



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Die Einführung einer Haftpflichtversicherung für Schiffe in Binnengewässern im Lichte des Völkerrechts

Die Einführung einer Haftpflichtversicherung für Schiffe in Binnengewässern im Lichte des Völkerrechts

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 046/24
Abschluss der Arbeit: 12. August 2024 (zugleich letzter Zugriff auf Links)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Anwendbares Recht auf deutschen Binnengewässern	4
3.	Zum Fehlen expliziter völkerrechtlicher Regelungen für eine Haftpflichtversicherung in Binnengewässern	5
4.	Völkerrechtliche Haftungsregelungen für die Binnenschifffahrt	6

1. Einleitung

In diesem Gutachten soll der Frage nachgegangen werden, ob **völkerrechtliche Regelungen** – insbesondere die **Mannheimer Akte**¹ – der Einführung einer nationalen Haftpflichtversicherung für Binnenschiffe entgegenstehen. Vorab wird das in Binnengewässern anwendbare Recht erläutert.

Zur Frage, ob der Einführung einer Versicherungspflicht **EU-Recht** entgegensteht, nimmt ein gesondertes Gutachten der Unterabteilung „Europa“ (Az.: EU 6 - 3000 - 028/24) Stellung.

2. Anwendbares Recht auf deutschen Binnengewässern

Anders als auf Hoher See² findet in den inneren Gewässern eines Staates (Binnengewässer) grundsätzlich die **nationale Rechtsordnung des Küsten- bzw. Uferstaates Anwendung**.³ Denn diese Binnengewässer sind Bestandteil des Staatsgebiets des Uferstaates.⁴ Der jeweilige Küstenstaat ist dabei auch zur Durchsetzung seiner Rechtsordnung berechtigt. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Hoheitsgewalt des Küsten- bzw. Uferstaates die des Flaggenstaates beseitigt, sondern diese wird vielmehr eingeschränkt.⁵ Somit gilt auf Schiffen, die unter ausländischer Flagge fahren, sowohl das Recht des Küstenstaats als auch das Recht des Flaggenstaats.⁶ Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben dazu bereits festgestellt:

„In der Praxis üben die meisten Küstenstaaten – aufgrund einer angenommenen Rechtspflicht – ihre **Hoheitsgewalt in jenen Angelegenheiten** des fremden Schiffes **nicht aus**, die nur die **innere Ordnung** (z.B. Arbeitsverhältnisse der Besatzung) oder die **Disziplin des Schiffes** (z.B. Straftaten auf dem Schiff) betreffen – also in Angelegenheiten, welche **nicht** die ‚gute Ordnung des Hafens‘ (*peace of the port*) **beeinträchtigen**.“⁷

¹ Siehe [Revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868](#).

² Aus dem Flaggenstaatsprinzip des Seevölkerrechts folgt grundsätzlich, dass ein Schiff der ausschließlichen Hoheitsgewalt des Staates untersteht, dessen Flagge zu führen es berechtigt ist (vgl. *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2024, § 45 Rn. 9).

³ *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 15, siehe auch: *Furuseht, Jurisdiction to impose national wage and working conditions on board foreign-flagged ships – a practical approach*, in: *Marlus* 2019, No. 535, S. 25-52, S. 31; vgl. auch: vgl. auch: *Bangert, Internal Waters*, in: *Oxford Public International Law, Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, Rn. 19.

⁴ Wissenschaftliche Dienste, [Welches Recht gilt auf ausländischen Kreuzfahrtschiffen in deutschen Hoheitsgewässern?](#), 30. Januar 2014, WD 2 - 3000 - 013/14, S. 5; *Weber*, *Innere Gewässer*, in: *Weber kompakt, Rechtswörterbuch*, 10. Edition 2024.

⁵ *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 16.

⁶ Wissenschaftliche Dienste, [Welches Recht gilt auf ausländischen Kreuzfahrtschiffen in deutschen Hoheitsgewässern?](#), 30. Januar 2014, WD 2 - 3000 - 013/14, S. 8.

⁷ Wissenschaftliche Dienste, [Welches Recht gilt auf ausländischen Kreuzfahrtschiffen in deutschen Hoheitsgewässern?](#), 30. Januar 2014, WD 2 - 3000 - 013/14, S. 7 [Hervorhebungen im Original].

