

Schiffssicherheit: Die EG als potentieller Durchsetzungsdegen der IMO

Wolfgang Graf Vitzthum*

I. Schiffssicherheit durch Völkerrecht: universeller Rahmen, regionale Ausgestaltung

1. Das Seerechtsübereinkommen als universeller Rahmen

Schon vor seinem Inkrafttreten am 16. November 1994 war das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SRÜ)¹ hochgreifend als "Verfassung der Meere" bezeichnet worden, seine Verabschiedung als ein Akt der "Konstitutionalisierung". So wie es zur Wahrung einer Konstitution eines korrespondierenden Gerichts bedarf – das ist partiell nun der Internationale Seegerichtshof in Hamburg (ISGH)² –, wird, ebenfalls verfassungstypisch, auch im Seerecht eine umfangreiche "unterverfassungsrechtliche" Ausgestaltung benötigt. Diese erfolgt auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Insofern ist es kaum schädlich, dass die schiffssicherheitsbezogenen Vorschriften des SRÜ eher vage gehalten sind. Sie finden sich vor allem in seinen Teilen II, III, VII und XII. Hier geht es u.a. um die Kompetenz der Küstenstaaten zur Regelung des Seeverkehrs, die Staatszugehörigkeit von Schiffen, die Pflichten des Flaggenstaates, die Bekämpfung der Seeräuberei, gem. Art. 58 Abs. 2 SRÜ auch in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), und den Schutz der Meeresumwelt³.

Art. 87 Abs. 1 SRÜ gewährleistet in *lit. a* ausdrücklich die Freiheit der Schifffahrt – auch in der Geschichte des Seerechts ein Schlüsselement der umfassenden Hohe-See-Freiheit⁴. An diesem *ius cogens*-Prinzip muss sich jede Sicherheitsbe-

* Dr. iur., Professor für öffentliches Recht an der Eberhard Karls Universität Tübingen. Aktualisierte Fassung eines Vortrags zu völker- und europarechtlichen Entwicklungslinien bzgl. der Schiffssicherheit auf der Ostsee, gehalten am 5.11.2001 auf dem von Wilfried Erbguth und Uwe Jenisch geleiteten 9. Rostocker Seerechtsgespräch.

¹ BGBl. 1994 II, 1798.

² Die Vertragsstaaten des SRÜ verpflichten sich grundsätzlich, alle zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des SRÜ, die nicht gem. der Art. 279-285 SRÜ beigelegt wurden, einem gerichtlichen Streitbeilegungsverfahren zuzuführen (Art. 286 SRÜ). Sie verpflichten sich jedoch nicht, jede Streitigkeit dem ISGH zu unterbreiten. Vielmehr steht es ihnen nach Art. 287 Abs. 1 SRÜ frei, zwischen den dort vorgesehenen Mitteln zu wählen. Nur für Streitigkeiten über das "Gebiet" ist der ISGH ausschließlich zuständig. Auch kommt ihm die Funktion eines "Not-Streitbeilegungsorgans" zu (Art. 290 Abs. 5 SRÜ).

³ Vgl. nur Art. 21-25, 91, 94, 100 ff., 192 ff. SRÜ. Zum Aufbringen wegen Seeräuberei sind nur Staatsschiffe befugt, Art. 107 SRÜ. Zu Entwicklungen beim Meeresumweltschutz im Post-Rio-Prozess Beyerlin, ZaöRV 55 (1995), 544 ff.; zur Vorgeschichte K e h d e n, Seeschifffahrt und Meeresumweltschutz, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Die Plünderung der Meere, Frankfurt a.M. 1981, 247 ff.

⁴ Vgl. Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, München 1994, 129, 153 f., 168 f.

stimmung messen lassen; zumindest mittelbar wirkt sie partiell freiheitsbeschränkend. Die Ausübung der Schifffahrtsfreiheit hat "gemäß den Bedingungen dieses Übereinkommens und den sonstigen Regeln des Völkerrechts" zu erfolgen (Art. 87 Abs. 1 SRÜ): keine Freiheit dem Missbrauch der Freiheit. Bereits die Prinzipienebene verweist auf das konkretisierende Recht. "Bedingungen" i.S.v. Art. 87 Abs. 1 SRÜ enthält mit Blick auf die Schiffssicherheit Art. 211 SRÜ. Auch diese "Verfassungsnorm" ist ausgestaltungsbedürftig. Sie richtet sich zwar direkt gegen die "Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe"; das Mittel dazu ist freilich die Kreation von Regeln "im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation" (Abs. 1) – ein Verweis auf die IMO⁵ und ihre unentbehrliche "Rechtsetzungstätigkeit"; Art. 211 Abs. 2 SRÜ bezieht sich ähnlich positiv auf das innerstaatliche Tätigwerden der Vertragsparteien.

Fährt man mit diesem "tour d'horizon" der "Konstitution" fort, stößt man mit Art. 221 SRÜ auf das Interventionsrecht der Küstenstaaten. Diese dürfen auch außerhalb ihres Aquitoriums⁶ Maßnahmen ergreifen, um ihre Küste vor "Verschmutzung infolge eines Seeunfalls" zu schützen. Natürlich ist auch dieses besonders missbrauchsgefährdete Recht nicht schrankenlos. Verwiesen sei nur auf die Voraussetzungen im Internationalen Übereinkommen vom 29. November 1969 über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungsunfällen, einschließlich des Protokolls vom 2. November 1973⁷. Normen zur "Sicherheit der Schifffahrt und Regelung des Seeverkehrs" zu erlassen, gewährleistet Art. 21 SRÜ den Küstenstaaten. Ihre aquitoriale Souveränität ist freilich u.a. durch das Recht auf friedliche Durchfahrt (Art. 17 ff. SRÜ) beschränkt. Zwar dürfen sie im eigenen Küstenmeer gem. Art. 22 SRÜ Schifffahrtswege und Verkehrstrennungsgebiete mit Benutzungszwang dort einrichten, "wo es die Sicherheit der Schifffahrt erfordert"; auch dies ist freilich keine "carte blanche": Die Empfehlungen der zuständigen Internationalen Organisation, primär also der IMO, sind zu berücksichtigen (Abs. 3 *lit. a*), und die Grenze des völkerrechtlich Zulässigen ist jedenfalls dann erreicht, wenn die Verkehrsführung im Ergebnis zu einer Verweigerung des Rechts auf friedliche Durchfahrt führt (Art. 24 Abs. 1 *lit. a* SRÜ).

Insgesamt konkordieren vor allem diese Vorschriften des SRÜ Belange der Meeresnutzung (hier: der Schifffahrtsfreiheit) mit den Belangen der Schiffssicherheit

⁵ UN Doc. A/52/491, Law of the Sea, Impact of the entry into force of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea on related existing and proposed instruments and programmes, Report of the Secretary-General, 20 October 1997, 17, para. 9. Die 1958 gegründete International Maritime Consultative Organization (IMCO) wurde 1982 in International Maritime Organization (IMO) umbenannt. Aktuelle Fassung der Satzung in BGBl. 1986 II, 423.

⁶ Zur Begrifflichkeit Graf Vitzthum, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: ders. (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Aufl., Berlin 2001, 5. Abschn., Rn 38 ff. Vgl. auch § 2 Abs. 1 Hohe-See-Einbringungsgesetz v. 25.8.1998 (aktuelle Fassung BGBl. 2001 I, 2331). Der Sammelbegriff "Aquitorium" soll die wichtige Unterscheidung zwischen dem Küstenmeer (diesen Begriff verwendet auch das innerstaatliche Wasser- und das Bergrecht) einerseits und den inneren Gewässern bzw. den Archipelgewässern andererseits nicht relativieren.

⁷ BGBl. 1975 II, 137 bzw. BGBl. 1985 II, 593 (letzteres bzgl. Verschmutzungen durch andere Stoffe als Öl).

bzw. des Umweltschutzes. Die Aspekte, allesamt gemeinwohlorientiert, stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander – jede Nutzungsart konstituiert auch eine Verschmutzungsquelle. Das SRÜ anerkennt denn auch⁸ die Schutzwürdigkeit der Schifffahrt ebenso wie die der Umwelt. Ein Beispiel ist die AWZ. Obwohl sie nicht Bestandteil des Aquatoriums der Küstenstaaten ist, verfügen diese dort über funktional begrenzte Hoheitsrechte – auch zum Schutz der Umwelt (Art. 56 Abs. 1 *lit.* b SRÜ). Natürlich müssen die Küstenstaaten dabei die Rechte anderer Staaten berücksichtigen, darunter gem. Art. 58 Abs. 1 SRÜ die Freiheit der Schifffahrt.

2. Instrumente und Inhalte schiffssicherheitsbezogener IMO-Rechtsetzung

Hinsichtlich vieler Agenden ist das SRÜ ein bloßer “umbrella treaty”⁹. Nicht jener (“Verfassungs-”)Vertrag, sondern das konkretisierende Völkerrecht, ist, aus der Sicht der Schiffssicherheit, am interessantesten, vor allem also die IMO-Rechtsetzung, auf die das SRÜ selbst, sie im positiven Sinne einbeziehend, mehrfach verweist¹⁰. Mit “Rechtsetzung” sind völkerrechtliche Übereinkommen, die IMO-Konventionen, ebenso gemeint wie Richtlinien und Empfehlungen zu technischen Standards, u. a. die IMO-Codes. Beide Kategorien stehen nicht für Rechtsetzung i.e.S. Die Codes mögen für die Ausbildung der Staatenpraxis unentbehrlich sein – rechtsquellenrechtlich sind die zunächst nur “soft law”¹¹. Die Konventionen werden zwar im IMO-Rahmen ausgehandelt, angenommen und ggf. abgeändert; ohne mitgliedstaatliche Zustimmung (Art. 11 f. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge [WVK]¹²) treten sie nicht in Kraft, ohne Durchsetzung bleiben sie “papertiger law”.

