zudem dringlich schien, nicht durch langwierige Regierungskonsultationen zu verzögern, schlug die Expertengruppe dem *Steering Committee* vor, es möge den Rat der OECD auffordern, eine Resolution zu verabschieden, in der die Vertragsstaaten aufgefordert wurden, die geplante Umstellung schon vorläufig anzuwenden. Am 18. Okt. 1979 nahm das *Steering Committee* die Empfehlungen an und gab sie an den Rat weiter²⁷⁴⁾.

Am 16. Nov. 1982 verabschiedete der Ministerrat der OECD zwei Protokolle zur Revision der Konventionen von Paris und Brüssel, in denen die von der Expertengruppe vorgeschlagenen Änderungen enthalten waren. Sie wurden für drei Monate zur Zeichnung aufgelegt. Gleichzeitig beschloß der Rat zwei Resolutionen; in der einen werden die Vertragsstaaten der Pariser Konvention, die für Betreiber von sehr kleinen Kernanlagen geringere private Haftungsbeträge festgelegt haben, als für Kraftwerke üblich sind, aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die gesamte Haftungssumme bei 15 Mio. SZR bleibt. Sie sollen also selbst die Differenz zwischen privater Deckung und der in der Konvention festgelegten Mindesthaftung im Schadensfall zuschießen. Die zweite Resolution fordert zur sofortigen Umstellung auf Sonderziehungsrechte als Maß für die Entschädigungshöhe auf²⁷⁵⁾. Das

271) Vgl. Lagorce, Bilan et analyse critique, S. 33. Lagorce ist Mitglied der Expertengruppe.

272) Art. 20 der Pariser Konvention legt fest: "Änderungen dieses Übereinkommens werden im gegenseitigen Einvernehmen aller Vertragsparteien angenommen. Sie treten in Kraft, wenn sie von zwei Dritteln der Vertragsparteien ratifiziert oder bestätigt sind."

273) Vgl. Lagorce, Bilan et analyse critique, S. 34. Lagorce fordert die Versicherer auf, Schäden bis zu 20 Jahre nach dem auslösenden Ereignis zu übernehmen. Dies gelte bereits für Schäden, die durch Kernbrennstoffe und -abfälle verursacht würden. Falls es keine andere Möglichkeit gebe, solle der Staat nach zehn Jahren den Schadensausgleich zusichern.

274) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 24 (Dez. 1979), S. 25.

275) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 30 (Dez. 1982), S. 309.

Protokoll zur Pariser Konvention wird in Kraft treten, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten es ratifiziert haben²⁷⁶⁾; zur Änderung des Brüsseler Zusatzübereinkommens ist die Ratifizierung durch sämtliche Vertragsstaaten notwendig²⁷⁷⁾. Am 2. und 3. Mai 1984 traf sich das *Standing Committee on Civil Liability for Nuclear Damage*²⁷⁸⁾ zu seiner fünften Sitzung seit 1963 und diskutierte die Konsequenzen der beiden Änderungsprotokolle für die Wiener Konvention. Man sah keinen Bedarf, ähnliche Schritte zu unternehmen²⁷⁹⁾.

Zunächst gingen die Ratifikationsurkunden für die beiden Protokolle offenbar nur zögernd ein. Auf seiner Sitzung am 29. April 1985 rief das *Steering Committee for Nuclear Energy* die Vertragsstaaten der beiden Konventionen auf, die Protokolle umgehend zu ratifizieren, da sonst der von allen Staaten als notwendig erkannte Reformversuch zum Scheitern verurteilt sei. Bis dahin hatten nur Schweden beide und Portugal das Protokoll zur Pariser Konvention ratifiziert. Die *Group of Intergovernmental Experts* schloß sich dieser Sorge an²⁸⁰⁾. Der Appell verfehlte seine Wirkung nicht. Mitte 1986 hatten, neben Schweden und Portugal, auch Belgien, die Bundesrepublik, Italien, Spanien, Großbritannien und die Türkei das Protokoll zur Pariser Konvention sowie dieselben Staaten außer Portugal und der Türkei auch die Ergänzung des Brüsseler Zusatzübereinkommens ratifiziert²⁸¹⁾.

5.4. Private oder staatliche Haftung?

Mehr als zwanzig Jahre nach der Verabschiedung der Pariser Konvention haben sich die Staaten nach langjährigen Verhandlungen auf zwei Änderungen des europäischen Atomhaftungssystems, gebildet aus der Pariser Konvention und dem Brüsseler Zusatzübereinkommen, einigen können. Das erreichte Ergebnis kann nur als Minimallösung bezeichnet werden: Die nicht mehr existierenden europäischen Rechnungseinheiten durch eine andere Währungseinheit zu ersetzen, war unvermeidlich, die Anpassung der ohnehin niedrigen Haftungshöchstbeträge an die Geldentwertung schon lange geboten.

Seit 1960 hat sich die Rolle der Atomenergie in den westlichen Ländern grundlegend gewandelt. Gab es 1960 nur wenige, an heutigen Maßstäben gemessen, kleine Reaktoren, die nicht wirtschaftlich arbeiteten, so ist ihre Zahl unterdessen nicht nur stark gestiegen, sondern ihre durchschnittliche Leistung hat sich verzehnfacht²⁸²⁾. An Stelle staatlicher Einrichtungen forschen und entwickeln immer mehr private Firmen Ausrüstungen für Atomkraftwerke. Wenn in der Entwicklungsphase der Atomindustrie die Übernahme des weitaus größten Teils des Atomrisikos durch die Lizenzstaaten und die Opfer selbst - also die "So-

276) Vgl. Art. 20 der Pariser Konvention.

277) Vgl. Art. 21 des Brüsseler Übereinkommens.

278) Dieser Ausschuß, einberufen durch eine Resolution der Wiener Konferenz über die zivilrechtliche Haftung bei Atomschäden, entspricht der *Group of Intergovernmental Experts* der Pariser Konvention; vgl. *Civil Liability for Nuclear Damage*, S. 515. Eine seiner Aufgaben ist es, die mit der Wiener Konvention zusammenhängenden Probleme zu diskutieren und den Generaldirektor der IAEA darüber zu informieren.

279) Vgl. IAEA-Dok. N5.TC-462/5 v. 31. Juli 1984, S. 5.

280) Vgl. *Nuclear Law Bulletin* 35 (Juni 1985), S. 45-46.

281) Vgl. die Übersicht bei Busekist, *Haftungsprobleme*, S. 299-301. In der Bundesrepublik gelten beide Protokolle seit dem 1. Juni 1985, d.h., schon bevor sie völkerrechtlich in Kraft treten, mit der Verkündung der Neufassung des Atomgesetzes.

282) Vgl. Bennet/Skjoldelbrand, *Worldwide Nuclear Power*, S. 40-41.

zialisierung dieses Risikos²⁸³⁾ - gerechtfertigt war, so wird seit einigen Jahren, vor allem von deutscher Seite, ein Ende der Sonderregelungen gefordert²⁸⁴⁾.

Hintergrund der Auseinandersetzung um die Revisionsprotokolle war nicht nur die Frage, in welcher Höhe überhaupt Entschädigung geleistet werden solle, sondern auch die Entscheidung darüber, wieviel von dieser Last die Atomindustrie zu tragen haben würde. Da auch 1982 die Eintrittswahrscheinlichkeit und die finanziellen Konsequenzen eines schweren Nuklearunfalles unbekannt waren und keine Einigkeit darüber erzielt werden konnte, ob und wie sich die Sicherheit von Kernkraftwerken erhöht hat, wurden lediglich die zweite und die dritte Entschädigungstranche des Brüsseler Übereinkommens an das mittlerweile auf das Zweieinhalbfache angestiegene Preisniveau angepaßt. Alle anderen Faktoren blieben unberücksichtigt.

Dies gilt jedoch nur für den staatlichen Anteil an der Gesamthaftung. Die Haftungsbeträge der Pariser Konvention, die die Haftung der Betreiber selbst betreffen, blieben unverändert. Bei einem Preissteigerungsfaktor von 2,5 beträgt der reale Wert dieser Summe heute nur noch 40 Prozent des Wertes von 1960. Der Anteil der Betreiber hat sich insofern *vermindert*, und dies trotz der Steigerung der Kapazität der Versicherungsmärkte²⁸⁵⁾. "Some observers think the balance between the government's and the industry's commitment to pay has been upset"²⁸⁶⁾. Die Staaten allein haben damit den Inflationsausgleich übernommen.

Die der Atomkraft zunehmend kritischer gegenüberstehende öffentliche Meinung mag bei der Entscheidung der Regierungen eine Rolle gespielt haben. Sie konnten dadurch ihre grundsätzliche Zustimmung zur Kernkraft und zum von ihnen konstruierten Haftungssystem deutlich machen²⁸⁷⁾. Für die potentiellen Opfer bedeutet es allerdings keinen Unterschied, ob sie aus der Staatskasse oder von einer Versicherung entschädigt werden. Für sie zählt nur, daß der Gesamtbetrag der Haftung erhöht wurde. Die Frage aber, ob es machbar sei, Betreiber von Kernkraftwerken stärker zu Entschädigungszahlungen heranzuziehen, ist damit zumindest für das internationale Recht eindeutig negativ beantwortet worden. Der nationalen Gesetzgebung ist es hingegen nach wie vor erlaubt, höhere Haftungslimits festzulegen.

Auch staatliche Betreibergesellschaften haben kein Interesse daran, daß ihr Anteil an der Gesamthaftung erhöht wird. Eine staatliche Garantie für sämtliche entstehenden Schäden erscheint zwar für solche Unternehmen denkbar, wird aber im allgemeinen nicht praktiziert. Die Staaten gewähren Bürgschaften auch für ihre eigenen Unternehmen nicht ko-

283) Vgl. *Reyners*, Revision of the Convention on Third-Party Nuclear Liability, S. 23.

284) *Pelzer*, On Modernizing the Paris Convention, S. 46, sprach sich schon 1973 für eine stärkere Inanspruchnahme sowohl der Betreiber als auch der Hersteller aus. Ebenso (1982) *ders.*, Begrenzte und unbegrenzte Haftung, S. 63 ff. Auch *Hohlefelder*, Reconsideration of the Nuclear Operator's Limitation of Liability, S. 375, ein Vertreter des damals für Kernenergie zuständigen Bundesinnenministeriums, wendet sich gegen die Beschränkung der Haftung der Betreiber.

285) Die Kapazität des französischen Versicherungspools für Schäden an Dritten stieg von 7 Mio. FF (1957) auf 66 Mio. FF (1982), der deutsche Pool war um diese Zeit in der Lage, insgesamt 184 Mio. DM zu übernehmen, die beiden amerikanischen Pools sogar 120 Mio. \$. Diese Zahlen gelten genau genommen nur für Schäden im eigenen Land, während die Werte für internationale Entschädigungen etwas niedriger liegen; vgl. *Deprimoz*, International Co-operation in Providing Insurance Cover, S. 39.

286) *Reyners*, Revision of the Convention on Third-Party Nuclear Liability, S. 23.

287) So zumindest *Reyners*; ebd. Patrick *Reyners* ist Leiter der Rechtsabteilung der OECD-Kernenergieagentur.

stenlos oder verlangen Sicherheiten, vor allem, wenn die Betreibergesellschaft finanziell autonom ist²⁸⁸).

Die staatliche französische Elektrizitätsgesellschaft *Electricité de France (EDF)*²⁸⁹ etwa mußte nach dem Inkrafttreten der Pariser Konvention 1968 Aktien hinterlegen, um eine staatliche Bürgschaft für ihre Atomkraftwerke zu erhalten. EDF zog bald darauf eine private Versicherung vor, deren Kosten in die laufende Kalkulation eingehen konnten und über die Strompreise vom Verbraucher getragen werden, anstatt einen Totalverlust ihrer Aktien zu riskieren. Auch die italienische und die britische staatliche Betreibergesellschaft versicherten sich von Anfang an privat²⁹⁰). Sowohl private wie auch staatliche Betreiber haben somit ein Interesse an eine Beschränkung ihrer Haftung.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Atomrecht und -technik sind sehr junge Gebiete, die sich, von den ersten nationalen Anfängen abgesehen, schnell international entwickelt haben. Die Atompolitik vor allem der westeuropäischen Staaten wurde weitgehend von internationalen Faktoren beeinflusst. Dies erklärt sich aus der noch in den fünfziger Jahren monopolartigen Stellung der USA auf dem Gebiet der Atomtechnologie; sie allein besaßen das Grundlagenwissen und die technischen Fertigkeiten für den Bau von Atomkraftwerken. Als sie ihre Kenntnisse im Rahmen der Eisenhower'schen "Atoms for Peace"-Politik öffentlich zugänglich machten, taten sie das, zunächst in bilateralen Kooperationsvereinbarungen, immer mit Blick auf die internationale Überwachung der friedlichen Kernenergienutzung durch die IAEA.

Die Amerikaner haben durch ihren technischen Vorsprung die Rechtsentwicklung entscheidend beeinflusst, und zwar sowohl in der Verwirklichung bestimmter Grundprinzipien wie in der Durchsetzung konkreter Interessen. Die Haftungsgesetzgebung der USA war Vorbild für die internationalen Konventionen, wenn sie auch in einigen Teilen, z.B. hinsichtlich der wirtschaftlichen Kanalisierung, nicht übernommen wurde.

Die Grundprinzipien der Haftung für Atomschäden, nämlich Gefährdungshaftung mit Haftungsobergrenze und Kanalisierung auf den Betreiber, waren von Anfang an unumstritten. Man sah die Nutzung der Atomenergie als "ultra-hazardous activity"²⁹¹) an und war sich über die Notwendigkeit besonderer Regelungen klar. Uneinigkeit herrschte dagegen über die konkrete Ausgestaltung dieser Prinzipien. Das gilt vor allem für die Höhe der Haftungssumme. Die in den Konventionen festgeschriebenen Lösungen sind, selbst wenn immer wieder der Gedanke des Opferschutzes betont wurde, ausschließlich von den Kapazitäten des Versicherungsmarktes bestimmt. Obwohl sich diese in den letzten Jahren erheblich erweitert hatten, wurden die Anteile der Versicherer nicht erhöht. Auch bei der Regelung

288) Zur Praxis der Deckung des Atomrisikos, vgl. *Deprimoz, International Co-operation in Providing Insurance Cover*, S. 36.

289) Zu Struktur und Aufgaben der EDF vgl. Hébert, Das französische Kernenergierecht, S. 43 ff.

290) Banksicherheiten, ebenfalls theoretisch möglich, wurden nie in Anspruch genommen, weil auch sie im schlimmsten Fall den Verlust des gesamten Vermögens und damit den Konkurs der Gesellschaft nach sich gezogen hätten; vgl. *Deprimoz, International Co-operation in Providing Insurance Cover*, S. 36.

291) Zum Konzept der "ultra-hazardous activities", der "besonders gefährlichen Aktivitäten" vgl. die Definition von Jenks, Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law, S. 107 und Seite 14 ff.

der Verjährungsfristen konnten sich die Versicherer voll und ganz durchsetzen. Die Debatte um die rechtliche oder wirtschaftliche Kanalisierung, die vor allem in Deutschland geführt wurde, zeigt, wie stark die Beharrungskräfte nationaler Rechtstraditionen sind, selbst wenn es sich um einen völlig neuen Rechtsbereich handelt, der weitestgehend international geregelt wurde, ohne daß sich über lange Zeit einzelstaatliche Besonderheiten hätten ausbilden können.

Die Grundlage des internationalen Atomhaftungsrechts ist die Pariser Konvention mit dem Brüsseler Zusatzabkommen. Sie stellt einen Erfolg für die OECD dar, die sich in den fünfziger Jahren zum Zentrum für die rechtliche Regelung der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Europa entwickelt hat. Ihre Kernenergieagentur, obwohl mit nur wenig Personal ausgestattet, hat es geschafft, durch kontinuierliche Informationsarbeit und Förderung des internationalen Austausches eine Auseinanderentwicklung der nationalen Gesetzgebungen zu verhindern, so daß in Europa, sowie in eingeschränktem Maß in Nordamerika, Japan, Australien und Neuseeland, ein einheitlicher atomrechtlicher Raum existiert, der sich durch ein hohes Maß an Koordination auszeichnet.

Die von der IAEA vorbereitete Wiener Konvention dagegen wurde kein Erfolg, obwohl sie mittlerweile ebenfalls in Kraft getreten ist. Durch die Beteiligung der Entwicklungsländer sind die Haftungsstandards so niedrig festgesetzt, daß von einem wirksamen Opferschutz keine Rede sein kann. Da die wenigen Entwicklungsländer mit einem eigenen Atomprogramm bis auf Argentinien die Konvention nicht ratifiziert haben und auch die osteuropäischen Staaten nicht beigetreten sind, ist ihre praktische Bedeutung gering.

In Europa, und zwar in Ost und West, besteht die höchste Atomkraftdichte der Welt²⁹²⁾ und die Folgen eines Unfalls betreffen eine ganze Reihe von Staaten. Die Wiener Konvention hätte deshalb nur Sinn, wenn ihr die sozialistischen Staaten beiträten, und sie durch ein gemeinsames Protokoll mit dem Regime der Pariser Konvention verknüpft würde. Die Diskussionen im gemeinsamen Rahmen von OECD und IAEA über ein solches Protokoll sind zwar nach jahrelangem Stillstand in eine neue Phase eingetreten, ihr Erfolg hängt aber von der Bereitschaft der Osteuropäer ab, die Wiener Konvention zu akzeptieren. Ob danach im Falle eines Schadens ost- oder westeuropäische Verursacher mehr als 5 Mio. \$ Entschädigung zahlen würden, läßt sich heute nicht sagen.

Die Entwicklung des internationalen Atomhaftungsrechts wurde von zwei Faktoren bestimmt. *Erstens* wollten die Regierungen der an der Erarbeitung der Pariser Konvention beteiligten Staaten die Energiegewinnung mittels Atomkraft fördern. Nicht umsonst heißt es im ersten Absatz des deutschen Atomgesetzes, daß es dessen Aufgabe sei, "die Erforschung, die Entwicklung und die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zu fördern". Um dieser Förderung willen war man bereit, zugunsten der betroffenen Industrie den Gedanken des Opferschutzes zu vernachlässigen. Da zumindest in den Anfangsjahren die europäische Industrie von amerikanischen Herstellern abhängig war, konnten diese auf die Einhaltung der gleichen Regeln bestehen, die sie schon in ihrem Heimatland durchgesetzt hatten, vor allem auf der Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber einer Atomanlage.

Zweitens waren in den fünfziger Jahren die Konsequenzen eines Atomunfalls völlig unbekannt. Man behelf sich mit Schätzungen über die Art und die Höhe der zu erwartenden

292) Vgl. die Aufstellung der Kernkraftwerke, die von den Haftungsregelungen der Pariser und der Wiener Konvention erfaßt sind, bei Busekist, Haftungsprobleme, S. 302.

den Schäden, kam aber zu weit auseinanderliegenden Ergebnissen. Dies hat sich im wesentlichen bis heute nicht geändert, zumindest nicht im Hinblick auf die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Konsequenzen eines Reaktorunglücks. Da es aber in der Anfangszeit vor allem darum ging, die Entwicklung der Atomindustrie nicht zu behindern, einigte man sich auf Entschädigungssummen, die allenthalben kritisiert wurden, und nichts anderes als einen kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen, auf den man sich verständigen konnte.

Weil keinerlei Daten über die möglichen Schäden bekannt waren, konnten private, maßgeblich am Kraftwerksbau beteiligte Gruppen ihre spezifischen Interessen durchsetzen. Die Hersteller von Kraftwerksteilen wurden durch die Kanalisierung der Haftung auf den meist staatlichen Betreiber eines Kraftwerks begünstigt, und die Versicherer erreichten, daß Haftungsbegrenzungen und Verjährungsfristen eingeführt wurden, die sich ausschließlich an ihren Möglichkeiten und nicht am Schutz der Opfer orientierten. Weil sie bei den Beratungen zur Pariser Konvention in die vorbereitenden Expertengespräche einbezogen wurden, war es ihnen möglich, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Die Atomhaftungskonventionen dienen somit in erster Linie der Förderung der Atomenergie und nicht dem Ausgleich von grenzüberschreitenden Umweltschäden oder dem Schutz möglicher Opfer.

Die Pariser und die Wiener Konvention legen, da sie von einer ganzen Reihe von Staaten unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus ausgehandelt wurden, nur Minimalstandards fest. Hinsichtlich der Haftungshöhe war dabei oberstes Prinzip, daß der entsprechende Betrag durch private Quellen abdeckbar sein müßte, auch wenn die Betreiber in vielen Ländern staatliche Unternehmen sind. Um Kritik an den niedrigen Haftungssummen zu begegnen, die weit unterhalb der angenommenen Schadenshöhe für einen Atomunfall lagen, einigten sich die besonders an der Atomkraft interessierten Staaten darauf, zusätzlich zur privaten Haftpflicht selbst Entschädigung zu leisten. Entscheidend für die Erarbeitung der Brüsseler Konvention war aber der Druck amerikanischer Herstellerfirmen.

Durch zwei schwere Reaktorunfälle in jüngerer Zeit, 1979 in Harrisburg/USA und 1986 in Tschernobyl, gelangte das Atomhaftungsrecht in die öffentliche Diskussion. Es zeigte sich, daß es der heutigen Situation nicht angemessen ist. Risikostudien, die Mitte der siebziger Jahre angefertigt wurden, gehen davon aus, daß die bestehenden nationalen Gesetze und internationalen Übereinkommen keine ausreichende Deckung für katastrophale Atomunfälle vorsehen²⁹³). Diese Einschätzung bestätigte sich nach dem Unglück von Tschernobyl: Obwohl keine Personen zu Schaden gekommen waren, mußte die Bundesregierung über 500 Mio. DM Entschädigung²⁹⁴) zahlen, vor allem an Landwirte²⁹⁵).

Der Unfall in Harrisburg hat dazu geführt, daß sich die Expertengruppe der NEA auf eine Formel zur "Modernisierung" des Brüsseler Übereinkommens geeinigt hat. Mehr als eine längst überfällige Anpassung der Haftungsbeträge an die Inflationsrate der vergange-

293) Modellrechnungen über das Ausmaß möglicher Reaktorkatastrophen sind enthalten in *Reactor Safety Study*, S. A11 und *Deutsche Risikostudie Kernkraftwerke*, S. 208 ff.

294) Howard K. Shapar, der Direktor der OECD-Kernenergieagentur, gibt sich allerdings sehr zurückhaltend, was sowjetische Entschädigung für im Westen verursachte sog. "indirekte" Schäden, d.h. vor allem für medizinische Vorsorgeuntersuchungen, angeht. Angesichts von ca. 3 Mrd. \$ an (geschätzten) direkten Schäden in der Sowjetunion hält er es für überlegenswert, ob nicht auf eine Anmeldung dieser Ansprüche verzichtet werden sollte, um nicht die Gelder für die am schlimmsten betroffenen Opfer zu vermindern; vgl. *Tschernobyl One Year On*, S. 12. Nach jüngsten Berechnungen beläuft sich der durch das Unglück von Tschernobyl hervorgerufene Schaden auf insgesamt 22 Mrd. DM; vgl. *die Tageszeitung* v. 7. März 1988.

295) Vgl. *Compensation Caused by the Chernobyl Accident*, S. 22.

nen zwanzig Jahre war trotz des schweren Unglücks nicht durchsetzbar. Tschernobyl brachte lediglich die Wiederbelebung des alten Projekts eines gemeinsamen Protokolls zwischen Pariser und Wiener Konvention, um auch die osteuropäischen Länder in das Entschädigungssystem einzubeziehen. Auf internationaler Ebene ist also vorerst keine Änderung der geltenden Regeln zu erwarten, sieht man von einem in der IAEA eingebrachten Vorschlag über die Staatshaftung für Kernschäden ab.

Dagegen sind auf nationaler Ebene Reaktionen festzustellen. Die Tendenz geht dahin, die Haftungsbeschränkung in den Atomgesetzen aufzuheben und dem Betreiber unbegrenzte Gefährdungshaftung aufzuerlegen. Begründet wird dies damit, daß die Kernenergie mittlerweile keine förderungswürdige neue Energieart mehr ist, weil sie im Durchschnitt zwanzig Prozent des Energiebedarfs der OECD-Staaten deckt, in der Bundesrepublik gut ein Drittel²⁹⁶⁾. Die Reaktoren sind erheblich größer und die Nukleartechnik ist nach den Worten ihrer Befürworter beherrschbarer geworden²⁹⁷⁾. Somit besteht kein Grund mehr für eine Sonderbehandlung der Atomwirtschaft, sondern man muß zu einer "Normalisierung"²⁹⁸⁾ auch des Haftungsregimes kommen.

Trotz der erheblichen Bedenken der Versicherungswirtschaft²⁹⁹⁾ setzte das damals für Atomfragen zuständige Bundesinnenministerium durch, daß die Neufassung des Atomgesetzes von 1985, in die auch die Protokolle zur Pariser und Brüsseler Konvention eingearbeitet wurden, keine Haftungsbeschränkung mehr enthält. Allerdings wurde schon bei der Neufassung von 1975 der Grundsatz der Kongruenz von Haftung und Deckung aufgegeben. Nunmehr sind die Betreiber von Kernkraftwerken zum Nachweis einer Deckungsvorsorge von 500 Mio. DM verpflichtet³⁰⁰⁾. Dies geschieht, indem 200 Mio. DM von der Haftpflichtversicherung bei der *Deutschen Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft (DKVG)* bereitgestellt werden und die Energieversorgungsunternehmen die verbleibenden 300 Mio. DM im Umlageverfahren selbst tragen. Sie haben dazu die *Nuklear Haftpflicht Gesellschaft* gegründet³⁰¹⁾. Weitere 500 Mio. DM bis zu einer Gesamthöhe von 1 Mrd. DM übernimmt der Bund³⁰²⁾.

296) Vgl. Bennett/Skjoeldebrand, *Worldwide Nuclear Power*, S. 41.

297) Vgl. Hohlefelder, *Das neue Nuklearhaftungsrecht*, S. 254.

298) Pfaffelhuber/Kuckuck, *Reformüberlegungen zur Ausgestaltung der atomrechtlichen Haftung*, S. 391. Es handelt sich um einen Vortrag, gehalten auf dem "Sechsten Deutschen Atomrechtssymposium" am 8./9. Okt. 1979 in Münster. Die Referenten sind Vertreter des Bundesinnenministeriums.

299) Vgl. Schmidt, S. 400-401 und Breining, S. 404 zum gleichen Tagesordnungspunkt auf dem Atomrechtssymposium. Müller, *Die Deckung nuklearer Haftpflichtrisiken aus der Sicht der Versicherungsunternehmen*, S. 664, fordert, man solle bewährte Harmonisierungslösungen akzeptieren und nicht dauernd an ihnen "herumbasteln". Die andauernde Diskussion über die Haftungshöhe schaffe nur Unruhe und sei eher von rechtstheoretischen als von praktischen Überlegungen bestimmt. Haftung und Deckung würden als Kampfmittel in der politischen Auseinandersetzung gebraucht, obwohl unbegrenzte Haftung ohne Deckung den Opfern nichts nütze. Müller vertrat die *Allianz AG* auf dem OECD-Symposium über atomrechtliche Haftung 1984 in München. Gegen die häufigen Reformen sprach sich, unter Berufung auf den Störfall von Harrisburg, der die Versicherungen viel Geld gekostet habe, auch ein Vertreter der *Deutschen Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft* aus; vgl. Hertel, *25 Jahre Deutsche Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft*, S. 374.

300) Vgl. § 13, Abs. 3 des Atomgesetzes von 1985.

301) Vgl. Haedrich, *Atomgesetz*, S. 387-88. Zur den Umständen, die zur Gründung dieser Gesellschaft führten, vgl. v. Moock, *Probleme der Deckungsvorsorge*.

302) Sog. "Freistellungsverpflichtung" nach § 34, Abs. 1 ATG.

Die Atomgesetze der DDR und Japans sehen bereits unbegrenzte Gefährdungshaftung vor³⁰³⁾, ebenso das der Schweiz³⁰⁴⁾. Schweden hat seit 1982 eine "vierte Tranche" staatlicher Entschädigung für über die Haftungsobergrenze des Brüsseler Übereinkommens hinausgehende Schäden eingeführt. Da die *Nordische Konvention* bestimmt, daß Opfer von grenzüberschreitenden Umweltschäden aus den Vertragsstaaten mindestens so gut gestellt werden müssen wie Bürger des Landes, aus dem der Schaden herrührt, gilt diese Entschädigungspflicht auch für Bürger der übrigen drei skandinavischen Staaten³⁰⁵⁾.

Anders verläuft die Entwicklung in den USA. Während nach wie vor die Obergrenze der staatlichen Entschädigung nach dem *Price-Anderson-Act* bei 560 Mio. \$ liegt, sollen nun die Betreiber von Kernkraftwerken stärker herangezogen werden. Die Reform von 1975 installierte ein vierstufiges System: Die erste Tranche besteht nach wie vor aus den Leistungen der Haftpflichtversicherungen, die z. Zt. 160 Mio. \$ bereitstellen. Die zweite Tranche dagegen ist neu: Sämtliche Kraftwerksbetreiber sollen bei Schadenseintritt 5 Mio. \$ aufbringen, die innerhalb von 90 Tagen gezahlt werden müssen. Somit richtet sich dieser Betrag nach der Zahl der Kernkraftwerke. 1983 schlug die *Nuclear Regulatory Commission (NRC)*, die Nachfolgerin der *Atomic Energy Commission*, vor, den Anteil der Betreiber auf 10 Mio. \$ zu erhöhen³⁰⁶⁾. Den noch verbleibenden Staatsanteil bis zu 560 Mio. \$ zahlt die NRC. Die z.Zt. 82 Atomkraftwerke in den USA stellen somit im Schadensfall maximal 410 Mio. \$ bereit. Da aus Mitteln der Versicherung 160 Mio. \$ gezahlt werden, stehen mittlerweile 570 Mio. \$ aus privaten Quellen zur Verfügung³⁰⁷⁾. Durch die Erhöhung der privaten Versicherungskapazität und nach der Inbetriebnahme neuer Kraftwerke entfällt damit der Staatsanteil. Darüber hinaus bleibt es bei der Verpflichtung des Kongresses nach Art. 170 (e) des *Price-Anderson-Acts*, bei außergewöhnlich schweren Schäden zusätzliche Mittel bereitzustellen³⁰⁸⁾.

Damit zeigt sich hier eine andere Tendenz als in der Bundesrepublik: Während sich der Staat im einen Fall langsam zurückzieht und es der Industrie überläßt, für die von ihr verursachten Schäden zu haften, ist er im anderen bereit, sich selbst stärker zu beteiligen. Vorschein verallgemeinerbar ist diese Tendenzen zu einem höheren Staatseintritt sicher nicht. Die Debatte um die Modernisierung der Pariser Konvention hat gezeigt, zu wie geringen Zugeständnissen eine Anzahl von Staaten bereit sind. Noch deutlicher wird dies an

303) Vgl. *Pelzer*, Reformüberlegungen zur Ausgestaltung der atomrechtlichen Haftung, S. 412, der im übrigen dafür plädiert, nicht unbegrenzte Gefährdungshaftung einzuführen, da diese der Pariser Konvention widerspreche, sondern eine Haftungsbeschränkung auf 1 Mrd. DM beizubehalten, darüber hinausgehende Schäden aber direkt vom Staat entschädigen zu lassen. Da diese Beträge ohnehin nur aus öffentlichen Mitteln gezahlt werden können, sei eine solche "entschädigungsrechtliche" Lösung wegen der o.g. völkerrechtlichen Bedenken der "haftungsrechtlichen", also der Einführung der unbegrenzten Gefährdungshaftung, vorzuziehen. *Herzog*, Keynote address, S. 15, wendet sich dagegen, daß Haftung begrenzt sein müsse, wenn sie ohne Verschulden eintrete. Dies sei nur gesetzlich festgelegt, jedoch kein Rechtsprinzip. Im übrigen sei die Aufregung um die unbegrenzte Gefährdungshaftung im Atomgesetz schwer verständlich, weil ohnehin der Staat die über die Kapazität der Versicherungsunternehmen hinausgehenden Beträge zahle (S. 21).

304) Auch der schweizerische Bundesrat sah keine Notwendigkeit mehr, die Atomindustrie zu Lasten der Opfer zu bevorzugen; außerdem hatte die Elektrizitätswirtschaft trotz mancher Bedenken das Projekt als politische Geste gutgeheißen; vgl. *Bühlmann*, La législation suisse sur la responsabilité civile, S. 394-395.

305) Vgl. *Jacobsson*, State Financial Cover for Nuclear Incidents, S. 145. *Jacobsson* ist Vertreter des schwedischen Innenministeriums.

306) Vgl. *Hohlefelder*, Reconsideration of the Nuclear Operator's Limitation of Liability, S. 374.

307) Vgl. *Albano*, Possibilités de coordination des différents systèmes réglant actuellement la responsabilité nucléaire, S. 326.

308) Vgl. v. *Welck*, Überlegungen zu einer Reform des Atomhaftungsrechts, S. 242.

der geringen Zahl von Ratifikationen der Wiener Konvention, obwohl diese nur eine Mindesthaftungssumme von 5 Mio. \$ vorschreibt.

Dagegen könnte die stärkere Heranziehung der Betreiber, über die auch in der Bundesrepublik diskutiert wird³⁰⁹⁾, ein, bislang utopisches, Modell für zukünftige Regelungen sein. Wenn die Atomindustrie allgemein als etabliert und nicht mehr besonders förderungswürdig angesehen würde, wären ähnliche Regelungen wie im amerikanischen Atomgesetz oder in den Konventionen über die Haftung bei Meeresverschmutzung durch Öl denkbar. Kurzfristig steht dagegen die Einbeziehung der osteuropäischen und der westeuropäischen Staaten in ein gemeinsames Haftungssystem im Mittelpunkt des Interesses.

309) Vgl. Pfaffelhuber/Kuckuck, Reformüberlegungen zur Ausgestaltung der atomrechtlichen Haftung, S. 391. Pelzer, Begrenzte und unbegrenzte Haftung, S. 64 ff. hält die Erhöhung der privaten Deckungsvorsorge nach dem deutschen Atomgesetz von z.Zt. 500 Mio. DM auf 800 Mio. DM für möglich und wünschenswert. Ein Vertreter der DKVG erklärte auf dem Treffen der *Group of Governmental Experts on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy* vom 14.-16. Dez. 1981, die von den Versicherern bereitgestellte Deckung könne auf 500 Mio. DM erhöht werden; vgl. a.a.O., S. 64. Pelzer plädiert darüber hinaus für eine Erhöhung der staatlichen Freistellungsverpflichtung von 500 Mio. DM auf 2 Mrd. DM; vgl. a.a.O., S. 65.

Weltraumschäden

1. Einleitung

Mehr noch als die friedliche Nutzung der Atomenergie verlangt die Raumfahrt nach einer internationalen Regelung, denn ein außer Kontrolle geratener Flugkörper kann an jedem beliebigen Punkt der Erde niedergehen. Mit den gleichen Raketen, die Kommunikationssatelliten in eine Umlaufbahn um die Erde befördern, können auch atomare Sprengkörper in ihr Ziel getragen werden. Friedliche und militärische Nutzung des Weltraums waren daher von Anfang an unauflöslich miteinander verbunden. Im Gegensatz zur Nutzung der Atomenergie gewinnt damit die seit den ersten Raketenstarts bestehende Rivalität der beiden Großmächte, die lange Zeit die einzigen Raumfahrtnationen waren, eine besondere Brisanz: Raumfahrt ist besonders eng mit dem Ost-West-Konflikt verknüpft. Trotzdem wurde nicht bilateral, wie vielleicht zu erwarten gewesen wäre, sondern multilateral über die Modalitäten der friedlichen Nutzung des Weltraums verhandelt, auch wenn bilaterale Kontakte auf höchster Ebene zwischen der UdSSR und den USA eine bedeutende Rolle spielten. Stattdessen haben es die Vereinten Nationen verstanden, 1957 die Initiative zu ergreifen und sich zum universellen Forum für alle mit der Nutzung dieses bisher rechtsfreien Raumes zusammenhängenden Fragen zu machen.

Austragungsort der Auseinandersetzungen ist das *Committee on the Peaceful Uses of Outer Space* (Weltraumausschuß). Seine beiden Unterausschüsse beschäftigen sich mit wissenschaftlich-technischen und mit rechtlichen Fragen. Der Weltraumausschuß und sein Rechtsausschuß sind vom Gegensatz der beiden Großmächte geprägt, und der Erfolg ihrer Arbeit hängt zu einem wesentlichen Teil von deren bilateralem Verhältnis ab.

Da die Standpunkte der Delegationen zunächst in fundamentalen Fragen weit auseinandergingen, war die Arbeit der Ausschüsse blockiert, bis man sich entschloß, mit einem neuartigen Entscheidungsverfahren, dem Konsensprinzip, die Berücksichtigung aller auftretenden Standpunkte zu garantieren. Das Verhandlungstempo wird dadurch zwar reduziert, die Akzeptanz der gefaßten Beschlüsse wird aber größer. Die Bilanz des Ausschusses ist eindrucksvoll: In zwanzig Jahren wurden fünf Konventionen erarbeitet, von denen vier bereits in Kraft sind. Dabei sind viele Artikel der einzelnen Verträge nur durch gegenseitige Zugeständnisse der Verhandlungspartner in sogenannten "Paketlösungen" zustande gekommen. Die Konventionen selbst, die alle im gleichen Ausschuß und zum Teil parallel verhandelt wurden, sind wegen dieser Verfahrensweise eng miteinander verknüpft.

Darunter ist die *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects* (Haftungskonvention), über die neun Jahre lang beraten wurde. Die lange Verhandlungsdauer erklärt sich durch das Konsenserfordernis und dadurch, daß in einigen Punkten grundsätzliche Positionen verschiedener Rechtssysteme aufeinandertrafen. So ließen sich beispielsweise die Frage des zur Schadensbemessung anwendbaren Rechts und das Problem des Streitschlichtungsmechanismus nur gemeinsam lösen.

Gefährdungshaftung als Grundlage des Vertrages wurde schnell akzeptiert, nicht aber die in den Atomhaftungskonventionen bestehende Haftungsbegrenzung. Hier verliefen die Fronten nicht zwischen Ost und West, sondern zwischen (potentiellen) Raumfahrtationen, die keine unbegrenzten Verpflichtungen eingehen wollten, und anderen Staaten, die sich auf lange Sicht ausschließlich als Opfer von Raumfahrtunfällen sahen und daher nicht gewillt waren, eine Begrenzung der Haftung hinzunehmen. Von besonderer Wichtigkeit war für die westlichen Staaten, daß auch private Raumfahrtprojekte erlaubt würden. Eine ganze Reihe von privaten Institutionen hatte Vorschläge für ein Haftungsabkommen ausgearbeitet und sich dabei, auch hinsichtlich der Haftungsbeschränkung, sehr stark an die Pariser Atomhaftungskonvention angelehnt. Es sollten relativ niedrige Haftungshöchstgrenzen angesetzt werden, um private Unternehmen nicht abzuschrecken.

Solche Vorschläge konnten sich nicht durchsetzen, da die sozialistischen Staaten sich ihnen energisch widersetzen. Im Weltraumausschuß als universellem Gremium ließen sich die in einem wesentlich homogenen Rahmen erarbeiteten Ideen der Pariser Konvention nicht durchsetzen. Um den Vertragsabschluß nicht zu gefährden, erklärten sich die USA bereit, als *Staat* für die Weltraumaktivitäten Privater zu haften. Diese neuartige Regelung erklärt sich zu einem wesentlichen Teil durch das Forum und die Umstände der Beratungen.

Deshalb sollen im ersten Teil die Besonderheiten dieses Forums und die Merkmale des Verhandlungsprozesses selbst dargestellt werden. Im Gegensatz zu den Atomhaftungskonventionen lag kein von einer Expertengruppe ausgearbeiteter Entwurf vor, über den nach Beratungen mehrheitlich hätte abgestimmt werden können, sondern die Staatenvertreter konzipierten den Vertrag selbst und strebten grundsätzlich Konsens über einzelne Artikel wie über das ganze Vertragswerk an. Die gute Quellenlage ist für den Zweck unserer Arbeit sehr hilfreich: Die Verhandlungen des Rechtsausschusses werden in zusammengefaßter Form protokolliert, die des Weltraumausschusses und des ersten Komitees der UN-Generalversammlung, das die Vorlagen des Weltraumausschusses berät, sogar im Wortlaut veröffentlicht. Alle Gremien legen jährliche Berichte vor, in denen die in den Sitzungen eingereichten Artikelentwürfe wiedergegeben sind. Zeitschriftenaufsätze von Beteiligten runden das so gewonnene Bild ab. Private Konventionsentwürfe werden, da sie für das Endergebnis kaum eine Rolle gespielt haben, nur am Rande berücksichtigt.

Der zweite Teil stellt anhand dieser Unterlagen den Verhandlungsverlauf zu den wichtigsten Grundprinzipien der Konvention dar. Im einzelnen werden behandelt: Gefährdungshaftung, Höchstbegrenzung, zur Schadensbemessung anwendbares Recht und die Festlegung des Haftungsträgers. Der dritte Teil bewertet das Resultat sowohl im Lichte des Verhandlungsprozesses als auch unter Berücksichtigung des einzigen nach Inkrafttreten der Konvention eingetretenen Schadensfalles, des Absturzes des sowjetischen atombetriebenen Satelliten *Cosmos 954*. Dabei werden auch die Atomhaftungskonventionen zum Vergleich herangezogen.

2. Das Verhandlungsforum

Nach dem Start des ersten künstlichen Satelliten, des sowjetischen *Sputnik 1*, am 4. Oktober 1957, verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. November des gleichen Jahres die Resolution 1148 (XII), die die Mitgliedsstaaten aufforderte, den Weltraum ausschließlich zu friedlichen Zwecken zu nutzen. Seit dieser an die Großmächte gerichteten Resolution, d.h. seit Beginn der Raumfahrt, ist der militärpolitische Aspekt aus den Auseinandersetzungen über die Nutzung des Weltraums nicht mehr wegzudenken¹⁾.

Auf einen Vorschlag des amerikanischen Außenministers Dulles hin nahm die Generalversammlung am 13. Dezember 1958 die Resolution 1348 (XIII) an²⁾. Sie betonte die Wichtigkeit der internationalen Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung des Weltraums und errichtete das *Ad Hoc Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*³⁾, das sich auch um die Rechtsprobleme der Weltraumfahrt kümmern sollte. Am 25. Juni 1959 legte dieser Ausschuß seinen einstimmig verabschiedeten Bericht vor⁴⁾, der bereits die Haftung für durch Raumfahrzeuge entstandene Schäden zu den sechs wichtigsten Aufgabenfeldern des Weltraumausschusses für die zukünftige Arbeit zählt.

Der *Ad Hoc-Ausschuß* hatte achtzehn Mitglieder, darunter nur drei aus dem östlichen Lager, nämlich die Tschechoslowakei, Polen und die Sowjetunion⁵⁾. Die Sowjetunion bezeichnete diese Zusammensetzung als einseitig zugunsten des Westens, und weigerte sich deshalb, zusammen mit ihren beiden Alliierten, an den Sitzungen teilzunehmen. Indien und die Vereinigte Arabische Republik zogen sich ebenfalls zurück, weil sie meinten, daß eine sinnvolle Arbeit solange unmöglich sein würde, wie sich die beiden Nationen, die als einzige überhaupt zur Raumfahrt in der Lage waren, blockierten.

Mit Resolution 1472 (XIV) vom 12. Dezember 1959 wandelte die Generalversammlung den *Ad Hoc-Ausschuß* in ein ständiges Organ um. Unterdessen hatten sich die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion über eine Regelung der Mitgliedschaft geeinigt. Vier Staaten aus dem sozialistischen Lager kamen hinzu, nämlich Albanien, Bulgarien, Rumänien und Ungarn, außerdem Österreich und der Libanon. Mit der Vergrößerung der Mitgliedschaft der UN wuchs auch die Zahl der Staaten im Weltraumausschuß. Zu den

-
- 1) Vgl. *Christol*, The International Law of Outer Space, S. 12 und *Jenks*, Rapport préliminaire, S. 129-30.
 - 2) Der von zwanzig Staaten unterstützte Entwurf war zuvor im ersten (politischen) Komitee der Generalversammlung beraten und mit 54 Ja- bei 9 Nein-Stimmen und 18 Enthaltungen angenommen worden. Die Gegenstimmen kamen von Ländern Osteuropas, die versuchten, eine Resolution zu Weltraumfragen an die Erwähnung überseeischer Militärbasen der westlichen Mächte zu binden. Dieser Vorgang illustriert, wie sehr sich der Kalte Krieg auf den Weltraumausschuß auswirkte; vgl. *Christol*, a.a.O., S. 14.
 - 3) Im Deutschen mit (Ad Hoc-) *Weltraumausschuß* übersetzt.
 - 4) Vgl. UN-Dok. A/4141 v. 14. Juli 1959, S. 23-24. Folgende Fragen hinsichtlich der Haftung wurden als lösungsbedürftig bezeichnet: (a) die Art der von einem Abkommen gedeckten Schäden, (b) Verschuldens- oder Gefährdungshaftung, (c) unterschiedliche Haftungsgrundsätze im Weltraum und auf der Erdoberfläche, (d) begrenzte oder unbegrenzte Haftung und (e) Haftung von internationalen Organisationen. Der Bericht schlägt keine Lösungen vor, sondern listet nur die verschiedenen Positionen der Staaten auf. Für eine Erläuterung der Dokumentensymbole der Uno im Zusammenhang mit Weltraumfragen vgl. *Bueckling*, Die Weltraum-Aktenzeichen der VN.
 - 5) Die übrigen Mitglieder waren Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Kanada, Frankreich, Indien, der Iran, Italien, Japan, Mexiko, Schweden, die Vereinigte Arabische Republik, Großbritannien und die Vereinigten Staaten.

zunächst 24 Staaten kamen schon 1961 vier neue hinzu⁶⁾; neun weitere wurden 1973 Mitglied⁷⁾. Im Jahr 1977 erhöhte sich ihre Zahl von 37 auf 47⁸⁾. Die Volksrepublik China nimmt seit 1980 als Mitglied an den Beratungen teil; gleichzeitig gestand die Generalversammlung dem Vorsitzenden des Ausschusses das Recht zu, an höchstens fünf Staaten nach Konsultationen mit den regionalen Gruppen einen Sitz zu vergeben⁹⁾.

Die Zusammensetzung des Weltraumausschusses mit seinen jetzt 53 Mitgliedern hat sich seit seinem ersten Zusammentreten grundlegend gewandelt. Waren zunächst fast nur potentielle Raumfahrtstaaten vertreten, die fast alle dem östlichen oder dem westlichen Lager zugeordnet werden konnten, so kamen in mehreren Schüben die Entwicklungsländer hinzu. Unter ihnen sind die Äquatorialstaaten, die vor allem ein Interesse an der geostationären Satellitenumlaufbahn¹⁰⁾ haben, überproportional vertreten. Mit der Akzeptierung des Prinzips der regionalen Gruppen zeigt sich eine neue Aufteilung der Welt, die für alle befriedigende Kompromißlösungen zunehmend schwerer erreichbar macht¹¹⁾.

Der Weltraumausschuß hat einen technischen und einen juristischen Unterausschuß¹²⁾. Beide richten im Bedarfsfall Arbeitsgruppen zur Erstellung von Berichten, zur informellen Diskussion von umstrittenen Prinzipien und zum Entwurf von Abkommen ein. Die vom Weltraumausschuß gebilligten Texte werden dem ersten Komitee vorgelegt, das sie nach Beratung an die Generalversammlung überweist, die in letzter Instanz über Resolutionen oder Vertragsentwürfe beschließt.

Nachdem der Ausschuß in seiner ursprünglichen Zusammensetzung wegen des Auszugs der Sowjetunion nicht arbeitsfähig war, kam es auch nach der Erhöhung der Mitgliederzahl und der damit verbundenen stärkeren Vertretung der östlichen Staaten zu keiner substantiellen Arbeit. Man konnte sich zwei Jahre lang nicht über den Entscheidungsmodus einigen, so daß der Ausschuß während dieser Zeit nur ein einziges Mal, am 27. November 1961, zusammentrat, nur wenige Wochen vor dem Ablauf der zweijährigen Amtszeit seiner Mitglieder. In der Zwischenzeit wurden informelle Konsultationen geführt, also Verhandlungen ohne schriftliches Protokoll. Die Delegierten konnten auf diese Weise freier Vorschläge machen und sie auch wieder zurückziehen, ohne sich gegenüber ihren Regierungen und ihren Verhandlungspartnern frühzeitig auf bestimmte Positionen festlegen zu müssen.

Man stritt über die notwendigen Mehrheiten und über die Ernennung der Vorsitzenden des Ausschusses und der Unterausschüsse. Während der Westen am Prinzip der einfachen oder qualifizierten Mehrheiten festhielt, trat der Osten für möglichst hohe Anforderungen ein. Dabei stand der Ausschuß vor dem Problem, daß einerseits selbst qualifizierte

6) Der Tschad, die Mongolei, Marokko und Sierra Leone; vgl. UN-Res. 1721 E (XVI) v. 20. Dez. 1961.

7) Chile, die Bundesrepublik, die DDR, Indonesien, Kenia, Nigeria, Pakistan, der Sudan und Venezuela; vgl. UN-Res. 3182 (XXVIII) v. 18. Dez. 1973.

8) Neu hinzu kamen Benin, Kolumbien, Ecuador, der Irak, die Niederlande, Niger, die Philippinen, die Türkei, Kamerun und Jugoslawien; vgl. UN-Res. 32/196 B v. 20. Dez. 1977.

9) Obervolta repräsentierte die afrikanische, Uruguay die lateinamerikanische Gruppe, Spanien die der westeuropäischen und anderen Staaten sowie Syrien und Vietnam die asiatische Gruppe. Die osteuropäische Gruppe trat den ihr zustehenden Sitz an die asiatische ab.

10) Da im geostationären Orbit über dem Äquator die relative Position eines Satelliten zur Erdoberfläche gleich bleibt, ist eine solche Umlaufbahn vor allem für Fernseh- und Kommunikationssatelliten interessant.

11) Vgl. dazu Seitz, Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor der Weltpolitik, S. 213.

12) *Scientific Sub-Committee* und *Legal Sub-Committee*; das *Legal Sub-Committee* wird der Einfachheit halber auch als *Rechtsausschuß* bezeichnet, nicht zu verwechseln mit dem sechsten (juristischen) Komitee der Generalversammlung.

Mehrheiten gegen die Stimmen der beiden einzigen Staaten, die zur Weltraumfahrt in der Lage waren, nicht zu praktisch durchsetzbaren Entscheidungen geführt hätten, andererseits aber nicht jedem im Ausschuß vertretenen Staat über das Einstimmigkeitsprinzip ein Vetorecht zugestanden werden sollte.

Nach langen Verhandlungen zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten, die jeweils ihre Verbündeten konsultierten, einigten sich die beiden Großmächte darauf, nach einer entsprechenden Erklärung des Ausschußvorsitzenden auf Abstimmungen zu verzichten¹³⁾. Um zu allgemein akzeptierten Entscheidungen zu kommen, ohne jedem Staat ein Vetorecht zu geben, entschloß man sich deshalb, im *Konsens* zu entscheiden.

Das Konsensprinzip ist ein Kompromiß zwischen Mehrheitsentscheid und Einstimmigkeitserfordernis. Man verzichtet auf Abstimmungen, die immer einen Bruch und den Abschluß der laufenden Konsultationen bedeuten, um so lange weiterverhandeln zu können, bis eine Gesamtlösung gefunden ist, die keine der teilnehmenden Delegationen mehr ablehnt. Wenn Einstimmigkeit gefordert ist, müssen alle Staaten einer Regelung ausdrücklich zustimmen; nach dem Konsensprinzip reicht es aus, wenn sie auf die Anmeldung eines formellen Widerspruchs verzichten. Das Konsensprinzip erleichtert Paketlösungen, bei denen alle Staaten Zugeständnisse machen, da ihnen an anderer Stelle entgegengekommen wird. Abstimmungen bleiben zwar theoretisch möglich, würden aber alles bis zu diesem Punkt Geleistete wieder in Frage stellen¹⁴⁾. Der Vorsitzende des Verhandlungsgremiums gewinnt an Einfluß und Bedeutung, denn er muß versuchen, den Delegierten das Gesamtpaket solange neu zu präsentieren, bis kein Widerspruch mehr auftritt und er schließlich erklären kann: "If there is no objection, it is so decided"¹⁵⁾.

So verkündete in der März-Sitzung des Weltraumausschusses dessen österreichischer Vorsitzender:

"In the first place, I should like to place on record that through informal consultations, it has been agreed among the members of the Committee that it will be the aim of all members of the Committee and its sub-Committees to conduct the Committee's work in such a way that the Committee will be able to reach agreement in its work *without need for voting*"¹⁶⁾.

Der Weltraumausschuß war die erste UN-Körperschaft, die sich des Konsensprinzips bedient hat. Es führt zwar zu langen und schwierigen Verhandlungen, aber als Resultat dieses sorgfältigen Interessenausgleichs hat der Weltraumausschuß bis heute fünf internationale Verträge ausgearbeitet, von denen vier bereits in Kraft sind¹⁷⁾.

13) So der australische Vertreter im ersten Komitee; vgl. A/C.1/SR.1211 v. 5. Dez. 1961, S. 252-253.

14) *Oxman*, The Conference on the Law of the Sea, S. 212, hat sicher recht, wenn er in Zusammenhang mit der Dritten Seerechtskonferenz der UN, auf der das Konsensverfahren ebenfalls angewandt wurde, schreibt: "Voting on any element of the 'package deal' is likely to cause general collapse".

15) Zur Rolle des Vorsitzenden vgl. *Christol*, The International Law of Outer Space, S. 18.

16) Franz Matsch in: A/AC.105/PV.2 v. 19. März 1962, S. 5 (Herv. v. uns); vgl. auch die Ansprache in A/AC.105/C.2/SR.1, S. 3.

17) Nämlich den Weltraumvertrag (1966), die Konvention über die Rettung von Astronauten (1967), die Haftungskonvention (1972) und die Konvention über die Registrierung von Raumfahrzeugen (1974). Der Mondvertrag (1979) ist noch nicht in Kraft. Hinzuzurechnen sind noch die beiden Prinzipien Deklarationen über direkt sendende Fernsehsatelliten (1982) und über Fernerkundung der Erde vom Weltraum aus (1986); alle abgedruckt in *Space Activities of the United Nations and International Organizations*, S. 199-232. Die zitierte Veröffentlichung des UN-Sekretariats bietet darüber hinaus einen umfassenden Überblick über alle Weltraumaktivitäten der Vereinten Nationen und über die Zusammenarbeit der Uno mit anderen Institutionen.

Die Wahl des Entscheidungsprozesses kann zwar das Überstimmen von starken Minderheiten verhindern, nicht jedoch weit auseinanderliegende Ansichten miteinander versöhnen: "... when divergent views are rooted in different political and cultural philosophies, lack of agreement cannot be blamed on the *method* of reaching that agreement whether it is by unanimous voting, majority voting, or consensus. It is the *substance* of the goal that is at stake and not the parliamentary mechanism by which the destination is to be reached"¹⁸⁾.

In den beiden Unterausschüssen haben sämtliche Mitglieder des Weltraumausschusses einen Sitz. In ihnen, und vor allem im Rechtsausschuß, wird die substantielle Verhandlungsarbeit geleistet¹⁹⁾. Auch sie sollen ihre Entscheidungen im Konsens treffen, d.h. soweit wie möglich Abstimmungen vermeiden. Der Rückgriff auf Mehrheitsentscheidungen als Notlösung bleibt immer offen²⁰⁾. Der Weltraumausschuß und seine beiden Unterausschüsse arbeiten mit einer Reihe von zwischenstaatlichen und Nichtregierungs-Organisationen zusammen. Unter diesen hat sich besonders die *International Astronautical Federation (IAF)* mit der Veranstaltung von jährlich stattfindenden Tagungen um die Fortbildung des Weltraumrechts bemüht²¹⁾. Die IAF hat Beobachterstatus im Weltraumausschuß und kann so dessen Mitgliedern Papiere unterbreiten und auf Antrag in den Versammlungen das Wort ergreifen²²⁾.

Die besondere Rolle von USA und UdSSR wurde schon auf der ersten Sitzung des Rechtsausschusses deutlich. Es sprachen neben dem Vorsitzenden, dem Polen Manfred Lachs, nur der Russe *Tunkin* und der Amerikaner *Meeker*. Tunkin machte das Interesse der UdSSR an einem allgemeinen Vertrag über das Weltraumrecht klar, aber auch an der schon in einem Austausch von diplomatischen Noten zwischen Kennedy und Chruschtschow erwähnten Konvention über die Rettung von in Not geratenen Astronauten, da dieses Vorhaben sehr dringlich sei. Ein allgemeiner Vertrag sollte vor allem die Entmilitarisierung des Weltraums festschreiben. Gegenüber der Regelung von Haftungsfragen zeigte sich die Sowjetunion dagegen sehr zurückhaltend²³⁾.

Der amerikanische Delegierte dagegen fand die Zeit für den Abschluß eines allgemeinen Weltraumvertrages noch nicht reif; stattdessen sollte möglichen konkreten Schwierigkeiten durch vertragliche Regelungen begegnet werden. Die gegenseitige Hilfe bei Unglücksfällen könne durch eine Resolution der Generalversammlung geregelt werden, für Haftungsfragen dagegen sei ein Vertrag vorzuziehen²⁴⁾. Bereits in diesem Stadium schlug Meeker das Prinzip der Gefährdungshaftung vor. Damit waren die Positionen der nächsten Jahre festgelegt: Die Sowjetunion wollte zunächst einen allgemeinen Vertrag erstellen und

18) Galloway, Consensus Decisionmaking, S. 11 (Hervorhebung im Original).

19) "The Sub-Committees might be regarded as laboratories where member countries would combine their efforts to evolve practical measures which would constitute the substance of the Committee's future work". So der stellvertretende Vorsitzende des Weltraumausschusses, A/AC.105/C.2/SR.1, S. 2.

20) Vgl. a.a.O., S. 3.

21) Vgl. die *Proceedings of the Colloquium on the Law of Outer Space*, herausgegeben vom *International Institute of Space Law*, einer Unterorganisation der IAF.

22) Über die Zusammenarbeit zwischen Weltraumausschuß und IAF vgl. *Space Activities of the United Nations*, S. 193-198.

23) Vgl. A/AC.105/C.2/SR.1, S. 6 und .../SR.14, S. 3 (Die "summary records" des Legal Sub-Committee werden nur noch abgekürzt als .../SR. ... zitiert).

24) Als Gründe für den Abschluß eines Vertrages anstelle einer Erklärung wurden die Kompliziertheit der Materie und die aus einem Vertrag resultierenden finanziellen Verpflichtungen genannt, denen sich die Mitgliedsstaaten nicht einfach durch eine Resolution unterwerfen könnten; vgl. .../SR.1, S. 8-9 und .../SR.20, S. 10.

danach erst eine konkrete Konvention über die Rettung von Astronauten. Die USA dagegen weigerten sich zunächst, dem zuzustimmen und versuchten stattdessen, ein Haftungsabkommen auf die Tagesordnung zu setzen. Beide Staaten wurden von ihren jeweiligen Alliierten unterstützt²⁵⁾.

Erst kurz vor dem Ende der ersten Sitzungsperiode, die vollständig für die "allgemeine Aussprache" (general debate) verwendet wurde, einigt man sich darauf, parallel an einer Konvention über die Rettung von verunglückten Astronauten und an einer Haftungskonvention zu arbeiten²⁶⁾. Allerdings konnte sich die Sowjetunion teilweise durchsetzen: Am 13. Dezember 1963 nahm die Generalversammlung eine Resolution an, die allgemeine Prinzipien für Weltraumaktivitäten festlegt²⁷⁾. Im Sommer 1966 mußte der Ausschuß seine Arbeit unterbrechen, um den *Weltraumvertrag*, auf dessen Grundprinzipien sich die USA und die UdSSR geeinigt hatten²⁸⁾, für die Ende des Jahres stattfindende Generalversammlung vorzubereiten. Der Vertrag erweitert und kodifiziert die Prinzipiendeklaration²⁹⁾. Ein Jahr später wurde die Rettungskonvention der Generalversammlung vorgelegt³⁰⁾.

Den Vereinten Nationen ist es gelungen, sich von Anfang an zum Forum für die Behandlung aller mit der Nutzung des Weltraums zusammenhängenden Fragen zu machen. Allerdings wurde manche wichtige Entscheidung bilateral getroffen. In einem Notenaustausch legten im März 1962 der sowjetische Ministerratsvorsitzende Chruschtschow und der amerikanische Präsident Kennedy die Positionen ihrer Länder hinsichtlich der künftigen Nutzung des Weltraums dar und versuchten, Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten³¹⁾. Die kurze Zeitspanne von nur drei Monaten, in der der Weltraumvertrag unterschriftsreif gemacht wurde, deutet darauf hin, daß es politische und nicht rechtliche Differenzen waren, die seine Verabschiedung verzögert hatten und deren Lösung die Annahme des Vertrages in kürzester Frist ermöglicht hat. Allein die Tatsache, daß sich die Staatsoberhäupter der beiden Nationen mit dem Thema befaßten, zeigt, daß es im Weltraumrecht nicht um die Regelung von technischen, sondern um politische Fragen geht. In der Zeit des Kalten Krieges verständigten sich die beiden Großmächte, unterstützt von den Staaten ihres jeweiligen Lagers, über eine Reihe von Weltraumabkommen. Welche Verträge abgeschlossen werden konnten und wie sie am Ende des Verhandlungsprozesses aussahen, ergab sich im wesentlichen durch Kompromisse der Supermächte untereinander. Die Haftungskonvention ist ein Bestandteil dieses politischen Prozesses zwischen den USA und der UdSSR. Ihr Aufbau und

25) Für die Position der UdSSR vgl. z.B. die tschechische (.../SR.2, S. 6) und die bulgarische Stellungnahme (.../SR.9, S. 11). Im Sinne der USA vor allem Großbritannien (.../SR.3, S. 3) und Kanada (.../SR.4, S. 7).

26) Vgl. .../SR.24.

27) UN-Res. 1962 (XVIII), *Declaration of Legal Principles Governing the Activities in Outer Space* (Prinzipiendeklaration). Zur Rechtsverbindlichkeit dieser Resolution vgl. Lachs, *The International Law of Outer Space*. Für Lachs, Mitglied der polnischen Akademie der Wissenschaften, haben Resolutionen der UN-Generalversammlung zwar formal keine bindende Wirkung, dies entledigt sie jedoch nicht jeder rechtlichen Bedeutung. "They initiate the law-making process by taking us across the threshold into the realm of law. Sometimes they may even create law, imperfect as it may be" (S. 97). Für die Prinzipiendeklaration gilt diese Feststellung in besonderem Maße, da sie einstimmig angenommen wurde und außerdem beide Großmächte ausdrücklich erklärt haben, ihre Grundsätze respektieren zu wollen; vgl. a.a.O., S. 98.

28) Vgl. *Courreix*, *La coopération américano-soviétique dans le domaine de l'exploration de l'espace*, S. 734.

29) Vgl. UN-Res. 2222 (XXI) v. 13. Dez. 1966.

30) Vgl. UN-Res. 2345 (XXII) v. 19. Dez. 1967.

31) Vgl. .../SR.1, S. 6. Bereits hier forderte Chruschtschow den Abschluß eines Abkommens über die Rettung in Not geratener Astronauten, allerdings wurde auch die Möglichkeit eines Abkommens über die Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände angedeutet; vgl. .../SR.2, S. 2.

ihre Bedeutung, genauso wie die lange Verhandlungsdauer, sind nur vor dem Hintergrund der politischen Spannungen, die sich im Weltraumausschuß und seinem Rechtsausschuß zeigten, verständlich.

3. Die Verhandlungen in den Ausschüssen

Nachdem der Rechtsausschuß des Weltraumausschusses 1962 zum erstenmal zusammengetreten war und sich nach langen und kontroversen Diskussionen darüber verständigt hatte, die Arbeit an der Haftungskonvention, die von den USA gefordert wurde, parallel zu den Vorbereitungen an einem von der Sowjetunion vorgeschlagenen Vertrag über die Rettung verunglückter Astronauten aufzunehmen, wurden für die zweite Sitzungsperiode 1963 die ersten substantiellen Vorschläge ausgearbeitet. Die USA legten einen Entwurf, der die Grundprinzipien einer künftigen Haftungskonvention enthielt, im Vorjahr aber nicht diskutiert worden war, erneut vor³²⁾. Auch Belgien präsentierte ein Grundsatzpapier³³⁾. Im Laufe der nächsten Jahre wurden zwar zahlreiche Änderungsvorschläge vorgestellt, zur Debatte standen aber im wesentlichen drei Entwürfe: ein gegenüber der ursprünglichen Fassung revidiertes und erweitertes Papier der USA³⁴⁾, der belgische Entwurf³⁵⁾ und ein ungarischer Vorschlag³⁶⁾, von dem allgemein angenommen wurde, daß er sich mit den Positionen der Sowjetunion deckte, die sich in den Debatten zurückhielt³⁷⁾. Im folgenden soll unter Zugrundelegung dieser Entwürfe sowie der Kommentare der einzelnen Delegationen im Rechtsausschuß versucht werden, die Entstehung der Grundprinzipien der Haftungskonvention zu verfolgen.

3.1. Gefährdungshaftung

Über das Eintreten der Haftung für durch Raumfahrzeuge verursachte Schäden ohne Rücksicht auf Verschulden herrschte schon relativ früh Einigkeit³⁸⁾. Bereits in der ersten

- 32) Vgl. A/AC.105/6, S. 6/7 (Report of the Legal Sub-Committee on his first session) und A/AC.105/12, S. 5-7 (Second Session). Die Konventionsentwürfe, Änderungsvorschläge, Arbeitsgruppenpapiere etc. wurden ursprünglich alle als "documents for limited distribution" (Symbol .../L. ...) oder als "Working Group Papers" (Symbol .../WG. ...) eingereicht und wären deshalb nach den Gepflogenheiten der Uno nicht allgemein zugänglich. Das *Legal Sub-Committee* entschloß sich jedoch am Ende der ersten Sitzungsperiode, diese Dokumente im Bericht an den Weltraumausschuß abzudrucken. Da man sich nicht auf einen für alle akzeptablen Text einigen konnte, sollten so wenigstens die unterschiedlichen Standpunkte dargestellt werden. Diese Praxis, Symptom für die starken politischen Differenzen in dem Gremium, ist bis heute beibehalten worden; vgl. .../SR.26-28.
- 33) Vgl. A/AC.105/12, Annex I, S. 10-12.
- 34) Vgl. A/AC.105/21, Annex II, S. 12-18.
- 35) Auch dieser stellte eine erweiterte Fassung des ersten Vorschlags dar; vgl. a.a.O., S. 22-27.
- 36) Vgl. a.a.O., S. 2-6.
- 37) Vgl. z.B. *Reis*, Some Reflections on the Liability Convention, S. 126.
- 38) *Quadri*, Droit international cosmique, S. 589, bezeichnet dagegen die Abweichung vom Verschuldensprinzip als exzessiv.

Sitzung des Rechtsausschusses schlug der amerikanische Delegierte, der für den Abschluß einer Haftungskonvention plädierte, Gefährdungshaftung mit dem Argument vor, daß es einer Verweigerung von Entschädigungsleistungen gleichkäme, wenn vom Opfer der Beweis fahrlässigen Verhaltens des Schädigers gefordert würde³⁹⁾. Er wurde darin von der britischen Delegierten unterstützt, die der Ansicht war, daß es bei Unfällen mit Raumfahrzeugen, im Gegensatz zu Schäden durch Flugzeuge, nahezu unmöglich sei, dem Schädiger Verschulden oder Fahrlässigkeit nachzuweisen⁴⁰⁾. In diesem Sinne äußerten sich schon bei der allgemeinen Debatte eine Reihe anderer, nicht nur westlicher Staatenvertreter⁴¹⁾.

Weiterhin wurde angeführt, daß die Weltraumfahrt besondere Risiken berge, und für solche Tätigkeiten sei im Völkerrecht die Gefährdungshaftung üblich⁴²⁾. Bereits der erste Vorschlag der USA hatte deshalb Gefährdungshaftung gefordert:

"... A claim based on personal injury, loss of life, or property damage caused by a space vehicle should not require proof of fault on the part of the State or States or international organization responsible for launching the space vehicle in question, although the degree of care which ought reasonably to have been exercised by the person or entity on whose behalf claim is made might properly be taken into account"⁴³⁾;

Der belgische⁴⁴⁾ und der ungarische⁴⁵⁾ Entwurf sehen ebenfalls Gefährdungshaftung. Alle drei Entwürfe beschreiben diese Art der Haftung, ohne sie beim Namen zu nennen.

In ihrem Konventionsentwurf wollten die USA ursprünglich Gefährdungshaftung für sämtliche durch ein Raumfahrzeug verursachten Schäden festschreiben, ganz gleich, wo sie sich ereigneten. Diese Lösung fand nicht die Zustimmung des Ausschusses⁴⁶⁾. Statt dessen sollte sie nur für Schäden gelten, die auf der Erdoberfläche entstehen. Da die Staaten, die Weltraumfahrt betrieben, selbst am besten in der Lage seien, deren Risiken abzuschätzen und zu tragen, sollte bei Kollisionen Verschuldenshaftung gelten⁴⁷⁾.

Die Einführung der Gefährdungshaftung war demnach fast unumstritten. Zwei Gründe sprachen dafür: Das entscheidende Argument war, daß man kaum eine Möglich-

39) Vgl. .../SR.1, S. 9.

40) Vgl. .../SR.10, S. 5.

41) Japan, vgl. .../SR.13, S. 9; Argentinien, vgl. a.a.O., S. 10 und die Vereinigte Arabische Republik, vgl. .../SR.18, S. 6. Nur die tschechische Delegation wandte ein, daß Gefährdungshaftung nicht mit der Staatenpraxis im Luftverkehrsrecht übereinstimme. Unabhängig von der Richtigkeit dieser Behauptung hindert aber nichts die Staaten daran, Gefährdungshaftung vertraglich festzulegen, wenn sie dies für erforderlich halten.

42) So Österreich, .../SR.50, S. 6 und .../SR.79, S. 5; Iran, .../SR.93, S. 37 und Polen, .../SR.78, S. 17.

43) A/AC.105/6, S. 7. Der Entwurf wurde kritisiert, weil er kein Wort über die Haftung von privaten Unternehmen verliert; vgl. McDougal/Lasswell/Vlasic, Law and Public Order in Space, S. 614.

44) "The occurrence of the event causing damage shall create liability for compensation once proof has been given that there is a relationship of cause and effect between the damage, on the one hand, and the launching, motion of descent of all or part of the space device, on the other hand"; Art. 4 des Entwurfs in A/AC.105/21, Annex II, S. 19.

45) Vgl. a.a.O., S. 2-6.

46) Der mexikanische Delegierte führte an, daß dies im Falle der Kollision zweier Satelliten zu absurden Ergebnissen führen könnte: Stießen etwa ein einfacher Satellit eines Entwicklungslandes mit dem komplizierten und teuren Flugkörper eines reichen Landes zusammen, so hätte das Entwicklungsland eine hohe Entschädigungssumme zu zahlen, erhalte selbst aber nur wenig. Bei dem reichen Industrieland verhielte es sich umgekehrt; vgl. .../SR.50, S. 3.

47) In diesem Sinne Ungarn; vgl. .../SR.50, S. 7 und Österreich; vgl. ebd.

keit sah, dem Startstaat⁴⁸⁾ ein Verschulden nachzuweisen, denn die überwiegende Mehrzahl der Staaten war dazu nicht einmal ansatzweise technisch gerüstet. Außerdem werden Satelliten, wenn sie die Erdoberfläche erreichen und Schaden verursachen, zumeist völlig zerstört werden. Die Bruchstücke werden über eine große Fläche verteilt sein und die Erforschung der Absturzursache weiter erschweren⁴⁹⁾. Da dies von Anfang an klar war, versuchte niemand, eine Verschuldenshaftung durchzusetzen, nicht einmal die beiden raumfahrttreibenden Staaten, die das größte Interesse daran hatten, nicht grundsätzlich für alle auftretenden Unfälle zu haften.

Die Konvention bestimmt gleich am Anfang: "A launching State shall be absolutely liable to pay compensation for damage caused by its space object on the surface of the Earth or to aircraft in flight"⁵⁰⁾. Der Startstaat ist lediglich bei grober Fahrlässigkeit oder Schädigungsabsicht des Opfers entlastet. Hinzu kommt eine wichtige Besonderheit, die sich auf Spionagesatelliten bezieht⁵¹⁾: Sämtliche Haftungsausschlußgründe verlieren ihre Gültigkeit, wenn der Startstaat mit seinem Satelliten gegen das Völkerrecht, die UN-Charta oder den Weltraumvertrag verstoßen hat⁵²⁾. Auseinandersetzungen entzündeten sich nicht am Prinzip der Gefährdungshaftung, deren Unvermeidlichkeit alle Delegationen akzeptierten, sondern an ihren Modalitäten, vor allem an der Einführung einer Haftungsobergrenze.

3.2. Haftungsbegrenzung

Für die Einführung einer Obergrenze sprach vor allem das Vorbild der damals neuen Konventionen über die Haftung für Atomschäden⁵³⁾. Die Atomhaftungskonventionen unterwerfen zwar den Betreiber einer Atomanlage der Gefährdungshaftung, begrenzen diese aber gleichzeitig nach oben, um nicht eine grundsätzlich als sinnvoll erachtete Tätigkeit durch übermäßig hohe Versicherungsprämien zu behindern. Die Festlegung einer Obergrenze wird oft als ein Zugeständnis an die Betreiber von Kernanlagen für die Akzeptierung der Gefährdungshaftung angesehen⁵⁴⁾.

Sowohl der amerikanische⁵⁵⁾ als auch der ungarische Entwurf⁵⁶⁾ sahen eine Obergrenze vor, ließen deren Höhe jedoch offen. Der belgische Entwurf dagegen enthielt keine

48) Der Begriff "Startstaat" entspricht dem Ausdruck "launching State" in der Konvention (vgl. vor allem Art. I); damit ist der Staat gemeint, der einen Raumflugkörper startet oder von dessen Territorium ein solches Objekt gestartet wird.

49) Vgl. Pfeifer, Liability for Space Objects, S. 221.

50) Art. II. Die Verschuldenshaftung für Kollisionen wird dagegen in den Artikeln III und IV geregelt. Im Bundesgesetzblatt wird Art. II folgendermaßen übersetzt: "Ein Startstaat haftet unbedingt für die Leistung von Schadensersatz wegen eines von seinem Weltraumgegenstand auf der Erdoberfläche oder an Luftfahrzeugen im Flug verursachten Schadens". Die Übersetzungen der englischen Vertragstexte sind dem Bundesgesetzblatt entnommen.

51) Vgl. Deleau, La convention sur la responsabilité internationale, S. 880. Der Absatz wurde auf Betreiben der Sowjetunion in den Vertrag aufgenommen.

52) Vgl. Art. VI, Abs. 2.

53) In diesem Sinn etwa der italienische Delegierte; vgl. .../SR.2, S. 2.

54) Die Verknüpfung der Gefährdungshaftung mit einer Obergrenze ist weithin üblich, zum einen, um ein Gegengewicht zu den fehlenden Haftungseingrenzungskriterien zu schaffen, zum anderen, um das Risiko versicherbar zu halten; vgl. Goldschmidt, Völkerrechtliche Gefährdungshaftung, S. 253.

55) Vgl. A/AC.105/21, Annex II, S. 16 (Art. IX).

solche Begrenzung. Offenbar wollten die beiden Raumfahrtstaaten nicht unbegrenzt für die von ihren Satelliten verursachten Schäden haften. Sie sahen sich dabei einer nahezu einheitlichen Ablehnungsfront der übrigen Staaten gegenüber, die eine Reihe von Gründen anführten, warum es in diesem Vertrag keine Haftungsbegrenzung geben solle⁵⁷⁾. So wiesen Kanada⁵⁸⁾ und Australien⁵⁹⁾ darauf hin, daß der einschlägige Artikel VII des Weltraumvertrages⁶⁰⁾ keinen Höchstbetrag festsetzt, und Frankreich wendete ein, es sei, wenn die zukünftige technologische Entwicklung mit einbezogen werden solle, nahezu unmöglich, ein realistisches Limit festzusetzen⁶¹⁾. Andere gaben zu bedenken, daß eine Begrenzung der Haftung den Schutz der Opfer schwäche und keine volle Entschädigung für die entstandenen Schäden mehr erlaube⁶²⁾. Der Iran befürchtete mangelnde Sorgfalt bei Raketenstarts, sollte die Haftung beschränkt werden⁶³⁾.

Während sich die UdSSR in der Debatte zurückhielt, machte sich der amerikanische Delegierte für eine Haftungsbegrenzung stark: Den Staaten, die befürchteten, angesichts der vollkommen fehlenden Erfahrungen mit Weltraumunfällen könne man keinen realistischen Betrag festlegen, bot er an, eine Revisionsklausel in den Vertrag einzuarbeiten, die ein Anpassen der Obergrenze im Lichte der gewonnenen Erfahrungen erlaube⁶⁴⁾. Vor allem erinnerte er an die Atomhaftungsverträge, die Gefährdungshaftung mit einer Haftungsbegrenzung verbinden und forderte, bei der Haftungskonvention ähnlich zu verfahren⁶⁵⁾. Dieses Argument wiesen jedoch mehrere Delegationen ausdrücklich zurück. In den Konventionen über die Haftung für Nuklearschäden gebe es ausdrückliche Bestimmungen, daß die Staaten für Inspektion und Sicherheit der Kernkraftwerke verantwortlich seien⁶⁶⁾. Da dies bei Weltraumaktivitäten nicht der Fall sei, käme ein Vergleich mit den Atomhaftungskonventionen nicht in Frage⁶⁷⁾.

- 56) Vgl. a.a.O., S. 3, Art. II. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, daß die ungarischen Vorschläge immer auch die sowjetische Position zum Ausdruck brachten.
- 57) Einige waren allerdings wenig überzeugend, etwa das Argument, wenn es eine Begrenzung geben sollte, dann müßte diese sehr hoch angesetzt sein, und dies würde einige Staaten von der Zeichnung der Konvention abhalten. Unklar bleibt, wieso diese Staaten dann eine unbegrenzte Haftung akzeptieren sollten; vgl. .../SR.91, S. 11 (Frankreich) und .../SR.106, S. 53 (Österreich).
- 58) Vgl. .../SR.117, S. 71.
- 59) Vgl. .../SR.100, S. 39.
- 60) Er lautet: "Each State Party to the Treaty that launches or procures the launching of an object into outer space ... is internationally liable for damage to another State Party to the Treaty or to its natural or juridical persons by such object or its component parts on the Earth, in air or in outer space ..."
- 61) Vgl. .../SR.78, S. 10. Ähnlich Österreich; vgl. .../SR.55, S. 3. Der amerikanische Delegierte erwiderte darauf, man könne den festgesetzten Betrag schließlich immer den veränderten Gegebenheiten anpassen; vgl. .../SR.123, S. 128.
- 62) Vgl. die Stellungnahmen von Brasilien, .../SR.92, S. 29, Bulgarien, .../SR.78, S. 16 und der Tschechoslowakei, .../SR.121, S.103.
- 63) Vgl. .../SR.106, S. 53.
- 64) Vgl. .../SR.123, S. 128.
- 65) Vgl. .../SR.106, S. 51-52.
- 66) Vgl. Art. 1 (a)(vi) der Pariser und Art. I (c) und (d) der Wiener Konvention, nach denen der Betreiber einer Kernanlage eine Genehmigung des jeweiligen Staates benötigt.
- 67) Vgl. die Stellungnahmen Indiens, .../SR.106, S. 52 und Japans, .../SR.117, S. 75. Diese Argumentation ist nur für die Haftungskonvention *alleine* stichhaltig, nicht aber bei Hinzuziehung des Weltraumvertrages, dessen Art. VI eine eindeutige Festlegung staatlicher Aufsichtspflichten enthält: "The activities of non-governmental entities in outer space ... shall require authorization and continuing supervision by the appropriate State Party to the Treaty".

Noch gewichtiger war der Einwand, die Atomkonventionen regelten die Haftung von privaten Betreibern, während es hier um Staaten gehe⁶⁸⁾, deren Finanzausstattung im Gegensatz zu Privatunternehmen eine unbegrenzte Haftung zulasse⁶⁹⁾. Zahlreiche Delegationen zeigten zwar ihre Bereitschaft, eine - sehr hohe - Obergrenze unter der Bedingung zu akzeptieren, daß darüber hinausgehende Schäden aufgrund allgemeinen Völkerrechts beglichen werden⁷⁰⁾. Obwohl die USA bereit waren, dies zu akzeptieren⁷¹⁾, war der Widerstand der übrigen Staaten so groß, daß die Endfassung der Konvention die Haftung nicht begrenzt⁷²⁾.

Die zahlreichen privaten Vorschläge, die während der Beratungen des Rechtsausschusses ausgearbeitet und ihm unterbreitet wurden, nahmen viel stärker die Atomhaftungskonventionen zum Vorbild, als dies die staatlichen Entwürfe taten. Diese Entwürfe gingen offenbar davon aus, daß in naher Zukunft auch private Unternehmen Raketenstarts unter eigener Regie durchführen würden und schlugen deshalb ausnahmslos vor, die Haftung solcher Unternehmen mit Rücksicht auf die Versicherbarkeit der Schäden und der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Prämien zu begrenzen⁷³⁾.

Die Vorschläge der privaten Institutionen setzten sich genausowenig durch wie die der USA. Da die meisten Staaten sich auf absehbare Zeit nur als potentiell Geschädigte sahen, wollten sie möglichst hohe Entschädigungssummen und hatten kein Interesse, auf deren Beschränkung hinzuwirken. Indien, das im Weltraumauschuß sehr aktiv war, vertrat die Ansicht, daß die mögliche Entschädigung immer noch gering sei im Verhältnis zu den Mitteln, die für die Raumfahrt ausgegeben würden⁷⁴⁾. Dies bestätigt auch der französische Delegierte:

"L'ampleur considérable des moyens mis en oeuvre dès l'origine des expériences spatiales, l'étendue des conséquences prévisibles de telles activités et la certitude de l'existence de conséquences non encore mesurables ont amené très vite à considérer la nécessité de faire peser la responsabilité, non sur les auteurs de ces activités, mais sur les Etats eux-mêmes, jugés seuls en mesure d'en supporter le poids"⁷⁵⁾.

Weil die Staaten hier in ihrer Eigenschaft als Staaten und nicht als Unternehmer haften, ist ihre Haftung unbegrenzt. Es besteht kein Grund, die Erforschung des Weltraums durch Haftungsbeschränkungen zu fördern, weil sie von Staaten unternommen wird, die ausrei-

68) Vgl. .../SR.5, S. 3 (Vereinigte Arabische Republik) und .../SR.78, S. 7 (Großbritannien).

69) Vgl. Deleau, La responsabilité pour dommages causés par les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, S. 753. Deleau war französischer Delegierter im Rechtsausschuß.

70) Dies waren Belgien (.../SR.78, S. 4), Australien (.../SR.100, S. 139), Kanada (.../SR.117, S. 71) und der Iran (.../SR.126, S. 45).

71) Vgl. .../SR.117, S. 74 und .../SR.121, S. 104-105.

72) McDougal/Lasswell/Viasic, Law and Public Order in Space, S. 615, hatte 1963 angenommen, daß sich über eine Haftungsbeschränkung neben der Gefährdungshaftung und dem Grundsatz der monetären Ersatzleistungen für Schäden schnell ein Konsens bilden werde.

73) Vgl. u.a. Bodenschatz, Vorschläge zu einem internationalen Haftungsabkommen, S. 313; Grundsätze für den Entwurf eines Abkommens über die durch Raumfahrzeuge verursachten Schäden, S. 279; Wimmer, Vorschläge zu einem internationalen Abkommen, S. 54; Cooper, Memorandum of Suggestions, S. 144; The Damages in Space Law, S. 5 (hier wird die Haftungsbeschränkung im Interesse des Staates verlangt) und die Resolution des International Institute of Space Law (ohne Seitenangabe). Viel später unternimmt noch DeSaussure, Do We Need a Strict, Limited Liability Regime?, einen Vorstoß in diese Richtung.

74) Vgl. .../SR.29-37, S. 107.

75) Deleau, La responsabilité pour dommages causés par les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, S. 748.

chend zahlungskräftig sind. Zudem wollte sich die Mehrheit der nicht weltraumfahrenden Staaten nicht die durch die Aktivitäten weniger anderer Staaten entstehenden Risiken aufbürden lassen.

3.3. Zur Schadensbemessung anwendbares Recht

Mitverantwortlich für die lange Verhandlungsdauer war der Streit um das zur Feststellung der Schadenshöhe anwendbare Recht: Sollte sich die zu zahlende Entschädigung nach den Bestimmungen des Startstaates, nach den Vorschriften des Staates, in dem der Schaden auftrat, oder nach dem allgemeinen Völkerrecht⁷⁶⁾ richten? Belgien hatte 1963 die Frage des anwendbaren Rechts aufgeworfen und vorgeschlagen: "The extent of the obligation to give compensation shall be determined in accordance with the provisions of the ordinary law of the country of the person injured"⁷⁷⁾. Demnach sollte die Staatsangehörigkeit des Opfers entscheidend sein. Da dies zu Konflikten geführt hätte, wenn mehrere Opfer verschiedener Nationalitäten Schadensersatz gefordert hätten, revidierte Belgien seinen Vorschlag und schlug nun vor, das Recht des Staates anzuwenden, in dem der Schaden auftritt⁷⁸⁾.

Der ungarische Konventionsentwurf wollte dagegen das Recht des für den Schaden verantwortlichen Staates heranziehen: "A claim for damage may be advanced ... whenever compensation for such damage is provided for by the law of the State liable for such damage"⁷⁹⁾. Dies mag aus den Kennzeichen des sowjetischen Haftungsrechts zu erklären sein, das Entschädigungen nicht, wie in den USA üblich, nach den persönlichen Nachteilen, die das Opfer erfahren hat, bemißt, sondern von den Kosten für die staatlichen Institutionen (Krankenhäuser, Feuerwehr, eventuelle Invalidenrenten) ausgeht⁸⁰⁾. Die Amerikaner wollten eine solche Regelung nicht akzeptieren und schlugen schon früh einen Kompromiß zwischen dem belgischen und dem ungarischen Konzept vor. Er lautet: "The compensation which a State shall be liable to pay for damage under this Convention shall be determined in accordance with applicable principles of international law, justice, and equity"⁸¹⁾.

Damit standen sich drei grundverschiedene Konzepte gegenüber, von denen die Delegationen nicht abrücken wollten. Die Sitzungsperiode 1969, die zum großen Teil darauf verwandt wurde, dieses Problem zu lösen, zeigte nur, daß es nicht möglich war, die verschiedenen nationalen Ansätze hinsichtlich der Bestimmung der Entschädigungshöhe mit einander zu vereinbaren. Um die Verhandlungen nicht weiter zu blockieren, einigte man

76) Vgl. *Deleau*, La convention sur la responsabilité internationale, S. 882.

77) A/AC.105/12, Annex I, S. 12.

78) In Art. 2 des überarbeiteten belgischen Konventionsentwurfs heißt es: "Damage' shall be understood to mean any loss for which compensation may be claimed under the law of the place where the loss is caused" (Herv. v. uns); vgl. A/AC.105/21, Annex II, S. 23. Sowohl die Wiener (Art. XI) als auch die Pariser Konvention (Art. 13) schreiben für Atomschäden vor, daß grundsätzlich das Recht des Schadensortes Anwendung findet.

79) Art. II, in: A/AC.105/21, Annex II, S. 3.

80) Vgl. *Christol*, The International Law of Outer Space, S. 100. Um die Kompliziertheit der Debatte zu unterstreichen, weist Christol darauf hin, daß die im Lauf der Verhandlungen eingebrachten Vorschläge zum anwendbaren Recht zusammen zweiundzwanzig einzeilig beschriebene Seiten füllten.

81) Art. II, Abs. 4 des Entwurfs, in: A/AC.105/21, Annex II, S. 14.

sich darauf, das Völkerrecht zur Bemessungsgrundlage zu erklären, wie es schon die Amerikaner 1963 vorgeschlagen hatten. Im neuen Entwurf heißt es: "The compensation which the respondent State shall be required to pay for the damage under this Convention should be determined in accordance with international law. If there is agreement on the applicable law between the claimant and the respondent, then that law should be applied"⁸²⁾.

Allerdings war damit noch kein von allen akzeptabler Text für einen Artikel der Konvention entstanden. Um endlich zu einer Lösung zu kommen, fanden zwischen den Delegationen von September bis Dezember 1969 und im April 1970 intensive Konsultationen⁸³⁾ statt. Es bot sich eine Paketlösung an, die die Fragen der Schlichtungskommission, an der den westlichen Staaten gelegen war, und des anwendbaren Rechts miteinander verknüpfte. Doch kam es auch in der Sitzung von 1970 zu keinerlei Fortschritt, obwohl die Generalversammlung im Jahr zuvor mit unüblicher Schärfe die Fertigstellung der Konvention verlangt hatte⁸⁴⁾.

Eine Gruppe von acht westlichen Staaten brachte den Vorschlag in die Debatte, die Höhe der Entschädigung nach dem Recht des Schadensortes und nach dem Völkerrecht festzustellen⁸⁵⁾. Dies schien akzeptabler als das im indischen Konventionsentwurf von 1969 vorgeschlagene Verfahren, nach dem beide Staaten zunächst versuchen sollten, sich zu einigen, im Konfliktfall aber das Völkerrecht anzuwenden sei⁸⁶⁾. Das Papier der acht Staaten sah auch vor, daß mit der Entschädigung der vor dem Unfall bestehende Zustand wieder hergestellt werden müsse⁸⁷⁾, um die Höhe der zu leistenden Zahlungen genauer zu bestimmen.

Diese Bestimmung wurde 1970 noch nicht allgemein akzeptiert, findet sich aber in einem gemeinsamen Entwurf von Belgien, Brasilien und Ungarn wieder, der 1971 vorgelegt wurde⁸⁸⁾. Die Tatsache, daß Ungarn und Belgien gemeinsam einen Text unterstützten, spricht dafür, daß zwischenzeitlich vertrauliche Konsultationen stattgefunden hatten, in denen Ost und West ihre Standpunkte annähern konnten. Dieser Vorschlag wurde wörtlich in Art. XII der Konvention übernommen, der nun lautet:

"The compensation which the launching State shall be liable to pay for damage under this Convention shall be determined in accordance with international law and the principles of justice and equity, in order to provide such reparation in respect of the damage as will restore the person, natural

82) A/AC.105/58, S. 6.

83) Vgl. A/AC.105/C.2/8.

84) In Resolution 2601 (XXIV) heißt es, die Generalversammlung "regrets that the Committee ... has not yet been able to complete the drafting of a liability convention, a task assigned to it by the General Assembly during the last six years ...; Expresses its deepest dissatisfaction that efforts to complete the convention have not been successful and at the same time urges the Committee ... to complete the draft convention on liability in time for final consideration by the General Assembly during its twenty-fifth session..." (Hervorhebung im Original).

85) Es handelte sich um Argentinien, Australien, Belgien, Kanada, Italien, Japan, Spanien und Großbritannien; vgl. A/AC.105/85, Annex I, S. 3.

86) Es heißt dort (Art. VI): "...if the claimant and respondent do not agree on the applicable law, the amount of compensation shall be determined in accordance with international law taking into consideration the law of the claimant State and, where considered appropriate, the law of the respondent State. In case of conflict, international law shall prevail"; A/AC.105/58, Annex II, S. 26.

87) "... each person, natural or juridical, State or international organization on whose behalf a claim is presented be restored on full to the condition equivalent to that which would have existed if the damage had not occurred"; A/AC.105/85, Annex I, S. 3.

88) Vgl. A/AC.105/94, S. 18 (Art. XXII).

or juridical, State or international organization on whose behalf the claim is presented to the condition which would have existed if the damage had not occurred"⁸⁹⁾.

Belgien und Australien waren nicht überzeugt, daß das Opfer durch diese Regelung tatsächlich so entschädigt würde, daß der Zustand, der vor dem Unfall bestanden hatte, wiederhergestellt werden konnte. Es gelang ihnen, eine ähnlich lautende Formulierung in die Präambel der Konvention aufnehmen zu lassen⁹⁰⁾.

Da Belgien und Italien befürchteten, der gefundene Kompromiß in Art. XII, nach dem die Höhe der Entschädigung nach den Regeln des Völkerrechts sowie den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Billigkeit ("justice and equity") festgesetzt wird, sei zu vage, gaben sie während der Verhandlungen ihre Interpretation des Artikels zu Protokoll: Die über die Ansprüche entscheidende Schiedskommission müsse das Recht des Staates, in dem der Schaden aufgetreten ist, ebenso mit beachten⁹¹⁾ wie bisherige Rechtsprechung, Versicherungsrecht und die Interessen sowohl des klagenden wie des schädigenden Staates⁹²⁾.

Die so gefundene Lösung mag zwar ein neuer Ansatz im internationalen Deliktrecht sein⁹³⁾, sie zeigt aber vor allem, daß es nicht möglich war, sich auf präzisere Formeln zu einigen. Der Gegensatz zwischen Ost (Recht des Startstaates) und West (Recht des geschädigten Staates) war unüberbrückbar. Da nach der Weltraumhaftungskonvention die Staaten selbst Entschädigung leisten müssen, waren sie nicht bereit, von ihren jeweiligen Positionen abzurücken. Die vage Formulierung von Art. XII läßt, wie auch Art. I, der die Definition des Begriffs "Schaden" enthält, offen, ob auch *indirekte* Schäden wie Einnahmeverluste von Unternehmen, die Kosten von Warnungen oder Such- und Bergungsarbeiten zu Entschädigungsleistungen verpflichten. Die UdSSR sperrte sich gegen eine solche Erweiterung des Schadensbegriffs, weil sie befürchtete, wegen Schäden im allerweitesten Sinn verklagt zu werden⁹⁴⁾, so daß es den westlichen Staaten nur gelang, einen Hinweis auf "volle Entschä-

89) Die offizielle deutsche Übersetzung lautet: "Die Höhe des Schadensersatzes, den der Startstaat nach diesem Übereinkommen zu leisten verpflichtet ist, wird in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Billigkeit so festgesetzt, daß durch die Ersatzleistung die natürliche oder juristische Person, der Staat oder die internationale Organisation, für die der Anspruch geltend gemacht wird, so gestellt wird, als sei der Schaden nicht eingetreten".

90) Vgl. Abs. 4 der Präambel.

91) Vgl. .../SR.164, S. 99 (Italien).

92) "...standards drawn from jurisprudence, common sense, ex aequo et bono, insurance law and case law, thus making it possible to ensure the equitable application of existing law or to provide a useful complement to that law"; Stellungnahme des belgischen Delegierten in .../SR.162, S. 73.

93) So *Christol*, *The International Law of Outer Space*, S. 92.

94) Als Beispiel wird angeführt, daß "impairment of health", die laut Art. I zu Entschädigung verpflichtet, im Sinne der Definition von Gesundheit, wie sie in der Satzung der Weltgesundheitsorganisation enthalten ist, verstanden werden könne. Dort heißt es: "(Health means) a state of complete physical, mental, and social well-being"; zit. nach *Christol*, *The International Law of Outer Space*, S. 95. Die Definition des Schadens in der Konvention spielte nach dem Absturz des sowjetischen Satelliten *Cosmos 954* eine große Rolle. So war noch nicht einmal klar, ob der Absturz des Satelliten in einem fast unbewohnten Gebiet überhaupt materiellen Schaden im Sinne der Konvention hervorgerufen habe; vgl. *Dembling*, *Cosmos 954 and the Space Treaties*, S. 133. *Dembling* war Mitarbeiter der amerikanischen Raumfahrtbehörde NASA und von 1964-69 Mitglied der amerikanischen Delegation im Weltraumrechtsausschuß. *Grove*, *Cosmos 954: Issues of Law and Policy*, meint, daß sogar psychische Beeinträchtigungen (z.B. Panik) vom Schadensbegriff der Konvention gedeckt sind (S. 140), gibt aber zu, daß darüber erhebliche Unsicherheit besteht (S. 146). *Haanappel*, *The Crash of Cosmos 954*, vertritt dagegen: "The Liability Convention ... is inapplicable because of the narrow definition of 'damage' as contained in the Convention. ... This definition can by no stretch of the imagination cover the costs incurred by Canada in preventing potential damage,

digung" in der Präambel zu verankern⁹⁵⁾. Aber auch damit sind nur unmittelbare Schäden einklagbar, die in der Schadensdefinition von Art. I eindeutig angesprochen sind⁹⁶⁾.

3.4. Die Haftung von internationalen Organisationen und privaten Unternehmen

Der ungarische Konventionsentwurf erlaubt zwar auch mehreren Staaten zusammen oder internationalen Organisationen⁹⁷⁾, Raumfahrzeuge zu starten, beläßt aber die Haftung für Unfälle bei den Mitgliedsstaaten einer solchen Organisation. Zwar könnte diese Organisation theoretisch nach dem vorgeschlagenen Text verklagt werden, angesichts der traditionellen Weigerung der sozialistischen Staaten, die Völkerrechtsfähigkeit internationaler Organisationen anzuerkennen⁹⁸⁾, besteht aber kein Zweifel, daß sie sich eine Möglichkeit schaffen wollten, Schäden direkt bei den beteiligten Staaten geltend zu machen⁹⁹⁾.

Die Tätigkeit privater Organisationen, ob international oder nicht, also etwa eines Zusammenschlusses verschiedener Unternehmen mit dem Ziel, einen Kommunikationssatelliten in die Umlaufbahn zu bringen, lehnte die Sowjetunion schroff ab: Dies führe zu Chaos und Anarchie¹⁰⁰⁾. Sie widersprach dabei nicht aus grundsätzlichen Erwägungen den Aktivitäten zwischenstaatlicher oder privater Organisationen im Weltraum, sondern sorgte sich um die Zahlungsfähigkeit dieser juristischen Personen im Schadensfall. Schon 1963 bot der sowjetische Delegierte, sein Land erhebe keine Einwände gegen die Tätigkeit der genannten Organisationen, wenn sich die entsprechenden Staaten bereit erklärten, Weltraumaktivitäten Privater nicht nur zu genehmigen und zu kontrollieren, sondern auch dafür zu haften¹⁰¹⁾. Der vorgeschlagene Kompromiß wurde in die *Prinzipiendeklaration* aufgenommen:

"States bear international responsibility for national activities in outer space, whether carried on by governmental agencies or by non-governmental entities, and for assuring that national activities are carried on in conformity with the principles set forth in the present Declaration. The activities of non-governmental entities in outer space shall require authorization and continuing supervision by the State concerned. When activities are carried on in outer space by an international organization, responsibility for

where actual damage never occurred or remains unmeasurable (such as general damage to the environment)" (S. 148-149).

95) Vgl. Deleau, La Convention sur la responsabilité internationale, S. 882.

96) "The term 'damage' means loss of life, personal injury or other impairment of health; or loss of or damage to property of States or of persons, natural or juridical, or property of international intergovernmental organizations..."

97) Mit "internationale Organisation" sind immer zwischenstaatliche Organisationen gemeint, nie nichtstaatliche.

98) Vgl. Deleau, La responsabilité pour dommages causés par les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, S. 884. Für den östlichen Standpunkt vgl. Zukov, Weltraumrecht, S. 189.

99) Art. VIII des Entwurfs: "If liability for damage rests with an international organization, the financial obligations towards States suffering damage shall be met by the international organization and by its member States"; A/AC.105/21, Annex II, S. 4.

100) Vgl. die Stellungnahme in .../SR.28, S. 13.

101) Vgl. A/AC.105/PV.20, S. 27.

compliance with the principles set forth in this Declaration shall be borne by the international organization and by the States participating in it"¹⁰²⁾.