Der **Küsten- bzw. Uferstaat** ist dadurch berechtigt, den Zugang zu seinen inneren Gewässern von der Erfüllung autonom festgelegter Voraussetzungen abhängig zu machen,⁸ wobei **etwas anderes im Falle vertraglicher Zugeständnisse an andere Staaten gelten kann**. Auf Anfrage zur etwaigen **Geltung von ausländischem Recht** in Binnengewässern aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen erläuterte das **Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)**, dass hinsichtlich Binnengewässer viele Bereiche durch Unionsrecht harmonisiert seien, verschiedene Stromkommissionen wie die **Zentralkommission für den Rhein** Regelungen erlassen hätten und ansonsten **grundsätzlich nationales Recht** gelte. Allerdings könne es in Einzelfällen zur Anwendung von ausländischem Recht kommen:

„[...] Im Übrigen können auch gewisse alte bilaterale Schifffahrtsabkommen mit Drittstaaten (z. B. Serbien und Ukraine) noch eng begrenzte Anerkennungswirkung in Bezug auf ‚das Recht des Heimatlandes‘ entfalten [...]“⁹

3. Zum Fehlen expliziter völkerrechtlicher Regelungen für eine Haftpflichtversicherung in Binnengewässern

Während für die Seeschifffahrt bestimmte Versicherungen bzw. andere Sicherheiten aufgrund völkerrechtlicher Verträge¹⁰ und EU-rechtlicher Vorgaben¹¹ vorgeschrieben sind, enthalten jedenfalls die völkerrechtlichen Verträge zu den Binnengewässern Mosel¹², Rhein¹³, Donau¹⁴, Oder¹⁵ und Elbe¹⁶ **keine expliziten Regelungen zur Versicherungspflicht**. Die Zentralkommission für die

⁸ Wissenschaftliche Dienste, [Welches Recht gilt auf ausländischen Kreuzfahrtschiffen in deutschen Hoheitsgewässern?](#), 30. Januar 2014, WD 2 - 3000 - 013/14, S. 5; *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2024, § 39 Rn. 13.

⁹ E-Mail-Antwort vom BMDV vom 29. Juli 2024 auf eine Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste vom 12.07.2024.

¹⁰ Siehe z.B. Art. VII Abs. 1 des [Internationalen Übereinkommens von 1992 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden](#) oder Art. 12 Abs. 1 des [Internationalen Übereinkommens von Nairobi von 2007 über die Beseitigung von Wracks](#).

¹¹ Siehe [Richtlinie 2009/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Versicherung von Schiffseigentümern für Seeforderungen](#), die im [Seeversicherungsnachweisgesetz](#) umgesetzt wurde.

¹² Siehe [Moselvertrag vom 27. Oktober 1956](#).

¹³ Siehe insbesondere [Revidierte Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868](#).

¹⁴ Siehe [Übereinkommen über die Regelung der Schifffahrt auf der Donau vom 18. August 1948](#).

¹⁵ Der [Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung](#) befasst sich nicht einmal mit der Schifffahrt.

¹⁶ Gem. Art. 1 Abs. 4 der [Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe](#) vom 8. Oktober 1990 befasst sich der Vertrag nicht mit Fragen der Schifffahrt. Auch das [Deutsch-Tschechische Abkommen über die Unterhaltung und Entwicklung der internationalen Binnenwasserstraße Elbe vom 23. Juli 2021](#) enthält keine Vorschriften zu Versicherungspflichten.

Rheinschiffahrt (ZKR)¹⁷ bestätigte auf Anfrage, dass sowohl die **Mannheimer Akte** als auch deren Protokolle **keine direkten Vorschriften** zu einer Pflichtversicherung für Binnenschiffe enthalten.¹⁸

Auch das **BMDV** bestätigte auf Anfrage, dass die Grundlagenkonventionen zur Binnenschiffahrt wie die Mannheimer Akte **keine direkten Regelungen zu Versicherungsfragen** enthalten.¹⁹ Allerdings erläuterte das BMDV, dass es sehr unüblich wäre, eine Versicherungspflicht ohne vorherige Rücksprache mit den anderen Mitgliedstaaten der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt einzuführen:

„Eine vorherige Abstimmungspflicht im Sinne einer Zustimmung aller Mitgliedstaaten der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt (ZKR) zur Einführung einer nationalen Pflichtversicherung lässt sich der Mannheimer Akte (MA) nicht entnehmen. Eine vorherige Information der übrigen Mitgliedstaaten über ein solches Vorhaben entspräche aber den Usancen der vertrauensvollen Zusammenarbeit innerhalb der ZKR und würde auch dazu beitragen, einer etwaigen Beschwerde eines anderen Mitgliedstaats gemäß Art. 45 S. 1 lit. a. MA vorzubeugen. Denn es ist nicht auszuschließen, dass die Einführung einer Pflichtversicherung von einem oder mehreren Mitgliedstaaten der ZKR angezweifelt würde, wie in der Vergangenheit etwa am Beispiel der Umsatzbesteuerung der Personenschiffahrt auf dem Rhein deutlich wurde.“²⁰

Die Einführung einer Versicherungspflicht hat die Mitgliedsstaaten der ZKR in der jüngeren Vergangenheit bereits beschäftigt. So heißt im Bericht zur Frühjahrssitzung 2021:

„Das Auftreten schwerer Unfälle wirft immer die Frage nach den Versicherungsvorschriften auf. **Die Binnenschiffahrt ist einer der wenigen Verkehrsträger, für den auf internationaler Ebene keine Versicherungspflicht besteht. Der Ausschuss für Binnenschiffahrtsrecht hat beschlossen zu prüfen, ob die Einführung einer Versicherungspflicht untersucht werden sollte.** Die französische Delegation, die diese Frage derzeit im Rahmen der Vorarbeiten für die Ratifizierung des CLNI 2012 untersucht, könnte erste Anhaltspunkte für Überlegungen dazu liefern.“²¹

4. Völkerrechtliche Haftungsregelungen für die Binnenschiffahrt

Während eine Pflichtversicherung für Binnengewässer in den untersuchten völkerrechtlichen Verträgen nicht geregelt ist, gelten jedoch auch für Deutschland verschiedene Abkommen zur Haftungsbeschränkung. Das Straßburger Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung in

¹⁷ Siehe [Zentralkommission für die Rheinschiffahrt](#).

¹⁸ E-Mai-Antwort von der ZKR vom 12. Juli 2024.

¹⁹ E-Mail-Antwort vom BMDV vom 29. Juli 2024 auf eine Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste.

²⁰ E-Mail-Antwort vom BMDV vom 5. August 2024 auf eine Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste [Hervorhebungen durch Verf.].

²¹ Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, [Frühjahrssitzung 2021: Angenommene Beschlüsse \(2021-I\)](#), 2. Juni 2021, S. 56 [Hervorhebung durch Verf.].

der Binnenschifffahrt von 2012 (CLNI 2012)²², welches das Straßburger Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt von 1988 (CLNI 1988)²³ ersetzt, ermöglicht es u.a. **Schiffseigentümern sowie Bergern oder Rettern ihre Haftung für Schadensfälle auf einen bestimmten Höchstbetrag** zu begrenzen.

Ferner legt das **Budapester Übereinkommen von 1968 über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt** (CMNI)²⁴ „einheitliche Haftungsgrundlagen und Haftungsgrenzen für die Haftung des **Frachtführers** eines internationalen Binnenschifftransportes gegenüber seinen Vertragspartnern“²⁵ fest.

* * *

²² Siehe [Straßburger Übereinkommen von 2012 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt \(CLNI 2012\)](#).

²³ Siehe [Straßburger Übereinkommen von 1988 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt \(CLNI 1988\)](#).

²⁴ Siehe das [Budapester Übereinkommen von 1968 über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt \(CMNI\)](#); die [Ratifikationsurkunde](#) wurde von Deutschland am 10. Juli 2007 hinterlegt.

²⁵ *Fischer*, [Die Haftungsbeschränkung zwischen CMNI und CLNI und die praktische Bedeutung der IVTB sowie des Bratislavaer Abkommen \(BA\)](#), TranspR 2013, S. 372 – 377, S. 372 [Hervorhebungen durch Verf.].