⁸ Nicht anders als im nationalen Recht etwa § 38 Abs. 1 Ziff. 4 BNatSchG v. 21.9.1998 (aktuelle Fassung BGBl. 2001 I, 2331) oder § 2 Abs. 5 ChemG v. 25.7.1994 (aktuelle Fassung *ibid.*). Zur Entwicklung des internationalen Schiffssicherheitsrechts Herber, Seehandelsrecht, Berlin/New York 1989, 72 ff.

⁹ Zu diesem Aspekt bereits Graf Vitzthum, Friedlicher Wandel durch völkerrechtliche Rechtsetzung, in: Delbrück (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung, Berlin 1979, 173.

¹⁰ So z.B. in Art. 21 Abs. 4; 94 Abs. 3 *lit.* c; 217 Abs. 1, 2; 218 Abs. 1, 3; 219; 220 Abs. 1-3; 210 Abs. 4 SRÜ durch Bezugnahme auf die im Rahmen der zuständigen Internationalen Organisation aufgestellten “anwendbaren internationalen Regeln und Normen”. Für Staaten, die Vertragspartei des SRÜ, nicht jedoch eines einschlägigen IMO-Übereinkommens sind, ergibt sich daraus eine komplexe Rechtslage, vgl. Lagoni, Die Abwehr von Gefahren für die marine Umwelt, in: Berichte DGVR 32 (1992), 150.

¹¹ Birnie, The Status of Environmental “Soft Law”, in: Ringbom (Hrsg.), Competing Norms in the Law of Marine Environmental Protection, London 1997, 31 ff. Zum “Verbindlich-Machen” von Codes Lagoni, Die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) als Rechtsetzungsorgan, in: Ehlers/Erbguth (Hrsg.), 50 Jahre Vereinte Nationen, Baden-Baden 1996, 45 ff. (51 f.). “Soft law” generell behutsam aufwertend Tomuschat, International Law, Collected Courses (Hague Academy of International Law) 281 (1999), The Hague u.a. 2001, 13 ff. (349 ff.).

¹² BGBl. 1985 II, 926.

Die IMO ist eine traditionsreiche UN-Sonderorganisation (Art. 57 UN-Charta)¹³. Ihre 158 Mitglieder repräsentieren mehr als 95 % der Welthandelsschiffstonnage. Die Einrichtung eines technisch orientierten Schiffssicherheitsausschusses, der Codes und Richtlinien bearbeitet, unterstreicht das einschlägige Engagement. Der bekannteste Schiffssicherheits-Vertrag ist das Internationale Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See vom 1. November 1974: SOLAS¹⁴. Schiffssicherheit ist das wirksamste Mittel zum Lebensschutz auf See. SOLAS schreibt vor allem technische Mindeststandards für Handelsschiffe vor¹⁵; das hilft auch dem Umweltschutz. Das jüngst novellierte Kapitel V des Anhangs von SOLAS¹⁶ – die Änderungen treten am 1. Juli 2002 in Kraft – verpflichtet zur Ausrüstung u.a. mit bestimmten Instrumenten und Systemen, etwa mit einem automatischen Identifizierungssystem (AIS). Altschiffe haben je nach Typ bis zum 1. Juli 2008 Zeit für die Nachrüstung. Außerdem wird (neuen) Passagierschiffen und größeren Schiffen eine Black Box vorgeschrieben; sie dokumentiert bei Seeunfällen die letzten Manöver. Für die Einhaltung dieser Standards ist, was manchen Beobachter skeptisch stimmen mag, der Flaggenstaat verantwortlich.

Der ISM-Code wurde 1993 beschlossen¹⁷, im Jahr darauf als Kapitel IX in SOLAS aufgenommen und 1998 in Kraft gesetzt. Seitdem haben die Reedereien ein vom Flaggenstaat zertifiziertes "Safety Management System" eingeführt. Es verlangt u.a., dass für jedes Schiff ein Verantwortlicher benannt wird sowie eine Person, die eine ständige Verbindung zwischen Schiff und Verantwortlichen an Land gewährleistet. Letztlich müssen die Reedereien jetzt Teile ihres inneren Gefüges offen legen und ggf. anpassen. Gewiss, ein Code als solcher ist, soweit er nicht durch Verweisung in MARPOL oder SOLAS inkorporiert und dadurch Bestandteil der Übereinkommen geworden ist, ohne normativen Biss; ihm fehlen auch spezielle Sanktionsregelungen. Wolfgang Friedmanns generelle "sanction of non-participation"¹⁸, bei ihm bezogen auf den gegenmaßnahmegleichen Nachteil der Nichtzulassung zur Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen, verpasst freilich auch dem – bei legalistischer Betrachtung: zahnlosen – Code ein Gebiss. Versicherungsagenturen werden zertifikatlosen Schiffen Schutz verweigern oder die Prämi-

¹³ Jenisch, Stichwort Internationale Seeschiffahrts-Organisation IMO, in: Andersen/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Organisationen, 2. Aufl., Opladen 1995, 202 ff.; Focus on IMO, Basic Facts About IMO, London, March 2000.

¹⁴ BGBl. 1979 II, 141.

¹⁵ Diese Bestimmungen finden sich im Anhang von SOLAS, der nach Art. I *lit. a* SOLAS Bestandteil des Übereinkommens ist und im Wege des "tacit acceptance"-Verfahrens nach Art. VIII *lit. b vi*) SOLAS geändert werden kann. Bestimmungen über die Bauweise der Schiffe (Stabilität, Maschinen, elektrische Anlagen) enthält Kapitel II des Anhangs, während Kapitel V die "Safety of Navigation" betrifft und Regeln für Verkehrstrennungsgebiete, Systeme des Berichtswesens und des Verkehrsmanagements aufstellt.

¹⁶ Der Schiffssicherheitsausschuss der IMO hat am 5.12.2000 mit Res. MSC. 99 (73) das Kapitel V "Sicherung der Seefahrt" von SOLAS überarbeitet.

¹⁷ International Ship Management Code, IMO-Entschlüsselung A.741(18) vom 4.11.1993. Dieser Code ist ein Beispiel für einen verbindlich gemachten Code, vgl. de la Motte, Die Auswirkungen des ISM-Code auf das Seehaftungsrecht, Hamburg 1998; Herber (Anm. 8), 73 ff.

¹⁸ The Changing Structure of International Law, London 1964, 89 ff.

en drastisch verteuern. Hinzu kommt die Möglichkeit verschärfter Hafenstaatkontrolle¹⁹, die neben den Kontrollen des Flaggenstaats durch die Klassifikationsgesellschaften heute das wichtigste Instrument zur Gewährleistung der Schiffssicherheit ist. Ein weiteres Positivum kann die zunehmende Verlagerung der Verantwortlichkeit vom Flaggenstaat auf beteiligte Wirtschaftskreise, soweit diese finanziell ersatzfähig sind, sein – eine transnationale Haftung, direkt zwischen den Akteuren, die die Rolle der Staatenverantwortung in einer sich globalisierenden Welt relativiert²⁰.

Neben SOLAS ist MARPOL zu nennen, das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe vom 2. November 1973 in der Fassung des Londoner Protokolls vom 17. Februar 1978²¹. MARPOL erfasst die Verschmutzung mit Stoffen bzw. Abfällen und mit Abwässern. Das wird in seinen sechs Anlagen – vier sind mittlerweile in Kraft – konkretisiert. Die Ostsee ist eine "special area" i.S. der Anlagen I, II, V. Betriebsbedingte Einleitungen u.a. von ölhaltigen Gemischen sind in den "special areas" grundsätzlich verboten²². Kürzlich wurde die Anlage I um einen Zeitplan zum schrittweisen Verbot von Tank Schiffen, deren Rumpf nur aus einer einzigen Hülle besteht, erweitert; die Änderungen dürften am 1. September 2002 in Kraft treten²³. Das vollständige Verbot von Einhüllen-Tankern, vielfach gefordert, wird damit bis ca. 2015 erreicht sein. Die IMO hat hier manches auf dem Altar der Wirtschaftszwänge geopfert. Das Alter der Tanker liegt derzeit im Schnitt bei gut 17 Jahren; deshalb hält sich die Befriedigung, nicht nur bei Greenpeace, über ein Aus in 15 Jahren in Grenzen. An

¹⁹ Hafenstaatkontrollen, die auch Umweltaspekte beim Wettbewerb der Häfen untereinander neutralisieren sollen, erfolgen regelungstechnisch im Rahmen eines Memorandum of Understanding (MoU). Dies sind regionale Ressortabkommen, die die Zusammenarbeit der Schifffahrtsbehörden koordinieren und intensivieren. Das erste war das Pariser MoU vom 26.1.1982, BGBl. 1998 II, 2779 (Neufassung). Dieses bisher wirkungsvollste einschlägige Kontrollinstrument wurde Vorbild für sieben ähnliche Übereinkommen in anderen Teilen der Welt. – In der EG richtet sich die Hafenstaatkontrolle nach der RL 95/21EG des Rates vom 19.6.1995 zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzungen und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässer der Mitgliedstaaten fahren (ABl. EG 1995, Nr. L 157, 1 ff.). Mit dieser RL hat die EG die Hafenstaatkontrolle für den Binnenmarkt verbessert und verschärft. Die EG handelt diesbezüglich gem. Art. 80 Abs. 2 EGV in erster Linie, um Wettbewerbsverzerrungen für die Schifffahrt durch unterschiedliche Kontrollen zu vermeiden. Dieser wirtschaftliche Aspekt ist, bei allem Gewicht, nicht der einzige Beweggrund; auch der bei allen Politiken zu berücksichtigende (vgl. Art. 6 EGV) Umweltschutz spielt hier eine Rolle. Verhält sich die EG in Bezug auf die Schiffssicherheit für den Binnenmarkt damit wesentlich anders als ein Mitgliedstaat der IMO (der sie weder ist noch sein kann) für sein Hoheitsgebiet?