Während im ersten belgischen Entwurf¹⁰³⁾ noch keine Rede von internationalen Organisationen war, sollten diese nach dem revidierten Text der Konvention mit denselben Rechten und Pflichten beitreten können wie Staaten¹⁰⁴⁾. Ihre Mitgliedsstaaten sollten gemeinsam haften, unabhängig davon, ob sie die Konvention ratifizierten oder nicht. Der amerikanische Vorschlag geht nicht so weit, sondern verpflichtet internationale Organisationen, die im Weltraum tätig werden wollen, zur Übermittlung einer Erklärung, daß sie die Konvention akzeptieren, an den UN-Generalsekretär. Zudem sollten sie von vornherein festlegen, wie eine eventuell fällige Entschädigung von ihren Mitgliedern aufgebracht wird. Beim Ausbleiben der Zahlungen kann der geschädigte Staat diese von den einzelnen Mitgliedsstaaten verlangen¹⁰⁵⁾.

Während der Sitzungen 1965 konnte man sich darüber einigen, daß internationale Organisationen für ihre Aktivitäten unter der Konvention haftbar sein sollten, nicht aber darüber, ob Ansprüche zuerst an sie oder gleichzeitig auch an die beteiligten Staaten zu stellen wären¹⁰⁶⁾. In einem gemeinsamen Vorstoß plädierten 1968 einige westliche Länder dafür, zunächst die Organisation haften zu lassen; bei Nichtzahlung müßten die beteiligten Staaten nach sechs Monaten für die Forderungen des geschädigten Staates geradestehen¹⁰⁷⁾.

Die UdSSR und Bulgarien bestanden dagegen auch 1969 noch darauf, daß internationale Organisationen und ihre Mitgliedsstaaten getrennt haftpflichtig seien¹⁰⁸⁾, Entschädigungsansprüche also direkt an die betreffenden Staaten gerichtet werden konnten. 1970 entwickelten fünf westliche Staaten einen neuen Vorschlag: Er bezog sich direkt auf Art. 6 der Konvention über die Rettung von Astronauten, die im Rechtsausschuß verhandelt und von der Generalversammlung 1967 zur Zeichnung empfohlen worden war¹⁰⁹⁾. Internationale Organisationen sollten erklären, daß sie Rechte und Pflichten der Haftungskonvention akzeptierten; über die Hälfte ihrer Mitgliedsstaaten müßten diese Erklärung *und* den Weltraumvertrag unterschrieben haben. Ansprüche sollten aber zuerst an die Organisation und nur bei Nichtzahlung an die beteiligten Staaten gerichtet werden¹¹⁰⁾.

Der Vorschlag wurde von den sozialistischen Staaten akzeptiert und bildet Art. XXII der Konvention. Über das Zustandekommen dieser im Kern schon seit mehreren Jahren vorliegenden Formulierung schreibt der französische Delegierte in einer Analyse des Verhandlungsprozesses: "Ce fut l'un des éléments de la négociation: les Soviétiques finirent

102) Res. 1962 (XVIII) v. 13. Dez. 1963, Abs. 5.

103) Vgl. A/AC.105/21, Annex II, S. 18-22.

104) Vgl. Art. 6, a.a.O., S. 26.

105) Art. III; vgl. a.a.O., S. 14.

106) Vgl. A/AC.105/29, S. 4.

107) Vorschlag von Belgien, Frankreich, Österreich, Schweden und Großbritannien; vgl. A/AC.105/45, Annex I, S. 42/43. Die von den Amerikanern vorgeschlagene Frist von einem Jahr ist auf sechs Monate verkürzt worden. Dies deutet darauf hin, daß man Bedenken der östlichen Länder hinsichtlich der Zahlungsfähigkeit der Organisation entgegenkommen wollte.

108) Vgl. den gemeinsamen Vorschlag beider Länder, A/AC.105/58, Annex II, S. 35.

109) *Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space*; vgl. Res. 2345 (XXII), Annex, v. 19. Dez. 1967.

110) Vorschlag Belgiens, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, und Schwedens; vgl. A/AC.105/85, Annex I, S. 13-14.

après de longues discussions par accepter, dans le cas où un accord se ferait sur les autres points en litige, d'inclure dans la convention la disposition qu'en réalité ils avaient déjà acceptée dans la convention sur l'assistance et le sauvetage des astronautes"¹¹¹).

Die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler Organisationen ist für den Westen ein Erfolg¹¹²). Der Konventionstext spricht aber nur von zwischenstaatlichen Organisationen. Die Frage ist, ob die Staaten auch für die Aktivitäten privater Organisationen haften. Die Haftungskonvention beantwortet dies im Text nicht eindeutig. Der Weltraumvertrag, der die Bestimmungen der Prinzipiendeklaration fast wörtlich übernimmt, bestimmt in Art. VI:

"States Parties to the Treaty shall bear international responsibility for national activities in outer space ... whether such activities are carried on by governmental agencies or by non-governmental entities..."

und weiter in Art. VII:

"Each State Party to the Treaty that launches or procures the launching of an object into outer space ... and each State Party from whose territory or facility an object is launched, is internationally liable for damage to another State Party to the Treaty or to its natural or juridical persons by such object ...".

Damit ist klar, daß der Weltraumvertrag die Staaten für sämtliche Weltraumaktivitäten haftbar macht, die von ihrem Territorium ausgehen. Sie haben die Pflicht, private Unternehmen zu genehmigen und zu kontrollieren. Bei strenger Auslegung könnte man zu dem Ergebnis kommen, daß die Haftungskonvention sich nur auf staatliches Handeln bezieht und privates ausklammert. Nichtstaatliche Organisationen haften nur dann, wenn die betreffenden Staaten sowohl die Haftungskonvention, die eine detaillierte Ausarbeitung der Art. VI und VII des Weltraumvertrages ist, als auch diesen selbst ratifiziert haben¹¹³).

Allerdings haben mittlerweile eine sehr große Zahl von Staaten beide Verträge ratifiziert, darunter die meisten Industrieländer. Eine Ausnahme bildet nur die Volksrepublik China, die weder dem Weltraumvertrag noch der Haftungskonvention beigetreten ist, von der aber auch keine privaten Raketenstarts zu erwarten sind. Somit haften die meisten Staaten für die Weltraumaktivitäten der unter ihrer Kontrolle stehenden Unternehmen.

Dies betonen vor allem die sozialistischen Autoren. 1963 hatte die Sowjetunion noch kategorisch die Ansicht vertreten, daß sämtliche Weltraumaktivitäten ausschließlich von Staaten durchgeführt werden müssen. Für die USA war dies unakzeptabel, zumal dadurch das zu dieser Zeit bereits angelaufene Projekt eines privaten Fernmeldesatelliten (Telstar) in Frage gestellt worden wäre¹¹⁴). Die Sowjets rückten daraufhin von dieser Position ab: Weltraumaktivitäten dürfen nach ihrer Auffassung zwar weiterhin nur von Staaten durchgeführt werden; dies kann aber dadurch geschehen, daß die Staaten natürliche oder juristische Personen damit betrauen, die sie kontrollieren müssen und für deren Handlungen sie ver-

111) *Deleau*, La convention sur la responsabilité internationale, S. 884.

112) So die Einschätzung von *Deleau*, a.a.O., S. 886.

113) Vgl. *Forster*, The Convention on International Liability, S. 184, der zu dem Schluß kommt, die Haftungskonvention gelte aus sich selbst heraus nicht für Privatunternehmen oder Forschungsinstitute, sondern nur, wenn die jeweiligen Staaten auch den Weltraumvertrag ratifiziert haben.

114) Vgl. *Bueckling*, Völkerrechtliche Haftung für Raumfahrtsschäden nach dem Weltraumhaftungsabkommen, S. 8-9.

antwortlich sind¹¹⁵⁾. "As to outer space, States acting directly, through companies, corporations or any other entities, remain the sole subjects of rights resulting from such activities"¹¹⁶⁾. Nach dieser Ansicht sind private Unternehmen nur die ausführenden Organe des Staates, der durch seine weitreichenden Kontroll- und Genehmigungspflichten letztendlich verantwortlich ist¹¹⁷⁾. "States bear direct international responsibility; they are identified with whatever national action is carried on"¹¹⁸⁾.

Während es in den sechziger Jahren in den westlichen Ländern noch abgelehnt wurde, daß Staaten für Weltraumaktivitäten Privater haften müssen und stattdessen die Haftung der Halter gefordert wurde¹¹⁹⁾, hat sich mittlerweile die Ansicht durchgesetzt, daß Staaten in jedem Fall für Schäden durch Raumfahrzeuge haften. Privatunternehmen, die sich in der Weltraumfahrt engagieren, sind, wie nur wenige andere Unternehmen, politisch und wirtschaftlich mit den Belangen des jeweiligen Staates verknüpft, ihre Unabhängigkeit besteht nur formal¹²⁰⁾ und wird durch die staatlichen Kontrollpflichten weiter eingeschränkt. Der Staat bedient sich dabei der Privatunternehmen, die ihm entweder gehören oder die er faktisch beherrscht¹²¹⁾.

Selbst wenn nur etwa 50 Staaten Weltraumvertrag und Haftungskonvention gleichzeitig unterschrieben haben, so befinden sich darunter doch alle wichtigen, zur Raumfahrt technisch befähigten Staaten mit Ausnahme der Volksrepublik China. Aber auch ohne den Weltraumvertrag unterzeichnet zu haben, haftet ein Staat für Tätigkeiten nichtstaatlicher Organisationen. Es gibt zumindest Anzeichen dafür, daß dieses Prinzip schon zum Völkergewohnheitsrecht gehört. Die Formulierung von Art. VI des Weltraumvertrages wird zwölf Jahre später nahezu gleichlautend in den Mondvertrag wieder aufgenommen (Art. 14, Abs. 1) und durch die eingehenden Ratifikationen wie durch die Abstimmungsergebnisse in der Generalversammlung¹²²⁾ bestätigt.

Diese Interpretation läßt sich schon aus der Haftungskonvention selbst ableiten. Mit dem "Startstaat", der haftbar ist, ist nicht nur der Staat gemeint, der selbst Raketen auf den Weg bringt, sondern auch der Staat, der einen Start "durchführen läßt"¹²³⁾. Wer den Start letztlich durchführt, ist nicht gesagt. Es kann sich um Staatsangestellte, qualifiziertes Personal einer internationalen Organisation, anderer Staaten oder auch einer Privatfirma handeln. Keine Bestimmung der Konvention verbietet dies. Wenn ein Staat Privatunternehmen die Benutzung seiner Abschußeinrichtungen erlaubt, ihnen sogar eigene Anlagen geneh-

115) Vgl. *Wieworowska*, Some Problems of State Responsibility in Outer Space, S. 26. Krystyna Wieworowska ist Mitglied des polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten.

116) *Lachs*, The International Law of Outer Space, S. 68. Lachs erinnert in diesem Zusammenhang an die Unternehmen im Kolonialzeitalter, die über weite Landstriche quasi-souveräne Rechte ausübten. Nach dieser Erfahrung dürften sie auf keinen Fall mehr mit Staaten gleichgestellt werden.

117) Vgl. auch *Zukov*, Weltraumrecht, S. 190-191, der ebenfalls fordert, daß die Staaten für sämtliche Tätigkeiten von Privatunternehmen haften.

118) *Lachs*, The International Law of Outer Space, S. 75.

119) Vgl. *Wimmer*, Vorschläge zu einem Internationalen Abkommen, S. 50 und Grundsätze für den Entwurf eines Abkommens, S. 279.

120) Vgl. *Bueckling*, Das Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände, S. 391.

121) Vgl. *Bueckling*, Die Haftung für Schäden, die durch Weltraumgegenstände verursacht werden, S. 214.

122) Beide Resolutionen wurden ohne Gegenstimme angenommen.

123) Art. I (c)(i): "The term 'launching State' means: ... A State which launches or procures the launching of a space object ...". Die offizielle Übersetzung lautet: "... bedeutet der Ausdruck 'Startstaat' ... einen Staat, der einen Weltraumgegenstand startet oder dessen Start durchführen läßt..." (Herv. v. uns).

ragt, dafür aber den Abschluß von Versicherungen verlangt, so ist das ein zusätzliches Indiz dafür, daß er für die dabei im Ausland entstehenden Schäden aufkommen will¹²⁴⁾.

4. Gesamtbeurteilung im Licht des "Cosmos 954"-Unfalles

Im Juni 1971, als man schon glaubte, alle Lösungsmöglichkeiten ausgeschöpft zu haben und das Projekt an der Unvereinbarkeit der Positionen über das zur Schadensbemessung anwendbare Recht und die Streitbeilegung¹²⁵⁾ zu scheitern drohte, legte der amerikanische Delegierte einen Kompromißvorschlag auf den Tisch, den er nicht, wie sonst üblich, mit den anderen westlichen Ländern abgesprochen hatte. Er bot an, daß die USA nicht länger auf dem Recht des geschädigten Staates bestehen, sondern die Prinzipien von Gerechtigkeit und Billigkeit ("justice and equity") sowie das Völkerrecht als Grundlage der Schadensbemessung akzeptieren wollten. Im Austausch dafür sollte die Entscheidung der Schiedskommission zwar nur nach vorherigem Einverständnis der Beteiligten bindend sein, aber grundsätzlich veröffentlicht werden. Weiterhin sollte die UdSSR den neutralen Dritten in der Schiedskommission akzeptieren.

Die UdSSR tat dies, und die übrigen Staaten stimmten notgedrungen zu¹²⁶⁾. Am 29. Juni 1971 wurde der Konventionsentwurf im Rechtsausschuß angenommen¹²⁷⁾. Einige Staaten bestanden jedoch darauf, daß sie die Konvention, und vor allem Art. XII, nur im Sinne einer Interpretation entsprechend der Präambel, die "volle Entschädigung" fordert, akzeptieren konnten. Sie bestanden außerdem nach wie vor auf bindenden Beschlüssen der Schiedskommission¹²⁸⁾.

Am 10. September 1971, also kurz vor dem Beginn der Generalversammlung, stimmte der Weltraumausschuß dem Entwurf zu. Die schon im Rechtsausschuß geäußerten Bedenken wurden wiederholt und bindende Beschlüsse des Schiedsausschusses im Interesse der Opfer gefordert¹²⁹⁾. Im ersten Komitee der Generalversammlung brachte Kanada eine Er-

124) Vgl. *Christol*, The International Law of Outer Space, S. 105.

125) Im Falle von Meinungsverschiedenheiten über die zu zahlende Entschädigung war die Einschaltung einer Schiedskommission vorgesehen, über deren Entscheidungsmodus man sich nie hatte einigen können. Während der Osten auf einer paritätischen Zusammensetzung bestand, wollte der Westen, der in diesem Fall eine gegenseitige Blockierung der Vertreter der beiden Streitparteien befürchtete, einen unabhängigen Dritten in die Kommission aufnehmen, der bei Stimmengleichheit entscheiden sollte. Falls keine Einigung über diese Person erzielt würde, sollte sie vom Generalsekretär der Vereinten Nationen bestimmt werden. Außerdem sollten die Entscheidungen der Schiedskommission für die Parteien bindend sein, da sonst, so wurde argumentiert, der ganze Mechanismus an Sinn verliere. Gegen diese *obligatorische* Streit-schlichtung leisteten die sozialistischen Staaten noch heftigeren Widerstand als gegen die Besetzung der Schiedskommission durch drei anstelle von zwei Personen; vgl. für die Position der sozialistischen Staaten den ungarischen Konventionsentwurf, Art. XII, A/AC.105/21, Annex II, S. 5 und *Zukov*, Weltraumrecht, S. 195-196. Der Vorschlag der USA sah bindende Entscheidungen einer dreiköpfigen Kommission vor; vgl. A/AC.105/21, Annex II, S. 16 (Art. VII). Daß die Konvention ohne bindende Schiedsentscheidungen bedeutungslos sei, betonten Belgien (.../SR.117, S. 72), Kanada (a.a.O., S. 71), der Iran (.../SR.126, S. 145), Japan (.../SR.148, S. 62) und Schweden (.../SR.148, S. 76).

126) Vgl. *Deleau*, La convention sur la responsabilité internationale, S. 886.

127) Vgl. A/AC.105/94, S. 5.

128) Vgl. *Christol*, The International Law of Outer Space, S. 87.

129) Vgl. *Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, Twenty-sixth Session*, UN-Dok. A/8420, S. 15-16.

gänzung zu Art. XIX ein, nach der die Staaten, die die Bindungswirkung der Schiedsentscheidung anerkennen wollten, eine entsprechende Erklärung bei Zeichnung der Konvention abgeben konnten¹³⁰⁾. Angesichts der gemeinsamen Opposition von USA¹³¹⁾ und UdSSR¹³²⁾, die die einmal ausgehandelte Paketlösung nicht wieder zur Disposition stellen wollten, kam es nicht zur Abstimmung über diesen Antrag. Belgien gelang es aber, den kanadischen Vorschlag in die Resolution aufnehmen zu lassen, die die Annahme der Konvention empfiehlt¹³³⁾.

Am 11. November stimmten im ersten Komitee 90 Staaten für die Konvention, während sich vier, nämlich Kanada, Japan, der Iran und Spanien, der Stimme enthielten. Es gab keine Gegenstimme¹³⁴⁾. Die Generalversammlung nahm die vom ersten Komitee vorgelegte Resolution am 29. November mit 83 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme bei Stimmenthaltung der genannten vier Staaten an, die erklärten, zwar die Ziele des Abkommens zu unterstützen, aber hinsichtlich des anwendbaren Rechts und der Streitschlichtung nach Möglichkeit die ihnen vorschwebenden Lösungen anwenden zu wollen. Die meisten Delegationen waren mit dem Ergebnis unzufrieden¹³⁵⁾.

Die Art, in der sich die beiden Großmächte schließlich auf einen Kompromiß verständigten, ist charakteristisch für die Verhandlungen im Weltraumausschuß und in seinem Rechtsausschuß. Nachdem die Verhandlungen über die Haftungskonvention überhaupt erst aufgrund eines Notenaustausches der damaligen Staatsefs von USA und UdSSR in Gang gekommen waren, trafen sich Repräsentanten beider Länder sowie Belgiens und Ungarns im März 1969 in Neu Delhi zu informellen Gesprächen, um die festen Fronten im Weltraumausschuß aufzubrechen¹³⁶⁾.

Der Abschluß aller Weltraumverträge, nicht nur der Haftungskonvention, verzögerte sich nicht, oder nur ausnahmsweise, wegen juristischer Meinungsverschiedenheiten, sondern vielmehr, weil die politischen Beziehungen zwischen den Großmächten gespannt waren. In einer Entspannungsphase waren beide Seiten bereit, um der Einigung willen auf lange verteidigte Positionen zu verzichten. Am deutlichsten zeigt sich dies an der Ge-

130) Vgl. A/C.1/PV.1821 v. 8. Nov. 1971, S. 6. Kanada wollte nicht, daß dem Streitschlichtungsmechanismus der Konvention Vorbildwirkung für zukünftige Regelungen des Umwelt- und Seerechts zukäme.

131) Vgl. A/C.1/PV.1823 v. 9. Nov. 1971, S. 2.

132) Vgl. A/C.1/PV.1825 v. 10. Nov. 1971, S. 14.

133) Vgl. A/C.1/PV.1826 v. 11. Nov. 1971, S. 2 und Res. 2777 (XXVI) v. 29. Nov. 1971. Obwohl Kanada nicht der Ansicht war, daß der mühsam ausgehandelte Kompromiß durch die vorgeschlagene Erklärung gefährdet würde, zog es sie angesichts der Opposition von USA und UdSSR sowie des belgischen Vorschlags zurück; vgl. a.a.O., S. 4.

134) Vgl. A/C.1/PV.1826, S. 9.

135) Nach Ansicht des französischen Delegierten; vgl. *Deleau*, La convention sur la responsabilité internationale, S. 886.

136) Ein juristischer Berater der amerikanischen Uno-Botschaft vertritt die Ansicht, daß es ohne die Vermittlungsdienste Indiens bei diesem Treffen und später des Vorsitzenden des Weltraumausschusses, des Österreicherers Heinrich Haymerle, nicht zum Abschluß eines Vertrages gekommen wäre; vgl. *Reis*, Some Reflections on the Liability Convention, S. 126. Reis sieht die Verhandlungen fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses USA-UdSSR. So schreibt er, 1962 hätten die USA ein Einverständnis mit der UdSSR erreicht, in die geplante Prinzipienresolution einen allgemeinen Passus über Haftung aufzunehmen; vgl. a.a.O., S. 125.

schichte des Weltraumvertrages, der 1966 in weniger als sechs Monaten ausgehandelt wurde¹³⁷⁾.

Wenn auch die übrigen Mitglieder des Rechtsausschusses Einfluß auf einzelne Bestimmungen nahmen¹³⁸⁾, so sind doch die Verhandlungen im Weltraumausschuß, der kein technisches, sondern ein politisches Organ ist¹³⁹⁾, in den wesentlichen Punkten von den beiden Großmächten bestimmt. Der etwas resignierenden Feststellung des französischen Delegierten ist daher zuzustimmen, daß man nicht die Bedingungen vergessen könne,

"dans lesquelles se sont déroulées les trois négociations concernant les accords spatiaux, lesquelles ont été soumises de façon particulièrement spectaculaire au bon vouloir ou à la mauvaise volonté des deux grandes puissances spatiales et aux vicissitudes de leurs relations mutuelles. Dans les trois cas en effet, c'est la constatation concomitante de leur intérêt commun à conclure qui a décidé de l'aboutissement de négociations longtemps immobilisées par leur mécontentement ou leur désaccord"¹⁴⁰⁾.

Die Art und Weise, in der sich die Vereinten Staaten kurz vor Ende der Sitzungsperiode des Weltraumausschusses ohne Konsultation, sogar ohne Information der Verbündeten, mit der Sowjetunion einigten, unterstützt diese These¹⁴¹⁾. Die Verhandlungen im Weltraumausschuß bilden ein wichtiges Element der bilateralen Beziehungen der beiden Großmächte und die in diesem Rahmen, durchaus unter Mitwirkung einer Reihe anderer Staaten, verabschiedeten Verträge sind Wegmarken dieser Beziehungen und nicht lediglich "pragmatische" Übereinkommen. Die Zahl der bei den Regierungen Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinten Staaten eingegangenen Ratifizierungen¹⁴²⁾ und das schnelle Inkrafttreten des Vertrages¹⁴³⁾ zeigen aber, daß seine Bestimmungen auf breite Zustimmung stießen.

137) Vgl. *Courteix*, La coopération américano-soviétique dans le domaine de l'exploitation de l'espace, S. 734, der wegen der extrem kurzen Verhandlungsdauer und des Wissensvorsprungs, den beide Staaten damals hatten, von einem in Wirklichkeit bilateralen Vertrag spricht.

138) Darauf weist vor allem *Christol*, The International Law of Outer Space, S. 116, hin. Ein Beispiel für seine These, ist der am 25. Juni 1971, also vier Tage vor Ende der Beratungen, eingebrachte Vorschlag Marokkos, daß Staaten, deren Flugkörper auf der Erde Schaden angerichtet haben, den Geschädigten Hilfe zu leisten haben. Er wurde zu Art. XXI der Konvention.

139) Vgl. den Streit um die "Effizienz" des Rechtsausschusses zwischen dem sowjetischen und dem amerikanischen Delegierten, .../SR.443, S. 4/5 v. 9. Apr. 1986.

140) *Deleau*, La convention sur la responsabilité internationale, S. 888.

141) Vgl. z.B. die kanadische Stellungnahme im ersten Komitee: "After many years of negotiation - often difficult negotiation - the two major space powers were able to agree on a compromise package at the Legal Sub-Committee's session last June" (Herv. v. uns); A/C.1/PV.1821 v. 8. Nov. 1971, S. 5-6.

142) Da die Konvention, wie auch die übrigen Weltraumverträge, nicht nur für die Mitgliedsstaaten des UN-Systems, wie es der Westen gefordert hatte (Vgl. A/AC.105/21, Annex II, S. 17 für den USA-Entwurf), um die DDR, die Volksrepublik China, Nordkorea und die Mongolei auszuschließen, sondern für alle Staaten offen ist (Art. XXIV), werden die Ratifikationsurkunden nicht beim Generalsekretär der UN, sondern bei den genannten drei Regierungen hinterlegt. Die Sowjetunion hat hier einen außenpolitischen Erfolg erzielt. Nach dem Beitritt der Volksrepublik Chinas und der DDR zu den Vereinten Nationen verzichtete der Westen auf die Durchsetzung der von ihm lange verfochtenen "Wiener Formel", nach der im Rahmen der Uno ausgehandelte Verträge nur für Mitgliedsstaaten der Organisation zur Zeichnung aufgelegt werden. Seither werden die Ratifikationsurkunden beim UN-Generalsekretär hinterlegt.

143) Nach dem Eingang der fünften Ratifikation trat die Konvention am 1. September 1972, weniger als ein Jahr nach ihrer Verabschiedung durch die Generalversammlung, in Kraft. Die Bundesrepublik hat sie am 29. Aug. 1975 ratifiziert.

Es bestanden allerdings nach Abschluß des Vertrages über einige Punkte Unklarheiten, die nach dem Absturz des sowjetischen Satelliten *Cosmos 954* im Norden Kanadas¹⁴⁴⁾ wichtig wurden. Dies ist der erste und bisher einzige Fall, in dem Schadenersatz unter Berufung auf die Haftungskonvention gefordert wurde¹⁴⁵⁾. Zwar kam es nicht zu Gebäude- oder Personenschäden, aber Kanada machte bei der Sowjetunion die Kosten der Such- und Bergungsoperation in Höhe von 6 Mio. kanadischen Dollar geltend. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 14 Mio. kan. \$. Die Forderungen beruhten sowohl auf der Haftungskonvention, die beide Länder ratifiziert hatten, als auch auf allgemeinem Völkerrecht¹⁴⁶⁾.

Nach kanadischer Ansicht stellen die radioaktiven Trümmer des Satelliten, die im Nordwesten Kanadas niedergingen, "Schaden an Eigentum" im Sinne von Art. I der Konvention dar. Durch diese radioaktiven und damit gefährlichen Teile sei ein Teil des kanadischen Territoriums nicht mehr zu benutzen gewesen. Die Höhe dieses Schadens sei durch die Kosten der Aufräumarbeiten bestimmt gewesen, die Kanada habe durchführen müssen, um weite Landstriche wieder nutzbar zu machen¹⁴⁷⁾. Laut Art. XII müsse die gezahlte Entschädigung den Geschädigten wieder in den Zustand versetzen, der vor Eintritt des Schadens bestand. Auch damit rechtfertige sich die Einbeziehung der Aufräumarbeiten in die Kalkulation des Schadens¹⁴⁸⁾. In der Begründung der kanadischen Ansprüche wird immer wieder betont, daß nur die eindeutig dem Absturz zuordenbaren Kosten zurückverlangt würden. Die von amerikanischen Spezialtruppen erbrachten Leistungen seien dagegen in der Kostenaufstellung nicht enthalten. Nicht nur nach der Haftungskonvention, sondern auch nach dem Weltraumvertrag sei die Sowjetunion zu Erstattung der Kosten verpflichtet.

Zusätzlich verlangte Kanada Entschädigung für die Verletzung seiner Souveränität durch das Eindringen des Satelliten in den kanadischen Luftraum, die nachteiligen Folgen dieser Luftraumverletzung aufgrund radioaktiver Trümmer und durch Verletzung des Rechts Kanadas, sein Territorium für seine Zwecke frei zu nutzen. Gefährdungshaftung für Weltraumaktivitäten, wie überhaupt für besonders gefährliche Tätigkeiten, vor allem in Verbindung mit Kernenergie, sei mittlerweile ins Völkergewohnheitsrecht eingegangen¹⁴⁹⁾.

Da keine direkten Schäden an Gebäuden oder Personen aufgetreten waren, sondern der Satellit in einem praktisch unbewohnten Teil Kanadas niedergegangen war, wurde diskutiert, ob die reklamierten Schäden tatsächlich von der Konvention gedeckt seien¹⁵⁰⁾. Die

144) *Cosmos 954* war zur Erkundung von Flottenbewegungen auf den Ozeanen in eine Umlaufbahn um die Erde gebracht worden und bediente sich dazu einer starken Radaranlage, die wegen ihres hohen Energiebedarfs nur von einem Kernreaktor versorgt werden konnte.

Kurz nach Weihnachten 1977 sollte der Satellit nach der Erschöpfung seiner Energievorräte in eine höhere Umlaufbahn geschossen werden. Das Manöver mißlang, woraufhin der Satellit außer Kontrolle geriet und immer tiefer in die Erdatmosphäre eintauchte. Am 24. Januar 1978 gingen Teile von ihm im fast unbewohnten Nordwesten Kanadas nieder. Die Kanadier unternahmen daraufhin mit amerikanischer Hilfe eine großangelegte Such- und Bergungsaktion, die bis Ende Oktober 1978 dauerte; vgl. *Dembling, Cosmos 954 and the Space Treaties*, S. 129-131.

145) Der Absturz von *Cosmos 954* hatte eine rege Diskussion nicht nur über haftungsrechtliche Probleme, sondern auch über den Einsatz von Kernreaktoren zur Energiegewinnung in Raumfahrzeugen zur Folge. Sie soll hier nicht im einzelnen aufgearbeitet werden, sondern nur insoweit, wie sich daraus Aufschlüsse über die Positionen Kanadas und der Sowjetunion hinsichtlich der Interpretation der Konvention ergeben.

146) Vgl. *Claim Against the Soviet Union*, S. 899.

147) Vgl. a.a.O., S. 905.

148) Vgl. a.a.O., S. 906.

149) Vgl. a.a.O., S. 907.

150) Vgl. vor allem *Alexander, Measuring Damages; Farand, L'affaire du satellite Cosmos 954; Bueckling, Atomsatelliten vor dem Forum der Vereinten Nationen; Galloway, Nuclear Powered Satellites; Gorove,*

Sowjetunion erkannte die kanadischen Ansprüche nicht an, erklärte sich aber bereit, außerhalb der Konventionsbestimmungen 3 Mio. \$ als Entschädigung zu zahlen¹⁵¹⁾. Der Cosmos 954-Fall scheint somit zu zeigen, daß die UdSSR eine sehr enge Definition des Begriffs "Schaden" vertritt, nach der Such- und Bergungskosten nicht von der Konvention gedeckt sind¹⁵²⁾.

Als Reaktion auf den Absturz des Satelliten begann der Rechtsausschuß Beratungen über Richtlinien zur Benutzung atomarer Energiequellen im Weltraum. Kanada hatte zwar keine nuklearen Schäden reklamiert, die Frage der Einschließung von Atomschäden war jedoch während der Verhandlungen über die Konvention diskutiert worden¹⁵³⁾. Schließlich war, nach langem Streit, keine besondere Bestimmung zu nuklearen Schäden in den Vertrag aufgenommen worden. Daraus läßt sich schließen, daß sie mit erfaßt werden¹⁵⁴⁾. Auch wurde keine Haftungshöchstgrenze für diese Art Schäden festgesetzt.

Für die Sitzungsperiode 1986 des Rechtsausschusses legte Kanada einen Entwurf von Prinzipien für die Nutzung von atomaren Energiequellen im Weltraum vor¹⁵⁵⁾. Er befaßt sich vor allem mit Sicherheitsstandards, Informationspflichten beim Start eines solchen Flugkörpers und bei Notfällen sowie gegenseitiger Hilfeleistung im Falle eines Absturzes. Das letzte von fünf vorgeschlagenen Prinzipien spricht das Problem der Haftung an. Im wesentlichen werden die einschlägigen Formulierungen der Haftungskonvention aufgenommen und eindeutig auf Atomschäden bezogen. Ein Satz ist aber neu: "Such liability includes compensation for damage and for all costs for search, recovery and clean-up operations"¹⁵⁶⁾. Kanada zieht hier die Konsequenzen aus dem Absturz von Cosmos 954. Die Behandlung der atomaren Energiequellen im Weltraumausschuß wird nach dem jetzt auf dem Tisch liegenden Vorschlag hinsichtlich der Haftung vielleicht eine Anerkennung von Such- und Bergungsarbeiten als Schaden bringen; wesentlich Neues ist aber darüber hinaus nicht zu erwarten.

Die Diskussionen im Weltraumausschuß zur Haftungskonvention drehten sich lange Zeit um Themen, die nicht Kernfragen des Haftungsrecht sind. Dazu zählen der Rechtsstatus der internationalen Organisationen, denen die sozialistischen Staaten, im Gegensatz

Cosmos 954: Issues of Law and Policy; *Hosenball*, Nuclear Power Sources in Space und *Kosuge*, Nuclear Satellites and Space Law.

151) Vgl. *Berlin/Schwartz*, Cosmos 954, S. 678.

152) Über den Absturz des Satelliten wurde auch im Weltraumausschuß verhandelt. Kanada hatte Einzelheiten des Absturzes übermittelt und angeregt, das Gremium solle sich mit den besonderen Problemen der Nutzung von Kernenergie im Weltraum befassen. Daraufhin forderte die Generalversammlung den Weltraumausschuß auf, allgemeine Prinzipien über die Nutzung von atomaren Energiequellen zu erlassen. Es geht dabei vor allem um die Sicherheit solcher Satelliten und um Informationspflichten im Falle eines technischen Defekts. Kanada hatte sich nämlich beklagt, es sei von der UdSSR nicht über den bevorstehenden Absturz des Satelliten informiert worden; vgl. *Claim Against the Soviet Union*, S. 902.

153) Hierüber bestanden erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Die sozialistischen Staaten waren gegen die Deckung von nuklearen Schäden durch die Haftungskonvention und wollten stattdessen einen eigenen Vertrag für Atomschäden abschließen. Sie verwiesen auf das Beispiel der Pariser und der Wiener Haftungskonvention, aus denen hervorgehe, daß das Thema gesondert behandelt werden müsse. Die meisten westlichen Länder wandten dagegen ein, daß Atomschäden kaum von konventionellen würden getrennt werden können und sich deshalb die zu zahlende Entschädigung nicht von der für andere Schäden unterscheiden würde; vgl. *Forster*, International Liability for Damage by Space Objects, S. 155-157.

154) Vgl. *Christol*, The Use of a Nuclear Power Source in Outer Space, S. 79.

155) *Draft Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space*; vgl. A/AC.105/370, S. 28-30 und die Beratungen darüber, .../SR.441-444.

156) Art. 5, Abs. 3.

zum Westen, eine eigene Rechtspersönlichkeit absprechen, und die Modalitäten des Streit-schlichtungsverfahrens. Hier haben sich die Ostblockstaaten bisher immer mit Berufung auf ihre Souveränität geweigert, Entscheidungen von Schiedsgerichten oder dem Internationalen Gerichtshof als bindend anzuerkennen. Lediglich die Frage des zur Schadensbemessung anwendbaren Rechts ist charakteristisch für das Haftungsrecht. Die nach langen Verhandlungen gefundene Lösung ist ein klassischer Kompromiß: Weder das Recht des Startstaates, wie vom Osten gewünscht, noch das des geschädigten Staates, von Westen bevorzugt, werden angewandt, sondern Billigkeitserwägungen und das Völkerrecht.

Dagegen wurde schon zu Beginn der Beratungen des Rechtsausschusses, als die Umrisse einer Konvention noch nicht zu erkennen waren, die Forderung nach Gefährdungshaftung erhoben. Ihre Anwendung wurde während der gesamten Verhandlungsdauer nie ernsthaft in Frage gestellt. Für Zusammenstöße zweier Raumfahrzeuge soll Verschuldenshaftung nur deshalb gelten, weil die beiden beteiligten Staaten das Risiko einer besonders gefährlichen Tätigkeit freiwillig auf sich genommen haben und eine strikte Anwendung von Gefährdungshaftung zu absurden Ergebnissen führen könnte. Für sämtliche Unfälle auf der Erde, auf die es bei der Konvention, die an den Interessen der Opfer orientiert sein sollte¹⁵⁷⁾, in erster Linie ankommt, gilt die Haftung ohne Rücksicht auf Verschulden.

Aber wer haftet? Die Konvention beantwortet dies eindeutig: der Startstaat¹⁵⁸⁾. Im gesamten Text ist nur von Staaten die Rede, nie von privaten Unternehmen. Der schon 1967 verabschiedete Weltraumvertrag macht klar, daß die Staaten auch für die Handlungen Privater haften (Art. VI). Der Vergleich mit der aus dem Atomhaftungsrecht bekannten Kanalisierung drängt sich dabei auf. Tatsächlich geht es hier aber um etwas ganz anderes. Nach den Atomhaftungskonventionen muß der Betreiber einer Kernanlage für die gesamte Haftung aufkommen, aber die Klage gegen den Betreiber ist immer *privatrechtlicher* Art, auch wenn die Betreibergesellschaft staatlicher Aufsicht unterliegt oder gar eine Behörde ist. Diese ebenfalls in den sechziger Jahren verabschiedeten Konventionen dienten den Unterhändlern im Weltraumausschuß als Vorlage. Eine *privatrechtliche* Haftung hatte dort jedoch nie eine Aussicht auf Erfolg, auch wenn die zahlreichen Vorschläge privater Institute genau dies forderten, indem sie sich eng an die Atomhaftungskonventionen anlehnten. Die Sowjetunion leistete gegen solche Ideen entschiedenen Widerstand¹⁵⁹⁾. Die "Privatisierung" des Weltraums durch finanzkräftige westliche Unternehmen fürchtend, war es für sie nicht akzeptabel, dessen friedliche Nutzung anderen als den Staaten selbst zu überlassen¹⁶⁰⁾.

Mit dieser Ansicht stand sie nicht allein. Auf seiner Sitzung in Brüssel hatte sich das *Institut de Droit International* mit dem Weltraumrecht beschäftigt. Der damalige Berichterstatter¹⁶¹⁾, Wilfred Jenks, schreibt später:

157) Dieser Anspruch wird nicht eingelöst: Zwar muß bei einer Klage nicht erst der aufwendige und zeitraubende nationale Rechtsweg ausgeschöpft werden, aber andererseits können Ansprüche nur auf diplomatischem Wege von Staat zu Staat geltend gemacht werden. Über die Verteilung der erhaltenen Entschädigung ist im Vertrag selbst nichts gesagt.

158) Von den Sonderregelungen für mehrere an einem Start beteiligte Staaten, für internationale Organisationen und für den Fall, daß ein Staat nur sein Territorium zur Verfügung stellt, wird hier abgesehen; diese Fälle sind für die weitere Argumentation nicht wichtig.

159) Vgl. z.B. .../SR.21, S. 12.

160) Vgl. Dupuy, La responsabilité internationale des Etats, S. 59.

161) Vgl. *Annuaire de l'Institut de Droit International* 1963, II, Session de Bruxelles, S. 60-187 (Diskussion). Die am Ende der Sitzung einstimmig verabschiedete Resolution fordert dazu auf, Raketen nur unter der Kontrolle von Staaten zu starten. Auch für den Flug des Raumkörpers sollen die Genehmigungsstaaten

"The launching of objects into orbit and beyond is much too closely related to matters of international peace and security to be a proper field for private enterprise and only by insisting that one or more States must assume the responsibility for every launching can real responsibility be fastened upon the space operator"¹⁶²).

Raumfahrt ist nicht nur wegen der damit verbundenen Risiken eine besonders gefährliche Tätigkeit, sondern auch, weil sie immer eng mit militärischen Problemen verbunden war. Sämtliche einschlägigen Resolutionen der Uno tragen diesem Zusammenhang Rechnung, indem sie fordern, daß der Weltraum friedlichen Zwecken vorbehalten bleiben soll.

Während die Pariser Atomhaftungskonvention allein zwischen westlichen Industrieländern ausgehandelt wurde und die Wiener Konvention von keinem einzigen sozialistischen Land gezeichnet worden ist, entstand die Weltraumhaftungskonvention in einem universellen Forum unter Beteiligung von Repräsentanten gegensätzlicher sozialer, politischer und wirtschaftlicher Systeme. Dies führte zu ungewöhnlichen haftungsrechtlichen Konstruktionen:

"The incorporation in the Convention of the concept of absolute liability ... marks the first time that an international agreement has sought to impose such a liability regime on *states in their capacity as states*. In the past international agreements have restricted the imposition of strict and absolute liability to operators and enterprises and have only incidentally imposed such liability on *states in their capacity as operators*"¹⁶³).

Um einen Konsens zu erreichen und zu verhindern, daß der lange beratene Vertrag von wichtigen Staaten nicht unterzeichnet werden würde, mußten sich die westlichen Staaten dazu bereit erklären, eine im internationalen Haftungsrecht einmalige Konstruktion zu akzeptieren: Sie haften als *Staaten* für sämtliche Weltraumaktivitäten, die unter ihrer Kontrolle stehen, und zwar ohne Rücksicht darauf, von wem diese Unternehmungen durchgeführt werden und unabhängig davon, ob ein Verschulden des Schädigers vorliegt oder nicht.

Die Staaten übernehmen die Haftung nicht, um eventuelle Opfer von Satellitenabstürzen besser entschädigen zu können, sondern weil eine privatrechtliche Haftung nach dem Vorbild der Atomhaftungskonventionen gegen den Widerstand der sozialistischen Staaten nicht durchsetzbar war. Die Bestimmungen der Haftungskonvention sind demnach keine technischen, ohne Berücksichtigung des politischen Kontextes gefällten Entscheidungen, sondern das Resultat eines *politischen Kompromisses* mit dem Ziel, weiterhin eine Zusammenarbeit der beiden Großmächte und ihrer Verbündeten bei der friedlichen Nutzung des Weltraums zu ermöglichen.

verantwortlich sein. Weiter heißt es: "The State under the authority of which the launching of a space object has taken place shall be liable, irrespective of fault, for any injury, including loss of life, or damage that may result"; *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Session de Bruxelles, II, 1963, S. 372. Gegebenenfalls sollte die Haftung in ihrer Höhe beschränkt werden; vgl. auch *Jenks*, Rapport définitif, S. 419.

162) *Jenks*, Space Law, S. 211. Schon in seinem Bericht an das *Institut de Droit International* hatte er, vor allem wegen der militärischen Aspekte der Weltraumfahrt, eine Beteiligung Privater zumindest an Raketenstarts grundsätzlich ausgeschlossen; vgl. *Jenks*, Rapport préliminaire, S. 230-31. Das Betreiben von Satelliten könnte dagegen gestattet werden, wenn der zuständige Staat die Verantwortung für Schäden übernehme, die dadurch entstehen. So ließen sich auch die Positionen der beiden Großmächte miteinander verbinden; vgl. a.a.O., S. 339.

163) *Forster*, The Convention on International Liability, S. 150 (Herv. v. uns).

Die Sonderhaftungsregimes in der Atomschiffahrt

Im Zeitalter des außenhandelsorientierten Merkantilismus und des ihn ablösenden frühen Kapitalismus wurde der Seehandel zu einer notwendigen Vorbedingung wirtschaftlicher Entwicklung für die in dieser Hinsicht am weitesten entwickelten Staaten Europas. Zunehmend mußten nicht nur Luxuswaren von und nach Übersee transportiert werden, von deren Handel die Wirtschaft nur in geringem Ausmaße abhing, sondern Rohstoffe waren in steigendem Maße einzuführen und Fertigwaren für Exportmärkte einzuschiffen. Damit bekam der Seehandel eine Schlüsselbedeutung für die Entwicklung der gesamten Wirtschaft, die es notwendig machte, ihn auszubauen und zu fördern. Aus diesem Grunde¹⁾ entwickelte sich im 16. Jahrhundert²⁾ im Seehaftungsrecht eine Neuregelung, die die Reeder eines großen Teiles des Haftungsrisikos entthob.

Parallel zum Prinzip der Freiheit der Meere³⁾ entstand zunächst in Holland das Recht des Reeders, seine Haftung zu begrenzen, ein Recht, das heute nahezu weltweit gilt und durch verschiedene, in nationalen Rechtssystemen verankerte Begrenzungsmechanismen⁴⁾ umgesetzt wird. Dabei hat das englische Summenhaftungssystem⁵⁾ Eingang in das internationale Seerecht gefunden⁶⁾.

Während das Haftungsbegrenzungsrecht deshalb heute international weitgehend einheitlich ist, ergibt sich die Haftungsgrundlage für Ansprüche dritter Geschädigter stets aus den verschiedenen nationalen Rechten⁷⁾. Nur für den Fall der Kollision legt eine Konvention⁸⁾ das Prinzip der Schuldhaftung und die Verteilung der Lasten jeweils nach dem

-
- 1) Vgl. Miller, Problems of International Legislation, S. 310: "It was born, therefore, of a policy, not of equity".
 - 2) Zu alten Dokumenten der Reederhaftung vgl. Wüstendörfer/Capelle, Beschränkte Reederhaftung.
 - 3) Zur geschichtlichen Entwicklung des Prinzips der Freiheit der hohen See vgl. Studier, Wandel der seerechtlichen Konzeptionen, S. 17 ff, Post, Meeresbergbau, S. 84 ff und die detaillierte Untersuchung von Fahl, Der Grundsatz der Freiheit der Meere.
 - 4) Cleton, Limitation of Liability, schreibt dazu: "The only justification given so far is a rather simple and typical maritime one: this privilege is a convenient way to promote the shipping industry and to encourage investments in the risky business of maritime transport and a sound shipping industry is a public interest"; S. 15.
 - 5) Danach haftet ein Reeder bis zu einer festgelegten, von der Größe des Schiffes (gemessen in Raumtonnen) abhängigen und damit vom Wert des Schiffes selbst unabhängigen Summe. In den USA gilt dagegen der tatsächliche Wert von Schiff und Fracht als Obergrenze, eine Regelung, die bei Totalschaden zu völligem Haftungsausschluß führen kann; vgl. Sotiropoulos, Die Beschränkung der Reederhaftung, S. 180. Im deutschen Recht gilt der Wert von Schiff und Fracht zum Zeitpunkt des Beginns der betreffenden Reise, d.h. vor Schadenseintritt, so daß der deutsche Reeder begrenzt bis zu dieser Summe auch mit seinem Vermögen haftet; vgl. a.a.O., S. 61-62.
 - 6) Dies geschah durch die Konvention von 1957, die allerdings erst 1968 in Kraft trat. Sie begrenzt durch Einschuß auch z.B. der Charterer nicht mehr nur die Haftpflicht des Reeders, sondern die auf das Schiff insgesamt zukommenden Forderungen global; vgl. Selving, Introduction, S. 6 und Dietrich, Die Haftung des Reeders, S. 88-100.
 - 7) Vgl. Trotz, Haftung für Schäden aus dem Transport, S. 12-14.
 - 8) Die Kollisionskonvention von 1910.

Anteil der Schuld fest. Für das Verhältnis von Reeder und Frachtinhaber gilt das Prinzip der Teilung des Schadens nach den Haager Regeln⁹⁾.

Alle diese Regeln sind dazu bestimmt, das Haftungsrisiko der an der Seefahrt Beteiligten nach dem "fortune de mer"-Prinzip, nach dem ein Schaden grundsätzlich von der Partei getragen werden soll, die ihn zufällig erlitten hat, so klein wie möglich zu halten¹⁰⁾. Solange sie allein die durch Unglücksfälle und Havarien Geschädigten waren, hatte dieses Rechtssystem seine Berechtigung. Für den Fall eines möglicherweise katastrophale Ausmaße annehmenden Atomunfalls jedoch, durch den, etwa in einem Hafen, eine Vielzahl von Personen zu Schaden kommen kann, die nicht direkt an der Seefahrt beteiligt und deshalb dieses Risiko nicht bewußt eingegangen ist, reichen solche Haftungsregeln ebenso wenig aus wie für die Entschädigung der Opfer einer schweren Öltankerhavarie oder der Explosion eines Flüssiggastankers.

Seit Ende der fünfziger Jahre sind deshalb Sonderhaftungsregeln für besonders gefährliche Unternehmungen auf See entstanden. Im folgenden sollen zunächst die mit der Nutzung der Atomkraft zusammenhängenden Konventionen untersucht werden. Ausgangspunkt für alle Haftungsregelungen, die die Seeschifffahrt betreffen, ist dabei im Gegensatz zu den in den vorausgegangenen Teilen untersuchten Risiken stets das im traditionellen Seerecht verankerte Prinzip der Haftungsbegrenzung.

1. Die Reaktorschifffahrt

Von den Hoffnungen, die weltweit in die friedliche Nutzung der Kernenergie gesetzt wurden, getragen, begann zunächst die Entwicklung von Kernreaktoren auf dem Lande. Sowohl die europäische Atomenergie-Behörde ENEA als auch die zuständige Sonderorganisation der UNO, die IAEA, beschäftigten sich deshalb mit den internationalen Haftungsfragen, die durch diese neuen Technologien mit ihren nur schwer abschätzbaren Risiken aufgeworfen wurden.

1.1. Notwendigkeit der Regelung

Auch für die Schifffahrt versprach die neue und - jedenfalls vermeintlich - billige Energiequelle Vorteile. Insbesondere für den Antrieb von Kriegsschiffen eignet sie sich hervorragend durch das kleine Volumen der Uran-Brennstäbe. Im Gegensatz zu Schiffen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, brauchen atomgetriebene nur in sehr großen Abständen Bunkerstationen anzulaufen und können daher auch in Gewässern ohne Stützpunkte lange operieren. Für U-Boote kommt als besonderer Vorteil hinzu, daß zur Energiewandlung beim Atomtrieb kein Sauerstoff benötigt wird. Dies sind wichtige, mög-

9) In Zukunft ersetzt durch die von der UNCTAD entwickelten Hamburg-Regeln.

10) Vgl. Richter, Die Konvention über die Beschränkung der Haftung, S. 28.

cherweise ausschlaggebende Gründe für die Entscheidung über den Betrieb atomar getriebener Kriegsschiffe.

Handelsschiffe, die mit nuklearem Antrieb ausgestattet sind, müssen dagegen im Vergleich zu Schiffen mit herkömmlichem Antrieb konkurrenzfähig sein, wenn sie im kommerziellen Einsatz und nicht nur als hochsubventionierte Forschungsschiffe fahren sollen. Aus diesem Grund begann die Entwicklung der nuklearen Schifffahrt auf dem militärischen Sektor. Beide Supermächte hatten gegen Ende der fünfziger Jahre bereits eine Reihe nuklear betriebener Kriegsschiffe in Dienst gestellt¹¹⁾.

Dennoch waren nicht diese atomgetriebenen Kriegsschiffe Ursache einer Regelung der Haftungsfragen dieser "schwimmenden Reaktoren", sondern der erste Atomfrachter¹²⁾, die amerikanische "NS Savannah". Mit dem Herannahen der Indienststellung dieses Frachtschiffes sah sich die amerikanische Regierung erstmals mit dem Problem konfrontiert, Genehmigungen für das Anlaufen von Häfen in aller Welt zu erlangen, ohne die, wie schnell deutlich wurde, ein atomar betriebenes Schiff nicht in den Hoheitsbereich der Küstenstaaten und noch weniger in die Häfen der Küstenstädte würde einlaufen dürfen.

Die US-Regierung versuchte, bilaterale Verträge¹³⁾ mit einer Reihe von Staaten¹⁴⁾ abzuschließen, deren unterschiedliche Vorstellungen über den Inhalt solcher Verträge die Verhandlungen aber stark verzögerten. Dieses langwierige Verfahren mag für ein Forschungsschiff gangbar sein, einer Verbreitung des Atomantriebes für die zivile Schifffahrt stand es jedoch im Wege, denn ein Frachter muß, wenn er wirtschaftlich eingesetzt werden soll, auf den in Frage kommenden Routen möglichst *alle* wichtigen Häfen anlaufen dürfen. Internationale Regelungen für die Atomschifffahrt wurden damit notwendig.

Eine entsprechende amerikanische Initiative stieß in anderen Ländern auf positiven Widerhall, denn eine Reihe von Ländern, darunter Großbritannien, Italien, Schweden und Japan, setzte ebenfalls große Erwartungen in den Atomantrieb. Eine Vielzahl von zum Teil futuristisch anmutenden Schiffen sollte konstruiert werden¹⁵⁾, deren Betreibern die gleichen Probleme bevorzustehen schienen wie der US-Regierung mit ihrer "Savannah". Dabei ging es keineswegs nur um Anlaufrechte für Häfen, sondern auch um Durchfahrtsrechte für Meerengen, Kanäle und andere Schifffahrtsstraßen¹⁶⁾, die konventionell angetriebenen Schiffen nach traditionellem Seerecht unbestritten zustehen. Es stand nicht von vornherein

-
- 11) Für den Beginn der ersten Phase der Konferenz über die Atomschiffskonvention 1961 schätzt *Könz*, *The 1962 Brussels Convention*, S. 100, für die USA 25 bereits fahrende U-Boote, weitere 27 im Bau befindliche sowie 13 vom Kongreß darüber hinaus genehmigte. Zudem führen zwei US-Überwasserkriegsschiffe. Auch war es "known that the U.S.S.R. had commissioned a number of nuclear warships"; ebd.
 - 12) Die Sowjetunion hatte Ende der fünfziger Jahre bereits ein atomgetriebenes ziviles Schiff in Dienst gestellt, den mit drei Reaktoren ausgerüsteten Eisbrecher "Lenin". Dieser war jedoch nicht für den Betrieb in Küstennähe anderer Staaten vorgesehen, sondern operierte weitgehend in sowjetischen Gewässern; vgl. *Könz*, *The 1962 Brussels Convention*, S. 109-110.
 - 13) *Bianchi*, *Freie Fahrt*, S. 500-501, beschreibt prototypisch die sich ein Jahrzehnt später jeweils über lange Zeiträume erstreckenden Verhandlungen für das erste deutsche Atomschiff "Otto Hahn".
 - 14) *Brown*, *Nuclear Ship Savannah*, S. 251, nennt Belgien, Dänemark, Frankreich, die BRD, Griechenland, Italien, die Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden und Großbritannien.
 - 15) Japan etwa hatte angeblich schon 1959 23 Atomschiffe in der Planung, darunter Passagier-, Fracht- und kombinierte Schiffe, Überwasser- und sogar Unterwassertanker; Frankreich plante einen Tanker von 40.000 Tonnen und Schweden einen von 65.000 Tonnen Größe; vgl. *Boal*, *USA, CMI-Rijeka*, S. 199-200.
 - 16) Auf der II. UN-Seerechtskonferenz wurde über ein den Küstenstaaten generell zustehendes Genehmigungsrecht für Atomschiffe verhandelt. Dieses hat sich heute weitgehend durchgesetzt; vgl. *Pelzer/Rauschnig/Ziegler*, *Die völkerrechtliche Stellung von Reaktorschiffen*, S. 978.

fest¹⁷⁾, ob diese Regeln des traditionellen Seerechts automatisch auf atomar betriebene Schiffe übertragen werden konnten.

Die rechtliche Regelung der Atomschifffahrt wurde in zwei Hauptrichtungen vorbereitet. Zum einen mußten sicherheitstechnische Vorschriften über Ausrüstung, Personal, erforderliche Dokumente etc. international vereinheitlicht werden¹⁸⁾. Daneben standen Fragen der Haftung und Entschädigung der weiteren Verbreitung der atomaren Handelsschifffahrt im Wege, die für die Atomschifffahrt besondere Bedeutung haben, weil ohne eine angemessene Haftungsregelung nicht zu erwarten war, daß viele Staaten ihre Häfen für Schiffe öffnen würden, die ein unabschätzbares Risiko mit sich brachten.

Der Sinn einer internationalen Haftungsregelung für Atomschiffe bestand deshalb nicht darin, auftretende Probleme möglichst reibungslos und für die ganze Schifffahrt zu friedensstellend zu lösen; Ziel war auch nicht in erster Linie die rechtliche und finanzielle Absicherung unbeteiligter Dritter in Küstenstaaten und Hafenstädten. Die Atomenergie als Schiffsantrieb sollte vielmehr auf diesem Wege weltweit akzeptabel gemacht werden, um so den Einsatz dieser Technologie in der Seefahrt zu fördern, wenn nicht überhaupt erst zu ermöglichen¹⁹⁾. Es galt, der allgemein akzeptierten politischen Entscheidung zur Förderung einer neuen Technologie zum Durchbruch zu verhelfen. Dies bestätigt der Zeitpunkt, an dem Bedarf für eine solche Regelung entstand. Während der erste Atomfrachter der Welt noch gar nicht vom Stapel gelaufen war²⁰⁾, bestand das Problem nuklear betriebener Kriegsschiffe schon seit mehreren Jahren. Trotzdem war der Anlaß eine Haftungsregelung für die zivile Atomschifffahrt²¹⁾.

Die die Atomenergie fördernden Industriestaaten hatten also allen Grund, die Ausarbeitung einer Haftungskonvention voranzutreiben. Aber auch die an der kommerziellen Schifffahrt interessierten Kreise, Reeder wie Befrachter, Versicherer wie Bergungsunternehmen und Hafenbetriebe, hatten Erwartungen an eine solche Konvention. Die traditionelle Schifffahrt nämlich mußte befürchten, daß ihre Haftpflichten für Atomschäden, die durch die Kollision mit einem nuklear angetriebenen Schiff entstehen, nach dem geltenden Seerecht in ungeahnte Höhen steigen würden²²⁾.

17) Vgl. Hoog, Die Konvention, S. 7; er berichtet von einem amerikanisch-japanischen Vertrag (von 1968), der es US-Atomschiffen verbot, japanische Hoheitsgewässer zu befahren. Obwohl der Vertrag selbst nur für zivile Schiffe galt, war er in japanischen Vorbehalten insbesondere gegen die militärische Nutzung der Atomenergie begründet. Gerade auch atomgetriebene Kriegsschiffe waren ihnen deshalb nicht willkommen.

18) Vgl. Hydeman/Berman, International Control, S. 113-119. Ein wichtiger Schritt dazu war die Einfügung des Kapitels VIII über Atomschiffe in die "Convention on Safety of Life at Sea" 1960 unter IMCO-Federführung, das für Atomschiffe eine besondere Genehmigungsprozedur vorsieht; vgl. Kónz, La responsabilité des exploitants, S. 224.

19) Der Übergang vom Verbrennungs- zum Atomtrieb wurde bisweilen etwas übertrieben mit dem Schritt von der Wind- zur Dampfenergie verglichen; vgl. Grandmaison, CMI-Rijeka, S. 201.

20) Die Savannah wurde im Mai 1958 auf Kiel gelegt und lief im Juni 1959 vom Stapel; vgl. (o.V.), Im Zeichen des Atomschiffes, S. 1170.

21) Erst recht wird dies deutlich, wenn man den Hauptgrund für das spätere Scheitern der Konvention, die Einbeziehung gerade der relativ vielen Kriegsschiffe, betrachtet. Vgl. dagegen Hoog, Die Konvention, S. 28.

22) Wenn etwa ein konventionell betriebenes Schiff eine Kollision mit einem Atomschiff schuldhaft verursacht, ist nach der Konvention von 1910 der Reeder des ersten zur Haftung verpflichtet; er wird seine Haftung zumeist begrenzen können, doch ist klar, daß durch atomare Schäden diese Grenze schneller erreicht wird; vgl. Fischerhof, Rechtsfragen der Atomschifffahrt, S. 160 und Weitmaier, Die konventionelle Schifffahrt, S. 870. Zudem war die Reederhaftungsbegrenzung nicht allumfassend und konnte durchbrochen werden.

Die an der traditionellen Schifffahrt interessierten Kreise mußten also bestrebt sein, die hohen Risiken durch Atomschiffe möglichst aus dem allgemeingültigen Regelwerk des privaten Seehaftungsrechts auszuschließen. Dabei stand fest, daß auf mittlere Sicht die Mehrzahl der atomgetriebenen Schiffe Kriegsschiffe sein würde. Eine rechtliche Regelung der Haftung für Atomschiffe konnte der traditionellen Schifffahrt also nur dann nennenswerte Vorteile bringen, wenn das durch Kriegsschiffe erhöhte Risiko in eine Regelung mit eingeschlossen werden würde.

1.2. Wahl des Forums

Es gab zwei Zielrichtungen für eine Konventionsregelung, hinter denen verschiedene Interessenten standen, die ihre Belange in der Regel in verschiedenen internationalen Organisationen durchzusetzen versuchten.

Haftungsfragen in der Schifffahrt waren stets Probleme des privaten Seerechts gewesen, an dessen Ausarbeitung das *Comité Maritime International* (CMI) jeweils maßgeblich beteiligt war. Dies ist eine private Organisation, die sich die Vereinheitlichung des privaten Seerechts im Interesse aller an der Schifffahrt beteiligten Gruppen zum Ziele gemacht hatte²³⁾. Solche Regelungen hatten bislang aber nur wenig Auswirkungen über den Bereich der an der Schifffahrt direkt Beteiligten hinaus, deren Interessen im CMI weitgehend vertreten sind.

Schäden aus der Atomschifffahrt könnten aber im Katastrophenfall, etwa beim Durchschmelzen des Kerns eines Reaktors im Hafen einer dicht bevölkerten Stadt, zu einer unabsehbar großen Zahl von Toten und Verletzten führen. Ganze Landstriche stehen in Gefahr, längerfristig unbewohnbar zu werden. Die Einwohner dieser Städte und Küstengebiete sind aber an der Schifffahrt nicht direkt beteiligt und können ihre Interessen deshalb nicht selbst im CMI vertreten. Die geplante Haftungskonvention für Atomschiffe mußte aber weit über den abgeschlossenen Bereich der Schifffahrt hinausgehende Interessen harmonisieren. Darüberhinaus lag das Interesse der traditionellen Schifffahrtskreise gerade im Ausschluß der atomaren Risiken aus dem System des privaten Seerechts.

Das CMI war damit Interessenvertretung einer beteiligten Gruppe, der traditionellen Schifffahrt, bot jedoch kein Forum, in dem *alle* wichtigen Interessen vertreten waren und zu einem Ausgleich ihrer verschiedenen Positionen kommen konnten. Es kam daher keineswegs selbstverständlich als federführende Organisation in Betracht. Sollten atomare Risiken aus dem allgemeinen System des privaten Seerechts ausgenommen und sollte die von ihnen ausgehende Haftpflicht außerhalb dieses Systems geregelt werden, so bot sich das gerade im Entstehen begriffene Atomhaftungsrecht als Vorlage an. Die damit befaßten internationalen Organisationen²⁴⁾ entwickelten gerade neue Grundsätze, die auf das besonders

23) Vgl. *Xerri*, The Contributions of the Comité Maritime International, S. 93: "The National Associations which constitute the CMI ... always represent the general interests of brokers, agents, bankers, dockyards, charterers, shipowners, insurance companies etc."

24) Drei internationale Organisationen arbeiteten an Atomhaftungskonventionen, neben der EURATOM und der IAEA war dies die OEEC, Vorläufer der OECD, die mit der 1960 zur Zeichnung aufgelegten Pariser Konvention Schrittmacherfunktion übernommen hatte; vgl. Seite 40 ff.

hoch eingeschätzte Risiko des Betriebes von Atomanlagen zugeschnitten waren, und führten sie in das internationale Haftungsrecht ein.

Alle diese mit der internationalen Regelung der Atomhaftung beschäftigten Organisationen sind zwischenstaatliche Foren, in denen nicht primär die privaten Interessen einzelner Branchen, sondern Regierungen repräsentiert sind. Sie vertreten damit in erheblich umfassenderem Maße die wichtigen Interessengruppen innerhalb ihrer Länder, darunter auch das Allgemeininteresse und die Belange der Bevölkerung der Küstengebiete und Hafenstädte²⁵⁾. Tatsächlich hatten sich alle drei Organisationen mit der Haftung auch für Atomschiffe beschäftigt, ohne jedoch zu konkreten Ergebnissen gekommen zu sein²⁶⁾.

Doch die im CMI organisierten Interessengruppen waren nicht bereit, die federführende Rolle der Organisation in der Weiterentwicklung des privaten Seerechts aufzugeben, um nicht jede Kontrolle über die weitere Entwicklung zu verlieren. Wie der später von der IAEA vorgelegte Alternativentwurf zur Konvention zeigt, war von dieser, durch ihren Gründungsvertrag auf die friedliche Nutzung der Kernenergie festgelegten UN-Sonderorganisation beispielsweise eine Einbeziehung der Kriegsschiffe in die Haftungsregelungen, wichtiges Ziel der traditionellen Schifffahrt, nicht zu erwarten.

1.3. Vorbereitungen des Comité Maritime International

Das CMI konnte diese Entwicklung stoppen, die den Zielen des Verbandes und den in ihm vertretenen Interessen zuwiderlief. Schon im Sommer 1958 startete der niederländische Seerechtsverein eine erste Initiative²⁷⁾, die offenbar nicht auf eine schnelle Ausarbeitung eines unterschriftsreifen Konventionsentwurfes gerichtet war²⁸⁾.

Ungeachtet der niederländischen Initiative vom Sommer 1958 begann ein vom ständigen Büro des CMI eingesetzter Ausschuß unter der Führung des Holländers Asser²⁹⁾ im Frühjahr 1959 seine Arbeit. "Zu diesem Zeitpunkt nämlich wurde klar, daß die ... auf dem Gebiet der Atomenergie tätigen Organisationen mit dem Gedanken spielten, sich auch mit der Haftung für Risiken zu befassen, die mit dem Kernenergieantrieb von Schiffen verbunden sind"³⁰⁾, denn inzwischen hatte die US-Regierung damit begonnen, die Fahrt ihres ersten atomgetriebenen Frachters rechtlich vorzubereiten.

25) De facto drängt sich aber der Verdacht auf, daß in den Atom-Organisationen in erster Linie die Interessenvertreter der Atomindustrie und -forschung repräsentiert sind. Es darf nicht vergessen werden, daß die Regierungen einer Reihe von Industriestaaten selbst maßgeblich an der Förderung der Atomindustrie interessiert waren.

26) Vgl. Röhreke, Haftung der atomgetriebenen Schiffe, S. 291, Repräsentant des deutschen Seerechtsvereins im CMI, der diese Entwicklung positiv bewertet: "Vom Standpunkt der Schifffahrtspraxis kann diese Entwicklung wohl kaum beklagt werden".

27) Vgl. Hoog, Die Konvention, S. 13.

28) Vgl. Hoog, Die Konvention, S. 13; danach schlug eine Abteilung des CMI erst einmal die Versendung eines Fragebogens an die nationalen Vereine vor, deren Ergebnisse die Grundlage für eine wohl längerfristige Beschäftigung mit dem Thema bilden sollten.

29) Es ist im CMI üblich, dem nationalen Verein, der ein Thema eingebracht hat, den Vorsitz des dafür eingerichteten Ausschusses zu überlassen.

30) Röhreke, Haftung der atomgetriebenen Schiffe, S. 291.

Das CMI war also innerhalb kurzer Zeit mit zwei grundverschiedenen Initiativen konfrontiert, zum einen mit dem niederländischen Vorschlag einer längerfristigen, sorgfältigen Studie der Haftungsfragen im Zusammenhang mit der Atomschiffahrt und zum anderen mit dem amerikanischen Drängen nach einer möglichst schnellen Ausarbeitung einer internationalen Konvention, die die bilateralen Gespräche um Einfahrtgenehmigungen der "Savannah" unterstützen konnte³¹⁾.

Während der niederländische Vorschlag nur an das CMI gerichtet war, ging es der amerikanischen Regierung in erster Linie um das Ergebnis, eine Konventionsregelung, und erst danach - wenn überhaupt - um die Auswahl des Forums³²⁾. Das CMI mußte deshalb schnell handeln, wollte es seine Federführung des Projektes sichern und sie nicht den Atom-Organisationen - und damit den Staaten selbst - überlassen. Aus diesem Grund³³⁾ beschloß der eingesetzte Ausschuß, bereits im September 1959 auf der seit langem angesetzten CMI-Konferenz in Rijeka einen Entwurf vorzulegen. "Selbst zahlreiche Landesgruppen, darunter die deutsche, haben von dem Konventionsprojekt erst anläßlich der Konferenz selbst Kenntnis erhalten"³⁴⁾ und hatten daher keine Möglichkeit, das Projekt im nationalen Rahmen eingehend zu beraten.

Für die traditionelle Arbeitsweise des CMI³⁵⁾ war diese hastige Vorbereitung eines Entwurfes innerhalb eines halben Jahres ungewöhnlich, denn die Organisation ist weitgehend auf den Dialog mit den nationalen Seerechtsvereinen und den in ihnen vertretenen Interessen angewiesen, weil nur von einem Entwurf, der in Schiffahrtskreisen allgemein akzeptiert ist, erwartet werden kann, daß er von einer zwischenstaatlichen diplomatischen Konferenz ohne große Änderungen in eine internationale Konvention übernommen wird³⁶⁾.

Auf der nur sechstägigen Konferenz des CMI in Rijeka wurde das Projekt in einem Ausschuß und im Plenum innerhalb von zusammen lediglich vier Beratungstagen verabschiedet. Ein niederländischer Antrag auf Vertagung³⁷⁾ war angesichts der Atomeuphorie in weiten Kreisen des CMI und des vermeintlichen Zeitdrucks nicht mehrheitsfähig, denn auf dem Spiele stand³⁸⁾ der Einfluß des CMI in dieser Frage.

31) Diesen Charakter einer Doppelinitiative mit verschiedenen Zielen übersieht Hoog, Die Konvention, S. 13. Nur so ist aber die spätere, gerade vom niederländischen Seerechtsverein vorgebrachte Forderung nach Abbruch der Verhandlungen im CMI zu verstehen.

32) Nach Colliard, Convention de Bruxelles, S. 234, war das CMI von ENEA und IAEA zu diesem Projekt aufgefordert worden.

33) Vgl. Röhreke/Necker, Seerechtskonferenz Rijeka, S. 2265.

34) Röhreke, Haftung der atomgetriebenen Schiffe, S. 291. Damit scheint die Behauptung von Simon/Hennebicq, Responsabilité des exploitants, S. 635, die nationalen Seerechtsvereine beschäftigten sich schon seit 1957 mit dem Projekt, zumindest für den deutschen Bereich unzutreffend.

35) Vgl. Xeri, Contributions of the Comité Maritime International, S. 94.

36) Es sei darauf hingewiesen, daß das CMI für die Ausarbeitung der Vertragsentwürfe federführend war, die dann, in einer zweiten Phase, auf einer zwischenstaatlichen "Brüsseler Diplomatischen Seerechtskonferenz" in völkerrechtlich bindende Verträge umgesetzt werden mußten.

37) Vgl. CMI-Rijeka, S. 191-197. An der Begründung wird die Stoßrichtung der niederländischen Initiative vom Vorjahr deutlich: "It is hardly necessary to make a world-wide Convention for a few trial or test ships" (ebd., S. 193); es sei sogar schädlich, wenn unter dem Eindruck der Atomangst im Zeichen der Bomben auf Hiroshima und Nagasaki verfrüht eine Regelung vorgenommen werde, die der weiteren Entwicklung der Atomschiffahrt in der Zukunft eher hinderlich als förderlich sei; vgl. ebd., S. 194.

38) So die Meinung vieler Vertreter; vgl. etwa die Stellungnahmen von Hill, Großbritannien (CMI-Rijeka, S. 200-201), Pineus, Schweden (ebd., S. 201) und Grandmaison, Frankreich (ebd., S. 202).

1.4. Die Rijeka-Konferenz des CMI

Die Grundzüge der späteren Konvention sind bereits im sogenannten "Antwerpener Entwurf"³⁹⁾ zu erkennen, den der vorbereitende Ausschuß den Vertretern der nationalen Seerechtsvereine in Rijeka vorlegte. Das dort vorgeschlagene Haftungsregime stützt sich weitgehend auf die Vorarbeiten in den Atomforen und besonders in der OEEC, deren Arbeit am weitesten vorangekommen war.

So enthält bereits dieser erste Entwurf das Prinzip der Gefährdungshaftung, eine Haftungsregelung, die dem System des privaten Seerechts bislang unbekannt war und auch im übrigen internationalen Recht nur selten angewandt wurde⁴⁰⁾. Ausschlaggebend für die systemfremde Konzeption war die Überlegung, daß vermutlich kein Parlament in der Lage sein werde, eine Haftungskonvention für Atomschiffe zu ratifizieren, die nicht wenigstens ebenso günstige Bedingungen für die Opfer enthielt wie die vorbereiteten Regelungen für stationäre Kernkraftwerke⁴¹⁾.

Die CMI-Konferenz war das einzige wichtige Gremium, das über die Frage der Gefährdungshaftung für Atomschiffe kontrovers diskutierte. Einige Vertreter befürchteten, daß die einmal als Ausnahme konzipierte Gefährdungshaftung automatisch Eingang in das "normale" Seerecht finden würde, wenn erst einmal die Mehrzahl der Handelsschiffe mit dem dann konventionell gewordenen Atomtrieb ausgerüstet wäre⁴²⁾.

Demgegenüber gaben insbesondere die Vertreter der angelsächsischen Länder zu bedenken, daß Gerichte den Betreibern atomgetriebener Schiffe mit hoher Wahrscheinlichkeit die Sonderrechte der traditionellen Schifffahrt ohnehin absprechen würden⁴³⁾. Solche Schiffe würden dann vermutlich wie Atomanlagen behandelt. Auch wenn sie nach dem traditionellen Seerecht behandelt würden, könnten die Betreiber nicht auf die Anwendung des Rechts zur Begrenzung der Haftung vertrauen, das Reedern konventionell betriebener Schiffe zusteht, weil dieses Recht selbst nicht lückenlos ist. Der Betreiber "would not be allowed to limit because it would be said that he was guilty of a fault of privity, fault of privity being the knowledge that he was pushing a very dangerous thing about the oceans and ports"⁴⁴⁾. Sei es, daß die Mehrheit der anwesenden Vertreter die Atomschifffahrt für lange Zeit als relativ kleinen Bereich ansah, für den ein Abweichen vom traditionellen Haftungsrecht vertretbar schien, sei es, daß sie eine hinter den Grundsätzen der Haftung für stationäre Reaktoren zurückbleibende Regelung für Atomschiffe der Entwicklung der atomaren Schifffahrt für abträglich hielt, sei es, daß sie den Einfluß des CMI nicht zu schwächen bereit

39) Benannt nach dem Sitz des ständigen CMI-Büros; abgedruckt in *CMI-Rijeka*, S. 118-126. Zitierte Dokumente der Rijeka-Konferenz sind abgedruckt in International Maritime Committee: XXIVth Conference - Rijeka 1959, zitiert als *CMI-Rijeka*.

40) Vgl. etwa das Konventionsregime von Rom 1933/52 über Haftung für Schäden auf der Erde durch Flugzeugabstürze.

41) Vgl. Bericht des Vorsitzenden Asser, *CMI-Rijeka*, S. 208.

42) Dies befürchtete etwa Cleveringa, Niederlande; vgl. *CMI-Rijeka*, S. 215. Berlingieri, Italien wies darauf hin, daß die vorgesehenen, dem Seerecht fremden Prinzipien "disturb deeply the legal conceptions which have been accepted up to now"; ebd., S. 198.

43) Vgl. Miller, Großbritannien (*CMI-Rijeka*, S. 215), der auf die weitgehenden Kompetenzen der Gerichte in den angelsächsischen Ländern hinwies.

44) Miller, *CMI-Rijeka*, S. 260.

war, indem sie die Übertragung der Grundlagen des Atomrechts auf die atomare Schifffahrt zu blockieren suchte, jedenfalls blieben die Kritiker der Gefährdungshaftung in der Minderzahl.

Auch das im Zusammenhang mit den Atomkonventionen erstmals diskutierte Prinzip der "Kanalisation" der Haftung auf den Betreiber des Reaktorschiffes⁴⁵⁾ widerspricht direkt seerechtlichen Traditionen, weil es ein Rückgriffsrecht des zunächst haftbar gemachten Betreibers verhindern soll⁴⁶⁾. Der Entwurf übernimmt diese Regelung aus dem Atomrecht.

Zur Begründung dieses Prinzips⁴⁷⁾ können im wesentlichen drei Aspekte genannt werden. Zum einen soll ein anspruchsberechtigtes Opfer eines Atomschadens stets ohne Schwierigkeiten in Erfahrung bringen können, an wen es sich mit Entschädigungsforderungen wenden muß. Weitaus wichtiger im Laufe der Beratungen über die Grundsätze des Atomhaftungsrechts war jedoch der Schutz der - teilweise kleinen und in der Regel privaten - zuliefernden Firmen vor hohen und für sie untragbaren Schadensersatzforderungen, ohne den sie drohten, sich aus dem Atomgeschäft vollständig zurückzuziehen; dies hätte die Entwicklung der Atomkraft be- oder gar verhindern können⁴⁸⁾. Schließlich vereinfacht die Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber einer Atomanlage, also die Bündelung aller Ansprüche aus einem Atomunfall unabhängig von ihrer Grundlage an einer Stelle, die Möglichkeit für Staaten, selbst in diese Haftpflicht einzutreten. Es darf nicht vergessen werden, daß das Prinzip der Kanalisierung in den USA zu einer Zeit entwickelt wurde, als dort die staatliche *United States Atomic Energy Commission* alleiniger Betreiber von Atomanlagen war⁴⁹⁾. Neben die privatrechtliche Haftpflicht des (zunächst, aber nicht notwendig auf Dauer staatlichen) Betreibers konnte damit die staatlich-hoheitliche Garantie dieser Haftpflicht für Schäden treten, die über die wirtschaftliche Belastungsfähigkeit des Betreibers selbst hinausgingen: "L'Etat apparaît ainsi comme le destinataire ultime de la règle de canalisation"⁵⁰⁾. Besonders deutlich wird dieser Aspekt des Atomrechts gerade anhand der Atomschiffkonvention mit ihrer hohen Haftungsverpflichtung.

Einwände gegen das im Atomrecht bereits akzeptierte Prinzip der Kanalisierung der Haftung waren nicht praktischer, sondern grundsätzlicher Natur⁵¹⁾. "Es hat fast den Anschein, als ob bei den Beratungen über diese Frage vergessen wurde, daß es um die Aufstellung einer rechtlichen Norm ging, nicht aber darum, wie das Risiko praktisch am besten

45) Zum Prinzip der Kanalisierung in der Atomhaftung vgl. Seite 44 ff.

46) Ein solches Rückgriffsrecht ist etwa in der Kollisionskonvention von 1910 ausdrücklich für den Fall einer Schuldteilung vorgesehen. Für die Haftung der Betreiber von Atomschiffen sollte ein Rückgriff im Falle von Sabotage sowie aufgrund vertraglicher Beziehungen (in der Regel mit dem Lieferanten der Atomanlage) statthaft sein; auch dies ist aus der Pariser Konvention übernommen.

47) Gemeint ist hier stets die im Deutschen als "rechtliche Kanalisierung" bezeichnete Zuweisung der Haftungs-pflicht auf den Betreiber - im Gegensatz zur sogenannten "wirtschaftlichen Kanalisierung", bei der die Haftpflicht beim tatsächlichen Verursacher verbleibt, jedoch durch eine gemeinsame Versicherungs-police abgedeckt wird; vgl. dazu *Kanno*, Gefährdungshaftung, S. 9-11.

48) Insbesondere die USA bestanden auf dieser Entlastung der Zulieferindustrie, etwa Matteson, USA, *CMI-Rijeka*, S. 256. Wie wichtig die Entlastungsfunktion der Atomhaftungskonventionen ist, zeigen die Probleme mit dem Seetransport nuklearer Stoffe; vgl. dazu Seite 136 ff.

49) Vgl. *Dupuy*, Responsabilité internationale, S. 111.

50) *Dupuy*, Responsabilité internationale, S. 117. Diesen Aspekt übersehen nahezu alle Autoren; vgl. etwa *Sieveling/Hagen*, Rechtsprobleme, S. 277, die sich in völliger Verkennung des Konventionsregimes fragen, ob denn der Betreiber wohl bereit sein wird, die gesamte Haftung zu übernehmen, wenn dies den Zulieferern nicht zuzumuten ist.

51) Vgl. etwa die Stellungnahmen von van Rijn, Belgien (*CMI-Rijeka*, S. 266), Berlingieri (ebd., S. 268) und Sandiford (ebd., S. 270), beide Italien.

zu verteilen sei"⁵²⁾, schreibt Hoog. Genau um eine solche praktische Lösung des Haftungsproblems schien es der Mehrheit aber gegangen zu sein, denn eine Haftpflicht des Betreibers in versicherbarer Höhe und kombiniert, wie im Entwurf vorgesehen, mit einer Pflicht zur Versicherung reduziert sich auf ein Versicherungsproblem⁵³⁾. Eine mögliche strafende Wirkung auf den Verursacher kann dann nur über die Höhe der Prämie erzielt werden⁵⁴⁾.

Der Artikel II des Antwerpener Entwurfes, der die beiden für das Seerecht "revolutionären"⁵⁵⁾ Prinzipien der Gefährdungshaftung und der Kanalisierung der gesamten Haftung auf den Betreiber enthält, wurde trotz der vorgetragenen Zweifel mit überwältigender Mehrheit angenommen⁵⁶⁾.

Schließlich war als drittes grundlegend neues Element einer Haftungsregelung für Atomschiffe im Antwerpener Entwurf eine unmittelbare staatliche Garantie der Betreiberhaftung vorgesehen. Zwar sah der Entwurf eine Haftungsbegrenzung vor, die nicht nur im traditionellen Seerecht durchweg akzeptiert ist⁵⁷⁾, sondern auch in die Regelungen der Atomhaftungskonventionen Eingang fand. Während sich die Reederhaftung im Seerecht aber stets auf relativ kleine Summen⁵⁸⁾ beschränkt hat und während sich die Betreiberhaftung im Atomrecht für stationäre Anlagen an der Kapazität des Versicherungsmarktes orientierte, sieht der Antwerpener Entwurf eine weitaus größere Summe vor, deren Höhe nicht von der Aufnahmefähigkeit des Versicherungsmarktes, sondern von der Höhe eines möglichen Schadens abhängen sollte.

Damit wurde erstmals im internationalen Recht nicht mehr die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmens, das seine Umwelt besonders hohen Risiken aussetzt, zum Hauptkriterium für dessen Haftpflicht, sondern die angenommene Höhe eines möglichen Schadens. Jede realistische Summe überstieg aber die Leistungsfähigkeit des Versicherungsmarktes in einem solchen Maße⁵⁹⁾, daß der Entwurf eine Garantie dieser Summe

52) Hoog, Die Konvention, S. 52.

53) So etwa Grandmaison, Frankreich: "I am not extremely worried by the question of injustice and non-conformity with legal principles ... because all this is only a question of insurance"; *CMI-Rijeka*, S. 266.

54) Nur mit Blick auf die Versicherungsprämie kann es deshalb als "ungerecht" erscheinen, wenn selbst beim Zusammenstoß zweier atomgetriebener Schiffe immer der Betreiber des Schiffes haften soll, aus dem Radioaktivität ausgetreten ist und nicht etwa der des Schiffes, das den Unfall verursacht hat. "We are providing here for the compulsory insurance of the operator of a nuclear ship ... against the escape of harmful radiation from the reactor of that ship, however that escape may be caused"; Miller, Großbritannien, *CMI-Rijeka*, S. 267 (Herv. v. uns).

55) So Cleveringa, Niederlande, *CMI-Rijeka*, S. 215.

56) Vgl. Abstimmungsergebnis im Ausschuß (*CMI-Rijeka*, S. 275): Der Artikel wurde mit 14:2:3 Stimmen angenommen; die Gegenstimmen stammten von den Delegationen Italiens und der Niederlande, die eine Vertagung der Beratungen insgesamt wünschten; Enthaltungen von den Vertretern aus Jugoslawien, Polen und der Bundesrepublik Deutschland.

57) Vgl. Brüsseler Konvention 1957. Dorthier stammt die Idee eines Haftungsfonds, der bei dem zuständigen Gericht hinterlegt wird, um das Schiff, oft einziges greifbares Kapital der haftpflichtigen Reederei, vor Beschlagnahme zu bewahren. Dies scheint allerdings im Falle der Atomschiffe, wo eine Versicherung sowie der Lizenzstaat die Entschädigungssumme garantieren, nicht im gleichen Maße erforderlich; vgl. *Jabel*, Haftungsbeschränkungsfonds, S. 263-266.

58) Nach der gerade verabschiedeten Konvention von 1957 abhängig vom Rauminhalt des Schiffes.

59) Einen Anhaltspunkt bot das amerikanische Beispiel: Für die "Savannah" wurde das US-Atomhaftungsgesetz ("Price-Anderson-Amendment") auf - zivile - Atomschiffe ausgedehnt. Es garantierte damals eine staatliche Haftungssumme von 500 Mio. \$ über die Versicherung des Betreibers hinaus, die die Leistungsfähigkeit des Marktes ausschöpfen mußte; vgl. *Metzger*, Liability of Operators of Nuclear Ships, S. 20.

durch den Lizenzstaat vorsehen mußte⁶⁰⁾. Grund dieses Abweichens vom Vorbild der Pariser Konvention war das primäre Ziel der Konvention, den Küstenstaaten angemessenen Schadensersatz für mögliche Atomschäden in Aussicht zu stellen⁶¹⁾, um sie zur Erteilung von Anlaufrechten zu bewegen.

An diesem Punkt zeigte sich besonders deutlich die für dieses Projekt bei weitem nicht ausreichende Regelungskompetenz des CMI, hatte es doch in der Vergangenheit keinen Fall gegeben, in dem diese private Organisation Staaten unmittelbar Verpflichtungen auferlegen wollte. Das System privater und staatlicher Kooperation durch Ausgleich der beteiligten privaten Interessen im CMI und die darauf folgende Sanktionierung der so entstandenen Vorschläge durch die allein zum Abschluß völkerrechtlich bindender Verträge berechtigten Staaten setzte fehlende staatliche Eigeninteressen geradezu voraus. Im Falle der Atomschiffkonvention sollten die Staaten nun erstmals mit hohen Garantiesummen in die Pflicht genommen werden.

Darüberhinaus war das Prinzip der staatlichen Garantie selbst auf der Konferenz höchst umstritten. Insbesondere die Vertreter der skandinavischen Länder gaben zu bedenken, ihre Staaten könnten mit dieser Aufgabe überfordert sein⁶²⁾, während der französische Vertreter darauf verwies, die Souveränität des Staates verhindere die Übernahme solcher Pflichten⁶³⁾.

Sowohl wegen der als unzureichend empfundenen Kompetenz des CMI in dieser Frage als auch wegen des geäußerten Widerstandes entschloß sich die Konferenz, die entsprechende Passage des Antwerpener Entwurfes zu streichen und der Diplomatischen Konferenz lediglich eine Empfehlung dahingehend zuzuleiten, daß "the limit required ... may be beyond the capacity of the operator to provide by commercial insurance" und daß deshalb "in such case, the insurance commercially available may have to be supplemented by some form of State indemnity ... in practice to be given by the licensing State"⁶⁴⁾.

Sowohl der Entwurf des Ausschusses als auch die modifizierte Fassung der Konferenz von Rijeka⁶⁵⁾ bezogen die atomgetriebenen Kriegsschiffe ein, ohne daß dies ein kontroverses Thema gewesen wäre. Die Empfehlung enthielt lediglich einige Anmerkungen zur Frage der Sonderbehandlung von Kriegsschiffen.

60) Artikel III(iii) bestimmte schlicht: "If the insurance or other financial security ... is not maintained or yields less than full the amount of the operator's liability ..., the licensing State shall itself be responsible for the deficit".

61) Im europäischen Rahmen war die staatliche Garantie einer wesentlich höheren Haftungssumme auch für stationäre Reaktoren in der Diskussion; sie ist lediglich aus dem Projekt der OEEC-Konvention ausgekoppelt und im separaten Brüsseler Zusatzabkommen (1963) geregelt worden; vgl. Seite 58 ff.

62) Vgl. Gomard, Dänemark (*CMI-Rijeka*, S. 303) über katastrophale Atomunfälle: "Governments must have absolutely free hands in such a case to decide in what way they best can utilize the financial resources which are at their disposal". Dies mag für Schäden durch stationäre Reaktoren gelten, die im Schadenfall auch im Betreiberland große Schäden verursachen werden, in weit geringerem Maße jedoch für Handelsschiffe, die sich über lange Zeit in fremden Gewässern aufhalten.

63) "In the case of a catastrophe, a Government can ... freely take over a financial participation in the general desolateness. But it is practically impossible to put in advance a liability on it"; Grandmaison, *CMI-Rijeka*, S. 265.

64) *CMI-Rijeka*, S. 436-438. Die Empfehlung behandelte auch andere Fragen öffentlich-rechtlicher Art, etwa zur Gerichtsbarkeit und zur Frage eines notwendigen internationalen Kontrollsystems.

65) Abgedruckt in: *CMI-Rijeka*, S. 436-445.

1.5. Die Vorarbeiten der Internationalen Atomenergiebehörde

Auf Vorschlag der USA⁶⁶⁾ wurde der Entwurf des CMI auch der IAEA zugeleitet. Die meisten osteuropäischen Staaten, aus denen damals noch kein Seerechtsverein im CMI vertreten war⁶⁷⁾, konnten sich nun erstmals am Vorbereitungsprozeß beteiligen.

Eine Gruppe von Regierungsexperten trat 1960 zweimal zusammen, um eine Stellungnahme und schließlich einen eigenen Entwurf auszuarbeiten. Der Präsident des CMI, *Lilar*, der in seiner Eigenschaft als belgisches Regierungsmitglied zum Vorsitzenden dieses Ausschusses gewählt worden war⁶⁸⁾, wollte offenbar mit den Regierungsvertretern nur die Fragen diskutieren, die das CMI als private Organisation nicht selbst behandelt hatte, um die privatrechtlichen und damit in die Sphäre des CMI fallenden Fragen nicht einer der diplomatischen Konferenz vorgelagerten Überprüfung eines intergouvernementalen Gremiums zu unterziehen. Doch die Mehrheit der Experten bestand auf einer Diskussion des gesamten Entwurfes⁶⁹⁾.

Die Regierungsvertreter übernahmen weitgehend das Konzept des CMI. Auch sie befürworteten mehrheitlich die Notwendigkeit einer Konvention trotz der geringen Anzahl nuklearer Schiffe, akzeptierten einstimmig die Errichtung einer Haftpflicht ohne Verschuldensnachweis (Gefährdungshaftung) sowie eine zu jener Zeit sowohl im Atom- als auch im Seerecht verankerten Begrenzung der Haftpflicht, ohne die - so nahmen sie an - keine staatliche Garantie zu erlangen sein würde⁷⁰⁾. Auch die Regierungsvertreter waren damit mehrheitlich mit einer Garantie des Lizenzstaates einverstanden.

Lediglich in einem entscheidenden Punkt weicht das Ergebnis dieses zwischenstaatlichen Gremiums von dem des CMI ab: Mit einer Ausnahme⁷¹⁾ lehnte es die Ausdehnung des Haftungsregimes auf Kriegsschiffe ab. Dies geschah offenbar weniger aus Gründen des völkerrechtlichen Status solcher Schiffe, denn die Experten empfahlen, daß "ships operated or owned by States should be covered by the convention like any other nuclear ships"⁷²⁾. Solche Schiffe aber sind, wenn sie sich im nicht-kommerziellen, hoheitlichen Einsatz befinden, normalerweise Kriegsschiffen gleichgestellt⁷³⁾. Dem IAEA-Gremium ging es also weniger um den Schutz hoheitlicher Interessen der Vertragsstaaten. Ziel war vielmehr die Ausklammerung *militärisch* genutzter Schiffe; dies entspricht dem Auftrag der Organisation, der sich nur auf die Verbreitung der *friedlichen* Nutzung der Atomenergie bezieht⁷⁴⁾.

66) Vgl. Hoog, Die Konvention, S. 16.

67) Lediglich der polnische Verein war in Rijeka anwesend.

68) Schließlich war er auch Vorsitzender des entsprechenden Ausschusses der ENEA, der aber wegen weitgehender Übereinstimmung mit dem IAEA-Bericht keine eigene Stellungnahme herausgab, vgl. Szasz, Convention on the Liability, S. 548-549.

69) Vgl. Hoog, Die Konvention, S. 17.

70) *Liability of Operators of Nuclear Ships*, Abschlußbericht, S. 20.

71) *Könz*, The 1962 Brussels Convention, S. 108, glaubt, dies sei der US-Experte gewesen, der Vertreter eines der beiden Länder also, an denen die Konvention wegen dieser Frage scheitern sollte. Dies unterstreicht die verschiedenen Interessen innerhalb der US-Administration in diesem Punkt.

72) *Liability of Operators of Nuclear Ships*, Abschlußbericht, S. 12; ein Experte sprach sich dagegen aus.

73) Vgl. etwa Art. 21 der UN-Konvention über die Hohe See von 1958.

74) Vgl. Statut der IAEA, Art. III.A.1.

Die militärische Nutzung war dagegen stets ein politisch hochbrisanter Konfliktpunkt innerhalb der UNO und ihrer Sonderorganisationen.

Trotz der nur geringen Änderungen, die das IAEA-Gremium vorschlug, deutet dieser Präzedenzfall der Ausarbeitung eines Gegenentwurfs eines zwischenstaatlichen Gremiums den bevorstehenden Verlust der federführenden Rolle des CMI in vielen Fragen des Seeprivatrechts an⁷⁵⁾.

1.6. Die Brüsseler Diplomatische Konferenz von 1961

Innerhalb von zwei Jahren war das Projekt so weit vorangeschritten, daß es im April 1961 einer der in unregelmäßigen Abständen stattfindenden *Brüsseler Diplomatischen Seerechtskonferenzen* mit dem Ziel vorgelegt werden konnte, die vom CMI ausgearbeitete Vorlage in den Rang eines zwischenstaatlichen Vertrages zu erheben und zur Zeichnung aufzulegen.

Der Konferenz waren so gründliche vorbereitende Beratungen vorausgegangen, daß die Grundzüge der Haftungsregelungen für Atomschiffe bereits feststanden. Während der gesamten Verhandlungen wurde etwa über das Prinzip der Gefährdungshaftung nicht mehr diskutiert. Die an der Entwicklung der Atomindustrie interessierten Staaten hatten es bereits für das Atomhaftungsrecht akzeptiert⁷⁶⁾; andere Staaten waren an einem möglichst lückenlosen Schutz potentieller Opfer interessiert. Auf der Konferenz von Rijeka hatte schließlich der Interessenverband der traditionellen Schifffahrt ebenfalls seine Zustimmung zu diesem Prinzip gegeben. Ebenso verhielt es sich mit dem Konzept der Kanalisierung, das nahezu uneingeschränkte Haftung ('absolute liability') des Betreibers vorsieht, weitgehend ohne Rückgriffsrechte auf einen Verursacher⁷⁷⁾.

Die zweiwöchige Konferenz stand unter erheblichem Zeitdruck, denn sie hatte neben der Atomschiffkonvention ein weiteres Projekt zu beraten⁷⁸⁾. Sie setzte bereits am zweiten Tag einen Ausschuß ein⁷⁹⁾, dem sowohl der Entwurf des CMI als auch der Gegenentwurf der IAEA-Expertengruppe in einem gemeinsamen Dokument vorlagen⁸⁰⁾. Nicht zuletzt auf die Existenz zweier Entwürfe scheint eine außerordentliche Konfusion während der mehrtägigen Ausschußberatungen zurückzuführen zu sein, die zum Wunsch einer Reihe von Delegationen führte, die Atomschiffkonvention nicht auf dieser Konferenz abschließend zu

75) Xerri, Contributions of the Comité Maritime International, S. 97, hält diese Konferenz für "a decisive turn" in der Geschichte des CMI.

76) Bereits 1960 war die regionale Haftungskonvention der ENEA zur Zeichnung aufgelegt worden; zur Pariser Konvention vgl. Seite 51 ff.

77) Vgl. die Stellungnahme des US-Delegierten, *Brüssel I*, S. 142. Zitierte Dokumente der Konferenz von 1961 in: Royaume de Belgique, Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur: *Conférence Diplomatique de Droit Maritime*, Onzième Session, zitiert als *Brüssel I*.

78) Die Konvention zur Vereinheitlichung bestimmter Regeln über den Transport von Passagieren auf See.

79) Leider wurden zu diesen Ausschußsitzungen keine Protokolle und Arbeitspapiere veröffentlicht.

80) Dok. No. 3, *Brüssel I*, S. 47-107. Die einladende belgische Regierung hatte trotzdem den CMI-Entwurf und nicht den Entwurf der mitveranstaltenden UN-Atomorganisation zur offiziellen Verhandlungsgrundlage erklärt.

beraten⁸¹⁾. Lediglich die amerikanische Delegation, die mit Blick auf den bevorstehenden Stapellauf der "Savannah" auf ein schnelles Ergebnis drängte, und der Vertreter der Philippinen sprachen sich gegen einen entsprechenden Antrag aus⁸²⁾. Alle Ergebnisse der Konferenz wurden nach dieser Entscheidung auf den Status von Arbeitsgrundlagen für eine alsbald einzuberufende Ad-Hoc-Konferenz zurückgestuft.

Als ein besonders kontroverses Thema hatte sich offenbar im Ausschuß die Frage der Einbeziehung von Kriegsschiffen in das geplante Haftungsregime für atomgetriebene Schiffe erwiesen. Der Entwurf des CMI schloß sie folgerichtig aus der Interessenlage der konventionellen Schifffahrt in die Konventionsregelungen ein. Der Entwurf der IAEA-Expertengruppe hatte sie dagegen ausgeschlossen.

Italien machte deshalb im Plenum den Kompromißvorschlag, Kriegsschiffe durch ein fakultatives Protokoll in einen Zusammenhang mit den Haftungsbestimmungen für zivile atomgetriebene Schiffe zu bringen⁸³⁾, nachdem sich offenbar schon im Ausschuß herausgestellt hatte, daß eine Beschränkung der Konvention auf zivile Schiffe für die Mehrheit der vertretenen Staaten nicht akzeptabel war. Eine Protokolllösung ist aber offensichtlich kein ausgewogener Kompromiß, denn den Staaten mit atomgetriebenen Kriegsschiffen blieb die Möglichkeit, diese Schiffe nicht den Konventionsregelungen zu unterstellen und trotzdem vom erhofften fördernden Einfluß der Konvention auf die Entwicklung der zivilen nuklearen Schifffahrt zu profitieren.

Schon in dieser ersten Plenarabstimmung zur Einbeziehung der Kriegsschiffe zeigte sich eine Interessenlage, die in der weiteren Entwicklung zum Scheitern der Konvention führen sollte. Während die meisten Delegationen der westlichen Industrieländer wie der anwesenden Entwicklungsländer eine *obligatorische* Einbeziehung reaktorbetriebener Kriegsschiffe in das Konventionsregime direkt (und nicht nur in ein *fakultatives* Protokoll) forderten, opponierten dagegen im wesentlichen die Länder des Ostblocks sowie die USA. Damit lehnten die beiden Staaten mit schon betriebsbereiten nuklearen Kriegsschiffen diese Regelung ab. Großbritannien, das an der Schwelle zur nuklearen Kriegsschifffahrt stand, aber traditionell mit den Interessen der Handelsschifffahrt verbunden ist, setzte sich für eine Einbeziehung⁸⁴⁾ auch der Kriegsschiffe in die Konvention ein. Von dieser Staatmehrheit wurde die Protokolllösung eindeutig abgelehnt⁸⁵⁾.

81) Vgl. die lange und ausführliche Begründung des Antrags auf Vertagung durch den australischen Delegierten, *Brüssel I*, S. 250-253. Zu Fragen der Gerichtsbarkeit seien etwa weit auseinanderliegende Änderungsanträge zu beiden Entwürfen eingegangen, die in einem Unterausschuß hatten gesichtet werden sollen; dieser setzte einen Unter-Unterausschuß zum Vorschlag eines internationalen Gerichtshofes ein. Ergebnis sei die letztendliche Empfehlung gewesen, alle diese Probleme weiterhin zu studieren. Lediglich die andauernde Abstimmungstätigkeit hätte diesen Zustand der Verwirrung verdecken können.

Doch die Ergebnisse dieser Abstimmungen mit überaus kleinen Mehrheiten und einer großen Zahl von Enthaltungen waren von nur zweifelhaftem Wert. Der "supersession"-Artikel, der den Vorrang dieser Konvention vor allen anderen, früher abgeschlossenen Verträgen für Mitgliedstaaten festlegt, war etwa mit einem Ergebnis von 6:4:28 Stimmen angenommen worden; vgl. Stellungnahme des argentinischen Delegierten, *Brüssel II*, S. 360. Zitierte Dokumente der zweiten Phase der Konferenz in: *Royaume de Belgique, Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur: Conférence Diplomatique de Droit Maritime, Onzième Session (2ième phase)*, zitiert als *Brüssel II*.

