

Beschlußempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Verkehr (14. Ausschuß)**

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Straßmeir, Fischer (Hamburg), Börnsen (Bönstrup), Bohlsen, Haungs, Uldall, Dr. Wittmann, Dr. Jobst, Carstensen (Nordstrand), Eylmann, Neumann (Bremen), Hinrichs, Hinsken, Jung (Limburg), Maaß, von Schmude, Kraus und Genossen und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Richter, Gries, Kohn, Funke, Zywietz, Wolfgramm (Göttingen) und der Fraktion der FDP
— Drucksache 11/2161 —

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Schiffsregisters für deutsche Handelsschiffe im internationalen Verkehr (Internationales Seeschiffsregister)

A. Problem

Die deutschen Reedereien betreiben immer mehr Handelsschiffe unter fremden Flaggen, um die Konkurrenzfähigkeit in der internationalen Seeschifffahrt sicherzustellen.

B. Lösung

Handelsschiffe unter deutscher Flagge können künftig zusätzlich in ein Internationales Seeschiffsregister eingetragen werden. Für ausländische Seeleute auf diesen Schiffen können dann Tarifverträge mit Heimatlandgewerkschaften zu Heimatlandheuern abgeschlossen werden. Dies führt zu erheblichen Einsparungen bei den Personalkosten.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuß

C. Alternativen

Die Vertreter der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN lehnen den Gesetzentwurf ab. Sie wollen die Konkurrenzfähigkeit von Handelsschiffen unter deutscher Flagge durch Steuervergünstigungen und Subventionen sichern.

D. Kosten

entfallen

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Gesetzentwurf in Drucksache 11/2161 wird in der aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung angenommen.
2. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Zielsetzung des Koalitionsentwurfs, durch die Einführung eines Internationalen Seeschiffsregisters langfristig qualifizierte Arbeits- und Ausbildungsplätze für deutsche Seeleute zu erhalten. Diese Absicht des Gesetzentwurfes ist von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Verordnungskompetenz umzusetzen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf, durch eine Änderung der Schiffsbesetzungsverordnung umgehend sicherzustellen, daß der überwiegende Anteil der Arbeitsplätze des Führungspersonals und der für die Qualifizierung notwendigen Ausbildungsplätze an Bord der im Internationalen Seeschiffsregister eingetragenen Schiffe für deutsche Seeleute erhalten bleibt.

Bonn, den 7. Dezember 1988

Der Ausschuß für Verkehr

Dr. Jobst **Ewen**

Vorsitzender Berichterstatter

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung eines Schiffsregisters für deutsche Handelsschiffe im internationalen Verkehr (Internationales Seeschiffsregister)

— Drucksache 11/2161 —

mit den Beschlüssen des Ausschusses für Verkehr (14. Ausschuß)

Entwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines *Seeschiffsregisters für deutsche Handelsschiffe* im internationalen Verkehr (Internationales Seeschiffsregister)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Flaggenrechtsgesetzes

Das Flaggenrechtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom ... (BGBl. I ...) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 13 wird folgender Unterabschnitt eingefügt:

„6. Internationales Seeschiffsregister

§ 13a

(1) Zur Führung der Bundesflagge berechnigte Kauffahrteischiffe, die im Sinne des Einkommensteuergesetzes im internationalen Verkehr betrieben werden, sind auf Antrag des Eigentümers in das Internationale Seeschiffsregister einzutragen.

(2) Das Internationale Seeschiffsregister wird vom Bundesminister für Verkehr eingerichtet und geführt.“

2. In § 21 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Arbeitsverhältnisse von Besatzungsmitgliedern eines im Internationalen Seeschiffsregister eingetragenen Kauffahrteischiffes, die im Inland keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, unterliegen *beim Fehlen einer Rechtswahl* vorbehaltlich der Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft nicht schon aufgrund der Tatsache, daß das Schiff die Bundesflagge führt, dem deutschen Recht. Werden für die in Satz 1 genannten Arbeitsverhältnisse von ausländischen Gewerkschaften Tarifverträge abgeschlossen, so haben diese nur dann die im Tarifvertragsgesetz genannten Wirkungen, wenn *sie der deutschen Gerichtsbarkeit unterworfen werden und die Gewerk-*