²⁰ Ein Beispiel für eine "Privatisierung" des Völkerrechts? Zumindest werden "Hybrid"-Konstruktionen Staat-Private denkbar. – Insgesamt werden die auch von MEPC bearbeiteten Codes in der Schifffahrtspraxis beachtet, nicht zuletzt im Rahmen des ISM-Codes, so dass aus dieser Sicht die Rechtsqualität nicht entscheidend ist.

²¹ ILM 12 (1973), 1319; ILM 17 (1978), 246 bzw. BGBl. 1982 II, 2; BGBl. 1983 II, 632. Aktuelle Fassung: BGBl. 1996 II, 399.

²² Zu Ausnahmen vgl. Beyerslin, Umweltvölkerrecht, München 2000, 121, Rn. 247.

²³ Beschlossen wurde dieser Zeitplan auf der 46. Sitzung des MEPC-Ausschusses am 27.4.2001 in zwei Resolutionen (MEPC 94/46, MEPC 95/46). Die Änderungen betreffen Regeln 13 F und G des MARPOL Annex I.

der, insgesamt betrachtet, Langsamkeit und Lückenhaftigkeit des globalen Rechtsetzungsprozesses, an der inhaltlichen Dürftigkeit mancher Ergebnisse und an der meist mangelhaften Ratifikationsdisziplin sind die IMO-Mitgliedstaaten schuld, nicht die Organisation. Die meisten IMO-Konventionen konnten erst fünf bis acht Jahre nach Annahme umgesetzt werden. Gelegentlich mag die universelle Ausrichtung der Organisation hemmend gewirkt haben. Andererseits hat es die IMO geschafft, praktisch alle seefahrenden Staaten einzubinden, offenbar auf Dauer.

Das vereinfachte IMO-Verfahren der Vertragsänderung macht Mut. Nach diesem "tacit acceptance"-Procedere gilt eine mit (Zweidrittel-)Mehrheit der anwesenden Vertragsstaaten beschlossene Novelle als angenommen, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist (meist ein bis zwei Jahre) von einem Drittel der Vertragsstaaten zurückgewiesen wird²⁴. Die Änderung tritt ggf. auch für die Staaten in Kraft, die sich verschwiegen haben. Freilich stößt auch dieses Schema an Grenzen. So wurde es bei SOLAS und MARPOL von einigen Staaten bezüglich wichtiger Bestimmungen und Anlagen abgelehnt – wegen seiner Implikation einer "zu weit" gehenden Preisgabe staatlicher Souveränität. Mit ihrem Annahme- oder Ablehnungsrecht verfügen die IMO-Staaten zwar so oder so über das letzte Wort; manche, denen im konkreten Fall die ganze Richtung nicht passt, schätzen es aber offenbar nicht, gezwungen zu sein, Farbe zu bekennen. Völkerrechtlich spricht nichts gegen die Bindungswirkung der mittels dieses Verfahrens erzeugten Normen. Zwar begründet ein Vertrag laut Art. 34 WVK "für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte"; gem. Art. 11 WVK i.V.m. Art. 39 WVK kann Zustimmung neben Unterzeichnung etc. aber auch "auf eine andere vereinbarte Art ausgedrückt werden", ggf. eben durch Schweigen²⁵. IMO-Konventionen können zu Völkergewohnheitsrecht erstarken: "Gewohnheitsrecht aus Verträgen"²⁶. Angesichts einer Zahl von jeweils mehr als 95 Vertragsstaaten dürfte solche Geltung sowohl für SOLAS wie für die MARPOL-Anlagen I, II, III, und V zu bejahen sein, trotz ihrer hohen Technizität²⁷. Der umgekehrte Vorgang, "Vertragsrecht aus Gewohnheitsrecht", ist im Schiffssicherheitsbereich wie im Umweltvölkerrecht nicht zu registrieren; das entsprechende Gewohnheitsrecht ist zu unspezifisch, zu

²⁴ Das "tacit acceptance"-Verfahren ist auf die Anlagen der IMO-Übereinkommen, also auf technische Bestimmungen beschränkt. Nach COLREG 72 (BGBl. 1976 II, 1017) ist es dort zur Regel geworden. Eine Übersicht über die IMO-Konventionen, die dieses Verfahren vorsehen, bietet Focus on IMO, IMO Conventions, London, Stand: 1.1.1998.

²⁵ Im Ergebnis hat sich das vereinfachte Verfahren der Vertragsänderung, mit dem ja auch Codes verbindlich gemacht werden, in der Praxis etabliert und dazu geführt, dass die IMO auf Ereignisse und neuere Entwicklungen schnell reagieren kann. Die Vertragsstaaten bereiten Änderungen ja intensiv in der IMO vor, so dass ihnen nichts "von außen" vorgesetzt wird, vgl. Lagoni (Anm. 11), 50. Dass inhaltlich Kompromisse gefunden werden müssen, liegt in der Natur einer so weitreichenden internationalen Zusammenarbeit.

²⁶ Siehe nur Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5. Aufl., Oxford 1998, 11 ff.; O'Connell, *International Law*, Bd. 2, 2. Aufl., London 1970, 21 ff.

²⁷ Die Geltung von SOLAS und MARPOL über die Vertragsstaaten hinaus wird auch durch die in beiden Übereinkommen verankerte Nichtbegünstigungsklausel erreicht (Art. II des SOLAS-Protokolls von 1978, Art. 5 MARPOL).

wenig passgenau, um modifikationslos vertraglich einfach nachgezeichnet werden zu können²⁸.

3. Ostsee-Schiffssicherheit als Spezialagende für die Betroffenen

Die Suche nach einem eigenständigen Regime für Ostsee-Schiffssicherheit bleibt weitgehend erfolglos. Auch vor Travemünde, Tallin und Turku regiert die IMO. Vereinbarungen über eine regional verbesserte Durchsetzung des IMO-Rechts und über eine intensivierete Kontrolle seitens der Ostsee-Hafenstaaten bleiben natürlich unbenommen. Diesbezüglich spielt das Helsinki-Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Ü), das für alle neun Anrainerstaaten gilt, eine Schlüsselrolle²⁹. Anders als etwa das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks vom 22. September 1992³⁰ verweist es bezüglich der Schiffssicherheit nicht nur konkludent auf die "zuständige internationale Organisation", also die IMO, sondern enthält in Art. 8 eine ausdrückliche, nicht dumpingbezogene Regelung zur Verhütung schiffsverursachter Verschmutzung³¹. Während Art. 8 Abs. 2 Helsinki-Ü hiernach u.a. (mit Blick auf den Primat des IMO-Rechts unbedenkliche) Anforderungen an die Häfen des Ostseeraumes stellt, enthält seine Anlage IV fünf Regeln über die Verhütung von Verschmutzung. Sie verlangen u.a. eine Zusammenarbeit im Rahmen der IMO sowie die Anwendung des IMO-Rechts. Regel 4 erklärt die MARPOL-Anlagen für anwendbar. Detaillierte Regelungen trifft Anlage IV nur hinsichtlich des Einleitens von Abwasser aus Schiffen (Regel 5); insofern wurde der Inhalt der einschlägigen, noch nicht in Kraft getretenen MARPOL-Anlage für die Ostseestaaten (nicht auch für Drittstaaten) vorab verbindlich gemacht. Angesichts materieller Deckungsgleichheit der Bestimmungen besteht keine Gefahr einer Zersplitterung des globalen Regimes. Art. 8 Helsinki-Ü ist somit ein Hebel zur effektiveren Umsetzung des IMO-Rechts. Mehr derartige Instrumente tun Not.

Bereits durch das ursprüngliche Helsinki-Ü von 1972 wurde die Helsinki-Kommission (Helcom) gebildet. In ihr herrscht das zwischenstaatliche "one state one vote"-Schema. Sechs Ausschüsse ("Groups") bereiten die Arbeit vor. Die Sea-based Pollution Group hat u.a. die Aufgaben des früheren Schiffsfahrtsausschusses über-

²⁸ Graf Vitzthum (Anm. 6), Rn. 91, 151 ff.