82) Vgl. US-Stellungnahme, *Brüssel I*, S. 254-255 und Abstimmung, ebd., S. 260.

83) CONF/NUC/P1, *Brüssel I*.

84) "On the question of inclusion of warships ... we have no room for compromise"; *Brüssel I*, S. 264.

85) Mit 24:6:9 Stimmen, *Brüssel I*, S. 271. Aus der Reihe der Ostblockstaaten traten für diesen Kompromiß lediglich Polen und Rumänien ein, obwohl eine Konvention ohne jede Erwähnung der Kriegsschiffe zu diesem Zeitpunkt bereits nahezu undenkbar geworden war.

Eine wichtige Entscheidung, die nicht mehr revidiert wurde, traf die Konferenz zur Obergrenze der Haftung. Beide Entwürfe schlugen keine konkreten Summen vor, doch hatte die Expertengruppe der IAEA das Kriterium der Versicherbarkeit in die Diskussion gebracht⁸⁶⁾, während das CMI die mögliche Schadenshöhe in den Vordergrund stellte. Die USA hatten 125 Mio. \$ vorgeschlagen⁸⁷⁾, plädierten insbesondere die kleinen skandinavischen Staaten für eine wesentlich geringere Summe, die nahezu ausschließlich durch kommerzielle Versicherungen zu decken wäre und eine staatliche Garantie dadurch in absehbarer Zeit erübrigte. Sie schlugen 50 Mio. \$ vor⁸⁸⁾. Ein britischer Kompromißvorschlag über 100 Mio. \$, der schon dem Ausschuß vorgelegen hatte, wurde knapp angenommen⁸⁹⁾.

Mit dieser Entscheidung hatte sich die Konferenz auf eine Haftungsobergrenze geeinigt, deren Größenordnung in den Vorbereitungsgesprächen zur Wiener IAEA-Konvention niemals ernsthaft diskutiert wurde⁹⁰⁾. Der entscheidende Faktor ist die wesentlich bessere Position potentiell geschädigter Staaten hinsichtlich der Atomschiffahrt. Diese Staaten interessiert nicht die Kapazität des Versicherungsmarktes, sondern die Höhe eines möglichen Schadens. Garantiert der Lizenzstaat keine ausreichende Entschädigungssumme, so sind die meisten Küstenstaaten jederzeit in der Lage, die Einfahrt nuklear betriebener Handelsschiffe in ihre Häfen zu unterbinden. Politischer oder militärischer Druck zur Aufhebung der Einfahrtssperre müßte vom Lizenzstaat ausgehen und hätte nur in Einzelfällen unmittelbaren Erfolg. In ungleich schlechterer Lage sind dagegen Staaten, die durch stationäre Reaktoren bedroht werden. *Sie selbst* sind es in diesem Falle, die ausreichenden Druck erzeugen müssen; nur in seltenen Fällen werden sie den Bau einer Atomanlage bis zur gütlichen Einigung verhindern können. Doch selbst aus der für bedrohte Staaten relativ günstigen Ausgangsposition heraus hatte die Forderung nach unbegrenzter Haftung für Schäden durch Atomschiffe keine Aussicht auf Erfolg⁹¹⁾. Schäden jenseits dieser Haftungssumme wird daher auch nach dem neuen Haftungsrecht der jeweils geschädigte Staat tragen müssen.

In einem weiteren Punkt konnte die Konferenz einen tragfähigen Konsens herstellen. Nach dem Antwerpener Entwurf hätte der Lizenzstaat direkt selbst haften sollen, wenn - und in dem Maße wie - dem Betreiber dies aus irgendeinem Grunde nicht möglich sein sollte⁹²⁾. Der Entwurf der IAEA-Expertengruppe sah vor, daß

86) Vgl. *Könz*, La responsabilité des exploitants, S. 225.

87) Immerhin nur ein Viertel der Obergrenze nach dem Price-Anderson-Amendment; vgl. *Metzger*, Liability of Nuclear Powered Vessels, S. 20. Diesen Vorschlag unterstützten sowohl Frankreich, die Bundesrepublik und Japan als auch eine Reihe von Küstenstaaten, die in absehbarer Zukunft keine atomgetriebenen Schiffe haben würden, darunter Ägypten, Indien, die Türkei, Griechenland, Jugoslawien, Tunesien, Marokko und Argentinien; vgl. *Könz*, Liability of Operators of Nuclear Ships, S. 333.

88) Neben den skandinavischen traten die osteuropäischen Länder sowie Liberia dafür ein; vgl. *Brüssel I*, S. 308.

89) Mit 16:13:7 Stimmen, *Brüssel I*, S. 308.

90) Vgl. dazu *Könz*, La responsabilité des exploitants, S. 226-227. Nur eine Woche nach Schluß der Konferenz trafen sich weitgehend dieselben Staatenvertreter in Wien wieder, um die IAEA-Haftungskonvention vorzubereiten. Hatten sie in Brüssel für 100 Mio. \$ als Obergrenze gestimmt, so nahmen sie in Wien 5 Mio. \$ als Untergrenze an.

91) Vgl. *Hoog*, Die Konvention, S. 59, der vermutet, auch Staaten könnten eine volle Entschädigung der Opfer in Katastrophenfällen nicht tragen.

92) Diese Passage war von der CMI-Konferenz in Rijeka entfernt worden.

"the licensing State *shall indemnify*, or provide indemnification for the operator, to the extent that such liability exceeds the yield of the insurance or other financial security maintained by the operator"⁹³⁾.

Auch nach dieser Formulierung wäre also ein Staat unter Umständen direkt für einen Atomschaden haftbar zu machen gewesen. Dies wurde durch die Annahme eines britischen Änderungsantrages⁹⁴⁾ vermieden, der den Lizenzstaat lediglich verpflichtet, den Betreiber bis zur Haftungsobergrenze mit Liquidität zu versorgen, damit dieser seiner Entschädigungspflicht nachkommen kann. Formal ist damit nur der Betreiber haftpflichtig, der seinerseits vom Lizenzstaat entschädigt wird. Ein (privates) Opfer eines Atomschadens hat keinen direkten Anspruch gegen den Lizenzstaat. Es ist damit eine sorgsame Trennung der privatrechtlichen Haftpflicht des Betreibers und der völkerrechtlichen Pflicht des Flaggenstaates des verursachenden Atomschiffes gezogen, die an der tatsächlichen Situation eines staatlichen Eintritts in die Haftpflicht des Betreibers natürlich nichts ändert.

Fest steht jedenfalls, daß das Prinzip der staatlichen Garantie *im Grundsatz* auf keinerlei Widerstand gestoßen ist. Die Frage ist im Plenum jedenfalls bis auf die erwähnte Änderung nicht diskutiert worden. Kritik von den skandinavischen Staaten betraf lediglich die Haftungshöhe⁹⁵⁾, wenngleich beide Fragen eng miteinander zusammenhängen

1.7. Die Brüsseler Diplomatische Konferenz von 1962

Die zweite Phase der Konferenz begann 1962 mit einem schwierigen verfahrenstechnischen Problem. Die Delegation der Sowjetunion hatte nämlich beantragt, für die Annahme substantieller Fragen eine Zwei-Drittel-Mehrheit vorzusehen, wie dies auf UNO-Konferenzen bereits üblich war⁹⁶⁾, denn im Gegensatz zu früheren Brüsseler Seerechtskonferenzen, auf denen lediglich privatrechtliche Fragen zu beraten gewesen waren, seien in der Frage der Haftung für Schäden durch Atomschiffe erhebliche öffentlich-rechtliche Aspekte enthalten, zum Beispiel die Frage der Einbeziehung von Kriegsschiffen in die Konvention. Entscheidungen von solcher Bedeutung könnten nicht mit knappen Mehrheiten getroffen werden⁹⁷⁾.

Dieses Verlangen wurde jedoch als Präzedenzfall angesehen, der nachfolgenden Seerechtskonferenzen eine Entscheidungsfindung erheblich erschweren würde⁹⁸⁾; allerdings hatte sich das Verfahren, internationale Verträge über derart heikle Themen wie die Haftung für Atomschiffe durch ganze Serien von Abstimmungen mit knappen Mehrheiten und

93) Artikel III (2), Herv. v. uns.

94) CONF/NUC/P 10, *Brüssel I*.

95) Hoog, Die Konvention, S. 71, gewann dagegen den "Eindruck ..., daß der vorgesehene Staatseintritt nicht von allen Regierungen akzeptiert wurde. Dies wurde von den Delegationen zwar nie offen ausgesprochen; es kam jedoch in verschiedenen Änderungsanträgen deutlich zum Ausdruck". Er scheint damit auf die Diskussion um die Haftungsobergrenze zu verweisen.

96) Zum Beispiel auf der UN-Seerechtskonferenz von 1958.

97) Vgl. UdSSR-Stellungnahme, *Brüssel II*, S. 38.

98) Der westdeutsche Delegierte Boulanger brachte zudem das wenig überzeugende Argument vor, daß in der vorjährigen Konferenzphase von 26 Abstimmungen nur vier eine solche Mehrheit hervorgebracht hatten. "If we had adopted this system last year, we would have a set of blanks instead of a Convention"; *Brüssel II*, S. 49.

vielen Enthaltungen zu erarbeiten, als wenig brauchbar erwiesen⁹⁹⁾. Der sowjetische Antrag wurde zunächst verschoben und schließlich mit hoher Mehrheit abgelehnt¹⁰⁰⁾. Dennoch scheint diese Diskussion einen Einfluß auf den Konsenswillen der Delegierten gehabt zu haben, denn in dieser zweiten Phase der Konferenz überwogen bei weitem die klaren Mehrheiten.

Das beherrschende Thema der zweiten Phase der Konferenz war das Problem der Einbeziehung von Kriegsschiffen in das weitgehend unumstrittene Haftungsregime. Für eine solche Einbeziehung sprach die dann zweifelsfrei geregelte Haftungsverpflichtung des betreibenden Staates im Falle eines Atomschadens. Er wäre dann zur Entschädigung selbst in Fällen verpflichtet, in denen ihm, seinen Organen oder Bediensteten, etwa dem Kapitän, keinerlei Schuld nachweisbar ist und sogar, wenn die Schuld am Unfall eindeutig andere Personen tragen. Dafür wäre ein solcher Schaden aus der militärisch-hoheitlichen Schifffahrt auch nur bis zur Höhe der in der Konvention festgelegten Haftungsobergrenze (100 Mio. \$ pro Schadensfall) zu ersetzen. Nach geltendem internationalen Gewohnheitsrecht gab - und gibt - es eine solche Begrenzung der Haftung für Schäden durch Kriegsschiffe ebensowenig wie eine Entschädigungspflicht ohne Schuld nachweis¹⁰¹⁾. Es war also keineswegs eindeutig, ob Atomschäden, die durch nuklear betriebene Kriegsschiffe verursacht werden, insgesamt für den geschädigten Staat günstiger nach dem neuen, vertraglichen Atomrecht oder nach dem traditionellen Gewohnheitsrecht zu entschädigen sein würden¹⁰²⁾.

Die Argumente der Befürworter eines Einschlusses von Kriegsschiffen in das Haftungsregime waren teilweise ebensowenig überzeugend wie die ihrer Gegner¹⁰³⁾. Der westdeutsche Vertreter etwa führte aus: "If we exclude nuclear warships from the application of our Convention, then ... we do not protect the suppliers of nuclear warships ... in the way we have in mind by the rule of channelling"¹⁰⁴⁾. Der Schutz der Lieferanten vor hohen Haftungsansprüchen war aber stets mit dem Ziel einer Förderung der atomgetriebenen Schifffahrt insbesondere von den - im westlichen Lager technisch auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Atomkraft am weitesten fortgeschrittenen - Amerikanern gefordert worden. Wenn Kriegsschiffe also mit diesem Argument des deutschen Vertreters dem Sonderregime für Atomschiffe unterstellt werden sollten, hieße dies, die jeweils ausländische¹⁰⁵⁾ Rüstungsindustrie zu schützen, um Entwicklung und Produktion von Kriegsschiffen mit Atomtrieb zu fördern. Dies kann jedoch bei rationaler Abwägung nicht Ziel einer internationalen Konvention sein.

99) Wenige Jahre später ging man auf vielen Konferenzen zum Konsensprinzip über; vgl. dazu Jaenicke, Die Dritte Seerechtskonferenz, S. 451ff und Buzan, Negotiating by Consensus.

100) Mit 27:9:6 Stimmen, Brüssel II, S. 561.

101) Dies jedenfalls war der Standpunkt des britischen (Brüssel II, S. 65-66), des belgischen (ebd., S. 67) und des griechischen Vertreters (ebd., S. 71).

Erst 1974 erkannten die USA durch eine Entschließung beider Häuser des Kongresses ausdrücklich an, für Atomschäden durch nuklear angetriebene US-Kriegsschiffe ohne Schuld nachweis zu haften; vgl. Beemelmans, Internationalprivatrechtliche Fragen, S. 34.

102) Man beachte jedoch, daß offenbar die Meinung vorherrschte, Schadenssummen von über 100 Mio. \$ seien kaum denkbar.

103) Dabei hielt sich die US-Delegation vornehm zurück.

104) Weitnauer, Brüssel II, S. 64.

105) Betreibt ein Staat atomgetriebene Kriegsschiffe, so wird er in der Lage sein, der inländischen Zulieferindustrie ihre Haftpflicht abzunehmen; ausländische Firmen können darauf vielleicht nicht immer vertrauen.

Die Vertreter der Staaten des Ostblocks wandten dieses Argument gegen dessen Verfechter: Eine Förderung des Baus zusätzlicher atomgetriebener Kriegsschiffe sei unerwünscht. Gerade deshalb dürften sie nicht in die Konventionsregelungen eingeschlossen werden¹⁰⁶⁾.

Tatsächlich ging es den Gegnern einer Einbeziehung weniger um solche konkreten Folgen als um die Erhaltung des Prinzips der möglichst wenig eingeschränkten staatlichen Souveränität. Für Kriegsschiffe ist automatisch der jeweilige Staat "Betreiber", gegen den nach den Regelungen der Konvention im Ausland zwar nicht geklagt werden dürfte, dessen hoheitlich-staatliche Aktivitäten aber Beschränkungen und Kontrolle auch auf *privatrechtlicher* Ebene unterworfen würden, während bisher Einschränkungen dieser Aktivitäten nur auf der *völkerrechtlichen* Ebene der Staaten untereinander zu erreichen waren. Es schien ihnen nicht akzeptabel, daß eine privatrechtliche Konvention einen hochsensiblen Bereich des internationalen öffentlichen Rechts nicht nur schriftlich fixiert, sondern völlig neu regelt.

Die Konferenz setzte, um die drohende Blockade durch dieses Problem zu vermeiden, eine Arbeitsgruppe ein¹⁰⁷⁾, die jedoch die zentrale Streitfrage nach den Bestimmungen, die die Haftpflicht eines Staates für Atomschäden durch den Betrieb atomgetriebener Kriegsschiffe regeln sollten, gar nicht diskutierte¹⁰⁸⁾. Die in der ersten Phase der Konferenz 1961 diskutierte Protokollösung, die inzwischen auch von der Sowjetunion unterstützt wurde¹⁰⁹⁾, war nicht mehr ernsthaft in der Diskussion. Schwerpunkt der Beratungen¹¹⁰⁾ war jetzt die Frage, welche Artikel der Konvention zum *Verfahren* der Schadensabwicklung für Kriegsschiffe gelten und von welchen Bestimmungen sie ausgenommen bleiben sollten¹¹¹⁾.

In der abschließenden Abstimmung über einen erneuten sowjetischen Antrag, Kriegsschiffe grundsätzlich auszuklammern, entstand wiederum die schon bekannte Frontenlage: Der Ostblock und die USA stimmten für den Antrag, die weitaus meisten anderen Staaten dagegen¹¹²⁾. Wohl hatte die Delegation der USA durchgehend eine Einbeziehung von Kriegsschiffen in das Haftungsregime abgelehnt, doch erst unmittelbar vor der abschließenden Abstimmung machte ihr Leiter "it abundantly clear that the Government of the U.S.A. cannot sign this Convention if it includes warships"¹¹³⁾. Diese harte Linie kam offenbar nicht nur für die westeuropäischen Delegationen überraschend¹¹⁴⁾, sondern auch

106) Vgl. etwa die Stellungnahme des CSSR-Vertreters, *Brüssel II*, S. 63.

107) Vgl. *Brüssel II*, S. 80.

108) Vgl. Abschlußbericht der Arbeitsgruppe, CN-6/DD/17.

109) Vgl. *Brüssel II*, S. 62.

110) Vgl. *Breuer*, Das internationale Übereinkommen, S. 1941, der begründet, daß "den meisten Staaten ... nur am Schutz ihrer eigenen Bevölkerung gelegen sein kann".

111) Gegen ihre Betreiber, stets Staaten, kann zum Beispiel nur vor Gerichten im Betreiberstaat selbst geklagt werden; vgl. *Beemelmanns*, Internationalprivatrechtliche Fragen, S. 31.

112) Abstimmungsergebnis: 10:26:6 Stimmen, *Brüssel II*, S. 288. Auch Belgien stimmte für den Antrag, weil es für Kriegsschiffe nicht die Haftungsbegrenzung gelten lassen wollte. Es strebte diesbezüglich vielmehr einen gesonderten Artikel an; vgl. die belgische Begründung, *Brüssel II*, S. 272.

113) *Brüssel II*, S. 609. Er begründete dies so: "The men who design, build, commission and operate these warships have ... a responsibility to defend and protect ... the United States of America, ... a responsibility which they regard as incompatible with the inclusion of warships in this Convention".

114) Vgl. *Hoog*, Die Konvention, S. 29. Auch die anwesenden Beobachter auf der Konferenz hatten offenbar an ein Scheitern des Projektes in dieser Frage nicht geglaubt; vgl. *Miller*, Problems of International Legislation, S. 317, der die Frage der Gerichtsbarkeit für den Konflikt hielt, der am wahrscheinlichsten zum Scheitern der Konvention führen könnte; vgl. auch *Ferguson*, Liability of Nuclear Powered Vessels, S. 31.

für die US-Vertreter auf der Konferenz selbst¹¹⁵⁾. Nach der Schlußabstimmung gab die Delegation der UdSSR eine ähnliche Erklärung ab¹¹⁶⁾.

Es soll hier nicht auf die vielen Einzelfragen eingegangen werden, mit denen sich die Konferenz zu beschäftigen hatte¹¹⁷⁾. Im Zusammenhang mit dem Haftungsregime selbst ist jedoch die Diskussion um einen internationalen Haftungsfonds interessant¹¹⁸⁾. Griechenland stellte, wie bereits in der ersten Phase der Konferenz, den Antrag, daß Haftungssummen oberhalb der Grenze der Versicherbarkeit, die deshalb nach übereinstimmender Meinung dem Betreiber nicht aufgebürdet werden sollten, nicht vom Lizenzstaat selbst, sondern von einem Haftungspool aller Vertragsstaaten garantiert und finanziert werden sollten¹¹⁹⁾. In diesem Vorschlag kommt, ähnlich der skandinavischen Initiative für möglichst niedrige Haftungssummen, die Sorge der kleineren und wirtschaftlich schwachen Staaten zum Ausdruck, durch die Pflicht zur Garantie untragbar hoher Summen vom technischen Fortschritt der Atomschifffahrt abgekoppelt zu werden¹²⁰⁾.

Einen ähnlichen Vorschlag, jedoch mit anderer Zielsetzung, machte Kanada¹²¹⁾. Danach wäre einem internationalen Fonds nicht die Aufgabe zugekommen, unmittelbar in die Garantiepflicht der Lizenzstaaten einzutreten, sondern seinerseits diese Garantie abzusichern. Kanada fürchtete nämlich, daß eine Vielzahl von Atomschiffen unter der Flagge einiger weniger Staaten fahren könnte, die im Schadenfalle ihrer Garantiepflicht womöglich gar nicht nachkommen könnten. Der ägyptische Vertreter wies zudem auf die Gefahr hin, daß sich Kleinstaaten zu Billigflaggenländern für Atomschiffe entwickeln könnten, ohne auch nur entfernt die garantierten Haftungssummen aufbringen zu können¹²²⁾. Die Befürchtung aber, daß bestimmte Vertragsstaaten ihren Garantiepflichten aus der Konvention nicht würden nachkommen können, hätte womöglich andere Lizenzstaaten schon im voraus zu reziproken Maßnahmen, d.h. zur nur teilweisen Auszahlung des Haftungsbetrages an Opfer solcher Staaten, veranlaßt. Eine solche Praxis hätte wenigstens die Senkung der in der Konvention festgelegten Haftungsobergrenze zur Folge, wenn sie nicht das gesamte Regime aushöhlte.

115) Es hatte offenbar starke Differenzen innerhalb der US-Regierung über die Entscheidung gegeben, die der "Vater der US-Atom-U-Boote", General Rickover, für sich entschied mit dem Satz: "I don't want any one of these foreign inspectors to set foot on my submarines"; vgl. dazu *Boulanger*, 20 Jahre Reaktorschiffs-Haftungskonvention, S. 427. Die US-Atomindustrie hätte dagegen die Ratifizierung nicht nur dieser, sondern auch der Pariser und der Wiener Konvention begrüßt, um US-Atomschiffen Häfen zu öffnen und US-Zulieferer in den Genuß der Kanalisierungsregeln kommen zu lassen; vgl. *Cavers*, Improving Financial Protection of the Public, S. 684-685.

116) *Brüssel II*, S. 664-666.

117) Wichtig und umstritten war insbesondere die Frage der Gerichtsbarkeit. Die Konvention legt eine Wahlmöglichkeit für Opfer fest, die sowohl im Lizenz- als auch im Schadenstaat klagen können; vgl. *Hardy*, Liability of Operators, 786-787.

118) Vgl. *Fischerhof*, Rechtsfragen der Atomschifffahrt, S. 159.

119) Vgl. Antrag CN-6/42, *Brüssel II*. Die Finanzierung des Fonds sollte für Lizenzstaaten zur einen Hälfte nach der Zahl der eingesetzten Atomschiffe und zur anderen nach Wirtschaftskraft, gemessen am Brutto-sozialprodukt, aufgeteilt werden, für Nicht-Lizenzstaaten nach einem von der IAEA aufzustellenden Schlüssel.

120) Einen Präzedenzfall bot die schon länger in der Diskussion befindliche Brüsseler Euratom-Ergänzungskonvention zum Pariser Vertrag, die 1963 unterzeichnet wurde.

121) CN-6/4, *Brüssel II*.

122) *Brüssel II*, S. 135; diese Bemerkung stand allerdings im Zusammenhang mit einer internationalen Sicherheitsüberprüfung.

Eine zu diesem Thema eingesetzte Arbeitsgruppe beschränkte sich jedoch auf allgemeine Untersuchungen. Ein weiterer Antrag Griechenlands, die Errichtung eines Haftungsfonds in der Konvention bereits vorzusehen, Einzelheiten aber erst auf einer folgenden Konferenz auszuarbeiten¹²³⁾, scheiterte an einer klaren Mehrheit¹²⁴⁾. Offenbar war die Errichtung eines internationalen Haftungsfonds *auf globaler Ebene* zu diesem Zeitpunkt noch nicht annehmbar; auf regionaler Ebene nahm dagegen zur selben Zeit der Euratom-Haftungsfonds Gestalt an¹²⁵⁾.

Der Artikel II des Konventionstextes, der sowohl den Grundsatz der Gefährdungshaftung als auch den der Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber festlegt, wurde in der Schlußabstimmung von einer Reihe von Delegationen Osteuropas abgelehnt¹²⁶⁾. Sie hatten zuvor nicht nur versucht, über den Umweg des nationalen Rechts die Kanalisierung wieder zu beseitigen¹²⁷⁾, sondern auch die Haftung ohne Verschulden stark einzuschränken, indem die Delegation der Ukraine vorschlug, den Begriff "Atomschaden", auslösendes Kriterium für die in den nachfolgenden Artikeln geregelte Entschädigungsprozedur, auf Fälle zu begrenzen, in denen tatsächliche Schäden entstanden *und zusätzlich* ein noch festzulegender Grenzwert überschritten wurde¹²⁸⁾. Wäre dieser Grenzwert niedrig genug angesetzt worden, so hätte eine solche Regelung, abgesehen von der Unerfahrenheit mit den Risiken dieser neuen Art der Energiegewinnung und den dadurch entstehenden Schwierigkeiten, einen Grenzwert sinnvoll festzulegen, *de facto* nichts am Haftungsregime und an der Position der Opfer dem Verursacher gegenüber geändert. Insbesondere hätten sie auch nach dieser Regelung nicht dem Betreiber, seinen Angestellten oder irgendeiner anderen Person "Verschulden" nachweisen müssen, um ihre Ansprüche durchzusetzen.

Und doch hätte dieser Vorschlag an der Art der Haftung des Betreibers Wesentliches geändert. Nicht mehr das Auftreten eines Schadens, der durch ein nuklear betriebenes Schiff verursacht wird, hätte ausgereicht, um die Entschädigungsmaschinerie der Konvention auszulösen, sondern der *Verstoß gegen eine völkerrechtliche Norm* wäre Vorbedingung geworden. Soll die Gefährdungshaftung wirksam werden, ohne daß "Schuld" des Haftpflichtigen vorliegt, ja sogar, ohne daß diese Frage überhaupt geprüft werden muß, so macht der Vorschlag der Ukraine gerade diese Prüfung nach der Verletzung einer international bindenden Regel durch den Unfall¹²⁹⁾ wieder notwendig. Die Mehrheit der Staaten war nicht

123) CN-6/87, *Brüssel II*; dies entspricht in groben Zügen dem Kompromiß der Konferenz von 1969 zur Haftung für Ölschäden; vgl. Seite 160 ff.

124) Der Antrag wurde mit 27:4:11 Stimmen abgelehnt; vgl. *Brüssel II*, S. 548.

125) Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Konvention war eine Überprüfungskonferenz vorgesehen, auf der vermutlich auch diese Frage behandelt worden wäre; vgl. *Könz*, *La convention de Bruxelles*, S. 252, der *als Vorbedingung* für einen auch überregional offenen Fonds die Errichtung zunächst eines einheitlichen Systems von Sicherheitsregeln für notwendig erachtete.

Ein sogenanntes "Standing Committee" beschäftigte sich noch in den Jahren 1963-1964 mit dieser Frage, ohne jedoch zu einer einheitlichen Empfehlung kommen zu können; vgl. *Szasz*, *Convention on the Liability*, S. 557-558.

126) Er wurde mit 33:7:0 Stimmen angenommen, gegen sieben Stimmen des Ostblocks, jedoch mit den Stimmen Polens und Albanien.

127) Antrag CN-6/34, *Brüssel II*, der mit 26:5:11 Stimmen abgelehnt worden war; für den Vorschlag stimmten lediglich fünf der sechs zu dem Zeitpunkt anwesenden Ostblockvertreter, ausgenommen wieder der polnische.

128) Antrag CN-6/10, *Brüssel II*: "Un 'dommage nucléaire' est considéré comme étant nucléaire dans le seul cas où il est établi par une autorité compétente qu'au lieu où ce dommage a été causé les normes internationales de sécurité concernant les navires nucléaires ont été effectivement dépassées".

129) So der britische Delegierte: "Whereas we are attempting to produce a convention in which the error or negligence of the operator is not being discussed and is not under consideration, here we are faced with an

bereit, diese zunächst nur grundsätzliche Einschränkung des Prinzips der Gefährdungshaftung hinzunehmen.

1.8. Entwicklung des Haftungsregimes für Atomschiffe

Mit der Ablehnung des verabschiedeten Konventionstextes durch die beiden Supermächte, die zur Zeit der Verhandlungen als einzige atomgetriebene Schiffe besaßen, konnte die Konvention zunächst nicht in Kraft treten, denn dazu bedarf es der Ratifikation durch mindestens zwei Staaten, darunter jedoch eines Lizenzstaates. Auch Großbritannien und Frankreich mochten unter diesen Bedingungen ihre neu in Dienst gestellten atomgetriebenen U-Boote nicht den Regeln des Privathaftungsregimes unterstellen, so daß der Bundesrepublik Deutschland mit der Aufnahme des Betriebes der "Otto Hahn" im Jahre 1969 eine Schlüsselrolle zukam.

Die Bundesregierung mußte nun, ähnlich wie die US-Regierung für die "NS Savannah"¹³⁰⁾, in mühsamen Einzelverhandlungen eine Serie von bilateralen Übereinkommen abschließen¹³¹⁾, die die Anlaufmodalitäten der "Otto Hahn" für eine Reihe von Häfen regelten. In ihren substantiellen Bestimmungen lehnen sich diese Verträge eng an den Konventionstext an¹³²⁾. Insofern galt für alle abgeschlossenen Haftungsverträge, daß die Haftungsregeln der gescheiterten¹³³⁾ Konvention "constitute the minimum conditions under which most countries in Western Europe, Asia, Africa and Latin America will admit foreign nuclear ships to their ports and territorial waters"¹³⁴⁾.

Drei Ergebnisse bleiben festzuhalten. Bis heute¹³⁵⁾ haben zivile atomgetriebene Schiffe nicht automatisch die traditionellen Durchfahrt- und Anlaufrechte, die Schiffen mit konventionellem Antrieb zustehen¹³⁶⁾. Mangels einer weltweit anerkannten Regelung die-

amendment which imposes the obligation on the operator only when he has been guilty of infringement"; *Brissel II*, S. 104.

130) Eine Übersicht über die Savannah-Verträge gibt *Boulanger*, *International Conventions*, S. 179-180.

131) Die an der "Otto Hahn" interessierte Wirtschaft wartete deshalb auf die Inkraftsetzung der Konvention; vgl. *Kernenergie-Handelsschiffe*, S. 30.

132) Die Verträge mit Liberia, Portugal und den Niederlanden verwiesen sogar ausdrücklich auf die entsprechenden Artikel der Konvention. Interessant ist, daß die Bundesregierung in diesen bilateralen Vereinbarungen stets ihren Widerstand gegen die rechtliche Kanalisierung aufgeben mußte; vgl. dazu *Breuer*, *Reflections on International Agreements*, S. 930-931. Zu den Verträgen mit Brasilien und Argentinien, in denen, offenbar durch ein Versehen, diese rechtliche Kanalisierung fehlt, vgl. *Pelzer* *Zweifelsfragen der Haftungsregelung*, S. 468.

133) Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den Anlaufgenehmigungen der "Otto Hahn" ließen die Bundesregierung zu Beginn der siebziger Jahre an eine Inkraftsetzung der Konvention denken; vgl. *Pelzer*, *Legal Problems of the Adoption of the Brussels Convention*, S. 938.

134) *Könz*, *The 1962 Brussels Convention*, S. 111; vgl. auch *Sotiropoulos*, *Das Verhältnis von herkömmlichen und atomaren Haftungsnormen*, S. 82.

135) Seit der Außerdienststellung der "Otto Hahn" Mitte der siebziger Jahre ist die zivile Atomschiffahrt praktisch zum Erliegen gekommen; vgl. *Bernaerts*, *Die Haftung der Inhaber deutscher Reaktorschiffe*, S. 3-6.

136) Alle bilateralen Verträge enthalten das Recht des Küstenstaates, die Einfahrt in nationale Hoheitsgewässer zu genehmigen (oder dies zu verweigern). *Zur Diskussion der Stellung der Atomschiffe auf der III. UN-Seerechtskonferenz* vgl. *Rauschnig*, *Die Reaktorschiffahrt im Lichte der Entwürfe*, S. 286-291. Diese Diskussionen um den Status der Atomschiffe waren der Grund für die im Zuge des Beitritts zum Paris/Brüsseler Haftungsregime für stationäre Reaktoren erfolgte Ratifikation auch der Atomschiffkonven-

ser Probleme konnten die zivilen Atomschiffe nie ungehindert unter kommerziellen Bedingungen verkehren¹³⁷⁾.

Zum zweiten gelang es den mit Reaktorkriegsschiffen ausgerüsteten Staaten, die Anwendung der Vertragsregelungen über private Haftpflicht auf solche Schiffe zu verhindern. Nicht nur die Atomschiffkonvention ist an diesem Widerstand gescheitert, Kriegs- und andere hoheitlich genutzte Schiffe sind auch aus allen folgenden privatrechtlichen Sonderhaftungsregimes ausgenommen. Diese Entwicklung im Zusammenhang mit der Atomschiffkonvention hat das Prinzip des Sonderstatus' für Kriegsschiffe bekräftigt und gestärkt.

Schließlich bleibt festzustellen, daß das eigentliche Haftungsregime der Atomschiffkonvention keinen Anlaß zu größeren Konflikten gab. Dieses Regime selbst, einschließlich der staatlichen Haftungsgarantie, war auf den Konferenzen nur wenig umstritten und wurde nahezu unverändert in die bilateralen Verträge übernommen. Es hatte sich als nützlich und ausreichend erwiesen, atomgetriebenen Handelsschiffen eine Reihe von Anlaufgenehmigungen zu verschaffen.

2. Der Transport nuklearer Stoffe auf See

Zu Beginn der sechziger Jahre waren vier Konventionen zur Regelung der Haftung für grenzüberschreitende Schäden im Zusammenhang mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie abgeschlossen worden¹³⁸⁾. Sie alle enthalten eine Reihe gemeinsamer Prinzipien der Haftung für Atomschäden, darunter als neues, im Haftungsrecht bislang weitgehend unbekanntes Element die Kanalisierung der Haftpflichten auf den jeweiligen Betreiber der Atomanlage¹³⁹⁾.

Die Konzentration aller Haftpflichten an einer Stelle erstreckte sich grundsätzlich auch auf den Transport radioaktiver Materialien über See¹⁴⁰⁾. Ein Ziel der Kanalisierung war es, auch die nach dem traditionellen Seerecht haftpflichtigen Reeder von ihren Pflichten soweit wie möglich zu entlasten. Der Ausbau der friedlichen Nutzung der Atomenergie sollte gefördert werden, indem notwendige technische Hilfsleistungen - wie etwa der Transport von Brennelementen oder strahlenden Abfällen - nicht mit untragbar hohen Haftpflichten belastet und damit in der Praxis nur schwer und kompliziert durchzuführen sein würden.

tion; ihre Inkraftsetzung hätte die Möglichkeit eröffnet, auf einer dann möglich werdenden Revisionskonferenz einen weltweit akzeptablen Konventionstext auszuarbeiten. Trotzdem hinterlegte die Bundesregierung die Ratifikationsurkunde nicht, um durch das Inkrafttreten der Konvention während der mittlerweile in Gang gekommenen UNCLOS III-Verhandlungen nicht die Aufmerksamkeit der Atomschiffgegner unnötig auf dieses Problem zu lenken; vgl. *Boulanger*, 20 Jahre Reaktorschiffs-Haftungskonvention, S. 427.

137) Vgl. *Pelzer*, Aktuelle internationalrechtliche Probleme, S. 338.

138) Es sind dies die Pariser Konvention von 1960, die Wiener Konvention von 1963, das Brüsseler Zusatzübereinkommen von 1963 sowie die Konvention über die Haftung der Betreiber von Atomschiffen 1962.

139) Daneben sind besonders wichtig das Prinzip der Gefährdungshaftung für solche Schäden und die absolute Begrenzung dieser Haftung.

140) Zu den internationalen Sicherheitsvorschriften vgl. *Mankabady*, Carriage of Radioactive Materials; zum Transportproblem nuklearer Stoffe allgemein vgl. *Duvaux*, Le transport des matières radioactives; zur Regelung technischer Fragen vgl. *Salleron*, La réglementation internationale du transport des matières radioactives.

2.1. Das Problem der Doppelhaftung für Schäden während des Seetransportes radioaktiver Stoffe

Als 1968 die Pariser Konvention als erste der vier multilateralen Haftungsverträge in Kraft trat¹⁴¹⁾, war allen Beteiligten klar geworden, daß die Kanalisierungsregelungen der Konventionen von Paris und Wien gerade für den Transportsektor überaus lückenhaft geblieben waren. So bestimmt die Pariser Konvention¹⁴²⁾:

"Soweit in diesem Artikel nichts anderes bestimmt wird, haftet niemand sonst für einen durch ein nukleares Ereignis verursachten Schaden; durch diese Bestimmung wird jedoch die Anwendung internationaler Übereinkommen auf dem Gebiet der Beförderung nicht berührt, die am Tage dieses Übereinkommens in Kraft sind oder für die Unterzeichnung, die Ratifizierung oder den Beitritt aufliegen"¹⁴³⁾.

Die Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber einer der beiden Atomanlagen, zwischen denen der See-Transport von Nuklearmaterial stattfindet, wird nach dieser Formulierung immer dann ausgesetzt werden, wenn eine der Konventionen anwendbar ist, die das traditionelle private Seerecht regeln. Ein Grund für diese wichtige - und für die Entwicklung der kommerziellen Nutzung der Atomkraft überaus hinderliche - Ausnahme vom Prinzip der Kanalisierung war offenbar die Absicht, das seit langem gewachsene private See-Haftungsrecht nicht durch eine Überlagerung durch das erst in den fünfziger Jahren entstandene Atomrecht teilweise aufzuheben¹⁴⁴⁾. Ein weiterer Grund lag in der ausdrücklich gewünschten Wahlmöglichkeit für die Opfer, gegen welche der beiden haftpflichtigen Seiten - Reeder oder Betreiber - und nach welchem Recht sie vorgehen wollten. Geschädigte hatten damit die Möglichkeit, neben der begrenzten Haftpflicht des Betreibers der zuständigen Atomanlage auch die, in der Regel, aber nicht immer, begrenzte Haftpflicht des Reeders in Anspruch zu nehmen¹⁴⁵⁾. Während die Idee der Kanalisierung aus den USA stammt, waren die Europäer offenbar noch nicht vollständig vom Sinn und der Notwendigkeit einer solchen Regelung überzeugt. Jedenfalls behielten sich die europäischen Regie-

141) Am 1.4.1968 war die Pariser Konvention zunächst für Spanien, Großbritannien, Frankreich, Belgien und Schweden in Kraft getreten.

142) Die Wiener Konvention lehnt sich in ihren Bestimmungen weitgehend an sie an, während die Atomschiffkonvention schon einen sogenannten "supersession"-Artikel enthält, der ihr Vorrang einräumt, wenn dies rechtlich möglich ist.

143) Artikel 6 (b), Pariser Konvention; nahezu gleichlautend Artikel II (5) der Wiener Konvention.

144) Das *Exposé des Motifs* zur Pariser Konvention, para. 34, begründet dies so: "It has been thought advisable not to interfere with existing international agreements in the field of transport in force or open for signature, ratification or accession".

145) In Wien stand die Position einer parallelen Haftung, befürwortet insbesondere von der Bundesrepublik und England, der einer Überlagerung des Seerechts durch das Atomrecht, vertreten durch die USA, gegenüber. Der Konferenz lag ein Konventionsentwurf vor, der keine der beiden Lösungen enthielt; ein während der Konferenz zu dieser Frage eingesetzter Sonderausschuß entschied sich für den schließlich in den Vertragstext übernommenen britischen Vorschlag, der ausdrücklich so begründet wurde: "This provision had the advantage of leaving to the victim the choice of a recourse action against the carrier, under the applicable transport conventions, or against the operator, under the rules of the Vienna Convention"; Dokument CN-12/CW/104 der Official Records zur Wiener Konferenz. Die amerikanischen Gegenargumente glichen damals weitgehend den Begründungen für eine Neuregelung dieses Bereichs wenige Jahre später.

rungen das Recht vor, auf den traditionellen seerechtlichen Foren über den Vorrang des Atomrechts vor dem Seerecht zu entscheiden, obwohl bereits die Konvention über die Haftung der Betreiber von Atomschiffen eine solche Bestimmung (sog. "supersession clause") enthielt¹⁴⁶⁾. Damit war der Vorrang des Atom- vor dem privaten Seerecht vom wichtigsten seerechtlichen Forum, dem CMI, bereits vor Verabschiedung der Wiener Konvention anerkannt¹⁴⁷⁾.

Unbestritten ist, daß die Atomhaftungskonventionen eine vollständige Kanalisierung der Haftpflicht auf den Betreiber der Atomanlage gar nicht hatten erreichen können¹⁴⁸⁾, denn an eine solche Regelung sind natürlich nur die Vertragsstaaten der Atomhaftungskonventionen untereinander und gegenüber Drittstaaten gebunden, denen gegenüber sie keine gegenseitigen Verpflichtungen eingegangen sind. Die auf mittlere Sicht große Zahl außenstehender Staaten¹⁴⁹⁾ könnte weiterhin trotz einer Kanalisierungsvorschrift in den Atomhaftungskonventionen das Recht der Reederhaftung anwenden. Doch mit der Verbreitung der Atomhaftungskonventionen hätte ein solcher Vorrang des Atom- vor dem Seerecht wenigstens Schritt für Schritt zu allgemeiner Gültigkeit gelangen können. Dies wurde nach den in Paris und Wien gewählten Bestimmungen erst mit einer Überarbeitung mehrerer seerechtlicher Konventionen möglich¹⁵⁰⁾. Ein besonderes Problem stellten die allgemeinen Begrenzungskonventionen für Seehaftung von 1924 und 1957 dar. Sie bestimmen keinen Haftungsträger und weisen dem Reeder damit selbst keine Haftpflicht zu, sondern begrenzen diese vielmehr in allen Fällen, in denen er nach dem gültigen Recht irgendeines Landes zur Haftung herangezogen werden soll. Doch beinhalten diese Konventionen eine im Hinblick auf die Haftung für Schäden durch den Transport nuklearer - wie auch anderer besonders gefährlicher - Stoffe für den Reeder bedrohliche Regelung. Sollte der Schaden nämlich durch Mitwissen (privity) oder Verschulden (fault) des Reeders selbst entstanden sein, dann verliert er sein Recht auf Haftungsbegrenzung. Wegen der geringen

146) Die Atomschiffkonvention war 1962 verabschiedet worden und lag damit der Wiener Konferenz von 1963, nicht aber der von Paris 1960 vor. Doch kommt das Argument der Vereinheitlichung der Pariser und der Wiener Konvention jedenfalls im Bericht des während der Wiener Konferenz 1963 zur Prüfung dieser Frage eingesetzten Sonderausschusses nicht vor; vgl. Dokument CN-12/CW/104 der Official Records der Wiener Konferenz.

147) Der Generalsekretär des CMI behauptet (im Jahre 1968), diese Position auch auf den Konferenzen vertreten zu haben: "In regard to the carriage of nuclear substances, the IMC was able to make its voice heard at Vienna, Paris and Brussels, in a concert of nations where it was somewhat overshadowed by certain more powerful voices"; v.d.Bosch, Introduction to Problems of Third Party Liability in Maritime Law, S. 45.

148) Vgl. Miller, Liability Insurance Cover of Carriers by Sea of Nuclear Materials, S. 281.

149) Nach traditionellem Seerecht soll ein Kläger berechtigt sein, an möglichst vielen Orten gegen den Schädiger vorzugehen, weil die Vollstreckung ausländischer Urteile gegen die Reederei im betreffenden Flaggenstaat überaus kompliziert ist und deshalb in der Regel dort (nach örtlichem Recht) geklagt wird, wo der Reeder Vermögen hat, d.h. oft dort, wo sein Schiff gerade liegt und beschlagnahmt werden kann. Diese Situation hat sich mit der Inkraftsetzung und Verbreitung der Brüsseler Haftungsbegrenzungskonvention von 1957 etwas entschärft durch das Konzept der Einrichtung eines Haftungsfonds, der in vielen Fällen eine Beschlagnahme überflüssig macht, nämlich immer dann, wenn der Reeder das Recht auf Haftungsbegrenzung in Anspruch nehmen kann.

150) Dabei handelt es sich insbesondere um

- die Kollisionskonvention von 1910, die für Schiffszusammenstöße die Schuldhaftung festlegt und bei mehreren schuldigen Schiffen den Schaden aufteilt. Sie regelt die Haftung für Schäden an beteiligten Schiffen, unter Einschluß von Fracht, Crew, Passagieren etc;
- die Brüsseler Konvention von 1924 (sog. Haager Regeln), die die Haftung des Reeders gegenüber den Frachttinteressen regelt. Kann der Reeder sich nicht auf einen der Ausschußgründe des Art. I berufen, so haftet er - in der Regel begrenzt - für den Schaden. Ein Protokoll von 1968 zu dieser Konvention schließt Atomschäden bereits generell aus ihrem Regelungsbereich aus.

Summen der Reederhaftung gibt es offenbar in einigen Ländern eine Tendenz der Rechtsprechung hin zur leichteren Aufhebung des Rechtes auf Begrenzung¹⁵¹⁾.

In der langen Übergangszeit blieben nun zwei grundverschiedene Rechtssysteme nebeneinander bestehen, auf der einen Seite das strengere, aber begrenzte Atomhaftungsrecht und auf der anderen Seite das seiner Art nach mildere, jedoch, unter für den Reeder nur schwer vorhersehbaren Umständen, unbegrenzte Seehaftungsrecht¹⁵²⁾. Es sei noch einmal wiederholt, daß eine Haftungsbegrenzung unter *allen* Umständen während der Verhandlungen zu den Atomhaftungskonventionen ausdrücklich angestrebt worden war¹⁵³⁾.

Allerdings tritt das Atomhaftungsrecht nur an die Seite solcher Abkommen, die bereits mit der Auflegung der Atomhaftungskonventionen 1960 bis 1963 selbst zur Zeichnung offen oder bereits in Kraft getreten waren. Staaten, für die die Atomhaftungskonventionen verbindlich geworden sind¹⁵⁴⁾, dürfen *neue* Abkommen, die ihren Regelungen entgegenstehen, nicht mehr abschließen.

2.2. Das erweiterte Rückgriffsrecht in der Atomhaftung

Die Konventionen von Wien und Paris sehen, um dem Problem der Reederhaftung wenigstens teilweise zu begegnen, ein erweitertes Rückgriffsrecht gegen den Betreiber vor, der aufgrund dieser Verträge haftpflichtig ist. Dieser Rückgriffsrecht gilt für alle Personen, darunter auch für Reeder, die aus irgendeinem Grund *außerhalb* des Atomhaftungsrechts zur Haftung für Atomschäden gegenüber Dritten verpflichtet sind. Doch ist es in vieler Hinsicht so weit eingeschränkt, daß es mitnichten einen vollwertigen Ersatz für die Ausdehnung der Kanalisierungsregelung auch auf Forderungen aufgrund von Schäden darstellt, die während des Transportes entstehen¹⁵⁵⁾.

Die wichtigste und umfassendste Einschränkung dieses Ersatzes für die fehlende Kanalisierung ist das allgemeine Recht des zuständigen Betreibers zur Begrenzung seiner Haftung. Zieht man in Betracht, daß für die sehr niedrigen Haftungsgrenzen der Konventionen von Paris¹⁵⁶⁾ und Wien nicht der angenommene größte Schaden, sondern die Kapazität des Versicherungsmarktes ausschlaggebend war, so ist, einmal abgesehen von jeder Geldentwertung, leicht ein Unfall vorstellbar, in dem Ansprüche nur pro rata, d.h. anteilig - und eben nicht vollständig -, befriedigt werden können. Rückgriffsansprüche des betroffenen Reeders rangieren dann gleichberechtigt neben direkten Forderungen Dritter an den Be-

151) Daß zu solcherart Verschulden nach Auffassung der Gerichte eine nicht ausreichende Information der Mannschaft über die Gefährlichkeit der Ladung und ihre Behandlung zu rechnen ist, zeigte der "Grand-camp"-Fall. Das Schiff war im Hafen von Texas-City beim Beladen mit Ammonium-Nitrat explodiert; vgl. *Rembauville-Nicolle*, Maritime Carriage of Nuclear Substances, S. 67. Zu ähnlichen Tendenzen im deutschen Schiffsrecht vgl. *Ullmann*, Gefährdungshaftung in der Schifffahrt, S. 1022.

152) Jedoch überlagerte das traditionelle Seerecht nicht das Atomrecht, wie *Rembauville-Nicolle*, Maritime Carriage of Nuclear Substances, S. 55, fälschlich annimmt.

153) Vgl. auch das *Exposé des Motifs*, para. 35.

154) Dies gilt auch für Staaten, die eine Konvention nur gezeichnet haben, solange sie die damit ausgedrückte Absicht zum späteren Beitritt nicht widerrufen.

155) Wenn auch die Vertreter der Atomforen dies vereinzelt so darstellen; vgl. etwa *Stein* (ENEA), Legal System, S. 24.

156) Dies gilt jedoch nicht für das Brüsseler Zusatzabkommen zur Pariser Konvention.

treiber. Der Reeder muß in solchen Fällen auf einen Teil der Erstattung seiner bereits geleisteten Haftungssummen verzichten.

Hinzu kommen Einschränkungen des Geltungsbereiches der Konventionen. Rückgriffsrechte stehen nach der Wiener Konvention nur Personen aus Vertragsstaaten zu und darüberhinaus nur für Schäden, die in Vertragsstaaten selbst aufgetreten sind. Schäden in Drittstaaten, für die ein Reeder nach dem Seerecht würde haften müssen, muß der zuständige Betreiber auch nach der weiter gefaßten Pariser Konvention nur dann übernehmen, wenn der Reeder seinen Geschäftssitz in einem Vertragsstaat unterhält¹⁵⁷⁾. Selbst wenn einmal alle wichtigen Staaten einer der beiden Konventionen beigetreten sein werden, so existierten doch nach wie vor zwei parallele Haftungsverträge, deren Mitgliedsstaaten jeweils nur untereinander, nicht jedoch über die Vertragsgrenzen hinweg zur Haftung verpflichtet sind¹⁵⁸⁾.

2.3. Die Folge: mangelnde Transportkapazität

Die für die Reeder überaus unvorteilhafte Situation einer streng begrenzten Haftung nach den Atomkonventionen bei gleichzeitigem Risiko einer unbegrenzten seerechtlichen Haftung hatte die Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (P&I Clubs), die den weitaus größten Anteil der Seeschiffe versichern und für ihren Versicherungsschutz bislang keine absolute Obergrenze der Haftung festgesetzt haben, veranlaßt, Schäden aus dem Seetransport von Nuklearmaterial - mit Ausnahme bestimmter, nur schwach strahlender Stoffe - aus dem Deckungsbereich ihrer Haftungspolice auszuschließen¹⁵⁹⁾. Das als unkalkulierbar hoch eingeschätzte Haftungsrisiko des Transportes solcher Stoffe und der relativ geringe Anteil der Stückgutfrachter, die als einzige von einer Deckung solcher Risiken profitiert hätten¹⁶⁰⁾, verglichen mit der Gesamtheit der versicherten Schiffe, hatten die Clubs zu diesem Schritt bewogen.

Die Folge war, daß sich in den sechziger Jahren praktisch kein Reeder bereit fand, zu üblichen Bedingungen Seetransporte von nuklearen Stoffen durchzuführen. Die Betreiber selbst hatten damit jede Möglichkeit verloren, Nuklearmaterial auf dem Seeweg zu transportieren, und wichen nicht selten auf den teuren Luftweg aus¹⁶¹⁾. Staaten blieb der nicht gern genutzte Weg, Kriegsschiffe¹⁶²⁾ für solche Transporte einzusetzen¹⁶³⁾. Es konnte keine

157) Vgl. dazu *Lagorce*, Transport de matières nucléaires, S. 64.

158) Doch vgl. die bereits seit einem Jahrzehnt in Arbeit befindlichen Ergänzungsprotokolle zu beiden Konventionen, nach denen sich ein Vertragsstaat einer Konvention in solchen Fällen auch als Mitglied des jeweils anderen Regimes betrachten soll; vgl. Seite 70 ff und 74 f.

159) Vgl. *Miller*, Liability Insurance Cover, S. 283.

160) Vgl. a.a.O.

161) Vgl. OECD-Stellungnahme zu diesem Problem gegenüber dem Rechtsausschuß der internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMCO), IMCO Dok. LEG X/3, S. 3. Vgl. zum Problem der Haftung für Atomschäden aus dem Lufttransport *Pontavice*, Réflexions sur le transport, S. 146-149, der wegen der geringen Zahl von Ratifikationen der haftungsbegrenzenden Konvention von Rom 1952 für Lufttransporte eine strengere Haftungslage zu erkennen glaubt als für Seetransporte. Jedoch sei das Versicherungssystem so viel besser ausgebaut, daß die Fluggesellschaften die zur Verfügung gestellte Deckung für ausreichend erachten.

162) Dies geschah bisweilen tatsächlich; vgl. *Lagorce*, Practical Position of Nuclear Operators, S. 159-160 und OECD-Stellungnahme LEG X/3, S. 3.

dauerhafte Lösung sein, die für eine schnell wachsende Industrie lebenswichtigen Transporte stets auf hoheitlichen Schiffen abwickeln zu müssen. Zudem übernahmen die Staaten damit die gesamte nach dem Seerecht auf den Reeder zukommende Haftung selbst.

Sie entwickelten daher eine andere Lösung, Nukleartransporte über See zu ermöglichen: Als Staaten konnten sie dem betreffenden Reeder garantieren, alle Schadenersatzansprüche, die im Zusammenhang mit dem Atomtransport gegen ihn gerichtet werden sollten, in unbegrenzter Höhe zu erstatten. Wegen der möglichen Durchbrechung des Rechts des Reeders auf Haftungsbegrenzung kamen für solche nach Art und Höhe unbegrenzten Garantieerklärungen nur Hoheitsträger in Frage.

Eine derartige staatliche Garantie entsprach aber ebenfalls nicht dem System des durch die Konventionen aufgebauten internationalen Atomhaftungsrechts, weil ein Pfeiler dieses Systems gerade die nicht zu durchbrechende *Begrenzung* der Haftpflicht für grenzüberschreitende Atomschäden war. Durch die notwendig gewordenen Garantieerklärungen mußten die Regierungen nun diesem Prinzip selbst zuwider handeln und über die Verpflichtungen aus den Konventionen hinaus Haftpflichten übernehmen. Es ist deshalb verständlich, daß solche staatlichen Garantien für die Atomindustrien nicht in jedem Land leicht zu erhalten waren¹⁶⁴⁾.

Eine Regelung der Haftung für Atomschäden während des Seetransports radioaktiver Stoffe, die sich an den vom Atomhaftungsrecht vorgezeichneten Linien orientierte, erwies sich damit sowohl für die Atomindustrien als auch für solche Staaten, in denen Atomkraftwerke betrieben wurden, als vorteilhaft: Die Parallel- und Doppelhaftung mußte um den seerechtlichen Zweig gekürzt und die Kanalisierung der gesamten Haftpflicht auf den Betreiber wirksam durchgesetzt werden.

Alle diese Probleme brachte ein von der UN-Atombehörde IAEA und der OECD-Atomorganisation ENEA gemeinsam organisiertes Symposium 1968 in Monaco zum Vorschein. Allgemein wird es als Beginn der Initiative gewertet, die 1971 zum Abschluß einer Konvention führte¹⁶⁵⁾.

2.4. Die Interessen der Schifffahrt

Die Interessengruppen, die an der Schifffahrt beteiligt und im CMI organisiert sind, maßten dem Problem des behinderten Seetransports radioaktiver Materialien weit weniger Bedeutung zu. Mit dem Ausschluß des durch Atomtransporte entstehenden Risikos aus den P&I-Club-Versicherungen nahmen Reeder offenbar weitgehend Abstand von diesem Geschäft. Es ist anzunehmen, daß der Transport radioaktiver Stoffe einen so geringen Anteil

163) Es darf nicht vergessen werden, daß die nationalen Atomindustrien im Anfangsstadium überall eng an den Staat gekoppelt waren. In vielen Ländern ist dies bis heute der Fall.

164) In Großbritannien und den USA etwa war diese Praxis gesetzlich verankert und damit generell geregelt; vgl. *Miller, Liability Insurance Cover*, S. 285. Der französische Staat dagegen ging solche Garantieverpflichtungen nur für jeweils bestimmte Einzeltransporte ein; vgl. *Lagorce, Practical Position of Nuclear Operators*, S. 160.

165) Vgl. etwa *Gijn, Liability and Insurance*, S. 186; vgl. zu den Etappen der Entwicklung der Konvention auch *Lagorce, Evolution du Régime*, S. 172 ff.

am gesamten Frachtaufkommen ausmacht, daß die Öffnung dieses Marktes kein prioritäres Anliegen der Schifffahrt insgesamt war.

Das CMI-Sekretariat, das als Vertretung der Schifffahrtsinteressen auf das Symposium geladen war, schickte zur Vorbereitung seiner Delegation einen Fragebogen an die nationalen Seerechtsvereine. Dies ist in der Regel der erste Arbeitsschritt, um ein neues Thema zu bearbeiten, nachdem ein Ausschuß eingesetzt worden ist¹⁶⁶). In diesem Falle gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal einen solchen Ausschuß. Das Sekretariat fügte dem Fragebogen den Hinweis bei: "It is not the purpose of this symposium to draft a convention but to discuss the problems involved and to consider whether an international convention is necessary or desirable"¹⁶⁷). Die Antworten auf den Fragebogen bestätigten die Vermutung, daß sich die Schifffahrtskreise bis dahin für diese Frage lediglich am Rande interessiert hatten¹⁶⁸).

Eine separate Branche von speziell auf den Transport radioaktiver Materialien ausgerichteten Reedereien, die Interesse an einer Regelung der Haftungsfrage haben mußte, um einen kleinen Spezialmarkt zu öffnen, gab es zu diesem Zeitpunkt (noch) nicht. Doch gab es auf dem Monaco-Symposium durchaus Stellungnahmen, die eine Alternative zur Idee einer einfachen Einschränkung der Haftung auf den Betreiber der Atomanlage anboten. Nach beiden Atomhaftungskonventionen können Mitgliedstaaten in ihren nationalen Gesetzen vorsehen, daß auch Transporteure den Status eines Betreibers erhalten und damit selbst für Schäden während des Transportes bis zur Haftungsobergrenze verantwortlich sind¹⁶⁹) und selbst entsprechende Versicherungen unterhalten müssen¹⁷⁰). Ein Ausbau dieses freiwilligen Systems zu einer durchgehenden und verpflichtenden Regelung¹⁷¹) hätte die Folge, daß nicht jedes beliebige Frachtschiff in die Lage versetzt würde, gefährliche radioaktive Substanzen zu befördern¹⁷²), sondern begünstigte vielmehr die Etablierung von Firmen, die auf solche Transporte spezialisiert sind¹⁷³).

166) Vgl. Presseerklärung, abgedruckt in *CMI 1968*, Bd. IV; S. 110: "As a rule, the first document issued by the International Subcommittee is a questionnaire". Zitierte CMI-Dokumente in: *International Maritime Committee: Documentation*.

167) *CMI 1968*, Bd. V, NUC-1.

168) Während sich die Vereine von Finnland (*CMI 1968*, Bd. V, NUC-4), Schweiz (ebd., NUC-6), Frankreich (ebd., NUC-7), Japan (ebd., NUC-13) und zögernd Holland (ebd., NUC-10) für eine neue Konvention aussprachen, bevorzugten der belgische (ebd., NUC-12) und zögernd der norwegische Verein (ebd., NUC-8) eine Änderung des bestehenden Atom- oder des bestehenden Seerechts. Die Vereine von Schweden (ebd., NUC-3), der BRD (ebd., NUC-11) und Jugoslawien (ebd., NUC-14) sahen überhaupt keinen Anlaß, aktiv zu werden, während sich die Vereine der USA (ebd., NUC-5) und Großbritanniens (ebd., NUC-9) nicht zu dem Thema äußerten.

169) Vgl. *Bailey, Air Carrier Liability*, S. 538, der eben dies einen für Fluggesellschaften gangbaren Weg hält, der im Luftrecht oft unbegrenzten Gefährdungshaftung zu entgegen.

170) Konvention von Paris, Artikel 4 (d); Konvention von Wien, Artikel II (2).

171) *Vial und Demoures, Substitution of the Carrier's Liability*, S. 398, meinen sogar, nach Artikel 1(a)(ii) der Pariser Konvention könne übergangsweise das *Steering Committee* Transporteure zu "Betreibern" im Sinne der Konvention erklären.

172) Bis heute werden regelmäßig, ohne jede Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht des Schiffes, radioaktive Materialien auch auf Autofähren etwa über den Ärmelkanal transportiert; vgl. *Wassermann, Uncontrolled Transports of Nuclear Materials*, S. 181. Erst durch den Unfall der "Mont Louis" vor der belgischen Küste wurde die Öffentlichkeit auf diese Praxis aufmerksam; vgl. dazu *Mensbrughe, L'affaire de Mont Louis*.

173) Diese Reedereien würden dann der - wohl durchweg strengeren - Aufsicht für Atombetriebe unterstehen; vgl. die entsprechende Forderung für den Lufttransport bei *Lee, Evaluation of International Legal Protections*, S. 626-627.

Eigentlich hätten alle am Atomgeschäft Beteiligten, also u.a. die Betreiber der Reaktoren, deren Versicherer sowie die Staaten, die die Haftungssummen garantieren, interessiert sein müssen an solchen "carriage contractors with the highest technical qualifications, in other words 'specialised carriers'"¹⁷⁴⁾. Doch dieser offenbar französische Vorschlag¹⁷⁵⁾ fand keinerlei Resonanz, womöglich weniger wegen der vielleicht etwas höheren Transportkosten, als wegen der notwendig werdenden Änderung der Konventionen.

2.5. Der Plan einer neuen Konvention

Obwohl das Symposium angeblich lediglich zur Bestandsaufnahme gedacht war, wurde doch ein "restricted committee" eingerichtet, das zukunftsweisende Schlußfolgerungen ziehen sollte¹⁷⁶⁾. Der Abschlußbericht dieses Ausschusses war überaus zurückhaltend. Er forderte die Versicherer, die nationalen Gesetzgeber und die internationalen Atomorganisationen auf, die erkannten Probleme in dem ihnen möglichen Rahmen¹⁷⁷⁾ zu lösen. Erst wenn dieser Weg sich als nicht erfolgversprechend erweisen sollte, könne man an die Änderung des Rechtssystems selbst denken¹⁷⁸⁾. Die Idee einer neuen Konvention, wie sie schon vor dem Symposium im Fragebogen des CMI anklang, erwähnt der Bericht mit keinem Wort¹⁷⁹⁾.

Doch schon im November 1968 forderte das Sekretariat der IMCO, das in Monaco ebenfalls vertreten war, den Rechtsausschuß der Schifffahrtsorganisation auf, zu dem Problem des Transportes nuklearer Stoffe und der daraus entstehenden Haftung Stellung zu beziehen¹⁸⁰⁾. Doch erst mit Abschluß der Vorarbeiten zur Ölhaftungskonvention¹⁸¹⁾ beschloß der Ausschuß, das Thema überhaupt zur Kenntnis zu nehmen¹⁸²⁾. Das IMCO-Sekretariat war offenbar starkem Druck von Seiten der Atomorganisationen und der an der Entwicklung der Atomindustrie interessierten Staaten ausgesetzt. Zur Sitzung des Ausschusses im Januar 1970 drängte es: "It has for some time been the expectation of a number of States and international nuclear organizations involved that the IMCO Legal Committee would

174) *Deprimoz*, Specialised Carrier, S. 229.

175) Vial und Demoures arbeiteten in der staatlichen Atomverwaltung, Deprimoz für den französischen Atomversicherungspool. Niemand sonst auf dem Symposium bezog ähnlich Stellung.

176) Ihm gehörte, neben Vertretern der Atomindustrie und der Versicherer, auch der Präsident des CMI, Lilar, an.

177) Den internationalen Gremien kam dabei die Aufgabe zu, außerhalb von Konferenzen durch Resolutionen, Entscheidungen etc. die Rechtsbildung voranzutreiben.

178) "The Committee felt that amendments to existing conventions should be considered if the above measures proved to be insufficient"; Bericht des "restricted committee", *Monaco-Symposium*, S. 506, denn "a proposal to governments so soon, and in particular to the conventions which are not yet in force, would undoubtedly be viewed with a very jaundiced eye"; Begründung des Vorsitzenden des "committee", *Monaco-Symposium*, S. 515.

179) Man darf vermuten, daß die im Ausschuß vertretenen Interessengruppen der Schifffahrt und der Atomwirtschaft sich nicht einigen konnten.

180) Vgl. LEG IV/5. Die Dokumente des IMCO-Rechtsausschusses sind mit dem Symbol LEG... nach Sitzungsperioden durchnummeriert.

181) Vgl. dazu Seite 148 ff.

182) Es wurde im Mai 1969 unter den Punkt "the following questions might call for consideration" in den Arbeitsplan für die kommenden Jahre eingereiht; vgl. LEG VI/6.

contribute, on the maritime side, to the solution of (these) problems"¹⁸³). Dem Ausschuß lag außerdem eine Stellungnahme der ENEA vor, in der die OECD-Atomorganisation die Änderung der Seerechtskonventionen als die einfachste Lösung ansah¹⁸⁴). Frankreich hatte darüber hinaus die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beantragt¹⁸⁵). Doch der Rechtsausschuß, in dem nahezu alle Staaten mit maritimen Interessen vertreten sind, überließ die Federführung dieses Projektes den Atomorganisationen und machte damit sein Desinteresse am Problem des Atomtransportes deutlich. Er beschloß lediglich, die Entwicklung innerhalb dieser Foren abzuwarten¹⁸⁶).

Unterdessen hatte das CMI bereits einen Ausschuß gebildet, der sich des Themas annehmen sollte und schon im Oktober 1969 einen ersten Bericht mit einer Analyse des Problems von seerechtlicher Warte aus vorlegte¹⁸⁷). Er enthält keine neuen Aspekte, markiert aber deutlich den Beginn eines neuen CMI-Projektes. Zu Beginn des Jahres 1970 legte der Ausschuß die weitere Linie fest: Er bevorzugte eine Änderung der beiden Atomkonventionen in der Weise, daß jede Haftung auf den Betreiber kanalisiert würde; sollte dies jedoch nicht möglich sein, könne man dasselbe Ergebnis auch durch eine kurze Separatkonvention erreichen¹⁸⁸). Mit dieser Festlegung auf eine Kanalisierung der Haftpflichten auf den Betreiber der das Transportgut absendenden oder empfangenden Atomanlage dürfte das Konzept des spezialisierten, selbst haftenden Transporteurs endgültig hinfällig geworden sein¹⁸⁹).

Das Protokoll einer Sitzung des CMI-Ausschusses im OECD-Gebäude in Paris zeigt deutlich die Pattsituation zwischen den beteiligten Branchen auf. Weder die Vertreter der Atomorganisationen¹⁹⁰) noch die der Seerechtsorganisation waren bereit, "ihre" Konventionen zugunsten einer Vereinheitlichung des Haftungsrechts einer schwierigen und langwierigen Änderungsprozedur zu unterziehen. Die Vertreter der Atominteressen versuchten dabei, CMI und IMCO gegeneinander auszuspielen und zur Eile zu drängen¹⁹¹). Der CMI-Ausschuß ließ daraufhin ohne die eigentlich erforderliche Beratung der Vorschläge auf einer Konferenz der nationalen Seerechtsvereine verschiedene Versionen einer Konvention zirkulieren, die aus nur zwei Artikeln bestand¹⁹²).

183) LEG VII/8. Zu den Umständen, unter denen diese Aufgabe vom CMI auf die zwischenstaatliche IMCO übergegangen ist; vgl. Seite 145 ff.

184) Vgl. LEG VII/8/Add.1

185) Vgl. LEG VII/WP.1.

186) Vgl. LEG VII/11, S. 17.

187) NUC-16, *CMI 1969*, Bd. IV.

188) Vgl. NUC-17, *CMI 1970*, Bd. II.

189) Wir haben für den Ausschluß dieser Option keine befriedigende Erklärung gefunden.

190) Vgl. *Strohl*, *Maritime Carriage of Nuclear Substances*, S. 93.

191) Besonders die CMI-Maschinerie ist auf solch kurzfristige Initiativen nicht eingerichtet, weil im Prinzip jeder Vorschlag der Organisation erst von einer Versammlung der nationalen Vereine beraten werden muß. Während die nächste CMI-Konferenz erst frühestens für 1971 geplant war, wollten die Atomvertreter eine Kurzkonvention möglichst bereits im Rahmen der für Ende 1971 angesetzten Konferenz zur Gründung eines Ölhaftungsfonds mitberaten lassen. ENEA-Vertreter Strohl drohte, die IMCO könne womöglich eine Konferenz einberufen, ohne daß zuvor ein offizieller Text vom CMI verabschiedet worden sei - dies zu einem Zeitpunkt, da sich der Rechtsausschuß noch nicht einmal über sein weiteres Vorgehen klargeordnet war (!). Besonders zur Eile drängten offenbar die Franzosen; vgl. NUC-19, *CMI 1970*, Bd. II, S. 110-112.

192) NUC-20, *CMI 1970*, Bd. II und NUC-23, *CMI 1970*, Bd. V. Inhalt war, daß die Regeln des Seehaftungsrechts generell immer dann keine Anwendung finden sollten, wenn (auch) das Atomrecht gilt.

Zwar setzte der IMCO-Rechtsausschuß im April 1970 eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema ein¹⁹³⁾, die jedoch nicht den CMI-Text zur Arbeitsgrundlage machte, sondern einen von Frankreich vorgelegten Alternativentwurf¹⁹⁴⁾, nach dem das Atomhaftungsrecht nur dann allein gelten sollte, wenn es mindestens den - gemeinsamen - Standard der beiden internationalen Konventionen erfüllte. Das Desinteresse des Rechtsausschusses an dem gesamten Thema wird wohl durch nichts deutlicher unterstrichen als durch die Entscheidung vom Oktober, die OECD erst einmal mit der Vorlage einer erneuten Begründung der Notwendigkeit einer Regelung zu beauftragen¹⁹⁵⁾. Doch in der April-Sitzung 1971 verabschiedete der Rechtsausschuß wider Erwarten¹⁹⁶⁾ einen Entwurf und übermittelte ihn dem IMCO-Rat mit der Empfehlung, ihn der Konferenz über die Errichtung eines Ölhaftungsfonds im selben Jahr zuzuleiten.

2.6. Die Konferenz von 1971

Der dreitägigen Kurzkonferenz, die unter Federführung der IMCO, jedoch unter Beteiligung von ENEA und IAEA unmittelbar vor der Konferenz zum Ölhaftungsfonds stattfand, lag der Entwurf des Rechtsausschusses vor¹⁹⁷⁾. Er sah eine Aussetzung der Reederhaftung nach dem Seerecht nur dann vor, wenn der Betreiber *aufgrund einer der beiden internationalen Konventionen* haftpflichtig war. Nationale Atomgesetze von Staaten, die den Konventionen nicht beigetreten waren, sich jedoch an ihnen orientiert hatten, blieben unbeachtet. Auf niederländischen Antrag hin fügte die Mehrheit der Staatenvertreter dem jedoch eine Ausdehnung auch auf nationale Atomgesetze hinzu, unter der Bedingung, daß sie für Opfer mindestens ebenso günstige Regeln aufweisen wie die Konventionen¹⁹⁸⁾. Haftungsfälle für Schäden am transportierenden Schiff selbst sowie für Schäden aus Unfällen mit Atomschiffen werden von den Bestimmungen dieser Kurzkonvention ausdrücklich nicht berührt¹⁹⁹⁾.

Erstaunlich ist, daß weder während der Vorbereitungen noch während der Konferenz selbst über die Situation der Opfer diskutiert wurde, deren Interesse an einem ausreichenden Schadenersatz ein wichtiger Grund dafür gewesen war, die Risiken während des See-

193) Vgl. LEG VII/5.

194) LEG VII/WP.5.

195) Vgl. LEG IX/7; absoluten Vorrang im Rechtsausschuß hatte in dieser Phase die Fonds-Konvention, die bis Ende 1971 verabschiedet sein mußte, wenn das gerade erst errungene Ölhaftungsregime nicht gefährdet werden sollte. Vgl. zur Fondskonvention Seite 164 ff und zum Ölhaftungsregime Seite 145 ff.

196) Vgl. LEG X/7. Das Sekretariat fand eine solch schnelle Entscheidung vor Beginn der Sitzung noch "highly unlikely"; LEG X/5(b).

197) LEG/CONF.3/3.

198) Dabei entsteht natürlich das Problem, diese Rechte zu vergleichen. Dies soll nicht anhand konkreter Fallentscheidungen, sondern durch Vergleich der Gesetze selbst geschehen; vgl. *Lagorce*, Le transport de matières nucléaires, S. 68-69. Die Rechtsunsicherheit bleibt, solange eine ausreichende Zahl von Fällen die Entscheidungspraxis der Gerichte nicht deutlich macht, in diesem Bereich bestehen; vgl. *Lacroix*, L'assurance de l'exploitant, S. 230.

199) Hinsichtlich der substantiellen Artikel gab es wenige Meinungsverschiedenheiten. Eine Kontroverse entspann sich dagegen um die sogenannte "Wiener Formel", die Konventionen nur Mitgliedern der UNO, ihrer Sonderorganisationen oder des IGH-Statuts öffnete, weil die Volksrepublik China von der UN-Generalversammlung 1971 anerkannt worden war, während Taiwan Mitglied von UN-Sonderorganisationen blieb.

transports aus der allgemeinen Kanalisierungsregelung des Atomrechts auszunehmen und ihnen damit eine doppelte Entschädigungsmöglichkeit zu lassen. Lediglich der US-Delegierte wies auf die geringen Entschädigungssummen der Atomhaftungskonventionen hin²⁰⁰⁾ und versuchte vergeblich, die Verschlechterung der Situation möglicher Opfer zu thematisieren.

Mit der Annahme der Konvention hatten die Befürworter einer durchgehenden Kanalisierung der Haftpflicht im Interesse der Atomwirtschaft ihr Ziel erreicht, den erkannten Mangel der beiden Haftungskonventionen für stationäre Atomanlagen zu beseitigen, ohne diese selbst anzutasten. Der neue Vertrag ist lediglich eine Änderung dieser Konventionen²⁰¹⁾. Die IMCO als seerechtliches Forum hatte nur deshalb die Federführung²⁰²⁾ inne, weil diese Änderung in die Form eines seerechtlichen Abkommens gekleidet ist. Die Initiative war dagegen von den Atomorganisationen - und den in ihnen vertretenen Interessen - ausgegangen. Mit der Inkraftsetzung und Verbreitung der Konvention hofften sie, endlich die Transportprobleme der in den siebziger Jahren stark wachsenden Atomindustrie zu bewältigen und notwendige Transporte auch auf dem kostengünstigen Seeweg abwickeln zu können.

Die Ziele dieses Vertrages entsprechen denen der schon bestehenden Atomhaftungskonventionen: Die Transportkonvention ergänzt sie "konsequent"²⁰³⁾. Die Möglichkeit, den gefährlichen Transport radioaktiver Materialien wenigstens durch besonders qualifizierte Spezialfirmen abwickeln zu lassen, wurde verpaßt. Die Konvention stellt, sicher zu Recht, das spezielle Atomhaftungsrecht über das allgemeine Seerecht²⁰⁴⁾. Doch wären Regelungen denkbar, die weniger zu Lasten möglicher dritter Opfer gehen²⁰⁵⁾.

3. Ergebnis

Sowohl die Atomschiff- als auch die Atomtransportkonvention entsprechen in ihren Zielsetzungen den Atomhaftungskonventionen für stationäre Nuklearanlagen. Beide sind auf die Entwicklung einer neuen und deshalb schutzbedürftigen Industrie gerichtet. Die Er-

200) Vor allem der Wiener Konvention (5 Mio. \$); vgl. LEG/CONF.3/C.1/SR.1, S. 2.

201) Es darf aber nicht vergessen werden, daß alle oben gemachten Einschränkungen hinsichtlich der Möglichkeit, das Seehaftungsrecht durch eine Atomkonvention zu ändern, auch für diese Konvention gelten; vgl. Bradley (International Union of Marine Insurance), *The Insurance of the Carrier*, S. 282; auch die Versicherer werden ohne eine weitgehende Ratifizierung auch der Konventionen von Paris und Wien ihre Praxis nicht ändern; vgl. Birch-Reynardson (British Insurers' European Committee), *Liability Insurance Cover*, S. 288.

Die Konvention war am 31. Dezember 1986 für folgende 11 Staaten in Kraft: Argentinien, Dänemark, Frankreich, Gabun, die BRD, Italien, (Nord-) Jemen, Liberia, Norwegen, Schweden und Spanien; vgl. die jährliche IMO-Veröffentlichung *Status of Multilateral Conventions and Instruments* 1986, S. 200.

202) Darauf weisen die Vertreter der Atomorganisationen gerne hin, etwa Strohl, *La convention de 1971*, S. 782.

203) V. Welck, *Haftung für nukleare Schäden*, S. 313.

204) Vgl. etwa Pontavice, *Les effets sur le droit maritime*, S. 192.

205) Denn nun bleibt es den Einzelstaaten überlassen, den Reeder dem Atomrecht als "Betreiber" zu unterstellen, oder aber ihn ganz und gar von der Haftpflicht auszunehmen; vgl. Strohl, *Analysis of the Major Problems*, S. 466.

richtung besonderer Haftungsregimes ist deshalb nicht das *Ziel* der Verträge, sondern nur das *Mittel* zu seiner Umsetzung.

In beiden Fällen ging die Initiative zur Beratung der Konventionen nicht von Staaten aus, die durch risikobehaftete Unternehmungen bedroht sind und deshalb an einer verbesserten Entschädigungsregelung für transnationale Risiken interessiert sein müssen, sondern gerade von solchen Staaten, die an der Entwicklung der risikobehafteten Technologie selbst interessiert sind.

Das Haftungsregime für atomgetriebene Schiffe scheint den Interessen der Länder, die durch das Risiko eines nuklearen Unfalls bedroht sind, in vorbildlicher Weise entgegenzukommen. Doch ist dies lediglich das Ergebnis einer starken Verhandlungsposition der nicht-nuklearen Küstenstaaten, denn es stand in ihrer Macht, den Einsatz des Atomantriebes in der zivilen Schifffahrt zu blockieren. Deshalb bedurften die wenigen Staaten, die im Begriff waren, nuklear angetriebene Schiffe zu betreiben, eines weltweit akzeptierten Haftungsregimes. Sie waren daher bereit, mit der staatlichen Garantie der gesamten, vergleichsweise hohen Haftungssumme einen hohen Preis zu zahlen.

Noch besser verdeutlicht die Atomtransportkonvention, daß das Ziel des Atomhaftungsrechts nicht die rechtliche und finanzielle Absicherung möglicher Opfer ist. Um den blockierten maritimen Transport nuklearer Stoffe zu ermöglichen, werden durch sie die Transporteure *ersatzlos* aus ihrer Haftpflicht gegenüber Geschädigten entlassen. Das von allen Atomhaftungskonventionen angestrebte Ziel der Förderung der Atomindustrie wird in diesem Fall nicht durch die Errichtung eines Sonderhaftungsregimes, sondern allein durch die Beschneidung der Haftpflichten gegenüber möglichen Opfern erreicht.

Die Atomtransportkonvention schlägt damit nicht den Weg einer Verlagerung des Risikos auf den verursachenden, von der riskanten Unternehmung profitierenden Staat ein, sondern teilt das Risiko zwischen Verursachern und Geschädigten sowie deren Staaten. Die Regelung der Haftung für Atomtransporte steht deshalb keinesfalls in direktem Zusammenhang mit dem Ziel der IMCO, die Haftung für den Seetransport gefährlicher Güter insgesamt neu zu regeln, denn dieses Projekt, zu dessen Erfüllung der Rechtsausschuß der Meeresorganisation gegründet worden war, steht im Zeichen einer *Verbesserung* der Entschädigungsbedingungen für Opfer, darunter nicht zuletzt für geschädigte Küstenstaaten.

Die Haftung für Schäden durch den Transport gefährlicher Güter auf See

Die Initiative zur Fortentwicklung des Haftungsrechts war in allen Fällen, die in den vorausgegangenen Kapiteln untersucht wurden, von den Staaten ausgegangen, die ein neues Schadenrisiko selbst verursachten, indem sie neue, risikobehaftete Aktivitäten zu betreiben begannen. Ziel dieser Haftungsregelungen war es deshalb, den Betrieb dieser neuen Technologie zu fördern oder erst zu ermöglichen.

Einen anderen Ausgangspunkt nahm die Entwicklung des Haftungsrechts für Schäden, die durch den Transport gefährlicher Stoffe auf See entstehen. Solche Stoffe, etwa Öl und Chemikalien, wurden schon seit Jahrzehnten in großem Maßstab über See transportiert. Die damit befaßten Reeder besaßen die notwendigen Anlauf- und Durchfahrtgenehmigungen bereits, bevor die rasante Entwicklung des Schiffbaus das Risiko einer Schädigung Dritter stark wachsen ließ. In diesem Fall waren geschädigte Küstenstaaten die Initiatoren einer Verschärfung des traditionellen Seehaftungsrechts. Ziel dieser Regelungen war deshalb eine Verschiebung der Verteilung des aus solchen Aktivitäten entstehenden wirtschaftlichen Risikos zu ihren Gunsten. Sie sahen sich dabei einer florierenden, wirtschaftlich belastungsfähigen Transportindustrie gegenüber, die nicht des staatlichen Schutzes bedurfte.

Es ist nicht verwunderlich, daß aufgrund dieser Ausgangsbedingungen Haftungsregelungen ausgearbeitet und international anerkannt wurden, die von den zuvor behandelten Regelungen für Schäden durch die Weltraumfahrt und den Betrieb von Atomanlagen zu Wasser und zu Lande stark abweichen.

1. Die Haftung für Schäden durch den Transport von Öl auf See

Am 18. März 1967 lief der unter liberianischer Flagge¹⁾ fahrende acht Jahre alte Tanker "Torrey Canyon" in der Einfahrt des Ärmelkanals auf die "Seven Stones", eine Felsengruppe außerhalb der damaligen britischen Hoheitsgewässer²⁾. Innerhalb von zwei Tagen waren bereits etwa 30 000 der insgesamt 117 000 Tonnen transportierten Rohöls ausgelaufen, und mit dem Auseinanderbrechen des Schiffsrumpfes eine Woche später traten weitere 30 000 Tonnen aus. Angesichts der katastrophalen, bislang weltweit nicht erlebten Ver-

1) Zum Problem der sogenannten "Billigflaggen" hinsichtlich der Ölverschmutzung vgl. Dempsey/Helling, Oil Pollution by Ocean Vessels.

2) Vgl. Böhme, Tankerunfälle; S. 20.

schmutzung der Küsten und küstennahen Gewässer³⁾ entschloß sich die britische Regierung, das Wrack des Tankers mit Napalm zu bombardieren, um die restliche Ölfracht in Brand zu setzen, nachdem alle Bergungsversuche gescheitert waren⁴⁾.

Die Haftungsgrenze der "Torrey Canyon" für Sachschäden hätte nach dem Brüsseler Übereinkommen von 1957 etwa 4,75 Mio. US-\$⁵⁾ betragen, während allein in Großbritannien ein weit darüber hinausgehender Schaden entstanden war⁶⁾. Diese Konvention war zum Zeitpunkt des Unglücks zwar noch nicht in Kraft getreten, ihre Bestimmungen bieten sich jedoch als Vergleichsmaßstab an, weil sie als Regelwerk zur internationalen Vereinheitlichung des Rechts der Haftungsbegrenzung gedacht waren und dieses Ziel in den folgenden Jahren weitgehend erreicht haben. Nach dem tatsächlich angewandten US-Recht war die zur Verfügung stehende Haftungssumme aber zunächst auf nur 48 \$, den Wert eines unversehrt gebliebenen Rettungsbootes, festgelegt worden⁷⁾.

Dieser großes Aufsehen erregende Unfall machte schlagartig deutlich, daß ein großer Teil der mit der Ölschifffahrt verbundenen Risiken möglichen Opfern aufgebürdet wurde, solange Reeder von Großtankern sich auf das internationale Recht der Haftungsbegrenzung berufen konnten. Der Unfall bildete deshalb den Ausgangspunkt⁸⁾ einer ganzen Reihe von Änderungen sowohl des internationalen Rechts als auch der Foren, auf denen solches Recht im Prozeß des Interessenausgleichs entsteht.

1.1. Wahl des Forums

Die vom Torrey-Canyon-Unglück in erster Linie betroffene britische Regierung forderte die *Intergovernmental Maritime Consultative Organization (IMCO)*⁹⁾, eine Sonderorganisation der UNO, die sich weitgehend technischen Fragen der Schifffahrt, aber auch Problemen der Verschmutzung der Meere im Zuge des Transports von Öl widmete¹⁰⁾, auf, sich der durch die Katastrophe aufgeworfenen neuen internationalen Fragen anzunehmen. Durch den Torrey-Canyon-Unfall entstand deshalb in der IMCO neben dem zentralen Arbeitsfeld der dauerhaften Ölverschmutzung der Meere ein weiterer Bereich, innerhalb dessen internationale Regeln erarbeitet werden sollten, die die Regulierung von Unfallfolgen betrafen.

3) Zu den Auswirkungen der Verschmutzung vgl. *Bergman*, No Fault Liability, S. 2-8.

4) Zum Hergang vgl. *Sohnke*, Die "Torrey Canyon" Katastrophe, S. 1704.

5) Zahlen aus CMI-Dokument TC-1, *CMI* 1968, Bd. I, para. 3.

6) Die Regierungen beider geschädigten Länder einigten sich 1969 innerhalb eines Vergleichs mit der Betreiberfirma auf eine Entschädigung von ca. 28 Mio. DM (= 7 Mio. \$); vgl. *Böhme*, Tankerunfälle; S. 11.

7) Vgl. *Sisson*, Oil Pollution Law, S. 286. Einen Überblick über das US-Recht der Haftungsbegrenzung für Reeder gibt *Burr*, The IMCO Convention.

8) Vgl. etwa die Überlegungen von *v.d.Hagen*, Haftungsfragen der Ölverschmutzung, S. 1214-1215 und *Brown*, Lessons of the Torrey Canyon, S. 121. Vgl. auch *Nada*, The "Torrey Canyon" Disaster, S. 419-425.

9) Seit 1982 umbenannt in *International Maritime Organization (IMO)*; vgl. *Lampe*, The "New" International Maritime Organization, S. 305. Einen Überblick über die Aktivitäten der IMCO bis 1969 gibt *Ehlers*, Die Tätigkeit der IMCO.

10) Vgl. *Sweeney*, Environmental Protection by Coastal States, S. 287-290.

Bereits im Mai desselben Jahres legte der IMCO-Rat ein 18 Punkte umfassendes Papier vor, das "Conclusions of the Council on the Action to be Taken on the Problems Brought to Light by the Loss of the 'Torrey Canyon'"¹¹⁾ enthielt. Die meisten Punkte waren Fragen der aktiven und passiven Sicherheit der Schifffahrt im allgemeinen sowie technischen Standards von Tankern und anderen Gefahrguttransportern im besonderen gewidmet. Zum Gegenstand der Untersuchung machte das Papier aber auch

"the extent to which a State directly threatened or affected by a casualty which takes place outside its territorial sea can, or should be enabled to, take measures to protect its coastline, harbours, territorial sea or amenities, even when such measures may affect the interests of shipowners, salvage companies and insurers and even of a flag government"¹²⁾.

Als weiteres aufklärungsbedürftiges Thema identifizierte der Rat

"all questions relating to the nature (whether absolute or not), extent and amount of liability of the owner or operator of a ship or the owner of the cargo (jointly or severally) for damage caused to third parties by accidents suffered by the ship involving the discharge of persistent oils or other noxious or hazardous substances and in particular whether it would not be advisable

- (a) to make some form of insurance of the liability compulsory;
- (b) to make arrangements to enable governments and injured parties to be compensated for the damage due to the casualty and the costs incurred in combating pollution of the sea and cleaning polluted property"¹³⁾.

Um diese rein juristischen Fragen bearbeiten zu können, mußte der IMCO-Rat zunächst ein neues Gremium schaffen, den Rechtsausschuß, der seitdem amtiert¹⁴⁾. Die IMCO begann sich damit von einem rein technisch orientierten Forum in eine umfassende Meeres- und Schifffahrtsorganisation zu entwickeln, die auch in *seerechtlichen* Fragen, die bislang Domäne des CMI gewesen waren, langsam zur federführenden Instanz wurde.

Die erste Sitzungsperiode des neuen Rechtsausschusses der IMCO stand ganz im Zeichen der Arbeitsorganisation. Während sich das Gremium vordringlich mit den aufgeworfenen "öffentlich-rechtlichen" Fragen, also den Eingriffs- und Schutzrechten von bedrohten Küstenstaaten auch über den Bereich ihrer territorialen Gewässer hinaus, beschäftigen wollte, herrschte über den "privatrechtlichen" Aspekt¹⁵⁾ des Ratsbeschlusses (Punkt 16) Ratlosigkeit. Er schien nicht nur vollständig in die seit jeher vom CMI beherrschte Domäne zu fallen, sondern dieser an den Interessen der Schifffahrt orientierte Verband hatte bereits einen Ausschuß mit dem Auftrag gebildet, die durch den Torrey-Canyon-Unfall entstan-

11) IMCO-Dokument C/ES.III/5 vom 8.5.67.

12) Ebd., para. 15.

13) Ebd., para. 16.

14) Dieser Schritt war schon lange geplant, und der Torrey-Canyon-Unfall "was merely the last impetus", so der sowjetische Delegierte, LEG I/SR.1; S. 10. Schon während der sechziger Jahre war ein seit längerem geplantes Verbindungsbüro zwischen dem privaten CMI und der nicht ständig tagenden zwischenstaatlichen Seerechtskonferenz stets an Abgrenzungsschwierigkeiten dieses mehrstufigen rechtsetzenden Systems zur IMCO gescheitert; vgl. Breuer, Die XI. Diplomatische Seerechtskonferenz, S. 1129. Die Dokumente des IMCO-Rechtsausschusses sind mit dem Symbol LEG... nach Sitzungsperioden durchnummeriert.

15) Etwas unglücklich gewählt ist diese Einteilung in einen "öffentlich-rechtlichen", d.h. einen Teil, der die Rechte und Pflichten von Staaten untereinander, sowie einen anderen - "privatrechtlichen" - Teil, der die (Haft-) Pflichten der beteiligten privaten, d.h. nicht-staatlichen, Personen festlegen sollte. Auch diese "privatrechtlichen" Pflichten mußte natürlich eine völkerrechtliche Konvention festlegen.

denen privatrechtlichen Fragen zu untersuchen, der unter der Leitung des Briten *Lord Devlin* tagte.

Insbesondere die Delegierten Kanadas¹⁶⁾ und der Niederlande¹⁷⁾ traten für eine Federführung der IMCO auch in dieser Frage ein¹⁸⁾, während der norwegische Delegierte¹⁹⁾ Befürworter einer Übergabe des Problems an das CMI war. Die Mehrheit der Delegationen erklärte sich schließlich damit einverstanden, dem CMI zunächst eine Studie der zugrunde liegenden Sachfragen zu übertragen²⁰⁾. Dies geschah unter anderem, damit der Rechtsausschuß sich ganz auf den öffentlich-rechtlichen Teil konzentrieren konnte. Obwohl dieser Teil des Auftrages, den wir nicht eingehender untersuchen wollen, fortan Priorität genoß, diskutierte der Rechtsausschuß die Haftungsfragen auch weiterhin.

1.2. Das Projekt einer neuen Konvention

1.2.1. Diskussionen im IMCO-Rechtsausschuß

Das Ziel einer Fortentwicklung des internationalen Haftungsrechts, die Verschärfung der Haftpflichten zugunsten möglicher Opfer, war weitgehend unumstritten. Welcher Weg zur Umsetzung dieses Zieles zu beschreiten sein würde, stand dagegen nicht von vornherein fest. Zum einen konnten die Haftungsgrenzen der - noch nicht in Kraft getretenen - Brüsseler Konvention von 1957 für Sachschäden den neuen Erfordernissen anpaßt werden; zum anderen konnte man eine neue, speziell auf die zum Vorschein gekommenen Lücken der Seehaftung ausgerichtete Konvention erstellen. Im ersten Fall wären durch den Öl-Unfall die allgemeinen seerechtlichen Haftungsregeln - zugunsten *aller* potentiellen Opfer der Schifffahrt und zu Lasten *aller* Reeder - beeinflußt worden²¹⁾. Der zweite Fall bildete hingegen mit seinen zu erwartenden strengen Sonderregelungen sowohl hinsichtlich der Haf-

16) Vgl. LEG I/SR.3, S. 3.

17) Vgl. LEG I/SR.1, S. 9.

18) Dabei mag die Überlegung mitgespielt haben, daß auch andere zwischenstaatliche Organisationen in Betracht kamen, sich des Bereichs des privaten Seerechts zu bemächtigen, wenn dies die stark europäisch dominierte IMCO nicht täte; vgl. dazu *Herber*, Internationales Übereinkommen, S. 224. Vgl. die Position des deutschen Seerechtsvereins dazu: *Röhreke/Kröger*, Wende in der Entwicklung des internationalen Seerechts, S. 1140 und die Reaktion darauf von *Herber*, Vereinheitlichung des Seeprivatrechts, S. 1642-1643.

19) Vgl. z.B. LEG I/SR.4, S. 8-9. Das Delegationsmitglied *Rein* vertrat den norwegischen Seerechtsverein im CMI; die norwegische Regierung hatte ihre Verhandlungsposition offenbar den Vorstellungen der dortigen Schifffahrtsinteressen angenähert; zu gegensätzlichen norwegischen Vorstellungen vgl. *Fleischer*, Liability for Oil Pollution Damage, S. 113.

20) Dem Kompromiß, eine informelle Arbeitsgruppe zum privatrechtlichen Aspekt zu bilden, die mit dem CMI zusammenarbeiten sollte, stimmte schließlich auch Kanada zu, "providing the said Working Group would in fact be a working group of the Legal Committee, and that the representatives of the CMI would come as guests of the working group".

Trotzdem weigerten sich die Niederlande im weiteren Verlauf, auf einen vom IMCO Sekretariat ausgearbeiteten Fragebogen zu antworten. "The idea that governments should submit their views to the CMI did not seem to him satisfactory", begründete dies der niederländische Delegierte, LEG III/SR.8, S. 12.

21) Vgl. dazu die im Rahmen des breiter angelegten Projektes der HNS-Konvention gemachten Vorschläge von *Troz*, Haftung für Schäden aus dem Transport, S. 48.

tungsart als auch der Haftungshöhe unweigerlich einen Präzedenzfall für die Zersplitterung des gerade erst vereinheitlichten privaten Seehaftungsrechts.

Umstritten blieb zudem, wer die zusätzlichen entstehenden Haftpflichten tragen sollte. Diskutiert wurden deshalb auch andere Lösungen, die über den Bereich des Seerechts hinausgingen. Die liberianische Delegation schlug vor, "to consider the possibility of multilateral governmental relief action instead of putting the burden on the hard-pressed shipping industry"²²), weil die Vorstellung, daß auch Staaten für erlittenen Schaden von privaten Reedern Ersatz verlangten, im Seerecht vollkommen neu sei. Doch dieses Konzept war, wie der italienische Plan, nationale Fonds - offenbar der jeweils geschädigten Staaten selbst - aufzubauen, schon im Anfangsstadium der Diskussion zum Scheitern verurteilt. Beide Vorschläge hatten nicht beachtet, daß der britische Staat die Initiative nicht zuletzt *im eigenen Interesse* lanciert hatte, also um in ähnlichen Schadenfällen in Zukunft wirtschaftlich besser abgesichert zu sein. In der zweiten Sitzungsperiode resümierte der sowjetische Vorsitzende: "The majority of delegations expressed the desire that liability should be borne or shared by the industry and not solely by the States"²³). Die Staatenvertreter begründeten dies durchweg damit, daß Staaten nicht für Risiken haften sollten, die die private Industrie im eigenen Profitinteresse eingeht²⁴).

Weitgehende Zustimmung dürfte das Kriterium des US-Delegierten hinsichtlich einer staatlichen Haftpflicht gefunden haben: "Plans of this nature should only be considered if it could be shown that incremental insurance costs resulting from a traditional type though high limit maritime law solution were so huge as to make it uneconomic for vessel owners to continue in business"²⁵). Eben dieses Kriterium war schon für die staatliche Garantie der Haftung für Nuklearschiffe im Rahmen der Verhandlungen um die Atomschiffkonvention, des einzigen Präzedenzfalles einer Abweichung vom traditionellen seerechtlichen Grundsatz der begrenzten Schuldhaftung des Reeders, ausschlaggebend gewesen²⁶). Um Atomschiffe betreiben zu können, war jedoch eine so hohe Haftpflicht notwendig, daß nahezu alle Beteiligten von Anbeginn darin übereinstimmten, daß sie die Kapazität des Versicherungsmarktes bei weitem überschritt. Zu diesem frühen Zeitpunkt der Diskussion, in dem die Frage einer staatlichen Beteiligung oder Garantie der Haftung für Schäden durch den Seetransport von Öl und anderen gefährlichen Stoffen entschieden wurde, war die Aufnahmefähigkeit des Versicherungsmarktes im IMCO-Rechtsausschuß noch kein Thema. Erst *nachdem* eine staatliche Beteiligung endgültig abgelehnt worden war, bekam das Argument der eng begrenzten Kapazität des Versicherungsmarktes ein überaus starkes Gewicht²⁷). Diese zeitliche Inkongruenz der Diskussionen und Entscheidungen hat vermutlich mit zum Aufbau eines Haftungsregimes ohne jede staatliche Beteiligung beigetragen.

Es gab jedoch andere Vorschläge, die auf eine Lösung der Haftungsprobleme außerhalb des traditionellen Seerechts hinielten. Sie hängen alle mit einer Übertragung der

22) LEG II/SR.6, S. 11.

23) LEG II/SR.6, S. 16.

24) Vgl. *Oil Pollution of the Sea*, S. 334-335.

25) US-Stellungnahme in LEG III/WP.1, S. 2-3.

26) In diesem Sinne forderte die französische Stellungnahme für eine neue Haftungskonvention: "As far as possible this convention should be inspired by the Brussels Convention of 1962" (LEG II/2/Add.1, S. 5); vgl. dazu auch *Busha*, *The Work of IMCO*, S. 172 und *Lucchini*, *La pollution des mers*, S. 819.

27) Nicht zuletzt an dieser Kontroverse um die Aufnahmefähigkeit des Versicherungsmarktes wäre die Diplomatische Konferenz von 1969 beinahe gescheitert; vgl. Seite 160 ff.

Haftung auf die Frachtseite zusammen²⁸⁾. Sie wurden damit begründet, daß die Tankerschifffahrt selbst nicht besonders gefährlich sei und deshalb nicht das Schiff das ungewöhnliche Risiko verursache, sondern vielmehr die Ladung, z.B. die gewaltige Menge transportierten Öls in einem Mammuttanker²⁹⁾. In der Gruppe der Befürworter dieses Konzeptes finden sich Länder mit starken Schifffahrtsinteressen, die die Reeder insgesamt nicht zusätzlich belasten wollen, Länder, die wie Belgien und Irland besonders um den Bestand des traditionellen privaten Seerechts kämpfen, und Länder, in denen ein integriertes Konzept der Haftung für besonders große industrielle Risiken diskutiert wird. Dieses besonders von Schweden vertretene Konzept des industriellen Risikos sieht eine umfassende Haftung der Ölindustrie für Umweltschäden durch Produktion, Verarbeitung und Transport von Öl vor. Schäden im Zuge des Seetransports von Öl sind danach nur ein Teil des Gesamtrisikos, das die Ölindustrie im Rahmen ihrer Tätigkeit eingeht und für das daher sie selbst und nicht der Transporteur (Reeder) haften soll.