Beschlüsse des 14. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines **zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge** im internationalen Verkehr (Internationales Seeschiffsregister — **ISR**)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Flaggenrechtsgesetzes

Das Flaggenrechtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom ... (BGBl. I ...) wird wie folgt geändert:

1. unverändert

2. In § 21 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Arbeitsverhältnisse von Besatzungsmitgliedern eines im Internationalen Seeschiffsregister eingetragenen Kauffahrteischiffes, die im Inland keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, unterliegen **bei der Anwendung des Artikels 30 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch** vorbehaltlich der Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft nicht schon aufgrund der Tatsache, daß das Schiff die Bundesflagge führt, dem deutschen Recht. Werden für die in Satz 1 genannten Arbeitsverhältnisse von ausländischen Gewerkschaften Tarifverträge abgeschlossen, so haben diese nur dann die im Tarifvertragsgesetz genannten Wirkungen, wenn **für**

Entwurf

schaft im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 9. Juli 1948 gebildet worden ist. Nach Inkrafttreten dieses Absatzes abgeschlossene Tarifverträge beziehen sich auf die in Satz 1 genannten Arbeitsverhältnisse im Zweifel nur, wenn sie dies ausdrücklich vorsehen.“

3. In § 22 Abs. 1 Nr. 2 wird der Punkt am Ende des Halbsatzes durch ein Komma ersetzt und anschließend folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. die Befugnis zur Gestattung der Führung einer anderen Nationalflagge nach § 7 sowie die Einrichtung und Führung des Internationalen Seeschiffsregisters nach § 13a auf eine nachgeordnete Bundesbehörde zu übertragen.“

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Beschlüsse des 14. Ausschusses

sie die Anwendung des im Geltungsbereich des Grundgesetzes geltenden Tarifrechts sowie die Zuständigkeit der deutschen Gerichte vereinbart worden ist. Nach Inkrafttreten dieses Absatzes abgeschlossene Tarifverträge beziehen sich auf die in Satz 1 genannten Arbeitsverhältnisse im Zweifel nur, wenn sie dies ausdrücklich vorsehen. Die Vorschriften des deutschen Sozialversicherungsrechts bleiben unberührt.“

3. unverändert

Artikel 2

unverändert

Artikel 3

unverändert

Bericht des Abgeordneten Ewen

Der in Drucksache 11/2161 enthaltene Gesetzentwurf wurde in der 77. Sitzung des Deutschen Bundestages am 5. Mai 1988 dem Ausschuß für Verkehr federführend zur Beratung überwiesen. Außerdem erfolgte die Überweisung zur Mitberatung an folgende Ausschüsse: Rechtsausschuß, Finanzausschuß, Wirtschaftsausschuß und Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung.

Der Verkehrsausschuß hat die Vorlage in seiner Sitzung am 7. Dezember 1988 abschließend behandelt.

I. Ziel und Inhalt der Vorlage

Mehr als die Hälfte der Handelsschiffe, die im wirtschaftlichen Eigentum deutscher Reedereien stehen, fahren unter fremder Flagge, was bedeutet, daß diese Schiffe der deutschen Gesetzgebung und insbesondere dem deutschen Arbeits- und Sozialrecht entzogen sind. Der Trend zum Ausflaggen hält an. Ursächlich hierfür sind die erheblichen Unterschiede bei den Betriebskosten für Schiffe unter deutscher Flagge und unter fremder Flagge, vor allem im Bereich der Personalkosten.