²⁹ BGBl. 1994 II, 1397. Das Helsinki-Ü vom 9.4.1992 ist am 17.1.2000 in Kraft getreten. Bereits das ursprüngliche Helsinki-Ü von 1972 (BGBl. 1979 II, 1229) erfasste alle Arten der Meeresverschmutzung, vgl. Ehlers, Das revidierte Helsinki-Übereinkommen, in: Koch/Lagoni (Hrsg.), Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Baden-Baden 1997, 104 ff.

³⁰ BGBl. 1994 II, 1360 (OSPAR-Übereinkommen).

³¹ Art. 8 (1) Helsinki-Ü lautet:

(1) Zum Schutz des Ostseegebiets vor Verschmutzung durch Schiffe treffen die Vertragsparteien die in Anlage IV aufgeführten Maßnahmen.

(2) Die Vertragsparteien arbeiten einheitliche Anforderungen für die Einrichtung von Auffanganlagen für die auf Schiffen erzeugten Abfälle aus und wenden sie an, wobei sie unter anderem die besonderen Erfordernisse von Fahrgastschiffen im Ostseegebiet berücksichtigen.

nommen. Helcom erlässt, bei Einstimmigkeit, Empfehlungen. Rechtlich verbindlich sind sie nicht. Die 1994 angenommene Helcom-Empfehlung 15/5 forderte die Errichtung eines System von geschützten Küsten- und Meeresgebieten in der Ostsee (Baltic Sea Protected Areas [BSPAs]). Dies könnte mittelbar die Freiheit der Schifffahrt berühren. Ist damit die Streitfrage "Ausweisung von umfassenden Schutzgebieten in der AWZ" aufgeworfen, so ist an die temperamentvolle Disputation Lagoni-Czybulka auf dem Seerechtsgespräch 2000 zu erinnern³². Mit Bezug auf die Ostsee sei folgendes angemerkt. Gem. Art. 27 Helsinki-Ü ist dieses "nicht so auszulegen, als beeinträchtigt es die Freiheit der Schifffahrt". Helsinki-Ü und Helcom-Empfehlungen beschneiden demnach die Rechte von Drittstaaten grundsätzlich nicht. Mangels abweichender *lex specialis* beurteilt sich die Rechtmäßigkeit der Ausweisung von Schutzgebieten in den AWZ daher nach dem SRÜ. Mit Blick auf die AWZ ist jede ohne IMO-Zustimmung erfolgende Beschränkung der Schifffahrt in einem bestimmten Gebiet unzulässig (vgl. Art. 211 Abs. 6 SRÜ). Bezüglich der Ostsee ist die praktische Bedeutung der Kontroverse gering: die vorgeschlagenen Gebiete sind durchweg küstennah, und die einschlägige Helcom-Empfehlung selbst verweist auf die IMO-Richtlinien³³.

Die Schiffficherheit beschäftigt auch den Ostseerat. Dieses Gremium der Regierungen der Anliegerstaaten, vertreten durch ihre Außenminister, dient der Kooperation und Koordination sämtlicher Anlieger sowie Norwegens und Islands. Sein 10. Ministertreffen betonte einmal mehr die universelle Zuständigkeit der IMO; regionale Ansätze seien auf die Bewältigung der besonderen Umstände zu beschränken³⁴. Außerdem wurde auf das außerplanmäßige Helcom-Treffen verwiesen, das am 10. September 2001 in Kopenhagen stattfand und einen Maßnahmenkatalog über die Sicherheit des Seeverkehrs annahm³⁵. Auch hier ging es um Routen, Überwachungssysteme, Einhüllentanker, Hafensteinkontrollen. Darüber hinaus verwies das Treffen auf die "zuständigen Foren": die IMO und die EG³⁶. Letzteres überrascht. Ein rechtspolitisches Tätigwerden der EG, seit längerem Vertragspartei des Helsinki-Ü³⁷, war von Helcom, dem "alteingesessenen", spezialisierten, "unpolitischen" Gremium, bislang eher skeptisch beurteilt worden. Mit der Osterweiterung der EU wird sich Helcom aber ohnehin an ein höheres EG-Profil und an "mehr Politik" gewöhnen müssen.

³² Zusammenfassung bei Herma, NuR 2001, 379 f. – Zum Problem siehe auch Jarass, Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, Baden-Baden 2002, 29 ff.

³³ Vgl. *lit.* b HELCOM Rec. 15/5 v. 10.3.1994.

³⁴ Council of the Baltic Sea States, Tenth Ministerial Session, Hamburg, 7.6.2001, 5.

³⁵ Declaration on the Safety of Navigation and Emergency Capacity in the Baltic Sea Area (HELCOM Copenhagen Declaration) Adopted on 10 September 2001 in Copenhagen by the HELCOM Extraordinary Ministerial Meeting.

³⁶ Die Erklärung der Kopenhagener Konferenz: www.helcom.fi/a/DK_Declaration.pdf.

³⁷ Vgl. Beschluss (94/157/EG) des Rates vom 21.2.1994 über den Abschluss des Übereinkommens über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets im Namen der Gemeinschaft, ABl. EG 1994, Nr. L 73, 19.

II. Schiffssicherheit durch Europarecht: die EG als potentielles Vollzugsorgan der IMO

1. EG-Schiffssicherheitspolitik mittels Erika-Paketen

Der Untergang der "Erika" hat die Europapolitiker aufgeschreckt. So schnürte die EG-Kommission am 6. Dezember 2000 bereits ihr zweites Erika-Maßnahmenpaket (das erste stammte vom 29. März 2000)³⁸. Neben den im Erika I-Paket enthaltenen Richtlinienvorschlägen für eine Verschärfung der Hafenstaatkontrollen (Anlaufverbot für Substandardschiffe, verstärkte Überprüfungen) und für eine effektivere Kontrolle der Klassifikationsgesellschaften sowie neben dem ebenfalls bereits erwähnten Verbot von Einhüllen-Öltankschiffen sieht Erika II ein gemeinschaftliches Verkehrsüberwachungssystem, einen Fonds für Ölverschmutzungsschäden (COPE) und eine EG-Agentur für Seeverkehrssicherheit vor³⁹. Die völkerrechtliche Zulässigkeit einiger Elemente dieses Erika II-Pakets wurde bereits hinterfragt, am nachdrücklichsten von Rainer Lagoni⁴⁰. Man wird sehen, inwieweit einzelne EG-Regelungen, die einen Mehrwert gegenüber denen der IMO darstellen sollen, im Laufe des Rechtsetzungsprozesses modifiziert und damit möglicherweise streitfrei gestellt werden. Nachdem Erika I den Rechtsetzungsprozess passiert hat⁴¹, befindet sich nun Erika II kurz vor dem Stapellauf: Die Melderichtlinie steht zur zweiten Lesung im Europäischen Parlament an⁴², und der Gemeinsame Standpunkt des Rates zur Europäischen Schiffssicherheitsagentur wird in Kürze erwartet. Ein Inkrafttreten der einzelnen Komponenten der Erika-Pakete

³⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament (EP) und den Rat über die Sicherheit des Erdöltransports zur See vom 21.3.2000, KOM(2000)142 endg. (Erika I-Paket); Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat über ein zweites Paket von Maßnahmen der Gemeinschaft für die Sicherheit der Seeschifffahrt im Anschluss an den Untergang des Öltankers Erika vom 6.12.2000, KOM(2000)802 endg. (Erika II-Paket). – Zum Einfluss des Europarechts auf das Seehandelsrecht B a s e d o w, Europäische Seeverkehrspolitik, Dienstleistungsfreiheit und Seekabotage, Transportrecht 1994, 85 ff.; P o w e r, EC Shipping Law, London 1992, mit Supplement 1994.

³⁹ Zum Inhalt der Erika-Pakete vgl. H e r m a / J e n i s c h, Ergänzungsgutachten Maritime Sicherheit im Ostseeraum, Rostock August 2001; d i e s., Gutachten Vorbeugung und Bekämpfung von Schiffsunfällen, LT Mecklenburg-Vorpommern, Umweltausschuss, Aussch.-Drs. 3/70, Schwerin 17.5.2001.

⁴⁰ Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld: Gemeinschaftliches Schiffsmeldesystem und Hafenzugang im Notfall, Transportrecht 2001, 284 ff. – Die EG ist kein Mitglied der IMO; vgl. Art. 4 IMO-Statut: "Membership in the Organization shall be open to all States [...]" BGBl. 1982 II, 873). Auf lange Sicht strebt die EG eine IMO-Mitgliedschaft an, siehe KOM(2001) 370 endg., Weissbuch – Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, 98. Voraussetzung dafür ist freilich eine Änderung von Art. 4 IMO-Statut.

⁴¹ Die Verordnung (EG) Nr. 417/2002 des EP und des Rates vom 18.2.2002 zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionsanforderungen für Einhüllen-Öltankschiffe und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 2978/94 des Rates wurde jüngst im Amtsblatt der EG veröffentlicht (ABl. EG 2002 Nr. L 64, 1 ff.). Die RL über Klassifikationsgesellschaften und die RL über Hafenstaatkontrolle wurden bereits am 22.1.2002 veröffentlicht (ABl. EG 2002 Nr. L 19, 9 ff. bzw. Nr. L 19, 17 ff.).