Mit dem Ausscheiden der Modelle, die eine staatliche Beteiligung an der Haftungsgarantie vorsahen, blieben zwei grundlegend voneinander verschiedene Konzepte in der Diskussion: die an das traditionelle Seerecht angelehnte Lösung einer verschärften Haftung der Reeder und die Beibehaltung der herkömmlichen Reederhaftung mit einer Verlagerung des Zusatzrisikos auf die Frachtinteressen, die bislang für Schäden Dritter überhaupt nicht herangezogen worden waren. Dieser Streit konnte auch im weiteren Verlauf der Entwicklung nicht eindeutig entschieden werden. Das bis heute existierende Doppelregime aus Zivilhaftungs- und Fondskonvention spiegelt ihn deutlich wider.

Eine Entscheidung dieses Konfliktes hing auch davon ab, ob Sonderhaftungsregelungen sich nur auf den Transport von Öl, den Ausgangspunkt aller Überlegungen, beschränken oder aber auch auf Risiken aus dem Transport anderer gefährlicher Stoffe erstrecken sollten, wie der Ratsbeschluß zu Punkt 16 vorgeschlagen hatte. Ein System der Befrachterhaftung schien von Anfang an nur dann praktikabel, wenn die Konvention auf Öl beschränkt bliebe, da Öl ein relativ homogenes Gut ist, das an nur wenigen Stellen ein- und ausgeladen und dort in großen Mengen gehandhabt wird³⁰⁾.

1.2.2. *Die Arbeiten des Comité Maritime International*

Während im Rechtsausschuß der IMCO noch um die Grundsätze einer Regelung gerungen wurde, begann der Torrey-Canyon-Ausschuß des CMI bereits mit der konkreten Arbeit. Der erste Bericht des Vorsitzenden machte den nationalen Seerechtsvereinen die Notwendigkeit strengerer Haftungsregelungen für Ölschäden deutlich und empfahl dazu

28) Im Englischen: "cargo-interests"; es kann sich dabei sowohl um die jeweiligen Eigentümer der Ladung handeln, die jedoch im Laufe der langen Reise etwa eines Öltankers mehrfach wechseln können, es kann der jeweilige Befrachter gemeint sein oder aber die Ölindustrie der Empfängerländer.

29) Vgl. *Quéneudec*, Les incidences de l'affaire du Torrey Canyon, S. 707.

30) Vgl. etwa die amerikanische Stellungnahme, die feststellt, das System der Befrachterhaftung "would be wholly unworkable if the convention were to cover pollution damage by materials beyond oil"; (LEG III/WP.1, S. 6). Siehe dazu das Aufleben eben dieses Konfliktpunktes im Rahmen der Beratungen zur Konvention über die Haftung für Schäden, die bei dem Transport anderer besonders gefährlicher Stoffe entstehen (*HNS-Konvention*), Seite 183 ff.

die Einführung neuer Prinzipien wie Gefährdungshaftung und Versicherungspflicht³¹⁾. Der Bericht wies darauf hin, daß die Höhe der Versicherungspflicht an der Kapazität des Marktes zu messen sei. Er schloß darüber hinaus, bei eigener Schuld des Reeders, eine Haftung aus dessen Privatvermögen und damit eine Entkoppelung von Haftpflicht und Versicherung nicht grundsätzlich aus³²⁾. Der CMI-Ausschuß versandte einen Fragebogen³³⁾ an die Mitgliedsvereine, deren Antworten Anfang 1968 eingingen. Sie zeigen deutlich, daß es für Staaten, deren primäres Interesse nicht der Schifffahrt, sondern dem Schutz ihrer Naturschätze gilt, gute Gründe gab, die Ausarbeitung rechtlicher Normen nicht dem CMI allein zu überlassen.

Zu Zeiten, in denen Risiken, die durch das Schiff oder seine Fracht verursacht wurden, stets nur Personengruppen bedrohten, die ein unmittelbares Interesse an der Schifffahrt selbst haben, war das CMI ein wirksames Gremium, um einen Ausgleich der wichtigsten Partikularinteressen herbeizuführen. Neben Reedern und Mannschaften der verschiedenen an einem Unfall beteiligten Schiffe haben auch die Befrachter, Passagiere, Versicherer sowie Berger und Betreiber von Hafenanlagen ein gleichgerichtetes Interesse, die Schifffahrt nicht durch eine prohibitive Höhe der Haftpflichten insgesamt zu gefährden. In dem Maße, wie vom Seetransport wachsende Risiken ausgehen, tritt jedoch eine weitere Kategorie von Geschädigten hinzu, die weder im CMI vertreten, noch an der Schifffahrt selbst unmittelbar interessiert ist. Es sind die Opfer in den Küstenstaaten, darunter Fischer, Besitzer von Strandhotels etc., aber auch die Staaten selbst, die im Schadenfalle mit hohen Kosten für Aufräuml- und Rettungsarbeiten belastet werden.

Der internationale Ausschuß des CMI hatte diese Interessen Außenstehender in seine Überlegungen mit einzubeziehen versucht. Dabei darf nicht vergessen werden, daß das CMI sich in die Arbeiten zur Neuregelung der Ölhaftung eingeschaltet hatte, während die Staatenvertreter im IMCO-Rechtsausschuß darüber diskutierten, ob der private Verein, durch die Erstellung einer Studie über die privatrechtlichen Konsequenzen des Torrey-Canyon-Unfalles, überhaupt am Rechtssetzungsprozeß beteiligt werden sollte. Diese Erkenntnis hatte sich aber nicht bis auf die untere Ebene der nationalen Seerechtsvereine durchgesetzt³⁴⁾. So begründete etwa der norwegische Verein seine Ablehnung einer Änderung des bestehenden Rechtszustandes mit dem Argument, schwerwiegender als die spektakulären Unfälle sei die tägliche Verschmutzung der Meere mit Öl³⁵⁾, ohne auf die beson-

31) Vgl. *CMI 1968*, Bd. I, TC-1, para. 7. Es sei "the modern tendency in English law ..., when new liabilities are created by statute, to make them strict"; ebd., para. 12. CMI-Dokumente des Torrey-Canyon-Ausschusses tragen das Symbol TC.

32) Interessant ist die Auflistung der vom CMI-Ausschuß vorgeschlagenen Möglichkeiten einer maritimen Konvention:

- a) Eine Beschränkung auf Öl als Prototyp für die Regelung anderer Risiken;
- b) eine Liste aller als besonders gefährlich ("ultra-hazardous") eingestuft Stoffe, die allerdings oft würde geändert werden müssen;
- c) eine generelle Definition solcher Stoffe, die präzise genug sein müßte, um keine Auslegungsprobleme entstehen zu lassen;
- d) eine Haftbarmachung aller *Frachten* für Schäden gegenüber Dritten: "No hardship will be incurred by the shipper of innocuous cargo because the premium would be nominal"; die Schadensdefinition sei hier das größte Problem; daneben schlug der Ausschuß für diesen Fall eine Begrenzung des Schadens auf Verschmutzung (pollution) vor, denn Schäden durch Feuer oder Explosion auf Hoher See seien ohnehin selten und klein. (*CMI 1968*, Bd. I, TC-1, paras. 24-29).

33) *CMI 1968*, Bd. I, TC-2.

34) Dies zeigt nach *Goldie*, International Principles of Responsibility, S. 314, "the conservatism which generally appears to prevail in general maritime law affairs".

35) Vgl. *CMI 1968*, Bd. III, TC-3.

deren Probleme einzugehen, die durch die Freisetzung einer großen Menge Öls in kurzer Zeit und auf begrenztem Raum entstehen³⁶⁾. Der bundesdeutsche Verein³⁷⁾ befand schlicht: "Rules of private maritime law should be left unaltered"³⁸⁾; deshalb sprach er sich gegen die Einführung einer Gefährdungshaftpflicht aus, konnte aber eine Umkehr der Beweislast akzeptieren, wenn dies unbedingt notwendig werden sollte³⁹⁾. Der dänische Verein sah nicht "any need for substantial change in the present state of law"⁴⁰⁾. Dem britischen Verein erschien es höchst ungerecht, daß nunmehr durch eine Sonderregelung Opfer von Ölkatastrophen besser gestellt sein sollten als solche, die, womöglich durch denselben Unfall, Personenschäden erlitten hatten⁴¹⁾.

Jedoch gab es, aus der jeweiligen nationalen Interessenlage heraus, auch ganz anders gelagerte Ansichten. Die Stellungnahme des französischen Verbandes verdeutlicht, daß die Schifffahrt zur Annahme einer begrenzten Verschärfung der Haftpflichten in *einzelnen Bereichen* bereit sein könnte, um das grundsätzliche Recht des Reeders auf Beschränkung seiner Haftung zu erhalten, das in Frankreich offenbar durch eine Reihe von Gerichtsentscheidungen zu erodieren begann. Die Belastung einer stark erweiterten Haftpflicht sollte auf die Ölschifffahrt begrenzt werden⁴²⁾. Der spanische Verband befand kurz und bündig: "The mere fact of placing huge tanks on common maritime traffic lines means ... a specific risk in the general scope of navigation risks"⁴³⁾, ein Risiko, das die Einführung der Gefährdungshaftung berechtigt erscheinen ließ.

Der Ausschuß schloß aus der Fragebogenaktion, daß er ein Mandat habe, seine Studie fortzuführen, denn die Mehrheit der nationalen Seerechtsvereine hatte die Auffassung vertreten, daß, aufgrund des entstandenen politischen Drucks, irgend etwas zu geschehen habe. Doch sprach sich eine "substantielle Mehrheit"⁴⁴⁾ gegen die Einführung der Gefährdungshaftung aus. Ein neues Regime - sei es in die Brüsseler Konvention von 1957 integriert oder als eigenständiges Instrument - müsse daher auf die Beibehaltung der Schuldhafung, allerdings bei Umkehr der Beweislast, gegründet sein, höhere, aber begrenzte Haftpflichten für Reeder beinhalten und Kosten für "präventive", d.h. Ölbekämpfungsmaßnahmen, entschädigen. Die Einführung einer Versicherungspflicht war schließlich

36) Vgl. *Abecassis, Law and Practice Relating to Oil Pollution from Ships*, S. 50.

37) Die DDR war damals - als Folge des bundesdeutschen Alleinvertretungsanspruches - weder Mitglied des CMI noch der IMCO und wurde auch nicht zur Diplomatischen Konferenz von 1969 eingeladen.

38) *CMI 1968*, Bd. III, TC-6.

39) Nämlich "in case the views put forward above (also die Beibehaltung der bestehenden Regeln des privaten Seerechts, d. Verf.) do not fall in line with the majority view"; *CMI 1968*, Bd. III, TC-6.

40) *CMI 1968*, Bd. III, TC-7.

41) Vgl. *CMI 1968*, Bd. III, TC-8; dies war eines der typischen "Blockadeargumente". Personenschäden sind in der Regel auf direkt an der Schifffahrt Beteiligte - Besatzung, Passagiere oder Hafen- und Bergpersonal - beschränkt. Es wäre deshalb durchaus zu begründen, Schäden Dritter, die das Risiko, dem sie ausgesetzt sind, nicht selbst und freiwillig eingegangen sind, höher und einfacher zu entschädigen. Andernfalls wäre sonst womöglich die Konsequenz zu ziehen, auch Opfer von Personenschäden in den Genuß der Vorzugsregeln (etwa Gefährdungshaftung) kommen zu lassen. Schließlich hebt der britische Verein seine moralischen Bedenken noch im selben Dokument wieder auf, indem er eine Beweislastumkehr für Ölschäden akzeptiert.

42) "We wonder whether in this exceptional matter, it is not advisable to introduce new concepts and this, with the aim to avoid that the governments, being determined to indemnify the victims at any cost, should impose harsh and exorbitant solutions. The consequences of the adoption of these new concepts ... will however be moderated by ... the right for the owner of a ship to limit his liability"; *CMI 1968*, Bd. III, TC-13.

43) *CMI 1968*, Bd. III, TC-15.

44) *CMI 1968*, Bd. III, TC-20 vom März 1968.

auf starken Widerstand der Vereine gestoßen und wurde deshalb vom Ausschuß zunächst nicht aufgenommen.

Der erste Entwurf des Ausschusses⁴⁵⁾, der auf den Ergebnissen der Umfrage beruht, datiert vom Juli 1968, doch der Beobachter des CMI, Gutt, hatte ihn dem Rechtsausschuß der IMCO in Grundzügen schon im Juni mündlich vorgestellt⁴⁶⁾. Der Entwurf sah eine separate Ölhafungskonvention vor, die nicht in das System der globalen Begrenzung der Reederhaftung nach der Brüsseler Konvention von 1957 eingegliedert sein sollte. Er enthielt das grundlegende Prinzip einer Reederhaftung auf Schuldbasis, die abhängig von der Tonnage des Schiffes begrenzt sein sollte. Abweichend vom Präzedenzfall der Atomschiffkonvention fehlte die Versicherungspflicht aufgrund des starken Widerstandes der nationalen Seerechtsvereine gegen eine solche Regelung. Begründet wurde dies nicht mit der Unnötigkeit einer Versicherungspflicht, sondern deren Unmöglichkeit⁴⁷⁾. Dieses Argumentationsmuster sollte sich in verschiedenen Varianten durch die gesamte Debatte um die neue Konventionsregelung ziehen.

Eine weitaus größere Bedeutung als diese Bestandteile des CMI-Entwurfes zu einer neuen Ölhafungskonvention, deren Regelungen noch im Frühstadium des Entstehungsprozesses waren, erlangte - im Nachhinein betrachtet - die Beschränkung des gesamten Projektes auf Verschmutzungsschäden⁴⁸⁾ und auf Risiken durch den Transport von Öl⁴⁹⁾. Im IMCO-Rechtsausschuß, der sich nach wie vor überwiegend mit dem Projekt einer öffentlich-rechtlichen Konvention über küstenstaatliche Eingriffsrechte befaßte, war diese Frage bis zu diesem Zeitpunkt noch vollkommen offen. Das Konzept einer umfassenden Regelung für den Transport gefährlicher Stoffe insgesamt war durchaus noch in der Diskussion⁵⁰⁾. Ohne Zweifel haben auch die mit einer generellen Regelung des Transportes gefährlicher Güter verbundenen Schwierigkeiten⁵¹⁾ zur Entscheidung des Rechtsausschusses im November 1968 beigetragen, sich de facto zunächst auf eine Regelung von Ölschäden zu beschränken⁵²⁾, denn der Ausschuß stand unter erheblichem Zeitdruck, weil die in ihm vertretenen Staaten auf eine unverzügliche Regelung insbesondere der Fragen der Eingriffsrechte drängten⁵³⁾.

45) Abgedruckt in *CMI 1968*, Bd. IV, TC-22 und in leicht revidierter Fassung in *CMI 1968*, Bd. V, TC-24.

46) Vgl. LEG III/SR.8, S. 3-7.

47) Gutt begründete dies so: "Nuclear propelled ships were almost without exception state owned; that simplified matters, as the competent government concerned itself with the adequacy of insurance" (LEG III/SR.8, S. 8-9).

48) Englisch: Pollution, im Gegensatz insbesondere zu Feuer und Explosion.

49) Vgl. *Manca*, Project of Convention on Liability, S. 17.

50) So fragte der US-Delegierte den CMI-Repräsentanten, ob diese Beschränkung auf theoretischen oder aber ökonomischen Überlegungen basiere, weil die IMCO sich bislang nicht habe entscheiden können; Gutt begründete sie mit praktischen Gesichtspunkten (practical aspects); vgl. LEG III/SR.8, S. 7. Die USA hatten in ihrer Stellungnahme zum IMCO-Fragebogen noch für eine umfassende Lösung plädiert; vgl. LEG III/WP.1.

51) Dazu gehören zum Beispiel die Aufstellung einer Liste oder einer generellen Definition solcher Stoffe und das Problem, daß normale Frachter, also nicht Spezialschiffe, einen Großteil dieser Stoffe befördern; dies macht eine Regelung für die Schifffahrt insgesamt und nicht nur für einen leicht definierbaren und relativ kleinen Teil erforderlich. Diese Diskussion führte die Organisation einige Jahre später im Rahmen des HNS-Projektes; vgl. Seite 183 ff.

52) Vgl. LEG IV/SR.4, S. 15-19.

53) Schon im Mai 1968 hatte der IMCO-Rat beschlossen, für 1969 zunächst eine öffentlich-rechtliche und womöglich im selben Jahr auch eine privat-rechtliche Konferenz anzusetzen, auf denen die vorbereiteten Konventionen beraten werden sollten; vgl. LEG III/WP.4.

Damit blieb die unumgänglich gewordene Neuregelung eines Teils des Seehaftungsrechts auf einen eng begrenzten und spezialisierten Teil der Schifffahrt beschränkt, während die Mehrzahl der Schiffe weiterhin unter Haftungsregeln fahren konnte, die eine Schädigung - und Entschädigung - Dritter nicht vorsahen. Dies entsprach vollständig dem konservativen, auf Erhalt einer möglichst niedrigen Haftungsbegrenzung gerichteten Ansatz der traditionellen Schifffahrtskreise. Der Entwurf des CMI wurde mangels anderer ausgearbeiteter Vorschläge zur Verhandlungsgrundlage, zu einem Vorschlag mithin, der nicht in allen Einzelheiten in die endgültige Konvention einging, der aber sowohl die Struktur der künftigen Regelungen als auch die vorbereitenden Diskussionen entscheidend geprägt hat.

1.2.3. *Reaktionen in den IMCO-Gremien*

Die Arbeiten am ersten Entwurf des CMI waren offenbar zum Zeitpunkt der dritten Sitzungsperiode des IMCO-Rechtsausschusses bereits so weit fortgeschritten, daß die zu dieser Sitzung eingegangenen Antworten der Regierungen auf einen IMCO-Fragebogen nicht mehr berücksichtigt werden konnten. Von zehn zur Sitzung vorliegenden Antworten sprach sich nur eine gegen die Einführung von Gefährdungshaftung aus⁵⁴⁾, praktisch alle begrüßten oder akzeptierten wenigstens die Festsetzung einer Versicherungspflicht, obwohl von verschiedenen Staaten, darunter der Bundesrepublik und den USA, auf die damit verbundenen Schwierigkeiten hingewiesen wurde. Im Herbst 1968 entbrannten innerhalb der IMCO die Auseinandersetzungen zunächst in der eingesetzten Arbeitsgruppe (WG II) und schließlich im Rechtsausschuß selbst um diese beiden Punkte, in denen viele Staaten andere Vorstellungen hatten als die im CMI organisierten Kräfte. Entscheiden hingegen konnte die WG II vorläufig die Frage nach dem Haftungsträger. Offenbar aus praktischen Erwägungen heraus entschied sich die Arbeitsgruppe, gefolgt vom Rechtsausschuß, für die ausschließliche Reederhaftung⁵⁵⁾. Der Reeder ist jeweils eindeutig zu identifizieren, weil das Schiff unter seinem Namen registriert ist, während alle Frachtinteressen mit Ausnahme des Verfrachters im Laufe einer Fahrt wechseln und damit zum Zeitpunkt eines Unfalls ungewiß sein können. Zur Verfrachterhaftung hatte Irland einen Entwurf vorgelegt, der eine Schuldhaftung des Reeders nach traditionellem Seerecht und darüberhinaus eine Gefährdungshaftung des Verfrachters vorsah. Jedoch hat dieser Entwurf niemals eine genügend breite Unterstützung erfahren, um ernsthaft in Erwägung gezogen zu werden. Seine Hauptschwäche lag darin, daß die Verfrachter nicht zur Haftung gezwungen werden konnten, wenn die Erdölförderstaaten der Konvention nicht beitreten würden⁵⁶⁾.

Der Rechtsausschuß arbeitete inzwischen unter weiter erhöhtem Zeitdruck, weil er die bereits nahezu fertiggestellte öffentlich-rechtliche Konvention nunmehr möglichst zu-

54) Vgl. LEG III/WP.1 und Add. 1-9. Die Gegenstimme kam von Belgien, ganz offensichtlich geleitet von dem Bestreben, das Gebäude des auf den Brüsseler Seerechtskonferenzen entstandenen traditionellen Seerechts unversehrt zu erhalten; nur wenn dies nicht möglich sein sollte, wollte Belgien der Einführung neuer Prinzipien zustimmen. Etwas kurios die Antwort von Hongkong, das in der Regel von Großbritannien mitvertreten wird, hier aber mit Gefährdungshaftung und einer Fondslösung von den später geäußerten Vorstellungen des Mutterlandes weit abweichende Vorschläge unterbreitet.

55) Vgl. Bericht des Vorsitzenden der WG II in: LEG IV/SR.4, S. 9 und die Zusammenfassung des Chairman in LEG IV/SR.6, S. 10-11.

56) So etwa der polnische Delegierte (LEG IV/SR.6, S. 7).

sammen mit den privatrechtlichen Haftungsregelungen im November 1969 einer gemeinsamen Konferenz zur Beratung vorlegen wollte. Dabei hatte er die allgemein geltende Regel zu beachten, Konventionstexte mindestens ein halbes Jahr vor Beginn einer Konferenz den Regierungen zur Prüfung vorzulegen. Nach überaus kurzer Debatte beschloß er deshalb, der Konferenz zwei Texte vorzulegen, weil die anwesenden Delegationen in der Frage der Haftungsart "almost evenly divided"⁵⁷⁾ waren. Damit stand die Fassung des CMI, die eine Schuldhaftung des Reeders bei Umkehr der Beweislast vorsah und diesem damit die Möglichkeit gab, sich durch Nachweis seiner Unschuld von der Haftpflicht zu entlasten, neben einem alternativen, von der Arbeitsgruppe des Rechtsausschusses vorbereiteten Text, der eine Gefährdungshaftung enthielt und die Entlastung des Reeders gerade verhindern sollte, um Situationen auszuschließen, in denen das Opfer ohne Entschädigung blieb⁵⁸⁾.

In der Frage der Versicherungspflicht kam es zu gegenläufigen Entwicklungen. Während der Vorsitzende des CMI-Ausschusses persönlich aufgrund der Diskussionen in der IMCO-Arbeitsgruppe zu dem Schluß kam, "that although there are certain practical objections, many Governments would find a convention unacceptable unless some provisions covering this subject were included"⁵⁹⁾ und offenbar die Zustimmung des CMI zu diesem Punkt nicht mehr ausschloß, gab die englische Regierung Ergebnisse einer versuchsweisen Plazierung von Rückversicherungen bekannt, auf die die *Protection & Indemnity (P&I) Clubs*⁶⁰⁾ stets angewiesen sind⁶¹⁾. Diese Studie verknüpfte die Fragen der Versicherungspflicht, der Gefährdungshaftung und der Haftungssummen zum ersten Mal miteinander und bestimmte das Ergebnis der Konferenz von 1969 entscheidend mit. Die britische Regierung und das CMI gemeinsam begannen mit ihrer Hilfe einen Kampf sowohl gegen die Versicherungspflicht als auch gegen die Gefährdungshaftung zu führen. So wenig überzeugend die aufgestellte Behauptung vielen Beobachtern erschien, der Versicherungsmarkt, der in anderen Fällen zu weitaus höheren Leistungen fähig war, sei in diesem besonderen Fall nicht aufnahmefähig genug, so schwer war sie im Laufe des zähen Ringens zu widerlegen⁶²⁾.

57) So der Chairman, LEG IV/SR.6, S. 15.

58) Dabei rückte die CMI-Version auf deutschen Antrag an die zweite Stelle, weil eine geringe Mehrheit für die Gefährdungshaftung gestimmt hatte; vgl. LEG IV/SR.6, S. 16.

59) LEG IV/WP.4.

60) *Protection & Indemnity Clubs* sind Versicherungen der Reeder auf Gegenseitigkeit, die, abgesehen von einer Grundprämie zur Deckung laufender Ausgaben, alle anfallenden Schäden auf die Mitglieder umlegen. Sie unterscheiden sich damit von kommerziellen Versicherungen, die feste Prämien erheben und dafür das Risiko selbst übernehmen. Zum System der P&I Clubs vgl. *Coghlin*, *Protection and Indemnity Clubs und Keeschull*, Grundsätze der Protection and Indemnity Versicherung, sowie *Brunn*, Gefährdungshaftung in der Schifffahrt.

61) Vgl. LEG IV/WP.12. Offenbar geschah dies in Zusammenarbeit mit CMI-Mitglied *Birch-Reynardson*. Danach sei eine Versicherungsdeckung für Ölschäden auf dem Londoner Markt bei Schuldhaftung höchstens bis zu 6 Mio. Pfund (= 14,4 Mio. \$) erhältlich; die Einführung der Gefährdungshaftpflicht reduziere diese Summe auf 4 Mio. Pfund (= 9,6 Mio. \$). Die Note schließt mit der drohenden Feststellung: "No extra cover can be obtained by paying higher rates".

62) Eine ähnliche Argumentation benutzte die Luftfahrtindustrie wenige Jahre zuvor in Bezug auf die Warschauer Konvention. Für die gerade in Dienst gestellten Jumbo-Jets ergab sich eine Haftungshöchstsumme von 50 Mio. \$, die ebenfalls angeblich nicht auf dem Versicherungsmarkt zu decken gewesen war. Doch der Versicherungsmarkt hatte sich weitaus flexibler gezeigt, als von interessierten Skeptikern angenommen worden war; vgl. dazu *Mendelsohn*, *Maritime Liability for Oil Pollution*, S. 15-18.

Nicht nur die Versicherer maritimer Risiken waren im CMI direkt vertreten. Auch die großen Ölgesellschaften ("sieben Schwestern"), die einen großen Teil der Welttankerflotte selbst bereederten, standen in sehr engem Verhältnis zu diesem privaten Seerechtsverein. Durch den aufsehenerregenden Unfall der Torrey Canyon waren sie nicht nur selbst in die Kritik der öffentlichen Meinung geraten, sondern durch die von der Ölbranche verursachten Risiken drohte einem großen Teil der Schifffahrt eine Verschärfung der seerechtlichen Haftung. Erstes Ziel des CMI mußte es daher sein, die unausweichlich gewordene Verschärfung der Haftpflicht für Ölschäden von der Haftung für den Transport anderer, darunter auch anderer gefährlicher, Güter abzukoppeln. Dann - und nur dann - war es vielleicht möglich, für alle anderen gefährlichen Transporte und damit für die große Zahl der normalen Frachter weiterhin die traditionellen Haftungsregeln gelten zu lassen.

Den Ölgesellschaften schlug das CMI⁶³⁾ daher vor, auf Grundlage des bereits erarbeiteten Entwurfes im Vorfeld der Verhandlungen zur Konvention freiwillig ein über die seerechtlichen Vorschriften hinausreichendes Haftungsversprechen abzugeben. Als Ergebnis dieser Bemühungen konnte das CMI dem Rechtsausschuß eine weitgehend den eigenen Vorstellungen entsprechende freiwillige Verpflichtung der Ölgesellschaften untereinander gerade zu dem Zeitpunkt präsentieren, in dem der IMCO-Ausschuß entscheiden mußte, ob er sich zunächst auf eine Haftungsregelung für Ölschäden beschränken oder aber eine umfassende Lösung anstreben wollte. Das *Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability For Oil Pollution (TOVALOP)*⁶⁴⁾ erhielt dadurch den Charakter eines fait accompli. Es bewies, daß eine Konvention auf Grundlage der CMI-Vorschläge sowohl vom betroffenen Teil der Schifffahrtsindustrie als auch von der zuständigen Versicherungswirtschaft⁶⁵⁾ angenommen werden würde⁶⁶⁾. Durch die Funktion einer Interimslösung, die an den Erfolg einer späteren zwischenstaatlichen Konvention gekoppelt war, stärkte TOVALOP solche Kräfte, die stets vertreten hatten, daß eine umfassende Regelung zu kompliziert sei und die deshalb eine (vorläufige) Beschränkung auf Öl für angebracht hielten. Mit dem Scheitern der in der Diskussion befindlichen Konventionsregelung wäre nun auch das zum Greifen nahe privatwirtschaftliche Regime bedroht.

Auch für die innerhalb der IMCO noch nicht gelösten Probleme hinsichtlich der Art der Haftungsspflicht und ihrer Höhe steckte TOVALOP den von der betroffenen Wirtschaft

63) CMI-Repräsentant Birch-Reynardson berichtete im IMCO Rechtsausschuß, daß der Vorsitzende des CMI-Torrey-Canyon-Ausschusses, Lord Devlin, "initiated discussions with the oil companies in the hope of arriving at some interim arrangement"; LEG IV/SR.4, S. 12.

64) TOVALOP wurde im Januar 1969 zur Zeichnung aufgelegt und zu diesem Zeitpunkt von sieben Ölgesellschaften mit zusammen etwa 50% der Welttankerflotte (nach Tonnage) gezeichnet. Das Abkommen trat im Oktober 1969 in Kraft und erreichte innerhalb weniger Jahre einen Deckungsgrad von weit über 90% der Welttankerflotte; vgl. dazu Becker, TOVALOP und CRISTAL, S. 610. Die Erstunterzeichner waren: B.P. Tanker Corporation Ltd.; Shell International Petroleum Company Ltd.; Gulf Oil Corp.; Esso Transport Company Inc.; Mobil Oil Corp.; Standard Oil of California und Texaco Inc.

65) De facto nämlich zahlen für Schäden nach dem TOVALOP-Abkommen die jeweiligen P&I Clubs, bei denen der betreffende Tanker versichert ist. TOVALOP ist daher lediglich ein gemeinsames Versprechen auf Entschädigung in der genannten Höhe. Es ist kein Fonds und keine Versicherung. Trotzdem gab es in der Anfangsphase einen selbständigen, nach dem Prinzip der P&I Clubs funktionierenden Pool, bis die P&I Clubs sich auf das nunmehr entstandene "Sonderrisiko" Ölverschmutzung eingestellt hatten; vgl. M'Gonigle/Zacher, Pollution, Politics and International Law, S. 158. Heute decken P&I Clubs Risiken bis zu 200 Mio US-\$ ab; vgl. Enge, S. 208.

66) Vgl. Herber, Gefährdungshaftung in der Schifffahrt, S. 407.

tolerierten Rahmen ab: Es folgte dem CMI-Entwurf, indem es Schuldhaftung mit Beweislastumkehr vorsah und beschränkte die Haftung auf 10 Mio \$⁶⁷⁾. TOVALOP beschränkte Entschädigungszahlungen auf Verluste durch Schäden infolge von Ölverschmutzung (pollution) und klammerte damit durchaus in Übereinstimmung mit der Diskussion innerhalb der IMCO Schäden durch Explosionen und Feuer aus. Darüberhinaus schloß es aber auch ökologische und Folgeschäden einer Ölpest aus. Noch wichtiger allerdings war die Begrenzung der Zahlungen auf die Erstattung staatlicher Aufwendungen zur Vorsorge und für Aufräumarbeiten⁶⁸⁾ sowie für Aufwendungen des Reeders selbst zu diesem Zweck⁶⁹⁾. Nicht erstattungsfähig waren damit private Verluste unbeteiligter Dritter. Die Initiative der Ölgesellschaften richtete sich also ganz eindeutig an die Regierungen, die nicht nur stets einen großen Teil des Gesamtschadens zu tragen haben, sondern auch die Entscheidungen über eine rechtlich bindende Regelung zu fällen haben würden.

CMI und Ölindustrie setzten mit TOVALOP einen entscheidenden Eckpfeiler⁷⁰⁾ einer künftigen Regelung der Ölhaftung außerhalb des traditionellen Seerechts⁷¹⁾. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß diese Bereitschaft der Ölindustrie, einer verschärften Haftung generell zuzustimmen, den Weg zum Abschluß einer Haftungskonvention erleichtert oder aber überhaupt erst frei gemacht hat⁷²⁾. Mit TOVALOP wurde deutlich, daß die Ölindustrie in ihren Eigenschaften als Großreeder und Großcharterer fremder Tanker bereit war, die zusätzlich entstehenden Kosten einer solchen Regelung zu tragen⁷³⁾.

67) Für kleinere Schiffe: 100 \$ pro Tonne.

68) Zunächst war die Erstattung der Vorsorgeaufwendungen ausgeschlossen, solange kein Öl tatsächlich ausgeflossen war. Doch wurde diese Lücke bereits in der ersten Revision des Vertrages gefüllt, denn möglichst frühzeitig begonnene effektive Bekämpfungsmaßnahmen liegen durchaus im Interesse von TOVALOP; vgl. Stutz, Aktuelle Rechtsprobleme, S. 898.

69) Der Reeder selbst sollte gerade bei Großschäden, die die Höchstsumme leicht überschreiten konnten, nicht von der Einleitung frühzeitiger Maßnahmen zur Schadensbegrenzung abgehalten werden. Die Regelungen werden durch sogenannte "TOVALOP-Clauses" de facto auch auf Charterer ausgedehnt; vgl. Becker, Acronyms and Compensation, S. 478.

70) Zum Einfluß der TOVALOP-Haftungshöchstsumme auf das durch den Torrey-Canyon-Unfall initiierte US-Gesetzgebungsverfahren vgl. Mendelsohn, Maritime Liability for Oil Pollution, insbesondere S. 9-15 und 18-19.

71) Vgl. Hwang, Die Reederhaftung für Ölverschmutzungsschäden, S. 28.

72) Nachdem 1975 die *Civil Liability Convention (CLC)* von 1969 in Kraft getreten war, übernahm TOVALOP eine neue Funktion als ergänzendes Instrument. Es wurde 1978 an die CLC-Regeln angepaßt; vgl. Becker, The Role of the Oil Majors, S. 122.

73) Die Ölindustrie hatte bereits wenige Jahre zuvor gute Erfahrungen mit der freiwilligen Erfüllung einer Anforderung gemacht, die den Staaten bereits nicht mehr weit genug ging. Nachdem sich nämlich die Ölfirmen zehn Jahre lang geweigert hatten, durch das sogenannte "Load on Top" (LOT) -System aus den Rückständen der notwendigen Tankspülungen die Ölantteile abzuschöpfen, beschlossen die Staaten 1962, das Ablassen öltiger Spülwässer insgesamt zu verbieten. Innerhalb der drei folgenden Jahre setzte sich daraufhin das bei Inkrafttreten des betreffenden Protokolls zum Verbot anstehende LOT-System so stark durch, daß es 1969 in einer weiteren Änderung der Ölverschmutzungskonvention von 1954 wieder legalisiert werden mußte (vgl. M'Gonigle/Zacher, Pollution, Politics and International Law, S. 96-102; eine industriefreundlichere Darstellung bei Abecassis, Law and Practice Relating to Oil Pollution from Ships, S. 9 ff), obwohl das System zu diesem Zeitpunkt bereits technisch überholt war; vgl. Pritchard, Load on Top, S. 223.

Hatte der Torrey-Canyon-Ausschuß des CMI bislang lediglich auf Grundlage eines Fragebogens an die nationalen Mitgliedsvereine seinen Text vorbereitet, so kam der Tokioter Konferenz als höchstem beschlußfassenden Organ des CMI die Aufgabe zu, den Entwurf zu beraten, mit möglichst großer Mehrheit anzunehmen und als gemeinsame Position der IMCO zuzuleiten, die die Rolle der belgischen Regierung übernommen hatte, eine diplomatische Konferenz einzuberufen.

Zwei für den Entstehungsprozeß der Konvention wichtige Entwicklungen traten auf dieser Konferenz ein. Zum einen entschieden sich die Konferenzteilnehmer aus den nationalen Seerechtsvereinen mit überaus knapper Mehrheit für eine Versicherungspflicht des Tankerreeders⁷⁴⁾. Sie waren offenbar bedacht, der IMCO keinen unrealistischen Entwurf vorzulegen. Doch weil die Staaten in der IMCO bereits diesen Weg eingeschlagen hatten, war die vom CMI getroffene Entscheidung nicht von großer Tragweite.

Ein anderer Konflikt führte die CMI-Konferenz an den Rand des Scheiterns und wurde während der diplomatischen Konferenz erneut ausgetragen. Die Seerechtsvereine von Irland und Schweden hatten der CMI-Konferenz Vorschläge unterbreitet, die nahezu identisch schon vorher von den entsprechenden Regierungen in die Beratungen des IMCO-Rechtsausschusses eingebracht worden waren⁷⁵⁾. Zum ersten Mal führte damit eine Frage zu heftigen Diskussionen, die vordem in den Ausschüssen sowohl der IMCO als auch des CMI zwar lange beraten, aber jeweils mit großen Mehrheiten entschieden worden war: Handelt es sich bei Ölverschmutzungen um Risiken des Seetransports, für die der für den Transport verantwortliche Reeder aufzukommen hat, oder aber um industrielle Risiken, für die die Fracht-Interessen verantwortlich sein müßten?

Nachdem der irische Entwurf im Ausschuß der Konferenz mit knapper Mehrheit⁷⁶⁾ abgelehnt worden war, legte die schwedische Delegation in der abschließenden Plenardebatte eine Resolution vor, die das gesamte Verschmutzungsrisiko umfaßte, das die Ölindustrie verursacht und Gefährdungshaftung nicht nur für Ölverschmutzung durch Tanker, sondern auch etwa durch Offshore-Bohranlagen zur Folge gehabt hätte⁷⁷⁾. Dies ging weit über die Regelungskompetenzen des CMI als Vertretung der Schifffahrtsinteressen hinaus. Ziel der Initiative war offenbar ein vollständiger Rückzug der privaten Seerechtsorganisation aus dem Projekt, um den Weg für eine breiter angelegte Haftungsregelung freizumachen, die der Ölindustrie erhebliche Pflichten übertragen würde. Zur Begründung wiesen die schwedischen Vertreter auf die Schwierigkeit hin, innerhalb des begrenzten Gebietes

74) Die Abstimmung endete mit 7:6 Stimmen, CMI 1969, Bd. IV, S. 130. Der Beobachter des CMI auf den Sitzungen der IMCO, Gutt, berichtete von einer großen Mehrheit der Staaten, die Versicherungspflicht vorschreiben wollten, (vgl. ebd., S. 122). Gegner verwiesen dagegen darauf, die IMCO habe sich noch gar nicht entschieden, und das CMI mache den Regierungen ihren Beschluß durch eine solche Entscheidung unnötig leicht; vgl. Röhreke, BRD, CMI 1970, Bd. I, S. 28.

75) Im Kern zielt der irische Vorschlag darauf ab, dem Reeder nur eine Schuldhaftung nach traditionellem Seerecht aufzuerlegen, den Verfrachter aber in Form einer Gefährdungshaftung für ungedeckte Schäden haften zu lassen. Eine ähnliche Lösung fordert der schwedische Vorschlag, der vom Konzept des Industrieriesikos ausgeht und deshalb eine Haftpflicht nicht des Verfrachters, sondern der (empfangenden) Industrie vorsieht. Nahezu gleichlautende Vorschläge unterbreiteten die beiden Regierungen noch einmal der Diplomatischen Konferenz.

76) Mit 6:7:6 Stimmen; vgl. CMI 1969, Bd. IV, S. 80.

77) Vgl. Healey, CMI and IMCO Draft Conventions, S. 97. Diese Resolution ist leider in den Dokumenten der Konferenz nicht abgedruckt.

des privaten Seerechts Lösungen zu finden, die nicht nur spezialisierte Juristen, sondern auch Öffentlichkeit, Regierungen und Opfer akzeptieren könnten⁷⁸⁾.

Hintergrund dieses nunmehr offen ausgebrochenen Konfliktes um den Träger der neu zu schaffenden Haftpflichten war ein für das CMI überaus wichtiges Problem. Es war selbst für die ausschließliche Reederhaftung eingetreten und hatte damit den Entscheidungsprozeß innerhalb der IMCO präjudiziert. Der CMI-Entwurf aber beinhaltete eine Reihe von Schutzbestimmungen für den haftenden Reeder, insbesondere das Konzept der Schuldhaftung mit Beweislastumkehr und die relativ niedrige Obergrenze der Haftpflicht⁷⁹⁾. Der IMCO-Rechtsausschuß hatte jedoch mit knapper Mehrheit bereits ein Modell der Gefährdungshaftung befürwortet; welche Haftungssummen tatsächlich in der endgültigen Konvention stehen würden, konnte niemand voraussehen. Die vom CMI vertretenen Interessen hielten - wenig überraschend - die Koppelung der vom CMI-Ausschuß selbst vorgeschlagenen ausschließlichen Haftung des Reeders mit einer Verschärfung dieser Haftung, die zu einer unkalkulierbaren Belastung des Reeders nach Art und Höhe der Haftung führen konnte⁸⁰⁾, für nicht wünschenswert.

Die Konferenz einigte sich schließlich nach einer dramatischen Sitzung auf einen Kompromiß, der vorsah, den Entwurf des CMI-Ausschusses mit geringen Änderungen⁸¹⁾ der IMCO vorzulegen, seine Bedeutung jedoch durch zusätzlich verabschiedete Resolutionen stark einzuschränken⁸²⁾.

78) Nordensen, schwedische Begründung, *CMI 1969*, Bd. V, S. 40. Interessant dazu die Stellungnahme Reins (Norwegen), der aus der schmalen Mehrheit für den irischen Vorschlag schloß, daß der Entwurf des CMI-Ausschusses nicht akzeptiert worden wäre, wenn andere Lösungen (i.e. Beteiligung der Frachtseite) mit gleicher Sorgfalt entwickelt worden wären; vgl. *CMI 1969* Bd. V, S. 64.

79) Die vom CMI vorgeschlagene Summe betrug 1000 Poincaré-Francis (etwa 67 \$) pro BRT; angenommen mit 14:0:9 (Tokio I 1970, S. 40). Vgl. dazu die TOVALOP-Zahlen: 100 \$ pro Tonne, allerdings mit einer Obergrenze von 10 Mio \$. TOVALOP ist für Großtanker ab 150.000 Tonnen günstiger, die CMI-Werte, die der Höhe des Haftungsfonds für Sachwerte der Brüsseler Konvention von 1957 entsprechen, begünstigen die Masse kleinerer Schiffe.

80) Neben diesen taktischen war als politischer Aspekt das schwere Unglück einer Bohrinsel in der Bucht von Santa Barbara, Kalifornien, getreten, das die weit über den Transport von Öl hinausgehenden Gefahren der Ölwirtschaft deutlich machte. Dies gab dem schwedischen Konzept des Industrialisierisikos Auftrieb; vgl. Stellungnahme des norwegischen Delegierten Poulsen, *CMI 1970*, Bd. IV, S. 26.

81) Zum Tokioter Entwurf vgl. Klumb, Rechtliche Probleme der Ölverschmutzung, S. 176-190.

82) Eine von Irland eingebrachte Resolution verweist darauf, daß der CMI-Entwurf auf dem Prinzip der Verschuldenshaftung basiert. Sollte dies für die in der IMCO vertretenen Staaten nicht akzeptabel sein, so müsse über die Frage nach dem Träger der Haftung neu nachgedacht werden; vgl. TC-T-25, *CMI 1970*, Bd. I, S. 42.

Ebenfalls angenommen wurde die geänderte schwedische Resolution, die ausführt: "The present Draft Convention should ... merely be regarded as a temporary solution of a special urgent problem and should in no way prejudice the final solution, on a wider base, of the problems of oil pollution" und: "Considering ... that a suitable pattern for a complete solution of the question of compensation for oil pollution in general could probably be found in the already existing international conventions regarding civil liability for nuclear damage"; TC-T-19A, *CMI 1970*, Bd. I, S. 44.

1.3. Die Staatenkonferenz von 1969

Im November 1969 hielt die IMCO ihre erste völkerrechtliche Staatenkonferenz ab⁸³⁾. Sie fand, der Tradition der früheren Seerechts-Konferenzen entsprechend, in Brüssel statt⁸⁴⁾. Die schon im Ratsbeschluß von 1967 vorgenommene und im Laufe der Vorbereitungen verstärkte Teilung der rechtlichen Konsequenzen in ein privatrechtliches und ein öffentlich-rechtliches Projekt bestand fort⁸⁵⁾. Der Konferenz lagen in der wichtigen Frage der Art der Haftpflicht zwei im Rechtsausschuß beratene alternative Entwürfe vor. Während das vom CMI vorgeschlagene Modell Schuldhaftung bei Umkehr der Beweislast beinhaltete, sah der im Rechtsausschuß entstandene Gegenentwurf Gefährdungshaftung vor⁸⁶⁾.

Beide Modelle waren jedoch ausschließlich auf die Reederhaftung zugeschnitten. Deshalb hatten die Regierungen von Irland⁸⁷⁾ und Kanada⁸⁸⁾ eigene Entwürfe vorgelegt, die jeweils die Frachtinteressen zur Haftung mit heranzogen. Schließlich entwickelte Belgien ein Modell einer wirtschaftlichen Kanalisierung der Haftpflicht, indem es eine Art Versicherungsfonds vorschlug, in den jeweils vor Beginn der Reise eines Tankers ein festgelegter Beitrag einzuzahlen wäre⁸⁹⁾, ohne den Zahlungspflichtigen ausdrücklich zu nennen. Damit kam auf die Konferenz nicht nur die Aufgabe zu, das aus der Verknüpfung von Versicherungspflicht, Art sowie Höhe der Haftung entstandene Problempaket zu lösen, das die britische Regierung bereits im Rechtsausschuß durch die oben erwähnte Studie zusam-

83) Dokumente der Konferenz mit dem Symbol LEG/CONF/..., in: IMCO: Official Records of the International Legal Conference on Marine Pollution Damage, 1969.

84) Die IMCO selbst hatte bis zur Fertigstellung des neuen Hauptquartiers in London 1982 keine dafür geeigneten Tagungsmöglichkeiten.

85) Es wurde in zwei parallelen "Committees of the Whole" getagt. Kanada rügte dies zu Beginn in einer grundsätzlichen Kritik an der Vorgehensweise innerhalb der IMCO. Durch diese Spaltung der rechtlichen Konsequenzen des Torrey-Canyon-Unfalles sei es Staaten nicht nur möglich, von den Rechten aus der öffentlich-rechtlichen Konvention zu profitieren, ohne die Haftungskonvention zu ratifizieren, sondern es sei darüber hinaus zu einer ungerechtfertigten Diskrepanz der Bestimmungen gekommen. So solle ein Reeder berechtigt sein, seine Haftung für Schäden zu begrenzen, ein intervenierender Küstenstaat seine Ersatzleistungen für Schäden durch Eingriffe am havarierten Schiff jedoch nicht; vgl. LEG/CONF/SR. 2, S. 84-86. Nach der Interventionskonvention ist ein Küstenstaat zu Schadenersatz an den Reeder eines Tankers verpflichtet, wenn die Maßnahme, im Falle der Torrey Canyon etwa die Bombardierung mit Napalm, sich im nachhinein als nicht gerechtfertigt erweisen sollte.

86) Dokument LEG/CONF/C.2/4. Das Dokument beinhaltet Artikel IIA (CMI-Modell) und IIB (Gefährdungshaftung). Außerdem gab es zwei alternative Entwürfe zu Artikel VIII, der die zuständigen Gerichtsorte festlegt; während insbesondere Frankreich nur Gerichte in den geschädigten Staaten zulassen wollte, favorisierten die USA dem traditionellen Seerecht entsprechend, nach dem das Opfer stets dort klagen können muß, wo Zugriff auf Vermögen des Haftpflichtigen möglich ist, eine Vielzahl möglicher Gerichtsorte. Auf diese - für die Frage einer amerikanischen Ratifizierung wichtige - Problematik soll hier aber nicht im einzelnen eingegangen werden.

87) Vgl. LEG/CONF/4/Add.5. Im wesentlichen handelt es sich um das bereits vorgestellte Konzept einer Schuldhaftung für den Reeder und zusätzlicher Gefährdungshaftung des Verfrachters.

88) Vgl. LEG/CONF/4/Add.3. Der kanadische Entwurf einer Gefährdungshaftung fordert im Kern für die Verteilung der Lasten: "The owner and each shipper shall be jointly and severally liable for any pollution damage caused by oil ..." (Vorschlag für Art. II).

89) Vgl. LEG/CONF/C.2/WP.2. Die belgische Regierung, im Interesse einer weitgehenden Erhaltung des traditionellen Seerechts, sah ihren Vorschlag "either as an independent solution to the problem of compensating victims or as a supplement to a system where the liability is imposed on the cargo" (ebd., Kommentar). Er basierte nach Angaben der belgischen Delegation "on the idea of an international fund advocated by the representative of Greece and originally developed by French legal experts" (LEG/CONF/C.2/SR.4, S. 635). Die Griechen hatten jedoch einen Fonds der Ölindustrie, also der Fracht-Interessen direkt, im Sinn; vgl. LEG/CONF/C.2/SR.3, S. 627.

mengeschnürt hatte, die die angeblich sehr beschränkte Kapazität des Londoner Versicherungsmarktes belegen sollte. Darüberhinaus war in der Vorphase der Konferenz, aber nach dem Abschluß der Beratungen im Rechtsausschuß, die Frage nach der haftenden Person neu aufgeworfen worden, denn die dramatische Entwicklung der Diskussion auf der CMI-Konferenz dürfte die Befürworter einer (Mit-) Haftung der Frachtinteressen erheblich gestärkt haben. Von der Lösung dieses nunmehr weiter verkomplizierten Gesamtkomplexes hing der Erfolg der Konferenz ab.

Durch die Vielzahl der möglichen Lösungen war innerhalb der ersten Konferenzwoche ein unübersichtliches und verwirrendes Meinungsbild entstanden. Mit Ablauf der ersten Phase der Verhandlungen war die Konferenzleitung bestrebt, die Vorstellungen der einzelnen Delegationen transparent zu machen, um über das Wochenende Gelegenheit zu informellen Konsultationen zu geben. Eine Serie von Probeabstimmungen deutete auf eine stark veränderte Frontenbildung hin: Die Spaltung verlief nicht mehr zwischen den Befürwortern einer Gefährdungshaftung und denen des CMI-Modells, sondern in der Frage, ob die Haftung vom Schiff (i.e. Reeder oder Betreiber) oder aber von der Fracht (i.e. Eigentümer, Verlader oder Empfänger) ausgehen sollte. Eine Reihe von Ländern, die der Schifffahrt traditionell besonders verbunden sind und die deshalb die Reeder nur begrenzt zu belasten bereit waren⁹⁰⁾, wechselten nämlich aufgrund der neu eröffneten Möglichkeit in das Lager der Befürworter einer Gefährdungshaftung der Fracht-Seite über⁹¹⁾. Die alleinige Schuldhaftung des Reeders bei lediglich umgekehrter Beweislast, über lange Zeit der einzige ausgearbeitete und weithin unterstützte Vorschlag, wurde durch die Möglichkeit, den Fracht-Interessen die Haftpflicht zu übertragen, nur noch von einer Minderheit unterstützt. Durch diese Verschiebung war die Vorentscheidung zugunsten der Errichtung eines Haftungsregimes bereits gefallen, das den Opfern Entschädigung ohne Schuldvoraussetzung, also aufgrund einer Gefährdungshaftpflicht, garantierte. Ein solches Ergebnis ist überraschend, weist es doch auf eine international schon sehr weitgehende Übereinstimmung⁹²⁾ in der Frage der Einführung von Gefährdungshaftpflicht für besonders gefährliche (industrielle) Aktivitäten hin. Es wurde durch die Umfrage nach der jeweils zweiten Präferenz bestätigt⁹³⁾.

90) Vgl. *Herber*, Haftung für Schäden durch Ölverschmutzung, S. 7.

91) Vgl. LEG/CONF/C.2/SR.6, S. 647. Es entschieden sich für:

- Gefährdungshaftung des Reeders: 14 Delegationen (Australien, China, BRD, Frankreich, Italien, Libyen, Madagaskar, Monaco, Polen, Singapur, Spanien, Ägypten, USA, Venezuela);
- Schuldhaftung des Reeders: 8 Delegationen (Brasilien, Japan, Korea, Liberia, Norwegen, Ukraine, Großbritannien, UdSSR);
- Gefährdungshaftung der Fracht-Seite: 10 Delegationen (Belgien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Indien, Irland, Niederlande, Portugal, Schweden, Schweiz);
- gemeinsame Gefährdungshaftung des Reeders und der Fracht-Seite: 4 Delegationen (Kanada, Ghana, Indonesien, Jugoslawien).

Vgl. die Übersicht bei *M'Gonigle/Zacher*, Pollution, Politics and International Law, S. 177.

92) Nur 8 von 36 Delegationen sprachen sich gegen ein solches Haftungsregime aus.

93) Vgl. LEG/CONF/C.2/SR.8, S. 656-657. Delegationen, die keine von der ersten abweichende Präferenz angeben wollten, enthielten sich; es entschieden sich für:

- Gefährdungshaftung/Reeder: 7 Delegationen (Bulgarien, Ghana, Indonesien, Korea, Niederlande, Portugal, Jugoslawien);
- Schuldhaftung/Reeder: 3 Delegationen (Dänemark, Finnland, Schweiz);
- Gefährdungshaftung/Fracht: 4 Delegationen (Australien, Brasilien, Kanada, Norwegen);
- Gefährdungshaftung zunächst des Reeders und darüberhinaus der Fracht-Seite: 3 Delegationen (Schweden, USA, Venezuela).

Durch weitere Abstimmungen versuchte die Konferenz in den folgenden Sitzungen eine mehrheitsfähige Gesamtlösung zu erarbeiten. Zunächst wurde entschieden, daß die Reeder-Seite⁹⁴⁾ haften sollte⁹⁵⁾, daß jedoch diese Haftung mit einer der Fracht-Interessen zu koppeln sei⁹⁶⁾. Zudem ergab sich eine knappe Mehrheit für eine Gefährdungshaftung auf das Schiff⁹⁷⁾. Wie überaus sensibel dieses Kernproblem der Konferenz war, zeigten die sich unmittelbar anschließenden Interpretationsschwierigkeiten: Unstrittig war zum einen, daß zunächst, bis zu einem bestimmten Betrag, der Reeder haften sollte, und zum anderen, daß das Gesamtergebnis eine Gefährdungshaftpflicht gegenüber den Opfern beinhalten sollte. Konfliktpunkt blieb, ob der Reeder selbst nur auf Schuldbasis haften sollte⁹⁸⁾. Das Konferenzklima verschlechterte sich stark, denn ohne genaue Direktiven konnte die zur Erarbeitung einer zusätzlichen Fondslösung für die Fracht-Haftung bereits eingesetzte Arbeitsgruppe nicht vorankommen, ohne Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe war aber auch kein Konsens im Ausschuß zu finden. In der Zwischenzeit beriet die Konferenz über die übrigen, weniger strittigen Artikel. Die Versicherungspflicht war inzwischen mit überwältigender Mehrheit angenommen worden⁹⁹⁾ wobei die Vorstellungen der Haftungsbeträge zwischen 67 \$ und 450 \$ pro Raumtonne¹⁰⁰⁾ schwankten¹⁰¹⁾.

Zu Beginn der letzten Verhandlungswoche zeichnete sich ein Kompromiß ab, der offenbar über das Wochenende entwickelt worden war und die drohende Blockade der Konferenz zu überwinden vermochte. Die britische Delegation legte ein Papier vor, das sich eng an den angenommenen Kapazitätsgrenzen des ausschlaggebenden Londoner Versicherungsmarktes orientierte¹⁰²⁾. Danach läge die Haftungsbegrenzung des Reeders bei 1900

94) Dabei war noch nicht entschieden, ob anstelle des Reeders der Betreiber (Charterer) des Schiffes haftbar gemacht werden sollte; später zog die Konferenz die Heranziehung der stets im Flaggenstaat registrierten Reeder aus Gründen der Einfachheit vor.

95) Vgl. LEG/CONF/C.2/SR.9, S. 664. Dafür stimmten 25 Delegationen, während 13 die Fracht-Interessen allein haftpflichtig machen wollten.

96) LEG/CONF/C.2/SR.9, S. 664; mit 25:7:7 Stimmen.

97) LEG/CONF/C.2/SR.9, S. 665-666; die Frage hieß: "Whether there should be a strict liability on the ship or liability based on fault?" Für Gefährdungshaftpflicht stimmten 22 Delegationen, während 17 Schuldhaftung vorzogen.

98) Eine entsprechende interpretierende Abstimmung brachte keine Entscheidung, weil sich - offenbar bedingt durch einen Zustand der Erschöpfung der Teilnehmer - sowohl für Schuld- als auch für Gefährdungshaftung des Reeders das gleiche Stimmenverhältnis ergab (16:15:7); vgl. LEG/CONF/SR.11, S. 677-678.

99) Mit 30:3:3 Stimmen; vgl. LEG/CONF/C.2/SR.14, S. 705.

100) Zur Berechnung der Schiffsmaße vgl. *Bole*, Tonnage Measurement of Ships Convention.

101) Vorschläge erstreckten sich von 1000 Poincaré-Francs (PF) (= 67 \$) pro Tonne, entsprechend der Begrenzung der Brüsseler Haftungsbegrenzungsconvention von 1957 für Sachschäden (Schweden, Dänemark; LEG/CONF/4), über 3000 PF (Frankreich, ebd.) und 3100 PF, entsprechend der kumulierten Haftpflicht aus Personen- und Sachschäden nach der Brüsseler Konvention von 1957 (Australien; LEG/CONF/4/Add.1) bis hin zu 450 \$ (etwa 6750 PF), einen Vorschlag, den die USA offenbar inoffiziell eingebracht hatten; vgl. dazu LEG/CONF/6, S. 52, eine Stellungnahme eines P&I Clubs, während die offiziellen US-Stellungnahmen auf eine hohe Summe hindeuteten, diese aber nicht spezifizierten. Zum Vergleich: alle geltend gemachten Schäden des Torrey-Canyon-Unfalles hätten sich auf 195 \$ pro Tonne summiert, ein in Aussicht genommener Vergleich über 7,5 Mio \$ zwischen England und Frankreich auf der einen und der Betreiberfirma auf der anderen Seite hätte 117 \$ pro Tonne erfordert; vgl. ebd.

102) Vgl. LEG/CONF/C.2/WP.35; es geht von drei Prämissen aus: Gefährdungshaftung des Schiffes, Versicherungspflicht und höchstmögliche versicherbare Haftungsgrenze. Es gab gewisse Zweifel an den britischen Zahlen; vgl. *Herber*, Internationale Regelung, S. 340, weil Reeder von Großtankern nach der Brüsseler Konvention von 1957 Haftpflichten zu übernehmen hatten, die bis zum Zweieinhalbfachen der schließlich in die CLC eingegangenen Werte reichen konnten; vgl. *Brown*, Legal Regime of Hydrospace, S. 174.

PF (= 125 \$) pro Tonne, jedoch höchstens bei 210 Mio PF (= 14 Mio \$)¹⁰³. Da es angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht erfolgversprechend erschien, eine Fondsregelung für die Fracht-Haftung noch auf der Konferenz auszuarbeiten, sollte damit unverzüglich im Rahmen der IMCO begonnen werden.

Die vier skandinavischen Staaten, unterstützt von Griechenland und den Niederlanden, legten gleichzeitig eine Resolution vor, die die Linien des geplanten Fonds schon sehr konkret vorzeichnet¹⁰⁴. Beide Dokumente zusammen wurden vom Ausschuß als Verhandlungsgrundlage angenommen¹⁰⁵. Die vier skandinavischen Staaten reichten eine etwas entschärfte Fassung¹⁰⁶ nach, die dem IMCO-Rechtsausschuß und der zukünftigen Konferenz einen größeren Freiraum ließ; insbesondere hielt dieser Text die umstrittene Frage offen, ob der Reeder trotz des zu gründenden Fonds weiterhin auch ohne Verschulden zu haften habe.

Der entstandene Kompromiß¹⁰⁷ erwies sich, wie die Endabstimmung im Ausschuß zeigte, als tragfähig. Der wichtige Artikel II, der die Prinzipien der Gefährdungshaftung und der Kanalisierung enthält, wurde mit großer Mehrheit angenommen¹⁰⁸, als wesentlich umstrittener erwies sich der Artikel III, der die Versicherungspflicht ausgestaltet¹⁰⁹. Die *Civil Liability Convention (CLC)* wurde schließlich vom Plenum mit 34:1:10 Stimmen angenommen¹¹⁰ und zur Zeichnung ausgelegt, nachdem zuvor die Resolution mit 32:6 Stimmen angenommen worden war.

103) Zudem sollten diese Zahlen nur dann gelten, wenn die sogenannten "british exceptions" in die Konvention eingeführt würden, d.h., der Reeder sollte sowohl bei Sabotage von dritter Seite ("act or omission done with the intent to cause damage") als auch bei Verschulden einer öffentlichen Stelle, die für die Funktionsfähigkeit von Navigationshilfen verantwortlich ist, ganz und gar von seiner Haftpflicht entlastet werden.

104) LEG/CONF/C.2/WP.38. Danach sollte die Gesamtentschädigung auf Basis der Gefährdungshaftung 30 Mio \$ betragen. Der Reeder hätte davon auf Schuldbasis einen Anteil entsprechend der Brüsseler Konvention von 1957 zu tragen, während ein aus Abgaben auf transportiertes Öl finanzierter Fonds diese Summe jeweils bis zur Obergrenze aufstocken würde.

105) Mit 35 Stimmen gegen 3 (Kanada, das eine einheitliche Lösung vorzog und dafür auf ein Ergebnis dieser Konferenz zu verzichten bereit war, sowie Griechenland und Liberia, zwei Staaten mit starken Schiffsinteressen), bei 3 Enthaltungen (Australien, Japan, Philippinen); vgl. LEG/CONF/C.2/ SR.17, S. 738.

106) LEG/CONF/C.2/WP.44. Dies war der für die Sponsoren gerade noch tragbare Grad an Unbestimmtheit. Der Text, der als Zeitrahmen für die Ausarbeitung einer Fondsregelung zwei Jahre, also bis Ende 1971, bindend vorsieht, beschreibt die Ziele:

1. Victims should be fully and adequately compensated under a system based upon the principle of strict liability.

2. The fund should in principle relieve the shipowner of the additional financial burden imposed by the present Convention.

Die Resolution wurde mit 22:3:14 Stimmen als Teil des Kompromißpaketes angenommen; vgl. LEG/CONF/C.2/ SR.19, S. 753.

107) Im Vergleich zu dem britischen Kompromißpapier (LEG/CONF/C.2/WP.35) war lediglich die Obergrenze für kleine Schiffe von 1900 auf 2000 PF angehoben worden.

108) Mit 35:1:7 Stimmen; dagegen stimmte Belgien; vgl. LEG/CONF/C.2/SR.20, S. 757.

109) Abstimmungsergebnis: 25:9:7 Stimmen; vgl. ebd., S. 760. Dieser Widerspruch richtete sich jedoch weniger gegen das Prinzip der Versicherungspflicht, als vielmehr gegen deren konkrete Ausgestaltung. Daneben gab es Widerstand gegen den Artikel V, der die Haftungsbegrenzung und deren Höhe festlegt (31:3:7); vgl. ebd.; nahezu die Hälfte der Delegationen stimmte schließlich dem Artikel X (Vollstreckung ausländischer Urteile) nicht zu (angenommen mit 23:13:7 Stimmen); vgl. ebd., S. 761.

110) Dagegen stimmte Kanada, unter den Enthaltungen war Belgien wegen des Artikels III; vgl. LEG/CONF/SR.5, S. 117. Man darf annehmen, daß zudem die UdSSR darunter war, die (zusammen mit Ukraine, Polen, Griechenland und Kanada) noch im Ausschuß die Konvention abgelehnt hatte; vgl. LEG/CONF/C.2/SR.20, S. 762.

1.4. Die Errichtung des Ausgleichsfonds

Die Konferenz von 1969 hatte nicht nur die beiden generellen Ziele einer Regelung der Haftung der Frachtseite festgelegt, nämlich die angemessene Entschädigung der Opfer und die grundsätzliche Entlastung der Reeder von den Zusatzbelastungen, die ihnen durch die Ölhaftungskonvention auferlegt worden waren¹¹¹⁾. Sie hatte darüberhinaus bereits während der Konferenzsitzungen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sofort mit der konkreten Umsetzung dieser Ziele begonnen hatte. Ihr Abschlußbericht¹¹²⁾ war zwar nicht bindend für den Rechtsausschuß, umriß aber die spätere Regelung bereits in wesentlichen Zügen.

Die Arbeitsgruppe hatte keine vollständige Einigung in der Frage erzielen können, wer den zu errichtenden Fonds finanzieren sollte. Sowohl der Verlauf der Verhandlungen während der Konferenz als auch die schließlich als Teil des Kompromißpaketes verabschiedete Resolution wiesen allerdings auf eine Finanzierung durch die Frachtinteressen hin. Es ist schwer vorstellbar, daß eine Reeder-Umlage dem Auftrag der Entlastung des Reeders von den Zusatzpflichten, die ihm die CLC auferlegte, entsprechen sollte, denn die in der CLC vorgesehene Haftpflichtversicherung kommt einem solchen Umlagefonds bereits nahe. Einhellig hatte sich die Arbeitsgruppe jedoch bereits während der Konferenz "for practical and theoretical reasons"¹¹³⁾ entschieden, Staaten selbst keinerlei (finanzielle) Verpflichtungen zu übertragen.

Ein Fonds sollte zudem ausschließlich Entschädigung in Fällen leisten, in denen die CLC selbst anwendbar war und damit lediglich Zusatzfunktion erhalten. Die Arbeitsgruppe folgte in dieser Hinsicht dem Modell des Brüsseler Zusatzübereinkommens von 1963, das nur in Verbindung mit der Pariser Konvention zur Atomhaftung anwendbar ist. Unstrittig war zudem, daß der Fonds nicht nur über die Haftpflicht des Reeders hinaus eintreten sollte, sondern auch in Fällen, in denen dieser, etwa durch die Anwendung der "british exceptions", entlastet war¹¹⁴⁾. Diese grundlegenden und weithin akzeptierten Elemente einer zukünftigen Regelung¹¹⁵⁾ bildeten die Basis der Beratungen im Rechtsausschuß.

1.4.1. *CRISTAL: Das Modell der Ölgesellschaften*

Die IMCO mußte aufgrund des unerwarteten Kompromisses auf der Konferenz nun unter erheblichem Zeitdruck beginnen, die vertragliche Basis für den Fonds vorzubereiten, um bis Ende 1971 eine neue Konferenz einberufen zu können und die erreichten CLC-Re-

111) Vgl. LEG/CONF/C.2/WP.44.

112) LEG/CONF/C.2/WP.45.

113) Vgl. LEG/CONF/C.2/WP.45, para. 9.

114) Vgl. LEG/CONF/C.2/WP.45, paras. 38-40. Lediglich das Kriegs- und Bürgerkriegsrisiko war umstritten.

115) Es gab weitere generelle Übereinstimmungen, die die Verwaltung des Fonds und andere hier nicht weiter untersuchte Fragen angehen.

gelingen nicht wieder zu gefährden. Währenddessen entwickelten die Ölgesellschaften Aktivitäten, um die Entscheidungen der Staaten in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Die Ölkonzerne hatten offenbar die Überzeugung gewonnen, daß sie neben den Tankerreedern als Hauptprofiteure des Massentransports von Öl auf See eine Beteiligung an den Haftungskosten nicht mehr vermeiden konnten. Obwohl sie eigene Flotten mit vornehmlich großen, im Ferntransport eingesetzten Tankern betrieben und für diese als Reeder bereits zur Haftung verpflichtet waren, verlief ein wichtiger Teil des Transportgeschäfts über - zum Teil sehr langfristige - Charterverträge¹¹⁶⁾. Daneben sind insbesondere kleinere Tanker und Küstenschiffe oft in unabhängiger Hand. Sie verursachen relativ hohe Ölschäden im Verhältnis zur Haftpflicht, die zur Größe des Schiffes direkt proportional ist. Das Interesse der Ölindustrie mußte es daher sein, in Hinblick auf diesen nicht von ihr selbst bereederten Teil der Tankschiffahrt die unabhängigen Reeder möglichst weitgehend an der Haftung zu beteiligen. Diesem Ziel stand der Beschluß der Konferenz von 1969 direkt entgegen, die Reeder von den Zusatzlasten der Ölhaftungskonvention wieder zu befreien.

1968 hatten die Ölgesellschaften TOVALOP entwickelt und als Charterer der unabhängigen Öltanker eine Überwälzung der durch diese Privathaftungsverpflichtung entstandenen höheren Kosten auf die Frachtraten offenbar zugelassen¹¹⁷⁾. Jetzt entschlossen sie sich, dieses Instrument einer freiwilligen Selbstverpflichtung wieder zu verwenden, um ihre Vorstellungen von einer Fonds-Regelung zu bekräftigen. Im Januar 1971 unterzeichneten sie den *Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution (CRISTAL)*¹¹⁸⁾. Wie TOVALOP funktioniert auch CRISTAL im Gegensatz zu den zwischenstaatlichen Konventionen nicht nur in festgelegten geographischen Gebieten, sondern weltweit, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Grundsätzlich muß der transportierende Tanker den TOVALOP-Regelungen unterliegen, denn CRISTAL leistet nur zusätzliche Haftung und das beförderte Öl muß einer der angeschlossenen Gesellschaften gehören¹¹⁹⁾.

Die Haftung nach CRISTAL war in der Fassung von 1971 einschließlich der Zahlungen nach TOVALOP auf die kumulierte Höchstsumme von 30 Mio. \$ beschränkt, die die Konferenz von 1969 bereits diskutiert hatte. CRISTAL beinhaltete jedoch erhebliche Restriktionen gegenüber den im Bericht der Arbeitsgruppe umrissenen Vorstellungen der

116) Zu unterscheiden sind sogenannte "bare-boat"-Charterverträge, bei denen lediglich das Schiff für im Regelfall lange Perioden und oft schon vor Baubeginn gechartert und vom Charterer selbst ausgerüstet und betrieben wird und "time charter", die eher kurzfristige Miete des mit Personal und Betriebsmitteln ausgerüsteten Schiffes. Eine klare Trennung ist allerdings nicht in jedem Fall möglich.

117) Vgl. Stellungnahme des *Oil Companies' International Marine Forum (OCIMF)*, LEG/CONF.2/C.1/WP.14. Daß TOVALOP auch für unabhängige Reeder attraktiv war, zeigt die Tatsache, daß es schon 1971 über 90% der Welttankerflotte abdeckte.

118) Der Vertrag trat am 1.4.71 für zunächst 70% des weltweit über See transportierten Öls in Kraft. Im Gegensatz zu TOVALOP ist die Verwaltung von CRISTAL aufwendiger, weil ein Fonds eingerichtet werden mußte, in den die Öl transportierenden Firmen einzahlen, während unter TOVALOP die finanziellen Angelegenheiten über die bestehenden P&I Clubs abgewickelt werden. CRISTAL ist damit selbst einem P&I Club vergleichbar, während TOVALOP eine bloße Selbstverpflichtungserklärung bleibt. Zu CRISTAL vgl. *Becker, TOVALOP and CRISTAL*, S. 615 ff.

119) Dabei gilt ein erweiterter Eigentumsbegriff, um den Eigenheiten des Ölgeschäfts, insbesondere dem Verkauf während des Transports (bei dem die Eigentumsrechte mit dem Empfang der Papiere übergehen) und sogenannten c.i.f.- (cost, insurance, freight-) Verladungen sowie c. and f.- (cost and freight-) Verladungen zu entsprechen, bei denen der Verkäufer den Frachtauftrag auf eigene Rechnung erteilt. Deshalb erstreckt sich CRISTAL auch auf Öl, das an eine Mitgliedsfirma erst verkauft werden soll oder das auf eigenen oder gecharterten Schiffen einer solchen Firma befördert wird, wenn diese es als solches deklariert.

Staatenvertreter. Es beschränkte sich darauf, Haftung in den Fällen aufzustocken, in denen der Reeder nach den Regeln von TOVALOP und später der CLC tatsächlich haftpflichtig war. CRISTAL trat damit wohl über, nicht aber neben die Reederhaftung, insbesondere ersetzte der private Fonds die Reederhaftung nicht bei unvorhersehbaren Naturkatastrophen und bei Anwendung der "british exceptions", der Haftungsausschlußgründe im Falle fehlerhafter Navigationsmittel oder Sabotage. Ein weiterer wichtiger Unterschied zu den schon 1969 von den Staatenvertretern festgelegten Vorstellungen war die Beschränkung der Leistungen auf Entschädigungszahlungen ausschließlich gegenüber den Opfern der Ölverschmutzung und auf die Erstattung präventiver, d.h. schadenmindernder, Aufwendungen des Reeders des Havaristen¹²⁰⁾. Das zweite durch die Fondskonvention angestrebte Ziel, die Entlastung der Reeder von den Pflichten, die ihnen durch die CLC zusätzlich übertragen worden waren, versucht CRISTAL nicht zu erreichen. Dies entspricht vollständig der oben umrissenen Interessenlage der Ölgesellschaften. In diesem Sinne versuchte die Interessenvertretung der Ölindustrie, das *Oil Companies' International Marine Forum (OCIMF)*, die spätere Konferenz zu beeinflussen¹²¹⁾. Wer einfach feststellt, "the Fund Convention had obviously not been prepared at the time CRISTAL was signed"¹²²⁾, übersieht die Funktion von CRISTAL, durch ein erneutes "fait accompli" massiv auf die Entscheidungen der Staatenvertreter einzuwirken.

Neben dieser Funktion der Beeinflussung einer zukünftigen völkerrechtlichen Regelung der Ölhaftungsbeteiligung der Industrie wies CRISTAL jedoch, wie ehemals TOVALOP, auf die Bereitschaft der Industrie hin, auf mögliche Widerstände gegen erhöhte und im Falle der Ölhaftungsfonds vollkommen neue Haftpflichten von vornherein zu verzichten. Insbesondere akzeptierten die Ölgesellschaften mit ihrem freiwilligen System das Umlageverfahren zur Finanzierung des Fonds¹²³⁾. Wie TOVALOP den Abschluß der CLC erleichtert hatte, so bahnte CRISTAL der Fonds-Konvention den Weg. Wie wichtig diese generelle Zustimmung der betroffenen Industrie ist, zeigen die sich seit nunmehr fünfzehn Jahren hinziehenden Verhandlungen über die Konvention zur Haftung für Schäden durch den Transport gefährlicher Stoffe auf See¹²⁴⁾, die nicht zuletzt durch den Umstand blockiert sind, daß sowohl die betroffene chemische Industrie als auch die Schifffahrt die entstehenden Mehrbelastungen kategorisch ablehnen.

120) Solche Aufwendungen werden nach Klausel VIII bevorzugt erstattet; vgl. dazu Wood, *Civil Liability for Vessel Source Oil Pollution*, S. 9.

121) Vgl. Stellungnahme LEG/CONF.2/C.1/WP.14. Dokumente der Fonds-Konferenz mit dem Symbol LEG/CONF.2/... in: IMCO: *Official Records of the Conference on the Establishment of an International Compensation Fund for Oil Pollution Damage*, 1971.

122) Becker, TOVALOP and CRISTAL, S. 614. Vgl. auch Abecassis, *Law and Practice Relating to Oil Pollution from Ships*, S. 239-240, der den Ölgesellschaften einen Lerneffekt zubilligt, weil sie bereits 1972 das private Regime der dann ausgearbeiteten Konvention anpaßten. Abecassis war langjähriger Berater der Shell in London.

123) Zunächst war ein kompliziertes System der Gebührenerhebung für jede einzelne Reise, entsprechend dem belgischen, auf der Konferenz von 1969 präsentierten Modell erwogen worden; vgl. dazu Ganten, *Internationales Übereinkommen*, S. 7.

124) Zu dieser sogenannten "HNS-Konvention"; vgl. Seite 178 ff.

1.4.2. Die Vorbereitungen im Rechtsausschuß

Der IMCO-Rechtsausschuß, der dem IMCO-Rat formal als Unterausschuß direkt unterstellt war, befand sich selbst für nicht kompetent, über die Inangriffnahme des Fonds-Projektes zu entscheiden, empfahl jedoch eine Arbeitsgruppe, die im Laufe des Frühjahres 1970, nachdem der IMCO-Rat das Projekt generell gutgeheißen hatte, ihre Arbeit aufnahm¹²⁵⁾. In dieser Arbeitsgruppe fand die generelle Vorbereitung der Konvention statt, während der Rechtsausschuß selbst überwiegend mit anderen laufenden Projekten, darunter dem Seetransport atomarer Stoffe, befaßt war.

Die Arbeit auf der Grundlage eines französisch-schwedischen Gemeinschaftsentwurfes¹²⁶⁾ kam offenbar nur schleppend voran¹²⁷⁾. Erst in seiner Herbst-Sitzung 1970 traf der Rechtsausschuß einige wichtige Entscheidungen. Der weitaus wichtigste dieser Grundsatzbeschlüsse war, die CLC selbst unangetastet zu lassen. Damit konnten Befürchtungen ausgeräumt werden, die den Reeder-Interessen verbundenen Staaten könnten die Resolution der Konferenz von 1969 "als eine Revisionsklausel mißbrauchen"¹²⁸⁾ und die bereits erreichten Ergebnisse der Konferenz von 1969 wieder zur Disposition stellen.

In der letzten Sitzung des Rechtsausschusses vor der für Ende 1971 anberaumten Konferenz blieb immer noch eine Vielzahl von Fragen ungeklärt. Insbesondere war die Verteilung der Lasten zwischen Ölindustrie auf der einen und Reedern auf der anderen Seite immer noch hart umstritten. Dennoch enthält der Entwurf, den die Arbeitsgruppe für die Konferenz vorbereitete, entgegen üblicher Praxis bereits konkrete Zahlen, die den Reederinteressen stark entgegenkamen. Dies kann zum einen mit der Geschichte des ursprünglichen Entwurfes als Gemeinschaftsprojekt zweier Länder (Frankreich und Schweden) erklärt werden, die beide dem von der Industrie finanzierten Fonds weitgehende Entlastungsfunktionen zuweisen wollten, zum anderen vermutlich mit dem ausgehandelten Kompromiß, in dem auch die Staaten, die in erster Linie Schiffsverkehrsinteressen vertreten, sich mit dem Verzicht einer Änderung der CLC abfanden.

Als einen interessanten Punkt verbliebenen Dissenses notiert ein Sekretariatspapier¹²⁹⁾ die von einer Minderheit der Staatenvertreter verlangten Sanktionen gegen einen Staat, der seinen Informations- und anderen Hilfspflichten nicht nachkommt oder dessen beitragspflichtige Industrie mit ihren Zahlungen im Rückstand liegt.

1.4.3. Die Konferenz 1971

Diese Unstimmigkeiten beruhten weniger auf einem prinzipiellen Dissens, als auf einer überaus kurzen Vorbereitungsphase aufgrund der engen Zeitbegrenzung, die die Re-

125) Vgl. LEG VII/11, S. 2-3.

126) Hinsichtlich des Beitragssystems arbeitete die Gruppe auf der Basis eines Entwurfes des OCIMF; vgl. LEG IX/7, S. 12.

127) Darauf wies das Sekretariat hin und drängte zur Eile; vgl. LEG IX/2.

128) Herber, Internationales Übereinkommen, S. 234. Der Autor war deutscher Delegierter auf beiden Konferenzen und zeigte sich 1970 überaus pessimistisch über die Wirkung der Resolution.

129) LEG IX/2(a).

solution der Konferenz von 1969 gesetzt hatte. Während normalerweise in der ersten Phase solcher Konferenzen eine Abgabe allgemeiner Stellungnahmen stattfindet, an die sich oft die Beratung von Schlüsselproblemen anschließt, die für besonders schwer lösbar gehalten werden, bevor endlich in die Verhandlungen Artikel für Artikel eingestiegen werden kann, begann die Fondskonferenz unmittelbar mit den Beratungen der einzelnen Artikel. Die Verhandlungen zeigten, daß, vermutlich nicht zuletzt aufgrund des CRISTAL-Präzedenz-falles und der grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft der Ölindustrie, die Frage der Finanzierung und der Erhebung der Beiträge nicht umstritten war; alle Ausgaben des Fonds werden auf die Ölindustrie der Vertragsstaaten im Verhältnis der über den Seeweg importierten Ölmenge umgelegt. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand im Gegenteil nahezu ausschließlich die Verteilung der Fondsmittel¹³⁰⁾.

Die Entschädigung der Opfer über die Reederhaftung hinaus, die wichtigste Funktion des Fonds, war generell unumstritten; doch traten Differenzen in verschiedenen Fragen der Reichweite dieser Entschädigungsfunktion auf. Schon im Rechtsausschuß war deutlich geworden, daß der Fonds auch für solche Schäden in Mitgliedstaaten würde eintreten müssen, die von bestimmten Tankern verursacht werden, die nicht den CLC-Regelungen unterliegen. Dieser Fall tritt ein, wenn der betreffende Flaggenstaat diese Konvention nicht ratifiziert hat und darüberhinaus nationales Haftungsrecht des geschädigten Staates nicht anwendbar ist, weil zwischen beiden Staaten eine vertragliche Pflicht zur Begrenzung der Reederhaftung nach einer der allgemeinen Haftungskonventionen besteht¹³¹⁾. Reeder solcher Tanker haften nach der Brüsseler Konvention von 1957 bis zu 1000 PF pro Tonne; diese Zahl fand deshalb Eingang in den französisch-schwedischen Entwurf. Doch gab es dagegen erheblichen Widerstand; schon in der Frühphase der Konferenz stellte sich heraus, daß ein so niedriger Vorschlag nicht kompromißfähig sein würde. Weil Haftungsgrenzen, die oberhalb des Wertes der Brüsseler Konvention lagen, nur für solche Schiffe gelten konnten, die den CLC-Regelungen unterliegen, mußte eine gespaltene Obergrenze die notwendige Folge sein. Obwohl gegen die Lösung verschiedener Grenzen der Reederhaftung, die jeweils durch den Fonds aufzustocken wären, vielerlei Bedenken vorgetragen wurden, fand diese Lösung schließlich Eingang in die Konvention¹³²⁾.

130) Artikel 4 legt die Entschädigung der Opfer, Artikel 5 die Entlastung der Reeder für zusätzliche Verpflichtungen aus der CLC fest.

131) Dies sind die Konventionen von 1957 und 1924. Wichtig sind in diesem Zusammenhang zwei Feststellungen: Beide Konventionen legen kein Haftungsregime, sondern nur eine *Begrenzung* der Haftung fest. Das Prinzip der Gefährdungshaftung der CLC ist also durch sie nicht betroffen, sondern lediglich die Höhe dieser Haftung. Weiterhin ist jeder Staat frei (und nach der CLC sogar verpflichtet), gegenüber Staaten, die nicht der CLC angehören und denen er nicht durch eine der Begrenzungskonventionen vertraglich verpflichtet ist, die Regeln der CLC anzuwenden. Problematisch ist lediglich der Fall, daß ein CLC-Mitgliedstaat durch Vertrag an Regeln gegenüber dem betreffenden Flaggenstaat gebunden ist, die der CLC zuwiderlaufen.

132) Dies ist einer der Hauptgründe für die Ersetzung der Brüsseler Konvention im Jahre 1976 durch ein neues Haftungsbegrenzungsabkommen, das die Ölhaftung vollständig aus seinem Regelungsbereich ausklammert; vgl. dazu *Trotz*, Zur internationalen Konvention von 1976, S. 44-49. Für die Übergangszeit zeigte ein britisches Papier vier mögliche Lösungen auf (LEG/CONF.2/C.1/WP.18):

- a) zwei verschiedene Haftungsgrenzen: Dies war für die britische Regierung u.a. "as a result of ... public pressure following accidents in the Channel" unakzeptabel;
- b) teilweiser Widerruf der Konvention von 1957: Dies ist Vertragsbruch;
- c) Widerruf der gesamten Konvention: Diese Lösung schien nicht erstrebenswert, wenn sie zu vermeiden wäre;
- d) Änderung dieser Konvention: erschien "impracticable".

Die britische Regierung schlug deshalb vor, daß die Staaten, die wohl Mitglied dieser Konvention, nicht aber der CLC waren, "might issue a declaration to the effect that the application of the limits laid down in

Eine Reihe von Auseinandersetzungen gab es um die Frage, in welchen Fällen der Fonds allein haften sollte, weil der Reeder nach den Regeln der CLC von seiner Haftung entlastet sein würde¹³³). Der der Konferenz vorliegende Entwurf nahm lediglich einen dieser Ausschußgründe auf, indem er Schäden ausklammerte, die durch Krieg oder Bürgerkrieg verursacht werden. Daneben sollte der durch die teilweise private Industrie finanzierte Fonds nicht für Ölschäden aufkommen müssen, die durch Kriegs- oder andere staatliche Schiffe verursacht werden, die sich zum Schadenszeitpunkt nicht auf Handelsfahrt befinden. Solche Schiffe sind aus den Regelungen der CLC u.a. aufgrund der negativen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Atomschiffkonvention grundsätzlich ausgeschlossen. Für sie kann der betreibende Staat sich nicht auf die Regeln der Haftungsbegrenzung berufen, die nur für Handelsschiffe gelten. Nach einer längeren Debatte sind diese beiden Ausschußgründe in die Konvention übernommen worden. Weder die Befürworter einer umfassenden Entschädigung¹³⁴) noch diejenigen einer Übernahme aller Ausschußgründe der CLC¹³⁵) oder jedenfalls des Ausschlusses von Schäden durch höhere Gewalt¹³⁶) konnten sich durchsetzen. Trotzdem betrachtete der Vorsitzende des Ausschusses diese Frage als "an item which ... threatened to divide the Committee into two camps"¹³⁷). Die Debatte wurde einige Sitzungen später mit ähnlichem Ergebnis wieder aufgenommen. Ein belgischer Kompromißvorschlag¹³⁸) konnte schließlich mit großer Mehrheit angenommen werden, nach dem eine Naturkatastrophe als ein einziges Ereignis ("incident") angesehen wird und der Fonds damit *nur einmal* bis zur Höchstsumme haften muß¹³⁹), um eine unkalkulierbar hohe Zahlungspflicht zu vermeiden.

Die skandinavischen Staaten legten vergeblich eine Reihe gemeinsamer Anträge vor, die das Ziel hatten, den Fonds auch dann für Ölschäden zahlungspflichtig zu machen, wenn deren Quelle unbekannt blieb und die erste Tranche der Haftung nach der CLC deshalb ausfiel¹⁴⁰). Unter der Voraussetzung, daß Kleinschäden ausgeschlossen sein sollen, um die Verwaltungskosten des Fonds niedrig zu halten, scheint dies aber ein Randproblem zu sein, denn größere Ölschäden werden in der Regel auch auf ihre Quelle zurückzuführen sein¹⁴¹). Die Idee der Haftung auch für Schäden aus unbekannter Quelle ist auf das schwedische

the 1969 Convention should not be regarded as constituting a breach of the 1957 Convention"; LEG/CONF.2/C.1/SR.5, S. 338. Doch dieser Vorschlag fand keine Mehrheit; vgl. LEG/CONF.2/C.1/SR.9, S. 367.

133) Dies sind nach Art. III.2. der CLC vier Fälle: Kriegs- und Bürgerkriegsrisiko, unvorhersehbare Naturkatastrophen, Sabotage und Fehler der zuständigen Regierung in der Aufrechterhaltung der Navigationsmittel.

134) Darunter waren insbesondere die USA und Kanada, aber auch Australien, Singapur, Portugal, Spanien und andere sich im wesentlichen als potentielle Opfer betrachtende Staaten; vgl. die Diskussion in LEG/CONF.2/C.1/SR.5 und .../SR.6 und die Abstimmung mit ablehnendem Ergebnis von 25:10:7 Stimmen, a.a.O., .../SR.6, S. 347.

135) Vgl. den dahingehenden niederländischen Vorschlag LEG/CONF.2/C.1/WP.4. Vgl. dazu *Cusine*, International Oil Pollution Fund, S. 497.

136) Ein entsprechender griechischer Antrag wurde mit 19:14:8 Stimmen abgelehnt; vgl. LEG/CONF.2/C.1/SR.6, S. 350.

137) LEG/CONF.2/C.1/SR.6, S. 345. Die Abstimmungen wurden daher zunächst nicht als "formal", sondern lediglich als "indicative" eingestuft. Der Unterschied liegt darin, daß formelle Abstimmungsergebnisse nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit geändert werden können, während "indikative" Voten lediglich einer einfachen Mehrheit zur Änderung bedürfen; dennoch haben sie ein größeres Gewicht als reine Meinungsbilder, weil sie durchaus Entscheidungskraft besitzen.

138) LEG/CONF.2/C.1/WP.24.

139) Artikel 4.4.(b) der Konvention; angenommen mit 21:2:11; vgl. LEG/CONF.2/C.1/SR.11, S. 384.

140) LEG/CONF.2/C.1/WP.20, WP.26 und WP.61.

141) Doch vgl. *Brown*, *Europe and Marine Pollution*, S. 52-53.

Konzept des Industrierisikos zurückzuführen, nach dem die Ölindustrie insgesamt für alle Ölschäden aufzukommen habe. Unter dieser Voraussetzung ist es in der Tat nicht einzusehen, warum Schäden aus unbekannter Quelle nicht vom Fonds zu begleichen sein sollten. Das von der CLC und der Fonds-Konvention gebildete kombinierte Haftungsregime gilt jedoch nur für ein Segment des von der Ölindustrie verursachten Gesamtrisikos, die Tankerfahrt, und seine untere Stufe, die Haftung des Reeders auf Grundlage der CLC, erfordert die Identifizierung des betreffenden Schiffes. Die Feststellung des Verursachers bleibt damit - folgerichtig für das aufgebaute System - zwingend. So unterstreicht das erstaunlich knappe Abstimmungsergebnis in dieser Frage¹⁴²⁾ die Existenz zweier annähernd gleich großer Fraktionen, deren eine die Haftung möglichst stark begrenzen wollte, um die Industrie nicht zu sehr zu belasten, und deren andere die Entschädigungspflicht zugunsten der Opfer im Gegenteil so weit wie möglich auszudehnen bestrebt war.

Die aggregierte Obergrenze der Haftung durch Fonds und CLC wurde auf 30 Mio. US-\$ festgelegt, den Wert, der schon auf der Konferenz 1969 vorgeschlagen worden war¹⁴³⁾. Jedoch sollte die Versammlung des Fonds berechtigt sein, diese Summe zu verdoppeln, ohne vorher eine Staatenkonferenz einberufen zu müssen. Diese Flexibilisierungsklausel konnte nur gegen erheblichen Widerstand¹⁴⁴⁾ in die Konvention aufgenommen werden¹⁴⁵⁾.

Eigentlicher Streitpunkt der Konferenz aber war die in Artikel 5 geregelte Entlastung der Reeder. Nachdem der Rechtsausschuß schon entschieden hatte, die CLC selbst nicht anzutasten, war am Prinzip der Gefährdungshaftung für Tankerreeder nicht mehr zu rütteln. Deshalb verlagerte sich der Konflikt auf die Frage, wie hoch der Anteil des Reeders an der Gesamthaftung sein und für welchen Teil er vom Fonds entschädigt werden sollte. Eine Reihe von Staaten hatte vorgeschlagen, die Reeder überhaupt nicht zu entlasten, denn der Kompromiß von 1969 sei nur aufgrund der engen Kapazitätsgrenzen des Versicherungsmarktes abgeschlossen worden¹⁴⁶⁾. Daran ist richtig, daß die Haftungsobergrenze der CLC sonst wahrscheinlich höher angesetzt worden wäre. Die Resolution, die die Entlastungsfunktion des Fonds festlegte, ist jedoch erst im Rahmen des Gesamtpaketes und damit im Wissen um diese Grenzen verhandelt worden.

Die Gegner einer Entlastung der Reeder versuchten, restriktive Elemente in die Konvention einzubringen, die schließlich von der Mehrheit akzeptiert wurden, obwohl sie gewisse prinzipielle Probleme aufwerfen. Ein Reeder sollte nur dann vom Fonds profitieren dürfen, wenn er sich an die einschlägigen und zur Vermeidung von Ölschäden erlassenen

142) Der zweite Antrag wurde nur mit einer knappen Mehrheit von 18:17:3 Stimmen abgelehnt; vgl. LEG/CONF.2/C.1/SR.11, S. 388.

143) Schon der Bericht der Fonds-Arbeitsgruppe hatte dort für 30 Mio. \$ (= 450 Mio. PF) plädiert (LEG/CONF.2/C.2/WP.45, para. 3). Die USA hatten vor Beginn der Konferenz mindestens eine Milliarde Poincaré-Francs gefordert (LEG/CONF.2/3, S. 64), brachten dies aber nicht als offiziellen Vorschlag in die Verhandlungen ein.

144) Dagegen sprach sich etwa Großbritannien aus, das einen Kompromiß von 750 Mio. PF ohne diese Flexibilisierungsklausel vorschlug, und weiterhin Rumänien, das darin "a dangerous precedent for international conventions" sah; vgl. für beide LEG/CONF.2/C.1/SR.9, S. 371. Aber auch Staaten, die stets für höhere Haftungssummen eingetreten waren, meldeten Rechtsbedenken gegen diese "escalation clause" (so der liberianische Delegierte, ebd., SR.8, S. 364) an, etwa Australien und Kanada; vgl. ebd., S. 363.

145) Nachdem das Prinzip der Flexibilisierung bereits akzeptiert war, erreichte der Betrag von 900 Mio. PF als Obergrenze nur 18:5:12 Stimmen, während die zunächst gültig werdende Grenze von 450 Mio. PF mit 33:3:3 Stimmen angenommen wurde; vgl. LEG/CONF.2/C.1/SR.9, S. 373-374.

146) Vgl. die Stellungnahmen in LEG/CONF.2/3.

internationalen Vorschriften gehalten hatte¹⁴⁷⁾. Während zunächst vorgeschlagen worden war, auch die Einhaltung von Resolutionen der IMCO-Versammlung, die völkerrechtlich lediglich Empfehlungscharakter haben, zur Vorbedingung eines Transfers zu machen¹⁴⁸⁾, empfahl eine zu diesem Thema eingesetzte Kommission die Auflistung einer Reihe relevanter Konventionen¹⁴⁹⁾. Dieser Empfehlung folgte die Konferenz. Auch die Kommission befürwortete mit großer Mehrheit, daß "the starting point must be the ship complying with certain rules as opposed to the flag State having given effect to its legislation"¹⁵⁰⁾. Das heißt, nicht die Feststellung eines Verstoßes gegen das für ein Schiff bindende Flaggenrecht, sondern lediglich die Tatsache der Nichtbefolgung der Bestimmungen dieser Konventionen führen zum Ausschluß des Reeders von der Rückerstattung eines Teils seiner Haftungszahlungen durch den Fonds. Diese Regelung gilt damit auch für Schiffe aus Staaten, die selbst den betreffenden Konventionen nicht beigetreten sind und deshalb Schiffen ihrer Flagge deren Einhaltung gar nicht vorgeschrieben haben.

Die Konvention setzt die Einhaltung dieser Bestimmungen als eine Art Mindeststandard der weltweiten Seeschifffahrt voraus, ohne die eine Entlastung des Reeders durch den Fonds nicht gerechtfertigt sein soll. Sie macht dadurch die Entlastungsfunktion des Fonds zu einer Ausnahmeregelung¹⁵¹⁾, die als "Belohnung" für die Einhaltung von Regeln auch und gerade dann gewährt wird, wenn diese dem betreffenden Reeder oder Betreiber rechtlich gar nicht vorgeschrieben sind. Wengleich in diese Richtung gehende Anträge im Verlauf der Konferenz wenigstens teilweise als Störmanöver angesehen werden müssen, so ist doch das geförderte Ziel, die Erhöhung der Sicherheitsstandards der Schifffahrt, zu begrüßen.

Konfliktpunkte blieb bis in die letzten Sitzungen die Festsetzung des Anteils, den ein Tankerreeder selbst zu tragen haben sollte und über den hinaus der Fonds ihn zu entlasten haben würde. Damit eng verbunden ist die Frage, ob der Fonds ihn für diesen letzten Teil auch von der Versicherungspflicht entlasten, oder nur als Rückversicherer auftreten sollte. Die Konferenzvorlage des Rechtsausschusses enthielt in beiden Fällen überaus reederfreundliche Bestimmungen, die aber offenbar weniger Kompromisse der dortigen Verhandlungen als vielmehr wegen der Kürze der Zeit nicht mehr beratene Übernahmen aus dem französisch-schwedischen Entwurf waren. Nachdem die skandinavischen Länder eine Modifizierung der Versicherungsfunktion des Fonds¹⁵²⁾ vorgeschlagen hatten¹⁵³⁾, kam es

147) "The oil consumers of the world should not be expected to subsidize the shipowner who permitted an unfit and improperly manned vessel, constituting, so to say, a time bomb, to sail the seas", so der kanadische Delegierte, LEG/CONF.2/C.1/SR.12, S. 391. Die deutsche Delegation fand, jede Versicherung müsse berechtigt sein, schlechte Risiken auszunehmen; vgl. ebd., S. 397.

148) Vgl. Anmerkung 10 zu Artikel 5 in LEG/CONF.2/3.

149) Vgl. Bericht der Kommission LEG/CONF.2/C.1/WP.64.

150) Vgl. ebd.

151) Als Ausnahme in diesem Sinne ist "nicht regulär", unabhängig von der Anzahl der auftretenden Fälle, gemeint, denn die aufgeführten Abkommen haben "eine praktisch weltweite Verbreitung gefunden"; *Ganten*, Internationales Übereinkommen, S. 12.

152) Nach *Doud*, Compensation for Oil Pollution Damage, S. 542, entsprang die Idee der Versicherungsfunktion dem französischen Wunsch nach einer teilweisen Lösung vom englischen Versicherungsmarkt.

153) LEG/CONF.2/C.1/WP.85; danach war es dem Fonds freigestellt, eine solche direkte Versicherungspflicht zu übernehmen.

zu einem wahren Abstimmungsmarathon¹⁵⁴⁾, in dem schließlich ein klassischer Kompromiß gefunden wurde¹⁵⁵⁾.

Nicht einigen konnten sich die Delegierten auf eine Ausdehnung der Fondshaftung auf Schäden, die außerhalb der nationalen Hoheitsgewässer, insbesondere für Fischer, entstanden¹⁵⁶⁾. Doch muß dabei beachtet werden, daß 1971 die Vorverhandlungen zur Dritten UN-Seerechtskonvention schon in vollem Gange waren. Eine wichtige dort geführte Auseinandersetzung betraf die Ausdehnung der Breite der nationalen Hoheitsgewässer. Wie hart die Standpunkte aufeinanderstießen, wurde deutlich, als Kanada wenigstens sichergestellt wissen wollte, daß Bekämpfungsmaßnahmen bereits auf hoher See durchgeführt werden dürfen und entschädigungspflichtig sind. Dies war unstrittig, doch erscheint ein entsprechender klarstellender Passus nicht im Artikel 3, der den geographischen Bereich der Konvention festlegt, sondern lediglich in der Präambel.

Keine Zustimmung fand schließlich die Idee, schärfere Sanktionen gegen Staaten zu verhängen, deren beitragspflichtige Industrie sich im Zahlungsverzug befindet¹⁵⁷⁾. Die überwiegende Mehrheit der Staaten unterstrich damit klar, daß sie selbst nicht in die Maschinerie der Finanzierung des Fonds¹⁵⁸⁾ hineingezogen werden wollte und auch die Beiträge der jeweils nationalen Industrie nicht zu garantieren bereit war. De facto wären diese Vorschläge auch ohne die formelle Pflicht auf eine staatliche Garantie hinausgelaufen. Zum einen gehören die Staaten selbst stets - zum Beispiel durch ihre Aufräumarbeiten - zu den wichtigsten anspruchsberechtigten Opfern, gegen die sich die vorgeschlagene Sanktion richten würde. Zum anderen werden vermutlich viele Staaten aufgrund internen politischen Drucks für die ausbleibende Entschädigung auch privater Opfer eintreten müssen, weil andernfalls diese Opfer, etwa Fischer oder Hoteliers mit eigenen Stränden etc., unmittelbar durch den Zahlungsverzug der einheimischen Industrie geschädigt wären. Ziel einer solchen Sanktionsregelung einer internationalen Organisation wäre damit in jedem Fall der betreffende Staat. Die Sanktion hätte den Charakter einer privatrechtlichen Maßnahme vollständig durchbrochen und wäre in die Nähe einer völkerrechtlichen Handlung gerückt.

154) Neben drei Optionen für die Versicherungsfunktion (Streichung, Beibehaltung und Modifizierung) standen zwei Vorschläge für Haftungsbegrenzungen in Kombination zur Wahl, insgesamt also sechs Möglichkeiten.