Der Gesetzentwurf in Drucksache 11/2161 soll dem anhaltenden Ausflaggentrend entgegenwirken. Für Seeschiffe unter deutscher Flagge, die im internationalen Verkehr eingesetzt sind, soll zusätzlich zur bestehenden amtsgerichtlichen Registrierung zentral beim Bundesminister für Verkehr ein „Internationales Seeschiffsregister“ eingerichtet werden. Für Schiffe, die in diesem Zusatzregister eingetragen werden, sind folgende Neuregelungen vorgesehen:

- Reedereiverbände können mit ausländischen Gewerkschaften Tarifverträge über die Heuer von Seeleuten ohne Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland mit derselben Wirkung wie inländische Tarifverträge schließen. Diese Auslandsheuern können niedriger sein als die deutschen Heuern. Dadurch werden erhebliche Einsparungen bei den Personalkosten für den Schiffsbetrieb möglich, was nach der Zielsetzung des Gesetzentwurfs zur Erhaltung einer angemessenen Tonnage unter deutscher Flagge führen soll.
- Wie bisher kann im Heuervertrag die Anwendung ausländischen Arbeitsrechts vereinbart werden (Artikel 30 EGBGB). Es wird klargestellt, daß nicht bereits aufgrund der Tatsache, daß das Schiff die deutsche Flagge führt, die Heuerverhältnisse der Besatzungsmitglieder ohne Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland (vorbehaltlich des EG-Rechts) dem deutschen Recht unterliegen.

Die kostenmäßige Entlastung hat auf die Bildung der Frachtraten im internationalen Seeverkehr, der unter starkem Wettbewerbsdruck operiert, und auf das Preisniveau keine Auswirkungen.

II. Ergebnisse eines öffentlichen Anhörungsverfahrens

Der Ausschuß für Verkehr hat am 21. September 1988 ein öffentliches Anhörungsverfahren von Verbänden und Sachverständigen durchgeführt. Die Ergebnisse dieses Anhörungsverfahrens können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Die Verbände der Wirtschaft sowie Wirtschaftssachverständige sehen in dem Gesetzentwurf eine Chance zur Verbesserung der Lage der deutschen Seeschifffahrt. Sie erwarten, daß qualifizierte Arbeitsplätze an Bord deutscher Handelsschiffe sowie zahlreiche mit der Seeschifffahrt verbundene Landarbeitsplätze gesichert werden. Als Alternative sehen sie nur den Fortgang der Ausflaggung deutscher Handelsschiffe an mit weitestgehendem Verlust deutscher Arbeitsplätze an Bord dieser Schiffe sowie von Landarbeitsplätzen an der Küste. Weitere Folgen wären ein Auftragsrückgang für deutsche Werften sowie ein Rückgang des deutschen Einflusses in den internationalen Schifffahrtskonferenzen und den sonstigen schifffahrtsbezogenen internationalen Gremien. Im Verteidigungsfall wäre kein ausreichender Schiffsraum mehr unter staatlicher Kontrolle für die Versorgung der Bevölkerung vorhanden.
2. Die Gewerkschaften (ÖTV und DAG) sowie einzelne Sachverständige lehnen den Gesetzentwurf generell ab. Sie befürchten den Verlust aller Bordarbeitsplätze für deutsche Seeleute mit entsprechenden Folgen für die Familien sowie den Verlust von maritimem Know-how und die Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit in Krisenfällen. Sie vertreten die Auffassung, daß das Ausflaggen deutscher Handelsschiffe durch ein Bündel staatlicher Maßnahmen wie zum Beispiel Steuererleichterungen, Betriebssubventionen und Ladungsenkung auch ohne den Gesetzentwurf unterbunden werden können.
3. Die überwiegende Zahl der sachverständigen Verbandsvertreter hält den Gesetzentwurf sowohl mit dem Grundgesetz (insbesondere mit den Artikeln 3, 9 und 12 sowie 27 GG) und mit dem EG-Recht und dem Völkerrecht für vereinbar. Von anderen Sachverständigen wird dies nachdrücklich bezweifelt.

Die große Mehrheit aller Sachverständigen und Verbände hält es für erforderlich, daß die Schiffsführung auf Zweitregisterschiffen auch künftig von

deutschen Seeleuten gestellt werden sollte. Auch entsprechende Ausbildungsplätze müssen gesichert werden.

Unter diesen Voraussetzungen wird mit Einsparungen durch den Gesetzentwurf in Höhe von 250 Mio. DM jährlich gerechnet. Da die Kosten Nachteile der Handelsschiffe unter deutscher Flagge gegenüber sogenannten Billigflaggen etwa 500 Mio. DM betragen, wurden bei der Anhörung zusätzliche Maßnahmen gefordert, um dem Ausflaggingstrend Einhalt zu gebieten.