⁴² Am 19.12.2001 verabschiedete der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt zur MeldeRL (Rat-Dok. CSL 11367/1/2001). Die zweite Sitzung des EP wird am 11.4.2002 stattfinden.

sollte bis Ende 2003 möglich sein, wenn man für die Richtlinie die übliche 18-monatige Frist zur Umsetzung in nationales Recht zugrunde legt⁴³.

Strukturell steht weniger die Analyse der SRÜ- und IMO-Kompatibilität einzelner dieser Vorschläge im Vordergrund als die Frage: Ist die EG seit 1993, seit der Mitteilung über "Eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr"⁴⁴, auf dem Weg, zum Implementierungsorgan der IMO zu werden? Allenthalben wird bekanntlich registriert: eine Übertragung umfassender Regelungs- und Durchsetzungsbefugnisse auf internationale Institutionen findet im Umweltvölkerrecht nicht statt; die Staaten scheuen einen so weitgehenden "Verlust" an Hoheitsgewalt⁴⁵. Aufgrund ihrer Supranationalität könnte die EG hier eine Sonderstellung erlangen. Soweit sie bemüht bleibt, ihre Regelungen denen der IMO anzugleichen, besitzt die EG das Potential, regionaler Durchsetzungsdegen für globale Schiffssicherheitsstandards zu werden.

2. Schiffssicherheit: Normenreichtum und Durchsetzungsarmut

Das Problem der Schiffssicherheit ist weniger eines der (hohen) Quantität der Normen als eines der (niedrigen) Qualität ihrer Implementierung. Auf der normensatten globalen Ebene fehlt eine zentrale, Folgebereitschaft induzierende Durchsetzungsinstanz. Bei der Umsetzung der IMO-Standards kommt es ganz auf den Kooperationswillen der Flaggen-, Küsten- und Hafenstaaten an. Effektiv ist ein Sicherheitssystem aber nur dann, wenn es das Verhalten seiner Akteure kontrolliert und ggf. sanktioniert. Hier, beim Vollzug, liegt das Problem. An die individuellen Akteure – Schiffs- und Ladungseigner, Reeder, Klassifikationsgesellschaften und P&I-Clubs – kommt das Völkerrecht nicht "nah" genug heran. Alles in allem hat sich, trotz fortgeschriebener oder neuer Regulierungen, die generelle Durchsetzungsschwäche kaum lindern lassen⁴⁶. Nicht der bloße *soft-law*-Charakter der

⁴³ Bei der neuen HafenstaatkontrollRL bestanden Meinungsunterschiede zwischen EP und Rat, die das Inkrafttreten verzögerten. Das EP verlangte die Nachrüstung aller Schiffe über 300 BRT mit VDR-Technik. Der Vermittlungsausschuss wurde einberufen (Art. 253 Abs. 3 S. 2 EGV). Die EG-Initiativen im Hinblick auf Einhüllen-Öltankschiffe, ursprünglich als Vorschriften über eine Zugangsbedingung für das Anlaufen eines Hafens oder das Einlaufen in die Hoheitsgewässer eines Mitgliedsstaats angelegt, führten zum Beschluss des IMO-Ausschusses für den Schutz der Meeresumwelt bzgl. eines Zeitplanes für die Außerdienststellung jener Tanker (s.o. Anm. 23). Diesem Beschluss glich die EG (-Kommission) ihre ursprünglichen Vorstellungen an; einer entsprechenden neuen Verordnung dürfte nun nichts mehr im Wege stehen.

⁴⁴ KOM(93)66 endg.

⁴⁵ Vgl. statt vieler König, Durchsetzung internationaler Bestands- und Umweltschutzvorschriften auf Hoher See im Interesse der Staatengemeinschaft, Berlin 1990, 84.

⁴⁶ Das ist in anderen Bereichen des Umweltschutzes kaum besser, vgl. etwa Hach, Völkerrechtliche Pflichten zur Vermeidung grenzüberschreitender Luftverschmutzung in Europa, Köln u.a. 1993, *passim*. – Letztlich ist dies eine Bewertungsfrage. Unbestritten ist, dass die Durchsetzung weiter zu verbessern ist. Andererseits bestehen hier wegen der vielen Bemühungen in der internationalen Schifffahrt grundsätzliche Defizite wohl kaum noch. Natürlich kann sich im Einzelnen jeweils ein äußerst differenziertes Bild nach Staaten und Regionen ergeben.

IMO-Codes, nicht die Uneinheitlichkeit der maritimen Infrastrukturen, nicht die ubiquitären Mängel der Verwaltungen führen, für sich allein, zur heterogenen, lückenhaften Anwendung des internationalen Regelwerks. Es besteht vielmehr auch ein Kooperationsdefizit bei den Trägern von Informationen über unsichere Schiffe: bei Hafen- und Flaggenstaaten, Klassifikationsgesellschaften sowie P&I-Clubs, einschließlich des "Oil Companies Independent Marine Forum" mit seiner Datenbank "Ship Inspection Report Program". 27 (!) Konventionen und zahlreiche Codes, Guidelines und Recommendations konnten Substandardschiffe bisher nicht verhindern.

Die drei wichtigsten Möglichkeiten der Verhaltenssteuerung privater Akteure sind schnell analysiert. Die erste ist die freiwillige Selbstverpflichtung: die private Regulierung. Wie aber lässt sich das Interesse der privaten Akteure einspannen, wie ggf. die Selbstregulierung induzieren und regulieren, wie die Spannungslage zwischen privatem Handeln und hoheitlichen Maßnahmen also in ein gemeinsames, sicherheitsoptimierendes Ordnungskonzept ("Koregulierung") überführen? Solange vorbildliches Verkehrsverhalten allenfalls Imagegewinn bringt, aber zu 300 % Mehrkosten führt⁴⁷, fällt das schwer. Die einschlägige OECD-Studie "outet" Nutznießer der Missachtung von Sicherheitsstandards. Das geltende Haftungssystem (CLC- und Fund-Convention) trifft den Schiffseigner, also den Reeder (§ 494 HGB); laxere Überprüfung, das wissen Klassifikationsgesellschaften, kann Kundenakquisition fördern⁴⁸. Vor diesem Hintergrund darf Selbstregulierung nicht das alleinige Konzept einer Regelungspolitik durch Rechtspolitik sein.

Der zweite Steuerungspfad ist der der Prävention, also der Kontrolle der Schiffe, insbesondere seitens der Flaggen-, Küsten- und Hafenstaaten. Effektivitätsvoraussetzung ist, dass die Kontrollen nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Die einzelnen Präventionsinstrumente (Systeme der Verkehrsregelung, des Berichtswesens und des Verkehrsmanagements; Verkehrstrennungsgebiete, Tiefwasserwege und Ausweisung von seitens der Schifffahrt zu meidenden Gebieten) sind hier nicht näher zu erläutern. Verantwortungsregeln, d.h. das Haftungs- und das Strafrecht im weitesten Sinne, ggfs. auch das Versicherungsrecht, bilden die dritte Möglichkeit, das Verhalten Privater zu programmieren. Freilich, die Regelung muß in Kraft treten, die Sanktion begreifbar, eine Wiedergutmachung möglich sein. Daran hapert es u.a. bei Großschäden, die vom individuellen Schiffseigner nicht mehr allein getragen werden können. Außerdem kann Haftung ja begrenzt und im Wesentlichen auf Versicherungen oder Fonds abgewälzt werden⁴⁹.

⁴⁷ Quelle: OECD (Directorate For Science, Technology and Industry), The Cost To Users of Substandard Shipping, Prepared for the OECD Maritime Transport Committee (by SSS Consultancy & Research Ltd.), Paris, January 2001.

⁴⁸ Die OECD-Studie (Anm. 47) führt diesbezüglich aus (S. 18): "Concern has been expressed at the potential conflict of interest that exists as a result of the societies' reliance on commercial income from shipowning clients, some of which might operate substandard tonnage. This means that the societies have little incentive to ensure the uniform application of vessel safety standards, as to do so might jeopardise their relationship with the owner of such ships." Zu Haftungsfragen Herber (Anm. 8), 181 ff.

3. Die Antwortkaskade der EG auf die Fragen der Schiffssicherheit

Die EG hat auf die komplexe Herausforderung mit einer systematischen, breitgefächerten Schiffssicherheitspolitik zu reagieren versucht. Sechs Ansätze lassen sich seit 1993 unterscheiden. Der erste ist das Streben nach einheitlicher Implementierung der globalen Standards. SOLAS und MARPOL enthalten bekanntlich diverse Ausnahmen; sie räumen weites Umsetzungsermessen ein. Ein Beispiel ist SOLAS Regulation II-1/12(5). Die zuständige Stelle kann erlauben, auf das Erfordernis doppelter Schiffsböden bei Passagierschiffen zu verzichten, "if [it is] satisfied that the fitting of a double bottom [...] would not be compatible with the design and proper working of the ship" – ein Ermessensspielraum, so weit, dass er selbst gegenüber "Seelenverkäufern" kaum überschreitbar ist⁵⁰. Insofern verwundert es nicht, dass – mögen auch keine veritablen Regulierungsrüden entstanden sein – der Grad der Umsetzung stark variiert. Auch sind, wie gesagt, viele IMO-Regulierungen nicht rechtsverbindlich (geworden). Diesen Defiziten sucht die EG – "Degenrolle" – durch Verbindlichmachung und gemeinschaftsweit einheitliche Umsetzung abzuhelpfen, im Beispielfall mit der Richtlinie über Sicherheitsvorschriften und Normen für Fahrgastschiffe⁵¹.