155) Nämlich die modifizierte Versicherungslösung und die niederländischen Zahlen (1500 PF/t bei 125 Mio. PF als Obergrenze), die die Reeder weniger belasten als deren freiwilliges Haftungsabkommen TOVALOP. (Die Haftungsgrenzen von TOVALOP entsprechen 1700 PF/t bei 150 Mio. PF Obergrenze). *Ganten*, Internationales Übereinkommen, S. 11, weist zudem darauf hin, daß für Tanker über 250 000 Raumtonnen (entsprechend etwa 125 000 BRT) die Haftungssumme wegen der Obergrenze niedriger liegt als nach der Brüsseler Konvention von 1957.

156) Gefordert wurde dies in erster Linie von Kanada und den USA; vgl. deren Stellungnahmen in LEG/CONF.2/3. Zur Entscheidung standen aber auf der Konferenz nicht weniger als sechs verschiedene Anträge, die allesamt den Geltungsbereich der Konvention über den schmalen Bereich der traditionellen territorialen See hinaus ausdehnen wollten und alle abgelehnt wurden; vgl. LEG/CONF.2/ C.1/SR.19.

157) Die USA hatten verlangt, daß Opfer aus einem Staat, dessen beitragspflichtige Firmen mehr als 20% einer Jahresrate im Rückstand sind, automatisch ihren Anspruch verlieren würden. Ein ähnlicher Antrag stammt von der Bundesrepublik, sah aber keine Automatik und mildere Bedingungen (wenigstens 50% Rückstand über mindestens 18 Monate) vor; vgl. die Stellungnahmen zu Artikel 13 in LEG/ CONF.2/3. Schon das Prinzip einer Sanktionierung solcher Staaten wurde jedoch mit 24:7:5 Stimmen abgelehnt; vgl. LEG/CONF.2/C.1/SR.15, S. 426.

158) Zur Funktionsweise des Fonds vgl. *Ganten*, International Oil Pollution Compensation Fund. Eine Auswertung der Fonds-Praxis bis 1983 bei *Brown*, International Oil Pollution Compensation Fund.

1.5. Weitere Entwicklung des Ölhaftungsregimes

Das 1969/71 entstandene Ölhaftungsregime kann als "Zeichen eines hohen Standards der rechtlichen Regelung gewertet werden"¹⁵⁹⁾. Es ist ein System, das lediglich aus historischen Gründen nicht in einem einheitlichen rechtlichen Instrument niedergelegt ist, denn die Fonds-Konvention steht nur Staaten offen, die auch die CLC ratifiziert haben.

Während jedoch die CLC mit ihren vom traditionellen seerechtlichen Haftungssystem nur partiell abweichenden Regeln bereits 1975 in Kraft treten konnte und inzwischen für nahezu alle wichtigen maritimen Staaten gilt¹⁶⁰⁾, wurde die Fonds-Konvention nur relativ zögernd angenommen. Sie trat 1978 in Kraft und gilt heute für erheblich weniger Staaten¹⁶¹⁾, darunter für nur ein osteuropäisches Land. Das mag mit der im internationalen Rechtssystem vollkommen neuen Idee eines Fonds zusammenhängen, durch den Schäden auf alle Mitglieder umgelegt werden; die Mitgliedschaft im Fonds kostet auch dann Geld, wenn kein eigenes Schiff Schaden verursacht hat. Neben den Ländern des Ostblocks sind auch die USA als wichtigstes Ölimportland dem Regime ferngeblieben, offenbar in erster Linie wegen der für amerikanische Verhältnisse zu niedrigen Haftungssummen¹⁶²⁾.

Noch vor Inkrafttreten der Fonds-Konvention wurden beide Verträge 1976 durch ein erstes Protokoll geändert, weil die Rechnungseinheit des Goldfranken, bedingt durch die Wechselkursschwankungen der beginnenden siebziger Jahre im Zusammenhang mit der Abkoppelung des US-Dollars vom Goldstandard, den Währungsturbulenzen nicht mehr gewachsen war, nachdem der Goldfranken (Poincaré-Franc) selbst schon lange nicht mehr existiert hatte¹⁶³⁾. Er wurde ersetzt durch das Sonderziehungsrecht des Internationalen Währungsfonds.

Ebenfalls im Jahre 1976 begann im Rechtsausschuß der IMCO die Debatte um eine Anpassung insbesondere der CLC, die die für beide Konventionen verbindlichen Schadensdefinitionen enthält, an inzwischen gewonnene Erkenntnisse. Einige Lücken, die im überaus schnellen Entstehungsprozeß der CLC übersehen worden waren, mußten gefüllt wer-

159) V. Münch, Umweltschutz, S. 398.

160) Ende 1986 waren folgende 57 Staaten Mitglied der Konvention: Algerien, Australien, Bahamas, Benin, Belgien, Brasilien, Kamerun, Chile, VR China, Elfenbeinküste, Dänemark, Dominikanische Republik, Ecuador, Fidschi, Finnland, Frankreich, Gabun, DDR, BRD, Ghana, Griechenland, Guatemala, Island, Indonesien, Italien, Japan, Kuwait, Libanon, Liberia, Malediven, Monaco, Marokko, Niederlande, Neuseeland, Nigeria, Norwegen, Oman, Panama, Papua Neu-Guinea, Polen, Portugal, Südkorea, Senegal, Singapur, Süd-Afrika, Spanien, Sri Lanka, Schweden, Syrien, Tunesien, Tuvalu, UdSSR, Vereinigte Arabische Emirate, Vanatu, Großbritannien, (Nord)-Jemen, Jugoslawien; vgl. die jährliche IMO-Veröffentlichung *Status of Multilateral Conventions and Instruments*, 1986, S. 165-167.

161) Ende 1986 war die Konvention für folgende 35 Staaten in Kraft: Algerien, Bahamas, Benin, Kamerun, Dänemark, Fidschi, Finnland, Frankreich, Gabun, BRD, Ghana, Griechenland, Island, Indonesien, Italien, Japan, Kuwait, Liberia, Malediven, Monaco, Niederlande, Norwegen, Oman, Papua Neu-Guinea, Polen, Portugal, Spanien, Sri Lanka, Schweden, Syrien, Tunesien, Tuvalu, Vereinigte Arabische Emirate, Großbritannien, Jugoslawien; vgl. *IMO-Veröffentlichung Status of Multilateral Conventions and Instruments*, 1986, S. 206-207.

162) Obwohl sie dadurch zunächst ohne eigene Haftungsregelungen für Unfälle blieben, die auf dem Hohen Meer passieren; vgl. *Clausen, Liability for High Seas Oil Pollution*, S. 475.

163) Vgl. dazu *Mendelsohn, The Value of the Poincaré Gold Franc*; für die Umstellung plädiert *Asser, Golden Limitations*, S. 667. Vgl. auch *Heller, The Value of the Gold Franc*. Nach *Word, SDR in Transport Liability Conventions*, hat sich die neue Rechnungsgröße bewährt.

den. Bestrebungen gingen zum Beispiel in Richtung einer Erweiterung der Haftpflichten auf Schäden, die durch Bunkeröl leerer Tanker verursacht werden und auf Schäden durch nicht beständige Öle. Zudem sollte der Begriff "Reeder" auch auf Charterer ausgedehnt werden. Diese Diskussion stand in engem Zusammenhang mit der Entwicklung einer Konvention über die Haftung für Schäden durch den Transport anderer gefährlicher Stoffe (HNS-Konvention)¹⁶⁴.

Erst die 1978 durch die Strandung der *Amoco Cadiz* vor der bretonischen Küste ausgelöste schwere Ölkatastrophe brachte die Diskussion über eine umfassende Revision des Ölhaftungsregimes in Gang¹⁶⁵, weil sich u.a. die vorgesehenen Haftungsobergrenzen als weitaus zu niedrig erwiesen hatten¹⁶⁶. Die Ölgesellschaften lancierten eine großangelegte Kampagne, um die Lastenverteilung zugunsten des von ihnen direkt finanzierten Fonds zu verändern¹⁶⁷, insbesondere, nachdem im Gefolge des Amoco-Cadiz-Unglücks die Obergrenze der Haftung angehoben worden war¹⁶⁸ und die Kapazität des Versicherungsmarktes zudem erheblich angewachsen war¹⁶⁹.

Während die 1984 einberufene Diplomatische Konferenz ein grundsätzlich neues Haftungsregime für den Seetransport gefährlicher Güter nicht verabschieden konnte, gelang es ihr, durch die Verabschiedung zweier Protokolle, die bis heute allerdings nicht in

- 164) Dieser Zusammenhang legte eine Erweiterung der auf Öle beschränkten Konventionen auf andere gefährliche Stoffe nahe. Ein solches Vorgehen hätte aber unter Umständen die erfolgreiche CLC/Fonds-Regelung gefährden können und wurde daher nicht weiter verfolgt; vgl. *Ganten*, Die Protokolle von 1984, S. 5.
- 165) Daneben entstand aufgrund der durch diesen Unfall offenbar gewordenen Mängel (vgl. *Dutheil de la Rochère*, Les réactions de l'O.M.C.I., S. 767-771) ein grundlegend revidiertes Bergerecht, das zur Zeit vom IMO-Rechtsausschuß verabschiedet wird. Die Bergekonvention von 1910 basierte auf dem Prinzip "no cure - no pay", das das Risiko von Schädigungen dritter, nicht direkt an der Schifffahrt beteiligter Personen, nicht zufriedenstellend geregelt hatte. Ein Berger stellte nach dieser Regel seine Bergerversuche spätestens ein, wenn der zu rettende Wert (Schiff und Fracht) seine Kosten überstieg. Das "Lloyd's Open Form" verpflichtete ab 1980 den Reeder eines Öltankers, über den Wert von Schiff und Fracht hinaus Aufwendungen des Bergers zur Eindämmung von Umweltschäden zu ersetzen. Die von IMO und CMI ausgearbeitete neue Bergekonvention überträgt darüber hinaus in Fällen drohender Verschmutzungsschäden auch den Küstenstaaten Entscheidungsrechte in Fragen der Bergung, die vorher nur den betreffenden Reedern oder ihren Kapitänen zustanden; vgl. dazu *Dubais*, Liability of a Salvor, und *Oesau*, Zur Berücksichtigung des Umweltschutzes.
- 166) Eine Reihe französischer Gebietskörperschaften und Personen entschloß sich daher, über die im Rahmen der CLC bereitgestellten 77 Mio. FF hinaus durch einen Schuldnachweis die Haftungsbegrenzung zu durchbrechen. Sie klagten gegen eine Reihe von Firmen, darunter gegen die spanische Werft, auf der das Schiff gebaut worden war und gegen die Muttergesellschaft der in Liberia registrierten Reederei. Das Urteil eines Gerichtes in Chicago, USA, verpflichtete die Konzernmutter im Januar 1988 in erster Instanz, den französischen Klägern ca. 85,2 Mio. US \$ Schadenersatz zu leisten; vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 13.1.88. Geklagt worden war auf Schadenersatz in einer Größenordnung über einer Mrd. \$. Im Gegensatz zur Behauptung, ein Erfolg der Klage "will prove disastrous to the CLC's future effectiveness" (*Caron*, Liability for Transnational Pollution, S. 673), scheint ein solcher Ausgang des Prozesses eher Anlaß zum Beitritt zur CLC zu geben; vgl. *Rosenthal/Raper*, Amoco Cadiz and Limitation of Liability, S. 263. Die Protokolle von 1984 machen eine Durchbrechung der Haftungsobergrenze im Falle schuldhaften Verhaltens des Reeders praktisch unmöglich; vgl. *Jacobsen/Yellen*, Oil Pollution, S. 485. Vgl. dazu auch *Ganten*, Amendments Adopted, S. 97-98.
- 167) Vgl. *Abecassis/Jarashow*, Oil Pollution from Ships, S. 308.
- 168) Die kumulierte Haftungsobergrenze war ab 1979 mit Hilfe der Flexibilisierungsklausel der Fondskonvention von 30 auf 45 Mio. US \$ angehoben worden; vgl. *Smets*, Oil Spill Risk, S. 35. Dies erhöhte den Haftungsanteil der Ölgesellschaften einseitig.
- 169) 1983 waren die P&I-Clubs bereit, Ölschäden bis zu 300 Mio. US \$ zu decken; vgl. *Ganten*, Assessment of Possible Revisions, S. 23 (Anm.6). Zur Steigerung der Kosten von Ölunfällen durch Tankerhavarien seit 1971 vgl. *Smets*, Oil Spill Risk, S. 26-30.

Kraft getreten sind, die Gesamthaftungssumme aus CLC/Fonds-Konvention auf 135 Mio. \$, im Falle des Beitritts der USA sogar auf 200 Mio. \$ heraufzusetzen¹⁷⁰⁾. Die Protokolle enthalten zudem eine Regelung, die es ermöglicht, diese Summen ohne die Einberufung einer erneuten diplomatischen Konferenz weiter zu erhöhen. Auch in diesem Fall muß natürlich ein weitgehender Konsens unter den Mitgliedstaaten hergestellt werden, doch braucht eine beschlossene Änderung vor der Inkraftsetzung nicht erst in jedem einzelnen Staat eine langwierige Ratifikationsprozedur zu durchlaufen. Die Protokolle erweitern den Anwendungsbereich der Haftungsregelungen an einigen Stellen, indem sie etwa Schäden in der durch die UN-Seerechtskonvention eingeführten "ausschließlichen Wirtschaftszone" und Schäden, die durch Charterer und Berger verursacht werden, mit einbeziehen und diese Personen damit vom Haftungsbegrenzungsrecht der CLC profitieren lassen. Erstmals definieren die Protokolle den Begriff "Schaden ohne Marktpreis". So werden durch das revidierte Regime ökonomisch nicht bezifferbare Umweltschäden, zum Beispiel nicht ausbeutungsfähige Fischbestände, insoweit ersetzt, als Kosten zur Wiederherstellung der geschädigten Umwelt "in vernünftigem Ausmaß" entstehen. Ausgeschlossen werden damit Forderungen, die auf bloßen Schätzungen beruhen, nicht aber die Entschädigung tatsächlich ausgeführter Rekultivierungsmaßnahmen¹⁷¹⁾.

Die grundlegenden Prinzipien der Konventionen wurden jedoch nicht angetastet¹⁷²⁾ und das Doppelregime beider Konventionen konnte nicht in einem Instrument vereinigt werden, wie etwa die Ölgesellschaften gefordert hatten, weil eine Reihe von Staaten dem Fonds-Regime bislang nicht beigetreten ist. Insgesamt deuten die relativ kleinen Korrekturen des bestehenden Regelwerks seinen bisherigen Erfolg an. Zu diesem System gehören auch TOVALOP und CRISTAL, die vielfach geänderten freiwilligen Kompensationssysteme der Industrie, die nach wie vor für die Bereiche gelten, in denen CLC und Fonds nicht anwendbar sind.

170) Wiederum hatten die Ölgesellschaften ihr privates Haftungsregelwerk benutzt, um ihre Vorstellungen von einer Änderung der Konventionen im voraus deutlich zu machen. Sie forderten eine wesentlich stärkere Belastung der kleinen - überwiegend unabhängigen - Tanker, deren geringe Haftpflichten CRISTAL und den Fonds oft zur Deckung auch kleiner Schäden zwingen. Sie versuchten, TOVALOP durch ein Folgesystem, *Pollution Liability of Tanker Owners (PLATO)*, abzulösen, das offenbar keine Haftungsbegrenzung nach Tonnage mehr vorsah, sondern nur noch eine lineare Obergrenze. Die zum Inkrafttreten von PLATO erforderliche Zustimmung der Reeder von mindestens 50% der Welttankerflotte konnten sie allerdings nicht erreichen; vgl. dazu Nöll, von CLC bis PLATO und *Abecassis/Jarashow*, Oil Pollution from Ships, S. 316-324. Der Wortlaut von PLATO ist nicht veröffentlicht.

171) Vgl. *Jacobsson/Trotz*, Definition of Pollution Damage, S. 479-481. Dies ist eine direkte Folge des Unfalles der *Antonio Gramsci*, die in der Ostsee sowohl an der schwedischen als auch an der sowjetischen Küste Schäden verursachte. Die UdSSR errechnete ihre Forderungen entsprechend ihrer Gesetzeslage aus der Menge verseuchten Wassers multipliziert mit einem festgesetzten Preis pro Einheit und erreichte eine sehr hohe Schadenssumme. Dies führte zu einem erhöhten Entschädigungsanteil der Sowjetunion aus den Zahlungen des Reeders nach CLC und, weil Schweden im Gegensatz zur UdSSR Mitglied des Fonds ist, zu einer erhöhten schwedischen Forderung an den Fonds; vgl. dazu *Malcassian*, Le fonds international, und *Ganten*, Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden, S. 21-28.

172) Vgl. *Popp*, Liability and Compensation, S. 131.

Die knapp dreijährige Entstehungsphase der Ölhaftungskonvention macht eine Reihe von Entwicklungen deutlich, die ohne Zweifel zum großen Teil auch ohne den auslösenden Torrey-Canyon-Unfall stattgefunden hätten, durch ihn aber beschleunigt und sichtbar gemacht wurden.

Zum einen trat ein entscheidender Wechsel der internationalen Foren für privates Seerecht ein. Hatte das CMI diese Aufgabe wahrgenommen, solange es lediglich um einen Interessenausgleich der verschiedenen an der Seefahrt beteiligten Gruppen ging¹⁷³⁾, so übernahm mit der Gründung des IMCO-Rechtsausschusses ein zwischenstaatliches Organ diese Rolle¹⁷⁴⁾, in dem Regierungen und nicht mehr unmittelbar Privat- und Verbandsinteressen repräsentiert sind¹⁷⁵⁾. Regierungen aber vertreten neben den Schifffahrtsinteressen in unterschiedlichem Maße auch andere betroffene Personen und nicht zuletzt ihre eigenen Interessen als Küstenstaaten. Das Ergebnis der Konferenz von 1969 hat gezeigt, daß durch diese Verschiebung überraschende Lösungen möglich geworden sind, mit denen der Bereich des Seeprivatrechts verlassen wird.

Die durch den Torrey-Canyon-Unfall ausgelöste Ölpest hatte einen so großen politischen Druck ausgelöst, daß schon das dem traditionellen Seerecht verbundene CMI einige Grundsätze des hergebrachten Haftungsrechts, die in der Brüsseler Konvention von 1957 niedergelegt sind, aufgeben mußte. Insbesondere akzeptierte die private Seerechtsvereinigung, indem sie eine Umkehr der Beweislast befürwortete, eine Schwächung des klassischen Prinzips der Schuldhaftung. Durch das Konzept einer separaten Haftpflicht für Ölschäden mußte sie die Errichtung zweier getrennter Haftungsfonds für Schäden aus demselben Unfall hinnehmen, denn der Tankerreederei haftet nach wie vor für Nicht-Ölverschmutzungsschäden auf der Grundlage des traditionellen Seerechts. Er muß deshalb zwei verschiedene Haftungsfonds bereitstellen, wenn neben Öl- auch andere Schäden zu ersetzen sind. Das CMI war damit bereit, die Gefährdung des gerade erst etablierten Prinzips der international einheitlichen globalen Haftungsbegrenzung zu riskieren. Diese Zugeständnisse sah es offenbar als kleineres Übel gegenüber der Gefahr an, daß das gesamte private Haftungsrecht für den Seetransport gefährlicher Güter in den Sog der Neuregelung der Ölhaftung hätte gezogen werden können. Die Begrenzung der Ausnahmeregelung auf Öl ist der wichtigste Erfolg der CMI-Strategie¹⁷⁶⁾.

173) Einige Bereiche waren allerdings auch schon früher außerhalb des CMI geregelt worden. Dazu gehören neben technischen Fragen der Schiffssicherheit etwa die *SOLAS-Konventionen*, die u.a. soziale Fragen der Besatzung betreffen. Die ersten drei Konventionen von 1914, 1929 und 1948 waren unter Federführung der britischen Regierung und SOLAS 1960 innerhalb der IMCO entstanden; vgl. *Rodière*, *Tendances contemporaines de droit privé*, S. 374.

174) Zu der dem CMI verbliebenen Rolle vgl. *Berlingieri*, *The Work of the Comité Maritime International*.

175) Dies heißt nicht, daß diese Interessen verschieden sein müssen. Im Gegenteil weist die Teilnehmerliste der Konferenz (LEG/CONF/INF.1/REV.2) für eine Reihe von Delegationen auch hohe Repräsentanten der jeweiligen nationalen Seerechtsvereine aus. So diente der deutschen Delegation *Röhreke* als Berater, der italienischen gehörte *Berlingieri* an, der niederländischen *Baron van der Feltz* als einziger Stellvertreter des Delegationsleiters, der norwegischen *Rein* sowie der US-Delegation *Higgins* (beide als Berater); die englische Delegation wurde gar von *Lord Devlin*, dem Vorsitzenden des CMI-Torrey-Canyon-Ausschusses, geleitet.

176) *M'Gonigle/Zacher*, *Pollution, Politics and International Law*, S. 156, sprechen dem CMI dagegen zu Unrecht nahezu jeden Einfluß auf die Konvention ab.

In nahezu allen übrigen Bereichen, insbesondere hinsichtlich der Einführung von Versicherungspflicht und Gefährdungshaftung¹⁷⁷⁾, mußte das CMI entweder bereits im Vorfeld Positionen aufgeben, oder aber die Staaten setzten sich über die Vorschläge des Vereins hinweg und verhalfen damit anderen, nicht an der Seefahrt orientierten Interessen (Fischerei, Umwelt) zum Durchbruch.

Die Entwicklung während des letzten Jahres vor der Konferenz von 1969, in dem an der grundlegenden Konzeption des Konventionsentwurfs keine wesentlichen Änderungen mehr vorgenommen wurden, und die in ihrer Wirkung nicht zu unterschätzende Notwendigkeit, während der Konferenz aus einer verwirrenden Vielzahl möglicher Lösungen heraus klare Entscheidungen zu treffen, führten schließlich zur nahezu einhelligen Ablehnung des zunächst auf breite Zustimmung gegründeten CMI-Haftungsmodells. Erheblich mehr Staaten, als es zunächst den Anschein hatte, konnten das Prinzip einer Gefährdungshaftung für besonders hohe Risiken akzeptieren, ein Prinzip, das mit Ausnahme der aus dem Atomrecht übernommenen Regelung der Haftung für Atomschiffe im Seerecht unbekannt ist. Die breite Übereinstimmung hinsichtlich der Einführung der Gefährdungshaftung war in der Vorbereitungsphase stets vom Interessenkonflikt um die Verteilung des entstehenden wirtschaftlichen Risikos überlagert gewesen.

In der Bemessung der Haftungsobergrenze konnte nicht von der Höhe eines angenommenen Schadens ausgegangen werden, wenn die Versicherungspflicht festgeschrieben werden sollte, weil die Versicherungswirtschaft aufgrund der Undurchsichtigkeit des Versicherungsmarktes die konkrete Höhe der Haftungsbegrenzung praktisch diktierte. Die Konferenz ließ sich jedoch in einem erstaunlichen Kompromiß nicht darauf ein, die Trägerschaft der Haftung auf eine Person, den Reeder, zu begrenzen und durch die Verknüpfung von Haftungsart und Haftungshöhe das Prinzip der Gefährdungshaftung in Frage zu stellen. Für die Gesamtregelung akzeptierte sie die Vorgaben der Versicherungswirtschaft nicht. Wenn die als Bestandteil des Kompromißpaketes verabschiedete Resolution zur Errichtung eines Fonds nicht als diplomatische Form einer Vertagung dieses Problems, sondern als erster Schritt zu dessen Lösung angesehen wird, dann hat die Konferenz ein weit über den konkreten Einzelfall hinausgehendes Beispiel für die internationale Regelung transnationaler Haftpflichten geliefert. Die weitere Entwicklung, die 1971 zum Abschluß der Fondskonvention führte, läßt diese Interpretation als berechtigt erscheinen.

Die im Atomrecht entwickelte Konzentration der privaten Haftung auf eine Person zur Entlastung aller anderen Beteiligten wurde durch diesen Kompromiß aufgebrochen. Die notwendig gewordene Entkoppelung von Haftungsart und -höhe¹⁷⁸⁾ ließ es vielmehr als wünschenswert erscheinen, mehrere am Risiko beteiligte private Seiten kumulativ haften zu lassen. Damit eröffnete sich die Möglichkeit, die Gesamthaftungssumme an der angenommenen Schadenshöhe und gleichzeitig die Einzelverpflichtungen an der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Haftpflichtigen orientieren zu können. Die außerordentlich geringen Belastungen der Ölindustrie durch den Fonds¹⁷⁹⁾ unterstreichen, daß eine solche Heranziehung einer ganzen Branche zur Haftung für Schäden, die durch be-

Vgl. das zähe nunmehr über 15 Jahre währende Ringen um die Regelung der übrigen Bereiche durch das HNS-Projekt als Folge dieser Separierung, S. 178 ff.

177) Vgl. *Goldie*, Liability for Oil Pollution Disasters, S. 305-307.

178) Vgl. *Fleischer*, Pollution from Seaborne Sources, S. 97.

179) Der erste Direktor des Ölhafungsfonds, *Reinhard Ganten*, gibt die Belastung eines Liters Ölprodukt (i.e. Benzin oder Heizöl) für das mit erheblichen Schäden belastete Jahr 1980 mit etwa 0,005 Pfennigen an; vgl. *Ganten*, International System for Compensation, S. 17.

sondere Risiken dieser Branche verursacht werden, ein überaus leistungsfähiges Instrument zur Internalisierung der wirtschaftlichen Kosten ist.

Die Staaten entgehen auf diese Weise der im Atomrecht aufgetretenen und dort auch gewollten Situation, über die aus Gründen der Versicherbarkeit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des einzelnen Verursachers begrenzte private Haftung hinaus selbst für Schäden eintreten zu müssen. Bislang waren sie durch Schäden im eigenen Land belastet, wenn die internationale Haftpflicht des Verursachers oder des ihn kontrollierenden Staates stark begrenzt war, wie im Falle der Torrey-Canyon-Havarie, oder für Schäden im Ausland, wenn sie selbst völkerrechtlich verpflichtet sind, die begrenzte private Haftung aufzustocken¹⁸⁰). Die Staatenwelt insgesamt profitiert damit von einer Umlenkung der gesamten - und im Normalfall ausreichenden - Entschädigungspflicht auf verschiedene Teile der Privatwirtschaft.

Die Ablehnung einer Sanktionsregelung im Falle ausstehender Beitragsleistungen unterstreicht dieses staatliche Interesse. Die Staaten waren in ihrer Mehrheit bemüht, durch das Doppelregime von CLC und Fonds eine ausreichende privatrechtliche Entschädigung bereitzustellen, um nicht selbst in Anspruch genommen werden zu können. Sie erkannten wohl eine staatliche Regelungspflicht an, die sie zum Abschluß der Konvention veranlaßte und zu deren wirksamer Umsetzung verpflichtete, nicht aber eine wie auch immer geartete eigene Beteiligung an der Haftpflicht selbst. Die Bestrafung privater Opfer eines Staates für eine Vernachlässigung der Pflichten durch dessen private Industrie hätte diese Grenze durch den notwendig werdenden ersatzweisen Eintritt des Staates bereits überschritten. Schon zu dieser überaus geringen Form staatlicher Beteiligung war die Staatenmehrheit nicht bereit.

2. Das umfassende Projekt: die HNS-Konvention

Der Beschluß des IMCO-Rates von 1967 als unmittelbare Folge des Torrey-Canyon-Unfalls beschränkte den Untersuchungsauftrag an den zu diesem Zweck gebildeten Rechtsausschuß nicht auf Gefahren, die aus dem Seetransport von Öl herrührten, sondern schloß auch Risiken durch den Transport anderer gefährlicher Stoffe ein. Der Auftrag zur Untersuchung neuer Haftungsregelungen bezog sich auf "liability ... for damage ... involving the discharge of persistent oils or other noxious or hazardous substances"¹⁸¹). Dennoch waren im Zuge der Vorbereitungen zur Konferenz sowohl das "öffentlich-rechtliche" Projekt der Interventionskonvention als auch die Haftungskonvention zunächst auf Gefahren und Schäden aus dem Transport von Öl beschränkt worden, jedoch mit der Maßgabe, die erreichten Regelungen später auch auf andere Stoffe auszudehnen. Im Zuge der Beratungen zur Interventionskonvention hatte die Diplomatische Konferenz von 1969 eine Resolution verabschiedet, die die IMCO mit einer Erweiterung beauftragte. Daß dies nicht auch im Falle der Haftungskonvention geschah, darf wohl dem Konferenzablauf und besonders der

180) Vgl. etwa die Atomschiff- und die Brüsseler Zusatzkonvention; vgl. dazu auch *Nützel*, Haftungsrechtliche Fragen, S. 179-183.

181) C/ES.III/5, para. 16. Für den öffentlich-rechtlichen Auftrag war nur allgemein von "a casualty" die Rede, ohne jede Spezifikation der auslösenden Substanz; vgl. ebd., para. 15.

ad hoc entstandenen Kompromißlösung eines zusätzlichen Haftungsfonds zugeschrieben werden.

2.1. Die Vorbereitungen im Rechtsausschuß

Bereits auf der ersten Sitzung des Rechtsausschusses nach der Konferenz, auf der die Ölhaftungs- und die Interventionskonvention verabschiedet worden waren, deutete sich eine Entwicklung an, die zur schnellen Verabschiedung eines Ergänzungsprotokolls zur Interventionskonvention im Rahmen der Marpol-Konferenz von 1973 führen sollte. Wiederum wurden die öffentlich-rechtlichen und die privatrechtlichen Aspekte des durch den Transport gefährlicher Güter auf See entstehenden Risikos voneinander getrennt. Der Rechtsausschuß war um die Erfüllung der Aufträge der Konferenz hinsichtlich beider Aspekte bemüht. Für den öffentlich-rechtlichen Bereich bestand dieser Auftrag in der Erweiterung der Interventionskonvention, während für den Haftungsbereich die Ausarbeitung der Fonds-Konvention höchste Priorität besaß. Dem Ausschuß schien für das Interventionsprotokoll eine allgemeine Definition des Begriffs "gefährliche Stoffe" vertretbar zu sein, während für eine erweiterte Haftungskonvention, die möglicherweise eine Versicherungspflicht beinhalten würde, zunächst eine exakte Definition oder Aufzählung der Substanzen notwendig zu sein schien, für die die neuen Haftungsregelungen gelten sollten¹⁸²⁾.

Erst nachdem die Projekte der Fonds- und der Atomtransportkonvention abgeschlossen waren, begann der Rechtsausschuß sich 1972 mit dem HNS¹⁸³⁾-Projekt "at least in its initial stage" zu befassen¹⁸⁴⁾. Das IMCO-Sekretariat vermutete, die wichtigste Entscheidung würde sein, ob die Erweiterung des Ölhaftungsregimes auf eine Liste bestimmter Chemikalien beschränkt werden oder unter Zugrundelegung einer allgemeinen Definition erfolgen sollte¹⁸⁵⁾. Während diese Frage für die Erweiterung der Interventionskonvention¹⁸⁶⁾ der einzige wichtige Streitpunkt¹⁸⁷⁾ war, kam für die Haftungskonvention noch eine Reihe ökonomisch schwerwiegender Fragen hinzu. Insbesondere war das Problem des Trägers der neuen Haftpflicht zu klären, nachdem der Präzedenzfall der Ölhaftung die im traditionellen Seerecht vorherrschende alleinige Haftpflicht des Reeders bereits beseitigt hatte. Entschieden werden mußte zudem, "whether compulsory insurance or a fund or some other system of compensation would be most appropriate"¹⁸⁸⁾.

182) Vgl. LEG VII/11, S. 6.

183) Hazardous and Noxious Substances.

184) Vgl. LEG XI, para. 21.

185) Vgl. LEG XII/2, para. 11; GESAMP, die "Joint Group of Experts on Scientific Aspects of Marine Pollution" (von IMCO, FAO, UNESCO, WHO, IAEA und UN) hatte bereits begonnen, zur Vorbereitung des späteren MARPOL-Abkommens eine Liste von 250 u.a. für die Meeresumwelt gefährlichen Seetransportgütern zu erstellen.

186) Die Interventionskonvention ist aufgrund des ersten Teils des Auftrages an den IMCO-Rechtsausschuß von 1967 ausgearbeitet worden, vgl. Seite 151.

187) Eine Arbeitsgruppe legte drei Lösungsvorschläge vor: a) eine Generalklausel; b) eine Listenlösung und c) eine Kompromißlösung als Kombination einer allgemeinen Definition unter Einschuß einer Liste; vgl. LEG XII/8/Annex I. Dieser dritte Vorschlag ging in das 1973 auf der MARPOL-Konferenz verabschiedete Protokoll zur Interventionskonvention ein; vgl. LEG XVI/4, para. 24.

188) LEG XIII/7, para. 18.

Es sind offensichtlich diese Konfliktfelder gemeint, wenn der Bericht des Rechtsausschusses feststellt:

"Immediate progress in the extension of civil liability principles and rules to hazardous substances other than oil was handicapped by lack of experience - not only in the sense of recurrent maritime incidents of harmful kind but also of judicial and other developments in which such principles and rules were felt by the international community to be lacking"¹⁸⁹).

Mit anderen Worten, es war kein Unfall von der Qualität der Torrey-Canyon-Katastrophe passiert, der das traditionelle Rechtssystem erschüttert und den Weg für neue Ansätze geebnet hätte¹⁹⁰). Deshalb fand es eine Mehrheit im Ausschuß fraglich, ob "in the near future"¹⁹¹) ein Entwurf überhaupt zu verabschieden sei. Diese Widerstände innerhalb der IMCO führten zu erheblichen Zeitverzögerungen. Während der IMCO-Rat und die Versammlung dem HNS-Projekt Dringlichkeit zuwiesen und das Sekretariat immer wieder zur Eile drängte¹⁹²), bereitete der Rechtsausschuß einen Fragebogen vor¹⁹³), um dann das Thema für zwei Jahre nicht mehr auf seine Tagesordnung zu setzen.

Unter den eingegangenen Antworten gab es eine weitgehende Übereinstimmung darin, daß über das bislang bestehende Ölhaftungsregime hinaus Regelungsbedarf bestand¹⁹⁴). Während einige Staaten, etwa Australien, Belgien und Kanada, eine allgemeine Definition der erfaßten gefährlichen und schädlichen Substanzen befürworteten und damit die Bedingung einer Schädigung Dritter oder der Umwelt zum Hauptkriterium erhoben, ohne einzelne Stoffe oder ganze Gruppen von vornherein aus dem Regelungsbereich auszuklammern, plädierten andere Staaten für längere oder kürzere Listenlösungen. Ebenso uneinheitlich war das Bild hinsichtlich der Frage, ob der Reeder des Schaden verursachenden Schiffes allein oder, nach dem Vorbild der Ölhaftung, zusammen mit dem Befrachter oder dem Eigentümer der Ladung haftbar gemacht werden sollte. Demgegenüber gab es über die Haftungsart keine Meinungsverschiedenheiten, obwohl in den Stellungnahmen nur von wenigen größeren, ungedeckt gebliebenen Schäden durch HNS-Unfälle berichtet wird. Für die Geschädigten sollten die Regelungen insgesamt zu einer Gefährdungshaftung führen¹⁹⁵).

189) LEG XIII/7, para. 17.

190) Die Annahme von *Bièvre*, Liability and Compensation, S. 64-65, nach der die Vorbereitung der MARPOL-Konvention "encouraged, above all, confidence in the general adequacy of the new preventive regulations" ist nicht überzeugend. Die Verabschiedung des Erweiterungsprotokolls zur Interventionskonvention auf der MARPOL-Konferenz 1973 zeigt, daß die Staaten nach wie vor mit schweren Schäden durch Schiffsunglücke rechneten, durch die auch Dritte und staatliche Interessen betroffen sein würden.

191) LEG XIII/7, para. 19.

192) Vgl. zum Beispiel LEG XVII/5/Annex I. Dort nimmt das Sekretariat für den zweijährigen Arbeitsplan an, der Rechtsausschuß werde das Projekt mit Priorität behandeln, so daß die HNS-Konvention zusammen mit der revidierten Konvention zur Begrenzung von Seeforderungen auf einer diplomatischen Konferenz 1976 würde beraten werden können.

193) Vgl. LEG XVIII/3, para. 55 und LEG XIX/5, para. 89.

194) Die Bundesrepublik reichte eine Stellungnahme nach, der zufolge die deutsche Regierung überhaupt keine Notwendigkeit sah, ein neues Haftungsregime zu entwickeln; vgl. LEG XXVI/WP.1. *Bièvre*, Liability and Compensation, S. 66, berichtet von ähnlichen Positionen Japans und der UdSSR.

195) Antworten in LEG XXVI/4 und Addenda.

2.1.1. Die "kleine Lösung": Erweiterung der Ölhaftungskonvention

Die Ölindustrie, vertreten durch ihren Interessenverband OCIMF, befürwortete eine Ausdehnung der Ölhaftungskonvention (CLC) auf flüchtige Öle, nicht aber auf andere Chemikalien, die von Ölen deutlich verschiedene Probleme aufwerfen, so daß sie außerhalb des Ölhaftungsregimes in einer separaten Konvention geregelt werden sollten¹⁹⁶⁾.

Diesen Gedanken griff der Rechtsausschuß in der ersten substantiellen Debatte zum Thema HNS 1976 auf. Während alle Delegationen eine "comprehensive convention dealing with substances other than oil"¹⁹⁷⁾ für wünschenswert erachteten, hielt eine Mehrheit die vorläufige Beschränkung auf eine Erweiterung der CLC um dort bislang nicht erfaßte Öle¹⁹⁸⁾ für leichter durchführbar. Erstmals behandelte der Ausschuß die beiden Punkte getrennt. Ein wichtiger Grund für diese Trennung war die Annahme, daß die CLC nur auf Massentransporte von Chemikalien, nicht aber auf verpackte Güter erweiterbar sein würde. Die Behandlung verpackter gefährlicher Stoffe wurde später zum zusätzlichen Konfliktpunkt. Im Gegensatz zum Projekt der Erweiterung der CLC, für das diese Frage umstritten war, bestand für das nun abgetrennte Projekt einer HNS-Konvention Einigkeit darüber, daß neben Verschmutzungs- auch andere Risiken, die durch Feuer und Explosion verursacht werden, eingeschlossen werden sollten. Damit würden den HNS-Haftungsregelungen auch Personenschäden unterliegen. So stellen etwa die Flüssiggastanker kein Verschmutzungs-, aber ein großes Explosionsrisiko dar. Ihr Betrieb ist ein typisches Beispiel für besonders gefährliche Aktivitäten, d.h., die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Unfalles ist gering, doch wenn er eintritt, kann dies zu Schäden katastrophalen Ausmaßes führen. Während kein Dissens über die Einführung der Gefährdungshaftung bestand, blieb insbesondere der Konflikt um den Träger der neuen Haftpflicht weiterhin ungelöst¹⁹⁹⁾. Das Problem der Stückgutfrachter, die oft eine Reihe verschiedener Chemikalien in relativ kleinen Mengen gleichzeitig befördern sowie die - im Gegensatz zum Öl - nicht mit der Menge allein steigende, sondern von Stoff zu Stoff unterschiedliche Gefährlichkeit der Chemikalien, legen eine Haftung des jeweiligen Verfrachters, des Eigentümers der Ladung oder gar des Produzenten entsprechend dem Risiko des jeweiligen Frachtgutes nahe, während eine alleinige Haftung des Reeders nicht mehr durchsetzbar war.

196) Vgl. LEG XXVI/4, para. 34.

197) LEG XXIX/5, para. 11.

198) Dies sind in erster Linie flüchtige Öle, wie sie in *MARPOL, Annex I*, aufgeführt sind, und zum anderen Bunkeröle, d.h. Brennstoffe zum eigenen Verbrauch leerer Tanker und anderer Schiffe, während Schäden durch Bunkeröle beladener Tanker den CLC-Regelungen unterliegen.

199) Als wesentliche weitere strittige Punkte bleiben der Konflikt um die Definition der betroffenen Substanzen (Liste oder Generalklausel) und die Auseinandersetzungen um eine Beschränkung auf wenige besonders gefährliche oder aber die Abdeckung möglichst vieler umweltschädigender Stoffe; vgl. LEG XXIX/5, paras. 34-52.

In diesem Zusammenhang erlangte die diplomatische Konferenz über die Begrenzung von Seeforderungen von 1976²⁰⁰⁾ Wichtigkeit, die das allgemeine Haftungsbeschränkungsrecht für Seeforderungen neu regelte. Unstrittig war, daß von diesen allgemeinen Regeln die Bereiche ausgenommen wurden, für die Sondervereinbarungen bereits galten. Dies waren die Haftung für Schäden durch den Transport radioaktiver Stoffe und den Öltransport und die Haftung für Atomschäden durch Reaktorschiffe²⁰¹⁾. Eine Ausnahme sollte darüberhinaus lediglich für mögliche Änderungen der CLC, nicht aber für neue Konventionsprojekte gelten²⁰²⁾, weil die Haftungssummen möglichst hoch, aber gerade noch versicherbar sein sollten²⁰³⁾. Wieder war der Markt für Seeversicherungen (vermeintlich) zu eng, um den Reedern Haftpflichten in einer Höhe auferlegen zu können, die sich am Schadenrisiko orientierte²⁰⁴⁾. Für einen zusätzlichen, der CLC-Regelung entsprechenden Sonderhaftungsfonds war damit im Gesamtkompromiß der Konferenz von 1976 kein Spielraum vorhanden. An dieser Frage nach einem Sonderfonds entzündeten sich 1984 harte Auseinandersetzungen.

Mit diesem Ergebnis der Konferenz von 1976, das eine erhebliche Ausweitung der Reederhaftung nicht zuließ, wurde eine Beteiligung der Frachtseite an der Haftung notwendig, wenn die HNS-Konvention ein System strengerer und höherer Haftpflicht beinhalten sollte. Dies setzte die Entwicklung eines Versicherungssystems zur Deckung dieser neuen Haftpflicht voraus. Doch die Versicherungen erhoben dagegen Protest. Die *International Union of Marine Insurers*²⁰⁵⁾, die die Rückversicherer der P&I-Clubs vertritt, warnte vor unangemessen hohen Kosten einer Frachtversicherung, weil es dafür nur einen sehr begrenzten Markt gebe. Die P&I-Clubs drohten damit, neben radioaktiven auch andere gefährliche Stoffe aus der Deckung der üblichen Seeversicherungen auszunehmen, wenn ihre Belastungen dadurch unkalkulierbar groß werden würden²⁰⁶⁾. Sie opponierten damit offen gegen ein geplantes Sonderregime für HNS-Transporte, das eine verschärfte Reederhaftung enthielt²⁰⁷⁾.

200) Die gleichnamige dort verabschiedete Konvention soll die Haftungsbeschränkungskonvention von 1957 ersetzen; vgl. dazu Richter, Die Konvention über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen.

201) Zur Abgrenzung der Tatbestände der Ölhaftungs- und der Haftungsbeschränkungskonvention vgl. Trotz, Zur Internationalen Konvention von 1976, S. 44-49; zu den daraus entstehenden Problemen für das Haftungsbeschränkungsrecht der Berger und Charterer vgl. Selving, The 1976 Limitation Convention.

202) Anträge aus Kanada (LEG/CONF.5/C.1/WP.19) und der Bundesrepublik Deutschland (LEG/CONF.5/C.1/WP.21) hatten dagegen auch die Ausnahme von HNS-Schäden vorgesehen, sobald eine entsprechende Konvention in Kraft tritt.

203) Vgl. Coghlin, The Convention on Limitation of Liability, S. 239.

204) Vgl. Richter, Die Konvention über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen, S. 28, der darauf verweist, die Haftungshöhe, die früher nach dem Prinzip der "fortune de mer" ein Interessenausgleich gewesen sei, orientiere sich nun an der Kapazität des Versicherungsmarktes.

205) Vgl. LEG XXIX/5, para. 53.

Vgl. aber auch die Stellungnahme der *International Association of Producers of Insurance and Reinsurance (BIPAR)*; diese Gruppe zieht Reederhaftung eindeutig vor, weil Frachthaftung für kleine Mengen sich über jedes tragbare Maß hinaus verteuern würde, stellt aber fest, daß Versicherungsdeckung für Reederhaftung bis zur Höhe der CLC erhältlich sei; vgl. LEG XXXVIII/2/5.

206) Wenigstens zwei P&I-Clubs überlegten sich 1976, "placing a restriction on cover for liability in respect of highly toxic substances, the carriage of which could hardly be regarded as a mutual risk"; LEG XXXVIII/2/4.

207) Vgl. die Stellungnahme der *International Group of Protection & Indemnity Associations*, LEG XXXII/9/1.

Bevor der Rechtsausschuß zu Beginn des Jahres 1978 mit der Ausarbeitung eines konkreten Entwurfes begann, hatte er zunächst das Projekt eines Erweiterungsprotokolls zur CLC verabschiedet²⁰⁸⁾, das einige Jahre unbeachtet blieb, bis es als Grundlage einer umfassenden Revision des CLC/Fonds-Regimes im Jahre 1984 diente. Außerdem hatte er eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag "to explore the possible basic aims of a new treaty"²⁰⁹⁾. Dieser Ausschuß beschloß zunächst, sich vorläufig auf die Regelung von "cases involving damage of massive dimensions"²¹⁰⁾ zu beschränken und dafür eine Listenlösung vorzusehen. Die Beschränkung auf Großschäden machte das Konzept der Gefährdungshaftung endgültig allgemein akzeptabel; getragen werden sollte sie vom Reeder aber nur bis zur Höhe der in der Konvention von 1976 festgelegten Werte; darüberhinaus, so die vorläufige Mehrheitsmeinung, sollte der Befrachter haften.

Die allgemeine Diskussion um die geplante HNS-Konvention hatte gerade erst begonnen, als das Projekt einen erheblichen Rückschlag durch das Amoco-Cadiz-Tankerunglück vor der französischen Küste erlitt, das seinerseits eine Reihe von Problemen aufwarf, die den Rechtsausschuß von nun an erheblich beanspruchten²¹¹⁾. Trotzdem verfolgte er auch das HNS-Projekt weiter. Die Errichtung eines Fonds, in den jeder Befrachter für jede Verladung einen Beitrag zu leisten hätte, ein System, das zunächst für die Ölhaftung ins Auge gefaßt worden war, wurde vom Ausschuß als unpraktikabel abgelehnt und nicht weiter betrachtet; eine solche Lösung war offenbar weit entfernt davon, mehrheitsfähig zu sein²¹²⁾. Deshalb erarbeitete eine informelle Arbeitsgruppe auf der Basis von vier möglichen Verteilungen der Haftungspflicht zwischen Reeder und Befrachter²¹³⁾ eine Reihe alternativer Artikel²¹⁴⁾. Als Begrenzung für die Reederhaftung wurden vorläufig die Werte der Konvention von 1976 angenommen²¹⁵⁾.

208) Vgl. LEG XXXIII/5.

209) LEG XXXII/10, para. 92.

210) LEG XXXIV/7, para. 11.

211) Vgl. LEG XXXV/4, para. 67. Aus diesen "consequences of the Amoco Cadiz disaster" entwickelte sich zum einen das erst Ende 1986 vom Rechtsausschuß abgeschlossene Projekt eines neuen Bergerechts, zum anderen das einer umfassenden Revision des CLC/Fund-Regimes.

212) Vgl. LEG XXXVI/5, para. 16 sowie die Argumente für eine Nicht-Übertragbarkeit des Ölhaftungsfonds-Modells auf HNS-Risiken bei *Trotz*, Haftung für Schäden aus dem Transport, S. 41-43.

213) Zu den Vor- und Nachteilen der einzelnen Modelle vgl. *Trotz*, Die materielle Verantwortlichkeit des Schiffsverkehrsunternehmens, S. 130-140.

214) Vgl. LEG XXXVII/3. Die Arbeitsgruppe hat folgende Verteilungen untersucht:

- I. eine gesamtschuldnerische Haftung von Befrachter und Reeder;
- II. Haftung des Reeders nach herkömmlichem Recht (also Schuldhaftung), ergänzt durch Gefährdungshaftung des Befrachters;
- III. ausschließliche Haftung des Befrachters (diese Lösung wurde von Schweden und den Niederlanden bevorzugt, LEG XXXVI/2); und schließlich
- IV. ausschließliche Haftung des Reeders (dieser Lösung neigten Kanada, LEG XXXVII/3/1, und Frankreich, LEG XXXIX/2/1, zu).

Für die Befrachterhaftung sollte dabei eine einheitliche Obergrenze gelten, die Reederhaftung nach jeweils anwendbarem nationalen Recht festgestellt werden.

215) Vgl. LEG XXXVIII/5, paras. 18-27.

Erst nachdem sich die Grundzüge des Haftungsregimes bereits abzuzeichnen begannen, setzte der Rechtsausschuß eine informelle Arbeitsgruppe technischer Experten mit dem Auftrag ein, "the shortest possible list of substances presenting an actual rather than a theoretical hazard of massive or catastrophic damage of any sort"²¹⁶⁾ zu erstellen. Die Gruppe arbeitete auf Grundlage einer Reihe bereits bestehender Listen und Klassifizierungen von Stoffen²¹⁷⁾. Alle diese Listen enthalten Stoffe, die ohne Verpackung in Tanks (i.e. "in bulk") transportiert werden²¹⁸⁾. Hinsichtlich verpackt transportierter Substanzen gelang es der Arbeitsgruppe nicht, brauchbare Kriterien, etwa Mindestmengen, zu entwickeln, die die Aufstellung einer Liste solcher Substanzen ermöglicht hätte. Das damit entstandene Defizit ist umso bedauerlicher, als es gerade die verpackten und auf normalen Stückgutfrachtern oder Autofähren transportierten Chemikalien sind, die bislang größere Schäden ausgelöst haben²¹⁹⁾. Zunächst jedoch schlug die technische Arbeitsgruppe vor, Sprengstoffe²²⁰⁾ auf ihre Eignung für die HNS-Konvention zu prüfen, weil sie sich wie Massengüter verhalten, indem sie "en masse" explodieren können²²¹⁾.

Die Arbeit im Rechtsausschuß konzentrierte sich nun auf zwei Aspekte; zum einen entschlossen die Delegierten sich, zunächst auf Basis der Alternativvorschläge II (primäre Haftung des Reeders und Aufstockung durch den Befrachter) und IV (exklusive Reederhaftung) zu beraten²²²⁾, und zum anderen arbeitete die technische Arbeitsgruppe weiter an der Erstellung einer Liste von Stoffen, für die die neue Haftungskonvention gültig werden sollte. Noch Ende 1979 plante die IMCO eine diplomatische Konferenz für 1982, als deren wichtigstes Thema die HNS-Konvention vorgesehen war.

Schließlich entschied sich die technische Arbeitsgruppe, verpackte Güter, einschließlich der besonders untersuchten Sprengstoffe, nicht auf die Liste zu setzen, denn "such inclusion would destroy the whole liability scheme and require a listing of minimum quantities which would be nearly impossible to define"²²³⁾; der Rechtsausschuß sanktionierte diese Empfehlung²²⁴⁾. Das Fehlen wissenschaftlich haltbarer und allgemeingültiger Kriterien war damit Grund, ganze Kategorien von Substanzen und weite Bereiche des durch den

216) LEG XXXIX/5, para. 8. Insbesondere der schwierige Prozeß der nachträglichen Änderung einer Konvention spricht dagegen für eine "von Anfang an möglichst umfangreiche Liste", Richter-Hannes, Der Schutz Dritter bei Gefahrguttransporten, S. 381.

217) MARPOL, Klasse-A-Stoffe des Annex II, Appendix II; Typen I und II des Bulk Chemical Code und Typen IG und IIG des Gas Carrier Code; vgl. dazu Lakey, IMO Codes.

218) "Bulk dangerous substance means any dangerous substance carried in a tank or cargo space which is a structural part of a ship without any intermediate form of containment"; LEG XXXIX/Annex I, S. 3.

219) Vgl. etwa die italienische Note LEG XLIII/2/3, die die Notwendigkeit des Einschlusses verpackter Güter unterstreicht; Italien habe in jüngerer Zeit sowohl für die Bergungskosten der jugoslawischen "Cavtat" wie der griechischen "Klearcos" aufkommen müssen, die beide mit verpackten Chemikalien an Bord vor der italienischen Küste sanken. Zum "Cavtat"-Fall vgl. Sand, The Role of Domestic Procedures, S. 197-202.

220) Divisions 1.1. und 1.2. des UN Transport of Dangerous Goods Code (Orange Book); vgl. dazu Henry, The Carriage of Dangerous Goods, S. 92-122, und Inglis, The International Maritime Dangerous Goods Code; mit Bezug auf die deutsche Gesetzgebung vgl. Masson, Die Beförderung gefährlicher Güter, und Gross, Beförderung gefährlicher Güter.

221) Vgl. LEG XLII/7/Annex II, para. 8.

222) Vgl. LEG XLI/5, para. 26. Später ergab ein Meinungsbild, daß eine große Mehrheit der Alternative II zuneigte, so daß sie zur alleinigen Verhandlungsgrundlage erklärt wurde; vgl. LEG XLII/7, para. 44.

223) LEG XLIV/7/Annex I.

224) Vgl. LEG XLVI/7, para. 9.

Seetransport gefährlicher Stoffe entstehenden Risikos aus der geplanten Konventionsregelung auszuschließen. Wenn der - politische und mit Staatenvertretern besetzte - Rechtsausschuß selbst zu einer Entscheidung in dieser Frage gekommen wäre, hätte er der Arbeitsgruppe lediglich einen anders gefaßten Auftrag erteilen müssen. Insofern spiegeln sich in ihrem Ergebnis die politischen Unstimmigkeiten wider, um so mehr, als Expertengruppen ihrerseits in der Regel mit Vertretern aller wichtigen Staaten, Regionen und Gesellschaftssysteme besetzt sind.

Eine technische Arbeitsgruppe ist zwar nicht beauftragt, die politische Richtigkeit einer solchen Entscheidung zu bewerten, aber sie hätte durchaus die Möglichkeit gehabt, dem Rechtsausschuß - und später der Konferenz - Vorschläge für eine Einbeziehung auch verpackter Stoffe zu machen, wenn nötig, unter Hinweis auf eine gewisse Willkürlichkeit der Auswahl und der Festsetzung von Mindestmengen²²⁵⁾. Die politischen Gremien hätten dann diese Frage in den im Laufe der Verhandlungen stattfindenden Konferenz-Kompromiß ("package-deal") einbeziehen können. Die Entscheidung, nur unverpackte Substanzen zu untersuchen, machte dies unmöglich, weil es nun keine vorbereitete Arbeitsgrundlage für die Konferenz gab; dies trug nicht unwesentlich zum vorläufigen Scheitern des Projektes bei, weil die Erhebung der Verpackung des Transportgutes ohne Berücksichtigung des durch den Transport entstehenden Risikos²²⁶⁾, zum Hauptkriterium nicht sachgerechter oder weniger willkürlich war als eine Listenlösung für Stückgüter. Insbesondere die Staaten, die stets auf eine Verschärfung der Umwelt- und Haftungsregelungen gedrängt hatten, verloren deshalb ihr Interesse an dem Projekt.

Das sehr restriktive Herangehen der Arbeitsgruppe an die Erstellung der Liste gefährlicher Stoffe zeigte sich an ihrem Umgang mit dem Problem der Explosionsgefahr für leere Tanker²²⁷⁾. Die Gruppe schätzte dieses Risiko für die Zukunft wegen eines neuen Sicherheitssystems²²⁸⁾ gering ein, und ihre Mitglieder "agreed that if it was applied *at all times and in the proper manner* it would eliminate the possibility of explosions in the tankers to which it applied"²²⁹⁾. Dies mag so sein und soll hier nicht bewertet werden. Doch Unfälle passieren oft gerade durch unvorhergesehene Umstände oder unsachgemäßes Verhalten. Der Ausschuß bestimmter Risiken aus Haftungsregelungen mit der Begründung, daß bei sachgemäßer Handhabung eigentlich keine Schäden auftreten dürften, führt zu einer Lastenverteilung, die durch Einführung strengerer Haftungsbestimmungen und besonders des Prinzips der Gefährdungshaftung gerade vermieden werden soll: Für alle unvorhergese-

225) Vgl. Blaszczyk, Internationale Haftungsregeln, S. 556. Der einige Jahre später entstandene Parallelentwurf der UNIDROIT für den Landtransport gefährlicher Stoffe bezieht auch verpackte Transportgüter ein; zum Vergleich beider Projekte vgl. Herber, Auf dem Wege zu einer Regelung; vgl. dazu auch Richter-Hannes, Der Schutz Dritter bei Gefahrguttransporten, und Evans, Feasibility of Preparing an International Convention.

226) Dabei ist klar, daß eine sorgfältige Abwägung des durch den Transport solcher Substanzen entstehenden Risikos überaus schwer ist, denn ein Stoff, dessen große Gefährlichkeit bekannt ist, wird womöglich ein kleineres tatsächliches Risiko darstellen, weil entsprechende Vorkehrungen getroffen werden können, als ein chemisch-physikalisch weniger gefährlicher Stoff, mit dem gerade deshalb sorgloser umgegangen wird; vgl. dazu die US-Stellungnahme, LEG/XLI/2/1.

227) Die Ölindustrie leistete Widerstand gegen das Vorhaben, dieses Risiko in die neue HNS-Konvention einzubeziehen, denn dies hätte eine zweite Versicherung für Tanker notwendig gemacht. Ein anderer Vorschlag sah die Deckung auch dieses Risikos durch die revidierte CLC vor, deren Schadensbegriff dann von Verschmutzungs- auf Explosions- und Feuerrisiken hätte ausgedehnt werden müssen. Nicht zuletzt aufgrund der Stellungnahme der Arbeitsgruppe schloß der Rechtsausschuß das Tankerexplosionsrisiko schließlich aus beiden Projekten aus; vgl. LEG XLVI/7, para. 64.

228) Das sogenannte "inert gas system", vorgeschrieben durch das SOLAS-Änderungsprotokoll von 1978.

229) LEG XLVI/7/Annex I; Herv. v. uns.

henen Schadenfälle und Unfälle durch sogenanntes "menschliches Versagen" wird dadurch dem Opfer der materielle Verlust aufgebürdet, der lediglich ein Teil der Kosten der risikobehafteten Aktivität ist.

2.1.4. *Sonderfonds oder Globalhaftungsbeschränkung ?*

Ein weiteres ungelöstes Problem war, ob für HNS-Schäden trotz des Konferenz-Kompromisses von 1976 ein Sonderhaftungsfonds würde eingerichtet werden müssen. Anderenfalls mußte es dem Reeder erlaubt sein, seine Haftpflicht für HNS-Schäden aus dem allgemeinen Haftungsfonds zu begleichen, den er nach der Konvention von 1976 einrichten würde. Wirtschaftlich steht dahinter die Frage, ob der Reeder sich einmal oder zweimal bis zur Höhe des Wertes nach der Konvention von 1976 versichern muß²³⁰⁾. Damit liegt nahe, daß die Staaten, die die Haftpflicht vorwiegend der Frachtseite übertragen wollen, mit der Begründung für einen einheitlichen Haftungsfonds eintraten, schon die Haftpflichten nach der Konvention von 1976 beanspruchten die Kapazität des Versicherungsmarktes bis an seine Grenze. Befürworter einer verschärften Reederhaftung traten dagegen für einen getrennten Fonds nach dem CLC-Modell ein, der einen feststehenden Betrag zügig für HNS-Forderungen verfügbar machen würde. Ein einheitlicher Fonds hätte dagegen die nachteilige Folge, daß "normale", d.h. nicht auf HNS-Schäden beruhende, Forderungen, die oft von privater Seite kommen, nur teilweise befriedigt werden könnten, wenn sie gleichberechtigt neben den vermutlich vorwiegend staatlichen HNS-Forderungen ständen. Es war aber stets unstrittig, daß nicht geringere Haftungssummen aus älteren Haftungsbegrenzungskonventionen die Basis der Reederhaftung bilden sollten, sondern die Zahlen der erst 1986 in Kraft getretenen Konvention von 1976.

Eine informelle Arbeitsgruppe²³¹⁾ unterbreitete zu diesem Problem drei Lösungsvorschläge²³²⁾. Die Schifffahrtskreise, vertreten durch CMI²³³⁾ und *International Chamber of Shipping* (ICS)²³⁴⁾ zogen erwartungsgemäß die Lösung A vor, nach der die gesamte, aus einem Unglück entstehende Reederhaftung auf die 1976 festgelegten Werte beschränkt werden konnte. Umgekehrt sprach sich die verladende Wirtschaft, vertreten durch den Interessenverband der Ölgesellschaften (OCIMF)²³⁵⁾ und den Rat der europäischen Chemie-In-

230) Vgl. *Bièvre*, Civil Liability and Compensation, S. 22.

231) Informelle Arbeitsgruppen wurden in diesem Stadium des öfteren gebildet, weil sie nicht den Aufwand einer Simultanübersetzung in alle Arbeitssprachen der IMCO erforderten und damit nicht Kapazität von den wenigen dem Rechtsausschuß zugeteilten Sitzungswochen im Jahr beanspruchten.

232) Vgl. LEG XLVI/2;

Vorschlag A: alle aus einem bestimmten Vorfall auf den Reeder zukommenden Ansprüche werden aus einem nach den Regeln der Konvention von 1976 aufgestellten Fonds bezahlt, unabhängig davon, ob der Flaggenstaat des Schiffes diesen Vertrag ratifiziert hat oder nicht;

Vorschlag B: ein selbstständiges System der Haftungsbegrenzung für einen Separatfonds wird errichtet;

Vorschlag C: für Schiffe aus Staaten, die der Konvention von 1976 beigetreten sind, tritt ein nach dieser Konvention aufgestellter Fonds auch für HNS-Schäden ein, für andere werden die Zahlen der Konvention ausdrücklich festgelegt.

233) Vgl. die Stellungnahme des CMI, LEG XLVI/2/4.

234) Vgl. die Stellungnahme der ICS, LEG XLVI/2/5.

235) Vgl. die Stellungnahme von OCIMF, LEG 47/3/5.

dustrieverbände²³⁶⁾, für eine weitergehende Reederhaftung aus; während aber OCIMF ausdrücklich der Alternative B zustimmte, bestritt CEFIC grundsätzlich die Notwendigkeit einer Konvention und insbesondere die Notwendigkeit einer Beteiligung der Verlader an der Haftung²³⁷⁾. Die Versicherungswirtschaft hingegen lehnte nach wie vor das gemischte Haftungssystem vollständig ab. Während aber IUMI für eine Kanalisierung der Haftung auf die Verfrachter plädierte²³⁸⁾, sprach sich BIPAR für eine ausschließliche Reederhaftung aus²³⁹⁾. Die P&I-Clubs als Primärversicherer für Schiffsrisiken, im Gegensatz zu den beiden Verbänden der Rückversicherer, befürchteten, eine höhere Haftpflicht der Reeder, die über die Grenzen der Konvention von 1976 hinausging, nicht mehr rückversichern zu können und lehnten deshalb die Erstversicherung solcher erhöhter Risiken ab²⁴⁰⁾.

Die Mehrheit des Rechtsausschusses entschied sich schließlich für den Vorschlag A der Arbeitsgruppe, den Einheitsfonds, doch gab es auch "substantial support" für Vorschlag B, die Separatfondslösung²⁴¹⁾. Beide Alternativentwürfe finden sich in dem Konventionsentwurf, der den Regierungen übermittelt wurde und die Verhandlungsgrundlage der Konferenz von 1984 bildete.

2.2. Die Diplomatische Konferenz 1984

Der Konventionsentwurf²⁴²⁾ enthält zu einer weiteren wichtigen Streitfrage alternative Artikelentwürfe. Im Präzedenzfall des zweigliedrigen Ölhaftungsregimes darf der Reeder seine Haftung nach der Ölhaftungskonvention abhängig von der Schiffstonnage beschränken. Dieses Modell einer schiffsabhängigen Haftungsbeschränkung hat Tradition im Seerecht und nimmt Rücksicht auf die wirtschaftliche Belastungsfähigkeit einer bestimmten Aktivität (nicht aber eines Reeders!), deren Kosten keine untragbare Höhe erreichen sollen; es wurde deshalb in den HNS-Entwurf übernommen. Im Falle von Ölschäden haftet die Frachtseite darüber hinaus bis zu einer einheitlichen Obergrenze durch den Internationalen Fonds. Diese Regelung führt dazu, daß bei Unfällen mit kleinen Schiffen die Frachtseite besonders hohe Haftpflichten übernehmen muß. Dies mag der Ölindustrie zuzumuten sein, zumal das Haftungsrisiko durch die Fondslösung auf die gesamte Branche verteilt wird.

Im Bereich von Gefahrgut-Transporten führte eine solche Regelung zu einem nur schwer lösbaren Problem. Unter die HNS-Regelungen fallen sowohl sehr kleine Schiffe, die HNS-Güter in relativ geringen Mengen befördern, als auch große Spezialschiffe, etwa die Flüssiggastanker, die im Unglücksfall katastrophale Schäden auslösen können. Soll die Ge-

236) *Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique (CEFIC)*; vgl. die Stellungnahme, LEG 47/3/8.

237) Eine private Kooperation, entsprechend den Haftungsregimes TOVALOP und CRISTAL der Ölindustrie, kam damit nicht zustande; vgl. *Greenwald/Sandler*, Carriage of Hazardous and Noxious Substances, S. 371-372. Ähnliche Interessenkonstellationen ergaben sich beim UNIDROIT-Projekt; vgl. *Jonas*, Haftung bei der Beförderung gefährlicher Güter, S. 28.

238) Vgl. die Stellungnahme der *International Union of Marine Insurers (IUMI)*, LEG XLVI/2/6.

239) Vgl. die Stellungnahme der *International Association of Insurers and Re-insurers (BIPAR)*, LEG XLVI/2/7.

240) Vgl. Stellungnahme LEG 47/3/7.

241) LEG XLVI/7, para. 23.

242) LEG/CONF.6/3.

samthaftungssumme sich an Großschäden orientieren, dann entstände für die Befrachter kleiner Schiffe, deren Reeder nur in unbedeutendem Maße selbst zur Haftung beitragen müssen, eine untragbar hohe Belastung²⁴³⁾. Sollte der Befrachter seine Haftung dagegen nach der verladenen Menge begrenzen dürfen, so entfiel das Kriterium der angenommenen Schadenshöhe vollständig. Die Frage, welches dieser beiden Konzepte in eine Konventionsregelung eingehen soll, konnte der Rechtsausschuß nicht endgültig entscheiden.

Mit der Hypothek eines Konventionsentwurfes, der zur Frage des Reederhaftungsfonds und zur Haftungsbegrenzung des Befrachters jeweils zwei alternative Artikelentwürfe enthielt, begann 1984 die diplomatische Konferenz, die neben der HNS-Konvention auch umfangreiche, aber nicht prinzipielle Änderungen des Ölhaftungsregimes zu beraten hatte. Wichtiger für das spätere Scheitern der Konferenz war aber, daß die Liste, auf die die neue HNS-Konvention angewandt werden sollte, inzwischen so weit gekürzt worden war²⁴⁴⁾, daß eine Reihe von Staaten befürchtete, die Einschränkungen machten die Konvention nicht ausbaufähig, und ein voreiliger Abschluß könnte deshalb eine bessere Regelung in der Zukunft blockieren²⁴⁵⁾.

Die Konferenz stand vermutlich nicht vor größeren Schwierigkeiten als die von 1969, aber es fehlte der starke politische Druck von außen, den die Torrey-Canyon-Katastrophe damals erzeugt hatte. Zu ihrem Scheitern trugen Fehlplanungen des IMO-Sekretariats bei. Zum einen war es offenbar unrealistisch, in wenig mehr als einer Verhandlungswoche eine Konvention abschließend beraten zu wollen, die rechtliches Neuland betritt²⁴⁶⁾. Nicht übersehen werden darf, daß die gemeinsame Veranstaltung zweier Konferenzen zum selben Zeitpunkt den Erfolgsdruck auf die Delegierten erheblich senkt. Sie müssen nicht in beiden Bereichen zu positiven Ergebnissen gekommen sein, um mit einem Ergebnis in die Haupt-

243) Vgl. die französische Aufstellung dazu für die Haftungsobergrenze des Schiffes nach der Konvention von 1976:

Schiff	Personenschaden	Sachschaden	Summe
5000 t	2,3 Mio. \$	1,0 Mio. \$	3,3 Mio. \$
20000 t	9,5 Mio. \$	3,5 Mio. \$	13,0 Mio. \$
60000 t	19,0 Mio. \$	10,0 Mio. \$	29,0 Mio. \$

Die untere Zeile entspricht etwa einem Flüssiggastanker mit 125 000 m³ Kapazität; für ihn müßte die Gesamthaftungsgrenze wenigstens dem Doppelten der angegebenen Reederhaftung entsprechen, um auch für Großschäden eine angemessene Haftungssumme zu Verfügung stellen zu können; der Befrachter haftete dann mit ebenfalls 29 Mio. \$. Für den Befrachter eines kleinen Schiffes (obere Zeile) hieße dies bei linearer Haftungsbegrenzung jedoch, eine Versicherung über fast 55 Mio. \$ unterhalten zu müssen, weil der Reeder selbst nur mit etwa 3 Mio. \$ haftbar wäre. Zu den untersuchten Möglichkeiten vgl. *Legendre*, Un projet de convention, S. 159-160. Die Grenzen des Versicherungsmarktes spielten für diese Größenordnungen, anders als 1969, keine Rolle; vgl. *Pawlow*, Liability for Shipments, S. 477.

244) Die Liste (LEG/CONF.6/3/Annex) umfaßte 45 Stoffe, von denen 15 gestrichen werden konnten, wenn die Konferenz die Konvention auf Verschmutzungsschäden beschränken wollte. 17 dieser 45 Stoffe stellten darüber hinaus wegen des geringen Transportvolumens nur geringe Risiken dar.

245) Vgl. die ähnlichen Noten von Norwegen (LEG/CONF.6/31), Schweden (LEG/CONF.6/44) und Dänemark (LEG/CONF.6/46).

246) Um Kosten zu sparen, sollten die Protokolle und die HNS-Konvention nacheinander beraten werden; zumindest kleinere Delegationen waren deshalb für kurzfristig anberaumte zusätzliche Sitzungen, die parallel zu den Verhandlungen über die CLC- und Fonds-Protokolle hätten stattfinden müssen, personell nicht ausgestattet. *Brunn*, Ergebnisse der Internationalen Konferenz, S. 908, stellt fest, daß "der Entwurf schon aus Zeitgründen zum Scheitern verurteilt" war.

städte zurückreisen zu können, sondern die Konferenz hatte sich mit dem Abschluß der Revisionsprotokolle zum Ölhaftungsregime schon "gelohnt"²⁴⁷⁾.

Bereits am vierten Tag beendete der für die HNS-Konvention zuständige Ausschuß deshalb seine Arbeit. In der Frage des separaten oder einheitlichen Reederhaftungsfonds hatte sich keine Tendenz einer Einigung ergeben²⁴⁸⁾. Die Stimmung war offenbar so schlecht und die Bereitschaft, ein brauchbares Ergebnis zu erzielen so gering, daß ein in aller Eile zusammengestelltes Kompromißpapier nicht mehr beraten wurde²⁴⁹⁾. Vielmehr einigte man sich darauf, die dem HNS-Ausschuß zugeteilten Konferenz-Service-Kapazitäten dem zweiten Ausschuß zu überlassen, der damit gute Voraussetzungen hatte, die Änderungsprotokolle zu CLC und Fonds-Konvention erfolgreich abzuschließen.

2.3. Ergebnis

Das Projekt einer HNS-Konvention beruhte nicht, wie das Ölhaftungsregime, auf einem schweren Unfall oder einem anderen unmittelbaren Anlaß²⁵⁰⁾. Es ist vielmehr als indirekte Folge des Torrey-Canyon-Unfalles mit dem Ziel einer Verallgemeinerung des speziellen und wegen des besonders dringenden Bedarfs vorgezogenen CLC/Fonds-Regimes entstanden²⁵¹⁾. Dessen Zielsetzungen einer erheblich verbesserten Stellung der Opfer von Meeresverschmutzungen sollten mit der HNS-Konvention auf alle Schäden ausgedehnt werden, die durch andere gefährliche Stoffe während des Seetransportes entstehen. Das wichtigste Defizit des der Konferenz vorliegenden Entwurfes war deshalb nicht die Unstimmigkeit hinsichtlich des Kostenträgers, sondern die vielfach gekürzte Liste der Stoffe,

247) Das IMO-Sekretariat ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die gemeinsame Veranstaltung von Konferenzen in Zukunft möglichst vermieden werden soll; persönliches Gespräch in der Rechtsabteilung des IMO-Sekretariats im Juni 1987.

248) Von den Sprechern waren 16 für und 11 gegen einen einheitlichen Fonds der Reederhaftung eingetreten; vgl. Resumé des IMO-Generalsekretärs, LEG/CONF.6/C.1/SR.8. Siehe dazu die harten und zähen Debatten praktisch bis zum letzten Tag während der Konferenz 1969 mit einem Kompromiß, den zuvor niemand gesehen hatte.

249) LEG/CONF.6/C.1/WP.22. Darin legten die Delegationen von Frankreich, Kanada, der DDR, Indien und Liberia einen Entwurf vor, der u.a. folgende Punkte umfaßte:

- einen globalen Reederhaftungsfonds;
- keine Haftpflicht, aber Versicherungspflicht des Befrachters ähnlich der Idee der wirtschaftlichen Kanalisierung des deutschen Atomrechts; die Delegation der Bundesrepublik hatte diesen Vorschlag bereits in den Rechtsausschuß eingebracht, war aber später davon abgerückt;
- Erweiterbarkeit der Konvention auf verpackte Gefahrgüter;
- eine Resolution zur Erhöhung der Haftungssummen der Konvention von 1976.

250) Deshalb wird dem HNS-Projekt teilweise die Berechtigung abgesprochen; vgl. *Cramer*, Internationales Übereinkommen, S. 138, und *Abecassis*, IMO and the Liability for Oil Pollution, S. 54. Vgl. aber dagegen *Feldhaus*, Zur Entwicklung der Haftung beim Seetransport, S. 123-124.

251) Dieser Ausgangspunkt des Projektes ist wichtig zum Verständnis seiner Entwicklung. Es gab keinen schwerwiegenden Unfall mit HNS-Transporten, der so viel Unmut in der Öffentlichkeit und politischen Druck erzeugt hätte, daß ein Regime auf der konkreten Basis eines unmittelbaren Regelungsbedürfnisses entstanden wäre. Eine Kritik an der Entwicklung des Haftungsregimes bereits vor der Festlegung der Fälle, für die es gelten soll (vgl. *Bièvre*, Liability and Compensation, S.68), verkennet, daß die Regelungen des Ölhaftungsregimes der Ausgangspunkt der Diskussion um eine HNS-Konvention waren, ohne die ein solches Projekt vermutlich gar nicht begonnen worden wäre.

Trotz des vorläufigen²⁵²⁾ Scheiterns des Projektes ist es bemerkenswert, daß die Konvention überhaupt bis zur Vorlage auf einer Konferenz gediehen ist. Der Grundsatz, nach dem diejenigen, die von einer Aktivität profitieren, auch für Schäden haften sollen, die aus dem damit verbundenen Risiko entstehen, hat sich offenbar weiter durchgesetzt, als die relativ wenigen Einzelabkommen annehmen lassen. Das HNS-Projekt als Versuch einer Globallösung für Probleme der Haftung für Schäden durch den Seetransport besonders gefährlicher Güter ist nicht am Widerstand gegen eine solche Regelung selbst gescheitert. Im Gegensatz zu den vielen ungelösten Detailfragen konnte der Vorsitzende des "Committee of the Whole" feststellen: "Some progress had already been made. Most delegates had already expressed the desire to see the Convention enshrine the principle of strict liability together with high and almost unbreakable limits"²⁵³⁾. Selbst wenn angenommen werden kann, daß einige Staaten dies nur als Lippenbekenntnis ansehen und den Abschluß einer Konvention zu blockieren versuchen werden, so bleibt doch festzuhalten, daß mittlerweile kaum ein Staat mehr offen gegen die Einführung der Gefährdungshaftung und die Besserstellung möglicher Opfer opponiert. Spätestens, wenn durch einen folgenschweren Unfall öffentlicher Druck entsteht, rückt der Abschluß einer HNS-Konvention in greifbare Nähe.

Eine Beteiligung der Staaten an der zu erhöhenden Haftpflicht war zu keinem Zeitpunkt ernsthaft in der Diskussion. Dies ist aufgrund der Entstehungsgeschichte des Projektes nicht verwunderlich. Wegen der Parallelität des HNS-Projektes zum gut funktionierenden Ölhaftungsregime und wegen der mit vollkommen anderen Zielsetzungen entstandenen Atomschiffkonvention liegt die Hoffnung von Handl²⁵⁴⁾, daß die IMO schließlich dem Modell staatlicher Haftungsbeteiligung und -garantie der Atomschiffkonvention folge, außerhalb jeder realistischen Erwartung.

252) Im Oktober 1987 hat sich der IMO-Rechtsausschuß erneut mit dem Projekt befaßt; vgl. die Initiative einiger europäischer, darunter beider deutscher Staaten von Herbst 1987 (LEG/58/6/1). Siehe dazu die Vorschläge des Delegierten der DDR, Norbert Trotz, Haftung für Schäden aus dem Transport, S. 47-51. Er plädiert für die Einführung einer generellen Gefährdungshaftung in der Schifffahrt für Drittschäden innerhalb einer revidierten Globalhaftungsbegrenzung. Darüberhinaus könnte die Befrachterseite durch einen Fonds an der Gesamthaftung beteiligt werden.

253) LEG/CONF.6/C.1/SR.2, S.17; vgl. dagegen Hoog, Die Konvention, der noch 1970 eine Tendenz zur Verschuldenshaftung zu erkennen glaubt.

254) Vgl. Handl, State Liability, S. 563-564.

Ein regionaler Ansatz: Haftung für Schäden durch Ölbohrungen im Nordseebereich

Die Haftungsregelung für Schäden durch Ölbohrmaßnahmen auf dem Festlandsockel der Nordsee kann am ehesten mit den Regeln der Ölhaftungskonvention verglichen werden. Auch ihre zentrale Zielsetzung besteht, im Gegensatz zu den Haftungsregelungen im Atom- und Weltraumrecht, in einer Verbesserung der Entschädigungssituation möglicher Opfer und der betroffenen Küstenstaaten. Dennoch ist sie nie in Kraft getreten, weil sich während der Verhandlungen - und durch sie angeregt - außerhalb des Konventionsregimes eine Haftungssituation entwickelt hat, die den Geschädigten bessere Entschädigungsmöglichkeiten bot. Der Konvention selbst kommt damit nur die Rolle eines Katalysators zu, die mit der Unterschriftsreife des Textes nahezu erfüllt war.

1. Der Präzedenzfall der Ölhaftungskonvention

Durch den aufsehenerregenden Torrey-Canyon-Unfall von 1967 war sowohl innerhalb Großbritanniens, das direkt geschädigt war, als auch außerhalb hoher politischer Druck entstanden. Das traditionelle Seehaftungsrecht, das bislang weitgehend von den an der Schifffahrt direkt interessierten Kreisen beeinflusst worden war, mußte für den Bereich der Ölschäden durch Tankerunfälle in weiten Teilen grundlegend geändert werden.

Während die Ölhaftungskonvention im Rahmen von IMCO und CMI vorbereitet wurde, explodierte eine Ölbohrstelle in der Bucht von Santa Barbara, Kalifornien¹⁾ und löste dort eine schwere Ölpest aus. Die Signalwirkung dieses Unfalles für die Entwicklung der Haftungsregeln für Ölbohraktivitäten kann mit dem Einfluß des Torrey-Canyon-Unglücks für den Bereich der Tankerschifffahrt verglichen werden²⁾. Es wurde klar, daß Bedrohungen von Küsten und Meeren nicht nur vom Öltransport, sondern auch von der Ölförderung im Offshore-Bereich, d.h. auf dem Festlandsockel vor den Küsten, ausgehen können. 1967 hatte Großbritannien die Initiative vor die Internationale Seeschifffahrtsorganisation gebracht, in deren Folge das Haftungsregime für Öltransporte entstand. 1972 war es wieder Großbritannien, das eine Initiative zur Regelung der Haftungsfragen für Schäden durch Ölbohrmaßnahmen vor den Küsten einbrachte³⁾, weil im britischen Teil des Festlandsockels der Nordsee die Ölförderung am weitesten ausgebaut war; doch auch im norwegischen Teil entwickelte sie sich rasch.

- 1) Zum Santa Barbara-Unglück vgl. *Nash/Mann/Olsen, Oil Pollution and the Public Interest*, S. 2-4.
- 2) So etwa *Utton, Pollution from Oil and Gas Operations*, S. 332. Der Unfall von Santa Barbara gab zudem im Zuge der Vorbereitungen zur CLC den Kräften Auftrieb, die die Ölverschmutzung durch Tanker nur als einen Teil der durch die Ölindustrie insgesamt verursachten Risiken ansahen und deshalb für die direkte Haftung dieser Industrie eintraten, vgl. Seite 158 ff.
- 3) Vgl. *Archer, Civil Liability*, S. 2.

Für die Ölschiffahrt war eine weltweite Regelung aus zwei Gründen in hohem Maße wünschenswert. Zum einen bedarf sie selbst möglichst einheitlicher, international abgestimmter Vorschriften und zum anderen ist die Schadenquelle, der Tanker, mobil und bedroht grundsätzlich jede Küste und jeden Küstenstaat. Für Bohranlagen gelten diese Gründe in weit geringerem Ausmaße: Förderanlagen sind ortsfest, wenn sie in Betrieb genommen sind. Dasselbe gilt für Bohrschiffe, die das hier betrachtete Risiko der Verschmutzung durch Bohren nach und Fördern von Öl nur erzeugen, wenn sie an einem Ort installiert sind. Das von ihnen ausgehende Verschmutzungsrisiko ist damit geographisch auf eine Region eingrenzbar und die gültige Rechtslage ist für die Betreiber stets leicht zu ermitteln.

Großbritannien initiierte daher eine regionale Konferenz der Nordseeanrainer-Staaten⁴⁾, die im März 1973⁵⁾ in London tagte. Die Konferenz faßte eine Reihe von Beschlüssen über Vorbeuge- und Sicherheitsmaßnahmen und setzte eine Arbeitsgruppe ein, die ein regionales zivilrechtliches Haftungsregime ausarbeiten sollte. Die enge Orientierung am Ölhaftungsregime schloß eine staatliche Beteiligung an den Haftungsverpflichtungen von vornherein aus⁶⁾. Eine Reihe von Fragen zur zivilrechtlichen Haftung, darunter das Problem einer möglichen Begrenzung der Haftung und das ihrer Höhe, blieb innerhalb dieser Arbeitsgruppe ungeklärt. Insbesondere die beiden Länder mit großen und gleichzeitig ölreichen Anteilen am Nordsee-Festlandsockel⁷⁾, die auch die Hauptproduzenten von Nordseeöl sein würden, konnten sich in diesen Fragen nicht einigen. Norwegen plädierte zunächst für eine unbegrenzte Gefährdungshaftpflicht der Betreiber solcher Bohr- und Förderprojekte, während Großbritannien, gemeinsam mit den Ölgesellschaften, Regelungen anstrebte, die sich an der gerade erst ausgehandelten CLC orientierten. Die britische Delegation forderte deshalb, neben der Einführung einer Gefährdungshaftung, eine gleichzeitige Begrenzung der Haftungshöhe auf eine versicherbare Summe⁸⁾.

Die Ölhaftungskonvention ist ohne Zweifel eine Fortentwicklung des traditionellen Seerechts. Zwar war es dem CMI als Verein, der die Entwicklung des privaten Seerechts über etwa 100 Jahre entscheidend beeinflußt hatte, nach der Übernahme der Federführung durch den neu gegründeten IMCO-Rechtsausschuß nicht mehr gelungen, weitgehend allein über den Inhalt der zu beratenden Konvention zu entscheiden. Doch zeigen die Diskussionen im Rechtsausschuß und später auf der Konferenz deutlich, daß die CLC auch von den zwischenstaatlichen Gremien durchweg als eine Fortentwicklung des traditionellen Seerechts verstanden wurde und nicht als Präzedenzfall eines vollkommen neuen Haftungs-

- 4) Anwesend waren Vertreter Belgiens, Dänemarks, Frankreichs, der BRD, Irlands, der Niederlande, Norwegens, Schwedens und Großbritanniens; vgl. *Archer*, Civil Liability, S. 2.
- 5) Interessant ist das zeitliche Zusammenfallen dieser Konferenz mit der ebenfalls 1973 tagenden Konferenz zum Abschluß der MARPOL-Konvention, die u.a. die internationalen Regeln hinsichtlich vorsätzlicher Öleinleitungen, im wesentlichen durch Tankspülungen von Schiffen, neu regeln und damit die aus dem Jahre 1954 stammende, mehrfach geänderte OILPOL-Konvention ablösen; vgl. dazu *Mankabady*, MARPOL 73/78.
- 6) Für eine staatliche Haftpflicht im Bereich von Schäden durch die Ausbeutung des Meeresbodens gibt es bislang keine Präzedenzfälle, vgl. *Kwiatkowska-Czechowska*, States' Responsibility for Pollution Damage, S. 159.
- 7) Erst 1969 hatte der Internationale Gerichtshof in einem wichtigen Urteil den Weg zur Grenzziehung auf dem Festlandsockel geebnet; vgl. *ICJ-Reports* 1969, S. 4-55. 1971 konnte daraufhin etwa die BRD mit den drei unmittelbar angrenzenden Staaten Niederlande, Dänemark und Großbritannien bilaterale Grenzverträge abschließen; vgl. dazu v. *Schenck*, Die vertragliche Abgrenzung des Festlandsockels.
- 8) Vgl. zur parallel zu diesem europäischen Vorhaben in den USA, ebenfalls als Reaktion auf das Unglück von Santa Barbara, geführten Debatte über die Einführung der Gefährdungshaftung für industrielle Explorations- und Extraktionstätigkeiten im Offshore-Bereich *Uton*, Pollution from Oil and Gas Operations, S. 349-350 und S. 357, sowie *Avins*, Absolute Liability for Oil Spillages.

rechts für moderne industrielle Großrisiken, das außerhalb des seerechtlichen Haftungssystems liegt. Insbesondere Schweden hatte dies wiederholt gefordert. Nicht die CLC, sondern der zusätzliche Haftungsfonds der Ölindustrie nach der Konvention von 1971 ist ein Ergebnis dieses Konzeptes des umfassenden Industrierisikos.

Die CLC eignet sich aber auch aus einer Reihe anderer Gründe nicht als Vorbild für eine Ölhaftungskonvention für Schäden aus Bohr- und Förderaktivitäten im Offshore-Bereich. Zum einen fehlt der grundlegende Interessengegensatz der Konferenz von 1969. Dort standen Länder mit starken Schifffahrtsinteressen solchen mit langen Küsten gegenüber, die einem hohen Verschmutzungsrisiko ausgesetzt sind. Obwohl sich ein beträchtlicher Teil der Tanker im Eigentum der großen Ölkonzerne befand, wurde die Verhandlungsposition einiger Delegationen von der Lage der vielen kleinen, wirtschaftlich relativ schwachen Reedereien bestimmt. Die Haftpflichten mußten auf versicherbare Summen beschränkt werden, um diese Reeder zu schützen. In der Schifffahrt ist eine Begrenzung aus einem weiteren Grunde sinnvoll: Viele Schiffe, auch großer Gesellschaften, gehören formal Kleinstreedereien, so daß mit dem Verlust des Schiffes oftmals ohnehin kein weiteres Vermögen zur Verteilung verfügbar ist.

Im Falle der nun verhandelten Offshore-Konvention war aber von Anfang an unstrittig, daß nicht die - ebenfalls oft wirtschaftlich schwachen - Eigentümer der Bohrinseln, sondern die Lizenznehmer als Betreiber der Förderprojekte haftbar gemacht werden sollten⁹⁾. Dies sind entweder die wirtschaftlich starken Ölkonzerne selbst oder aber ihre Tochtergesellschaften. Die Frage nach dem Träger der neuen Haftpflichten, der wichtigste Konfliktpunkt der Konferenz von 1969, war damit von vornherein geklärt.

Damit sind auch eine Reihe von anderen Argumenten für eine Begrenzung der Haftung auf niedrige Werte entkräftet. Schien es für die unabhängigen Reeder nicht zumutbar zu sein, aus eigenem Kapital über die versicherbare Summe hinaus Haftpflicht zu übernehmen, so gilt dies nicht im gleichen Maße für die großen Ölgesellschaften¹⁰⁾. Sie selbst hatten freiwillig durch den Abschluß des CRISTAL-Vertrages gezeigt, daß sie ohne Versicherungsdeckung für Schäden bis zur doppelten Höhe der CLC-Obergrenze aufzukommen in der Lage sind. Wenn nur die großen Ölgesellschaften zur Haftung verpflichtet werden sollen, muß deshalb die Haftungsobergrenze nicht unbedingt der höchsten versicherbaren Summe entsprechen. Vielmehr sind diese Gesellschaften durchaus in der Lage, über die Leistungen ihrer Versicherung hinaus Entschädigung zu leisten. Hinzu kommt, daß die errichteten Ölbohranlagen und die Lizenz zur Ausbeutung eines Feldes selbst einen erheblichen Wert darstellen. Das Problem der sogenannten "Ein-Schiff-Reedereien", deren gesamtes Kapital mit dem Verlust dieses einen Schiffes erschöpft ist, besteht im Ölbohrbereich nicht, und Geschädigte könnten auf Vermögen der Betreiberfirma zurückgreifen¹¹⁾.

Schließlich muß berücksichtigt werden, welche Haftpflichten ohne eine internationale Regelung bestehen. In der Schifffahrt gilt nahezu weltweit das Prinzip der Haftungsbegrenzung. Ohne die Regelungen der CLC hätten Reeder deshalb in vielen Ländern die Möglichkeit, ihre Haftung auf niedrigere als die dort festgelegten Werte zu begrenzen. Der CLC

9) Vgl. *Fleischer*, Liability for Oil Pollution Damage, S. 113.

10) Doch vgl. *Keto*, Law and Offshore Development, S. 100: "Unlimited civil liability is precisely the sort of legal uncertainty that the oil companies appear to view as the most threatening to the viability of their operations. Such liability creates a variable of considerable financial implications that could not be anticipated, even roughly, in the absence of expensive insurance schemes."

11) Auf diesen Unterschied zur Schifffahrt weist *Fleischer*, Norwegian View, S. 5, hin.

kommt damit nicht die Funktion zu, bestehende Haftpflichten zu begrenzen, sondern sie auszudehnen. Im Gegensatz dazu begründet das nationale Recht, das bei Fehlen einer internationalen Regelung für Schadenersatzansprüche gilt, in Europa in der Regel eine unbeschränkte Schuldhaftung. Eine Firma hat zudem oft auch in voller Höhe für Schäden aufzukommen, die durch schuldhaftes Verhalten ihrer Angestellten verursacht werden¹²⁾. Damit stellt sich die Frage, ob die Einführung der Gefährdungshaftung aus der Sicht des Opfers eine Beschränkung des Entschädigungsanspruches in der Höhe rechtfertigt. Die Entscheidung hierüber wird sich aus der Untersuchung der jeweiligen nationalen Rechtslage ergeben müssen und soll hier nicht vertieft werden.

Prinzipielle Gründe für die Entschärfung der Gefährdungshaftung durch eine Haftungsbegrenzung gibt es jedenfalls nicht¹³⁾. Großbritannien begründete seinen Widerstand gegen die Einführung der unbegrenzten Gefährdungshaftung deshalb nicht mit grundsätzlichen Einwänden, sondern mit der Befürchtung, eine zu strenge Haftungsregelung könnte die Ölförderung im Nordseebereich aus wirtschaftlichen Gründen zum Erliegen bringen. Doch auch diese Begründung ist gerade in Bezug auf die Förderung von Nordseeöl wenig überzeugend. Während in Großbritannien nämlich Schuldhaftung galt, verpflichtet Norwegen die Betreiber von Ölförderanlagen schon seit Beginn der Explorationstätigkeit im Nordseebereich auf das Prinzip der unbegrenzten Gefährdungshaftung. Trotzdem sind die im norwegischen Schelfgebiet tätigen Unternehmen nicht abgewandert¹⁴⁾, sondern der Nordseeölboom begann sowohl für Norwegen als auch für Großbritannien unabhängig von der unterschiedlichen Haftungslage mit der gewaltigen Ölpreisssteigerung durch die OPEC in den Jahren 1973 und 1977/78.

2. Offshore Pollution Liability Agreement

Die britische Regierung¹⁵⁾ schlug der Ölindustrie vor, entsprechend den zunächst ebenfalls nur als Übergangsregelungen gedachten TOVALOP- und CRISTAL-Verträgen ein weiteres freiwilliges Haftungsregime für den Offshore-Bereich aufzustellen¹⁶⁾. Damit sollte die Haftungssituation zugunsten möglicher Opfer bereits während der Beratungsphase der Konvention, die sich über mehrere Jahre erstreckte, und während der anschließenden, erfahrungsgemäß weitere Jahre dauernden Inkraftsetzungsphase verbessert werden. Die Ölgesellschaften akzeptierten offenbar, wie wenige Jahre zuvor im Transportbereich, auch für Offshore-Unternehmungen die Unumgänglichkeit einer internationalen

12) Für Großbritannien, vgl. *Fleischer*, Liability for Oil Pollution Damage, S. 109. Vgl. aber *Keto*, Law and Offshore Oil Development, S. 100, der die Durchsetzbarkeit zivilrechtlicher Ansprüche nach britischem Recht der siebziger Jahre grundsätzlich bezweifelt.

13) Vgl. *Fleischer*, Lessons of the Ekofisk Blowout, S. 146-148. Dagegen allerdings *Hoog*, Die Konvention, S. 46.

14) Vgl. *Henri Smets* in einem Diskussionsbeitrag in *Nuclear Third Party Liability and Insurance; Munich-Symposium*, S. 156: "Il y a donc une discordance manifeste entre les affirmations sur le coût prohibitif de la responsabilité illimitée et le fait que malgré ce régime, la Norvège extrait du pétrole."

15) *Archer*, Civil Liability, S. 2.

16) Dieser Vorschlag war von den Verhandlungspartnern 1973 gutgeheißen worden, vgl. *Fitzmaurice*, Liability for North Sea Oil Pollution, S. 107.

Regelung der Haftpflichten und erklärten sich mit der Einführung des Prinzips der Gefährdungshaftung einverstanden.

Im September 1974 legten sie das *Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL)*, ein freiwilliges und natürlich ihren Vorstellungen entsprechendes Haftungsregime, vor, das im Mai 1975 für zunächst 16 Firmen in Kraft trat. In der Anfangsphase war OPOL auf den britischen Teil des Festlandsockels begrenzt, konnte jedoch durch einfachen Beschluß auf Gebiete anderer Länder ausgedehnt werden¹⁷⁾. Dem Vertrag entsprechend meldet eine Ölgesellschaft, die eine Lizenz erworben hat, das Ölfeld der *Offshore Pollution Liability Federation Ltd.* und weist ihr finanzielle Garantien in ausreichendem Maße nach. Im Schadensfalle haftet zunächst ausschließlich diese Betreiberfirma ohne Schuldnachweis für Schäden nach den Regeln des Vertrages. Lediglich im - unwahrscheinlichen - Falle der Zahlungsunfähigkeit eines Lizenzunternehmens garantiert OPOL die Haftungssumme und legt sie auf alle Mitglieder des Kontraktes um¹⁸⁾. Damit kommt OPOL dem Tankerhaftungsregime TOVALOP, einer Selbstverpflichtung der Reedereien ohne jede gemeinschaftliche Haftung, nahe. Wie CRISTAL, die Pool-Haftung der Ölgesellschaften für den Transportsektor, enthält OPOL aber in Form der gemeinschaftlichen Garantie auch ein Pool-Element, das jedoch nicht die Mitgliedsfirmen entlasten, sondern den Opfern eine zusätzliche Sicherung ihrer Ansprüche bieten soll. Es scheint, daß diesem gemeinschaftlichen Element, das die zur Verfügung stehende Gesamtsumme nicht erhöht, nur im Ausnahmefall praktische Bedeutung zukommt. Die Haftungssumme war auf zunächst 16 Mio. \$ und damit auf die Größenordnung der Tankerhaftung nach CLC begrenzt¹⁹⁾. Eine Bestimmung, die zum Verständnis des "freiwilligen" Regimes wichtig ist, verpflichtet Personen, die Ansprüche nach OPOL anmelden und akzeptieren, auf alle weiteren Entschädigungsansprüche nach nationalem Recht zu verzichten²⁰⁾. Ein Opfer kann deshalb entweder versuchen, dem Betreiber schuldhaftes Verhalten nachzuweisen und vor Gericht in der Summe nicht begrenzten Schadenersatz einzuklagen, oder das vereinfachte OPOL-Verfahren annehmen und sich mit einer begrenzten Haftung bescheiden.

3. Das internationale Abkommen

Im Oktober 1975 kamen die neun Nordseeanrainerstaaten zu einer ersten Konferenzrunde zusammen. Es gelang ihnen aber nicht, die *Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources* abschließend zu beraten. Jedoch verständigten sie sich auf fünf grundsätzliche Elemente einer künftigen Regelung:

17) Vgl. *OPOL*, Klausel I.4.

18) Vgl. *OPOL*, Klausel III.2.

19) Davon 8 Mio. \$ vorrangig für staatliche Ölbekämpfungsmaßnahmen und weitere 8 Mio. \$ vorrangig für Schäden durch Ölverschmutzung.

20) Vgl. *OPOL*, Klausel VII.

- a) die Haftpflicht des Betreibers der Anlage;
- b) die Konzentration der Haftung auf den Betreiber, ungeachtet etwaiger Rückgriffsrechte in nationalem Recht²¹⁾;
- c) den Grundsatz der Gefährdungshaftung;
- d) Versicherungspflicht soweit erhältlich und
- e) die Zuständigkeit der Gerichte des Lizenz- und des Schadenstaates.

Über zwei Punkte konnte sich die Konferenz nicht einigen:

- a) über die Höhe der Haftpflicht und
- b) über die Höhe der Versicherungspflicht.

Großbritannien und Frankreich bestanden auf der Forderung nach einer Haftungsbegrenzung auf etwa 25 Mio. \$, weil diese Summe auf dem englischen Markt gerade noch versicherbar schien²²⁾. Dagegen trat Norwegen²³⁾ generell für unbeschränkte Haftung ein, schlug jedoch als Kompromiß eine Begrenzung auf 50 Mio. \$ und zudem eine Übergangsperiode mit einer niedrigeren Obergrenze vor. Dafür stellte es die Bedingung, daß jedem Land die Möglichkeit erhalten bleiben müsse, nach nationalen Recht höhere Summen vorzusehen oder die Haftung gar nicht zu beschränken²⁴⁾. Mit anderen Worten: Norwegen wollte für Unglücksfälle, die sich auf dem norwegischen Festlandsockel ereignen, für norwegische Opfer das Prinzip der unbegrenzten Haftpflicht auch dann beibehalten dürfen, wenn die lizenznehmende Firma im Ausland registriert ist²⁵⁾. Dies aber liefe dem Ziel der Rechtsvereinheitlichung entgegen²⁶⁾, denn ein Vorfall im norwegischen Teil der Nordsee würde für norwegische Opfer stets die volle Entschädigung nach sich ziehen, während Opfer aus anderen Vertragsstaaten nur mit Wiedergutmachungszahlungen bis zu einer bestimmten Höchstgrenze rechnen konnten²⁷⁾.

21) Dies ist nicht mit der Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber im Atomrecht zu verwechseln. Artikel 4.3. der späteren Konvention bestimmt in Anlehnung an die CLC: "Nothing in this Convention shall prejudice the question whether the operator liable for damage in accordance with its provisions has a right of recourse." Vgl. dazu *Pontavice*, Conventions intergouvernementales, S. 37.

22) Vgl. *Archer*, Civil Liability, S. 3.

23) Unterstützt von Dänemark, der Bundesrepublik und Schweden, vgl. *Pontavice*, Conventions intergouvernementales, S. 37.