III. Verlauf der Ausschußberatungen

1. Die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion und der FDP-Fraktion haben sich nachdrücklich für die Annahme des Gesetzentwurfes ausgesprochen. Sie haben dafür folgende Argumente vorgetragen:

- Ohne Zweitregister bestehe die Gefahr einer totalen Ausflagung der deutschen Handelsflotte, wobei alle deutschen Bordarbeitsplätze verlorengehen würden. Eine seemännische Ausbildung wäre nicht mehr möglich, es entstünden schwere Nachteile für die exportorientierte deutsche Wirtschaft und erhebliche Risiken für die Versorgungssicherheit im Krisenfall.
- Durch das Zweitregister werde der Fortbestand einer deutschen Handelsflotte mit qualifizierten Arbeitsplätzen für deutsche Seeleute insbesondere im Bereich der Schiffsführung langfristig gesichert. Mit dieser Zielsetzung werde die Schiffsbesetzungsordnung geändert. Auf diesen sogenannten Zweitregisterschiffen würden auch weiterhin die deutschen Bestimmungen über Sozialversicherung und Schiffsicherheit angewendet.
- Neben dem Zweitregister ist nach Auffassung der CDU/CSU-Fraktion und der FDP-Fraktion eine Fortführung der Finanzbeiträge für die deutschen Reedereien erforderlich. Zusätzlich eingeführt werden müssen steuerliche Erleichterungen insbesondere bei den ertragsunabhängigen Steuern. Auf diese Weise werde die Basis für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Handelsflotte im internationalen Verkehr geschaffen.

2. Die Mitglieder der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE GRÜNEN haben den Gesetzentwurf entschieden aus folgenden Gründen abgelehnt:

- Der Gesetzentwurf zielt ab auf die Vernichtung von über 10 000 Arbeitsplätzen für deutsche Seeleute an Bord deutscher Schiffe. Der Gesetzentwurf bedeute eine unterschiedliche Entlohnung bei gleicher Arbeitsleistung, wobei nach Herkunft der Seeleute differenziert wird. Eine solche Verfahrensweise sei aus sozialpolitischen Gründen unvertretbar. Sie sei auch mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.
- Die deutschen Reedereien könnten zwar etwa 250 Mio. DM jährlich an Lohnkosten einsparen,

jedoch entstünden der öffentlichen Hand dadurch erhebliche Ausfälle an Steuereinnahmen und zusätzliche Belastungen für Leistungen an arbeitslose deutsche Seeleute. Im Ergebnis werde der betriebswirtschaftliche Nutzen für die deutschen Reedereien geringer sein als der gesamtwirtschaftliche Schaden.

- Durch die Beschäftigung einer großen Zahl ausländischer Seeleute unterschiedlicher Herkunft an Bord der Zweitregisterschiffe werde es zu erheblichen Verständigungsschwierigkeiten besonders in Gefahrensituationen kommen. Die Sicherheit des Schiffsbetriebes werde deutlich reduziert.
- Durch eine angemessene Bemessung der Finanzbeiträge und durch entsprechende steuerliche Vergünstigungen sei es auch ohne Einführung eines Zweitregisters möglich, den Ausflagungsprozeß wirksam zu unterbinden. Dieser Weg müsse vorrangig beschritten werden.

IV. Einzelbeschlüsse

Der Ausschuß hat den Gesetzentwurf im einzelnen wie folgt geändert:

1. Überschrift

Der Ausschuß hat die Überschrift aus folgenden Gründen geändert:

- Um befürchtete Verwechslungsmöglichkeiten mit dem deutschen Schiffsregister zu vermeiden, soll in der Überschrift der Charakter des neuen Registers als eines Zusatzregisters für die unter der Bundesflagge international betriebene Seeschiffahrt hervorgehoben werden.
- Die Überschrift soll dabei zugleich den Bezug zum Flaggenrecht ansprechen und im Einklang mit § 34 c Abs. 4 Einkommensteuergesetz auch andere als Handelsschiffe erfassen.