Die Durchsetzung von internationalen Standards auch gegenüber Drittlandschiffen im Rahmen der Hafenstaatkontrolle sowie gegenüber Schiffen, die sich vor den EG-Küsten auf Durchfahrt befinden, bildet den zweiten, zupackenden Ansatz der EG. Ein Beispiel ist die Richtlinie 95/21 über die Hafenstaatkontrolle⁵²; sie wurde im Rahmen des ersten Erika-Paketes verschärft. Ein weiteres Beispiel ist die geplante Schiffsmelderichtlinie⁵³. Durch sie will sich die EG mit Instrumenten aus-

⁴⁹ Die CLC Konvention (Übereinkommen vom 29.11.1969/1992 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden, BGBl. 1975 II, 305 und BGBl. 1996 II, 670 [Neufassung]) begründet eine Gefährdungshaftung des Schiffseigners. Das Legal Committee der IMO hob auf seiner 82. Sitzung (16.-20.10.2001) die Haftungsgrenze von 59,7 auf 89,77 Millionen Special Drawing Rights (ungefähr 115 Mio. US\$) an (Resolution LEG.1(82)). Getragen werden diese Kosten durch den Haftpflichtversicherer des Schiffseigners, seinen P&I Club. Wird die Haftungsgrenze der CLC überschritten, springt der Ölhaftungsfonds (errichtet durch das Übereinkommen vom 18.12.1971, BGBl. 1975 II, 320 und BGBl. 1996 II, 685 [Neufassung]) ein. Er finanziert sich aus Beiträgen der Ladungseigner. Systematisierend Hafner, *Le contexte particulier de la responsabilité dans le droit international de l'environnement*, in: *Droit international* 5, Paris 2000/2001, 7 ff. (62-65); Einzelheiten bei Herber (Anm. 8), 188 ff., 208 ff.

⁵⁰ Siehe auch SOLAS Regulation III Part B/18(3)(1) ("Practice musters and drills"): "The administration may accept other arrangements that are at least equivalent for those classes of ships for which this is impracticable".

⁵¹ RL 98/18/EG des Rates vom 17.3.1998 über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe, ABl. EG 1998, Nr. L 144, 1 ff.

⁵² RL 95/21/EG des Rates vom 19.6.1995 zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzungen und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässer der Mitgliedstaaten fahren (Hafenstaatkontrolle), ABl. EG 1995, Nr. L 157, 1 ff.

⁵³ Vorschlag für eine RL des EP und des Rates über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs-, Kontroll- und Informationssystems für den Seeverkehr (KOM[2000]802 endg.), ABl. EG 2001, Nr. C 120 E, 67 ff.

statten, die eine bessere Kontrolle des Transitverkehrs vor ihren Küsten erlauben. Zudem will sie Lücken der Hafenstaatkontrolle, die teilweise vom Zufall abhängt, schließen. Deshalb sollen auch Drittlandsschiffe erfasst werden, schon um Wettbewerbsnachteile für die Reeder der EG zu vermeiden⁵⁴. Der Ausbau der Infrastruktur vor Europas Küsten durch Verkehrsregelungs-, Berichts- und Managementsysteme ist der dritte Pfad, kartiert mittels jener im Erika-Paket enthaltenen Schiffsmelderichtlinie. Diese Maßnahmen sind vor dem Hintergrund des neugefassten Kapitel V von SOLAS zu sehen, dessen Regeln 10-12 den völkerrechtlichen Rahmen für diese EG-Maßnahmen bilden. Die EG befördert – viertens – das koordinierte Vorgehen ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen der IMO. Das Gewicht, das die EG-Mitglieder bei gelungener Konzertierung besitzen, wurde auf der 46. Sitzung des Marine Environment Protection Committee der IMO deutlich, beim “gewerkschaftsgleichen” Durchsetzen des vereinfachten MARPOL-Änderungsverfahrens für die Einführung von Doppelhüllentankern. Auch die Anhebung des unter der CLC-Convention und dem IOPC-Fund zu zahlenden Schadenersatzes um 50 %⁵⁵ wäre ohne Koordinierung im EG-Rat und entsprechend “programmiertem” Auftreten schwerlich möglich gewesen.

Fünftens geht es, besonders ehrgeizig, um die institutionelle Verankerung der Brüsseler Aktivitäten, konkret: um die Schaffung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit im Seeverkehr, die Einrichtung des COPE-Fonds und die Bereitstellung der Datenbank EQUASIS⁵⁶. Die Agentur soll die Anwendung der EG-Vorschriften und ihre Evaluierung unterstützen, also nicht über operative Befugnisse verfügen. Der Fonds, politisch bereits gescheitert, sollte Forderungen bei sämtlichen Katastrophenszenarien decken, das zweistufige internationale Haftungssystem insofern ergänzen⁵⁷. EQUASIS schließlich ist eine Datenbank, die, seit 1. September 2000 in Paris aufgebaut, sicherheitsrelevante Daten über alle Schiffe zur Verfügung stellt und die Informationsträger (Haftpflichtversicherer, IACS, Kontrollenrichtungen der Hafenstaaten) vernetzt. Anreize und Sanktionen zu schaffen, um das Verhalten privater Akteure zu steuern: das ist der sechste Ansatz der EG. Beispiele sind die Richtlinien über die Klassifikationsgesellschaften, die Hafenstaatkontrolle sowie die Schiffsmeldung⁵⁸. Die Zulassung einer Klassifikationsgesellschaft soll von einheitlichen Standards abhängig gemacht werden. Die EG-Kommission soll die Zulassung entziehen können, wenn bestimmte Kriterien nicht (mehr) erfüllt sind – ein Steuerungsinstrument mit Biss; das gilt, jedenfalls im Prin-

⁵⁴ So die amtliche Begründung in KOM(2000)802 endg.

⁵⁵ S. o. Anm. 49. Zu Einzelheiten s. IMO News 2000, 24.

⁵⁶ Diese Vorschläge sind im zweiten Erika-Paket, KOM(2000)802 endg., enthalten.

⁵⁷ Die Erfahrungen aus dem Erika-Unfall legten diesen Vorschlag nahe, weil die Haftungshöchstsumme von 385 Mio. DM unter dem bestehenden System nicht ausreichte, um die massiven Folgeschäden an der französischen Küste abzudecken. Sowohl das EP als auch die Mehrheit der EU-Staaten bevorzugten aber Haftungsverschärfungen innerhalb des IMO-Systems. Auf der Sitzung des Rates vom 28.6.2001 (Bull. EU 6-2001/1.4.57) wurde beschlossen, im Rahmen der IMO mit einer einzigen Stimme zu sprechen und dort eine weitere Erhöhung in Form einer fakultativen, dritten Entschädigungsstufe zur Ergänzung des Fondsübereinkommens von 1992 (BGBl. 1996 II, 685) zu beantragen.

⁵⁸ ABl. EG 2002, Nr. L 19, 9 ff.; Nr. L 19, 17 ff.; KOM(2000)802 endg.

zip, auch für die Hafenstaatkontrolle. Auffällig gewordene Schiffe sollen vorrangig untersucht, ja aus EG-Häfen verbannt werden können⁵⁹. Auch hier entstehen dem Übeltäter ggf. hohe Kosten; das wird die Einwirkungskraft dieser "regulierten Selbstregulierung" (um einen verwaltungswissenschaftlichen Modebegriff aufzugreifen)⁶⁰ verstärken. Gemäß der Schiffsmelderichtlinie sollen die Mitgliedstaaten für Verstöße hohe Geldbußen verhängen und bei schweren Sicherheitsmängeln die ISM-Bescheinigung entziehen⁶¹.

III. Bewertung der EG-Maßnahmen und Résumé

Tragen diese rechtspolitischen Brüsseler Schritte die These von der EG als potentielltem Implementierungsorgan der IMO? Zunächst: für die Um- und Durchsetzung völkerrechtlicher Standards ist die Gemeinschaft geradezu prädestiniert, nicht allein wegen ihrer Supranationalität, sondern – und das ist in dem auf "Wirklichkeitsnähe" (Herbert Krüger) besonders angewiesenen Völkerrecht besonders wichtig – auch aus einem faktischen Grund: In der EG sitzen wichtige Wirtschafts-subjekte. Bei vielen außereuropäischen Flaggenstaaten existiert demgegenüber kaum Eigentümergebiet im Land; finanzielle Sanktionen greifen deshalb dort weitgehend ins Leere⁶². Auch von ihrem Kompetenzgefüge her ist die EG mit Art. 80 Abs. 2 EGV und den Bestimmungen über die transeuropäischen Netze für die Schiffssicherheits-Aufgabe gerüstet. Freilich zieht ihr das Völkerrecht enge Grenzen. Erinnert sei nur an Art. 21 Abs. 2 SRÜ, der es den Küstenstaaten im Interesse der Verkehrsfreiheit verbietet, für ihr Küstenmeer eigene Vorschriften hinsichtlich Bau, Ausrüstung und Besatzung von Schiffen zu erlassen. Die neue Schiffsmelderichtlinie der EG verstößt gegen das Völkerrecht, jedenfalls im Hinblick auf den Zeitpunkt, zu dem den Küstenstaaten auch von solchen Schiffen Meldung gemacht werden soll, die nicht zwischen EG-Häfen verkehren⁶³. Mit völkerrechtskonformer Auslegung des EG-Rechts ist es hier nicht getan⁶⁴.