24) Vgl. dazu *Fleischer*, Norwegian View, S. 5. Der einzige Präzedenzfall im Nordseebereich, der nur etwa acht Stunden währende Ölausbruch aus einer Bohrstelle im norwegischen Ekofisk-Feld im Jahre 1977 kostete etwa 7 Mio. \$. Davon wurden jedoch nur 25% für die Bekämpfung der tatsächlichen Ölverschmutzung ausgegeben, während der Großteil des Schadens an der Anlage selbst entstand oder Kosten der Schließung des Bohrloches betraf, die weder unter die Begrenzung nach OPOL, noch nach der Konventionsregelung fallen; vgl. *Bollecker-Stern*, A propos de l'accident d'Ekofisk, S. 788. Ölausbrüche können aber auch monatelang dauern und erheblich höhere Schäden verursachen.

25) Zur norwegischen Gesetzgebung in Hinblick auf Offshore-Förderaktivitäten vgl. *Roberts*, Offshore Petroleum Exploitation, S. 542-558, und *Levandowski*, Civil Liability for Oil Pollution Damage, S. 407-413.

26) Vgl. die Präambel der Konvention: "...desiring to adopt uniform rules and procedures for determining questions of liability".

27) *Dubais*, The 1976 London Convention, S. 76, fürchtet, dies würde in dem Land mit der schlechteren Haftungsregelung zu einem Sturm der Entrüstung führen und "if this should happen, no doubt the principle of unlimited strict liability would ultimately become the common denominator for oil offshore operations." Vgl. dazu auch *Caron*, Liability for Transnational Pollution, S. 670.

In diesen beiden strittigen Punkten konnte Norwegen sich in der zweiten Konferenzrunde im Dezember 1976²⁸⁾ weitgehend durchsetzen²⁹⁾. Allerdings zeichneten nur drei der beteiligten Staaten die Konvention³⁰⁾, die von keinem Staat ratifiziert wurde³¹⁾.

4. Ergebnis

Dieses Scheitern der Konvention findet seine Begründung darin, daß die Ratifizierung insgesamt eine Verschlechterung der Haftungsregelungen mit sich gebracht hätte³²⁾. Durch die flexible Reaktion der Ölgesellschaften, die die Haftungssummen des OPOL-Vertrages den Zahlen der Konvention annäherten³³⁾ und auf die Meeresgebiete weiterer Länder ausdehnten³⁴⁾, entstand ein Entschädigungssystem, das für mögliche Opfer, darunter insbesondere die Küstenstaaten selbst, attraktiv ist. Bei guter Beweislage ist es ihnen möglich, den gerichtlichen Weg zu beschreiten und dem Betreiber Verschulden nachzuweisen, während für kleinere Schäden oder bei schlechter Beweislage auf die Gefährdungshaftung von OPOL zurückgegriffen werden kann³⁵⁾. Das freiwillige Regime hat heute die Rolle einer möglichen Konvention für den Festlandsockelbereich aller EG-Staaten und Norwegen vollständig übernommen³⁶⁾. Es bietet Entschädigung in einer Größenordnung, die vermutlich auch mit einer Konvention nur schwer zu erhöhen sein würde. OPOL ist zudem ein flexibles Instrument, das in kurzer Zeit durch Beschluß einer Reihe von Firmen geändert und an neue Erfordernisse angepaßt werden kann³⁷⁾ und stellt daher für Regierungen ein bequemes Instrument dar, solange es in ausreichendem Maße Entschädigung für Staaten und de-

- 28) Rechtzeitig vor Beginn der zweiten Konferenzrunde, nämlich mit Beschluß vom März und mit Wirkung ab Mai 1976, hatten die Ölgesellschaften die OPOL-Haftungssumme auf insgesamt 25 Mio. \$ heraufgesetzt, vgl. *Pontavice*, *Conventions intergouvernementales*, S. 42.
 - 29) Die Haftungssumme wurde auf 30 Mio. Sonderziehungsrechte (SDR) des Internationalen Währungsfonds für die ersten fünf Jahre, gerechnet vom Datum der Zeichnungseröffnung, festgelegt. Anschließend sollte sie auf 40 Mio. SDR (damals etwa 45 Mio. \$) erhöht werden. Diese Regelung war offenbar der Grund für die Eröffnung der Zeichnungsfrist erst im Mai 1977 und nicht, wie üblich, schon zum Abschluß der Konferenz.
 - 30) Großbritannien, die Niederlande und Norwegen, vgl. *Fleischer*, *Convention to Limit Liability*, S. 77.
 - 31) Vgl. *Smets*, *Indemnisation des dommages à l'environnement*, S. 79.
 - 32) Vgl. ebd.
 - 33) Mit Beschluß vom Oktober 1986 wurde die Höchstsumme auf 60 Mio. \$ erhöht, vgl. *OPOL*, Version 1986.
 - 34) Zu Beginn der achtziger Jahre waren Dänemark, die Bundesrepublik, Frankreich, Irland, die Niederlande, Norwegen und Großbritannien erfaßt, vgl. *Onorato*, *A Regional Remedial Approach*, S. 284. Seit 1986 sind neben Norwegen alle 11 EG-Küstenstaaten erfaßt; das OPOL-Regime ist damit auch in den Mittelmeerbereich hinein ausgedehnt worden.
 - 35) Es ist damit nicht von vornherein klar, ob die stabilere zwischenstaatliche Regelung haftungsrechtlicher Regelungen oder aber die Flexibilität privater Regimes den Interessen der Opfer besser entspricht, vgl. dazu *Bièvre*, *Civil Liability and Compensation*, S. 35.
 - 36) Nach Auskunft des Direktors des Interessenverbandes der Ölindustrie für den Öl-Förderbereich (*Oil Industry International Exploration and Production Forum*, London), Toni Read, ist derzeit keine neue Initiative zur zwischenstaatlichen Regelung der Haftpflicht bekannt.
 - 37) Während sich die Haftungssummen nach OPOL seit 1975 praktisch vervierfacht haben, bleiben die des CLC/Fund-Regimes auf dem Stand von 1969/71, bis die Änderungsprotokolle in Kraft treten.
- Nach Art. 9 der Konvention war aber ein vereinfachtes Änderungsverfahren für die Höchstsummen vereinbart, eine sogenannte "opting out"-Regelung, nach der mit Dreiviertel-Mehrheit beschlossene Erhöhungen für jeden Mitgliedsstaat in Kraft treten sollten, der nicht ausdrücklich innerhalb von sechs Monaten widerspricht.

ren Bürger bieten kann³⁸⁾. Zwar hat die Ölindustrie jetzt in Fragen der Ausgestaltung des Regimes einen erhöhten Einfluß³⁹⁾, doch ist OPOL deshalb keinesfalls eine vollkommen freiwillige Selbstverpflichtung der Ölindustrie⁴⁰⁾, weil die Staaten jederzeit in der Lage sind, es durch die bereits vorbereitete zwischenstaatliche Konvention zu ersetzen.

Sowohl OPOL als auch die gescheiterte Konvention haben durch eine Reihe ähnlich lautender grundsätzlicher Regelungen einen weltweiten Präzedenzfall für die Haftpflichten im Offshore-Bereich geschaffen. Das gilt besonders für die unumstrittenen Elemente, die die Gefährdungshaftpflicht und die Kanalisierung aller Ansprüche an den Lizenznehmer eines Ölfeldes betreffen. Der Grundsatz der Verknüpfung der Gefährdungshaftpflicht mit einer Begrenzung der Haftung für solche Schäden hat sich dagegen nicht durchsetzen können. Dubais⁴¹⁾ ist zuzustimmen: Die Auseinandersetzungen um das Haftungsrecht für Umweltschäden durch Fördertätigkeiten im Nordseebereich konzentrierten sich auf den Versuch, das im norwegischen nationalen Recht schon verankerte Prinzip der unbegrenzten Gefährdungshaftung des Verursachers für Schäden aus modernen industriellen Risiken auch international durchzusetzen. Die Konvention scheiterte daran, daß den Befürwortern einer Haftungsverschärfung dies (noch) nicht gelang. Wichtiger aber ist, daß der Ölindustrie die verbindliche Festschreibung einer Haftungsbegrenzung ebensowenig gelang.

38) Es ist bislang eine weltweit einzigartige Regelung geblieben, obwohl es sich leicht auf andere Regionen übertragen ließe; vgl. in diesem Zusammenhang den Ixtoc I-Öl ausbruch vor der mexikanischen Küste: Die USA hatten vom mexikanischen Staat Wiedergutmachung gefordert (vgl. *West, Ixtoc I Oil Spill Litigation*, S. 515-516), jedoch nicht erhalten; vgl. *Handl, International Rights and Responsibilities*, S. 223. *Hancock/Stone, Liability for Transnational Pollution*, S. 390-392, fordern daher die Errichtung eines internationalen Haftungsregimes nach dem Modell von CLC und Fonds.

39) Vgl. etwa die Ausschlußgründe: Nach Art. 3 der Konvention sind lediglich das Kriegs- und Bürgerkriegsrisiko sowie Naturkatastrophen ausgeschlossen, während OPOL, Klausel IV, entsprechend der CLC zusätzlich Schäden aufgrund von Sabotage und Fehlverhalten von Regierungen ausschließt.

40) Trotzdem wird dieses private Haftungsregime oft nicht zur Kenntnis genommen, weil es im formalen Sinne kein völkerrechtliches Instrument ist; vgl. etwa *Gündling, Ölunfälle*, S. 563-564.

41) Vgl. *Dubais, The 1976 London Convention*, S. 71. Er ist Direktor der Rechtsabteilung der "Compagnie française de pétrole".

Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden durch völkerrechtlich nicht verbotene Handlungen

In den vorausgegangenen Kapiteln haben wir die wichtigsten internationalen Konventionen und Konventionsprojekte untersucht, die Haftungs- und Entschädigungsfragen für transnationale Umweltschäden regeln. Ausnahmslos handelt es sich um Spezialhaftungskonventionen, deren Regelungsbereich jeweils auf Risiken begrenzt ist, die mit *einer Art* gefährlicher Unternehmungen zusammenhängen. Sinn dieser Konventionen ist es, *Sonderregelungen* vertraglich festzulegen, die zunächst nur für die vertragschließenden Staaten verbindlich sind.

Außerhalb dieser "Inseln" konkreter Haftungsbestimmungen, die direkt anwendbar sind, gelten lediglich die in weiten Teilen nicht kodifizierten Regeln des allgemeinen Völkerrechts. Sie sind dem Problem des Schadenausgleichs für grenzüberschreitende Umweltschäden, das sich innerhalb weniger Jahre zu einem wichtigen Feld internationaler Konflikte entwickelt hat, nicht angepaßt und werden deshalb im Normalfall von den beteiligten Staaten nicht zur Konfliktlösung angewandt.

Seit 1980 befaßt sich aus diesem Grund die *International Law Commission (ILC)* mit der Ausarbeitung eines allgemeinen Haftungsrechts für Umweltschäden. Dieses Projekt, das zum großen Teil auf der Systematisierung der Staatenpraxis im Zusammenhang mit den vorgestellten Spezialhaftungskonventionen beruht, wollen wir im folgenden im Lichte der vorangegangenen Analyse des Entstehungsweges und der angestrebten Ziele dieser Einzelverträge untersuchen.

1. Die Spezialhaftungskonventionen

Eine durchgängige Pflicht zur Wiedergutmachung grenzüberschreitender Schäden unabhängig von der Feststellung des Bruchs einer völkerrechtlichen Regel gibt es bislang im internationalen Recht nicht in der zur Anwendung notwendigen Konkretheit. Die von uns untersuchten Spezialhaftungskonventionen und -projekte für eine steigende Zahl von Einzelgebieten¹⁾ weisen aber auf einen wachsenden Regelungsbedarf hin.

Diese Konventionen haben stets die Aufgabe, die Haftung für Schäden zu regeln, die aus bestimmten technischen Risiken entstehen, ohne die Entschädigung der Opfer von der Frage abhängig zu machen, ob die verursachende Unternehmung rechtswidrig betrieben worden ist. Sie bieten daher Anhaltspunkte für eine zukünftige allgemeine Regelung der

1) Gegenwärtig ist der UNIDROIT-Entwurf zu einer weiteren Konvention über Haftungsfragen im Zusammenhang mit dem Transport gefährlicher Güter in der UN-"Economic Commission for Europe" (ECE) in Beratung.

Haftung für Schäden durch nicht verbotene Unternehmungen und lassen darauf schließen, in welchem Maße die Staaten heute bereit sind, im internationalen Umwelthaftungsrecht zusätzliche Pflichten entstehen zu lassen. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit Staaten bereit sein werden, Haftpflichten *selbst* zu übernehmen, obwohl moderne Industrierisiken oft von privaten Betreibern verursacht werden. Für deren Verhalten sind Staaten nach traditionellem Recht nicht unmittelbar²⁾, sondern allenfalls über die Rechtskonstruktion der mangelnden Aufsicht und Kontrolle über gefährliche Aktivitäten im Bereich ihrer staatlichen Souveränität³⁾ verantwortlich.

Oft wird auf grundsätzliche Unterschiede der Haftungsregelungen und insbesondere auf die verschiedenen Träger der aus diesen Konventionen hergeleiteten Haftpflichten verwiesen. Wird dieser Aspekt in den Vordergrund der Überlegung gestellt, so kann ein System abgestufter Verpflichtungen völkerrechtlicher Haftpflicht entwickelt werden⁴⁾. Weitaus wichtiger für die Analyse der Staatenpraxis erscheint uns allerdings die Untersuchung der Ziele, die die vertragschließenden Staaten mit diesen Konventionen anstreben.

1.1. Die Weltraumhaftungskonvention

Der Weltraum ist ein erst seit relativ kurzer Zeit erreichbares Gebiet. In der politisch schwierigen Phase des kalten Krieges mußten sich die beiden Supermächte, die allein für lange Zeit in der Lage waren, Raumfahrzeuge herzustellen und zu betreiben, aufgrund des erreichten technischen Fortschritts in Verhandlungen über den Rechtsstatus dieses neu zu erobernden Raumes einlassen. Sie taten dies innerhalb der UNO, einer Organisation, die wie keine andere Schauplatz und Forum politischer Konflikte ist. Ergebnis dieser Auseinandersetzungen ist der Weltraumvertrag. Er legt ein Regime fest, das eine Reihe neuer Grundsätze enthält, unter denen das Verbot der militärischen Nutzung des Weltraumes besondere Bedeutung erlangt hat⁵⁾.

In diesem Klima politischer Überlegungen und Befürchtungen, einem der Machtblöcke könne durch die Schaffung vollendeter Tatsachen ein vom jeweils anderen Block nicht aufzuholender Vorsprung in Ausbeutung oder Militarisierung des Weltraumes zuteil werden, behielten sich die Staaten selbst die unmittelbare Kontrolle über alle Weltraumaktivitäten vor. Parallel zu den sozialistischen Staaten, in deren Gesellschaftssystem der private Betrieb von Raumfahrtunternehmungen bislang ohnehin kaum denkbar ist, übernahmen auch in der westlichen Hemisphäre die Staaten die Verantwortung für Aktivitäten, die sich von ihrem Boden aus unter ihrer Kontrolle in diesen politisch brisanten Raum hinein entfalteten⁶⁾.

2) Vgl. Mössner, Privatpersonen als Verursacher völkerrechtlicher Delikte, S. 71-72.

3) Vgl. Kimminich, Völkerrechtliche Haftung für das Handeln Privater, S. 243-248.

4) Vgl. beispielhaft die von Dupuy, Responsabilité internationale, vorgenommene Aufteilung.

5) Vgl. Artikel III und IV des Weltraumvertrages. Zum politischen Umfeld der Weltraumregimes und zu seiner Einbettung in die Abrüstungspolitik der Supermächte vgl. Wolfrum, Die Internationalisierung staatsfreier Räume, S. 274-278.

6) Vgl. Art. VI des Weltraumvertrages.

Das Weltraumhaftungsregime ist damit eingebettet in ein hochpolitisches Gesamtprojekt der Supermächte, durch das sie den rechtlichen Status des bislang unerreichbaren Raumes unter Vermeidung militärischer Auseinandersetzungen festzulegen versuchten. Hinter dieses politische Ziel traten die Verhandlungen über die "technischen" Details der Haftungsregelungen der Weltraumhaftungskonvention⁷⁾ weit zurück, die in allen anderen von uns untersuchten Fällen eine überragende Rolle einnahmen.

Deshalb konnte im Weltraumausschuß Einigung über ein Regelwerk erzielt werden, das den *Staaten*, die Raumfahrt betreiben, eine klassische völkerrechtliche Haftung in unbegrenzter Höhe auferlegt⁸⁾. Jeder internationale Haftungsanspruch wird damit an den Staat gerichtet, der das schadenverursachende Raumobjekt entweder selbst betreibt oder seinen Start kontrolliert und zugelassen hat. Ansprüche werden auf diplomatischem Wege, dem traditionellen Kanal zwischenstaatlicher Kommunikation, übermittelt und geregelt.

Es ist nicht erstaunlich, daß Autoren und Regierungen, die auf die *formale* Konstruktion des Haftungsregimes besonderen Wert legen, den Weltraumhaftungsvertrag als die einzige Konvention ansehen, die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch den Betrieb moderner Technologien begründet⁹⁾. Doch wegen der besonderen politischen Umstände, die zum Abschluß der Konvention geführt haben, erscheint dieses einzigartige Haftungsregime nicht auf andere Bereiche mit geringerer politischer oder militärischer und dafür größerer ökonomischer Bedeutung übertragbar zu sein.

1.2. Die Atomhaftungskonventionen

Die Atomhaftungskonventionen, insbesondere die Konventionen von Paris und Wien für stationäre Kernanlagen, werden oft als private Haftungskonventionen angesehen¹⁰⁾, weil auf ihrer Grundlage Haftungsansprüche nicht an den Staat gerichtet werden, auf dessen Territorium - oder unter dessen Flagge - die Atomanlage betrieben wird, sondern direkt an den Betreiber dieser Unternehmung. Dies kann sowohl eine private Firma als auch ein staatliches Unternehmen sein. Im zweiten Fall entsteht zwar staatliche Haftpflicht, doch nur durch das staatliche Betreiben einer Aktivität, die keinesfalls ausschließlich Staaten vorbehalten ist. Der betreffende Staat haftet deshalb nur "de jure gestionis", anstelle eines privaten Betreibers und nicht in hoheitlicher Funktion.

Doch auch durch diese Konventionen übernehmen Staaten hoheitliche Aufgaben, die sich von den oben genannten qualitativ dadurch unterscheiden, daß sie nur durch Staaten erfüllt werden können und nicht in private Hand zu übertragen sind. Sowohl die Konvention von Wien für stationäre Atomanlagen als auch die Konvention von Brüssel 1962 für nuklear betriebene Schiffe enthalten Bestimmungen¹¹⁾, die Staaten in ihrer hoheitlichen

7) Die Weltraumhaftungskonvention führt insofern nur detailliert einen Teil des in Art. VII des Weltraumvertrages niedergelegten allgemeinen Haftungsregimes aus.

8) "A launching State shall be absolutely liable to pay compensation for damage caused by its space object"; Artikel II der Weltraumhaftungskonvention.

9) Vgl. *Konrad*, Zu einigen Problemen der sogenannten Risikohaftung, S. 156.

10) So etwa *Goldschmidt*, Völkerrechtliche Gefährdungshaftung, S. 6-7.

11) Vgl. Art. VII der Wiener Konvention und Art. III.2. der Atomschiffkonvention.

Funktion verpflichten, die Summen zu garantieren, mit denen ein Betreiber für grenzüberschreitende Schäden haftet. Zwar sind diese Betreiber gehalten, eine Haftpflichtversicherung abzuschließen, deren Höhe der Lizenzstaat eigenständig festlegt, aber über den Ertrag dieser Versicherung hinaus tritt der Lizenzstaat selbst in die Haftung ein; *formal* sind die Konventionen allerdings so abgefaßt, daß lediglich gegen den Betreiber vor einem ordentlichen Gericht - also auf privatrechtlicher Ebene - geklagt werden kann.

In der Pariser Konvention ist eine solche Bestimmung nicht enthalten, doch haben nahezu alle Vertragsstaaten dieser Konvention ein separates Zusatzabkommen abgeschlossen, nach dem in einer weiteren Stufe zunächst der Lizenzstaat der Schaden verursachenden Atomanlage "durch öffentliche Mittel"¹²⁾ eine festgelegte Summe über die privatrechtliche Haftpflicht des Betreibers hinaus bereitstellt. Schließlich übernehmen - wiederum ausdrücklich "durch öffentliche Mittel" - alle Vertragsstaaten zusammen eine dritte Tranche. Ansprüche nach dem Brüsseler Zusatzabkommen dürfen nur in dem Maße gegen den Betreiber direkt gerichtet werden, wie er entweder selbst (nach der Pariser Konvention) haftpflichtig ist oder wie ihm öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Insoweit entspricht das Verfahren der Brüsseler Zusatzkonvention dem der Wiener und der Atom-schiffkonvention.

Ist jedoch ein Gericht in einem anderen als dem Land zuständig, in dem der Unfall stattgefunden hat, dann soll die Haftungssumme *von Staat zu Staat* geleitet werden¹³⁾. Wenigstens in diesem Fall entstehen durch das Brüsseler Zusatzabkommen auch der Form nach klassisch völkerrechtliche Ansprüche. Schließlich löst "die *Vertragspartei*, deren Gerichte zuständig sind"¹⁴⁾ die Gemeinschaftshaftung der dritten Stufe aus. Auch bei Aktivierung dieses versicherungsartigen Pools entstehen völkerrechtliche Ansprüche, doch fehlt hier das Element der Verantwortlichkeit der zahlungspflichtigen Staaten für die Unternehmung, die zum Schaden geführt hat.

Das vordringliche Ziel der westlichen Initiative, Fragen der friedlichen Nutzung der Atomkraft international zu regeln, war es nicht, die mit dieser Technologie verbundenen Gefahren zu begrenzen und mögliche Opfer finanziell zufriedenstellend zu entschädigen¹⁵⁾. In der Überzeugung, eine Lösung für die weltweiten Energieprobleme gefunden zu haben, begannen die Regierungen vielmehr, die neue Energiequelle möglichst rasch zu entwickeln und auf diesem Weg liegende Hindernisse zu beseitigen. Eines dieser Hindernisse war die unkalkulierbare Höhe der Haftung für Schäden, die durch Unfälle in Atomanlagen entstehen. Obwohl Atomanlagen zunächst weitgehend von Staaten selbst betrieben wurden, mußten die zum großen Teil privaten Hersteller und Zulieferer von Risiken entlastet werden, die zu tragen sie nicht bereit waren.

Eine wichtige Aufgabe der Atomhaftungskonventionen bestand deshalb darin, die "Kanalisierung" der Haftung im internationalen Recht zu verankern. Auf diese Weise können alle entstehenden Haftpflichten an einer Stelle, beim Betreiber, zusammengeführt und vom Lizenzstaat auch dann weitgehend übernommen werden, wenn es sich um eine nicht-staatlich betriebene Anlage handelt. Die Kanalisierung bietet die Möglichkeit, alle anderen zur Entwicklung und zum Betrieb des neuen Industriezweiges notwendigen (privaten) Per-

12) Vgl. Art. 3 (b)(ii) des Brüsseler Zusatzabkommens.

13) Vgl. Art. 11 (a) des Brüsseler Zusatzabkommens.

14) Art. 10 (b) des Brüsseler Zusatzabkommens; Herv. von uns.

15) Vgl. dagegen die weit verbreitete Fehleinschätzung etwa bei *Cahier*, La responsabilité pour risque, S. 417: "Le but de ces conventions est la réparation des dommages causés par des accidents nucléaires."

sonen und Firmen von jeder Haftpflicht freizustellen und sie damit zur Kooperation zu gewinnen¹⁶⁾. Dies war eine notwendige Voraussetzung, die getroffene *politische* Entscheidung, die Nutzung der Atomkraft beschleunigt zu entwickeln, in die Realität umzusetzen. Auch die Entscheidungen über die großen zur Entwicklung der Atomenergie notwendigen Investitionen waren zunächst vielfach von politischen und weniger von wirtschaftlichen Gesichtspunkten beeinflusst. Dies erklärt, warum Staaten sich bereit fanden, für damalige Verhältnisse große Haftungssummen zu garantieren und eigene Haftpflichten zu übernehmen.

In jüngerer Zeit versuchen einige Staaten, zunächst im innerstaatlichen Recht, wieder einen möglichst großen Teil der entstehenden Haftpflichten den Betreibern selbst zuzuweisen. Wenngleich diese Tendenz im internationalen Recht bislang nicht zu erkennen ist, ist es doch überaus fraglich, ob Haftungsregelungen, wie sie etwa im Doppelregime der Pariser und Brüsseler Konvention niedergelegt sind, heute in ähnlicher Weise von den Staaten akzeptiert werden würden.

Die Atomhaftungsregelungen der untersuchten Konventionen¹⁷⁾ sind mit ihrem zweistufigen Haftungssystem, dessen untere Stufe privatrechtlichen Charakter hat und durch in unterschiedlichem Maße sichtbar werdende klassisch-völkerrechtliche Elemente ergänzt wird¹⁸⁾, Ausdruck einer politischen Entscheidung der ersten Nachkriegsjahre. Sie können kein Vorbild für eine allgemeine Haftungsregelung sein, deren Ziel die *Verschärfung* der Haftpflichten für grenzüberschreitende Umweltschäden zugunsten möglicher Opfer ist, weil ihr wesentliches Ziel gerade *nicht* in der Entschädigung der Opfer der neuen Technologie, sondern in der Wegbereitung einer technischen Entwicklung liegt und sie dabei *nicht* den Weg einer erweiterten Entschädigung der Opfer beschreiten, sondern im Gegenteil den Weg einer *Entlastung* der beteiligten Industriebranchen.

1.3. Die seerechtlichen Haftungsabkommen

Sowohl das Ölhaftungsregime als auch die geplante HNS-Konvention enthalten, ähnlich den Atomhaftungskonventionen, feste Obergrenzen der Haftpflicht. War das Ziel der Haftungsregelungen im Atomrecht aber, die bestehende Haftpflicht nach traditionellem Recht zu *begrenzen* und für viele Beteiligte ganz auszuschließen, so hat das Doppelregime der Haftung für Schäden durch den Öltransport die nach den Regeln des traditionellen Seerechts bestehende Haftpflicht im Gegenteil *erweitert*, weil die Reeder zuvor eine noch weitergehende Beschränkung ihrer Haftung in Anspruch nehmen konnten. Auch die Errichtung des Internationalen Ölhaftungsfonds hat die Entschädigungspflicht der Ölschifffahrt insgesamt *erweitert*, indem es der Ölindustrie eine neue Entschädigungspflicht auferlegt hat. Das Ölhaftungsregime ist damit nicht in erster Linie eine Begrenzungs-, son-

16) Wie hinderlich eine solche Haftung der Zuliefer- und Hilfsindustrien sein konnte, zeigte der vollständig unterbundene Seetransport nuklearer Stoffe. Dies ist der Grund für das Abkommen von 1971, das auch diese Branche der Kanalisierung unterstellt, soweit dies möglich ist; vgl. Seite 132 ff.

17) Die Atomtransportkonvention kann hier unbeachtet bleiben, denn sie kanalisiert die dem Reeder entstehende Haftpflicht lediglich auf den nach dem Paris/Brüsseler Regime oder auf den nach der Wiener Konvention zuständigen Betreiber.

18) Darauf weisen Dupuy, Responsabilité internationale, S. 114, und Cahier, La responsabilité pour risques, S. 418, hin.

dern eine Haftungserweiterungskonvention. Die gleichen Ziele verfolgt das Projekt der HNS-Konvention. Treibende Kräfte sind auch hier nicht die an Schifffahrt und Handel mit gefährlichen Stoffen interessierten, sondern im Gegenteil die von Verschmutzung, Vergiftung oder Explosionsgefahren betroffenen Staaten, die sich von der Konvention eine erhöhte Entschädigung versprechen. Dies gilt nicht uneingeschränkt für die Haftungskonvention für Ölbohrungen in der Nordsee. Doch dieses Projekt scheiterte in fortgeschrittenem Stadium gerade deshalb, weil es den Küstenländern nicht den erhofften erhöhten Schadenersatzanspruch versprach.

Wenngleich nicht in jedem Falle eine ausreichende Entschädigungssumme zu Verfügung steht, orientiert sich die Höhe der Haftungssummen sowohl im Öltransport- als auch im Ölbohrbereich an den möglichen Kosten eines Schadens¹⁹⁾. Bestehende Begrenzungen werden damit - eine regelmäßige Anpassung der Obergrenzen vorausgesetzt - nur in katastrophalen Fällen wirksam werden. Insbesondere das Ölhaftungsregime stellt einen Präzedenzfall für die Regelung auch kleinerer, relativ häufig auftretender Fälle grenzüberschreitender Schädigung und Entschädigung dar, weil es jährlich mehrfach zur Klärung der Haftungsfragen in einer Reihe von Schadenfällen angewandt wird.

Sowohl hinsichtlich des Ausgangspunktes der Konventionen als auch ihrer Ziele und der zur Zeit des Entstehens herrschenden Randbedingungen scheint uns diese dritte Gruppe der untersuchten Haftungsregelungen als Vorbild für eine allgemeine Regelung der Haftung für grenzüberschreitende Schäden durch das ILC-Projekt am besten geeignet.

2. Völkerrechtliche Haftpflicht oder staatliche Regelungspflicht ?

Gerade die seerechtlichen Haftungsabkommen²⁰⁾ weisen aber kein Element einer völkerrechtlich-zwischenstaatlichen Haftpflicht für Umweltschäden auf. Durch sie werden Private, in der Regel Firmen, die solche Aktivitäten betreiben oder in anderer Weise am Einsatz dieser mit Risiken behafteten Industrien interessiert sind, zur Haftung herangezogen. Staaten gehen in hoheitlicher Funktion lediglich die Verpflichtung ein, die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, die ein selbständiges Funktionieren der errichteten Haftungsregimes ermöglichen. In keinem Fall können die Staaten selbst auf Grundlage der seerechtlichen Konventionen zur Entschädigung oder Garantie der notwendigen Gelder selbst herangezogen werden.

Durch den Abschluß dieser Konventionen hat die Staatenwelt gemeinsam die Notwendigkeit unterstrichen, anwendbare und international respektierte Regeln zu entwickeln, die Opfern bestimmter, jenseits der Grenzen des eigenen Staates durchgeführter Tätigkeiten Schadenersatz garantieren. Doch die Staaten haben diese Verpflichtung anerkannt, ohne *selbst* in die neu entstandenen Haftpflichten einzutreten. Nur, wenn die Errichtung eines Haftungsregimes lediglich das *Mittel* zum Erreichen eines *haftungsfremden* Zwecks war, übernahmen sie solche Pflichten. In den Worten Quentin-Baxters:

19) Für die HNS-Konvention gilt dies wegen der Unterschiedlichkeit der Risiken nur bedingt.

20) Die weltweiten Abkommen für die Entschädigung von Ölschäden durch Tanker (CLC und Fondsabkommen), das Regionalabkommen für die Entschädigung von Ölschäden durch Offshore-Bohrungen wie der Entwurf für das geplante Abkommen für Schäden durch den Transport anderer gefährlicher Güter als Öl.

"By agreeing upon the concerted exercise of the individual authority of each State in relation to activities within their territory or control, *the contracting States have discharged any actual or contingent obligations they may have towards each other* in respect of a particular kind of transboundary loss or injury. ... They have in effect made joint policy decisions about the levels of prevention and reparation that they consider optimal having regard to the cost structure of an essential industry. Within these limits they have placed the financial burden on the industry and its customers."²¹⁾

Viele Völkerrechtler weisen auf den ausschließlich privatrechtlichen Charakter dieser Haftungskonventionen hin. Sie regeln, so wird argumentiert, lediglich die privatrechtlichen Haftpflichten des Verursachers gegenüber den Opfern eines Schadens. "By necessary implication, the issue of potential international liability of the controlling State is left untouched."²²⁾ Die Atomhaftungskonventionen von Paris und Wien enthalten Bestimmungen, die ausdrücklich neben der durch diese Verträge festgelegten "privatrechtlichen" Haftpflicht die Möglichkeit einer unabhängig davon entstehenden völkerrechtlichen Haftpflicht offenhalten sollen²³⁾. Für die Atomschiffkonvention werden entsprechende Analogieschlüsse hergeleitet²⁴⁾, obwohl die Staaten schon beim Abschluß der Konvention über diese Frage keine Übereinstimmung erzielen konnten. Für die Konventionen von Paris und Wien mit ihren vergleichsweise geringen Haftungssummen, die nicht an der vermuteten Größenordnung eines Atom Schadens, sondern an der Kapazität des Versicherungsmarktes orientiert waren, mögen solche Vorbehaltsklauseln nicht verwundern. Alle aus diesen Verträgen entstehenden Haftpflichten waren auch zum Zeitpunkt der Verhandlungen schon für die Betreiber wirtschaftlich tragbar, so daß die Staaten de facto nie in der Lage waren, in die Haftung selbst eintreten zu müssen. Anders verhält es sich mit der Brüsseler Zusatzkonvention und der Atomschiffkonvention. Durch diese Konventionen gehen die Lizenzstaaten hohe eigene Verpflichtungen ein, die, wie oben gezeigt, völkerrechtlichen Charakter annehmen und nicht rein privatrechtlicher Art sind. Neben diesen "freiwillig" eingegangenen Haftpflichten, die keinen Nachweis eines völkerrechtlichen Verstoßes voraussetzen, ist nur eine weitere zwischenstaatliche Haftpflicht auf Grundlage der Regeln der Staatenverantwortlichkeit denkbar. Und selbst in diesem Falle werden Schadenersatzleistungen wegen des erheblich vereinfachten Verfahrens zunächst auf Grundlage der Haftungskonventionen abgewickelt werden. Solange zwischenstaatliche Konflikte durch die Konventionsregelungen *zufriedenstellend* beigelegt werden können, wird kein beteiligter Staat die

21) *Quentin-Baxter*, 5. Bericht, para. 6; Herv. v. uns. Die Berichte der ILC-Rapporteurs werden bis 1983 nach dem Jahrbüchern der ILC, jeweils Bd. II.1., zitiert, ab 1984 nach den vorgelegten Dokumenten; dabei sind erschienen: 1. Bericht Quentin-Baxters im Jahrbuch 1980, sein 2. Bericht im Jahrbuch 1981, sein 3. Bericht im Jahrbuch 1982, sein 4. Bericht im Jahrbuch 1983 und sein 5. Bericht 1984 als Dokument A/CN.4/383 und Add.1; die Berichte seines Nachfolgers Barboza sind erschienen: 1. Bericht 1985 als Dokument A/CN.4/394, sein 2. Bericht 1986 als Dokument A/CN.4/402 und sein dritter Bericht 1987 als Dokument A/CN.4/405.

22) *Handl*, *State Liability*, S. 530, denn diese Konventionen "expressly consider only civil liability issues".

23) Vgl. Anhang II der Pariser Konvention: "Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, daß dadurch einer Vertragspartei Rückgriffsrechte entzogen werden, die ihr nach dem Völkerrecht wegen eines Schadens zustehen können, der in ihrem Hoheitsgebiet durch ein im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei eintretendes nukleares Ereignis verursacht worden ist." Ähnlich Art. XVIII der Wiener Konvention.

24) Vgl. etwa *Könz*, *The 1962 Brussels Convention*, S. 105-106.

Schwelle überschreiten, jenseits der die Regeln der Staatenverantwortlichkeit anzuwenden sind²⁵⁾.

Unter diesem Aspekt muß das Entstehen einer Reihe von Umwelthaftungskonventionen in den letzten zwanzig Jahren betrachtet werden. Eine international respektierte und wirksame Haftungsregelung, die die entstehenden Haftpflichten dem jeweiligen privaten Betreiber auferlegt, erreicht nicht nur eine wirtschaftliche Besserstellung der Staatenwelt insgesamt, sondern sie vermeidet auch das Entstehen von völkerrechtlichen Haftpflichten, die sich andernfalls u.U. entwickelt hätten²⁶⁾. Je besser die "privatrechtlichen" Haftungsabkommen an das tatsächlich existierende Schadenrisiko angepaßt sind, desto unnötiger wird die Errichtung einer zusätzlichen völkerrechtlichen Haftpflicht²⁷⁾. Die Errichtung des internationalen Ölhaftungsfonds hat gezeigt, in welche Richtung eine solche Entwicklung gehen müßte, um auch außerhalb des Versicherungsmarktes ausreichende Deckung für größere Risiken finden zu können²⁸⁾. Die Staaten versuchen mit diesen Konventionen, neben dem Ziel, ein Verbot der betreffenden Aktivität zu verhindern, auch eine zwischenstaatlich-völkerrechtliche Haftungsspflicht zu vermeiden.

Damit haben Staaten eine Kategorie internationalen Haftungsrechts entwickelt, die nicht in die dichotome Teilung des Rechtssystems in internationales Privatrecht auf der einen und Völkerrecht auf der anderen Seite paßt²⁹⁾. Nach wie vor gilt Handls Feststellung, daß "any reasonable internalization of the costs of the transnationally hazardous activity is to be achieved *between victim and polluting states*"³⁰⁾. Doch dies mag durch die Übernahme lediglich staatlicher *Regelungspflichten* erreichbar sein. Aus der Existenz dieser Pflicht, die zur völkerrechtlichen Verpflichtung der Staaten untereinander geführt hat, den privaten Verursachern moderner Umweltrisiken die Haftpflichten wirksam zu übertragen, darf nicht der Schluß abgeleitet werden³¹⁾, daß die Staaten selbst bereit wären, in die entstandenen Haftpflichten - etwa subsidiär - einzutreten³²⁾. Im Gegenteil dient die Entwicklung sogenannter "privatrechtlicher" Haftungsabkommen u.a. dem Ziel, die Entstehung völkerrecht-

25) Vgl. aber etwa *Kimminich*, Völkerrechtliche Haftung für das Handeln Privater, S. 261, der von verschiedenen Ansprüchen des Staates und der privaten Geschädigten ausgeht, die sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern kumulativ zu befriedigen sind. Für *Fröhler/Zehetner*, Rechtsschutzprobleme bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, S. 148, umfaßt der völkerrechtliche Anspruch dagegen die privatrechtlichen Ansprüche aus dem Hoheitsbereich des geschädigten Landes. Danach sinken die völkerrechtlichen Ansprüche von Staat zu Staat in dem Maße, in dem private Entschädigung vom Verursacher zum Opfer bereits geleistet worden ist.

26) Vgl. *Springer*, International Law of Pollution, S. 139.

27) Die Möglichkeit internationaler Abkommen, die ihrerseits die privaten Schädiger zur Haftung verpflichten, sieht zum Beispiel *Treves*, Les tendances récentes du droit conventionnel, S. 775, nicht, sondern nur die Trennung in: "d'une côté la solution qui soumet la responsabilité pour les faits des particuliers au droit interne et la responsabilité pour les faits des Etats au droit international et, de l'autre côté, la solution qui rend l'Etat responsable en droit international même pour les agissements des particuliers ... Il s'agit, d'après nous, d'un choix politique."

28) Zum Problem der Fondslösungen, vgl. *Thiem*, Environmental Damage Funds.

29) Formal erkennt *Rest*, Responsibility and Liability, S. 319, diese Zweiteilung an. "Noch vor wenigen Jahrzehnten wäre Vertretern des klassischen Völkerrechts ein kalter Schauer über den Rücken gelaufen, wäre versucht worden, zivilrechtliche Haftungsansprüche in direkter Beziehung zum Völkerrecht zu untersuchen"; *Rest*, Berührungen des völkerrechtlichen und zivilrechtlichen Schadenersatzes, S. 233.

30) *Handl*, International Liability, S. 88, Herv. v. uns.

31) Vgl. aber *Handl*, State Liability, S. 563-564.

32) Vgl. etwa die überaus vorsichtige Herangehensweise von *Rest*, Convention on Compensation, S. 223, der eine staatliche Haftpflicht nur für Unternehmungen vorschlägt, die dem verursachenden Staat *direkt* zuzuordnen sind.

licher Haftpflichten zu *verhindern* oder wenigstens zu *verzögern*³³⁾. Diese Tatsache wird die International Law Commission berücksichtigen müssen, wenn sie allgemeine Haftungsregeln für Umweltschäden entwickelt.

3. Das Umwelthaftungsrecht auf internationalen Foren

Die Untersuchung der Ergebnisse zweier wichtiger Konferenzen der siebziger Jahre, deren Verhandlungsbereich weit über das internationale Haftungsrecht für grenzüberschreitende Umweltschäden hinausging, und der Politik einer wichtigen Regionalorganisation bestätigen dieses Ergebnis: Staaten sind wohl bereit, *Regelungs-*, nicht aber eigene *Haftpflichten* zu übernehmen.

3.1. Die Stockholmer Umweltkonferenz 1972

Wichtigstes Dokument der UN-Umweltkonferenz von 1972 ist die Erklärung³⁴⁾, die 26 Grundsätze zum Umweltrecht enthält. In ihrem Zentrum stehen zwei Grundsätze zur staatlichen Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, die zusammen einen sensiblen Kompromiß darstellen³⁵⁾.

In Grundsatz 21 konnten sich die Staaten auf die allgemeine Verknüpfung des Rechts auf innerstaatliche Souveränität mit der Pflicht zur Vermeidung grenzüberschreitender Schädigung verständigen³⁶⁾. Dies gelang offenbar nicht zuletzt deshalb, weil diese Verpflichtung sehr allgemein gehalten ist³⁷⁾ und nicht ohne konkretisierende Übereinkommen anwendbar sein wird. Über die notwendigen Konsequenzen einer grenzüberschreitenden Umweltschädigung, die Wiedergutmachung des verursachten Schadens³⁸⁾, vermochten sich die teilnehmenden Staaten hingegen nicht zu verständigen. Grundsatz 22 stellt in diplomatischer Form fest, daß es eine Pflicht zur Wiedergutmachung von Umweltschäden bislang

33) Auch wenn die hier untersuchten rein privatrechtlichen Konventionen sich ausschließlich auf den seerechtlichen Bereich beziehen, zeigt doch die Haftungskonvention für Schäden durch den Landtransport gefährlicher Güter, die z.Zt. innerhalb der ECE verhandelt wird, daß dieses Modell auch auf Schäden auf dem Festland übertragbar ist. Vgl. dagegen *Trotz*, Probleme der Verantwortlichkeit und Haftung, S. 30.

34) "Declaration of Principles" im Abschlußbericht der "UN Conference on the Human Environment", A/CONF.48/14/Rev.1.

35) Vgl. etwa die Stellungnahmen Kanadas (A/C.2/SR.1469) und Neuseelands (ebd., SR.1472) in der Aussprache des zweiten Komitees der UN-Generalversammlung zu den Ergebnissen der Konferenz sowie *Sohn*, The Stockholm Declaration, S. 485-495.

36) Grundsatz 21: "States have ... the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction."

37) Vgl. *Hakapää*, Marine Pollution, S. 137.

38) Vgl. *Schneider*, World Public Order of the Environment, S. 117.

nicht gibt³⁹⁾. Bei aller Unkonkretheit⁴⁰⁾ enthält dieser Grundsatz einige bemerkenswerte Elemente. Zunächst verpflichtet er die betreffenden Staaten lediglich, "zur Entwicklung des Rechts in Bezug auf Haftung und Entschädigung" zusammenzuarbeiten. Man wird aus diesem Passus keine Haftpflicht der Staaten selbst herleiten können⁴¹⁾. Sie sollen lediglich Regelungen entwickeln, die Entschädigungszahlungen sicherstellen, während die Quelle dieser Entschädigung unbestimmt bleibt.

Die Staatenvertreter haben noch während der Konferenz eine aufschlußreiche Änderung vorgenommen. Die Konferenzvorlage hatte die Aufgabe der Staaten allgemein damit umrissen, daß das Haftungs- und Entschädigungsrecht "in Bezug auf Umweltschäden"⁴²⁾ zu entwickeln sei. Neben der Ersetzung der tatsächlich für die Betroffenen entstandenen Kosten, einschließlich der Aufwendungen der betroffenen Staaten, schloß diese vage Formulierung die Entschädigung für Ansprüche aufgrund immaterieller Schäden, etwa durch die Verletzung der Souveränität des geschädigten Staates, nicht aus⁴³⁾. Auf der Konferenz wurde dieser Passus konkretisiert. In seiner endgültigen Fassung zielt er nun ausschließlich auf die Entschädigung der "Opfer der Verschmutzung" ab und scheint damit Staaten nur insoweit einzuschließen, wie sie - als Besitzer natürlicher Ressourcen, durch Kosten für Aufräumarbeiten etc. - materiell geschädigt sind. Eine Entschädigung für die Verletzung staatlicher Souveränität, die wohl stets durch den verursachende Unternehmung kontrollierenden Staat⁴⁴⁾ zu erfolgen hätte, ist dagegen nach dieser Formulierung nicht vorgesehen.

Wenn diese Interpretation der Änderung des Grundsatzes zutrifft, haben die Staatenvertreter die Entwicklung des Umwelthaftungsrechts in eine Richtung lenken wollen, die eine unmittelbare Übertragung der Haftpflicht für grenzüberschreitende Umweltschäden auf die privaten Verursacher nicht verhindert. Es darf nicht vergessen werden, daß zum Zeitpunkt der Stockholmer Konferenz der Abschluß des Ölhaftungsregimes, das weltweit beispielhaft die Möglichkeit aufzeigte, die Haftpflicht in befriedigender Weise der verursachenden Industrie aufzuerlegen, noch nicht einmal ein Jahr zurücklag.

3.2. Die UN-Seerechtskonferenz

Die Verhandlungen über eine weitgehende Neuordnung des Seerechts im Rahmen der Dritten UN-Seerechtskonferenz führten zu einem ähnlichen Ergebnis. Artikel 235 der

39) Grundsatz 22: "States shall co-operate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by the activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction."

40) Vgl. Rest, Internationaler Umweltschutz und Haftung, S. 28.

41) Vgl. Kolbassow, Umweltschutz nach Völkerrecht, S. 38, der ausdrücklich auf das Beispiel des Ölhaftungsregimes als Beispiel für eine Umsetzung des Grundsatzes 22 verweist.

42) "Liability and compensation in respect of damage to the environment"; Bericht der Vorbereitungsgruppe, A/CONF.48/PC.16, para. 19.

43) Zur Unterscheidung der völkerrechtlichen Ansprüche des Staates von den Forderungen Privater vgl. Kimminich, Völkerrechtliche Haftung für das Handeln Privater, S. 252-253.

44) In der Schifffahrt sieht sich Handl, State Liability, S. 532-533, vor die Frage gestellt, ob dies der Flaggen- oder nicht in vielen Fällen der Küstenstaat (und damit gleichzeitig das primäre Opfer) ist.

Konvention⁴⁵⁾, der die staatlichen Pflichten zum Schutz der Meeresumwelt grundsätzlich ordnet⁴⁶⁾, erlegt den Staaten lediglich die Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten auf. Zudem weist er ihnen eine Haftpflicht nach Maßgabe des Völkerrechts zu.

Festzuhalten ist zunächst, daß diese beiden Elemente der Bestimmung nicht miteinander verknüpft sind. Die Entstehungsgeschichte des Artikels zeigt, daß staatliche Haftpflicht ausdrücklich nicht auf Verluste begrenzt werden sollte, die durch einen Bruch völkerrechtlicher Regeln entstehen. Eine solche Verknüpfung hatte es in den ersten Entwürfen der Konvention gegeben⁴⁷⁾. Ein arabischer Änderungsvorschlag hatte dagegen Gefährdungshaftung für Aktivitäten gefordert, die die Meeresumwelt bedrohen⁴⁸⁾. Hintergrund des schließlich in Artikel 235.1 eingegangenen Kompromisses ist also eine sachliche Ausweitung der Haftung über den Bereich der Folgen völkerrechtswidrigen Handelns hinaus auf den Bereich der Schäden aus nicht (eindeutig) verbotenen Tätigkeiten⁴⁹⁾.

Während der Geltungsbereich staatlicher Pflichten im Laufe der Verhandlungen auf das Gebiet der Schäden infolge nicht verbotener Unternehmungen ausgedehnt wurde, blieb der Umfang dieser Pflichten eng begrenzt. Staaten werden durch die folgenden Absätze nur für die Sicherstellung des Zugangs der Opfer zur Entschädigung verantwortlich gemacht (Abs. 2). Sie sollen aus diesem Grund zur Umsetzung und Weiterentwicklung des internationalen Rechts zusammenarbeiten (Abs. 3)⁵⁰⁾. Hinweise auf eine mögliche Versicherungspflicht und Fondslösungen zeigen aber unzweifelhaft, daß nicht die Idee einer Entschädigung von Staat zu Staat im klassisch-völkerrechtlichen Sinne im Vordergrund steht, sondern daß die unmittelbare Haftbarmachung der Industrie angestrebt wird, die das Risiko verursacht. Auch in diesem Fall diene das Ölhafungsregime - und insbesondere der Internationale Fonds - als Modell⁵¹⁾. Die in den ersten Entwürfen enthaltenen Bestimmungen zur Übernahme direkter Haftpflichten durch die Staaten selbst wurden während der Verhandlungen gelockert⁵²⁾. Der Art. 235.1 spiegelt damit die Differenzierung der Stockholmer Erklärung zwischen der staatlichen Verantwortlichkeit und der möglicherweise privaten Haftpflicht für Schäden wider⁵³⁾.

- 45) "1. States are responsible for the fulfilment of their international obligations concerning the protection and preservation of the marine environment. They shall be liable in accordance with international law.
2. States shall ensure that recourse is available in accordance with their legal systems for prompt and adequate compensation or other relief in respect of damage caused by pollution of the marine environment by natural or juridical persons under their jurisdiction.
3. With the objective of assuring prompt and adequate compensation in respect of all damage caused by pollution of the marine environment, States shall co-operate in the implementation of existing international law and the further development of international law relating to responsibility and liability for the assessment of and compensation for damage and settlement of related disputes, as well as, where appropriate, development of criteria and procedures for payment of adequate compensation, such as compulsory insurance or compensation funds."
- 46) Die Konferenzteilnehmer verständigten sich schon frühzeitig, Haftungsfragen zur Meeresverschmutzung nicht im Detail zu behandeln; vgl. *Timagenis*, International Control of Marine Pollution, S. 624.
- 47) Vgl. Art. 236.1 des *Informal Composite Negotiating Text (ICNT)*, *Official Records of the United Nations Conference of the Law of the Sea (UNCLOS-OR)* VIII, 1977 und dessen Vorläufer, Art. 44, Teil III des *Revised Single Negotiating Text*, UNCLOS-OR V, 1976.
- 48) Vgl. UNCLOS-OR X, 1978, S. 111-112.
- 49) Vgl. *Handl*, International Liability, S. 103-104.
- 50) Vgl. *Treves*, Les tendances récentes du droit conventionnel, S. 773-775.
- 51) Vgl. *Stein*, Principles of Liability and Responsibility, S. 50.
- 52) Vgl. *Handl*, State Liability, S. 543 und Art. 136.1 des ICNT.
- 53) Dies zeigt auch die verwendete Terminologie. Der englische Begriff "responsibility" bezieht sich auf die Einhaltung rechtlicher Ge- und Verbote zur Vermeidung von Schäden, während der Begriff "liability"

Noch einen Schritt weiter geht die UN-Seerechtskonvention in der Regelung der Haftpflichten für Schäden, die durch Anwendung neuer Technologien im Tiefseebergbau entstehen. Die Haftpflichten für diesen Bereich mußten innerhalb des Tiefseebodenregimes detailliert festgelegt werden. Die Meeresbodendeclaration von 1970, Ausgangspunkt der Entwicklung eines Rechtsregimes für den Tiefseebergbau, hatte die Trägerschaft der Haftpflicht offengehalten⁵⁴⁾. Nach Artikel 139 der Seerechtskonvention⁵⁵⁾ soll demgegenüber einem Staat, unter dessen Aufsicht ein Unternehmen ein Tiefseebergbauprojekt betreibt, nur dann eine Haftpflicht zukommen, wenn dieser Staat nicht "alle notwendigen und geeigneten Maßnahmen" ergriffen, d.h. keine geeignete Gesetzeslage zur Überwachung des betreffenden Unternehmens geschaffen hat⁵⁶⁾. Für alle Schäden, die nicht auf eine Verletzung von Konventionsbestimmungen durch den überwachenden Staat zurückgeführt werden können, ist ausdrücklich nur das private Unternehmen haftbar⁵⁷⁾.

Die Staaten haben sich damit auf Druck der westlichen Industrieländer⁵⁸⁾ im Bereich der neuen Industrie Tiefseebergbau von der Haftpflicht für alle Schäden befreit, die nicht direkt auf staatliches Fehlverhalten zurückzuführen sind. Im Bereich anderer Umweltschäden schließt die Konvention eine staatliche Haftpflicht nicht aus. Während sie jedoch die Mitgliedstaaten auf eine nationale und zwischenstaatliche *Regelungspflicht* festlegt, läßt sie die Möglichkeit einer Übertragung der *Haftpflicht* auf Private nicht nur zu, sondern weist indirekt auf den bereits bestehenden Modellfall hin. Die Staaten sind damit in der Regelung der Haftpflichten für den staatsfreien Raum Tiefseeboden erheblich vom Parallellfall des Weltraumregimes abgewichen, für den der Weltraumvertrag, aus den aufgezeigten Gründen, eine umfassende staatliche Haftpflicht festlegt⁵⁹⁾.

stärker auf die Konsequenzen *nach* dem Schadenseintritt verweist; vgl. etwa *Goldie*, Concepts of Strict and Absolute Liability, S. 180, sowie die beiden Berichterstatter des ILC-"Liability"-Projektes (siehe unten), *Quentin-Baxter*, 5. Bericht, para. 39 und *Barboza*, 2. Bericht, para. 5.

- 54) "Declaration of Principles Governing the Sea-bed and the Ocean Floor, and the Subsoil thereof beyond the Limits of National Jurisdiction", UN-Resolution 2749 (XXV). Punkt 14 lautet:
"Every State shall have the responsibility to ensure that activities in the area ... shall be carried out in conformity with the international régime to be established. ... Damage caused by such activities shall entail liability."

Anders *Handl*, State Liability, S. 542, der feststellt, dieser Absatz "clearly suggests direct liability of the controlling state". Zu seiner Auslegung des Begriffes "liability" vgl. *Handl*, Balancing of Interests, S. 158.

- 55) "2. Without prejudice to the rules of international law and Annex III, article 22, damage caused by the failure of a State Party or international organization to carry out its responsibilities under this Part shall entail liability; ... A State Party shall not however be liable for damage caused by any failure to comply with this Part by any person whom it has sponsored ... if the State Party has taken all necessary and appropriate measures to secure effective compliance under article 153, paragraph 4, and Annex III, article 4, paragraph 4."
- 56) Nach Annex III, Art. 4.4. soll ein Staat nicht haftpflichtig sein, "if that State Party has adopted laws and regulations and taken administrative measures which are, within the framework of its legal system, reasonably appropriate for securing compliance by persons under its jurisdiction."
- 57) Vgl. Annex III, Art. 22: "The contractor shall have the responsibility or liability for any damage arising out of wrongful acts in the conduct of his operations ... Liability in every case shall be for the actual amount of damage."
- 58) Vgl. *Pinto*, Reflections on International Liability, S. 28-30.
- 59) Vgl. Art. VII des Weltraumvertrages.

3.3. Die Umweltpolitik der OECD

Die *Organization of Economic Co-operation and Development (OECD)*, die die westlichen Industriestaaten umfaßt, beschritt den Weg des vollständigen Verzichts auf die Ausarbeitung völkerrechtlicher Haftungsregelungen⁶⁰. Im Gefolge der Stockholmer Umweltkonferenz und angesichts der fortgeschrittenen Industrialisierung ihrer Mitgliedsländer sowie der daraus resultierenden Umweltverschmutzung⁶¹) richtete die Wirtschaftsorganisation eine eigene Umweltschutzabteilung ein⁶²). Die OECD erarbeitet Empfehlungen, die zwar formell nicht bindend sind, aber im Konsens verabschiedet werden. Sie stellen aufgrund dieser Entscheidungspraxis Kompromisse dar, die von allen Mitgliedstaaten der Organisation und damit von der gesamten hochindustrialisierten westlichen Welt akzeptiert werden können. In der Entwicklung des Umwelthaftungsrechts hat sich die OECD auf zwei Bereiche konzentriert: Auf die Propagierung und Anwendung des Verursacherprinzips und darauf, Ausländern den Zugang zu den Gerichten eines schadenverursachenden Staates zu ermöglichen.

Bereits 1972 einigten sich die Mitgliedsstaaten auf eine Empfehlung, die das Verursacherprinzip enthält⁶³). Danach sollen Unternehmen die Kosten für Umweltschutzmaßnahmen, die ihnen von den zuständigen Behörden auferlegt wurden, selbst tragen⁶⁴). Wenn gleich sich das Prinzip nicht ausdrücklich auf Haftungsfragen bezieht, so unterstreicht es doch die Richtung der Entwicklung der OECD-Umweltpolitik. Mit Hilfe des Verursacherprinzips soll versucht werden, über den Mechanismus des freien Marktes die Internalisierung der Kosten von Umweltschäden zu erreichen und die Staaten, denen die Aufsicht über eine risikobehaftete industrielle Tätigkeit obliegt, finanziell zu entlasten.

Diese Strategie unterstützt der zweite Schwerpunkt der OECD-Umweltpolitik. Die OECD-Staaten sind bestrebt, nicht nur die Trägerschaft der Haftpflicht, sondern auch die Geltendmachung der Entschädigungsansprüche privatrechtlich zu regeln. Zu diesem Zweck haben sie das Prinzip des gleichberechtigten Zugangs von Ausländern zu den Gerichten von Nachbarstaaten⁶⁵), unter deren Zuständigkeit eine umweltverschmutzende Anlage betrieben wird⁶⁶), entwickelt. Erst durch einen gesicherten Zugang der Opfer von grenzüberschreitenden Umweltschäden zu den Gerichten des Quellenstaates kann es gelingen, Staa-

60) Einen Überblick über die OECD-Umweltpolitik gibt Kilian, *Umweltschutz durch internationale Organisationen*, S. 116-121.

61) In den OECD-Staaten leben zwar nur 17% der Weltbevölkerung auf etwa 25% der Festlandfläche, aber hier werden 70% des weltweiten Bruttoinlandsproduktes erzeugt und ein ebenso hoher Anteil des Welt Handels abgewickelt. Deshalb entstehen hier etwa 60% der durch den Menschen erzeugten Luftverschmutzung; vgl. *OECD and the Environment*, S. 5.

62) Vgl. Bungarten, *Umweltpolitik in Westeuropa*, S. 255-256.

63) Vgl. *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, OECD-Recommendation C(72) 128 von 1972, in: *OECD and the Environment*, S. 23-25.

64) 1974 verabschiedete der Rat der Umweltminister der OECD eine Empfehlung zur Anwendung des Verursacherprinzips, vgl. OECD-Recommendation C(74) 223, in: *OECD and the Environment*, S. 26-27.

65) Vgl. OECD-Recommendation C(74) 224, *Principles Concerning Transfrontier Pollution*, in: *OECD and the Environment*, S. 142-147; OECD-Recommendation C(76) 55 (Final), *Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution*, in: a.a.O., S. 148-149 und OECD-Recommendation C(77) 28 (Final), *Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution*, in: a.a.O., S. 150-153.

66) Vgl. dazu Sand, *The Role of Domestic Procedures in Transnational Environmental Disputes*, sowie Pachteu, *The Principle of Equal Right of Access*, S. 203.

ten nicht nur von den finanziellen Verpflichtungen einer völkerrechtlichen Haftpflicht zu entlasten, sondern auch Haftungskonflikte im Regelfall unterhalb der Schwelle hoheitlich-zwischenstaatlicher Verhandlungen beizulegen⁶⁷⁾. Die in den siebziger Jahren sehr aktive *Transfrontier Pollution Study Group* hat ihre Bedeutung inzwischen nicht zuletzt deshalb weitgehend verloren, weil die in der Gruppe entwickelten Konzepte zur *staatlichen* Haftung offenbar nicht mit den Vorstellungen der Mitgliedsstaaten der Organisation in Übereinstimmung zu bringen waren⁶⁸⁾.

Die OECD-Strategie sowohl einer Privatisierung der Trägerschaft der Haftpflicht als auch des Verfahrensweges zur Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen unterstreicht, wie weit die Schwelle zur völkerrechtlichen Haftpflicht im Bereich der relativ homogen strukturierten westlichen Industriestaaten bereits angehoben ist⁶⁹⁾. Nach den allgemeinen Haftungsbestimmungen der UN-Seerechtskonvention und nach Grundsatz 22 der Stockholmer Umwelterklärung ist eine zwischenstaatliche Regelung der Umwelthaftung, die die Haftpflicht im konkreten Fall dem privaten Verursacher des Schadens zuweist, weder geboten noch ausgeschlossen. Die detaillierte Ausgestaltung des Haftungsrechts für Umweltschäden durch Tiefseebergbau im Rahmen der UN-Seerechtskonvention sowie die innerhalb der OECD durch die westlichen Industriestaaten betriebene Politik zeigten im Gegensatz dazu, daß die Staaten sich bisher nicht auf eine staatliche Haftpflicht für grenzüberschreitende Umweltschäden einigen konnten⁷⁰⁾.

4. Das Projekt der International Law Commission

In ihrer Sitzungsperiode 1973 erteilte die UN-Generalversammlung der ILC das Mandat, das Problem der Haftpflicht für grenzüberschreitende Schäden unter dem Titel "international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law" innerhalb eines eigenständigen Projektes zu bearbeiten⁷¹⁾. 1978 begann in der Kommission mit der Diskussion des Berichts einer Arbeitsgruppe und der Wahl des Neuseeländers *Quentin-Baxter*⁷²⁾ zum Rapporteur⁷³⁾ die Arbeit an einem Vorhaben, von dem bis heute nicht klar ist, in welche Richtung es sich entwickeln wird.

67) Vgl. *Responsibility and Liability of States in Relation to Transfrontier Pollution*, S. 8.

68) Vgl. *Lang*, Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes, S. 286. Wilfred Lang war Vorsitzender dieser Gruppe.

69) Vgl. *Quentin-Baxter*, 1. Bericht, para. 47.

70) Auch die UNEP "Expert Group on Liability and Compensation for Pollution Damage" befürwortet "low level solutions"; vgl. *Willheim*, UNEP's Expert Meeting, S. 110-111. Vgl. auch den *Brundtland-Report*, A/42/427, S. 340: "States ... shall ensure that compensation is provided should substantial transboundary harm occur" (Herv. v. uns).

71) A/RES/3071 (XXVIII).

72) Quentin-Baxter war 1971 in die ILC gewählt worden. Daneben repräsentierte er sein Land regelmäßig im sechsten Komitee der UN-Generalversammlung, das für Rechtsfragen zuständig ist. 1973 hatte er Neuseeland im "Nuclear Test Case"-Verfahren vor dem IGH vertreten. Neuseeland ist eines der Länder, die stark an der Weiterentwicklung des internationalen Umweltrechts in Richtung auf eine Verbesserung der Stellung der von Umweltbeeinträchtigungen Geschädigten interessiert sind. Mit Quentin-Baxter war ein im internationalen Umweltrecht profilierter Vertreter eines in diesem Bereich sensiblen Landes zum Rapporteur bestellt worden, der in der ILC natürlich in persönlicher Kapazität auftrat.

73) Zu den Aufgaben eines Rapporteurs in der ILC vgl. *Thode*, International Law Commission, S. 167-171.

4.1. Notwendigkeit und Bedeutung des Umwelthaftungsprojektes

Grundlage der völkerrechtlichen Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen ist das Prinzip der staatlichen Souveränität. Danach unterliegen Staaten für Unternehmungen auf ihrem Territorium und - wenn das internationale Recht im Einzelfall nichts anderes bestimmt - in staatsfreien Räumen keinerlei Restriktionen, solange sie die Belange anderer, mit den gleichen Rechten ausgestatteter Staaten nicht stören⁷⁴⁾.

Ein Bestandteil des Grundsatzes staatlicher Souveränität ist das Recht, die vorhandenen Ressourcen ungehindert auszubeuten. Ein weiterer Bestandteil ist das Recht auf Unversehrtheit des Territoriums. Deshalb kollidiert das Recht des verursachenden Staates auf Nutzung seiner Ressourcen mit dem Recht des geschädigten Staates auf die Unversehrtheit seines Territoriums aufgrund derselben Völkerrechtsregel, wenn eine Unternehmung mit grenzüberschreitenden Umweltschäden oder -risiken verbunden ist.

Im internationalen Recht entwickelten sich aus diesem Konflikt eine Reihe von Konzepten - etwa die Pflicht zur Sorgfalt und die Bedingung der Erheblichkeit eines Schadens -, denen gemein ist, daß ihre Abwägung im Einzelfall außerordentliche Schwierigkeiten bereitet und deshalb vielfach konfliktfördernd wirkt⁷⁵⁾. In der Vergangenheit sind deshalb *de facto* nur selten Entschädigungen für transnationale Umweltschäden gezahlt worden. Sie finden ihre rechtliche Grundlage dann zumeist in Konventionen, die in kleinen Bereichen detailliert ausgearbeitetes und deshalb anwendbares Sonderrecht geschaffen haben, oder sie werden "ex gratia"⁷⁶⁾, also ohne Anerkennung einer Zahlungspflicht, geleistet⁷⁷⁾. Im Normalfall "wird ... nicht die Konsequenz einer Haftung aus völkerrechtlichem Unrecht gezogen. Vielmehr wird die Haftungsfolge unter Hinweis darauf, daß das Merkmal der Erheblichkeit nicht hinreichend bestimmt sei und Klarheit über eine Verschuldens- oder Gefährdungshaftung zwischenstaatlich noch nicht gewonnen sei, verneint"⁷⁸⁾. Diese Tatsache läßt Juristen mitunter zwischen "Geltung" und "Wirksamkeit" von Völkerrechtsregeln unterscheiden⁷⁹⁾. Diese Defizite der Regelungsfunktion des internationalen Schadenersatzrechts beruhen offenbar nicht zuletzt auf dem Erfordernis einer präzisen, der tatsächlichen Lage oft nicht gerecht werdenden Unterscheidung zwischen "gerade noch erlaubten" und "schon verbotenen" staatlichen Aktivitäten sowie zwischen "noch unerheblichen" und "schon erheblichen" grenzüberschreitenden Schäden.

74) Eine der Entwicklungen, die dieses Recht prinzipiell einschränken, ist die Entstehung der Menschen- und Flüchtlingsrechte, die Einzelpersonen eigenständige Rechte gegenüber Staaten verleihen; vgl. *Kimminich*, Der internationale Schutz des Einzelnen.

75) Vgl. etwa die unterschiedliche rechtliche Beurteilung völkerrechtlicher Schadenersatzforderungen aufgrund der radioaktiven Verseuchung durch den Unfall von Tschernobyl im Jahre 1986 unabhängig von der Frage der politischen Durchsetzbarkeit. *Rest*, Tschernobyl und die internationale Haftung, S. 616, hält die Ansprüche für berechtigt, nicht aber *Zehetner*, Tschernobyl, S. 330.

76) Vgl. *Rudolf*, Haftung für rechtmäßiges Verhalten, S. 551-552.

77) Vgl. zu einer ähnlichen Entwicklung bei Schadenersatzzahlungen für Enteignungen mittels Pauschalsummen, die stets unterhalb des realen Wertes des enteigneten Objektes liegen, *Lillich*, International Claims, S. 147.

78) *Rest*, Völkerrechtlicher und zivilrechtlicher Schadenersatz, S. 369.

79) Vgl. *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, S. 52-53, insbesondere Anm. 86.

Das Ziel einer Konkretisierung der Konsequenzen, darunter auch der Schadenersatzpflicht, für völkerrechtswidriges staatliches Verhalten verfolgt die ILC mit dem Projekt der Kodifizierung des internationalen Rechts der Staatenverantwortlichkeit, das auch Fälle grenzüberschreitender Umweltverschmutzung berührt. Für dieses Vorhaben entwickelte sie das Konzept einer Unterscheidung von "Primärregeln", deren Bruch rechtliche Folgen nach sich zieht, und "Sekundärregeln", die diese Konsequenzen näher bestimmen und deshalb erst *nach* der Verletzung einer primären Völkerrechtsregel Anwendung finden können. Mit der Kodifizierung der Regeln zur Staatenverantwortlichkeit konzentriert die ILC sich auf die Ausarbeitung dieses sekundären Rechts⁸⁰⁾.

Durch die Verknüpfung der Begriffe "Schuld" und "Entschädigung" macht das sekundäre Recht der Staatenverantwortlichkeit die Feststellung des Bruchs einer Regel des internationalen Rechts zur Voraussetzung für eine Entschädigungspflicht des verursachenden Staates. Von dieser Feststellung hängt darüber hinaus ab, ob der Geschädigte *vollen* Schadenersatz erhält oder aber seine Schäden *ganz und gar* selbst zu tragen hat. Bereits 1970⁸¹⁾ stellte die ILC deshalb fest:

"The Commission also agreed in recognizing the importance, alongside that of responsibility for internationally illicit acts, of the so-called responsibility of risk arising out of the performance of certain lawful activities, such as spatial and nuclear activities."⁸²⁾

Mit dieser Feststellung trug die Kommission der Tatsache Rechnung, daß nicht alle Fälle grenzüberschreitender Schadenrisiko, die staatliche Verantwortlichkeit nach sich ziehen müssen, durch die Kodifizierung des Rechtes der Staatenverantwortlichkeit zufriedenstellend zu ordnen sind. Weil die sekundären Rechtsnormen den Bruch einer primären Norm zwingend voraussetzen, sieht das Recht der Staatenverantwortlichkeit grundsätzlich nicht vor, daß gerechtfertigte Ersatzansprüche entstehen, wenn Schäden durch nicht-völkerrechtswidrige Unternehmungen verursacht werden.

Wenn alle Unternehmungen, die transnationale Umweltrisiken beinhalten, jederzeit vollständig kontrollierbar wären, müßten Schäden stets auf mangelnder Sorgfalt beruhen. In diesem Fall wären entweder die verursachende Unternehmung selbst, oder aber deren Ausführung als völkerrechtswidrig einzustufen. Die Vorstellung von der jederzeitigen und umfassenden Kontrollierbarkeit technischer Abläufe wird jedoch mit steigender Komplexität zunehmend unhaltbar⁸³⁾. "Auch die Rechtsordnung muß zu Kenntnis nehmen, daß *absolute* Sicherheit, oder anders ausgedrückt: *völlige* Risikofreiheit nicht möglich ist."⁸⁴⁾ Für Risiken durch die Anwendung moderner Großtechnologien bedeutete ein Festhalten am Prinzip der Verknüpfung von Schuld und Entschädigung, daß letztendlich der Zufall über die Rechtmäßigkeit des Betriebs der betreffenden Unternehmung entscheidet. Es gibt viele Aktivitäten, deren Betrieb unstrittig erlaubt ist, solange sie planmäßig funktionieren. Im Moment ihres Versagens müßte ihr Betrieb aber nach traditionellem Rechtsverständnis für

80) Vgl. *Simma*, Grundfragen der Staatenverantwortlichkeit, S. 362.

81) Bereits 1963 gab der Bericht eines Ausschusses zur Staatenverantwortlichkeit einen Hinweis auf das spätere Projekt: "The question of possible responsibility based on 'risk', in cases where a State's conduct does not constitute a breach of an international obligation may be studied in this connexion", ILC-Dok. A/5509; in: ILC Yearbook 1963, Bd. II, S. 228, Anm. 3.

82) Yearbook 1970, Bd. I, S. 233, para. 83.

83) Vgl. aber *Randelzhofer*, Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung, S. 58, der, ohne Begründung, findet: "Bei Reaktorunfällen tritt dieser Aspekt deutlich zurück, da die friedliche Nutzung der Kernenergie bei Aufbietung aller Sorgfalt im Grunde beherrschbar ist."

84) Vgl. *Rofnagel*, Die rechtliche Fassung technischer Risiken, S. 46; Herv. im Original.

rechtswidrig erklärt werden, um Schadenersatzansprüche durchsetzbar zu machen. Während zum Beispiel der Betrieb von Satelliten grundsätzlich erlaubt ist, kann dann im Moment des Absturzes, selbst wenn dem Betreiber keine Vernachlässigung der Sorgfaltspflicht nachweisbar ist, "in Bezug auf dieses einzelne verunglückte Unternehmen ... nicht mehr von einer völkerrechtsgemäßen Handlung gesprochen werden"⁸⁵⁾. Der Schaden selbst würde zum konstituierenden Kriterium der Rechtswidrigkeit⁸⁶⁾.

Kritiker der Einführung einer neuen Kategorie von Entschädigungspflichten für grenzüberschreitende Beeinträchtigungen, die durch den Betrieb nicht völkerrechtswidriger Unternehmungen entstehen, weisen auf die Gefahr hin, die eine Verminderung der strafenden und dadurch abschreckenden Wirkung einer öffentlichen Bloßstellung für einen völkerrechtlichen Verstoß beinhaltet. Durch die Wiedergutmachung schädlicher Auswirkungen bestimmter Aktivitäten könnte ihnen der Status der Rechtmäßigkeit erhalten bleiben, obwohl sie bereits grenzüberschreitenden Schaden verursacht haben⁸⁷⁾.

Tatsächlich kann ein Staat nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit die Völkerrechtswidrigkeit einer Unternehmung nicht aufheben, indem er für Schäden aufkommt, die durch ihre Durchführung entstehen⁸⁸⁾. Die Forderung auf Unterlassung der schädigenden Aktivität ist dem geschädigten Staat jederzeit möglich. Staaten sind aber in vielen Fällen bereit und interessiert, Unternehmungen zu fördern und ihnen den Status der Rechtmäßigkeit zuzuerkennen, obwohl mit ihrem Betrieb grenzüberschreitende Risiken einhergehen. Die Folge der traditionellen Verknüpfung von Schuld und Schadenersatzpflicht führt deshalb oft nicht zu einem internationalen Verbot der gefährlichen Unternehmung, sondern zur Verweigerung des Schadenersatzanspruches. Durch dessen Anerkennung würde der Quellenstaat eingestehen, gegen internationales Recht verstoßen zu haben und damit den weiteren Betrieb der Unternehmung gefährden.

Mit allen von uns untersuchten Spezialhaftungskonventionen gehen die Betreiber oder die Staaten, die sie kontrollieren, Haftpflichten ein, ohne daß zuvor der Verstoß gegen eine Völkerrechtsregel nachgewiesen werden müßte. So ist der Abschluß der Konventionen ein Ausdruck des wachsenden Bedürfnisses nach einer Entkoppelung von Schuld und Schadenersatzanspruch. Das Projekt der ILC verfolgt damit das Ziel, eine in verschiedenen Einzelbereichen schon erreichte Anpassung des Umwelthaftungsrechts an die technische Entwicklung auf allgemeiner Ebene nachzuvollziehen.

85) Konrad, Zu einigen Problemen der sogenannten Risikohaftung, S. 159. Ähnlich auch Steiniger, Voraussetzungen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit, S. 132; doch vgl. Steinert, Verantwortlichkeit und Haftung im Völkerrecht, 1981 mit einem Plädoyer für die Haftpflicht für Schäden durch erlaubte Handlungen.

86) Dies schlägt ausdrücklich Caubet, *Le droit international*, S. 107-108, vor: "On en vient ainsi à envisager un régime mixte - et sans doute hérétique, du point de vue théorique - dans lequel l'activité dangereuse bénéficie d'une présomption de licéité, tandis que les conséquences préjudiciables tombent sous le coup d'une présomption d'illicéité."

87) Vgl. etwa Brownlie, *System of the Law of Nations*, S. 50. Er beurteilt das Projekt insgesamt als "fundamentally misconceived", denn die meisten Fälle, die als völkerrechtswidrig betrachtet werden, beruhten gerade auf Tätigkeiten, die insgesamt nicht verboten seien. Seit der Aufgabe des Konzepts der subjektiven Schuld des Staates (d.h. einer völkerrechtswidrigen Entscheidung auf oberster politischer Ebene) ist oft lediglich "a lack of honest or well-trained officials or the absence of sufficient funding" der eigentliche Grund eines solchen Schadens.

88) Vgl. Malgrew, *Transboundary Harm*, S. 318.

4.2. Die Begrenzung auf Umweltschäden

Die ILC hatte bereits im Zuge der Abspaltung des neuen Projekts von der Regelung der Staatenverantwortlichkeit an moderne Umweltrisiken etwa durch die Atomenergienutzung oder die Weltraumfahrt gedacht⁸⁹⁾. Der Bericht der vorbereitenden Arbeitsgruppe⁹⁰⁾ hatte erneut deutlich gemacht, daß eine Regelung der Konsequenzen grenzüberschreitender Umweltschäden, die durch die Entwicklung der modernen Technologien im weiteren Sinne ausgelöst werden, im Zentrum des Projektes stehen sollte. Deshalb schlug der Berichterstatter Quentin-Baxter in seinem einleitenden Bericht vor, das Projekt auf die staatlichen Pflichten in Bezug auf *Umweltschäden* zu beschränken⁹¹⁾. Dies stieß jedoch auf den Widerstand einer Reihe von Staaten im sechsten Komitee⁹²⁾ sowie auf Kritik in der Kommission selbst, weil viele Entwicklungsländer⁹³⁾ innerhalb dieses zunächst völlig unbestimmten Projektes die Möglichkeit einer Durchsetzung von internationalen Regelungen nicht nur in Bezug auf die wachsende grenzüberschreitende Umweltverschmutzung, sondern auch hinsichtlich schädlicher wirtschaftlicher Einflüsse⁹⁴⁾ sahen⁹⁵⁾. So umfaßte das 1982 vorgelegte Konzept zunächst Schäden durch "any human activity"⁹⁶⁾.

Doch mit dem Fortschreiten der Diskussion entstand eine breiter werdende Unterstützung für eine Einschränkung des Projektes auf physische Handlungen, die physische Schäden nach sich ziehen⁹⁷⁾. Unumstritten war selbstverständlich der Einschluß direkter wirtschaftlicher Folgeschäden solcher physischer Konsequenzen. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war die Erkenntnis⁹⁸⁾, daß die Regelung der grenzüberschreitenden Folgen wirtschaftlicher und monetärer Aktivitäten u.a. deshalb weitaus schwieriger sein würde als die Regelung der Folgen physischer Schäden, weil für solche Bereiche⁹⁹⁾ kaum Staatenpraxis vorliegt¹⁰⁰⁾. Eine Übertragung der Regeln, die vorwiegend durch die Analyse der Staatenpraxis auf dem Gebiet physischer Schäden entwickelt werden, auf andere Gebiete er-

89) Vgl. Yearbook 1970, Bd. I, S. 233, para. 83.

90) Bericht der ILC 1978, Yearbook 1978, Bd. II.2., S. 150-152.

91) Vgl. *Quentin-Baxter*, 1. Bericht, para. 65.

92) Vgl. etwa die Stellungnahmen von Sri Lanka (A/C.6/35/SR.48, para. 4) und Trinidad und Tobago (A/C.6/35/SR.57, paras. 6-7).

93) Zur Interessenlage der Entwicklungsländer vgl. *Malgraw*, The ILC's Study as it Relates to Developing States.

94) Genannt wurden Schäden durch in den Herstellungsländern verbotene Chemikalien (Trinidad und Tobago, A/C.6/35/SR.57, paras. 6-7), Währungsfragen (Jamaica, A/C.6/36/SR.41, para. 7), grenzüberschreitende Wirtschaftsprobleme (Algerien, A/C.6/37/SR.48, para. 9) usw.

95) Vgl. dazu *Randelzhofer*, Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung, S. 72. Die siebziger Jahre waren das Jahrzehnt der "Neuen Weltwirtschaftsordnung", eines Versuches der Entwicklungsländer, sich selbst innerhalb der Weltwirtschaft in eine bessere Position zu versetzen.

96) Vgl. Art. I und II, *Quentin-Baxter*, 3. Bericht, para. 53.

97) Vgl. auch *McCaffrey*, The Work of the International Law Commission, S. 207-208.

98) Vgl. die Stellungnahmen von Griechenland (A/37/SR.40, para. 48), Schweden (ebd., SR.41, para. 16), Thailand (ebd., SR.44, para. 16), Japan (ebd., SR.46, para. 23), den Niederlanden (ebd., SR.46, para. 47), Indien (ebd., SR.46, para. 91), Australien (ebd., SR.48, para. 11) und den USA (ebd. SR. 52, paras. 26-29).

99) Vgl. dagegen *Pinto*, Reflections on International Liability, S. 45, der jedenfalls für den Bereich der Enteignung ausländischen Vermögens eine ausreichende Staatenpraxis zu erkennen glaubt.

100) Selbst für den Bereich der Umweltschäden konnte die Arbeit der ILC erst richtig beginnen, nachdem das Sekretariat mit der Erstellung einer umfangreichen Studie zur Staatenpraxis "Pionierarbeit" geleistet hatte; vgl. *Survey of State Practice Relevant to International Liability*, UN-Dok. A/CN.4/384.

schien nicht möglich, ohne das Projekt insgesamt zu gefährden¹⁰¹⁾. Durch die schließlich vorgenommene Einschränkung¹⁰²⁾ auf "physical activities giving rise to physical transboundary harm"¹⁰³⁾ ist das Vorhaben de facto zu einem reinen Umwelthaftungsprojekt geworden¹⁰⁴⁾.

Die wichtigste Gruppe von grenzüberschreitenden Schadenfällen, die dem Projekt nunmehr zugrunde liegen, entstehen aus Aktivitäten, die plötzlich eine erhebliche grenzüberschreitende Schädigung verursachen können. Dies sind in erster Linie technologische Entwicklungen, die normalerweise keine oder nur geringe Dauerschädigungen verursachen, im Störfalle jedoch große oder gar katastrophale Auswirkungen haben können. Eine Untergruppe dieser Kategorie sind die "besonders gefährlichen Aktivitäten" ("ultra-hazardous activities"). Es geht "hier um Aktivitäten, bei denen die Staaten die ablaufenden Prozesse nicht in jeder Phase unter vollständiger Kontrolle haben"¹⁰⁵⁾, auf die sie aber trotz dieses grundsätzlich nicht vermeidbaren Schadenrisikos nicht verzichten wollen oder können. In diese Gruppe gehören alle von uns untersuchten Aktivitäten, für deren Risiko die Entschädigung durch Konventionen geregelt ist (oder werden soll), also sowohl Weltraum- und Atomunternehmungen als auch der Transport gefährlicher Stoffe über See und die Off-shore-Ölbohrungen. In diesen Fällen sollen den Opfern ihre Verluste ersetzt werden können, ohne daß der verursachenden Industrie oder Technologie selbst die Rechtmäßigkeit abgesprochen werden muß¹⁰⁶⁾.

Schwieriger ist die Behandlung einer weiteren Gruppe von Fällen¹⁰⁷⁾, bei denen eine dauerhaft schädigende Aktivität, zumeist durch eine "Emission" (z.B. von Abgasen, Abwässern u.ä.) oder eine "Ablagerung" (z.B. von gefährlichem Müll) im weiteren Sinne, zu *unerwartet* hohen Schäden jenseits der nationalen Grenzen führt. Ein Beispiel dafür ist die Luftverschmutzung, deren Wirkungen bereits seit Jahrhunderten zu - örtlich begrenzten - Schäden der Natur geführt haben; im politischen Sinne "unerwartet" ist dagegen das in ganz Mitteleuropa um sich greifende "Waldsterben". Hier gilt es sorgfältig zu unterscheiden: Zum einen sind die Geschädigten - Staaten wie Private - Opfer eines Risikos geworden, das in einigen Fällen eindeutig jenseits der nationalen Grenzen verursacht worden ist. In diesem Sinne sind sie den Opfern einer Tankerhavarie oder eines Satellitenabsturzes durchaus vergleichbar, so daß ein Einschluß dieser Fälle in das ILC-Projekt aus dieser Sicht gerechtfertigt erscheint. Allerdings darf die bisherige Rechtmäßigkeit der dauerhaften Verschmutzung durch die eventuelle Zahlung einer Entschädigung an die Opfer nicht erhalten bleiben. Vielmehr muß in diesen Fällen das Aufdecken der unerwarteten Schädigung neben dem Ersatz des Verlustes der Opfer eine weitere Konsequenz haben: Die neu gewonnenen Erkenntnisse müssen dazu führen, daß die verursachende, bislang rechtmäßige Tätigkeit *in ihrer bisherigen Art und Weise*, wie im "Trail Smelter"-Schiedsspruch, für rechtswidrig erklärt

101) Vgl. *Quentin-Baxter*, 4. Bericht, para. 12.

102) Vgl. Draft Articles in *Quentin-Baxter*, 5. Bericht, para. 1.

103) *Quentin-Baxter*, 4. Bericht, S. 220, para. 63.

104) Vgl. *McCaffrey*, International Environmental Law, S. 417.

105) Vgl. *Steinert*, Verantwortlichkeit und Haftung im Völkerrecht, S. 23.

106) Vgl. *Quentin-Baxter* 1. Bericht, para. 38. Ein Tankerunfall soll also nicht zum Verbot der Tankerschifffahrt - etwa in bestimmten küstennahen Gewässern - führen und der Absturz eines Satelliten nicht zum Verbot der Raumfahrt. Dies galt zweifellos auch für die Nutzung der Kernenergie. Ob das "unveräußerliche Recht aller Vertragsparteien ..., die Erforschung, Erzeugung und Verwendung (der Kernenergie, d. Verf.) für friedliche Zwecke zu entwickeln" (Art. IV des Atomwaffensperrvertrages) nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl noch ohne weiteres gilt, sei dahingestellt.

107) Vgl. die Einteilung bei *Handl*, State Liability, S. 541.

wird¹⁰⁸⁾, etwa, indem wirksame Regelungen zur Senkung einer solchen Emission getroffen werden¹⁰⁹⁾.

Diese Fälle bereiten der ILC größere Schwierigkeiten. Eine Ölpest, die durch einen Großtanker verursacht wird, stellt nur auf der Mikroebene eine Unwägbarkeit in dem Sinne dar, daß niemand voraussagen kann, *wann* und *wo* sich der konkrete, Schaden auslösende Unfall ereignen wird. Dagegen besteht nahezu Gewißheit, daß dieses Ereignis in absehbarer Zeit irgendwo stattfinden wird, so daß die risikoschaffenden Branchen in der Zukunft entstehende Kosten antizipieren können. Ein nicht erwarteter Großschaden durch eine dauerhafte, aber lange Zeit als wenig gefährlich eingestufte Verschmutzung ist dagegen *auch auf der Makroebene* nicht vorauszusehen. Die präventive Funktion einer Haftpflicht¹¹⁰⁾ kann damit nicht zur Wirkung gelangen. Ebenso können entstehende Kosten einer bestimmten Unternehmung nicht in sinnvollem Maße "internalisiert"¹¹¹⁾ werden, weil dies ein *Wissen*¹¹²⁾ um die möglichen Risiken und die damit verbundenen Kosten bereits vor Eintritt des Schadens voraussetzt. Ohne Großprobleme wie das mitteleuropäische Waldsterben zu benennen, hat Quentin-Baxter die Frage nach unvorhersehbaren Risiken zunächst in das Projekt eingeschlossen, während sein Nachfolger jüngst den Vorschlag gemacht hat, sie auszuklammern¹¹³⁾.

Sogar stärkere und dauerhafte Schädigungen, die die Schwelle der "Erheblichkeit" - und damit der Völkerrechtswidrigkeit - *eindeutig und unstrittig* überschreiten, können unter bestimmten Voraussetzungen, auf die noch einzugehen sein wird, unter die Regeln des Liability-Projekts fallen¹¹⁴⁾. Ein Einschluß solcher Fälle müßte zu einer Art "Pollution Rights"-Ansatz auf internationaler Ebene führen¹¹⁵⁾.

108) Der "Trail Smelter"-Schiedsspruch legt ein mehrstufiges Regime fest. Zunächst hatte die Hütte Schadenersatz gezahlt, konnte sich damit jedoch nicht von weiteren Verpflichtungen freikaufen. Das angerufene Schiedsgericht setzte Grenzwerte für die Emission fest, deren Überschreitung es als völkerrechtswidrig ansah. Das Gericht nahm an, daß eine unterhalb dieser Schwelle liegende Emission keine gravierenden Schäden zur Folge habe. Sollte dieser unvorhergesehene Fall jedoch trotzdem eintreten, so stünde den Geschädigten Ersatz zu, *ohne* daß die Schmelze zunächst ihre Emissionen weiter zu senken hätte.

Eine weitere gravierende Schädigung trotz des installierten Regimes war also nicht von vornherein akzeptiert worden. Erwartet wurde vielmehr, daß bei Beachtung der festgelegten Grenzwerte weiterer Schaden nicht mehr eintreite. Sollte dies aber dennoch geschehen, so wäre dies eine überraschende Erkenntnis, deren theoretische Möglichkeit das Gericht einkalkuliert hat. Auch mit dieser Entscheidung war also ein Risiko verbunden, das hier in der Form eines *Bewertungsrisikos* auftritt. Zur Kompensation der durch dieses Risiko entstehenden Verluste hat das Schiedsgericht die Entschädigung der zweiten Stufe festgesetzt. Dies schließt eine Neuverhandlung des Regimes auf Grund der neuen Erkenntnisse nicht aus.

109) Dafür gibt es eine lange Reihe von Beispielen, vgl. etwa das "Schwefelprotokoll" zur Genfer Luftreinhaltekonvention.

110) Vgl. *Lopuski*, Liability for Damage in Maritime Shipping, S. 82-83. Aus diesem Grund warnt *Lang*, Verantwortlichkeit im internationalen Umweltrecht, S. 524, vor einer Verlagerung der Entschädigungspflichten auf Fonds und Versicherungen..

111) Vgl. *Goldie*, Concepts of Strict and Absolute Liability, S. 204-213.

112) Das *Wissen* oder die Möglichkeit des Wissens um mögliche Schäden ist für *Handl*, Liability as an Obligation Established by a Primary Rule, S. 58-59, das Entscheidungskriterium: "Where states intentionally discharge pollutants in the knowledge that such discharge is bound to cause, or will cause with substantial certainty, significant harmful effects transnationally, the source state will clearly be held liable for the resulting damage. The causal conduct will be deemed internationally wrongful." (Herv. v. uns).

113) Vgl. Art. 4 der vorgelegten Draft Articles, *Barboza*, 3. Bericht, para. 6.

114) So verlangen *Gündling*, Verantwortlichkeit der Staaten, S. 287-288, und *Malgraw*, Transboundary Harm, S. 321, die Einbeziehung auch dauerhafter Schädigungen.

115) Nach diesem Konzept muß nicht jede *einzelne* Aktivität unterhalb der Schwelle substanzieller Schädigung bleiben, sondern für ein Gebiet, einen Fluß o.ä. werden *insgesamt* Grenzen der zumutbaren Verschmutzung festgelegt. Jeder Einzelaktivität kann dann innerhalb dieses Gesamtkontingents ein bestimmtes Ver-

4.3. Das Ziel des ersten Rapporteurs: Interessenausgleich

Das Konzept Quentin-Baxters beruhte auf einer Anwendung des Prinzips des Interessenausgleichs auf alle Fälle grenzüberschreitender Umweltschäden, deren Völkerrechtswidrigkeit nicht eindeutig feststeht¹¹⁶⁾.

Im internationalen Umweltrecht, das im 19. Jahrhundert zunächst für den Bereich der gemeinsamen Nutzung von Binnengewässern entstand, stehen sich zwei extreme Konzepte gegenüber, die beide ihren Ursprung im Grundsatz der staatlichen Souveränität haben¹¹⁷⁾. Auf der einen Seite steht die nach einem amerikanischen Richter benannte Harmon-Doktrin, die insbesondere in der Völkerrechtslehre der USA, nicht aber uneingeschränkt in der amerikanischen Politik¹¹⁸⁾, Verbreitung fand. Sie sprach jedem Staat das Recht zu, Wasserläufe aufgrund seiner Souveränität ohne Rücksicht auf die Schädigung von Nachbarstaaten zu nutzen¹¹⁹⁾.

Das ebenso einseitige Gegenkonzept unterstreicht die Unverletzlichkeit des staatlichen Territoriums. Es erlaubt jedem Staat deshalb nur, solche Tätigkeiten auf dem eigenen Gebiet auszuführen oder zu dulden, die die Handlungsfreiheit keines anderen Staates einschränken, und entspricht damit der aus dem römischen Recht stammenden *Maxime sic utere tuo ut alienum non laedas*, die im Zusammenhang mit dem neuen Projekt der ILC oft genannt wird¹²⁰⁾. Konsequenter angewandt käme sie nicht nur der Einführung einer strengen Gefährdungshaftung der Staaten für grenzüberschreitende Schäden aller Art¹²¹⁾ gleich, sondern einem generellen Verbot jeder Unternehmung, die grenzüberschreitende Auswirkungen nach sich ziehen könnte.

Während die Harmon-Doktrin den flußaufwärts gelegenen Staat stark begünstigt, profitiert der jeweils flußabwärts gelegene Staat einseitig vom Gegenkonzept. Im Flußrecht entwickelte sich deshalb ein gemäßigtes, zwischen diesen beiden Extrempositionen liegendes Konzept, das auf den Interessenausgleich ("balance of interests") der beteiligten Staaten ausgerichtet ist¹²²⁾. Danach ist dem stromauf liegenden Staat nicht jede Wasserentnahme und jede Verschmutzung per se verboten, sondern der stromab liegende Staat muß sich mit einer gewissen Nutzung des gemeinsamen Wasserlaufs abfinden, bevor dieser sein Staatsgebiet erreicht. Gleichfalls ist dem ersten Staat nicht jede Nutzung allein aufgrund seiner geographisch privilegierten Lage erlaubt. Wünschenswert ist nach diesem Konzept viel-

schmutzungsrecht zugeteilt oder verkauft werden. In der Ablehnung dieses Konzepts mag das Plädoyer von *Handl*, *International Liability*, S. 90, zur prinzipiellen Ausklammerung von Dauerschäden begründet sein.

116) Vgl. *Quentin-Baxter*, 1. Bericht, paras. 62-63.

117) Vgl. *Handl*, *Liability as an Obligation Established by a Primary Rule*, S. 78, der als Quelle des Rechts auf Schadenersatz für Verluste durch erlaubte Tätigkeit den Grundsatz staatlicher Souveränität annimmt.

118) Vgl. *Quentin-Baxter*, 1. Bericht, para. 33.

119) Zur Harmon-Doktrin vgl. *Krakau*, *Harmon-Doktrin*, S. 13-14.

120) Vgl. "Topical Summary of the Discussion Held in the Sixth Committee" 1986 (A/CN.4/L.410), para. 669.

121) Vgl. *Dupuy*, *Responsabilité internationale*, S. 35.

122) Vgl. die Untersuchung von *Handl*, *Balancing of Interests*, S. 177 ff.

mehr, daß die interessierten Staaten ein Regime errichten, das die verschiedenen Interessen in irgendeiner Weise ausgleicht¹²³⁾.

Wenn alle von der Nutzung einer Ressource betroffenen Staaten an einem solchen Interessenausgleich beteiligt sind, tritt die Frage nach den Grenzen einer rechtmäßigen Nutzung dieser Ressource in den Hintergrund. Insbesondere ist die Bestimmung des Maßes an Schäden oder Belästigungen, die nach internationalem Recht gerade noch erlaubt sind und jenseits von denen solche Tätigkeiten verboten sein sollen, nicht notwendig. Solange Staaten sich als die wesentlichen Völkerrechtssubjekte keiner Instanz gegenübersehen, die eine Trennung in rechtmäßige und rechtswidrige Handlungen zu treffen und wirksam durchzusetzen vermag, wenn die beteiligten Staaten sich selbst zufriedenstellend geeingt haben, wird die obligatorische Einschaltung einer unabhängigen Instanz im Interesse der Umwelt nicht durchsetzbar sein¹²⁴⁾.

Insbesondere hinsichtlich der Risiken im Zusammenhang mit der technologischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist eine einfache Trennung in Handlungen, deren Durchführung rechtmäßig ist und für deren grenzüberschreitende Folgen deshalb kein Schadenersatz gezahlt werden muß, und völkerrechtswidrige Handlungen, die verboten sind und für deren Folgen Opfer berechtigt sind, Schadenersatz zu verlangen, immer weniger möglich¹²⁵⁾. Zwischen diesen beiden Extremen existiert eine breite "Grauzone" von Tätigkeiten, die gewünscht und für die Gesellschaften insgesamt profitabel sind, die aber dennoch Nachbarstaaten dem Risiko einer erheblichen Schädigung aussetzen. Es darf nicht nur die Wahl geben, solche Unternehmungen entweder wegen des drohenden Schadens trotz ihrer gesellschaftlichen Profitabilität zu verbieten oder aber dem Opfer einen Entschädigungsanspruch zu verweigern: Die Kosten der verursachten Risiken sollten vielmehr internalisiert werden, also von denen getragen werden, die die risikobehafteten Unternehmungen betreiben und von ihnen profitieren.

4.4. Die Umsetzung des Konzeptes

Eine Regelung der Haftpflichten für grenzüberschreitende Umweltschäden auf der Grundlage des Prinzips des Interessenausgleichs erfordert aber einen weiten Spielraum, innerhalb dessen ein solcher Ausgleich stattfinden kann. Quentin-Baxter sah daher die Aufgabe der ILC weder in der Ausarbeitung neuer Verbote solcher Aktivitäten¹²⁶⁾, noch in der Festlegung des Inhalts interessenausgleichender Übereinkommen. Ohne den Handlungsspielraum der beteiligten Staaten einschränken zu wollen, sah er die Rolle der ILC in der

123) Vgl. etwa das Regime des Rheins, an dem alle Rheinanliegerstaaten beteiligt sind.

124) Vgl. *Handl*, *Balancing of Interests*, S. 191, der 1975 etwas unrealistisch gefordert hatte, nicht den (beiden) beteiligten Staaten die Festlegung des Interessenausgleichs zu übertragen, sondern eine dritte, unabhängige Instanz im Interesse der Umwelt einzuschalten.

125) "Despite the ... understandable yearning for a world in which everything was simpler and law and politics were more easily separated", Quentin-Baxter, 1. Bericht, para. 41.

126) Wird eine Unternehmung verboten, so fällt sie sogar automatisch aus dem Regelungsbereich dieses Projektes heraus, denn ein Verstoß gegen ein solches Verbot würde nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit geahndet; vgl. *Quentin-Baxter*, 3. Bericht, para. 9.

Entwicklung eines bindenden *Verfahrens*¹²⁷⁾, an Hand dessen die beteiligten Staaten im Einzelfall selbst konkrete Haftungsregimes ausarbeiten sollen.

Die Interessen des einen Staates, der ein bestimmtes Risiko verursacht, und der anderen Staaten, die davon bedroht sind, treten schon lange vor einem Schaden in Konflikt. Oft wird ein zufriedenstellender Interessenausgleich nur dann erreicht werden können, wenn diese Länder bereits möglichst frühzeitig an den Planungen einer Unternehmung beteiligt werden, die die Integrität und Souveränität des eigenen Territoriums bedrohen könnte. Quentin-Baxters Konzept mußte deshalb weit über eine bloße Regelung der Schadenersatzzahlungen im Falle schon entstandener Verluste hinausgehen. Es legt größten Wert auf die Schadenvermeidung und überschreitet damit den eigentlichen Auftrag der Generalversammlung an die ILC¹²⁸⁾.

Der vorläufige Entwurf des ersten Rapporteurs¹²⁹⁾ enthält daher eine "Compound Primary Obligation"¹³⁰⁾, die Bestimmungen zur Senkung des grenzüberschreitenden Risikos und zur Behebung eines trotz dieser Maßnahmen nicht verhinderten Schadens zusammenfaßt. Im internationalen Umweltrecht ist in den vergangenen Jahren eine Vielzahl präventiver Konventionen entstanden¹³¹⁾, die Verbote, etwa in Form von Grenzwerten, enthalten. Haftungsregelungen sind erheblich seltener und stets in separaten Konventionen festgelegt¹³²⁾. Diese Trennung versucht der "Schematic Outline" zu überwinden, indem er beide Aspekte in einem einzigen System vereinigt behandelt.