2. § 21 Abs. 4 des Flaggenrechtsgesetzes

- Durch den Gesetzentwurf soll eine Unsicherheit bei der Anwendung des Artikels 30 EGBGB auf Arbeitsverträge von Schiffsbesatzungen beseitigt werden. Es ist daher angebracht, auf diesen Artikel ausdrücklich Bezug zu nehmen.
- Die vorgeschlagene Neuformulierung des Satzes 2 geht davon aus, daß durch die Bezugnahme auf das Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation der deutsche Gewerkschaftsbegriff nur unvollständig umschrieben wird. Das Gesetz verwendet den Begriff „Gewerkschaft“ in seinem im innerstaatlichen Gesetzesrecht einheitlichen Sinn. Die neue Formulierung fordert nunmehr klarer als nach dem bisherigen Wortlaut, daß ein Tarifvertrag mit einer ausländischen Gewerkschaft für die in Satz 1 genannten Besatzungsmitglieder kraft Vereinbarung der Tarifvertragspar-

teien dem innerstaatlichen Tarifrecht unterstellt sein muß, wenn er dieselben Rechtswirkungen wie ein Tarifvertrag unter inländischen Tarifvertragsparteien entfalten soll. Das Erfordernis, für den Tarifvertrag das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Tarifrecht als maßgebend festzulegen, hat insbesondere zur Folge, daß der Tarifvertrag den Voraussetzungen entsprechen muß, die das Tarifvertragsgesetz an den Abschluß eines wirksamen Tarifvertrags stellt. Insofern müssen die von dem Entwurf erfaßten Tarifverträge z. B. dem Schriftformerfordernis genügen; ferner ergibt sich hieraus auch, daß Tarifvertragsparteien auf der Arbeitnehmerseite nur solche Arbeitnehmer-Vereinigungen sein können, die die Kriterien des Gewerkschaftsbegriffes in der Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht und das Bundesarbeitsgericht erfüllen.

Einer Erwähnung einzelner Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation bedarf es bei dieser umfassenden Formulierung nicht mehr.

Der Begriff des im Geltungsbereich des Grundgesetzes geltenden „Tarifrechts“ soll nicht nur das materielle Tarifvertragsrecht umfassen, sondern auch die nach innerstaatlichem Recht maßgebenden Regeln über die Führung von Tarifvertragsverhandlungen einschließlich von Arbeitskämpfen.

Da die Tarifverträge, die nach Satz 2 geschlossen werden, nach deutschem Recht normative Wirkung, d. h. materielle Gesetzeskraft, entfalten sollen, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, hierfür gesetzliche Vorgaben zu schaffen; der Geltungsbereich der arbeitsrechtlichen Vorschriften des Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (BGBI. 1986 II S. 810) wird somit nicht berührt.

— Der Satz 4 verdeutlicht die in der Gesetzesbegründung angesprochene Zielsetzung des Gesetzgebers. Die Anwendung des deutschen Sozialversicherungsrechts kann durch das Internationale Privatrecht nicht berührt werden.

3. Entschließungstext

Durch den vorgeschlagenen Entschließungstext soll der Wille des Gesetzgebers verdeutlicht werden, langfristig qualifizierte Arbeits- und Ausbildungsplätze für deutsche Seeleute an Bord deutscher Seeschiffe zu erhalten. Dies muß durch eine entsprechende Änderung der Schiffsbesatzungsordnung sichergestellt werden.

V. Mitberatende Stellungnahmen, Beschlüßvorschlag

1. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat innerhalb der ihm gesetzten Frist eine mitberatende Stellungnahme nicht abgegeben. Der Ausschußbericht wird daher gemäß § 63 Abs. 2 der Geschäftsordnung ohne diese Stellungnahme vorgelegt.
2. Rechtsausschuß, Wirtschaftsausschuß und Finanzausschuß haben jeweils mit Stimmenmehrheit die Annahme des Gesetzentwurfes empfohlen.
3. Der Ausschuß für Verkehr folgt diesen Empfehlungen und schlägt mit Stimmenmehrheit vor, den Gesetzentwurf in der Fassung anzunehmen, die aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlich ist.

Bonn, den 7. Dezember 1988

Ewen

Berichterstatter