⁵⁹ So die Begründung der Kommission in KOM(2000)142 endg.

⁶⁰ Der Begriff geht wohl auf Hoffmann-Riem zurück, vgl. ders./Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, Baden-Baden 1996, 261, 301 ff. Auch das Weißbuch "European Governance", am 25.7.2001 von der EG-Kommission verabschiedet, empfiehlt das Festlegen von Detailfragen im Wege der Selbstregulierung, ein Ansatz, der im Rahmen der Binnenmarktverwirklichung unter dem Begriff "New Approach" recht erfolgreich war.

⁶¹ Art. 22 Nr. 2 und 5 RL-Entwurf.

⁶² Gerichtsverfahren führen oft nicht zum Erfolg. Legendar ist der Fall der *Amoco Cadiz*. Der Repräsentant des Eigentümers, der weder die Staatsangehörigkeit des Flaggenstaates besaß noch seinen Wohnsitz dort hatte, weigerte sich seinerzeit, im Untersuchungsverfahren vor den liberianischen Behörden auszusagen.

⁶³ Nach Art. 4 der SchiffsmeldeRL hat die Meldung mindestens 48 Stunden vor der Ankunft in einem in der EG gelegenen Bestimmungshafen zu erfolgen. Eine ähnliche Verpflichtung enthält Art. 10 Nr. 2 RL. Jedoch können weder die EG noch die durch die RL verpflichteten Mitgliedstaaten ein Drittlandschiff zur Abgabe einer Anlaufmeldung verpflichten, solange sich dieses noch auf See außerhalb des Küstenmeeres eines Mitgliedstaates oder in einem Hafen außerhalb der EG befindet.

Die EG auf dem Weg zum regionalen Durchsetzungsorgan der IMO? Dafür spricht die Rolle Brüssels bei der Konkretisierung und Verdichtung internationaler Standards. Hier kommen Vorteile der Supranationalität zum Tragen. Sie enthalten Instrumente der Erfüllungskontrolle. Aufgrund von Art. 211 EGV ist die Kommission das zentrale Überwachungsorgan für die mitgliedstaatliche Umsetzung, Einhaltung und Anwendung der europäischen Standards. Gemäß Art. 228 Abs. 2 EGV kann der EuGH sogar Zwangsgelder gegen einen hartnäckig widerborstigen Mitgliedstaat verhängen. Ihre Erfüllungskontrolle kann die EG mittels "Port-State-Control" durch "Druckausübung" in Form von scharfen Kontrollen sogar auf Drittlandschiffe ausdehnen. Die Grundlage dafür ist die Gebietshoheit, bei der Hafenstaatkontrolle befinden sich die Schiffe ja im Hafen; diese Kontrollen sind u.a. auch schon im SRÜ (Art. 218 SRÜ) und in MARPOL vorgesehen. Erfüllungshilfe kann Brüssel ebenfalls leisten. Sie setzt beim Flaggenstaat an und kann so eine Lücke zur Hafenstaatkontrolle schließen. Letztere, ihrer Natur nach eher zufällig, genügt nicht, um Billigflaggen zu bekämpfen. Innergemeinschaftlich leistet die EG Unterstützung bei der Anwendung ihrer Vorschriften. Die geplante EG-Agentur könnte die regionale Ergänzung des globalen Flag State Committee der IMO werden. Auch Drittländern, insbesondere EU-Beitrittskandidaten, hilft die EG. Umsetzungsdefizite beruhen gelegentlich weniger auf Nichtwollen als auf Nichtwissen. Für die Degen-Metapher spricht zudem das Potential der EG, selbstregulierende Kodizes zu fördern: durch steuerliche Anreize, differenzierte Hafengebühren und Versicherungsprämien sowie verbesserten Informationsaustausch. Hier setzen die Erika-Pakete an. Reicht private Regulierung nicht, kann die EG hoheitlich nachhelfen. Der Verlust der Anerkennung etwa bedeutet für eine Klassifikationsgesellschaft ihr faktisches Aus. Eine regelungswissenschaftlich interessante ("hybride") Mischform zwischen hoheitlicher Verhaltenssteuerung und unternehmerischer Eigenverantwortlichkeit – Stichwort: Sicherheitspartnerschaft Staat/Reederei/Schiff – ist die Einbeziehung des ISM-Code in die Melderichtlinie⁶⁵.

Diverse Gründe relativieren die Degen-Rolle der EG. Zunächst: Die EG-Kompetenzen sind begrenzt. Hafenstaatbehörden oder ihre Zuständigkeiten und Ver-

Die Verpflichtung zur Meldung selbst ist hingegen auch im Hinblick auf Drittlandschiffe völkerrechtlich unbedenklich, da der Hafenstaat sie nach Art. 25 Abs. 2, 211 Abs. 3 SRÜ zur Bedingung für ein Anlaufen seiner Häfen machen darf. Auch MARPOL und SOLAS schließen für die Schiffe ihrer Vertragsstaaten Anlaufmeldungen nicht aus.

⁶⁴ Einer völkerrechtskonformen Auslegung dergestalt, dass die Anlaufmeldung spätestens beim Einlaufen in das mitgliedstaatliche Küstenmeer (Art. 211 Abs. 3 SRÜ) abzugeben ist, steht der Wortlaut von Art. 4 *lit. a* RL ("mindestens achtundvierzig Stunden vor der Ankunft") entgegen, der restriktiver Auslegung nicht zugänglich ist. Gemeinschaftsrechtlich wären die Mitgliedstaaten nach Art. 249 EGV zur Umsetzung völkerrechtswidriger Bestimmungen der RL verpflichtet. Zu einem völkerrechtlichen Delikt käme es, sobald ein Mitgliedstaat nach Art. 22 Nr. 3 RL wegen Verletzung der Meldepflichten eine Geldbuße verhängte oder das Drittlandschiff aufgrund von Art. 13 Nr. 3 RL einer diskriminierenden, verschärften Überprüfung unterzöge. Eine Lösung dieses Problems kann nur auf EG-Ebene erreicht werden, indem Art. 4 der RL entsprechend modifiziert wird.

⁶⁵ Durch Art. 22 Nr. 5 der SchiffsmeldeRL werden die Mitgliedstaaten zum Entzug der ISM-Bescheinigung verpflichtet, wenn sich bei einem Unfall schwere Konformitätsmängel des Sicherheitssystems ergeben haben. Der ISM-Code ist also sanktionsbewehrt.

fahren kann die EG nicht ohne Weiteres regeln. Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und -strukturen kommen hinzu, gerade im Bereich der Seeverkehrssicherheit. Einige Staaten haben zivile Administrationen, andere militärische, und Bundesstaaten mit kommunaler Selbstverwaltung leisten sich auch hier zusätzliche Komplikationen⁶⁶. Wer jene kompetentiellen und diese institutionellen Defizite der EG beklagt, müsste eigentlich die Alternative bejahen: eine parastaatliche europäische Suprastruktur, die zunehmend alle Organisations- und Verfahrensdetails bestimmte. Das will und darf aber niemand, schon wegen des Subsidiaritätsprinzips⁶⁷. Zurzeit geht es doch zu Recht eher um die Rückverlagerung von Befugnissen auf die Mitgliedstaaten. Gegen eine stärkere Stellung der EG bei der Durchsetzung von Sicherheitsstandards spricht auch, dass im Rat kein formalisiertes Verfahren für ein abgestimmtes Vorgehen im Rahmen der IMO besteht. Zudem ist die Kompetenzverteilung EG/Mitgliedstaaten bei Abschluss und Umsetzung internationaler Übereinkommen zur Schiffssicherheit kaum eindeutig; im Rahmen gemischter Abkommen ist es oft nicht leicht festzustellen, wer intern umsetzungsbefugt ist⁶⁸. Durch interne Reibungsverluste kann die EG extern sogar ungewollt bremsend wirken – der „Degen“ richtet sich mittelbar dann gegen die IMO, nicht gegen säumige EG-Mitgliedstaaten. Bekanntlich erhalten auch Flaggenstaaten der EG bei Hafenstaatkontrollen schlechte Zeugnisse⁶⁹. Zudem sind gewisse Zweifel am Durchsetzungswillen der EG erlaubt. Brüssel sollte seine Hausaufgaben gegenüber den eigenen Schiffen erledigen, bevor es die Legitimation beansprucht, auf Drittlandschiffe auszugreifen: Schiffssicherheit „begins at home“.