Staaten sollen danach innerhalb der Gesamtregel eine vierstufige Verpflichtung eingehen. Sie sollen verpflichtet werden, (a) bei Planung und Betrieb von staatlichen wie privaten Unternehmen, die grenzüberschreitende Schäden auslösen können, grundsätzlich größtmögliche Vorsorge walten zu lassen (Prävention), (b) betroffene Nachbarstaaten über ihre Aktivitäten zu informieren und (c) mit diesen Staaten ein Regime auszuhandeln, das die Zusammenarbeit im konkreten Einzelfall festlegt.

Ein Staat, der eine Unternehmung mit grenzüberschreitenden Implikationen plant oder auf seinem Territorium duldet, soll damit in jedem Falle verpflichtet werden, die Interessen der bedrohten Nachbarstaaten in seine Planungen mit einzubeziehen¹³³⁾. Gelingt es ihm, im Laufe des Prozesses der Kooperation mit ihnen ein vertragliches Regime auszuarbeiten, so soll dieser Vertrag alle weiteren Entscheidungen organisieren und damit die Funktion der allgemeinen Regel übernehmen. Aber auch wenn kein interessenausgleichend-

127) Vgl. *Quentin-Baxter* 3. Bericht, para. 18.

128) Der Auftrag bezog sich nur auf "liability", die Pflichten nach Eintritt eines Schadens; vgl. A/RES/3071 (XXVIII). Zur Definition von "liability", vgl. Seite 209, Anm. 53. Quentin-Baxters Nachfolger Barboza gehörte jahrelang zu den Kritikern der Erweiterung, die mittlerweile aber allgemein anerkannt ist; vgl. *Barboza*, 1. Bericht, paras. 6-7.

129) Dargelegt im "Schematic Outline", *Quentin-Baxter*, 3. Bericht, para. 53.

130) Vgl. *Quentin-Baxter*, 4. Bericht, paras. 40-50.

131) Sie folgen dem Konzept der "Ecostandards", vgl. dazu *Springer*, International Law of Pollution, S. 89ff. und *Contini/Sand*, International Ecostandards. Beispiele aus der langen Liste von Verträgen, die Grenzwerte festlegen und bestimmte Aktivitäten ganz verbieten, sind die Anti-Dumping-Konvention (London, 1972), Marpol (London 1973) und die Genfer Luftreinhaltekonvention (Genf 1979) mit ihrem "Schwefelprotokoll".

132) Ein besonders deutliches Beispiel ist die Genfer Luftreinhaltekonvention, die folgende Fußnote zum Text des Artikels 8 (f) enthält: "The present Convention does not contain any rule on State liability as to damage."

133) Das internationale Recht der Kooperation hätte sich damit zu einer Pflicht zur Kooperation entwickelt, vgl. *Pinto*, Reflections on International Liability, S. 37-38.

des Regime abgeschlossen werden kann, soll das geplante Unternehmen nicht durch den Einspruch eines Nachbarstaates abgebrochen werden müssen¹³⁴). Vielmehr wird der ausführende Staat dann verpflichtet sein, die Interessen anderer Länder bei seinen Planungen einseitig zu beachten.

Die Verletzung dieser drei präventiven, d.h. vor Eintritt eines Schadens relevanten Pflichten durch den verursachenden Staat soll nicht als Völkerrechtsverstoß geahndet werden können¹³⁵). Diese Unverbindlichkeit der präventiven Elemente mag überraschen und ist vielfach kritisiert worden¹³⁶). Würden diese Pflichten zu völkerrechtlichen Regeln im herkömmlichen Sinne, dann zöge der Verstoß gegen sie Sanktionen nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit nach sich. Eine "Kriminalisierung" völkerrechtlich nicht verbotener Aktivitäten aber soll gerade vermieden werden, um die Ebene der Völkerrechtswidrigkeit möglichst spät oder gar nicht zu erreichen.

Der Entwurf stuft diese drei Pflichten - Prävention, Information und Verhandlung - deshalb nicht als eigenständige völkerrechtliche Regeln ein, sondern als Bestandteile einer umfassenden Regel. Diese Regel erhält einen eigenständigen Sanktionsmechanismus durch ihre vierte Stufe, die *nach* dem Eintritt eines Schadens die Frage des Schadenersatzes regeln soll.

Nach dem Eintritt eines Schadens soll der Staat, unter dessen Kontrolle die verursachende Unternehmung betrieben wurde, wieder verpflichtet werden, in Verhandlungen mit dem geschädigten Staat einzutreten, um Art und Höhe der Entschädigung festzulegen. Diese Entschädigung wird von einer ganzen Reihe von Faktoren¹³⁷) abhängen, zu denen unter anderem auch das Maß der Kooperationsbereitschaft des "Quellenstaates" gehört, von dessen Territorium die Schädigung ausgeht oder unter dessen Kontrolle die risikoschaffende Unternehmung betrieben wird. Wenngleich der "Schematic Outline" grundsätzlich feststellt, "an innocent victim should not be left to bear his loss or injury"¹³⁸), so sollen doch die Verhandlungen in jedem Einzelfall ergeben, ob der entstandene Schaden vollständig, nur teilweise oder aber gar nicht zu ersetzen ist. Es darf dabei nicht übersehen werden, daß die geschädigten Staaten oft selbst ähnliche Aktivitäten betreiben oder dulden und deshalb nicht in jedem Falle an hohen Schadenersatzleistungen interessiert sind¹³⁹). Volle Gefährdungshaftung des Verursachers ist in diesem Konzept lediglich eine extreme unter vielen möglichen Lösungen¹⁴⁰). Quentin-Baxter weist aber darauf hin, daß Gefährdungshaftung

134) Ausgenommen natürlich Projekte, die eindeutig völkerrechtswidrig sind; es geht hier immer nur um nicht verbotene Aktivitäten.

135) Vgl. "Schematic Outline", Sec. 2.8. und 3.4.

136) Ein heftiger Kritiker der Folgenlosigkeit eines Verstoßes gegen diese Pflichten war stets der derzeitige Rapporteur, vgl. Barboza, 2. Bericht, paras. 39-41.

137) Vgl. "Schematic Outline", Section 6.

138) "Schematic Outline", Section 5.3.

139) Zehetner, Tschernobyl, S. 330, weist etwa für deutsche Schadenersatzansprüche aufgrund des Reaktorunglücks von Tschernobyl drauf hin, daß eine Reihe deutscher Atomexperten die Erheblichkeit des in der Bundesrepublik entstandenen Schadens mit Blick auf die wachsende Atomgegnerschaft in der eigenen Bevölkerung leugnet und damit einer etwaigen Schadenersatzforderung den Boden entzieht.

140) Vgl. dazu die diese Einschränkung aus ganz anderen Gründen ablehnende Stellungnahme von Randelzhofer, Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung, S. 70-71. Während nämlich die ILC sinnvollerweise von der Art der zu regelnden Fälle (Gefahren durch neue Technologien) ausgeht, geht dieser Autor von der Natur der Haftung (Gefährdungshaftung) aus. Doch das Ziel Quentin-Baxters war es gerade nicht, Gefährdungshaftung im internationalen Recht zu verbreiten, sondern tatsächlich auftretende Probleme (grenzüberschreitende Umweltverschmutzung) zu regeln, wenn nötig, mit Hilfe des Instruments der Gefährdungshaftung.

für den Betreiberstaat oftmals billiger ist als ein Maß an Vorsorge, das grenzüberschreitende Schäden völlig ausschließt¹⁴¹⁾.

Erst wenn der Quellenstaat sich weigert, eine angemessene Entschädigung zu zahlen, wenn er also die vierte Stufe der "Compound Primary Rule" bricht, sollen Sanktionen nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit in Kraft treten. Neben dem oben angesprochenen Bemühen, für nicht verbotene Aktivitäten die Schwelle zur Völkerrechtswidrigkeit möglichst hoch anzusetzen, hat dies einen weiteren Grund. Während zur Feststellung der Völkerrechtswidrigkeit einer Aktivität ein Schaden vielfach nicht mehr als Voraussetzung angesehen wird¹⁴²⁾, ist für nicht verbotene Handlungen der Schaden naturgemäß auslösender Grund der Rechtsbeziehung beider Staaten. Die Mehrzahl der Staaten erkennt inzwischen grundsätzlich die Existenz einer Schadenersatzpflicht auch für diese Fälle an, doch würde es weitaus schwieriger werden, das Verfahren für Planung und Betrieb nicht verbotener Unternehmungen schon vor einem eingetretenen Schaden *innerhalb dieses Projektes* den Regeln der Staatenverantwortlichkeit zu unterstellen.

Diese Übertragung des Konzeptes des Interessenausgleichs auf die Erstellung von internationalen Regimes zur Regelung transnationaler Risiken ist durch Quentin-Baxter auch auf Bereiche ausgedehnt worden, die ohne diese Erweiterung des *primären* Haftungsrechts den Regeln der Staatenverantwortlichkeit unterliegen würden. Er befürwortete nicht nur die Beibehaltung der bereits bestehenden breiten "Grauzone" strittiger Projekte, sondern versuchte diese Zone im Gegenteil so weit wie möglich zu vergrößern. Prinzipiell soll nach seinem Konzept eine über die Grenzen des kontrollierenden Nationalstaates hinaus gefährliche Unternehmung immer dann erlaubt sein, wenn es zu einem Interessenausgleich aller Staaten kommt, die durch ihren Betrieb betroffen sind. Nicht die Prüfung der Rechtmäßigkeit ist dann bestimmendes Merkmal der Entscheidung über eine Unternehmung oder Technologie, sondern so weit wie möglich der Interessenausgleich der beteiligten Staaten.

In diesem Sinne ist Quentin-Baxters Erklärung zu verstehen: "The words 'acts not prohibited' in the title meant acts, whether prohibited or not."¹⁴³⁾ Hier wird die Parallelstellung zum Projekt der Staatenverantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Handlungen deutlich, die auf Kritik gestoßen ist¹⁴⁴⁾. Das Projekt hat damit den Charakter eines Residualregimes verloren, das nur für wenige Einzelfälle relevant ist. Einem Einschluß auch dauerhafter Schädigungen steht deshalb grundsätzlich nichts entgegen, solange die beteiligten Staaten sich auf ein Überwachungs- und Entschädigungsregime verständigen können¹⁴⁵⁾.

141) Vgl. die Stellungnahme Quentin-Baxters als Vertreter Neuseelands im 6. Komitee, A/C.6/37/SR.39, para. 18.

142) Vgl. Steinert, Verantwortlichkeit und Haftung im Völkerrecht, S. 23.

143) ILC-Yearbook 1982, Vol. I, S. 227.

144) Vgl. Akehurst, International Liability, S. 3.

145) Vgl. dagegen Handl, Liability as an Obligation Established by a Primary Rule, S. 55.

4.5. Das Ziel des zweiten Rapporteurs: Entschädigung

Durch den plötzlichen Tod Quentin-Baxters war 1985 die Neubesetzung der Position des Berichterstatters notwendig geworden, die aufgrund der Arbeitsweise der ILC überaus wichtig für den Fortgang eines Projektes ist. Nachfolger wurde der Argentinier *Barboza*, der den Fortgang des Projektes stets sehr kritisch begleitet und, als offizieller Vertreter seines Landes im sechsten Komitee grundlegende Zweifel am Sinn des Kodifizierungsvorhabens ausgedrückt hatte¹⁴⁶⁾.

Er kündigte an, zwei bereits getroffene grundsätzliche Entscheidungen bewahren zu wollen, zum einen die nach längeren Diskussionen weitgehend - aber keineswegs allgemein - akzeptierte Einschränkung des Projektes auf physische Aktivitäten, die grenzüberschreitende physische Auswirkungen zur Folge haben, und zum anderen die Verbindung der reparativen mit der präventiven Komponente ("the continuum of prevention and reparation") zu einer einheitlichen Regel¹⁴⁷⁾. Darüber hinaus wollte er den Entwurf seines Vorgängers als "wichtiges Rohmaterial" seiner Arbeit zugrunde legen¹⁴⁸⁾.

Innerhalb der "Compound Primary Rule" beabsichtigt Barboza aber, die Komponente der Entschädigungspflicht verstärkt zu entwickeln¹⁴⁹⁾, die im Konzept Quentin-Baxters durch eine zweifache Verhandlungspflicht (Verhandlungen *vor* und *nach* einem Schadenfall) stark abgemildert worden war und im "Schematic Outline" nur einen geringen Raum einnimmt. Am niedrigen Stellenwert, den der Entwurf des ersten Rapporteurs der Schadenersatzpflicht zumal, hatte sich Kritik, nicht zuletzt einiger lateinamerikanischer Länder, entzündet¹⁵⁰⁾. Von Unternehmungen, deren Völkerrechtswidrigkeit nicht feststeht, kann eine Wiedergutmachungspflicht für verursachte Schäden nur als Haftpflicht ohne Schuld nachweis, d.h. als Gefährdungshaftpflicht, entstehen¹⁵¹⁾. Barboza geht deshalb vom Grundsatz der uneingeschränkten Gefährdungshaftpflicht aus, die die Grundlage für einen vollen Schadenersatz der Opfer bildet. Im Einzelfall mögen die betroffenen Staaten dann in Verhandlungen die gegenseitigen Interessen ausgleichen, indem sie sich über Milderungen und Begrenzungen der Entschädigungspflicht einigen¹⁵²⁾, wie dies in allen untersuchten Konventionen durch Ausschlußgründe oder Begrenzung der Haftungssumme geschehen ist.

Im Zentrum des Konzeptes von Quentin-Baxter stand die Zielsetzung, den Handlungsspielraum der Staaten möglichst wenig einzuschränken, während dem Element der Haftpflicht lediglich der Status *eines* unter mehreren Teilen des dafür notwendigen Interessenausgleichs zukam. Volle Gefährdungshaftung war dabei eine extreme Variante einer Vielzahl möglicher Regelungen. Dieses Konzept basierte weitgehend auf der Systematisierung der bislang oft außerhalb des dogmatischen Rechtssystems stattfindenden Staatenpraxis und auf der Kodifizierung bereits bestehenden Gewohnheitsrechts¹⁵³⁾.

146) Vgl. z.B. seine Stellungnahmen als Vertreter Argentiniens im sechsten Komitee A/C.6/35/SR.50, paras. 33-35 (1980) und A/C.6/37/SR.49, para. 15 (1982); das Vorhaben, die Haftungsfragen generell lösen zu wollen, "could ... not but give rise to numerous objections".

147) Vgl. *Barboza*, 2. Bericht, paras. 7-10.

148) Vgl. *Barboza*, 1. Bericht, para. 12.

149) Vgl. *Barboza*, 1. Bericht, para. 12.

150) Vgl. z.B. Stellungnahme von Brasilien (A/C.6/39/SR.41, paras. 34-35).

151) Vgl. *Barboza*, 2. Bericht, paras. 47-52.

152) Vgl. *Barboza*, 2. Bericht, paras. 57-58.

153) Vgl. *Malgraw*, Transboundary Harm, S. 309.

Sein Nachfolger macht dagegen den bislang im angewandten Umwelthaftungsrecht nur teilweise respektierten Anspruch des geschädigten Staates auf Wiedergutmachung seiner Verluste zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen. Die bislang vorgelegten Berichte machen unmißverständlich deutlich, daß er Staaten generell zu schärferen Haftungsregelungen verpflichten will¹⁵⁴). Lediglich "in einigen Fällen" soll die tatsächlich zu zahlende Entschädigung nicht bis an die Grenze des vollen Schadenersatzes reichen¹⁵⁵). Dies aber wird ohne eine erhebliche Weiterentwicklung des internationalen Haftungsrechts kaum möglich sein¹⁵⁶). Barboza stellte deshalb bereits in seinem ersten Bericht die Frage nach "the degree of progressive development of international law which may be required by the novelty of the subject and the demands of equity, provided that those demands secure the necessary consensus between States"¹⁵⁷). Er versucht zunehmend, die politische Akzeptanz seines Konzeptes zu erhöhen, indem er kleinere und unvorhergesehene Risiken¹⁵⁸) aus dem Regelungsbereich des Projektes ausklammert¹⁵⁹). Die Stellungnahmen im sechsten Komitee¹⁶⁰) weisen nun ihrerseits eine Tendenz auf, größere Risiken ins Zentrum des Projektes zu rücken, auch wenn es noch Widerstand gegen die Forderung¹⁶¹) gibt, das Projekt auf die Regelung der Haftpflicht für besonders gefährliche Aktivitäten zu beschränken¹⁶²).

4.6. Erfolgsaussichten des Projektes

Die vom ersten Berichtersteller breit angelegte Diskussion um die staatliche Haftpflicht aufgrund *primärer* Regeln des internationalen Rechts hat in den vergangenen Jahren bereits zu einem erkennbaren Wandel der Rechtsauffassungen von Staaten und Juristen geführt. So wird eine mögliche staatliche Pflicht zur Leistung von Schadenersatz ohne die vorausgehende Feststellung des Bruchs einer Völkerrechtsregel inzwischen nicht mehr grundsätzlich bestritten¹⁶³). Unter den Staatenvertretern des sechsten Komitees besteht

154) Barboza schlägt darüber hinaus vor, die Sanktionslosigkeit der drei präventiven Pflichten vor dem Eintritt eines Schadenfalles aufzuheben, vgl. *Barboza*, 2. Bericht, para. 41.

155) Vgl. Bericht der ILC an die Generalversammlung 1987, A/42/10, para. 127: "That explained why, in some cases, it (i.e. die Entschädigung) would be lower than the actual cost of the injury" (Herv. v. uns).

156) Dies erkennt auch *Handl*, Liability as an Obligation Established by a Primary Rule, S. 71, als Verfechter der Einführung einer internationalen Gefährdungshaftpflicht für Schäden durch besonders gefährliche Aktivitäten an.

157) *Barboza*, 1. Bericht, para. 12.

158) Vgl. Art. 4 der von ihm vorgeschlagenen Draft Articles, *Barboza*, 3. Bericht, para. 6.

159) Vgl. Bericht der ILC an die Generalversammlung 1987, A/42/10, para. 171: "He believed that if such criteria were not introduced, the liability of a State would amount to absolute liability for transboundary injury and this might not be acceptable."

160) Vgl. allerdings zum begrenzten Aussagegewicht der Diskussionen im 6. Komitee *Zemanek*, Schuld- und Erfolgshaftung, S. 315-320.

161) Vgl. Stellungnahme der Tschechoslowakei, A/C.6/41/SR.34, para. 9-13.

162) Dagegen etwa Polen (A/C.6/41/SR.38, para. 37); Äthiopien (ebd., para. 27); Griechenland (ebd., para. 55); Australien (ebd., SR.40, para. 53); Kanada (ebd., SR.41, para. 38).

163) Vgl. noch 1983 die Stellungnahme Bulgariens: "International responsibility presupposed a wrongful act, and it was therefore difficult to see how, in the case of acts performed by subjects of international law, that were not prohibited, the issue of international liability for injurious consequences could be raised. It was to be hoped that the development of international law in the field of environmental protection would lead to the establishment, in the relevant legal provisions, of liability for harmful acts. In the case of damage to the

darüber weitgehende Einigkeit, die auch die osteuropäischen Staaten umfaßt¹⁶⁴). Differenzen gibt es bislang noch um die Frage, ob Haftpflichten aufgrund primärer Regeln bereits allgemein bestehen und deshalb nur kodifiziert werden müssen, wie die große Mehrheit der Staaten annimmt, oder ob sie nur durch zwischenstaatliche Vereinbarungen begründet werden können, wie die osteuropäischen Staaten mit Ausnahme Polens¹⁶⁵) und Rumäniens¹⁶⁶) behaupten¹⁶⁷). Dieser Konflikt wird jedoch in dem Maße unerheblich, wie die ILC sich nicht mehr auf die bloße Kodifizierung bereits bestehenden Gewohnheitsrechts beschränkt, sondern ausdrücklich die Weiterentwicklung des Umwelthaftungsrechts anstrebt¹⁶⁸).

Bemerkenswert ist die weitgehende Übereinstimmung der Stellungnahmen im sechsten Komitee hinsichtlich der Gleichbehandlung von Risiken, die aus privaten Unternehmungen herrühren, mit solchen, die der verursachende Staat in eigener Verantwortung betreibt¹⁶⁹). Die Aufhebung der Differenzierung des traditionellen internationalen Rechts, nach der Staaten nur für schadenverursachende Aktivitäten verantwortlich und haftbar sind, die unter ihrer Verantwortung betrieben werden, scheint damit für den Bereich des Umwelthaftungsrechts international allgemein anerkannt¹⁷⁰).

Wenn der kontrollierende Staat für alle Aktivitäten, die grenzüberschreitende Risiken beinhalten, verantwortlich gemacht werden soll, soweit sie aus dem Regelungsbereich des Projektes nicht ausdrücklich ausgeklammert sind, verlagert sich der Konflikt auf die Frage, welche konkreten Pflichten diese generelle Verantwortung beinhaltet. Weitgehende Einigkeit der Staatenvertreter besteht bislang nur darüber, daß eine allgemeine Gefährdungshaftpflicht als nicht akzeptabel angesehen wird¹⁷¹), sondern daß eine allgemeine Regelung unterhalb dieser Schwelle bleiben muß.

Das Konzept des ersten Rapporteurs bestand in der Kodifizierung eines Bündels von Verfahrensregeln, die einen Interessenausgleich unter den betroffenen Staaten bereits vor dem Eintritt eines Schadens fördern sollen, und einem Residualregime, das ebenfalls - nach dem Eintritt des Schadens - einen Ausgleich der beteiligten Interessen vorsieht, ohne den Inhalt einer Reparationsvereinbarung zu präjudizieren. Dieses Konzept hat hinsichtlich der

environment, it would then be no longer the question of injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law but rather of liability arising out of a breach of international legal norms." (A/C.6/38/SR.47, para. 46).

164) Vgl. auch die DDR-Autoren Steinert, Verantwortlichkeit und Haftung im Völkerrecht, S. 29, sowie Müller, Einige Fragen zur Risikohaftung, S. 93.

165) Vgl. etwa die polnische Stellungnahme, A/C.6/41/SR.38, paras. 36-38.

166) Vgl. etwa die rumänische Stellungnahme, A/C.6/39/SR.43, para. 56.

167) Vgl. z.B. für diese Ansicht die Stellungnahme der Ukraine: "Under contemporary international law, material liability for damage caused by lawful State activities could not arise otherwise than on the basis of special international agreements directly stipulating the obligation of States parties to make reparation to other States parties for such damage." (A/C.6/41/SR.37, para. 62). Ähnlich die UdSSR-Stellungnahme (ebd., SR.37, para. 31).

168) Vgl. Bericht der ILC an die Generalversammlung 1987, A/42/10, para. 143: "The Special Rapporteur did not find it particularly useful to grapple on the theoretical level with the question of whether the foundations of the topic could be found in customary international law as he was proposing some principle as a matter of progressive development of the law, not its codification." (Herv. v. uns).

169) Vgl. aber die Stellungnahme des bundesdeutschen Vertreters: "It should not be overlooked that it was that question which might raise practical problems in many countries." (A/C.6/38/SR.39, para. 17).

170) Dogmatische Begründung ist die Regelungskompetenz des kontrollierenden Staates aufgrund seiner Souveränität, vgl. Quentin-Baxter, 5. Bericht, para. 3.

171) Vgl. Barboza, 2. Bericht, para. 51.

Integration präventiver und reparativer Elemente überwältigende Zustimmung im sechsten Komitee erfahren¹⁷²⁾.

Staaten wird ausdrücklich nur die Verpflichtung zur *Regelung* der Entschädigungsfragen übertragen. Sie können die Schwelle zur völkerrechtlichen, zwischenstaatlichen Haftung weit hinausschieben, weil Umfang und Träger der Haftpflicht unbenannt bleiben. Insbesondere gestattet dieses Konzept die Übertragung der finanziellen Lasten auf private Träger. Das von uns als zukunftsweisend betrachtete Modell der Haftung für Schäden durch Öltransporte auf See läßt sich deshalb ohne Schwierigkeiten mit seinen beiden Elementen - private Gefährdungshaftung bis zu einer bestimmten Höhe, darüber hinaus keine weitere Entschädigung - innerhalb dieses Konzeptes ebenso umsetzen wie das Atomhaftungsregime, das nicht auf Schutz möglicher Opfer, sondern auf den Schutz einer als förderungswürdig angesehenen Industrie gerichtet ist, und das Weltraumregime, in dessen Zentrum politische Erwägungen stehen. Der Entwurf weist Staaten zunächst nur Pflichten zu, die sie bereits weitgehend anerkannt haben. Einzige Verschärfung ist die mehrfach abgemilderte residuale Haftungsverpflichtung.

Der zweite Rapporteur versucht, einen anderen Weg zu gehen. Sein Ziel ist nicht die Erarbeitung eines *Verfahrens* zur Förderung von - inhaltlich wie auch immer gearteten - interessenausgleichenden Übereinkommen, sondern die Durchsetzung des Rechts des geschädigten Staates auf Wiedergutmachung. Sein Konzept bezieht sich damit viel stärker auf den materiellen Gehalt konkreter Abkommen. Dies erfordert eine erhebliche Weiterentwicklung des internationalen Rechts und damit eine große Bereitschaft der Staaten, *neue Pflichten* zu übernehmen.

Es ist bislang nicht zu erkennen, in welchem Maße die Staaten dazu bereit sein werden, doch wird dies am ehesten für Schäden durchsetzbar sein, die durch besonders gefährliche Aktivitäten entstehen. Ihr Charakteristikum, ein hohes Schadenrisiko bei geringer Eintrittswahrscheinlichkeit¹⁷³⁾, erschwert zum einen eine Übertragung der gesamten Haftung auf private Betreiber und beschränkt zum anderen die Haftpflicht auf wenige besonders überwachte Bereiche. Für solche Aktivitäten wird zudem der politische Druck auf die risikoschaffenden Staaten am größten sein, die notwendigen Haftpflichten selbst zu übernehmen.

Wenn sich das ILC-Projekt in Richtung auf eine Regelung staatlicher Pflichten im Zusammenhang mit wenigen Großrisiken entwickelt, so bietet sich ein Abweichen vom Konzept der Rahmenvereinbarung zugunsten einer Haftungskonvention an, die für eine Reihe klar abgegrenzter Fälle¹⁷⁴⁾ konkrete, auf den Einzelfall abgestimmte Regeln festlegt¹⁷⁵⁾. Die offenbar derzeit von Barboza angestrebte Zwischenlösung, das Projekt in Richtung einer Einflußnahme auf den Inhalt zwischenstaatlicher Einzelfallregelungen zu lenken und trotzdem die breit angelegte Konzeption seines Vorgängers, die viele unterschiedliche transnationale Risiken einschließt, möglichst beizubehalten, scheint uns der am wenigsten Erfolg versprechende Weg zu sein.

172) Barboza, 1. Bericht, para. 7.

173) Vgl. die Definition von Jenks, Liability for Ultra-Hazardous Activities, S. 107.

174) Vgl. die Stellungnahme des westdeutschen Vertreters Tomuschat: "Any future treaty should contain agreed lists of clearly identified activities involving risks." (A/C.6/41/SR.37, para. 41).

175) Vgl. etwa die Stellungnahme des sowjetischen Vertreters, A/C.6/41/SR.37, para. 31. Auch hier handelt es sich natürlich um die Schaffung neuer Pflichten; vgl. Quentin-Baxter, 4. Bericht, Anm. 153, paras. 55-56.

Zusammenfassung und Ausblick

Seit 1978 befaßt sich die International Law Commission mit der Fortentwicklung und Kodifizierung des internationalen Umwelthaftungsrechts. Den Ausgangspunkt ihrer Arbeit bildet die Erkenntnis, daß Störungen im Betrieb moderner Industrieunternehmen in wachsendem Maße zu Schäden auch jenseits der nationalen Grenzen führen können. Nicht in jedem Fall ist der Betrieb solcher Unternehmen so sicher durchführbar, daß entstandene Schäden *grundsätzlich* auf einen Verstoß gegen die Sorgfaltspflicht oder gegen eine andere Norm des internationalen Rechts zurückgeführt werden können. Es erscheint zunehmend ungerechtfertigt, daß dann die Opfer der Umweltverschmutzung den ihnen entstandenen Schaden selbst zu tragen haben sollen. Ziel des ILC-Projektes ist daher eine Entkoppelung der Pflicht des verursachenden Staates, Schadenersatzleistungen sicherzustellen, von der Klärung der Schuldfrage. Auch Schaden, der durch völkerrechtlich nicht verbotene Aktivitäten entsteht, soll den Opfern ersetzt werden.

Im diesem Bereich des internationalen Rechts gibt es nur relativ wenig Staatenpraxis, auf die die ILC ihre Arbeit stützen kann. Besondere Bedeutung kommt daher den multilateralen Haftungskonventionen insbesondere in den Bereichen des Atom-, des Weltraum- und des Seerechts zu. Allen diesen Konventionen ist eine Reihe grundlegender Regelungen gemeinsam, darunter die Gefährdungshaftpflicht, zumeist bei Begrenzung der Haftungssumme und die Versicherungspflicht, sofern die Haftpflichtigen nicht Staaten sind. Trotzdem weisen die Verträge nicht nur in ihrer Ausgestaltung Unterschiede auf: Eine nähere Analyse zeigt, daß sie trotz ähnlicher Form aufgrund völlig verschiedener Interessenlagen entstanden sind und von den beteiligten Staaten zur Durchsetzung entgegengesetzter Ziele benutzt wurden.

Das in seinen Grundzügen vor 1960 in Westeuropa entstandene internationale Atomhaftungsrecht stützt sich weitgehend auf Konzepte, die in den USA entwickelt wurden. Allein die Gefährdungshaftpflicht für Schäden durch den Betrieb einer so risikobehafteten neuen Technologie wie der friedlichen Nutzung der Atomkraft schien den Opfern eines Unfalles Schadenersatz garantieren zu können, weil der Nachweis der Völkerrechtswidrigkeit des Betriebes einer Anlage nach einem Störfall häufig wegen der großen Zerstörungen nicht zu führen sein wird. Die Initiative zur Aushandlung eines Atomhaftungsregimes ging jedoch nicht von den Staaten aus, die sich durch die Entwicklung der Atomkraft jenseits ihrer Grenzen bedroht fühlten. Vielmehr benötigten die am Aufbau der Atomindustrie besonders interessierten Staaten dringend internationale Regelungen, die alle durch den Bau und den Betrieb eines Reaktors entstehenden privaten Haftpflichten an einer einzigen Stelle konzentrieren. Erst diese *Kanalisierung* der Haftung ermöglichte eine rasche Entwicklung der Atomtechnologie, weil private Firmen ohne einen solchen Schutz nicht bereit waren, die unkalkulierbar hohen Haftungsrisiken einzugehen.

Dieses System der Kanalisierung erlaubt es den Staaten, selbst in die Haftpflicht der Betreiber einzutreten. Um die von ihnen getroffene energie- und technologiepolitische Entscheidung zur Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie umsetzen zu können, waren Staaten deshalb in der Atomschiff- und in der Wiener Konvention zur Übernahme finanzieller Garantieverpflichtungen und im Brüsseler Zusatzübereinkommen zur Pariser Konvention sogar zur Übernahme unmittelbarer eigener Haftpflichten bereit. Vordringliches Ziel der Atomhaftungskonventionen ist damit *nicht* die Sicherstellung einer Entschä-

digung für die Opfer eines möglichen Atomunfalls, sondern die Beseitigung eines finanziellen Risikos für die Atomwirtschaft.

Mit ganz anderen Zielsetzungen entstand die internationale Regelung der Haftung für Schäden durch Raumfahrzeuge. Waren die Atomhaftungsverträge hinter verschlossenen Türen im engen Kreis der Vertreter von Wirtschaft und Staaten innerhalb einer "technischen" Organisation beraten worden, so wurde über das Weltraumrecht innerhalb der UNO, einer politischen Organisation, verhandelt. Den beteiligten Staaten, insbesondere den beiden Supermächten, ging es nicht um die möglichst effektive Regelung eines bestimmten eng begrenzten Problems zum Nutzen der daran direkt interessierten Branchen der Wirtschaft, sondern um die *politische* Lösung eines umfassenden Konflikts. Der technische Fortschritt zwang die Supermächte, sich auf ein Regime über den Status des Weltraumes zu einigen, wenn es über diesen militärisch wichtigen staatsfreien Raum nicht zu schweren Auseinandersetzungen kommen sollte.

Kern des erreichten politischen Kompromisses ist der Weltraumvertrag, der bereits eine *staatliche* Verantwortlichkeit auch für solche Schäden festlegt, die von Privaten verursacht werden. Die Weltraumhaftungskonvention präzisiert insofern lediglich eine international schon allgemein anerkannte Pflicht. So konnte eine klassisch-völkerrechtliche Haftung, nach der Umweltschäden von Staat zu Staat beglichen und Streitigkeiten *auf diplomatischem Wege* ausgeräumt werden, in die Konventionsregelungen eingehen. Der politische Hintergrund der Verhandlungen erklärt das Scheitern privater Unternehmen in den USA, Haftungsregelungen durchzusetzen, die - wie die Atomhaftungskonventionen - der Privatwirtschaft eine Schlüsselstellung zuweisen. Statt dessen einigten sich die Großmächte auf eine ausschließlich staatliche Haftung, die allein deshalb unbegrenzt ist, weil den verhandelnden Staaten die Einigung auf eine Obergrenze nicht gelang. Dieses Detail weist eindrucksvoll auf die untergeordnete Bedeutung der *Ausgestaltung* des Haftungsregimes hin.

Lediglich die dritte von uns untersuchte Gruppe von Haftungsverträgen, die die Entschädigung für Verschmutzung durch Öl und andere gefährliche Stoffe auf See betrifft, ist auf Grund politischen Drucks in Folge schwerer Unglücksfälle und wachsenden Umweltbewußtseins entstanden. Nur diese Konventionen haben die Besserstellung möglicher Opfer *zum Ziel*. Zu den wichtigsten Geschädigten von Umweltverschmutzungen durch Schiffshavarien und Unfälle bei Offshore-Ölbohrungen - und deshalb auch zu den Begünstigten der neuen Regelungen - gehören die Staaten selbst. Die verhandelnden Staaten waren in diesen Fällen nicht bereit, die wirtschaftlichen Risiken durch die Übernahme eigener finanzieller Verpflichtungen in Form von Garantie- oder direkten Entschädigungsleistungen *nur unter sich selbst* neu zu verteilen, sondern es gelang ihnen, die wirtschaftlichen Risiken industrieller Unternehmungen *insgesamt* auf die privaten Verursacher zu übertragen. Durch die Errichtung des Internationalen Ölhaftungsfonds und der privaten Haftungsregimes stellt die Gesamtheit der privaten Verursacher die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung.

Nicht nur die bereits bestehenden und zum Teil gut funktionierenden Sonderhaftungsregelungen, sondern auch die Umwelthaftungsbestimmungen in der UN-Seerechtskonvention und der UN-Umweltdeklaration zeigen, daß die Staaten derzeit offenbar nicht bereit sind, selbst finanzielle Verpflichtungen für Schäden einzugehen, die durch private oder privatwirtschaftlich organisierte Unternehmungen verursacht werden. Wiederholt haben sie dagegen die Verpflichtung übernommen, internationale Regeln in Kraft zu setzen,

die die Entschädigung der Opfer transnationaler Schäden sicherstellen sollen. Doch blieb die staatliche Aufgabe zumeist darauf beschränkt, die Frage der Haft- und Entschädigungspflichten im internationalen Rahmen zu *regeln*, während die Staaten nur in Ausnahmefällen bereit waren, für solche Schäden *selbst zu haften*. Völkerrechtliche Haftpflichten existieren zwar im internationalen Umweltrecht. Aber sie sind lediglich das *Mittel* zur Durchsetzung haftungsfremder Ziele, z.B. der Entwicklung der Nutzung der Atomkraft oder der Entmilitarisierung des Weltraumes, und bestehen nicht mit dem eigenständigen *Ziel* einer Verbesserung der Entschädigung für mögliche Opfer.

Durch den Abschluß einer Reihe sogenannter "Privathaftungskonventionen" haben die Staaten eine Kategorie von Recht entwickelt, die sich nicht ohne weiteres in das traditionell dichotome System des internationalen Rechts mit seiner Unterscheidung von Völkerrecht auf der einen und internationalem Privatrecht auf der anderen Seite einfügt. Das völkerrechtliche Ziel dieser Verträge ist es, Fälle zwischenstaatlicher Haftung möglichst selten auftreten zu lassen, indem sie die "private" Haftpflicht *unterhalb* dieser Schwelle durchsetzbar machen und erweitern.

Aufgrund dieser Staatenpraxis scheinen uns die "Privathaftungskonventionen" gerade deshalb am ehesten als Vorbild einer allgemeinen Regelung des internationalen Umwelthaftungsrechts geeignet zu sein, weil sie keine völkerrechtliche Haftung im herkömmlichen Sinne begründen und dennoch den Opfern Entschädigung garantieren. Weder aus den völkerrechtlichen Haftpflichten der Konventionen im Weltraum- und Atomrecht, noch aus den seerechtlichen Verträgen darf geschlossen werden, daß die Staaten in naher Zukunft bereit sein werden, selbst für Umweltschäden mit dem Ziel einer Besserstellung möglicher Opfer zu haften. Von dieser Prämisse aber muß das Projekt der ILC zur Regelung der *staatlichen* Pflichten im Hinblick auf Umweltschäden notwendig ausgehen.

Dieser Schwierigkeit versuchte der erste Berichterstatter des Vorhabens, der Neuseeländer Quentin-Baxter, zu begegnen, indem er in seinem 1982 vorgelegten Konzept den Spielraum, innerhalb dessen die Staaten frei entscheiden können, ausdrücklich möglichst wenig einschränken wollte. Ziel seines Entwurfes war es deshalb gerade nicht, zusätzliche *Pflichten* festzulegen, sondern den Staaten ein Verfahren anzubieten, auf dessen Grundlage sie in gemeinsame Verhandlungen über einen *Interessenausgleich* eintreten sollen. Gelingt es, die beiderseitigen Rechte und Pflichten vertraglich festzulegen, so wird der betreffenden Unternehmung trotz des ihr innewohnenden Risikos einer grenzüberschreitenden Schädigung kein Widerstand der betroffenen Staaten entgegenstehen. Sie wird ohne Konflikte durchführbar sein.

Nur für den Fall, daß ein solcher Interessenausgleich nicht erreichbar ist, soll nach dem Konzept Quentin-Baxters das in der ILC ausgearbeitete Regelwerk Leitlinien für eine Schadenersatzregelung bieten. Eine milde Form der völkerrechtlichen Schadenersatzpflicht für diesen Residualfall hielt der erste Berichterstatter für durchsetzbar, denn eine Weigerung der Staaten, die Pflicht zur *Sicherstellung* von Schadenersatzzahlungen anzuerkennen, müßte zu beschleunigten Initiativen der besonders bedrohten Staaten führen, gefährliche Aktivitäten international zu verbieten. Zufriedenstellende Beteiligungs- und Schadenersatzregelungen bewahren gefährlichen Aktivitäten dagegen den Status internationaler Rechtmäßigkeit, der andernfalls bedroht sein könnte, und erweitern damit die Handlungsmöglichkeiten der Staaten. Der Abschluß einer Reihe von Konventionen, die international anerkannte Haftungsregelungen für einzelne Gebiete beinhalten, unterstützt dieses weitgehend auf die Kodifizierung bestehenden Rechts gegründete Konzept, indem solche Verein-

barungen den Regelungsbereich des ILC-Projektes einschränken und eine allgemeingültige Haftungskonvention leichter annehmbar machen.

Quentin-Baxters Nachfolger Barboza, der das Projekt seit nunmehr drei Jahren fortführt, hat dem Vorhaben eine vollkommen andere Wendung gegeben, indem er das Schwergewicht seiner Bemühungen auf die *Schadenersatzpflicht* des Quellenstaates und damit auf den *Inhalt* künftiger zwischenstaatlicher Vereinbarungen legt. Dies kommt einer massiv verschärften völkerrechtlichen Haftpflicht gleich, deren internationale Anerkennung eine grundlegende Änderung der bisherigen Staatenpraxis notwendig macht. Die von Barboza vorgelegten Berichte weisen darauf hin, daß er die Akzeptanz dieses Ansatzes durch eine erhebliche Einschränkung des Regelungsbereiches der zukünftigen Konvention erhöhen will. Diese Entwicklung könnte zu einer Beschränkung eines zukünftigen Entwurfs auf Schäden durch einige besonders gefährliche Aktivitäten führen, die dann in einer Liste einzeln aufgeführt werden könnten.

Eine Konventionsregelung, die sich auf einige Großrisiken beschränkt, hätte durchaus ihre Berechtigung. Es handelte sich aber um ein grundlegend anderes Projekt als es der erste Rapporteur verfolgte. Ohne eine erhebliche Änderung der staatlichen Umwelthaftungs- politik wird eine allgemeine völkerrechtliche Haftpflicht für die Staaten erst akzeptabel werden, wenn die wichtigsten industriellen Risiken durch Sonderhaftungskonventionen zufriedenstellend geregelt sind. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint ein solches *allgemeingültiges* Vorhaben der Staatenpraxis zuwiderzulaufen. Auch bei einer außerordentlich starken Beschränkung des Regelungsbereiches erscheint dieser Ansatz deshalb als wenig erfolgversprechend. Eine Kodifizierung der staatlichen Regelungs- und Sicherstellungspflicht *ohne* Einflußnahme auf den Inhalt der in Erfüllung dieser Pflicht abgeschlossenen Einzelfallregelungen entspricht dagegen der von uns festgestellten Staatenpraxis.

Literaturliste

Allgemeine Literatur

- Akehurst*, M. B.: International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law; in: Netherlands Yearbook of International Law 1985, S. 3-16.
- Beck*, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M 1986.
- Brownlie*, Ian: System of the Law of Nations, State Responsibility, Part I, Oxford 1983.
- Bungarten*, Harald H.: Umweltpolitik in Westeuropa, Bonn 1978.
- Cahier*, Philippe: Le problème de la responsabilité pour risque en droit international; in: Les relations internationales dans un monde en mutation, Leiden 1977, S. 409-434.
- Caspar*, Gerhard: Juristischer Realismus und politische Theorie im amerikanischen Rechtsdenken, Berlin 1967.
- Caubet*, Christian G.: Le droit international en quête d'une responsabilité pour les dommages résultant d'activités qu'il n'interdit pas; in: Annuaire Français de Droit International 1983, S. 99-120.
- Contini*, Paolo und Peter H. Sand: Methods to Expedite Environmental Protection: International Ecostandards; in: American Journal of International Law 1972, S. 37-59.
- Doehring*, Karl: Gewohnheitsrecht aus Verträgen; in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1976, S. 77-95.
- Doeker*, Günther: Internationale Beziehungen und Völkerrecht als Gegenstand der Forschung und Lehre. Bemerkungen zur Interdependenzanalyse; in: Archiv des Völkerrechts 1981, S. 401-418.
- Drion*, H.: Limitation of Liabilities in International Air Law, Den Haag 1954.
- Dupuy*, Pierre-Marie: La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle, Paris 1976.
- Esser*, Josef: Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung, München/Berlin 1941, 2. unveränderte Auflage 1969.
- Fleischhauer*, Carl-August: The United Nations and the Progressive Development and Codification of International Law; in: Indian Journal of International Law 1985, S. 1-7.
- Fröhler*, Ludwig und Franz Zehetner: Rechtsschutzprobleme bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, Bd. 1, Linz 1979.
- Goldie*, L.F.E.: Concepts of Strict and Absolute Liability and the Ranking of Liability in Terms of Relative Exposure to Risk; in: Netherlands Yearbook of International Law 1985, S. 175-248.
- Goldie*, L.F.E.: Liability for Damage and the Progressive Development of International Law; in: International and Comparative Law Quarterly 1965, S. 1189-1264.
- Goldie*, L.F.E.: Responsibility and Liability in the Common Law; in: Legal Aspects of Transfrontier Pollution, Paris (OECD) 1977, S. 306-344.

- Grewe, Wilhelm G.*: Vom europäischen zum universellen Völkerrecht. Zur Frage der Revision des "europazentristischen" Bildes der Völkerrechtsgeschichte; in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1982, S. 449-479.
- Gündling, Lothar*: Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen; in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1985, S. 265-291.
- Hakapää, Kari*: Marine Pollution in International Law. Material Obligations and Jurisdiction with Special Reference to the Third United Nations Conference of the Law of the Sea, Helsinki 1981.
- Handl, Günther*: An International Legal Perspective on the Conduct of Abnormally Dangerous Activities in Frontier Areas: The Case of Nuclear Power Plant Siting; in: Ecology Law Quarterly 1978, S. 1-50.
- Handl, Günther*: Balancing of Interests and International Liability for the Pollution of International Watercourses: Customary Principles of Law Revisited; in: Canadian Yearbook of International Law 1975, S. 156-194.
- Handl, Günther*: International Liability of States for Marine Pollution; in: Canadian Yearbook of International Law 1983, S. 85-117.
- Handl, Günther*: Liability as an Obligation Established by a Primary Rule of International Law; in: Netherlands Yearbook of International Law 1985, S. 49-79.
- Handl, Günther*: State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons; in: American Journal of International Law 1980, S. 525-566.
- Handl, Günther*: Territorial Sovereignty and the Problem of Transnational Pollution; in: American Journal of International Law 1975, S. 50-72.
- Handl, Günther*: The Principle of "Equitable Use" as Applied to Internationally Shared Natural Watercourses: Its Role in Resolving Potential International Disputes over Transfrontier Pollution; in: Transfrontier Pollution and the Role of States, Paris (OECD) 1981, S. 98-125.
- Higgins, Rosalyn*: Integrations of Authority and Control: Trends in the Literature of International Law and International Relations; in: W. Michael Reisman u. Burns H. Weston (Hg.), Towards World Order and Human Dignity, New York 1976.
- Jenks, C. Wilfred*: Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law; in: Recueil des Cours 117 (1966-I), S. 99-200.
- Kelsen, Hans*: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze, Tübingen 1911.
- Kelsen, Hans*: Principles of International Law, Rev. and ed. by Robert W. Tucker, New York u.a., 2. Aufl. 1966.
- Kilian, Michael*: Umweltschutz durch Internationale Organisationen. Die Antwort des Völkerrechts auf die Krise der Umwelt ?, Berlin 1987.
- Kimminich, Otto*: Der internationale Schutz des Einzelnen; in: Archiv des Völkerrechts 1972, S. 402-424.
- Kimminich, Otto*: Einführung in das Völkerrecht, München u.a., 2. Aufl. 1983.
- Kimminich, Otto*: Völkerrecht und internationale Beziehungen; in: Archiv des Völkerrechts 1974, S. 129-149.
- Kimminich, Otto*: Völkerrechtliche Haftung für das Handeln Privater im Bereich des internationalen Umweltschutzes; in: Archiv des Völkerrechts 1984, S. 241-282.

- Klein*, Eberhard: Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht, Berlin 1976.
- Kolbassow*, Oleg: Umweltschutz nach Völkerrecht, Moskau 1985.
- Konrad*, Margit: Zu einigen Problemen der sogenannten Risikohaftung; in: Staatennachfolge und Verantwortlichkeit im Völkerrecht; Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaften, Heft 114, Potsdam-Babelsberg 1974, S. 155-160.
- Krakau*, Knud: Missionsbewußtsein und Völkerrechtsdoktrin in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt a.M./Berlin 1967.
- Krakau*, Knud: Die Harmon-Doktrin. Eine These der Vereinigten Staaten zum internationalen Flußrecht, Hamburg 1966.
- Krippendorf*, Ekkehard (Hg.): Friedensforschung, Köln/Berlin 1968.
- Lang*, Wilfred: Haftung und Verantwortlichkeit im internationalen Umweltrecht; in: Ius Humanitatis. Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross, Berlin 1980, S. 517-532.
- Lang*, Wilfred: Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes; in: Archiv des Völkerrechts 1984, S. 283-305.
- Lillich*, Richard B.: International Claims: Their Settlement by Limp Sum Agreements; in: Pieter Sanders (Hg.), International Arbitration. Liber Amicorum for Martin Domke, Den Haag 1967, S. 143-156.
- Malgraw*, Daniel Barstow: The International Law Commission's Study of International Liability for Nonprohibited Acts as it Relates to Developing States; in: Washington Law Review 1986, S. 1041-1060.
- Malgraw*, Daniel Barstow: Transboundary Harm: The International Law Commission's Study of "International Liability"; in: American Journal of International Law 1986, S. 305-330.
- McCaffrey*, Stephen C.: The Work of the International Law Commission Relating to the Environment; in: Ecology Law Quarterly 1983/84, S. 189-214.
- McCaffrey*, Stephen C.: International Environmental Law and the Work of the International Law Commission; in: American Society of International Law, Proceedings 1983, S. 414-418.
- McDougal*, Myres S. u.a.: Studies in World Public Order, New Haven/London 1960.
- McDougal*, Myres S. und W. Michael Reisman: International Law in Contemporary Perspective. The Public Order of the World Community, Mineola/New York 1981.
- McDougal*, Myres S. und W. Michael Reisman: The Prescribing Function in the World Constitutive Process: How International Law is Made; in: Myres S. McDougal u. W. Michael Reisman (Hg.), International Law Essays. A Supplement to International Law in Contemporary Perspective, Mineola/New York 1981, S. 355-380.
- McDougal*, Myres S. und William T. Burke: The Public Order of the Oceans, New Haven/London 1962.
- McDougal*, Myres S., Harold D. Lasswell u. W. Michael Reisman: The World Constitutive Process of Authoritative Decision; in: Richard Falk u. Cyril E. Black (Hg.), The Future of the International Legal Order, Vol. 1: Trends and Patterns, Princeton 1969, S. 73-154.
- Menzel*, Eberhard und Knut Ipsen: Völkerrecht, München, 2. Aufl. 1979.

- Merle, Marcel*: Droit international et opinion publique; in: *Recueil des Cours* 138 (1973-I), S. 373-412.
- Mössner, Jörg Manfred*: Privatpersonen als Verursacher völkerrechtlicher Delikte. Bemerkungen zu Art. 11 des Entwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit; in: *German Yearbook of International Law* 1981, S. 63-91.
- Müller, Hans-Jürgen*: Einige Fragen der Risikohaftung im Völkerrecht; in: *Deutsche Außenpolitik* 1978, Heft 10, S. 90-96.
- Münch, Ingo von*: *Völkerrecht in programmierter Form*, Berlin/New York, 2. Aufl. 1982.
- OECD and the Environment*, Paris (OECD) 1986.
- Pacteau, B.*: The Principle of Equal Right of Access of Foreigners in Cases of Transfrontier Pollution and Prospects of its Incorporation into French Law; in: *Legal Aspects of Transfrontier Pollution*, Paris (OECD) 1977, S. 203-225.
- Pinto, M. C. W.*: Reflections on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law; in: *Netherlands Yearbook of International Law* 1985, S. 17-48.
- Prosser, William L. und W. Page Keeton*: *On the Law of Torts*, St. Paul, Minn., 5. Aufl. 1984.
- Randelzhofer, Albrecht*: Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung; in: *Dietrich Rauschning und Albrecht Randelzhofer* (Hg.), *Staatenverantwortlichkeit, Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 24, Heidelberg 1984, S. 35-77.
- Read, John E.*: The Trail Smelter Dispute; in: *Canadian Yearbook of International Law* 1963, S. 213-229.
- Reibstein, Ernst*: *Völkerrecht. Eine Geschichte seiner Ideen in Lehre und Praxis*, Bd. 1: Von der Antike bis zur Aufklärung, Freiburg 1958.
- Reisman, W. Michael*: Sanctions and Enforcements; in: *Myres S. McDougal u. W. Michael Reisman* (Hg.), *International Law Essays. A Supplement to International Law in Contemporary Perspective*, Mineola/New York 1981.
- Reisman, W. Michael*: The Enforcement of International Judgements; in: *American Journal of International Law* 1969, S. 1-27.
- Rest, Alfred*: Berührungen des völkerrechtlichen und zivilrechtlichen Schadenersatzes im internationalen Umweltrecht?; in: *Michael Bothe, Michel Prieur und Georg Ress* (Hg.), *Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen*, Berlin 1984, S. 223-241.
- Rest, Alfred*: *Convention on Compensation for Transnational Environmental Injuries*, Berlin 1976.
- Rest, Alfred*: *Internationaler Umweltschutz und Haftung*, Berlin 1978.
- Rest, Alfred*: Responsibility and Liability for Transboundary Air Pollution Damage; in: *Cees Flinterman et al.* (Hg.), *Transboundary Air Pollution. International Legal Aspects of Co-operation of States*, Dordrecht u.a. 1986, S. 299-345.
- Rest, Alfred*: Tschernobyl und die internationale Haftung - Völkerrechtliche Aspekte; in: *Versicherungsrecht* 1986, S. 609-618.
- Rest, Alfred*: Völkerrechtlicher und zivilrechtlicher Schadenersatz im internationalen Umweltrecht; in: *Umwelt- und Planungsrecht* 1982, S. 358-370.
- Reuter, Paul und Jean Combaceau*: *Institutions et Relations Internationales*, Paris 1980.

- Rinck*, Gerd: Gefährdungshaftung, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien Bd. 29, Göttingen 1959.
- Roßnagel*, Alexander: Die rechtliche Fassung technischer Risiken; in: Umwelt- und Planungsrecht 1986, S. 46-56.
- Rudolf*, Walter: Haftung für rechtmäßiges Verhalten im Völkerrecht; in: Festschrift für Otto Mühl, Stuttgart 1981, S. 535-552.
- Sand*, Peter: The Role of Domestic Procedures in Transnational Environmental Disputes; in: Legal Aspects of Transfrontier Pollution, Paris (OECD) 1977, S. 146-202.
- Schenck*, Dedo v.: Die vertragliche Abgrenzung des Festlandssockels unter der Nordsee zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und den Niederlanden nach dem Urteil des Internationalen Gerichtshofes vom 20. Februar 1969; in: Jahrbuch für internationales Recht 1971, S. 370-391.
- Schneider*, Ian: World Public Order of the Environment, Toronto u.a. 1979.
- Schreuer*, Christoph: New Haven Approach und Völkerrecht; in: *ders.* (Hg.), Autorität und internationale Ordnung, Berlin 1979, S. 63-85.
- Seidl-Hohenveldern*, Ignaz: Völkerrecht, Köln u.a., 5. Aufl. 1984.
- Seitz*, Konrad: Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor der Weltpolitik; in: Europa-Archiv 1975, S. 213-226.
- Simma*, Bruno: Grundfragen der Staatenverantwortlichkeit in der Arbeit der International Law Commission; in: Archiv des Völkerrechts 1986, S. 362-407.
- Simma*, Bruno: Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den internationalen Beziehungen; in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1972, S. 293-324.
- Sohn*, Louis B.: The Stockholm Declaration of the Human Environment; in: Harvard Journal of International Law 1973, S. 423-515.
- Springer*, Allen L.: The International Law of Pollution. Protecting the Global Environment in a World of Sovereign States, Westport/London 1983.
- Stein*, Robert E.: Principles of Liability and Responsibility and the Law of the Sea; in: *ders.* (Hg.), Critical Environmental Issues on the Law of the Sea, o.O. 1975, S. 47-51.
- Steinert*, Peter: Verantwortlichkeit und Haftung im Völkerrecht; in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin 1981/1, S. 23-29.
- Steiniger*, Peter Alfons: Zu den Voraussetzungen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit; in: Staatennachfolge und Verantwortlichkeit im Völkerrecht. Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaften, Heft 114, Potsdam-Babelsberg 1974, S. 128-146.
- Thiem*, Volker: Environmental Damage Funds; in: Compensation for Pollution Damage, Paris (OECD) 1981, S. 144-180.
- Thode*, Reinhold: International Law Commission. Entstehungsgeschichte, Organisation, Arbeitsweise und Tätigkeit, Diss., Kiel 1972.
- Timagenis*, Gregorios: International Control of Marine Pollution, New York u.a. 1980 (2 Bd.).
- Treves*, Tullio: Les tendances récentes du droit conventionnel de la responsabilité et le nouveau Droit de la mer; in: Annuaire Français de Droit International 1975, S. 767-783.
- Verdross*, Alfred und Bruno *Simma*: Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, Berlin, 3. Aufl. 1984.

- Wildhaber, Luzius*: Die Öldestillieranlage Sennwald und das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung; in: Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht 1975, S. 97-120.
- Willheim, Ernst*: UNEP's Expert Meeting on Liability and Compensation for Pollution Damage; in: Environmental Policy and Law 1977, S. 109-112.
- Wolfrum, Rüdiger*: Die Internationalisierung staatsfreier Räume, Berlin u.a. 1984.
- Zehetner, Franz*: Tschernobyl: Zur völkerrechtlichen Wiedergutmachungsproblematik; in: Umwelt- und Planungsrecht 1986, S. 326-331.
- Zemanek, Karl*: Schuld- und Erfolgshaftung im Entwurf der Völkerrechtskommission über Staatenverantwortlichkeit; in: Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980, S. 315-331.

Haftung für Atomschäden

- Albano, Raffaele*: Possibilités de coordination des différents systèmes reglant actuellement la responsabilité civile nucléaire; in: Norbert Pelzer (Hg.), International Harmonization in the Field of Nuclear Energy Law. Proceedings of Nuclear Inter Jura '85, Baden-Baden 1986, S. 320-330.
- Alzheimer, Alois*: Die Versicherung von Atom-(Kernenergie)risiken; in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Dr. Hans Ehard, München, o.J. (1957), S. 146-161.
- Arangio-Ruiz, Gaetano*: Some International Legal Problems of the Civil Use of Nuclear Energy; in: Recueil des Cours 107 (1962-III), S. 497-638.
- Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, 2 Bde.
- Bauer, Reinhardt*: Les Projets de l'O.C.D.E. et de l'Euratom relatifs à une convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie atomique; in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd. 1, S. 81-92.
- Belser, William*: Atomic Risks, Third Party Liability and Insurance; in: The Industrial Challenge of Nuclear Energy. Research, Uses, Social Problems (Amsterdam Conference), Paris (OECE) 1958, S. 269-286.
- Belser, William*: Atomversicherungsrechtliche Fragen unter Berücksichtigung der internationalen Konventionen, Göttingen 1963.
- Belser, William*: Die Versicherung der Atomrisiken in Europa. Bisherige Entwicklung und heutige Lage in der europäischen Versicherungswirtschaft; in: Atomwirtschaft 1958, S. 77-82.
- Belser, William*: Examen des solutions apportées par les lois nationales et les conventions internationales sur la responsabilité dans le domaine de l'énergie nucléaire aux problèmes posés aux assureurs par la couverture de cette responsabilité; in: Droit nucléaire européen, S. 65-109.
- Bennett, Leonard L. und Robert Skjoeldebrand*: Worldwide Nuclear Power - Status and Trends; in: IAEA Bullentin N° 3/1986, S. 40-46

- Berger, Rolf*: Ist die rechtliche Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber einer Kernanlage nicht dogmatisch zu begründen?; in: *Versicherungsrecht* 1967, S. 114-115.
- Bette, A., J.M. Didier, R. Fornassier und R.M. Stein*: *Compensation of Nuclear Damage in Europe*, Brüssel (Euratom) 1965.
- Blomeyer, Johann-Georg*: *Die Kanalisierung der Haftung im Atomrecht aus versicherungsrechtlicher Sicht*, Diss., Berlin 1971.
- Boulanger, Werner*: Haftung für nukleare Schäden; in: *Karl Kaiser u. Beate Lindemann (Hg.), Kernenergie und internationale Politik*, München/Wien 1975, S. 269-282.
- Breining, W.*: Reformüberlegungen zur Ausgestaltung der atomrechtlichen Haftung; in: *Sechstes Deutsches Atomrechtssymposium*, Köln u.a. 1980, S. 403-406.
- Bühlmann, W.*: Deux éléments nouveaux de la législation suisse sur la responsabilité civile en matière nucléaire; in: *Nuclear Third Party Liability and Insurance. Munich Symposium*, Paris (OECD) 1985, S. 385-399.
- Busekist, Otto v.*: Haftungsprobleme im Verhältnis zwischen Vertragsstaaten des Pariser und des Wiener Atomhaftungsübereinkommens; in: *Norbert Pelzer (Hg.), Friedliche Kernenergienutzung und Staatsgrenzen in Mitteleuropa. Tagungsbericht der AIDN/INLA-Regionaltagung in Regensburg 1986, Baden-Baden 1987*, S. 271-307.
- Changing Role for OECD's Nuclear Energy Agency* (o. Verf.); in: *OECD Observer*, Okt. 1973, S. 19-26.
- Chenu, Charles-André*: Preuve et Responsabilité civile atomique; in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd. 1, S. 31-38.
- Chernobyl One Year On* (o. Verf.); in: *OECD Observer*, Juni/Juli 1987, S. 9-12.
- Cigoj, Stojan*: International Regulation of Civil Liability for Nuclear Risk; in: *International and Comparative Law Quarterly* 1965, S. 809-844.
- Compensation for Damage Caused by the Chernobyl Accident under the Atomic Energy Act* (1986), (o. Verf.); in: *Nuclear Law Bulletin* 38 (Dez. 1986), S. 21-22.
- Deprimoz, Jacques*: International Co-operation in Providing Insurance Cover for Nuclear Damage to Third Parties and for Damage to Nuclear Installations; in: *Nuclear Law Bulletin* 32 (Dez. 1983), S. 33-49.
- Deutsche Risikostudie Kernkraftwerke*. Eine Untersuchung zu dem durch Störfälle in Kernkraftwerken verursachten Risiko, Hauptband, Bonn 1979.
- Droit nucléaire européen*: Colloque de droit nucléaire européen, Paris, 5.-6. Mai 1966, Paris 1968.
- Fischerhof, Hans*: Das Problem einer dogmatischen Begründung einer rechtlichen Kanalisierung der Haftung auf den Betreiber einer Kernanlage; in: *Versicherungsrecht* 1966, S. 601-604.
- Fischerhof, Hans*: *Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht*, 2 Bde., Baden-Baden 1966 u. 1978 (2. Aufl. v. Bd. 1).
- Fischerhof, Hans*: Essai d'une théorie juridique de la canalisation de la responsabilité sur l'exploitant d'une installation nucléaire; in: *Droit nucléaire européen*, S. 111-120.
- Friedrich, Martin*: Umstrittene Haftungsfragen nach dem Atomgesetzentwurf; in: *Versicherungswirtschaft* 1956, S. 505-507.

- Gautron, René*: La responsabilité civile et la protection financière en raison des risques atomiques aux Etats-Unis; in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd. 1, S. 41-58.
- Goldschmidt, Jürgen*: Das Problem der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung unter besonderer Berücksichtigung des Atom- und Weltraumrechts, Göttingen 1978.
- Goudefroy, Hans*: Haftung und Versicherung im Atomrecht - Hemmung oder Förderung der Atomwirtschaft?; in: *Atomwirtschaft* 1957, S. 112-113.
- Haedrich, Heinz*: Atomgesetz mit Pariser Atomhaftungsübereinkommen. Das Deutsche Bundesrecht, Taschenkommentar, Baden-Baden 1986.
- Haedrich, Heinz*: Koordinierter Haftungseintritt der Staaten für Atomschäden - eine Aufgabe für Euratom; in: *Atomwirtschaft* 1960, S. 133-134.
- Hardy, M.J.L.*: Nuclear Liability: The General Principles of Law and Further Proposals; in: *British Yearbook of International Law* 1960, S. 223-249.
- Haunschild, Hans-Hilger*: Die Haftung bei Lieferung von Kernbrennstoffen und Reaktoren aus dem Ausland; in: *Versicherungswirtschaft* 1958, S. 217-219.
- Haunschild, Hans-Hilger*: Die OEEC-Haftpflichtkonvention über das Atomhaftpflichtrecht; in: *Versicherungswirtschaft* 1960, S. 596-602 und 632-638.
- Haunschild, Hans-Hilger*: Europäisches Haftpflichtrecht auf dem Atomgebiet?; in: *Versicherungswirtschaft* 1957, S. 465-469.
- Hébert, Jean*: Das französische Kernenergierecht, Göttingen 1974.
- Hennessey, Joseph F.*: Indemnification of the U.S.A.E.C.'s Contractors against Liability for Nuclear Incidents; in: *Jerry L. Weinstein* (Hg.), *Nuclear Liability*, Bd. 3 v. *Progress in Nuclear Energy, Series X: Law and Administration*, Oxford u.a. 1962, S. 252-271.
- Hertel, G.*: 25 Jahre Deutsche Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft; in: *Atomwirtschaft* 1982, S. 372-374.
- Herzog, Roman*: Keynote Address; in: *Nuclear Third Party Liability and Insurance. Munich Symposium, Paris (OECD)* 1985, S. 13-21.
- Highton, C.T.*: Die Haftung für Strahlenschäden in Großbritannien; in: *Atomwirtschaft* 1959, S. 538-541.
- Hohlefeld, Walter*: Das neue Nuklearhaftungsrecht; in: *Atomwirtschaft* 1985, S. 252-256.
- Hohlefeld, Walter*: Reconsideration of the Principle of the Nuclear Operator's Limitation of Liability; in: *Nuclear Third Party Liability and Insurance. Munich Symposium, Paris (OECD)* 1985, S. 372-384.
- Hug, Hans-Jürg*: Haftpflicht für Schäden aus der friedlichen Verwendung der Atomenergie, Diss., Zürich 1970.
- Jacobsson, M.*: State Financial Cover for Nuclear Risks; in: *Nuclear Third Party Liability and Insurance. Munich Symposium, Paris (OECD)* 1985, S. 141-145.
- Kanno*: Gefährdungshaftung und rechtliche Kanalisierung im Atomrecht, Düsseldorf 1967.
- Karr, Helmut*: Künftiges deutsches Atomrecht nach den europäischen Atomhaftungskonventionen; in: *Versicherungsrecht* 1966, S. 1-12.
- Klar, H. und R. Bauer*: Die OEEC-Konvention über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie; in: *Atomwirtschaft* 1960, S. 502-505.
- Kloepfer, Michael und Christian Kohler*: Kernkraftwerk und Staatsgrenze, Berlin 1981.

- Koeck, Wolfgang*: Struktur und Dynamik der Atomindustrie; in: *Atomwirtschaft* 1960, S. 151-155.
- Lagorce, Maurice*: Bilan et analyse critique de la convention de Paris et de la convention complémentaire de Bruxelles après les protocoles de 1982; in: *Nuclear Third Party Liability and Insurance. Munich Symposium, Paris (OECD) 1985*, S. 24-42.
- Lamm, Vanda*: *The Utilization of Nuclear Energy and International Law*, Budapest 1984.
- Lowenstein, Robert*: Indemnification against Liability for Nuclear Incidents in Licensed Atomic Energy Activities; in: *Jerry L. Weinstein (Hg.), Nuclear Liability, Bd. 3 v. Progress in Nuclear Energy, Series X: Law and Administration, Oxford u.a. 1962*, S. 237-251.
- Martin, Georges G.*: Vingt ans d'assurance nucléaire en Europe - problèmes actuels; in: *Versicherungswirtschaft* 1976, S. 1099-1100.
- Martinez-Favini, Jorge*: Application de la convention de Vienne et mise en pratique au niveau mondial des principes de la responsabilité civile en matière nucléaire; in: *Nuclear Third Party Liability and Insurance. Munich Symposium, Paris (OECD) 1985*, S. 43-59.
- Mazuzan, George T. und J. Samuel Walker*: *Controlling the Atom. The Beginnings of Nuclear Regulation 1946-1962*, Berkeley u.a. 1984.
- Mohr, Peter Conrad*: *Die Kanalisierung der Haftung unter besonderer Berücksichtigung des Atomrechts*, Berlin 1970.
- Moock, Dieter von*: Probleme der Deckungsvorsorge und des Staatseintritts für die Betreiber von Kernkraftwerken; in: *Drittes Deutsches Atomrechtssymposium, Köln u.a. 1975*, S. 299-305.
- Mosthaf, Hans Dieter*: Wirtschaftlich oder rechtlich kanalisieren? Eine Streitfrage der Kernhaftung; in: *Versicherungsrecht* 1967, S. 196-202.
- Müller, W.*: Die Deckung nuklearer Haftpflichtrisiken aus der Sicht der Versicherungswirtschaft; in: *Atomwirtschaft* 1984, S. 663-664.
- Murphy, Arthur W.*: Third Party Liability of Suppliers in International Nuclear Transactions; in: *Jerry L. Weinstein (Hg.), Nuclear Liability, Bd. 3 v. Progress in Nuclear Energy, Series X: Law and Administration, Oxford u.a. 1962*, S. 166-186.
- Nuclear Law Bullentin*, hg. v. d. *Nuclear Energy Agency* der OECD (erscheint seit 1968, zweimal jährlich).
- Nuclear Power and Public Opinion*, Paris (OECD) 1984.
- Nuclear Third Party Liability and Insurance. Munich-Symposium, Paris (OECD) 1985*.
- Pelzer, Norbert*: Begrenzte und unbegrenzte Haftung im deutschen Atomrecht, Baden-Baden 1982.
- Pelzer, Norbert*: Die rechtliche Kanalisierung der Haftung auf den Inhaber einer Atomanlage - ein juristischer und wirtschaftlicher Fehlgriff?; in: *Versicherungsrecht* 1966, S. 1010-1014.
- Pelzer, Norbert*: On Modernizing the Paris Convention; in: *Nuclear Law Bullentin*, Nov. 1973, S. 46-59.
- Pelzer, Norbert*: Problèmes posés par l'établissement du lien de causalité entre l'accident et le dommage nucléaire; in: *Droit nucléaire européen*, Paris 1968, S. 41-64.

- Pelzer, Norbert*: Reformüberlegungen zur Ausgestaltung der atomrechtlichen Haftung; in: Sechstes Deutsches Atomrechtssymposium, Köln u.a. 1980, S. 407-425.
- Pelzer, Norbert*: The Impact of the Chernobyl Accident on International Nuclear Energy Law; in: Archiv des Völkerrechts 1987, S. 294-311.
- Pfaffelhuber, Joseph K. und B. Kuckuck*: Reformüberlegungen zur Ausgestaltung der atomrechtlichen Haftung; in: Sechstes Deutsches Atomrechtssymposium, Köln u.a. 1980, S. 383-391.
- Pohl, E.J.*: Gegenwartsfragen und Zukunftsbedeutung der Versicherung von Kernenergie-risiken; in: Versicherungswirtschaft 1962, S. 836-839.
- Praiser, Rolf*: Die Versicherung der Atomrisiken. Der heutige Stand der Probleme in Deutschland; in: Atomwirtschaft 1957, S. 213-216.
- Prill, Norbert J.*: Völkerrechtliche Aspekte der internationalen Verbreitung ziviler Kern-energienutzung, Berlin 1980.
- Progress in Nuclear Energy, Series X, Vol. 3 und 4: Law and Administration*, Hg. v. Jerry Weinstein, Oxford u.a. 1962.
- Radkau, Joachim*: Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945-1975. Verdrängte Alternativen in der Kerntechnik und der Ursprung der nuklearen Kontroverse, Reinbek bei Hamburg 1983.
- Rainaud, Jean-Marie*: L'agence internationale de l'énergie atomique, Paris 1970.
- Raiser, Rolf*: Die Versicherung der Atomrisiken - Der heutige Stand der Probleme in Deutschland; in: Atomwirtschaft 1956, S. 213-216.
- Randelzhofer, Albrecht und Bruno Simma*: Das Kernkraftwerk an der Grenze. Eine "ultra-hazardous activity" im Schnittpunkt von internationalem Nachbarrecht und Umwelt-schutz; in: Festschrift für Friedrich Berber, München 1973, S. 389-432.
- Reyners, Patrick*: Revision of the Convention on Third-Party Nuclear Liability: Compensa-tion the Victims of an Accident; in: OECD Observer, Jan. 1983, S. 20-23.
- Sacerdoti, Piero*: The Rôle of Insurance; in: Jerry L. Weinstein (Hg.), Nuclear Liability, Bd. 3 v. Progress in Nuclear Energy, Series X: Law and Administration, Oxford u.a. 1962, S. 209-227.
- Scheidwimmer, Max*: Die Haftung für Atomschäden und ihre Deckung in rechtspolitischer Sicht; in: Versicherungsrecht 1962, S. 677-683.
- Scheidwimmer, Max*: Haftungs- und Versicherungsfragen der Atomwirtschaft; in: Versiche-rungswirtschaft 1958, S. 187-190.
- Schindel, Jost*: Die Haftung für Atomschäden, Göttingen 1964.
- Schmid, Franz*: Das Abkommen der europäischen Kernenergieagentur (OECE) über die Haftpflicht auf dem Gebiet der Kernenergie, Wien 1961.
- Schmidt, K.*: Reformüberlegungen zur Ausgestaltung der atomrechtlichen Haftung; in: Sechstes Deutsches Atomrechtssymposium, Köln u.a. 1980, S. 393-401.
- Schnyder, Klaus*: Le droit nucléaire suisse; in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd. 1, S. 359-373.
- Shapar, Howard K.*: Nuclear Indemnity Legislation in the United States; in: Nuclear Law Bullentin, April 1975, S. 50-62.

- Smets, Henri*: Indemnisation des dommages à l'environnement causés par les activités industrielles autres que nucléaires; in: *Nuclear Third Party Liability and Insurance* (Munich Symposium), Paris (OECD) 1985, S. 64-96.
- Stadie, K.B.*: 25 Jahre internationale Zusammenarbeit im Rahmen der NEA; in: *Atomwirtschaft* 1984, S. 80-83.
- Stason, E. Blythe, Samuel D. Estep und William J. Pierce*: *Atoms and the Law*, Ann Arbor 1959 (Reprint Buffalo/New York 1982).
- Strohl, Pierre*: Tchernobyl et le problème des obligations internationales relatives aux accidents nucléaires; in: *Politique étrangère* 1986, S. 1035-1054.
- Strohl, Pierre*: The Concept of Nuclear Third Party Liability and its Implementation by Legislation in OECD Member Countries; in: *Experience and Trends in Nuclear Law*, IAEA Legal Series N° 8, Wien 1972, S. 69-83.
- Szasz, Paul C.*: *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency*. IAEA Legal Series N° 7, Wien 1970.
- Thomas, Deroy C.*: Can We Insure Against Liability from Nuclear Accidents?; in: *Atomic Energy Law Journal* 1959, S. 67-78.
- Vogel, Wolfgang*: *Die amerikanische Atomenergiekommission*, Göttingen 1971.
- Warrikoff*: Soll Deutschland die Pariser Atomhaftungskonvention ratifizieren?; in: *Atomwirtschaft* 1965, S. 129.
- Was wird aus der OEEC-Kernenergieagentur?* (o. Verf.); in: *Atomwirtschaft* 1960, S. 89-92.
- Weitnauer, Hermann*: Das Atomhaftungsrisiko in nationaler und internationaler Sicht, Göttingen 1964.
- Weitnauer, Hermann*: Die Deckung des nuklearen Risikos; in: *Der Betrieb* 1960, S. 283-287.
- Weitnauer, Hermann*: Die Kanalisierung der Haftung im Versicherungsrecht; in: *Der Betrieb* 1961, S. 666-668.
- Weitnauer, Hermann*: Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie. OEEC-Konvention v. 29.7.1960; in: *Der Betrieb* 1961, S. 293-302.
- Welck, Stephan v.*: Überlegungen zu einer Reform des Atomhaftungsrechts in den USA; in: *Atomwirtschaft* 1980, S. 241-243.

Haftung für Weltraumaktivitäten

- Alexander, Ronald E.*: Measuring Damages under the Convention of International Liability for Damage Caused by Space Objects; in: *Journal of Space Law* 1978, S. 151-159.
- Annuaire de l'Institut de Droit International*, Session de Bruxelles 1963, 2 Bde., Basel 1963.
- Berlin, Mark L. und Bryan Schwartz*: After the Fall: An Analysis of Canadian Legal Claims for Damage Caused by Cosmos 954; in: *McGill Law Journal* 1982, S. 676-720.

- Bodenschatz, Manfred*: Vorschläge zu einem internationalen Haftungsabkommen betreffend Schäden, verursacht durch Raumfahrzeuge, insbesondere im Hinblick auf die Tätigkeit privater Halter; in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1965, S. 312-319.
- Bueckling, Adrian*: Atomsatelliten vor dem Forum der Vereinten Nationen; in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1978, S. 301-309.
- Bueckling, Adrian*: Das Übereinkommen vom 29.3.1972 über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände; in: *Versicherungsrecht* 1977, S. 389-396.
- Bueckling, Adrian*: Die völkerrechtliche Haftung für Schäden, die durch Weltraumgegenstände verursacht werden; in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1977, S. 213-220.
- Bueckling, Adrian*: Die Weltraum-Aktenzeichen der VN; in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1983, S. 128-131.
- Bueckling, Adrian*: Völkerrechtliche Haftung für Raumfahrtschäden nach dem Weltraumhaftungsabkommen vom 29. März 1972, Karlsruhe 1982.
- Christol, Carl Q.*: *The Modern International Law of Outer Space*, New York u.a. 1982.
- Christol, Carl Q.*: The Use of a Nuclear Power Source (NPS) in Outer Space; in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1981, S. 47-79.
- Claim Against the Union of Soviet Socialist Republics for Damage Caused by Soviet Cosmos 954*; in: *International Legal Materials* 1979, S. 899-930.
- Cooper, John C.*: Memorandum of Suggestions for an International Convention on Third Party Damage Caused By Space Vehicles; in: *XIth International Astronautical Congress. Proceedings, Vol. 3, Third Colloquium on the Law of Outer Space*. Ed. by Andrew H. Haley and Kurt Grönkers, Stockholm 1961, S. 141-144.
- Courteix, Simon*: La coopération américano-soviétique dans le domaine de l'exploitation et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique; in: *Annuaire Français de Droit International* 1972, S. 731-751.
- Deleau, Olivier*: La convention sur la responsabilité internationale pour dommages causés par des objets spatiaux; in: *Annuaire Français de Droit International* 1971, S. 876-888.
- Deleau, Olivier*: La responsabilité pour dommages causés par les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique; in: *Annuaire Français de Droit International* 1968, S. 747-755.
- Dembling, Paul G.*: Cosmos 954 and the Space Treaties; in: *Journal of Space Law* 1978, S. 129-136.
- DeSaussure, Hamilton*: Do we Need a Strict, Limited Liability Regime in Outer Space?; in: *Proceedings of the 22nd Colloquium on the Law of Outer Space* 1980, S. 117-121.
- Farand, André*: L'apport du Canada en matière de responsabilité internationale pour les dommages d'origine spatiale: L'affaire du satellite Cosmos 954; in: *Etudes Internationales* 1980, S. 467-487.
- Forster, W.F.*: The Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects; in: *Canadian Yearbook of International Law* 1972, S. 137-185.
- Galloway, Eilene*: Consensus Decisionmaking by the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space; in: *Journal of Space Law* 1979, S. 3-13.

- Galloway, Eilene*: Nuclear Powered Satellites: The USSR Cosmos 954 and the Canadian Claim; in: *Akron Law Review* (Ohio) 1979, S. 401-415.
- Goldschmidt, Jürgen*: Das Problem einer völkerrechtlichen Gefährdungshaftung unter besonderer Berücksichtigung des Atom- und Weltraumrechts, Göttingen 1978.
- Gorove, Stephen*: Cosmos 954: Issues of Law and Policy; in: *Journal of Space Law* 1978, S. 137-146.
- Grundsätze für den Entwurf eines Abkommens über die durch Raumfahrzeuge verursachten Schäden*. Ausgearbeitet von dem Rechtsausschuß der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Luftfahrt e.V., München, 15. Juni 1962; in: *Zeitschrift für Luftrecht* 1962, S. 277-230.
- Haanappel, Peter P.C.*: Some Observations of the Crash of Cosmos 954; in: *Journal of Space Law* 1978, S. 147-149.
- Hosenball, S. Neil*: Nuclear Power Sources in Space; in: *Journal of Space Law* 1978, S. 119-133.
- Jenks, Wilfred*: Rapport définitif; in: *Annuaire de l'Institut de Droit International, Session de Bruxelles* 1963, I, Basel 1963, S. 384-428.
- Jenks, Wilfred*: Rapport préliminaire; in: *Annuaire de l'Institut de Droit International, Session de Bruxelles* 1963, I, Basel 1963, S. 128-383.
- Jenks, Wilfred*: *Space Law*, London 1965.
- Kosuge, Toshio*: Nuclear Satellites and Space Law; in: *Proceedings of the 21st Colloquium on the Law of Outer Space*, 1.-8. Okt. 1978 (Dubrovnik), S. 225-226.
- Lachs, Manfred*: The International Law of Outer Space; in: *Recueil des Cours* 113 (1964-III), S. 1-115.
- McDougal, Myres S., Harold D. Lasswell und Ivan A. Vlasic*: *Law and Public Order in Space*, New Haven/London 1964.
- Pfeiffer, Jochen*: International Liability for Damage Caused by Space Objects; in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1981, S. 215-257.
- Quadri, Rolando*: Droit International Cosmique; in: *Recueil des Cours* 98 (1959-III), S. 505-597.
- Reis, Herbert*: Some Reflections on the Liability Convention for Outer Space; in: *Journal of Space Law* 1978, S. 125-128.
- Resolution*, International Institute of Space Law, Working Group IX; in: *Proceedings of the Fifth Colloquium on the Law of Outer Space*.
- The Damages in Space Law*. The Report of Working Group IX Presented by Fr. W. von Rauchhaupt; in: *Proceedings of the Fifth Colloquium on the Law of Outer Space*.
- Wieworowska, Krystyna*: Some Problems of State Responsibility in Outer Space Law; in: *Journal of Space Law* 1979, S. 23-38.
- Wimmer, Hans-Herbert*: Vorschläge zu einem Internationalen Abkommen über Haftung für Schäden, die durch Raumfahrzeuge verursacht werden. Abhandlung für das Vierte Colloquium über Weltraumrecht auf dem XII. Internationalen Astronautischen Kongreß, Washington, 2.-7. Okt. 1961; in: *Zeitschrift für Luftrecht* 1962, S. 50-61.
- Zhukov*: *Weltraumrecht*, Berlin 1968.

- Abecassis, David W. und David L. Jarashow*: Oil Pollution from Ships. International, United Kingdom and United States Law and Practice, London 1985.
- Abecassis, David*: IMO and the Liability for Oil Pollution from Ships: a Retrospective; in: Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly 1983, S. 45-59.
- Abecassis, David*: The Law and Practice Relating to Oil Pollution from Ships, London 1978.
- Archer, Peter*: Civil Liability for Pollution from Offshore Operations; in: Environmental Policy and Law 1976, S. 2-3.
- Asser, T. M. C.*: Golden Limitations of Liability in International Transport Conventions and the Currency Crisis; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1973/74, S. 645-669.
- Avins, Alfred*: Absolute Liability for Oil Spillages; in: Brooklyn Law Review 1969/70, S. 359-367.
- Bailey, Edwin O.*: Air Carrier Liability for Nuclear Damage; in: Journal of Air Law and Commerce 1968, S. 524-552.
- Becker, Gordon L.*: A Short Cruise on the Good Ships. TOVALOP and CRISTAL; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1973/74, S. 609-633.
- Becker, Gordon L.*: Acronyms and Compensation for Oil Pollution Damage from Tankers; in: Texas Journal of International Law 1983, S. 475-481.
- Becker, Gordon L.*: The Role of the Oil Majors and other Oil Transporters; in: Douglas J. Cusine et al. (Hg.), The Impact of Marine Pollution, London 1980, S. 119-134.
- Beemelmans, Hubert*: Internationalprivatrechtliche Fragen der Haftung für Reaktorschiffe; in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 1977, S. 1-38.
- Bergman, Samuel*: No Fault Liability for Oil Pollution Damage; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1973/4, S. 1-50.
- Berlingieri, Francesco*: The Work of the Comité Maritime International: Past, Present and Future; in: Tulane Law Review 1982/83, S. 1260-1273.
- Bernaerts, Arndt*: Die Haftung der Inhaber deutscher Reaktorschiffe, Diss., Göttingen 1977.
- Bianchi, H.*: Freie Fahrt für Handelsschiffe mit Kernenergie-Antrieb? in: Hansa 1970, S. 497-501.
- Bièvre, Aline F. M. de*: Civil Liability and Compensation for Damages Caused by Certain Hazardous and Noxious Substances during their Carriage by Sea; Reihe "Discussion Papers" des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft, Berlin 1985.
- Bièvre, Aline 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, 1986, S. 61-88.
- Birch-Reynardson, W.R.A.*: Liability Insurance Cover of Carriers by Sea of Nuclear Materials; in: Maritime Carriage of Nuclear Materials, Stockholm-Symposium, Wien 1973, S. 285-293.
- Blaschczok, Christine*: Internationale Haftungsregeln für Schäden beim Transport gefährlicher Stoffe auf See; in: Recht der Internationalen Wirtschaft 1980, S. 552-556.

- Böhme*, Eckart: Tankerunfälle auf dem Hohen Meer, Hamburg 1970.
- Bole*, A.: The Tonnage Measurement of Ships Convention, 1969; in: Samir *Mankabady* (Hg.), The International Maritime Organization, London u.a. 1984, S. 52-56.
- Bollecker-Stern*, Brigitte: A propos de l'accident d'Ekofisk - problèmes posés par les installations de production pétrolière off-shore; in: *Annuaire Français de Droit International* 1978, S. 772-791.
- Bosch*, C. v.d.: Introduction to Problems of Third Party Liability in Maritime Law; in: Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances, Monaco-Symposium, 1968, S. 43-46.
- Boulanger*, W.: 20 Jahre Reaktorschiffs-Haftungskonvention. Der alte Mann und das Seerecht; in: *Atomwirtschaft* 1982, S. 426-427.
- Boulanger*, W.: International Conventions and Agreements on Nuclear Ships; in: Nuclear Law for a Developing World; IAEA Legal Series N° 5, Wien 1969, S. 175-180.
- Bradley*, R.W.S.: The Insurance of the Carrier or Shipowner for Damage to Third Parties (Including Damage to the Cargo); in: Maritime Carriage of Nuclear Materials, Stockholm-Symposium, Wien 1973, S. 273-283.
- Breuer*, Gerhard: Das internationale Übereinkommen über die Haftung der Inhaber von Atom Schiffen; in: *Hansa* 1962, S. 1941-1943.
- Breuer*, Gerhard: Die XI. Diplomatische Seerechtskonferenz in Brüssel; in: *Hansa* 1961, S. 1228-1231.
- Breuer*, Gerhard: Reflections on International Agreements Covering the Trading in Foreign Waters of the "Otto Hahn"; in: Symposium on Nuclear Ships, Hamburg 1971, S. 925-932.
- Brice*, Geoffrey: Maritime Law of Salvage, London 1983.
- Brown*, E. D.: Europe and Marine Pollution by Oil: Making the Polluter Pay ? in: The International Protection of the Environment on a Regional Level; Thesaurus Acroasium, Bd. XI, Thessaloniki 1982, S. 3-92.
- Brown*, E. D.: The Legal Regime of Hydrospace, London 1971.
- Brown*, E. D.: The Lessons of the Torrey Canyon; in: *Current Legal Problems* 1968, S. 113-136.
- Brown*, E.D.: The International Oil Pollution Compensation Fund: An Analytical Report on Fund Practice; in: *Oil & Petrochemical Pollution* 1983, S. 269-284.
- Brown*, James Milton: Nuclear Ship Savannah and the Law; in: *Atomic Energy Law Journal* 1962, S. 225-266.
- Brunn*, Gerfried: Gefährdungshaftung in der Schifffahrt unter dem Aspekt der Versicherung; in: *Versicherungsrecht* 1982, S. 410-414.
- Brunn*, Gerfried: Ergebnisse der Internationalen Konferenz über die Haftung und Schadenersatz bei der Beförderung von Öl und gefährlichen Stoffen auf See; in: *Versicherungsrecht* 1984, S. 908-911.
- Burr*, Timothy F.: The IMCO Convention on Limitation of Shipowners' Liability: Should the United States Ratify?; in: *Lawyer of the Americas* 1978, S. 799-839.

- Busha*, Thomas S.: The Work of IMCO on Maritime Carriage of Dangerous Goods and on Third Party Liability Problems in Relation to Oil Pollution; in: Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances, Monaco-Symposium, 1968, S. 169-175.
- Buzan*, Barry: Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea; in: American Journal of International Law 1981, S. 324-347.
- Caron*, D. D.: Liability for Transnational Pollution Arising from Offshore Oil Development. A Methodological Approach; in: Ecological Law Quarterly 1982/83, S. 641-683.
- Cavers*, David F.: Improving Financial Protection of the Public against the Hazards of Nuclear Power; in: Harvard Law Review 1964, S. 644-688.
- Clausen*, Gerald: Liability for High Sea Oil Pollution Cleanup Costs; in: Hastings International and Comparative Law Review 1980, S. 473-96.
- Cleton*, Robert: Limitation of Liability for Maritime Claims; in: Essays on International and Comparative Law in Honour of Judge Erades, Den Haag 1983, S. 14-31.
- Coghlin*, Terence G.: Protection and Indemnity Clubs; in: Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly 1984, S. 403-421.
- Coghlin*, Terence G.: The Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims; in: Samir Mankabady (Hg.), The International Maritime Organization, London u.a. 1984, S. 234-251.
- Colliard*, Claude-Albert: La Convention de Bruxelles relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires; in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd.1, S. 233-245.
- Cremer*, Fritz-Jürgen, Internationales Übereinkommen über die Haftung für Schäden bei der Seebeförderung gefährlicher Stoffe; in: Versicherungspraxis 1981, S. 138-140.
- Cusine*, Douglas J.: The International Oil Pollution Fund as Implemented in the United Kingdom; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1978, S. 495-508.
- Dempsey*, Paul Stephen und Lisa L. *Helling*: Oil Pollution by Ocean Vessels - An Environmental Tragedy: The Legal Regime of Flags of Convenience, Multilateral Conventions and Coastal States; in: Denver Journal of International Law and Policy 1980, S. 37-87.
- Deprimoz*, J.: The Specialised Carrier Acting as Liable Operator or Subscribing the Third Party Liability Insurance on Carriage; in: Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances, Monaco-Symposium, 1968, S. 225-234.
- Dietrich*, Urs Rudolf: Die Haftung des Reeders und ihre gesetzliche Beschränkung unter besonderer Berücksichtigung der Brüsseler Konvention von 1957, Diss., Zürich 1957.
- Doud*, Alden Lowell: Compensation for Oil Pollution Damage: Another Comment to the Civil Liability and Compensation Fund Conventions; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1972/73, S. 525-542.
- Dubais*, Bernard A.: The Liability of a Salvor Responsible for Oil Pollution Damage; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1976/77, S. 375-386.
- Dubais*, Bernard: The 1976 London Convention for Civil Liability for Oil Pollution Damage from Offshore Operations; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1977/78, S. 61-77.

- Dutheil de la Rochère, Jaqueline*: Les réactions de l'O.M.C.I. au désastre de l'Amoco Cadiz; in: *Annuaire Français de Droit International* 1978, S. 755-771.
- Duvaux, Yves*: Le Transport des matières radioactives; in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd. 1, S. 185-197.
- Ehlers, Peter*: Die Tätigkeit der Zwischenstaatlichen Beratenden Schifffahrtsorganisation (IMCO) von 1958 - 31.3.1969; in: *Jahrbuch für Internationales Recht* 1971, S. 706-722.
- Enge, Hans-Joachim*: Överschmutzung der Meere und Versicherung; in: *Versicherungsrecht* 1981, S. 207-211.
- Evans, Malcolm*: The Feasibility of Preparing an International Convention Relating to Liability and Compensation for Damage Caused during the Carriage over Land of Hazardous Substances; in: *Revue du Droit Uniforme* 1980 II, S. 3-137.
- Fahl, Gundolf*: Der Grundsatz der Freiheit der Meere in der Staatenpraxis von 1493 - 1648, Köln u.a. 1969.
- Feldhaus, Heinrich*: Zur Entwicklung der Haftung beim Seetransport gefährlicher Güter, Karlsruhe 1985.
- Ferguson, Edwin E.*: Liability of Nuclear Powered Vessels: The Work Toward an International Convention. Some Problems and Principles; in: *Atomic Energy Law Journal* 1960, S. 25-34.
- Fischerhof, Hans*: Rechtsfragen der Atomschifffahrt; in: *Atomwirtschaft* 1963, S. 156-160.
- Fitzmaurice, Victor E.*: Liability for North Sea Oil Pollution; in: *Marine Policy* 1978, S. 105-111.
- Fleischer, Carl August*: Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Offshore Operations; in: *Scandinavian Studies in Law* 1976, S. 105-146.
- Fleischer, Carl August*: Oil Spills: Convention to Limit Liability; in: *Environmental Policy and Law* 1977, S. 76-78.
- Fleischer, Carl August*: Pollution from Seaborne Sources; in: *New Directions of the Law of the Sea*, Vol. III, London, New York 1973, S. 78-102.
- Fleischer, Carl August*: The Lessons of the Ekofisk Bravo Blow-out; in: *Douglas J. Cusine et al. (Hg.), The Impact of Marine Pollution*, London 1980, S. 135-154.
- Fleischer, Carl August*: The Norwegian View; in: *Environmental Policy and Law* 1976, S. 3-5.
- Ganten, Reinhard H.*: Entschädigung für Överschmutzungsschäden aus Tankerunfällen, Schriften des Deutschen Vereins für internationales Seerecht, Heft 41, Reihe A, Hamburg 1980.
- Ganten, Reinhard H.*: Oil Pollution Liability: Amendments Adopted to Civil Liability and Fund Conventions; in: *Oil & Petrochemical Pollution* 1985, S. 93-107.
- Ganten, Reinhard H.*: Oil Pollution Liability: Assessment of Possible Revisions; in: *Oil & Petrochemical Pollution* 1983, S. 13-24.
- Ganten, Reinhard H.*: Die Protokolle von 1984 zum Öhaftungsübereinkommen von 1969 und zum Fondsübereinkommen von 1971, Schriften des Deutschen Vereins für Internationales Seerecht, Heft 17, Reihe B; Hamburg 1986.

- Ganten, Reinhard H.*: Internationales Übereinkommen über die Errichtung eines Internationalen Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden, Schriften des Deutschen Vereins für Internationales Seerecht, Heft 11, Reihe B, Hamburg 1973.
- Ganten, Reinhard H.*: The International Oil Pollution Compensation Fund; in: Samir *Mankabady* (Hg.), The International Maritime Organization, London u.a. 1984, S. 318-339.
- Ganten, Reinhard H.*: The International System for Compensation for Oil Pollution Damage, Oslo 1981.
- Gesellschaft für Kernenergieverwertung in Schiffbau und Schifffahrt mbH, Internationale Reaktorbau G.m.b.H und Bremer Vulkan*: Kernenergie-Handelsschiffe; technische und wirtschaftliche Aussichten, Geesthacht u.a. 1973.
- Gijn, S. H. van*: Liability and Insurance Aspects of International Transport of Nuclear Materials; in: Nuclear Third Party Liability and Insurance, Munich-Symposium, Paris 1985, S. 183-190.
- Goldie, L. F. E.*: International Principles of Responsibility for Pollution; in: Columbia Journal of Transnational Law 1970, S. 283-330.
- Goldie, L. F. E.*: Liability for Oil Pollution Desasters. International Law and the Delimitation of Competences of a Federal Policy; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1974/75, S. 303-329.
- Greenwald, Gerald B. und Joseph E. Sandler*: The Carriage of Hazardous and Noxious Substances; in: Samir *Mankabady* (Hg.), The International Maritime Organization, London u.a. 1984, S. 349-371.
- Gross, H. J.*: Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen; in: Hansa 1969, S. 1285.
- Gündling, Lothar*: Ölunfälle bei der Ausbeutung des Festlandsockels. Zur Verschmutzung des Meeres und ihrer völkerrechtlichen Kontrolle; in: Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 1977, S. 530-571.
- Hagen, E. v. d.*: Haftungsfragen zur Ölverschmutzung; in: Hansa 1967, S. 1213-1215.
- Hancock, William B. und Robert M. Stone*: Liability for Transnational Pollution Caused by Offshore Oil Rig Blow-outs; in: Hastings International and Comparative Law Review 1981/82, S. 377-95.
- Handl, Günter*: The Environment: International Rights and Responsibilities; in: American Society of International Law, Proceedings 1980, S. 223-234.
- Hardy, Michael*: The Liability of Operators of Nuclear Ships; in: International and Comparative Law Quarterly 1963, S. 778-788.
- Healey, Nicholas*: The C.M.I. and IMCO Draft Conventions on Civil Liability for Oil Pollution; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1969/70, S. 93-105.
- Heller, Paul P.*: The Value of the Gold Franc. A Different Point of View; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1974/75, S. 73-103.
- Henry, Cleopatra Elmira*: The Carriage of Dangerous Goods by Sea. The Role of the International Maritime Organisation in International Legislation, London 1985.
- Herber, Rolf*: Auf dem Wege zu einer Regelung der Haftung für gefährliche Güter; in: Transportrecht 1983, S. 5-11.

- Herber, Rolf*: Das Internationale Übereinkommen über die Haftung für Schäden durch Ölverschmutzung auf See; in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 1970, S. + 223-252 (zit. als Internationales Übereinkommen).
- Herber, Rolf*: Internationales Übereinkommen über die Haftung für Schäden durch Ölverschmutzung auf See, Schriften des deutschen Vereins für internationales Seerecht, Heft 10, Reihe B, Hamburg 1972 (zit. als Haftung für Schäden durch Ölverschmutzung).
- Herber, Rolf*: Gefährdungshaftung in der Schifffahrt ? in: *Versicherungsrecht* 1982, S. 405-410.
- Herber, Rolf*: Internationale Regelung der Haftung für Tankerunfälle; in: *Hansa* 1970, S. 337-339.
- Herber, Rolf*: Neuere Arbeiten zur Vereinheitlichung des Seeprivatrechts; in: *Hansa* 1969, S. 1642-1645.
- Hoog, Günter*: Die Konvention über die Haftung der Inhaber von Reaktorschiffen vom 23. Mai 1962, Hamburg 1970.
- Hwang, Cheun-Yen*: Die Reederhaftung für Ölverschmutzungsschäden (insbesondere auf See), Diss., Hamburg 1978.
- Hydeman, Lee M. und William Berman*: International Control of Nuclear Maritime Activities, Ann Arbor, 1960.
- Im Zeichen des Atomschiffes* (o. Verf.); in: *Hansa* 1964, S. 1169-1170.
- Inglis D.B.*: The International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code; in: Samir *Mankabady* (Hg.), *The International Maritime Organization*, London u.a. 1984, S. 83-107.
- Jabel, Hans-Peter*: Zum Haftungsbeschränkungs fonds der Brüsseler Atomschiffskonvention; in: *Wirtschaft und Atomenergie im internationalen Recht*, Göttingen 1965, S. 257-283.
- Jacobsen, Douglas A. und James D. Yellen*: Oil Pollution: The 1984 London Protocols and the Amoco Cadiz; in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 1984, S. 467-488.
- Jacobsson, Måns und Norbert 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, S. 467-491.
- Jaenicke, Günther*: Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen; in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1978, S. 438-511.
- Jonas, Ingrid*: Haftung bei der Beförderung gefährlicher Güter; in: *Transportrecht* 1984, S. 28-29.
- Kebschull, Wolfgang*: Grundsätze der Protection- und Indemnity-Versicherung, Diss., Hamburg 1967.
- Keto, David B.*: Law and Offshore Oil Pollution Development: The North Sea Experience, New York u.a. 1978.
- Klumb, Uwe*: Rechtliche Probleme der Ölverschmutzung der See, Diss. Frankfurt/M 1974.
- Könz, Peider*: La Convention de Bruxelles (1962) relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires. Note complémentaire aux conférences de M. Colliard (1963) et de M. Könz (1962); in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd. 1, S. 247-252.

- Könz, Peider: La responsabilité des exploitants de navires nucléaires. La Conférence Diplomatique de Bruxelles 1961-1962; in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd. 1, S. 223-231.
- Könz, Peider: Liability of Operators of Nuclear Ships: The Brussels 1961 Conference; in: Jerry L. Weinstein (Hg.), *Nuclear Liability*, Bd. 3 v. Progress in Nuclear Energy, Series X: Law and Administration, Oxford u.a. 1962, S. 325-340.
- Könz, Peider: The 1962 Brussels Convention on the Liability of the Operator of Nuclear Ships; in: *American Journal of International Law* 1963, S. 100-111.
- Kwiatkowska-Czechowska, Barbara: States' Responsibility for Pollution Damage Resulting from the Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources; in: *Polish Yearbook of International Law* 1979/80, S. 157-176.
- Lacroix, F.: L'assurance de l'exploitant nucléaire pour les dommages nucléaires causés aux tiers en cours de transport; in: *Maritime Carriage of Nuclear Materials*, Stockholm-Symposium, Wien 1973, S. 235-339.
- Lagorce, Maurice: Evolution du régime de responsabilité civile nucléaire dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires des origines au 17 décembre 1971; in: *Maritime Carriage of Nuclear Materials*, Stockholm-Symposium, Wien 1973, S. 169-177.
- Lagorce, Maurice: Le transport de matières nucléaires sous le régime de la Convention de Bruxelles de 1971; in: *Droit nucléaire et droit océanique*, colloque, Paris 1977, S. 61-74.
- Lagorce, Maurice: The Practical Position of Nuclear Operators with Respect to Third Party Liability Insurance on the Maritime Carriage of Nuclear Substances (Technical Case Studies and Tentative Suggestions); in: *Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances*, Monaco-Symposium, 1968, S. 157-162.
- Lakey J. Robert: IMO Codes for Chemical and Gas Carriers; in: Samir Mankabady (Hg.), *The International Maritime Organization*, London u.a. 1984, S. 57-79.
- Lampe, Wilhelm H.: The "New" International Maritime Organization and its Place in Development of International Maritime Law; in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 1983, S. 305-329.
- Lee, Roy S.: An Evaluation of International Legal Protections in Nuclear Air Carriage; in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1966, S. 602-629.
- Legendre, Claire: Un projet de convention sur la responsabilité et l'indemnisation dans le contexte du transport par mer des substances nocives et dangereuses; in: *Annuaire du Droit Maritime et Aérien* 1980, S. 153-162.
- Levandowski, Richard: Civil Liability for Oil Pollution Damage on the Norwegian Continental Shelf; in: *Ocean Development and International Law* 1978, S. 397-420.
- Lopuski, Jan: Liability for Damage in Maritime Shipping under the Aspect of Risk Allocation; in: *Polish Yearbook of International Law* 1979/80, S. 177-192.
- Lucchini, Laurent: La pollution des mers par les hydrocarbures: Les Conventions de Bruxelles de novembre 1969 ou les fissures du droit international classique; in: *Journal du Droit International* 1970, S. 795-843.
- M'Gonigle, R. Michael and Mark W. Zacher: *Pollution, Politics and International Law: Tankers at Sea*, Berkeley 1979.

- Malcassian*, Roberto M.: Le fonds international d'indemnisation pour les dommages de la pollution par les hydrocarbures et le calcul des réparations; in: *Revue Belge de Droit International* 1981/82, S. 429-433.
- Manca*, Plinio: Project of Convention on Liability for Pollution of the Sea (S/S Torrey Canyon); in: *European Transport Law* 1969, S. 2-48.
- Mankabady*, Samir: Collision at Sea. A Guide to the Legal Consequences, Amsterdam u.a. 1978.
- Mankabady*, Samir: MARPOL 73/78; in: ders. (Hg.), *The International Maritime Organization*, London u.a. 1984, S. 340-348.
- Mankabady*, Samir: The Carriage of Radioactive Materials; in: ders. (Hg.), *The International Maritime Organization*, London u.a. 1984, S. 108-125.
- Mankabady*, Samir: The Hamburg Rules on the Carriage of Goods by Sea, Leiden 1978.
- Masson*, Bernhard: Die Beförderung gefährlicher Güter auf Seeschiffen; in: *Hansa* 1977, S. 1691.
- Mendelsohn*, Allan: Maritime Liability for Oil Pollution: Domestic and International Law; in: *The George Washington Law Review* 1969/70, S. 1-31.
- Mendelsohn*, Allan: The Value of the Poincaré Gold Franc in Limitation of Liability Conventions; in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 1973/4, S. 125-128.
- Mensbrugge*, Yves van der: L'affaire de Mont Louis; une cargaison dangereuse, une épave gênante; in: *Annuaire Français de Droit International* 1984, S. 853-863.
- Metzger*, Stanley D.: Liability of Nuclear Powered Vessels: The Work Toward an International Convention; the Problem of Distribution of Risk; in: *Atomic Energy Law Journal* 1960, S. 18-24.
- Miller*, Cyril: Problems of International Legislation Regulating the Liability of Operators of Nuclear Ships; in: Jerry L. *Weinstein* (Hg.), *Nuclear Liability*, Bd. 3 v. *Progress in Nuclear Energy, Series X: Law and Administration*, Oxford u.a. 1962, S. 306-320.
- Miller*, Cyrus: Liability Insurance Cover of Carriers by Sea of Nuclear Materials; in: *Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances*, Monaco-Symposium, 1968, S. 279-286.
- Münch*, Ingo v.: Umweltschutz im Völkerrecht; in: *Archiv des Völkerrechts* 1971/72, S. 385-401.
- Nada*, Ved P.: The "Torrey Canyon" Disaster: Some Legal Aspects; in: *Denver Law Journal* 1967, S. 400-425.
- Nash*, Keir A.E., Dean E. *Mann* und Phil G. *Olsen*: Oil Pollution and the Public Interest. A Study of the Santa Barbara Oil Spill, Berkeley 1972.
- Nöll*, Hans Heinrich: Haftungs- und Fondsübereinkommen zur Schadensbewältigung. Von CLC bis PLATO; in: *Hansa* 1986, S. 137-139.
- Nützel*, Dagmar: Haftungsrechtliche Fragen bei Unfällen von Tankschiffen auf hoher See, Diss., Münster 1969.
- Oesau*, Max: Zur Berücksichtigung des Umweltschutzes im CMI-Entwurf für eine neue Bergungskonvention; in: *Rechtsfragen des maritimen Umweltschutzes*, Beiträge zum nationalen und internationalen Seerecht der Gesellschaft für Seerecht der DDR, Heft 8, Rostock 1984, S. 101-108.
- Oil Pollution of the Sea* (o. Verf.); in: *Harvard International Law Journal* 1969, S. 316-359.

- Onorato*, William T.: A Regional Remedial Approach to Offshore-Sourced Pollution Damage: The North Sea Voluntary Compensation Scheme (OPOL); in: Shipping, Energy and Environment: Southeast Asian Perspectives for the Eighties, Halifax 1982, S. 284-315.
- Oxman*, Bernard H.: The Third United Nations Conference on the Law of the Sea. The Ninth Session (1980); in: American Journal of International Law 1981, S. 211-256.
- Pawlow*, Jonathan: Liability for Shipments by Sea of Hazardous and Noxious Substances; in: Law and Policy in International Business 1985, S. 455-481.
- Pelzer*, Norbert, Dietrich *Rauschnig* und G. *Ziegler*: Die völkerrechtliche Stellung von Reaktorschiffen in fremden Territorial- und Eigengewässern; in: Symposium on Nuclear Ships, Hamburg 1971, S. 971-986.
- Pelzer*, Norbert: Aktuelle internationalrechtliche Probleme der friedlichen Reaktorschifffahrt; in: Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 1975, Heft 15, S. 321-338.
- Pelzer*, Norbert: Legal Problems of the Adoption of the Brussels Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships of 25th Mai 1962 into German Law; in: Symposium on Nuclear Ships, Hamburg 1971, S. 937-946.
- Pelzer*, Norbert: Zweifelsfragen der Haftungsregelung in neueren "Otto Hahn"-Abkommen; in: Atomwirtschaft 1973, S. 467-468.
- Pontavice*, Emmanuel de: Conventions intergouvernementales et accords privés internationaux sur la pollution maritime provenant des plates-formes en mer; in: Revue Juridique de l'Environnement 1976 N° 3-4, S. 15-42.
- Pontavice*, Emmanuel du: Les effets sur le droit maritime de la Convention de Bruxelles du 17 décembre 1971 relative à la responsabilité civile dans le transport maritime de matières nucléaires; in: Maritime Carriage of Nuclear Materials; Stockholm-Symposium, Wien 1973, S. 179-198.
- Pontavice*, Emmanuel du: Réflexions sur le transport par air et par mer de matières nucléaires; in: Revue générale de l'Air et de l'Espace 1972, S. 140-165.
- Popp*, A. H. E.: Liability and Compensation for Oil Pollution Damage Caused by Ships Revisited. Report on an Important International Conference; in: Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly 1985, S. 118-131.
- Post*, Alexandra Merle: Der Meeresbergbau aus der Sicht der internationalen Politik, Frankfurt/M 1981.
- Pritchard*, S. Z.: Load on Top. From the Sublime to the Absurd; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1977/78, S. 185-224.
- Quéneudec*, Jean-Pierre: Les incidences de l'affaire du Torrey Canyon sur le droit de la mer; in: Annuaire Français de Droit International 1968, S. 701-718.
- Raspi*, A.: Quelques problèmes juridiques soulevés par l'exploitation de navires à propulsion nucléaire; in: Nuclear Ship Propulsion, Taormina-Symposium, Wien 1961, S. 91-98.
- Rauschnig*, Dietrich: Die Reaktorschifffahrt im Lichte der Entwürfe der Dritten UN-Seerechtskonferenz zur Schifffahrtsfreiheit; in: Jahrbuch für Internationales Recht 1975, S. 283-299.
- Rembeauville-Nicolle*, P.: Third Party Liability and Insurance in Relation to Maritime Carriage of Nuclear Substances; in: Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances, Monaco-Symposium, 1968, S. 47-118.

- Richter, Walther*: Die Konvention über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen, 1976, Schriften des Deutschen Vereins für Internationales Seerecht, Heft 13, Reihe B, Hamburg 1978.
- Richter-Hannes, Dolly*: Der Schutz Dritter bei Gefahrguttransporten. UNIDROIT-Konventionsentwurf von 1986; in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 1987, S. 357-400.
- Roberts, Kenneth G.*: Offshore Petroleum Exploitation and Environmental Protection: The International and Norwegian Response; in: *San Diego Law Review* 1980, S. 629-660
- Rodière, René*: Les tendances contemporaines du droit privé maritime international; in: *Recueil des Cours*, Bd. 135, 1972, S. 329-407.
- Röhreke, H. G. und Berndt Kröger*: UNCTAD: TD/B/C.4/L.40/Rev.1. Von einer Wende in der Entwicklung des internationalen Seerechts ? in: *Hansa* 1969, S. 1139-1142.
- Röhreke, H.G. und K.-H. Necker*: Seerechtskonferenz Rijeka 1959; in: *Hansa* 1959, S. 2264-2266.
- Röhreke, H.G.*: Die Haftung der atomgetriebenen Schiffe; in: *Hansa* 1960, S. 290-293.
- Rosenthal, Linda und Carol Raper*: Amoco Cadiz and Limitation of Liability for Oil Spill Pollution. Domestic and International Solutions; in: *Virginia Journal of Natural Resources Law* 1985, S. 259-294.
- Salleron, Claude*: La réglementation internationale du transport des matières radioactives. Tendances actuelles; in: *Aspects du Droit de l'Energie atomique*, Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Hg.), Paris 1965, Bd. 1, S. 199-216.
- Selving, Erling*: The 1976 Limitation Convention and Oil Pollution Damage; in: *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly* 1979, S. 21-25.
- Selving, Erling*: An Introduction to the 1976 Convention; in: *Limitation of Shipowners Liability. The New Law*, London 1986, S. 3-17.
- Sieveling, P. und E.v.d. Hagen*: Rechtsprobleme im Zusammenhang mit dem Betriebe von Atom Schiffen; in: *Monatsschrift für deutsches Recht* 1961, S. 274-280.
- Simon, Paul und Marie-Rose Hennebicq*: La responsabilité des exploitants de navires nucléaires. Convention de Bruxelles du 25 Mai 1962; in: *Revue de Droit International et de Droit Comparé* 1962, S. 633-675.
- Sisson, Frank E.*: Oil Pollution Law and the Limitation of Liability Act: A Murky Sea for Claimants against Vessels; in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 1977/78, S. 285-341.
- Smets, Henri*: Indemnisation des dommages à l'environnement causés par les activités industrielles autre que nucléaires; in: *Nuclear Third Party Liability and Insurance*, Munich-Symposium, Paris 1985, S. 64-96.
- Smets, Henry*: The Oil Spill Risk: Economic Assessment and Compensation Limit; in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 1983, S. 23-43.
- Sohnke, F.*: Die "Torrey-Canyon"-Katastrophe. Auswirkungen in der IMCO; in: *Hansa* 1967, S. 1704-1706 und 1763-1765.
- Sotiropoulos, Panayotis*: Das Verhältnis von herkömmlichen und atomaren Haftungsnormen im Bereich der Seeschifffahrt; in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 1965, S. 81-98.
- Sotiropoulos, Panayotis*: Die Beschränkung der Reederhaftung, *Übersee-Studien*, Heft 30, Berlin 1962.

- Stein, R. M.*: The Legal System Applicable to the Carriage of Nuclear Matter as it Results from the Paris and Vienna Conventions; in: Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances, Monaco-Symposium, 1968, S. 23-42.
- Strohl, Pierre*: Analysis of the Major Problems Arising in Maritime Carriage of Nuclear Substances; in: Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances, Monaco-Symposium, 1968, S. 465-473.
- Strohl, Pierre*: La Convention de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires. Un essai de conciliation entre le droit maritime et le droit nucléaire; in: Annuaire Français de Droit International 1972, S. 753-784.
- Strohl, Pierre*: Maritime Carriage of Nuclear Substances: Harmonization of Nuclear and Maritime Conventions; in: Experience and Trends in Nuclear Law, IAEA Legal Series N° 8, S. 89-93.
- Studier, Alphons*: Der Wandel der seerechtlichen Konzeptionen vor dem Hintergrund von Interessenkonstellationen der beteiligten Akteure; in: ders. (Hg.), Seerechtskonferenz und Dritte Welt, München 1980, S. 11-222.
- Stutz, Jürgen*: Aktuelle Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der internationalen Haftungs- und Entschädigungsregelung bei Ölschäden durch Tankerunfälle; in: Versicherungsrecht 1981, S. 897-903.
- Sweeney Joseph C.*: Environmental Protection by Coastal States. The Paradigm from Maritime Transport of Petroleum; in: Georgia Journal of International and Comparative Law 1974, S. 278-306.
- Szasz, Paul*: The Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1970/71, S. 541-569.
- Trotz, Norbert*: Haftung für Schäden aus dem Transport gefährlicher Stoffe auf See. hat die internationale Regelung noch eine Chance ? Schriften des deutschen Vereins für internationales Seerecht, Heft 62, Reihe A, Hamburg 1987.
- Trotz, Norbert*: Probleme der Verantwortlichkeit und Haftung im maritimen Umweltschutz; in: Rechtsfragen des maritimen Umweltschutzes, Beiträge zum nationalen und internationalen Seerecht der Gesellschaft für Seerecht der DDR, Heft 8, Rostock 1984, S. 5-41.
- Trotz, Norbert*: Die materielle Verantwortlichkeit des Schiffahrtsunternehmens bei der Beförderung gefährlicher Güter auf See, insbesondere für Schäden, die aus der Verschmutzung des Meeres und aus Explosion und Feuer entstehen; in: Studien zum Internationalen Transportrecht, Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaft, Heft 210, Potsdam-Babelsberg 1980, S. 101-154.
- Trotz, Norbert*: Zur Internationalen Konvention von 1976 über die Haftungsbeschränkung für Forderungen aus der Seeschifffahrt, Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaft, Heft 214, Potsdam-Babelsberg 1980.
- Ullmann, Eike*: Gefährdungshaftung in der Schifffahrt ? in: Versicherungsrecht 1982, S. 1020-1024.
- Utton, Albert E.*: A Survey of National Laws on the Control of Pollution from Oil and Gas Operations on the Continental Shelf; in: Columbia Journal of Transnational Law 1970, S. 331-361.

Vial, G. und Y. Demoures: The Substitution of the Carriers Liability for that of the Nuclear Operator under the Paris and Vienna Conventions, and its Limits; in: Third Party Liability and Insurance in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Substances, Monaco-Symposium, 1968, S. 391-398.

Wassermann, Ursula: Uncontrolled Transport of Nuclear Materials; in: Journal of World Trade Law 1985, S. 178-181.

Weitnauer, H.: Die konventionelle Schifffahrt und das nukleare Risiko; in: Versicherungsrecht 1962, S. 866-870.

Welck, Stephan v.: Die Haftung für nukleare Schäden beim Seetransport von Kernmaterial nach der Londoner Konvention vom 17.12.1971; in: Versicherungsrecht 1972, S. 313-317.

West, James M.: The Ixtoc I Oil Spill Litigation: Jurisdictional Disputes at the Threshold of Transnational Pollution Responsibility; in: Texas International Law Journal 1981, S. 475-532.

Wood, Lance D.: An International and Domestic Approach to Civil Liability for Vessel-Source Oil Pollution; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1975/76, S. 1-68.

Word, Les: The SDR in Transport Liability Conventions: Some Clarifications; in: Journal of Maritime Law and Commerce 1981/82, S. 1-20.

Wüstendörfer, Hans und Karl-Hermann Capelle: Beschränkte Reederhaftung durch sechs Jahrhunderte; in: Hanseatische Rechts- und Gerichtszeitschrift 1939, S. 1-19.

Xerri, Alessandra: The Contributions of the Comité Maritime International to the Movement for the Unification of Maritime Law; in: Revue de Droit Uniforme 1977 II, S. 87-112.

Verträge und Gesetze

Atomrecht

Atomic Energy Act of August 30, 1954 as amended (Public Law 83-703), 68 Stat. 919; in: 42 U.S. Code §§ 2011ff.

Convention on Early Notification of a Nuclear Accident; in: International Legal Materials 1986, S. 1370-76.

Draft Convention on Minimum International Standards Regarding Civil Liability for Nuclear Damage. Observations submitted by Governments; in: IAEA-Dok. CN-12/1 und Add.1 v. Juni u. Sept. 1962.

Euratom-Vertrag; in: BGBl. 1957 II, S. 1014.

Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)

- Fassung v. 23. Dez. 1959; in: BGBl. 1959 I, S. 1206.
- Fassung v. 15. Juli 1985; in: BGBl. 1985 I, S. 1565.

Price-Anderson-Amendment v. 2. Sept 1957; in: Jerry Weinstein (Hg.), *Nuclear Liability*, Bd. 3 v: *Progress in Nuclear Energy, Series X, Law and Administration*, S. 377 und in: 42 U.S. Code § 2210.

Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie (Pariser Konvention) v. 29. Juli 1960; in: BGBl. 1975 II, S. 959.

- Zusatzprotokoll vom 28. Jan 1964; in: BGBl. 1975 II, S. 1007.
- Bekanntmachung der Neufassung (5. Febr. 1976); in: BGBl. 1976 II, S. 311.
- Änderungsprotokoll v. 16. Nov. 1982; in: BGBl. 1985 II, S. 691.
- Bekanntmachung der Neufassung (15. Juli 1985); in: BGBl. 1985 II, S. 964.
(soweit nicht anders angegeben, wird aus der Fassung von 1976 zitiert)
- *Exposé des Motifs*; in: Fischerhof, *Deutsches Atomgesetz*, Baden-Baden, 2. Aufl. 1978, S. 897-915 (engl. Text).

Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Atomwaffensperrvertrag); in: BGBl. 1974 II, S. 785.

Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (Wiener Konvention); in: United Nations, *Treaty Series (UNTS)*, Bd. 1063, Nr. I-16197, S. 263.

Draft Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, 1974; in: IAEA-Dok. N5-TC-462.5, Annex IV.

- deutscher Text in: Busekist, *Haftungsfragen*, S. 304.

Zusatzübereinkommen zum Pariser Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie (Brüsseler Zusatzübereinkommen); in: BGBl. 1975 II, S. 992.

- Zusatzprotokoll v. 28. Jan. 1964; in: BGBl. 1975 II, S. 1021.
- Bekanntmachung der Neufassung (5. Febr. 1976); in: BGBl. 1976 II, S. 318.
- Änderungsprotokoll v. 16. Nov. 1982; in: BGBl. 1985 II, S. 698.
- Bekanntmachung der Neufassung (15. Juli 1985); in: BGBl. 1985 II, S. 970.
(soweit nicht anders angegeben, wird aus der Fassung von 1976 zitiert)

Weltraumrecht

Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies (Mondvertrag); in: *International Legal Materials* 1979, S. 1434-1441.

Agreement on Registration of Objects Launched into Outer Space (Registrierungskonvention); in: BGBl. 1979 II, S. 650.

Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space (Rettungskonvention); in: BGBl. 1971 II, S. 237.

Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects (Haftungskonvention); in: BGBl. 1975 II, S. 1209.

Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, UN-Resolution 1962 (XVIII) v. 13. Dez. 1963; in: *Space Activities of the United Nations*, UN-Dok. A/AC.105/358, S. 228-230.

Draft Principles Relevant to the Use of a Nuclear Power Source in Outer Space; in: UN-Dok. A/AC.105/370, S. 28-30.

Treaty on Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (Weltraumvertrag); in: BGBl. 1969 II, S. 1907.

Seerechtliche Abkommen

Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution (CRISTAL), Version 1971; in: *Journal of Maritime Law and Commerce* 1970/71, S. 705.

- Version 1987: Anhang, Seite 279.

Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft, 1972 (Osloer Anti-Dumping Konvention); in: BGBl. 1977 II, S. 169.

Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources, 1976; in: *International Legal Materials* 1977, S. 1451.

Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976; in: BGBl. 1986 II, S. 786.

Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships, 1962 (Atomschiffkonvention); in: BGBl. 1975 II, S. 977.

Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter, 1972 (Londoner Anti-Dumping Konvention); in: BGBl. 1977 II, S. 180.

Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material, 1971 (Atomtransportkonvention); in: BGBl. 1975 II, S. 1026.

Draft Articles for a Convention on Civil Liability for Damage Caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels (UNIDROIT-Entwurf); in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 1987, S. 466.

Draft Convention on Liability and Compensation in Connexion with the Carriage of Noxious and Hazardous Substances by Sea, 1984 (HNS-Konvention); *International Legal Materials*, 1984; in: S. 150.

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (MARPOL 73); in: *Timagenis, International Control*, S. 699.

- *Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships* 1973; in: *Timagenis, International Control*, S. 807.

Zusammengefaßter Text in: BGBl. 1982 II, S. 4.

- *Protokoll 1984*; in: BGBl. 1985 II, S. 869.

- *Protokoll 1985*; in: BGBl. 1986 II, S. 944

International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954 (OILPOL); in: BGBl. 1956 II, S. 381.

- Protokoll 1962; in: BGBl. 1964 II, S. 754.
 - Protokoll 1969; in: BGBl. 1978 II, S. 1495.
- International Convention for the Safety of Life at Sea*, 1960 (SOLAS); in: BGBl. 1965 II, S. 480.
- International Convention for the Safety of Life at Sea*, 1974 (SOLAS); in: BGBl. 1979 II, S. 143.
- International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Bills of Lading*, 1924 (Haager Regeln); in: Mankabady (Hg.), *The Hamburg Rules*, S. 291.
- Protokoll 1968; in: Mankabady (Hg.), *The Hamburg Rules*, S. 301.
- International Convention for the Unification of Certain Rules of Law with Respect to Collision between Vessels*, 1910 (Kollisionskonvention); in: Mankabady, *Collision at Sea*, S. 290.
- International Convention for the Unification of Certain Rules of Law with Respect to Salvage*, 1910 (Bergekonvention); in: BGBl. 1976 II, S. 1087.
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution*, 1969 (Ölhaftungskonvention); in: BGBl. 1975 II, S. 305.
- Protokoll 1976; in: BGBl. 1980 II, S. 74.
 - Protokoll 1984; in: Ganten, *Die Protokolle von 1984*, S. 34.
- International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage*, 1971 (Fonds-Konvention); in: BGBl. 1975 II, S. 320.
- Protokoll 1976; in: BGBl. 1980 II, S. 729.
 - Protokoll 1984; in: Ganten, *Die Protokolle von 1984*, S. 54.
- International Convention on Tonnage Measurement of Ships*, 1969; in: BGBl. 1975 II, S. 67.
- International Convention Relating to the Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties*, 1969 (Interventionskonvention); in: BGBl. 1975 II, S. 139.
- Protocol Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Pollution by Substances other than Oil, 1973 (Interventionsprotokoll); in: BGBl. 1985 II, S. 596.
- International Convention Relating to the Limitation of the Liability of the Owners of Sea-Going Ships*, 1957 (Brüsseler Konvention); in: BGBl. 1973 II, S. 161.
- Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL)*, Version 1974; in: *International Legal Materials* 1974, S. 1409.
- Version 1986: Anhang, Seite 289.
- Otto Hahn-Verträge*
- Niederlande - Bundesrepublik Deutschland; in: BGBl. 1969 II, S. 1122.
 - Liberia - Bundesrepublik Deutschland; in: BGBl. 1971 II, S. 954.
 - Portugal - Bundesrepublik Deutschland; in: BGBl. 1972 II, S. 58.
 - Argentinien - Bundesrepublik Deutschland; in: BGBl. 1972 II, S. 69.
 - Brasilien - Bundesrepublik Deutschland; in: BGBl. 1974 II, S. 686.
- Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution (TOVALOP)*: Version 1969; in: *International Legal Materials* 1969, S. 498.

- Version 1987: Anhang, Seite 267.

United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978 (Hamburg-Rules); in: Mankabady (Hg.), *The Hamburg Rules*, S. 266.

Verträge der Bundesrepublik über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee mit

- den Niederlanden; in: BGBl. 1972 II, S. 889.
- Dänemark; in: BGBl. 1972 II, S. 882.
- Großbritannien; in: BGBl. 1972 II, S. 897.
- Protokoll über die gemeinsame Inkraftsetzung; in: *Jahrbuch für internationales Recht* 1971, S. 397.

Sonstige Verträge

Convention on Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface, 1952 (Rom-Konvention); in: Drion, *Limitation of Liabilities*, S. 367.

Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, 1979 (Genfer Luftreinhaltekonvention); in: BGBl. 1982 II, S. 374.

Convention on the High Seas, 1958; in: BGBl. 1972 II, S. 1091.

Convention on the Intergovernmental Maritime Consultative Organization, 1948; in: BGBl. 1965 II, S. 320.

Convention on the International Maritime Organization; in: BGBl. 1986 II, 423.

Statute of the International Atomic Energy Agency, 1956; in: BGBl. 1957 II, S. 1357.

Convention on the Protection of the Environment between Denmark, Finland, Norway and Sweden, 1974 (Nordische Konvention); in: *International Legal Materials* 1974, S. 591.

Statute of the International Court of Justice; in: BGBl. 1973 II, S. 505.

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982; in: *United Nations: The Law of the Sea*, New York 1983.

Dokumente

IAEA: *Civil Liability for Nuclear Damage, Official Records*, International Conference, Vienna, 29 April - 19 May 1963, IAEA Legal Series N° 2, Wien 1964.

IAEA: *Liability of Operators of Nuclear Ships*, Wien 1960.

IMCO: *Official Records of the Conference on the Establishment of an International Compensation Fund for Oil Pollution Damage*, 1971, London 1978.

IMCO: *Official Records of the International Conference on the Limitation of Liability for Maritime Claims*, 1976, London 1983.

- IMCO: *Official Records of the International Legal Conference on Marine Pollution Damage*, 1969, London 1973.
- IMO: *Status of Multilateral Conventions and Instruments in Respect of which the International Maritime Organisation or its Secretary-General Performs Depositary Functions*, 1986.
- International Conventions on Civil Liability for Nuclear Damage*, IAEA Legal Series N° 4, Wien 1966.
- International Maritime Committee: *Documentation*, verschiedene Jahrgänge.
- International Maritime Committee: *XXIVth Conference - Rijeka 1959*.
- Lac Lanoux Case*; in: *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XII, S. 281-317.
- Nuclear Legislation - Analytical Study*. Nuclear Third Party Liability, Nuclear Energy Agency der OECD, Paris 1967.
- Official Records of the United Nations Conference of the Law of the Sea*.
- Pollution Transfrontière 1975-1978*. Mesures relatives à la recommandation C(74)224 concernant des principes relatifs à la pollution transfrontière. Paris (OECD) 1979 (Typskript).
- Proceedings of the Colloquium on the Law of Outer Space*, International Institute of Space Law (Hg.), versch. Jahrgänge.
- Proceedings of the International Conference on the Peaceful Uses of Atomic Energy*, held in Geneva 8-20 Aug. 1955. Vol. 13: Legal, Administrative, Health and Safety Aspects of Large Scale Use of Nuclear Energy, United Nations (Hg.), New York 1956.
- Reactor Safety Study*. An Assessment of Accident Risks in U.S. Commercial Nuclear Power Plants. Executive Summary, U.S. Nuclear Regulatory Commission, Okt. 1975, WASH-1400 (NUREG 75/014).
- Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, International Court of Justice, versch. Jahrgänge (zit. als *ICJ-Reports*).
- Report of the United Nations Conference on the Human Environment*; UN-Dok. A/CONF.14/48/Rev.1.
- Report of the World Commission on Environment and Development* (Brundtland-Report); A/42/427.
- Responsibility and Liability of States in Relation to Transfrontier Pollution*, Reports by the OECD Environment Committee, Paris 1984 (Typskript).
- Royaume de Belgique, Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur: *Conférence Diplomatique de Droit Maritime*, Onzième Session, Bruxelles 1961, Brüssel 1961 (zit. als *Brüssel I*).
- Royaume de Belgique, Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur: *Conférence Diplomatique de Droit Maritime*, Onzième Session (2^e phase), Bruxelles 1962, Brüssel 1963 (zit. als *Brüssel II*).
- Space Activities of the United Nations and International Organizations*; UN-Dok. A/AC.105/358.
- Survey of State Practice Relevant to International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law*; UN-Dok. ST/LEG/15 und Corr. 1; auch erschienen als Dok. A/CN.4/384.

Theoretical Possibilities and Consequences of Major Accidents in Large Nuclear Power Plants.
A Study of Possible Consequences if Certain Assumed Accidents, Theoretically Possible but Highly Improbable, Were to Occur in Large Nuclear Power Plants, United States Atomic Energy Commission, März 1957 WASH-740.

Trail Smelter Case; in: Reports of International Arbitral Awards, Vol. III, S. 1905-1982.

Udell, Gilman G. (Hg.): Atomic Energy Act of 1946 and Amendments, Washington 1975.

Yearbook of the International Law Commission, versch. Jahrgänge;

- Vol. I: Summary Records of the Meetings of the Session.
- Vol II (Part One): Reports of Special Rapporteurs and Other Documents.
- Vol II (Part Two): Report of the Commission to the General Assembly.

Abkürzungsverzeichnis

AEC	Atomic Energy Commission
BIPAR	International Association of Producers of Insurance and Re-insurance
c. and f.	cost and freight
c.i.f.	cost, insurance, freight
CEFIC	Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique
CLC	Civil Liability Convention
CMI	Comité Maritime International
CRISTAL	Contract Regarding an (Interim) Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution
DKVG	Deutsche Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft
Dok.	Dokument
ECE	Economic Commission for Europe
EDF	Electricité de France
EG	Europäische Gemeinschaften
ENEA	European Nuclear Energy Agency
ERE	Europäische Rechnungseinheit(en)
Euratom	Europäische Atomenergiebehörde
FAO	Food and Agricultural Organization
FF	Französische Francs
GESAMP	Joint Group of Experts on Scientific Aspects of Marine Pollution
HNS	Hazardous and Noxious Substances
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAF	International Astronautical Federation
ICNT	Informal Composite Negotiating Text
ICS	International Chamber of Shipping
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
IMC	International Maritime Committee
IMCO	Intergovernmental Maritime Consultative Organization
IMO	International Maritime Organization
IUMI	International Union of Marine Insurers

LNG	Liquid Natural Gas
MAELU	Mutual Atomic Energy Liability Underwriters
MAERP	Mutual Atomic Energy Reinsurance Pool
NEA	Nuclear Energy Agency
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973
NELIA	Nuclear Energy Liability Association
NEPIA	Nuclear Energy Property Association
NPT	Non-Proliferation Treaty
NRC	Nuclear Regulatory Commission
O.M.C.I.	Organisation Maritime Consultative Internationale
OCIMF	Oil Companies' International Marine Forum
OECD	Organization for Economic Development and Co-operation
OEEC	Organization of European Economic Co-operation
OILPOL	International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954
OPOL	Offshore Pollution Liability Agreement
OR	Official Records
P & I	Protection and Indemnity (Club)
PF	Poincaré-Francis
PLATO	Pollution Liability Agreement for Tanker Owners
Res.	Resolution
SDR	Special Drawing Right
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
SZR	Sonderziehungsrecht
TOVALOP	Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution
UN	United Nations
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNCTAD	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNIDROIT	Institut international pour l'unification du droit privé
UNPEDE	Union internationale des producteurs et distributeurs d'électricité
USAEC	United States Atomic Energy Commission
WHO	World Health Organization

1. Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution

Preamble

The Parties to this Agreement are Tanker Owners and Bareboat Charterers.

By means of the Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution dated as of January 7, 1969, as amended, (hereinafter called "TOVALOP") the Parties took constructive measures to mitigate and provide compensation for damage by oil pollution from Tankers.

The Parties recognise that the coming into force on June 19, 1975 of the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969 (hereinafter called the "Liability Convention"), and the additional ratifications and accessions to that Convention which have occurred since that date, have established in numerous areas of the world an international legal regime for compensating Persons (including Governments) who sustain Pollution Damage resulting from the discharge of Oil from Tankers. The Parties recognise also that the Liability Convention has remedied in large part deficiencies in traditional maritime law for which TOVALOP offered substantial relief. However, the Parties are aware of the fact that there are still substantial areas of the world where the Liability Convention does not apply and to which its benefits and protection may not be extended for some time. Therefore, pending the widespread application of the Liability Convention, they have decided to amend TOVALOP, effective as from noon G.M.T. June 1, 1978, so as to provide in these latter areas, in respect of Incidents which occur after that date, benefits and protection generally comparable with those available under the Liability Convention, together with certain other benefits and protection.

Accordingly, the Parties, and such other Tanker Owners and Bareboat Charterers as may hereafter become Parties, in consideration of their mutual promises, have agreed with one another and do hereby agree as follows:

I. Definitions

Whenever the following words and phrases appear in the Preamble and other Clauses hereof, they shall have the meaning indicated below:

(a) "Tanker" means any sea-going vessel and any sea-borne craft of any type whatsoever, designed and constructed for carrying Oil in bulk as cargo, whether or not it is actually so carrying Oil.

(b) "Person" means any individual or partnership or any public or private body, whether corporate or not, including a State or any of its constituent subdivisions.

(c) "Owner" means the Person or Persons registered as the owner of the Tanker or, in the absence of registration, the Person or Persons owning the Tanker. However, in the case of a Tanker owned by a State and operated by a company which in that State is regis-

tered as the Tanker's operator, "Owner" shall mean such company. Notwithstanding the foregoing, in the case of a Tanker under bareboat charter, "Owner" means the Bareboat Charterer.

(d) "Bareboat Charterer" means the Person (or Persons) who has chartered a Tanker upon terms which provide, among other things, that the Charterer shall have exclusive possession and control of the Tanker during the life of the charter.

(e) "Party" means a Party to this Agreement.

(f) "Participating Owner" means the Owner of a Tanker who is a Party.

(g) "Oil" means any persistent hydrocarbon mineral oil such as crude oil, fuel oil, heavy diesel oil and lubricating oil whether or not carried as cargo.

(h) "Pollution Damage" means loss or damage caused outside the Tanker by contamination resulting from the escape or discharge of Oil from the Tanker, wherever such escape or discharge may occur, provided that the loss or damage is caused on the territory, including the territorial sea, of any State and includes the costs of Preventive Measures, wherever taken, and further loss or damage caused by Preventive Measures but excludes any loss or damage which is remote or speculative, or which does not result directly from such escape or discharge.

(i) "Preventive Measures" means any reasonable measures taken by any Person after an Incident has occurred to prevent or minimise Pollution Damage.

(j) "Incident" means any occurrence, or series of occurrences having the same origin, which causes Pollution Damage, or which creates the Threat of an escape or discharge of Oil.

(k) "Threat of an escape or discharge of Oil" means a grave and imminent danger of the escape or discharge of Oil from a Tanker which, if it occurred, would create a serious danger of Pollution Damage, whether or not an escape or discharge in fact subsequently occurs.

(l) "Threat Removal Measures" means reasonable measures taken by any Person after an Incident has occurred for the purposes of removing the Threat of an escape or discharge of Oil.

(m) "Liability Convention" means the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969, which entered into force on June 19, 1975, including legislation and regulations implementing the provisions hereof which are enacted from time to time by any Contracting State thereunder.

(n) A Tanker's "Tonnage" shall be the net tonnage of the Tanker with the addition of the amount deducted from the gross tonnage on account of engine room space for the purpose of ascertaining the net tonnage. In the case of a Tanker for which this Tonnage cannot be ascertained, the Tanker's Tonnage shall be deemed to be 40 per cent. of the weight in tons of 2,240 lbs. of Oil which the Tanker is capable of carrying.

(o) The "Federation" means The International Tanker Owners Pollution Federation Limited, a Company limited by guarantee and formed pursuant to the laws of England for the purpose of administering this Agreement.

(p) "Cost" or "Costs" means reasonable cost or costs, respectively.

II. General Conditions

(A) Upon acceptance by the Federation of an application by an Owner in the form annexed hereto as Exhibit "A", that Owner shall become a Party and a member of the Federation.

(B) Each Party shall:

(1) make the terms of this Agreement applicable to all Tankers of which he is or becomes Owner;

(2) at all times be the Owner of a Tanker to which the terms of this Agreement are applied;

(3) establish and maintain his financial capability to fulfil his obligations under this Agreement to the satisfaction of the Federation;

(4) dispose of all valid claims against him arising under this Agreement as promptly as is practicable;

(5) become a member of the Federation and, subject to the Articles of Association of the Federation, remain a member thereof so long as he continues to be a Party hereto;

(6) abide by the Memorandum and Articles of Association of the Federation and all rules and directives of the Federation; and

(7) fulfil all his other obligations under this Agreement.

(C) A Party shall forthwith notify the Federation if he shall fail to perform or observe any of the conditions specified in Paragraph (B) of this Clause.

(D) A Party shall forthwith cease to be a Party if he shall fail to perform or observe any of the conditions specified in paragraph (B) of this Clause, but without, however, affecting his rights and obligations accrued at the time of such cessation (including his obligation under Paragraph (C) of this Clause) and without limitation to his right at any time thereafter to become a Party.

(E) Without prejudice to the foregoing provisions of this Clause or to the generality of Clause IX the Federation may at any time by notice in writing require a Party to inform it whether or not that Party has failed to perform or observe any of the conditions specified in Paragraph (B) of this Clause and if that Party shall fail to respond to such request within 28 days after the date of that notice, then that Party shall thereupon forthwith cease to be a Party.

III. Duration and Coverage

(A) This Agreement may be terminated by Special Resolution adopted at an Extraordinary General Meeting of the Members of the Federation convened and conducted in accordance with the Articles of Association of the Federation upon a poll vote in which at least 75 per cent. of the votes cast are in favour of said Resolution:

(i) upon June 1, 1981 or any successive anniversary of that date, or

(ii) at any time after June 1, 1981 provided that the Board of Directors of the Federation has previously determined that the Liability Convention is sufficiently widespread in application.

(B) A Party may withdraw from this Agreement on any date by giving at least six months prior written notice of withdrawal to the Federation, or in accordance with Clause X.

(C) The withdrawal of a Party from this Agreement under this Clause III, or under Clause X, or termination of this Agreement by the Parties shall not affect any rights and obligations of any Party then accrued under this Agreement.

(D) Upon termination of this Agreement the Federation shall continue in existence for such reasonable period as is necessary to wind up its affairs.

IV. Liability

(A) Subject to the terms and conditions of this Agreement, the Participating Owner of a Tanker involved in an Incident agrees to assume liability for Pollution Damage caused by Oil which has escaped or which has been discharged from the Tanker, and the cost of Threat Removal Measures taken as a result of the Incident.

(B) No liability for Pollution Damage or for the cost of Threat Removal Measures shall arise if the Incident:

(a) caused Pollution Damage anywhere in the world for any part of which liability is imposed under the terms of the Liability Convention, or

(b) resulted from an act of war, hostilities, civil war, insurrection or a natural phenomenon of an exceptional, inevitable and irresistible character, or

(c) was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage, by a third person, or

(d) was wholly caused by the negligence or other wrongful act of any Government or other authority responsible for the maintenance of lights or other navigational aids in the exercise of that function.

(C) If Pollution Damage or the circumstances which gave rise to Threat Removal Measures resulted wholly or partially from the negligence of the Person who sustained the Pollution Damage or who took the Threat Removal Measures, the Participating Owner shall be exonerated wholly or partially from any liability he would otherwise have to such Person.

V. Liability for Pollution Damage Where Two or More Tankers are Involved

When Oil has escaped or been discharged from two or more Tankers of Participating Owners and causes Pollution Damage, the Participating Owners concerned, except as exonerated by reason of Clause IV, shall be jointly and severally liable for all such Damage which is not reasonably separable.

VI. Preventive Measures and Threat Removal Measures by the Participating Owner

A Participating Owner of a Tanker involved in an Incident shall exercise his best efforts to take such Preventive Measures and Threat Removal Measures as are practicable and appropriate under the circumstances. The taking of such Measures shall not constitute an admission of liability.

Each Participating Owner shall, in connection with the establishing and maintaining of financial capability, make appropriate provision for reimbursement of the cost of such Measures.

VII. Limits of Liability

(A) The maximum liability under this Agreement of a Participating Owner in respect of any one Incident shall be One Hundred and Sixty U.S. Dollars (US \$ 160.00) per ton of each of his Tankers involved in the Incident, or Sixteen Million Eight Hundred Thousand U.S. Dollars (US \$ 16,800,000.00), whichever is less.

(B) When the aggregate of the established claims hereunder exceeds the limits specified in Paragraph (A) above, the Participating Owner shall pay that portion of each of the established claims, as the maximum liability calculated in accordance with Paragraph (A) above, bears to the aggregate of established claims.

(C) If before the Participating Owner has satisfied in full his liability under this Agreement, he or any Person providing him insurance or other financial security has as a result of the Incident in question paid compensation for Pollution Damage or the costs of Threat Removal Measures, such Person shall, up to the amount he has paid, acquire by subrogation the rights which the Person so compensated would have enjoyed under this Agreement.

(D) When a Participating Owner establishes that he may be compelled to pay at a later date in whole or in part any amount of compensation pursuant to the terms of this Agreement, with regard to which he would have enjoyed a right of subrogation under Paragraph (C) of this Clause, he may set aside a sufficient sum provisionally to enable him at a later date to make appropriate payment, while at the same time satisfying the claims of other Persons having valid claims under this Agreement.

(E) For the purpose of determining the extent of a Participating Owner's liability under this Agreement, claims in respect of Preventive Measures voluntarily taken by the Participating Owner and costs incurred by the Participating Owner in voluntarily taking Threat Removal Measures, shall be treated as if they were claims by Persons other than the Participating Owner in determining Owner's liability up to the limits set forth in Paragraph (A).

VIII. Procedure and Miscellaneous

(A) In the event of the escape or discharge of Oil from the Tanker of a Participating Owner or the Threat thereof, the Participating Owner shall notify the Federation and shall

advise the Federation of the Preventive Measures and Threat Removal Measures (if any) he plans to take and whether any claims have been notified under this Agreement.

(B) The Parties hereto authorise the Federation to exercise due diligence to provide Persons concerned with the escape or discharge or the Threat thereof, with a copy of this Agreement and confirmation that the Owner was, at the time of such escape or discharge or Threat, a Participating Owner.

(C) No liability shall arise under this Agreement unless written notice of claim is received by the Participating Owner within two years of the date of the Incident.

(D) Persons making claims hereunder may, in the event of a dispute with a Participating Owner concerning same, commence arbitration proceedings, in accordance with Paragraph (I) hereof, within two years of the date of the Incident, and these proceedings shall be the exclusive means for enforcing a Participating Owner's liability hereunder. Each Participating Owner by becoming a Party to this Agreement, and so long as he remains bound hereby, shall be deemed irrevocably to have offered to any such Person to submit all such disputes to arbitration as provided in said Paragraph (I).

(E) Unless otherwise agreed in writing, any payment to a Person by or on behalf of a Participating Owner shall be in full settlement of all said Person's claims against the Participating Owner, the Tanker involved, its charterer, their officers, agents, employees and underwriters, which arise out of the Incident.

(F) This Agreement does not create any rights against the Federation and the Federation shall have no liability hereunder or otherwise to any Person.

(G) No rights or obligations created hereunder or connected herewith may be assigned or transferred.

(H) Except as provided by Clause V, no Participating Owner shall be liable under this Agreement in respect of an escape or discharge of Oil or the Threat thereof from the Tanker of another Participating Owner.

(I) All claims by any Person or Persons under this Agreement shall, if not otherwise disposed of, be finally settled under the rules of conciliation and arbitration of the International Chamber of Commerce by one or more arbitrators appointed in accordance with said rules. In any such proceeding the Person allegedly having the claim shall have the burden of proving that Oil discharged from the Tanker caused him Pollution Damage or that the Threat thereof necessitated his taking Threat Removal Measures.

(J) No payment made hereunder shall be deemed (i) an admission of, or evidence of liability on the part of the Participating Owner in any other proceeding or to any other claimant, or (ii) submission to any jurisdiction on the part of the Participating Owner for any purpose whatsoever, other than as provided in this Clause VIII.

(K) Nothing in this Agreement shall prejudice the right of recourse of a Participating Owner against third Persons or vessels.

IX. Interpretation

The Federation shall have the right to make rules and directives from time to time with respect to the interpretation and administration of this Agreement.

X. Amendments

This Agreement may be amended by Special Resolution adopted at a General Meeting of the members of the Federation convened and conducted in accordance with the Articles of Association of the Federation upon a poll vote in which at least 75 per cent. of the votes cast are in favour of said Resolution. A Party who votes against such Resolution shall thereupon have the option, to be exercised by written notice served upon the Federation within sixty days of the date of said Special Resolution, to withdraw from this Agreement, without, however, affecting his rights and liabilities accrued at the time of his withdrawal.

XI. Law Governing

This Agreement shall be governed by the laws of England. However, anything herein to the contrary notwithstanding, a Participating Owner shall not be required:

(a) to incur any obligation or take any action, with respect to any Incident in which his Tanker is involved, which would violate the laws or government regulations of the flag State of the Tanker; or

(b) to incur any obligation or take any action which would, if a majority of the stock of the Participating Owner is owned, directly or indirectly by another corporation, partnership or individual, violate any laws or government regulations which may apply to said other corporation, partnership or individual.

Quelle: *International Tanker Owners Pollution Federation Ltd.*, TOVALOP, London Febr. 1987.

2. Supplement to Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution (TOVALOP)

Introduction

The Parties recognise that (i) while TOVALOP has provided constructive measures to mitigate and provide compensation for Pollution Damage, it does not now provide, in all respects, adequate compensation for all legitimate claims for Pollution Damage, (ii) while the Liability Convention has established, in many jurisdictions, a legal system providing for the compensation of Persons who sustain Pollution Damage, it does not provide for compensation of costs incurred to remove a Threat of an escape or discharge of Oil from a Tanker, nor does it provide, in all respects, adequate compensation for all legitimate claims for Pollution Damage and (iii) it will require some time before the Protocol to the Liability Convention will come into force in a substantial number of jurisdictions.

Accordingly, the Parties have decided as follows further to amend TOVALOP pursuant to Clause X thereof effective from 12.00 hours G.M.T. on February 20, 1987 so as to provide in respect of an Applicable Incident (as hereinafter defined) enhanced compensation for Pollution Damage and Costs incurred to remove a Threat of an escape or discharge of Oil, but without affecting the provisions of the Standing Agreement which alone shall continue to apply to any Incident which is not an Applicable Incident.

1. *Definitions and Interpretation*

- (1) Whenever the following words and phrases appear in the Introduction to and other Paragraphs of this Supplement, they shall have the meaning set forth below:
 - (A) "Applicable Incident" means any occurrence or series of occurrences, having the same origin, which causes Pollution Damage by, or which creates the Threat of an escape or discharge of, Oil carried as cargo in the Tanker and "owned", as defined in CRISTAL, by an Oil Company Party to CRISTAL.
 - (B) "CRISTAL" means the Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution dated as of January 14, 1971, as the same has been and may from time to time be amended.
 - (C) "Cristal Limited" means Cristal Limited, a company organised and existing under the Laws of Bermuda.
 - (D) "Fund" means the International Oil Pollution Compensation Fund established under Article 2 of the Fund Convention.
 - (E) "Fund Convention" means the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971, as amended from time to time, but excluding amendments set forth in the protocol thereto adopted at an International Conference held in London in 1984.
 - (F) "Liability Convention" means the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969, as defined in Clause I (m) of the Standing Agreement but excluding amendments set forth in the Protocol.
 - (G) "Oil" means any persistent hydrocarbon mineral oil including, but not limited to, crude oil, fuel oil, heavy diesel oil and lubricating oil whether carried on board a Tanker as cargo or in the bunkers of such a Tanker.
 - (H) "Owner" means the Person or Persons registered as the owner of the Tanker or, in the absence of registration, the Person or Persons owning the Tanker. However, in the case of a Tanker owned by a State and operated by a company which in that State is registered as the Tanker's operator, "Owner" shall mean such company. Notwithstanding the foregoing, in the case of a Tanker under bareboat charter, "Owner" means the Bareboat Charterer or any other Person deemed to be an owner under the Laws applicable to the Applicable Incident.
 - (I) "Pollution Damage" means (i) physical loss or damage caused outside the Tanker by contamination resulting from the escape or discharge of Oil from the Tanker, wherever such escape or discharge may occur, including such loss or damage caused by Preventive Measures and (ii) proven economic loss actually sustained as a direct result of contamination as set out in (i) above, including the Costs of Preventive Measures.

(J) "Preventive Measures" means any reasonable measures taken by any Person after an Applicable Incident has occurred to prevent or minimise Pollution Damage.

(K) "Protocol" means the protocol to the Liability Convention adopted at an International Conference held in London in 1984.

(L) "Standing Agreement" means the Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution dated as of January 7, 1969, as the same has been and may from time to time be amended, but excluding the provisions of this Supplement thereto.

(M) "Threat Removal Measures" means reasonable measures taken by any Person after an Applicable Incident has occurred for the purposes of removing a Threat of an escape or discharge of Oil.

(N) "Ton" means a ton of a Tanker's gross tonnage as determined in accordance with the provisions of the International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969, as amended and in force as of the effective date of this Supplement.

- (2) (A) Insofar as they are not varied by this Paragraph 1, words and phrases shall have the same meaning as defined in Clause I of the Standing Agreement whenever they appear in this Supplement.

(B) References in this Supplement to Clauses I to XI are references to those Clauses in the Standing Agreement, and references to Paragraphs 1 to 5 are references to those Paragraphs in this Supplement.

(C) References in the Standing Agreement to "this Agreement" shall, where the context permits, apply also to the provisions of this Supplement.

(D) The Standing Agreement alone shall apply to an Incident (as defined in Clause I (j) thereof) which is not an Applicable Incident and shall remain in full force and effect in respect of each such Incident. This Supplement shall not apply to any Incident which is not an Applicable Incident.

(E) The provisions of this Supplement shall apply to an Applicable Incident in substitution for and to the exclusion of Clauses IV, V, VI and VII. The provisions of all other Clauses of the Standing Agreement shall apply to an Applicable Incident except where those provisions are inconsistent with this Supplement, in which event this Supplement shall prevail.

2. *Duration*

(A) This Supplement shall apply to an Applicable Incident occurring after 12.00 hours G.M.T. on February 20, 1987 and cease to apply to an Applicable Incident occurring after 12.00 hours G.M.T. on February 20, 1992 (or such later date as may be agreed), it being understood that nothing set forth herein shall affect the obligations of a Participating Owner with respect to an Applicable Incident which shall have occurred prior to 12.00 hours G.M.T. on February 20, 1992.

(B) Upon termination of this Supplement the existence of the Federation shall not be affected, its continued existence being governed by the terms of the Standing Agreement.

3. *Financial Responsibility for an Applicable Incident*

(A) If an Applicable Incident does not cause Pollution Damage in a jurisdiction where the provisions of the Fund Convention are in force, but irrespective as to whether or not the provisions of the Liability Convention or any other applicable domestic laws are in force, the Participating Owner of a Tanker involved in that Applicable Incident shall, subject to the provisions of Paragraph 3 (C), take such Preventive Measures and Threat Removal Measures as are practical and appropriate under the circumstances and, subject as aforesaid and in the following order of priority -

(1) pay such amount(s) to such Person(s) as may be necessary to fulfil his obligations under the Liability Convention, the Protocol and domestic legislation giving effect thereto or any other law equivalent thereto together with any Costs incurred by the Participating Owner in taking Preventive Measures or Threat Removal Measures; and

(2) compensate any Person who would otherwise remain uncompensated and who (i) sustains Pollution Damage or (ii) incurs Costs in taking Preventive Measures and Threat Removal Measures.

(B) If an Applicable Incident causes Pollution Damage in a jurisdiction where the provisions of both the Liability Convention and Fund Convention are in force, the Participating Owner of a Tanker involved in that Applicable Incident shall, subject to the provisions of Paragraph 3 (C), take such Preventive Measures and Threat Removal Measures as are practical and appropriate under the circumstances and, subject as aforesaid and in the following order of priority -

(1) pay such amount(s) to such Person(s) as may be necessary to fulfil his obligations under the Liability Convention, the Protocol and domestic legislation giving effect thereto or any other law equivalent thereto together with any Costs incurred by the Participating Owner in taking Preventive Measures or Threat Removal Measures;

(2) compensate Cristal Limited in an amount equal to the amount that the Fund has assessed against Oil Company Parties to CRISTAL as a result of the Applicable Incident; and

(3) compensate any Person who would otherwise remain uncompensated and who (i) sustains Pollution Damage or (ii) incurs Costs in taking Preventive Measures and Threat Removal Measures.

(C) The responsibilities which a Participating Owner has assumed, pursuant to Paragraphs 3 (A) and (B), shall be subject to the following terms and conditions:

(1) A Participating Owner shall not be obligated to take Preventive Measures or Threat Removal Measures or pay Costs or make any compensation to a Person if the Applicable Incident (i) resulted from an act of war, hostilities, civil war, insurrection or a natural phenomenon of an exceptional, inevitable and irresistible character, or (ii) was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third party or (iii) was wholly caused by the negligence or other wrongful act of any Government or other authority responsible for the maintenance of lights or other navigational aids in the exercise of that function. Notwithstanding the foregoing provisions of this sub-paragraph (1), a Participating Owner shall (irrespective as to whether he bears or would bear any liability under the Liability Convention with

respect to the Applicable Incident) compensate Cristal Limited pursuant to Paragraph 3 (B)(2) except when the Applicable Incident (i) resulted from an act of war, hostilities, civil war or insurrection or (ii) was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third party.

(2) If Pollution Damage or the circumstances which gave rise to Preventive Measures or Threat Removal Measures resulted wholly or partially either from an act or omission done with intent to cause damage by, or from the negligence of, the Person who sustained the Pollution Damage or who took the Preventive Measures or Threat Removal Measures, the Participating Owner shall be proportionately exonerated from any responsibility he would otherwise have to such Person.

(3) The maximum amount of Costs to be incurred in respect of Preventive Measures and Threat Removal Measures and compensation to be paid by a Participating Owner under Paragraph 3 (A) or (B) in respect of any one Applicable Incident, shall not exceed an amount equal, in the case of a Tanker of Five Thousand (5,000) Tons or less, Three Million Five Hundred Thousand United States Dollars (US \$ 3,500,000.00) and for a Tanker in excess of Five Thousand (5,000) Tons, Three Million Five Hundred Thousand United States Dollars (US \$ 3,500,000.00) plus Four Hundred and Ninety-Three United States Dollars (US \$ 493.00) for each Ton in excess of said Five Thousand (5,000) Tons, subject to a maximum of Seventy Million United States Dollars (US \$ 70,000,000.00).

(4) When Oil has escaped or been discharged from two or more Tankers of Participating Owners and/or there is a Threat of an escape or discharge of Oil from two or more Tankers of Participating Owners, the Participating Owners concerned, subject to the other provisions of Paragraph 3 (C), shall be jointly and severally responsible for all said Costs and compensation under Paragraphs 3 (A) and (B) which are not reasonably separable.

(5) If the maximum sum that can be paid by the Participating Owner(s), within the provisions of Paragraph 3 (C)(3), is insufficient to meet all established claims in respect of an Applicable Incident under Paragraphs 3(A)(2) or (B)(3), then the Participating Owner(s) shall pay that proportion of each of those established claims as the total amount thereof bears to the available balance of that maximum sum after taking into account all payments made or to be made under Paragraph 3(A)(1) or, as the case may be, 3 (B)(1) and (2).

4. *Special Provisions*

(A) If, before a Participating Owner has satisfied in full his responsibilities under this Supplement, any person providing him insurance or other financial security has, as a result of the Applicable Incident in question, paid compensation for Pollution Damage or the Costs of Preventive Measures or Threat Removal Measures, or to Cristal Limited, such Person shall, up to the amount he has paid, acquire by subrogation the rights which the Person so compensated would have enjoyed under this Supplement or otherwise.

(B) When a Participating Owner establishes that he may be compelled to pay at a later date in whole or in part any amount of compensation pursuant to the terms of this Supplement, with regard to which he, or a Person under Paragraph 4 (A), would have

enjoyed a right of subrogation, he may, at any time, set aside a sufficient sum provisionally to enable him at a later date to make appropriate payment, while at the same time satisfying the claims of other Persons having valid claims under this Supplement.

(C) For the purpose of determining the extent of a Participating Owner's financial responsibility under this Supplement, Costs incurred by the Participating Owner with respect to Preventive Measures or Threat Removal Measures, voluntarily taken by a Participating Owner, shall be treated as if they were claims by Persons other than the Participating Owner in determining the Participating Owner's maximum financial responsibility as set forth in Paragraph 3 (C)(3).

(D) For the purpose of determining the extent to which a Participating Owner has discharged his financial responsibility the amount of any payment made by a Participating Owner under this Supplement in a currency or currencies other than United States Dollars shall be converted to United States Dollars at the buy rate of exchange for said currency(ies) to United States Dollars as quoted by the National Westminster Bank Plc in London on the date of payment.

5. *Procedure and Miscellaneous*

(A) No financial responsibility shall arise under Paragraph 3 (A) or (B) unless written notice of claim is received by the Participating Owner within two (2) years of the date of the Applicable Incident giving rise thereto, it being understood that this provision shall not apply to the Participating Owner's obligation to compensate Cristal Limited under Paragraph 3 (B)(2) which obligation shall not arise unless written notice of claim is received by Cristal Limited from an Oil Company Party and notified in writing to the Participating Owner within one (1) year after the date that payment of the contribution under Article 10 of the Fund Convention is to be made.

(B) No payment made under this Supplement shall be deemed (i) an admission of, or evidence of liability or responsibility on the part of the Participating Owner in any proceeding or to any claimant, or (ii) submission to any jurisdiction on the part of the Participating Owner for any purpose whatsoever.

(C) In the event that during the period of this Supplement there shall be any change to any oil pollution compensation regime, including CRISTAL, which, in the opinion of the Board of Directors of the Federation, is or may be material to the Parties' obligations hereunder, then the said Board shall further consider the same with a view to making such recommendation to Parties in that regard as it thinks fit.

Quelle: *International Tanker Owners Pollution Federation Ltd.*, TOVALOP, London Febr. 1987.

3. Contract Regarding a Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution

PREAMBLE

The Parties to this Contract are various Oil Companies and Cristal Limited (hereinafter referred to as "CRISTAL"), a Company organised and existing under the laws of Bermuda.

The Parties recognize that (i) Tankers carrying bulk Oil cargoes may cause substantial Pollution Damage as a result of the escape or discharge of Oil into the sea, and (ii) Persons who have sustained Pollution Damage are sometimes unable to recover adequate compensation.

Therefore, the Parties have decided by means of this Contract to (i) provide supplemental compensation to such Persons and (ii) reimburse Oil Company Parties their contributions to the Fund, when cargoes are "owned" by Oil Company Parties, all in accordance with the terms and conditions set forth herein.

Clause I.

Definitions

For the purpose of this Contract (including the Preamble):

(A) "Bareboat Charterer" means the Person (or Persons) who has chartered a Tanker upon terms which provide, among other things, that the charterer shall have exclusive possession and control of the Tanker during the life of the charter.

(B) "Cost" or "Costs" means reasonable cost or costs, respectively.

(C) "Fund" means the International Oil Pollution Compensation Fund established under Article 2 of the Fund Convention.

(D) "Fund Convention" means the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971, as amended from time to time, but excluding amendments set forth in the Protocol thereto adopted at an International Conference held in London in 1984.

(E) "Incident" means any occurrence, or series of occurrences having the same origin, which causes Pollution Damage, or which creates the Threat of an escape or discharge of Oil.

(F) "Liability Convention" means the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969, as amended from time to time, but excluding amendments set forth in the Protocol thereto adopted at an International Conference held in London in 1984.

(G) "Oil" means any persistent hydrocarbon mineral oil including, but not limited to, crude oil, fuel oil, heavy diesel oil and lubricating oil whether carried on board a Tanker as cargo or in the bunkers of such a Tanker.

(H) "Oil Company" means any Person (i) engaged in the production, refining, marketing, storing, trading or terminaling of Oil, or any one or more of whose affiliates are so engaged or (ii) that receives Oil in bulk for its own consumption or use.

(I) "Oil Company Party" means an Oil Company which is a Party to this Contract.

(J) "Owner" means the Person or Persons registered as the owner of the Tanker or, in the absence of registration, the Person or Persons owning the Tanker. However, in the case of a Tanker owned by a State and operated by a company which in that State is registered as the Tanker's operator, "Owner" shall mean such company. Notwithstanding the foregoing, in the case of a Tanker under bareboat charter, "Owner" means the Bareboat Charterer or any other Person deemed to be an owner under the laws applicable to the Incident.

(K) "Person" means (i) an Owner and (ii) any individual or partnership or any public or private body, whether corporate or not, including a State or any of its constituent subdivisions.

(L) "Preventive Measures" means any reasonable measures taken by any Person after an Incident has occurred to prevent or minimise Pollution Damage.

(M) "Pollution Damage" means (i) physical loss or damage caused outside the Tanker by contamination resulting from the escape or discharge of Oil from the Tanker, wherever such escape or discharge may occur, including such loss or damage caused by Preventive Measures, and (ii) proven economic loss actually sustained as a direct result of contamination as set out in (i) above, including the Costs of Preventive Measures.

(N) "Tanker" means any seagoing vessel and any seaborne craft of any type whatsoever, designed and constructed for carrying Oil in bulk as cargo, and actually so carrying Oil.

(O) "Threat of an escape or discharge of Oil" means a grave and imminent danger of the escape or discharge of Oil from a Tanker, which, if it occurred, would create a serious danger of Pollution Damage, whether or not an escape or discharge in fact subsequently occurs.

(P) "Threat Removal Measures" means reasonable measures taken by any Person after an Incident has occurred for the purposes of removing the Threat of an escape or discharge of Oil.

(Q) "Ton" means a ton of a Tanker's gross tonnage as determined in accordance with the provisions of the International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969, as amended, and in force at the Effective Date of this Contract.

Clause II.

General Conditions

(A) Any Oil Company may become an Oil Company Party to this Contract and a Member of CRISTAL upon acceptance by CRISTAL of an application in the form attached hereto as "Exhibit A".

(B) The obligations of an Oil Company Party under this Contract shall extend solely to CRISTAL and to the other Oil Company Parties hereto. The obligations of CRISTAL under this Contract shall extend solely to the Oil Company Parties hereto.

Clause III.

Effective Date

(A) This Contract shall be applicable to Incidents which shall have occurred after 12.00 hours G.M.T. on February 20, 1987, (the "Effective Date"), and shall no longer be applicable to Incidents occurring at or after 12.00 hours G.M.T. on February 20, 1992, (or such later date as may be agreed); it being understood that nothing set forth herein shall affect the obligations of CRISTAL with respect to an Incident which occurred prior to the Effective Date.

(B) An Oil Company Party may withdraw from this Contract at any time following the Effective Date, provided that it gives at least six (6) months prior written notice of withdrawal to CRISTAL and such withdrawing Oil Company Party shall have no rights hereunder as of the date of withdrawal; however any such withdrawal shall not affect the obligations of the withdrawing Oil Company Party with respect to Incidents which occurred prior to the said date of withdrawal, which obligations shall be satisfied as set forth in Paragraph (C) of this Clause III.

(C) An Oil Company Party shall satisfy its obligations under Paragraph (B) of this Clause III by, either (i) paying a release assessment calculated by CRISTAL in a manner set forth in the Rules to this Contract or (ii) at CRISTAL's option, contributing to Periodic Calls made after the aforesaid date of withdrawal in accordance with terms and conditions set forth in the Rules to this Contract.

Clause IV.

Compensation and Payments

(A) If an Incident does not cause Pollution Damage in a jurisdiction where the provisions of the Fund Convention are in force, but irrespective as to whether the provisions of the Liability Convention or any applicable domestic law are in force, CRISTAL shall, subject to the conditions and in the amounts set forth in Paragraphs (D) and (E) of this Clause IV, compensate any Person who, (i) sustains Pollution Damage or (ii) incurs Costs in taking Threat Removal Measures.

(B) If an Incident causes Pollution Damage in a jurisdiction where the provisions of both the Liability Convention and the Fund Convention are in force CRISTAL shall, subject to the conditions and in the amounts set forth in Paragraphs (D) and (E) of this Clause IV:

- (1) pay an Oil Company Party, an amount equal to the contribution assessed by the Fund or made to the Fund by such Oil Company Party under Article 10 of the Fund Convention, with respect to the amount that the Fund intends to pay or did pay as compensation as a result of an Incident; and,
- (2) compensate any Person who (i) sustains Pollution Damage or (ii) incurs Costs in taking Threat Removal Measures and who would otherwise remain uncompensated.

(C) For the purposes of Paragraphs (A) and (B) of this Clause IV, Pollution Damage shall include amounts paid by a Person to compensate another Person for Pollution Damage.

(D) No Payment or Compensation shall be made under either Paragraphs (A) or (B) of this Clause IV except subject to and in accordance with the terms and conditions set forth herein.

- (1) It shall be a condition precedent to CRISTAL's obligation to make any payment whatsoever that, at the time of the Incident, the Oil involved in the Incident be "owned" by an Oil Company Party, as provided in Clause V.
- (2) No compensation shall be paid to a Person, under either Paragraph (A) or (B) (2) of this Clause IV, if the Incident (i) resulted from an act of war, hostilities, civil war, insurrection or a natural phenomenon of an exceptional, inevitable and irresistible character, or (ii) was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third party, or (iii) was wholly caused by the negligence or other wrongful act of any Government or other authority responsible for the maintenance of lights or other navigational aids in the exercise of that function.

Notwithstanding the foregoing provisions of this Subparagraph (2) CRISTAL shall compensate Oil Company Parties under Paragraph B (1) of this Clause IV except when the Incident resulted from an act of war, hostilities, civil war or insurrection, or was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third party.

- (3) If Pollution Damage or the taking of Threat Removal Measures resulted wholly or partially either from an act or omission done with intent to cause damage by, or from the negligence of the Person who sustained the Pollution Damage or who took the Threat Removal Measures, any payment or compensation that would otherwise be payable by CRISTAL to that Person, under either Paragraphs (A) or (B) (2) of this Clause IV, shall be denied or reduced proportionately to the extent of that Person's negligence; however nothing set forth in this Subparagraph shall affect CRISTAL's obligations under Paragraph (B) (1) of this Clause IV, or to the Owner in respect of an Incident which does not result from the wilful misconduct of the Owner or from the unseaworthiness of the Tanker where this occurs with the privity of the Owner.
- (4) No payment or compensation shall be made or paid under Paragraphs (A) and (B), of this Clause IV, until evidence, satisfactory to CRISTAL, has been presented demonstrating that claims for Pollution Damage or Costs of Preventive Measures or Threat Removal Measures (including payments made by the Owner to CRISTAL, as agent for Oil Company Party(ies)), and payments or costs incurred by the Owner as a result of the application of the Liability Convention, applicable domestic laws or otherwise have been paid by, or on behalf of, the Owner equal, in the case of a Tanker of Five Thousand (5,000) Tons or less to Three Million Five Hundred Thousand United States Dollars (U.S. \$3,500,000.00) and for a Tanker in excess of Five Thousand (5,000) Tons Three Million Five Hundred Thousand United States Dollars (U.S. \$3,500,000.00) plus Four Hundred and Ninety Three United States Dollars (U.S. \$493.00) for each Ton in excess of said Five Thousand (5,000) Tons, subject to a maximum of Seventy Million United States Dollars (US\$70,000,000.00).
- (5) (a) The aggregate amount to be paid by CRISTAL, under Paragraph (A), (B) and (D) (8) of this Clause IV, in respect of any one Incident, shall not exceed, after taking into account payments made under Subparagraph (4) of this Clause IV (D) an amount equal to Thirty Six Million United States Dollars (U.S. \$36,000,000.00) for a Tanker of Five

Thousand (5,000) Tons or less and for a Tanker in excess of Five Thousand (5,000) Tons Thirty Six Million United States Dollars (U.S. \$36,000,000.00) plus Seven Hundred and Thirty Three United States Dollars (U.S. \$733.00) for each Ton in excess of said Five Thousand (5,000) Tons, subject to a maximum of One Hundred and Thirty Five Million United States Dollars (U.S. \$135,000,000.00).

(b) In the event more than one Tanker discharges Oil or poses a Threat of an escape or discharge of Oil in respect of any one Incident, the aggregate amount to be paid by CRISTAL under Subparagraph (5) (a) of this Clause IV (D) shall be established by reference to the tonnage of the largest of said Tankers. For the purpose of establishing under Subparagraph (4) of this Clause IV (D) whether payment or compensation shall be made or paid, payments or Costs incurred by or on behalf of the Owners of all the said Tankers shall be taken into account.

- (6) If the maximum amount that can be paid by CRISTAL, pursuant to Paragraph (D) (5) of this Clause IV, is insufficient to reimburse an Oil Company Party(ies), pursuant to Paragraph (B) (1) of this Clause IV, and meet in full all other claims, approved under Paragraphs (A) and (B) (2) of this Clause IV, then CRISTAL shall prorate the amount available among all claims.
- (7) No payment or compensation shall be made or paid to a Person entitled, under Paragraphs (A) and (B) (2) of this Clause IV, to make a claim with respect to an Incident, if that Person prosecutes a claim for Pollution Damage or the Cost of Preventive Measures or Threat Removal Measures against any fund established and/or maintained by means of assessments against Oil Companies, irrespective as to whether any said Person is entitled to either indemnification or compensation under the terms of any such fund; provided that nothing set forth herein shall prevent such a Person from asserting, prosecuting or settling a claim, against any said fund for those amounts not satisfied pursuant to this Contract or, under either (i) the Liability Convention or (ii) against the Fund under the Fund Convention, or both, if or to the extent, they are applicable.
- (8) No compensation (except any payment to be made pursuant to Paragraph (B) (1) of this Clause IV) shall be made or paid to a Person until such Person has taken all reasonable steps to obtain full compensation for Pollution Damage or for the Cost of Preventive Measures or Threat Removal Measures or any element thereof from any Person, but not including the Owner unless the Pollution Damage or Costs resulted from the wilful misconduct of the Owner or from the unseaworthiness of the Tanker where this occurs with the privity of the Owner, or ship (which shall include but not be limited to a Tanker or any other vessel or ship) liable therefor, and from any other source of compensation available under convention, law or regulation (except for funds established and maintained by means of assessments against Oil Companies as referred to in Subparagraph (7) of this Clause IV (D)); provided, however, that CRISTAL may, in its sole discretion and to the extent permitted under applicable law, advance monies to said Person to partially or fully compensate for the Costs said Person might incur in taking reasonable steps to obtain full compensation as set forth in this Subparagraph (8).

- (9) (a) In the event that CRISTAL should determine that it is unreasonable for a Person to take steps or further steps, pursuant to Subparagraph (8) of this Clause IV (D), CRISTAL may require, prior to compensating said Person under Paragraphs (A) or (B) (2) of this Clause IV, that it receive, in a form acceptable to it, documentation or other instrument(s), executed by said Person (but without prejudice to the rights of the Fund under the Fund Convention if it has made a payment to said Person under the Fund Convention), (i) transferring or assigning to CRISTAL any and all rights of any nature or kind, said Person has or might have to seek compensation from any third party (including a government or governmental agency but excluding the Fund) for the compensation to be paid by CRISTAL to said Person for either Pollution Damage and Costs of Preventive Measures or Threat Removal Measures; or (ii) granting irrevocable authority to CRISTAL to institute, in the name of any said Person, legal, equitable or administrative proceedings in any jurisdiction whatsoever to perfect and exercise the aforesaid rights and if any judgment, award, decision or decree is secured to collect the same, in the name of any said Person, and when collected to endorse and negotiate any cheque, money order, bill of exchange, promissory note, transfer or similar instrument so that the proceeds of any such judgment, award, decision or decree shall be the sole property of CRISTAL; and (b) no payment shall be made under Paragraph (B) (1) of this Clause IV, until CRISTAL has received, in a form acceptable to it, a document or other instrument evidencing settlement in part or in full, as the case may be, the obligations of CRISTAL pursuant to Paragraph (B) (1) of this Clause IV.
- (10) For the purposes of Paragraph (D) (3) and (8) of this Clause IV the terms "wilful misconduct", "privity" and "unseaworthiness" shall have the same meaning as they have under the Marine Insurance Act 1906 as interpreted by the English Courts under English Law.
- (E) For the purposes of determining the amount of any payments or compensation to be paid by CRISTAL hereunder, CRISTAL shall:
- (1) Convert any losses or Costs constituting Pollution Damage, Preventive Measures or Threat Removal Measures either incurred or suffered by a Person or any payment made by or on behalf of an Owner, for the purposes of Paragraph (D) (4) and (5) of this Clause IV, if incurred in a currency(ies) other than United States Dollars to United States Dollars at the buy rate of exchange for said currency(ies) as quoted by the National Westminster Bank Plc in London on the date of the payment by or on behalf of the owner, or by CRISTAL respectively; except when a limitation fund is established under the provisions of the Liability Convention when the said exchange rate shall be that as quoted on the date that the limitation fund is established.
 - (2) Convert any payments to be made to an Oil Company Party, pursuant to Paragraph (B) (1) of this Clause IV, if incurred in a currency(ies) other than United States Dollars, to United States Dollars at the buy rate of exchange for said currency(ies) to United States Dollars as quoted by the National Westminster Bank Plc in London on the date that the Fund shall have demanded payment by the Oil Company Party.
 - (3) The amount of all losses or Costs constituting Pollution Damage, Preventive Measures or Threat Removal Measures shall be determined by CRISTAL in the currency of the jurisdiction where the Incident has occurred or the Costs were incurred by a Person. All

payments in compensation therefor made pursuant to Paragraphs (A) or (B) (2) of this Clause IV shall be made by CRISTAL in such currency(ies), if other than United States dollars, by converting the equivalent amount of United States dollars into such currency(ies) at the buy rate of exchange as quoted by the National Westminster Bank Plc in London on the date of payment. If on the date payment of said claim(s) is (are) to be made, an expenditure of United States Dollars (after considering all payments to be made under Paragraph (B) (1) of this Clause IV) is required by CRISTAL in excess of the provisions of Paragraph (D) (5) of this Clause IV, the provisions of Paragraph (D) (6) of this Clause IV shall be applicable.

Clause V.

Ownership of Shipments

A particular shipment of Oil shall be considered "owned" by an Oil Company Party for the purpose of Clause IV (D) (1) and Clause VII if at the time of the Incident title to the shipment is in either:

- (1) said Oil Company Party, or
- (2) a Person not an Oil Company Party to whom said Oil Company Party has transferred the shipment, provided that prior to any Incident involving said shipment, and, in accordance with the Rules of CRISTAL, said Oil Company Party has advised CRISTAL in writing that it elects to be considered the "owner" thereof, or
- (3) a Person not an Oil Company Party but the shipment is being carried by a Tanker owned by or under charter to an Oil Company Party or one of its affiliates, provided that prior to any Incident involving said shipment and in accordance with the Rules of CRISTAL, said Oil Company Party has advised CRISTAL in writing that for the purposes of this Contract it elects to be considered the "owner" thereof, or
- (4) a Person not an Oil Company Party who, prior to any Incident involving said shipment, contracted to transfer said shipment to an Oil Company Party.

For the purpose of Clause IV (A) and (B) (2) only, bunker oil and lubricating oil of a Tanker carrying any shipment so owned, and intended for the use in the Tanker's operation shall be deemed included in such shipment.

Clause VI.

Subrogation

(A) CRISTAL shall, in respect of any amount of compensation paid in accordance with Clause IV (A) and (B) (2), acquire by subrogation the rights that the Person so compensated may enjoy under applicable legislation, law, convention or otherwise against the Owner or its insurers.

(B) Nothing herein shall prejudice any right of recourse or subrogation of CRISTAL against Persons other than those referred to in the preceding Paragraph. In any event, the right of CRISTAL to subrogation against such Person shall not be less favourable than that of an insurer of the Person to whom compensation has been paid.

Clause VII.

The CRISTAL Fund

(A) (1) CRISTAL, in order to assure its financial capability to make payments in accordance with Clause IV, shall maintain and administer an account, to be known as the "CRISTAL Fund", contributions to which shall be made by each Oil Company Party.

(2) Contributions to the CRISTAL Fund shall be calculated on the basis of the Crude/Fuel Oil Receipts of the Oil Company Parties. For the purpose of this Clause VII, Crude/Fuel Oil Receipts means,

(i) crude oil and fuel oil received at an installation or terminal by an Oil Company Party which has been transported all or part of the way to such installation or terminal by Tanker (excluding any crude oil which is received solely for transshipment for onward transportation by Tanker to an installation or terminal for receipt by an Oil Company Party) and which at the time of receipt is "owned" by an Oil Company Party,

(ii) crude oil and fuel oil not so received but with respect to which an Oil Company Party has elected, pursuant to Clause V, to be considered the "owner",

(iii) crude oil and fuel oil owned by an Oil Company Party but with respect to which title was transferred at destination to a Person not an Oil Company Party, and

(iv) crude oil and fuel oil at the time when it has been retained on board a Tanker for a period of six (6) months and which at that time is owned by an Oil Company Party, together with any such crude oil and fuel oil retained on board such Tanker on the last day of each ensuing calendar year thereafter which, at that time, is owned by an Oil Company Party.

(3) In cases where none of the provisions of Paragraph (A) (2) of this Clause VII are applicable, contributions to the CRISTAL Fund shall be calculated on the amount of crude oil and fuel oil transported by Tanker in which an Oil Company Party had title at some point after loading and prior to discharge from the Tanker and which has not otherwise been reported as a Crude/Fuel Oil Receipt for purposes of this Clause VII.

(B) (1) CRISTAL shall from time to time estimate amounts (hereinafter referred to as a "Periodic Call") required to assure the capability of the CRISTAL Fund to make payments in accordance with Clause IV.

(2) Contributions to a Periodic Call shall be calculated by dividing the amount of the Call by the total of the Crude/Fuel Oil Receipts of all the Oil Company Parties as at the date of the Periodic Call during the calendar year preceding the year in which the Periodic Call is made, and multiplying the figure so calculated by the Crude/Fuel Oil Receipts of each Oil Company Party for such preceding year. For the purpose of these calculations the Crude/Fuel Oil Receipts shall be the total of the crude oil and fuel oil as defined in Paragraphs (A) (2) (i), (ii), (iii), and (iv) and if applicable Paragraph (A) (3) of this Clause VII.)

(3) However, notwithstanding the foregoing provisions of this Paragraph (B) (1) and (2) of this Clause VII:

- (i) each such Oil Company Party (whether or not it had any Crude/Fuel Oil Receipts during such preceding calendar year) shall pay no less than a minimum charge determined by CRISTAL to be reasonable under the circumstances, and
- (ii) no Oil Company Party shall be liable to contribute to any payment of compensation by CRISTAL in respect to any Incident which occurred before it became a Party to this Contract, and
- (iii) any Oil Company Party which becomes a Party hereto shall pay a contribution to any Periodic Call made in the calendar year of joining, subject to the provision of Paragraph (B) (3) (ii) of this Clause VII, and in no event less than the minimum sum referred to in Paragraph (B) (3) (i) of this Clause VII.

(C) Upon the Oil Company Parties deciding on a date beyond which claims will not be accepted under this Contract, any amounts remaining in the CRISTAL Fund, after the settlement or other disposition of all claims arising from Incidents occurring before the said date and the settlement of all costs and expenses relating to the winding up of CRISTAL, shall be equitably distributed among the Oil Companies that are Parties at the date when CRISTAL is finally dissolved.

Clause VIII.

Notice of Claim

No liability shall arise under Clause IV (A) or (B) (2) unless written notice of claim is received by CRISTAL within two (2) years of the date of the Incident giving rise thereto. In the case of a payment to be made under Clause IV (B) (1) no liability shall arise unless written notice of claim is received by CRISTAL from an Oil Company Party within one year of the date that payment of the Contribution under Article 10 of the Fund Convention is to be made.

Clause IX.

Rules and Directives

In fulfilling its obligations, in accordance with the terms of this Contract, CRISTAL shall be the sole judge in accordance with these terms of the validity of any claim made hereunder, except that CRISTAL, for the purposes of Clause IV (B) (1), will accept the validity of any request for a contribution made by the Fund. CRISTAL shall also have the right to make rules and directives from time to time with respect to interpretation and administration of this Contract.

Clause X.

Amendment

This Contract may be amended by resolution adopted at any Regular or Special Meeting of the Members of CRISTAL upon a vote in which at least seventy five percent (75%) of the votes cast are in favour of said resolution. Amendments to this Contract shall apply only in respect of Incidents which occur after 12.00 hours G.M.T. on the date on which said amendment is adopted by the Members of CRISTAL.

Clause XI.

Law Governing

(A) This Contract shall be construed and shall take effect in accordance with the Laws of England; the Courts of England shall have exclusive jurisdiction over any matter arising therefrom.

(B) This Contract shall not be construed as creating a trust.

(C) A Party hereto shall not be required to incur any obligation or take any action which would violate any laws or government regulations which apply to it or, in the event its stock or shares are owned by another Person, which would violate any laws or government regulations which apply to said Person.

IN WITNESS WHEREOF, the Parties have entered into this Contract upon January 14, 1971 or upon such later date as their applications to become Parties are accepted by CRISTAL.

Quelle: *CRISTAL*, Memorandum of Explanation, London Febr. 1987.

4. Offshore Pollution Liability Agreement
(as at October, 1986)

Preamble

The Parties to this Contract are Operators of or intend to be the Operators of Offshore Facilities used in connection with exploration for or production of oil and gas.

Each of the Parties has resolved to provide an orderly means for compensating and reimbursing any Person who sustains Pollution Damage and any Public Authority which incurs costs for taking Remedial Measures as a result of a Discharge of Oil from any Offshore Facility so used and located within the jurisdiction of a State denominated hereunder as a "Designated State", provided that such Party is the Operator of the Offshore Facility and has made this Contract applicable to it.

Accordingly, the Parties who have executed this Contract as of the date hereof, together with those Persons who later become Parties hereto, in consideration of their mutual promises, have agreed, and do hereby agree as follows:-

Clause I – Definitions

Whenever the following words and phrases appear in the Preamble and the other Clauses hereof, they shall have the meaning indicated below:-

1. "Person" means an individual or partnership or any public or private body, whether corporate or not, including a State.
2. "Association" means the entity formed in accordance with the provisions of Clause II below.
3. "Designated State" means the United Kingdom, Denmark, the Federal Republic of Germany, France, Ireland, the Netherlands, Norway, Belgium, Greece, Italy, Portugal, Spain and any other State recognised as such under international law or custom which the Parties by appropriate amendment hereto under Clause X may so denominate.
4. "Public Authority" means the Government of any State recognised as such under international law or custom and any public body or authority (municipal, local or otherwise) within such State competent under the municipal law of such State to carry out Remedial Measures.
5. "Operator" means a Person which by agreement with other Persons has been authorized to manage, conduct, and control the operation of an Offshore Facility, subject to the terms and conditions of said agreement, or which manages, conducts and controls the operation of an Offshore Facility in which only it has an interest.
6. "Licence" means a licence, concession, permit or other authorization issued by the Government of a Designated State to install or operate an Offshore Facility.

7. "Offshore Facility" means:—

- A. any well and any installation or portion thereof of any kind, fixed or mobile, used for the purpose of exploring for, producing, treating, storing or transporting crude oil from the seabed or its subsoil; and
- B. any well used for the purpose of exploring for or recovering gas or natural gas liquids from the seabed or its subsoil during the period that any such well is being drilled (including completion), recompleted or worked upon (except for normal work-over operations);

which is located within the jurisdiction of a Designated State to the extent that it and, in the case of any well, any installation from which it is drilled, are both to seaward of the low-water line along the coast as marked on large scale charts officially recognized by the Government of such Designated State:

provided however that none of the following shall be considered an Offshore Facility:—

- (i) any abandoned well, or
- (ii) any ship, barge or other craft not being used for the storage of crude oil, commencing at the loading manifold thereof.

- 8. To "Designate a Licence" means that a Party by means of written notice to the Association has made this Contract applicable to then existing or later existing Offshore Facilities which are installed or operated under a Licence identified in said notice, during the period said Party is the Operator thereof.
- 9. "Designated Offshore Facility" means each Offshore Facility to which a Party has made this Contract applicable as provided in the preceding section of this Clause I. Each such Offshore Facility is a Designated Offshore Facility only as to the Party who designated the Licence under which the same is installed or operated and only for the period during which that Party is the Operator thereof.
- 10. "Oil" means crude oil and natural gas liquids, including such materials when mixed with or present in other substances.
- 11. "Discharge of Oil" means any escape or discharge of Oil into the sea from one or more Designated Offshore Facilities.
- 12. "Pollution Damage" means direct loss or damage (other than loss of or damage to any Designated Offshore Facility involved) by contamination which results from a Discharge of Oil.
- 13. "Incident" means any occurrence or series of occurrences arising out of one event which results in a Discharge of Oil.

14. "Remedial Measures" means reasonable measures taken by any Party from any of whose Designated Offshore Facilities a Discharge of Oil occurs and by any Public Authority to prevent, mitigate or eliminate Pollution Damage following such Discharge of Oil or to remove or neutralize the Oil involved in such discharge, excluding however, well control measures and measures taken to protect, repair or replace any such Designated Offshore Facility.
15. "Claim" means any Claim for Pollution Damage or for the cost of Remedial Measures filed by a Claimant pursuant to the provisions of this Contract.
16. "Claimant" means any Person who has filed a Claim under this Contract.

Clause II – General Conditions

- A. The initial signatories to this Contract have formed under and pursuant to the laws of England a company limited by guarantee and called "The Offshore Pollution Liability Association Limited" for the purpose of administering this Contract and performing such other functions to assure its effectiveness as are specified hereinafter.
- B. Any Person which is or intends to be the Operator of an Offshore Facility may become a Party hereto upon acceptance by the Association of an application from said Person in form prescribed by the Association in which application said Person shall indicate its willingness to be bound by the terms and conditions hereof.
- C. Each Party to this Contract shall, from and after the Effective Date hereof, or from and after such later date upon which it becomes a Party to this Contract –
 1. From time to time as such Party deems appropriate, by Designating a Licence or Licences, make the provisions of this Contract applicable to certain Offshore Facilities of which it is or becomes the Operator.
 2. Establish and maintain its financial responsibility to fulfil its obligations under Clause IV of this Contract with respect to Designated Offshore Facilities of which it is the Operator, in accordance with criteria prescribed by the Association in its rules.
 3. Become a member of the Association and remain a member thereof so long as it continues to be a Party hereto, subject to the right of the Association to terminate its membership in the Association and/or to take other appropriate action in the event it fails to fulfil its obligations hereunder.
 4. Make payment to the Association of all dues, assessments and other sums properly payable to the Association to enable it to fulfil its purposes as described herein and in its Memorandum and Articles of Association.
 5. Make payment to the Association of the Party's share of any amount falling due from the Association under the guarantee provided for in Clause III hereof, such share being determined in accordance with its Articles of Association.

6. Abide by the Memorandum and Articles of Association of the Association and the Rules of the Association.
7. Provide the Association, from time to time, such information as it reasonably requires in the administration of this Contract.
8. Perform all other obligations of a Party hereto.

Clause III – Additional Functions of the Association

The Parties hereto shall cause the Association in addition to performing the function specified in Clause II:–

1. To provide the Government of any Designated State on request with confirmation, in such form as may be decided by the Association, that a Party hereto has made the terms of this Contract applicable to certain Offshore Facilities of which it is the Operator and has complied with the Rules of the Association with respect to financial responsibility in connection therewith to the satisfaction of the Association.
2. To guarantee, in accordance with terms and conditions decided upon by the Association, the payment of any sums which are due from a Party to Claimants pursuant to this Contract in the event said Party fails to satisfy its obligations to Claimants after the exercise and exhaustion by Claimants of all rights against said Party available to them under this Contract provided that said guarantee shall not apply (a) with respect to any Party who, at the time of the Incident or Incidents in question, has failed to establish or maintain financial responsibility as provided in Paragraph C.2 of Clause II, or (b) with respect to a Person whose membership in the Association or whose status as a Party to this Contract has terminated at such time.

Clause IV – Remedial Measures and Pollution Damage – Reimbursement and Compensation of Claims Therefor

- A. If a Discharge of Oil occurs from one or more Designated Offshore Facilities, and if, as a result, any Public Authority or Public Authorities take Remedial Measures and/or any Person sustains Pollution Damage, then the Party hereto who was the Operator of said Designated Offshore Facility or Facilities at the time of the Discharge of Oil shall reimburse the cost of said Remedial Measures and pay compensation for said Pollution Damage up to an overall maximum of U.S. \$60,000,000 per Incident, to the extent and subject to the provisions set forth below:–
 1. The maximum amount of said costs of Remedial Measures for which any Public Authority or Public Authorities shall be so reimbursed shall be U.S. \$30,000,000 per Incident, plus that portion, if any, of the maximum amount referred to in sub-paragraph 2 which, under the circumstances of the Incident, is not in fact due hereunder, less the costs of any Remedial Measures taken by the aforesaid Party. If the aggregate cost of Remedial Measures taken by two or more Public Authorities exceeds the maximum so calculated, it shall be pro-rated among them.

2. The maximum compensation payable hereunder for Pollution Damage shall be U.S. \$30,000,000 per Incident, plus that portion, if any, of the maximum amount referred to in sub-paragraph 1 hereof which, under the circumstances of the Incident, is not in fact due hereunder. If the aggregate of Claims for Pollution Damage exceeds the maximum so calculated, it shall be pro-rated among the Claimants.
- B. No obligation shall arise hereunder with respect to Pollution Damage and Remedial Measures taken by a Public Authority arising from an Incident if the Incident:–
1. resulted from an act of war, whether there be a declaration of war or not, hostilities, civil war, insurrection, or a natural phenomenon of an exceptional, inevitable, and irresistible character;
 2. was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third Person;
 3. was wholly caused by the negligence or other wrongful act of any Government or other authority or resulted from compliance with conditions imposed or instructions given by the Government of the State which issued the Licence as to the Designated Offshore Facility involved;
 4. resulted wholly or partially, either from an act or omission done with intent to cause damage by a Claimant, or from the negligence of that Claimant, in which case any Party hereto which would otherwise be liable hereunder shall be exonerated wholly or partially from its obligations to said Claimant.

Clause V – Filing of Claims

When filing a Claim under this Contract, a Claimant shall be required to:–

1. Furnish the Party against whom a Claim has been filed such information, documents and testimony as are reasonably required by said Party in connection with the investigation of the Claim and permit the making of such visual or other inspections or surveys as the Party may request. In the event of arbitration under Clause IX, each Claimant will provide the arbitrator(s) with such information, documents and testimony as he (they) requests and permit the making of such visual or other inspections or surveys as he (they) requests.
2. Comply with rules concerning the filing and processing of Claims issued by the Association under Clause VIII hereof.

Clause VI – Time for Filing Claim

No Party hereto shall have any obligation under this Contract with respect to any Claim filed over one year from the date of the Incident which resulted in the Pollution Damage or the taking of the Remedial Measures in question.

Clause VII – Payment of Claims

Any payment hereunder to a Claimant by or on behalf of a Party hereto shall be in full settlement of all said Claimant's Claims against said Party and against any other Persons associated with said Party in connection with the Designated Offshore Facility or Facilities involved with respect to Pollution Damage or the cost of Remedial Measures resulting from the Incident in question, and shall be conditioned upon a Claimant's executing necessary releases and other documents and taking such other action as is reasonable under the circumstances.

Clause VIII – Administration of This Agreement and Miscellaneous

- A. The Parties hereto shall cause the Association from time to time to promulgate such rules as are necessary and proper for the administration and implementation of this Contract.
- B. No rights or obligations created hereunder or connected herewith may be assigned or transferred.
- C. No Party to this Contract shall be subject to any liability under Clause IV hereof with respect to an Offshore Facility which was not, as to said Party, a Designated Offshore Facility at the time of an Incident involving said Facility.
- D. The Association shall have no liability hereunder to any Claimant except as provided in Clause III – 2.
- E. The taking of Remedial Measures by a Party and the making of a settlement by a Party of a Claim made by a Claimant hereunder shall not be deemed an admission of, or evidence of liability on the part of said Party in any other proceeding or to any other Claimant.
- F. No arbitration award against a Party under this Contract shall be deemed an admission of, or evidence of liability on the part of said Party in any other proceeding or to any other Claimant.
- G. Nothing in this Contract shall affect the rights of any Party or the Association under any international convention, statute, law, contract or otherwise arising, to recover compensation for Pollution Damage or the cost of Remedial Measures, or any other damage whatsoever, or to receive reimbursement for all or any part of any payments made hereunder.

Clause IX – Arbitration

In the event of a dispute between a Claimant and a Party as to the application or interpretation of this Contract, the matter shall, upon request of either the Claimant or the Party involved, be submitted to arbitration in London in accordance with the rules of the International Chamber of Commerce before one or more arbitrators appointed in accordance with the said rules. When a number of such disputes arise out of the same Incident, they may at the request of the Party involved be consolidated into one such arbitration.

Arbitration, as above-provided, shall be the exclusive means of disposing of such disputes.

In making any award pursuant to this Contract, the arbitrator or arbitrators shall be bound by all the provisions hereof and shall not have any power or authority to vary or increase the provisions of the Contract or any rights or obligations thereunder.

Clause X – Amendments

This Contract may be amended by Resolution adopted at a General Meeting of the members of the Association convened and conducted in accordance with the Articles of Association of the Association upon a vote in which at least 75% of the votes cast are in favour of said Resolution, save that an amendment with respect to the denomination of a State as a Designated State may be adopted upon a vote in which a simple majority of the votes cast are in favour of such amendment. A Party who votes against any such Resolution shall thereupon have the option to be exercised within sixty days of the said Resolution by written notice to the Association to withdraw from this Contract and thus terminate its status as a Party hereto without, however, affecting its rights and liabilities accrued at the time of its withdrawal.

Clause XI – Withdrawal and Termination

A. This Contract came into effect on 1st May 1975 (the “Effective Date”) and shall continue in effect subject to the following provisions:–

1. The Parties hereto shall have the right to terminate this Contract by Resolution adopted at a General Meeting of the Members of the Association convened and conducted in the same manner as provided in Clause X upon a vote in which at least 75% of the votes cast are in favour of the said Resolution, which termination shall take effect on such date as is specified in the Resolution, being a date not less than three years from the passing of the Resolution.
2. Any party hereto may, on giving to the Association not less than three months’ previous notice in writing, withdraw from this Contract and thus terminate its status as a Party hereto:–
 - (i) on 1st May in any year; or
 - (ii) if such Party has not been an Operator of an Offshore Facility within the jurisdiction of a Designated State at any time since such Party became a Party to this Contract; or
 - (iii) if such Party, having been the Operator of one or more Offshore Facilities within the jurisdiction of one or more Designated States whilst a Party to this Contract, shall have ceased to be the Operator of all such Offshore Facilities.

B. All rights and obligations of a Party under this Contract shall cease as from the date of expiration of this Contract or withdrawal of the Party herefrom, or other termination

of a Person's status as a Party, or termination of its membership in the Association, provided that this shall not affect any rights or obligations accrued at the date of such event, arising out of an Incident which occurs while it was a Party.

Clause XII – Law Governing

This Contract shall be governed by the Laws of England. However, anything herein to the contrary notwithstanding, a Party shall not be required:–

1. To incur any obligation or take any action with respect to any Incident which would violate the laws or government regulations applicable to that Party.
2. To incur any obligations or take any action which would, if a majority of the stock of said Party is owned directly or indirectly by another entity, violate any laws or government regulations which may apply to said other entity.

In Witness Whereof, the Parties have caused this Contract to be executed as of the 4th day of September 1974.

C. C. Fuller	– Amoco (U.K.) Exploration Company
C. H. Band	– Burmah Oil (North Sea) Limited
W. J. George	– BP Petroleum Development Limited
J. L. Daniaud	– Total Oil Marine Limited
J. J. Reynolds	– Conoco North Sea Incorporated
L. W. Welch	– Esso Exploration and Production U.K. Inc.
J. P. Huie	– Gulf Oil Production Company
R. Dyk	– Hamilton Brothers Oil Company (G.B.) Limited
B. O. Sims	– Mobil North Sea Limited
E. G. Everett	– Shell U.K. Limited
P. J. Shanor	– Phillips Petroleum Company
R. T. Schwab	– Signal Oil and Gas Company Limited
B. H. Martin	– Siebens Oil and Gas (U.K.) Limited
J. M. Williams	– Texaco North Sea U.K. Company
H. M. Brantley	– North Sea Sun Oil Company Limited
D. L. Lux	– Cluff Oil Limited

Quelle: *Offshore Pollution Liability Association Limited*, Offshore Pollution Liability Agreement, Loseblattsammlung, London Okt. 1986.

VÖLKERRECHT UND INTERNATIONALE POLITIK

Herausgegeben von Prof. Dr. Günther Doeker, LL.M., Ph. D.

- Band 1 Emmanuel Gounaris: Die völkerrechtliche und außenpolitische Bedeutung der Kontinentalshelf-Doktrin in der Staatenpraxis Griechenlands, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Ägäis-Nordsee-Ostsee: Ein Vergleich. 1979.
- Band 2 Rainer Frohn: Die Rolle zwischenstaatlicher Vereinbarungen im System der Europäischen Gemeinschaften. 1979.
- Band 3 Günther Doeker und Friedrich Veitl: Regionalismus und regionale Integration. Zur Struktur des internationalen Systems. 1980.
- Band 4 Günther Doeker und Friedrich Veitl: Regionalismus und regionale Integration. Zur Theorie der regionalen Integration. 1981.
- Band 5 Akademie der Wissenschaften der UdSSR. Institut für Staat und Recht: Modernes Seevölkerrecht. Wissenschaftliche Forschung, Schutz der Meeresumwelt, Handels- und Kriegsschifffahrt. 1981.
- Band 6 Doeker, Koll, Heinz, Suh, Syed: Regionalismus und regionale Integration: Bibliographie 1970-1980: Afrika, Karibik, Lateinamerika, Südostasien. 1981.
- Band 7 Thomas Gehring, Markus Jachtenfuchs: Haftung und Umwelt. Interessenkonflikte im internationalen Weltraum-, Atom- und Seerecht. 1988.