Seit seiner „Gemeinsamen Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr“ hat sich Brüssel, zusammenfassend betrachtet, auf die Durchsetzung und einheitliche Anwendung von IMO-Standards konzentriert, und das ist auch gut so. Die EG bedachte und betonte den Primat Londons⁷⁰. Dass trotzdem manche EG-Aktivitäten (u.a. bei IMO und Helcom) auf Skepsis stoßen, liegt weniger an Sorgen bezüglich der Wahrung der freien, weltweiten Schifffahrt (obwohl eine Politisierung und Regionalisierung der IMO drohen könnte) als an der mitgliedstaatlichen Angst vor Kompetenz- und Wohlstandsverlusten. Qualitätsbewusste Schifffahrt kann mittel-

⁶⁶ Man denke nur an die aktuelle Diskussion um eine grundlegende Neustrukturierung des maritimen Sicherheitskonzepts der BR Deutschland. Vgl. etwa BT-Drs. 14/4941 v. 7.12.2000 (Umsetzung der Empfehlungen der Expertenkommission „Havarie Pallas“).

⁶⁷ Verankert in Art. 5 EGV. Siehe auch Nr. 5 und 13 des Protokolls Nr. 30 zu den Gemeinschaftsverträgen sowie den Unionsvertrag über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit aus dem Jahre 1997 (BGBl. 1998 II, 466).

⁶⁸ Hierzu Nollkaemper, *The External Competence of the Community with Regard to the Law of Marine Environmental Protection*, in: Ringbom (Anm. 11), 165 ff. Zu Gemischten Verträgen Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl., München 1999, Rn. 1711-1713 und Frenz, *Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich*, Berlin 2001, 147 ff.

⁶⁹ In KOM(2000)142 endg., 32 beziffert die Kommission den Anteil der 1998 im Rahmen von Hafenstaatkontrollen festgehaltenen Schiffe unter Flaggen von EU-Mitgliedstaaten auf 5,73 %.

⁷⁰ So bereits in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 1993 „Eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr“, KOM(93)66 endg., in den Ziffern 21, 30, 60, 121.

fristig freilich auch Kostenvorteile mit sich bringen, etwa in Gestalt verkürzter Liegezeiten. Gegenüber einem “Kompetenzverlust” Richtung Brüssel mag der potentielle Gewinn an gemeinsamer Sicherheit durch gemeinschaftliche, europaweite Kompetenzwahrnehmung überwiegen. Insgesamt mag man der IMO wie der EG mehr Selbstbewusstsein auf dem Gebiet der Schiffssicherheit wünschen, insbesondere beim Bekämpfen der Implementierungsdefizite. Das Setzen neuer globaler Standards bleibt Agenda der IMO, ihr regionales Durchsetzen wird eine potentielle Schlüsselagende für die EG.

Summary⁷¹

Maritime Safety: The European Community as a Potential Enforcement Organ of the International Maritime Organization

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is generally characterized as the “constitution for the oceans”. And indeed, UNCLOS establishes a global “constitutional” framework for the exercise of jurisdiction over maritime traffic and the protection of the marine environment. The enactment of detailed rules of maritime safety and their implementation, however, are left to the global, regional, and national level. Providing for the freedom of navigation and the freedoms of the high seas, on the one hand, and protecting the marine environment against vessel source pollution by a wealth of provisions in Part XII, on the other, UNCLOS tries to strike a balance between marine environmental protection and the freedom of navigation. It is this “constitutional” balance, laid down *inter alia* in Arts. 17-19, 21, 22, 87, 94, 192, 211, 217-221, UNCLOS, vis-à-vis which each maritime safety regulation must be measured. Being elements of an “umbrella treaty”, most of the provisions of UNCLOS can be implemented only through specific operative regulations in additional international instruments. This feature is reflected in UNCLOS provisions which require that States “take account of” or “implement” the relevant international rules developed by the “competent international organization” – a reference above all to the United Nations’ specialized agency for maritime matters, the International Maritime Organization (IMO). Since its foundation (under the name of IMCO) in 1948, most responsibilities for the creation of new norms in the area of maritime safety lie with IMO, which is, by and large, a successful international organization.

SOLAS is an important IMO Convention promoting safety of human life at sea through maritime safety. It contains technical minimum standards for ships as well as regulations on safety of navigation such as traffic separation schemes, routing

⁷¹ Summary by the author.

measures, and ship reporting systems. In 1998, the ISM Code entered into force and became an integral part of SOLAS. This code obliges ship owners to introduce a "Safety Management System", thereby revealing parts of the internal organization of the shipping companies. Recently, IMO has revised Chapter V of SOLAS making voyage data recorders and automatic identification systems mandatory for certain classes of ships. Another important IMO Convention is MARPOL. Its latest amendment introduces a new global timetable for the accelerated phasing-out of single-hull oil tankers. While IMO is very active in the adoption of non-binding recommendations, codes, and guidelines, it sometimes slows down considerably if confronted with the adoption of legally binding standards, and a long period of time may pass before the entry into force of new mandatory instruments. The problems are mitigated by the tacit amendment/opt-out procedure. This improves the possibilities to amend existing maritime conventions in accordance with the rapid technical evolution in the field without having to await formal acceptance by all States Parties to a convention.

A regional convention dealing, *inter alia*, with the pollution from ships is the Helsinki Convention on the marine environment of the Baltic Sea. Its governing body is the Helsinki Commission (HELCOM). The Helsinki Convention refrains from competing with the global regime set up by IMO, concentrating on the regional implementation, control and enforcement of global standards. Recently, under the auspices of HELCOM transport ministers have adopted the Copenhagen Declaration on the Safety of Navigation – a new package of measures in compliance with international agreements to make shipping in the Baltic Sea safer by mapping out new routes, amending existing traffic separation schemes, providing electronic guidance for safe navigation and extending port State control.

As a consequence of the sinking of the oil tanker "Erika", the Commission of the European Community (EC) tabled two proposals: the first one (the so-called "Erika-1 package") aims at strengthening port State control (refusal of access to substandard ships, more stringent inspections), monitoring more closely the activity of the classification societies, and widening the ban on single-hull tankers. The second one (the "Erika-2 package") advocates the establishment of a Community system of maritime traffic monitoring, control and information, of a European oil pollution compensation fund (COPE), and of a European Maritime Safety Agency. As of today, only Erika-1 has been adopted. Though the consistency of some of the Erika measures with international law remains doubtful, the far-reaching aims and the sweeping instruments of the Erika packages seem to indicate that the EC, since its 1993 Communication on a Common Policy on Safe Seas, is on its way to becoming an enforcement organ (*Durchsetzungsorgan*) of the IMO in Europe. It is a well-known fact that States, in general, are not willing to entrust an international institution with far reaching prescriptive and enforcement jurisdiction. Being a powerful supranational institution, the EC could thus become a key player in the regional enforcement of IMO standards.

The major problems in the field of maritime safety do not relate to the quantity or quality of the existing rules as such; they rather result from the great differences

in the way these rules are implemented and enforced. Neither traditional flag State responsibility for implementation nor port state control as such have succeeded in eliminating substandard shipping. Obviously, on the universal level a central enforcement organ is lacking which could remedy this problem. The effectiveness of a maritime safety system, however, depends on its ability to control and sanction the activities of its actors. Therefore, new approaches have to be taken into account. As a matter of principle, different concepts to direct private actors towards safer shipping may be distinguished: self-regulation, prevention and repression (criminal or civil liability). Each of these concepts faces its difficulties. The fact that maintaining a ship at maximum safety levels will require up to 300 per cent more expenditure clearly demonstrates the limits to self-regulation of the shipping industry. In addition, a safety concept solely relying on the deterrent of liability is bound to fail if insurance coverage is available.

Since its 1993 Common Policy on Safe Seas, the EC has followed a six-pillar approach to eliminating substandard tonnage from Community waters and from Member States' fleets. Although Member States have ratified the same international conventions, several requirements of these conventions are left to the discretion of national administrations. Thus, the first pillar of the EC's policy aims at the convergent implementation of global international rules. The second pillar deals with the uniform enforcement of global international standards on all ships calling at European ports, whereas the third pillar concerns the development of maritime infrastructure to help and monitor traffic. The fourth pillar seeks to coordinate EC Member States actions during IMO meetings, and the fifth endeavours to institutionalise Community activities by creating a European Maritime Safety Agency. Finally, the sixth pillar intends to direct private actors towards safer shipping by rewarding quality in safety but also imposing sanctions for poor safety performance.

The EC, on the one hand, is predestined to implement IMO standards. The Community's supranational structure offers unique means to control the implementation of international safety rules and to enforce them. Even with regard to the third States, control can be exercised by improving the effectiveness of the Port State Control System within the Community. Moreover, in the near future Brussels will be able to offer more assistance to States in implementing IMO standards with the help of its newly created Maritime Safety Agency. On the other hand, a major obstacle to the EC becoming a regional enforcement organ of IMO is the fact that the administrative structures of the Member States are far from being unitary. The EC lacks the ability to impose uniform procedures but has to work with the diverse administrative traditions and structures of its Member States instead. In addition, the EC is not and may not become a member of the IMO and it is not always common practice of the EC member States to express the views of the organization within the IMO. Without a code of conduct for coordination in the Council, implementation of common positions within the IMO framework is thus not always guaranteed. In the worst case, the EC may even slow down IMO activities instead of facilitating them. Although the EC has never really questioned the IMO's leading role in the field of maritime safety, there have been second thoughts about the

EC's involvement in maritime safety matters, for it is regarded as axiomatic to the international character of shipping and the global basis of international rule making. There is, however, no need to view EC activities with doom and gloom if the EC's involvement is understood not as a substitute for international action but as a necessary and helpful complement to it.