

DIE VIETNAMESISCHEN „BOAT PEOPLE“ – VÖLKERRECHTLICHE ASPEKTE

I. Einleitung

Nachdem am 30. 4. 1975 der jahrzehntelang währende Krieg in Vietnam mit der bedingungslosen Kapitulation der südvietnamesischen Truppen sein Ende gefunden hatte, führte die nachfolgende Etablierung des kommunistischen Regimes in ganz Vietnam zu erheblichen Nachteilen für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Dies hatte schließlich zur Folge, daß, wie vordem schon in anderen Staaten dieser Region, wie Laos und Kambodscha, zahlreiche Bewohner ihr Heimatland verließen. Vor allem Militärs und Verwaltungsbeamte des Thieu-Regimes, Reiche und Intellektuelle sowie ethnische Chinesen¹ wurden in Umerziehungslager² gebracht. Eine Gewährung staatsbürgerlicher Rechte ist für diese Gruppe erst nach mehrjähriger Überwachungszeit vorgesehen, sind indessen keine „bemerkenswerte Fortschritte“ zu verzeichnen, findet eine Überstellung zur angemessenen Bestrafung statt³. Ein Großteil der Stadtbevölkerung Saigons wurde enteignet und in sogenannte „neue Wirtschaftszonen“ umgesiedelt, d. h. zur Urbarmachung in Landzonen vertrieben.

Zielscheibe der Maßnahmen waren insbesondere die 1975 etwa 1,8 Millionen zählenden in Vietnam lebenden ethnischen Chinesen, die Hoa, bei denen es sich überwiegend um Angehörige des gehobenen Mittelstandes handelte, die sich, u. a. wegen des vielfach von ihnen erlangten relativen Wohlstands, schon fast traditionell heftiger Antipathien seitens der übrigen Bevölkerung ausgesetzt sahen⁵. Vielen, teils seit mehr als zwei Generationen in Vietnam lebenden Menschen wurde ihr Vermögen genommen, sie wurden von der Verteilung staatlich rationierter Lebensmittel ausgeschlossen, ihre Verfolgung durch genuine Vietnamesen mindestens geduldet, ihren Kindern der Zugang zu staatlichen Schulen verwehrt⁶.

Dies alles führte dazu, daß ein Exodus der vom neuen Regime Verfolgten einsetzte. Ein großer Teil von ihnen trat seine Flucht auf dem Seeweg an, zunächst in kleinen Fischerbooten, in der Hoffnung, von vorüberfahrenden Frachtern auf Hoher See gerettet und zu einem Asylort gebracht zu werden. Manchen gelang es auch, in ihren Kuttern einen Hafen zu erreichen, in dem ihnen Aufnahme gewährt wurde, was jedoch keineswegs immer der Fall war⁷. Die Zahl derer, die in den Unbillen des Südchinesischen Meeres elend umgekommen sind, kann nur geschätzt werden, wobei die Schätzungen sich schon im September 1977 auf 110 000 beilieben.

In dieser Situation erschien es vielen sicherer, sich gegen Zahlung beträchtlicher Summen einen Platz auf einem größeren Schiff zu sichern, das, als Frachter ausrangiert, notdürftig zu Fluchtzwecken hergerichtet worden war. Im Rahmen derartiger organisierter Flüchtlingsfahrten steuerten dann 2000–3000 Menschen, auf einem Schiff zusammengepfercht, in der Hoffnung auf Aufnahme einem Zufluchtshafen zu. Der Weltöffentlichkeit wurde eine der-

1 Neue Zürcher Zeitung vom 25. 7. 1979.

2 Siehe „Dekret über Umerziehung“, abgedruckt in: Archiv der Gegenwart, 1976, 20343/44.

3 Siehe Archiv der Gegenwart, a. a. O.

4 Nach Berichten der amtlichen vietnamesischen Nachrichtenagentur vom 7. 10. 1976 damals bereits 600 000 Menschen.

5 Siehe zu diesem Problemkreis auch: An Duong The, Die chinesische Minderheit in Vietnam als Element des chinesisch-vietnamesischen Konflikts, Bundesinst. f. ostwiss. Studien, 1977 III, 39 S. (1979, 30).

6 Siehe u. a.: Bericht des am 3. 7. 1979 nach China geflüchteten stellvertretenden Präsidenten der Nationalversammlung der Soz. Republik Vietnam, Hoang Van Hoan, in: Archiv der Gegenwart, 1979, 22818/19; Neue Zürcher Zeitung vom 24. 6. 1979 und 7. 7. 1979.

7 Lt. Herald Tribune vom 5. 7. 1977 warteten damals noch 15 000 der sog. boat-people auf Aufnahme durch einen Zufluchtstaat.

artige organisierte Flüchtlingsfahrt erstmals im Fall der „HAI HONG“ bekannt, die, mit 2564 Menschen beladen, am 10. 11. 1978 um internationale Hilfe nachsuchte, nachdem ihren Passagieren, von denen bereits mehr als 500 erkrankt waren, nicht gestattet worden war, in Port Klang, dem Kuala Lumpur vorgelagerten Hafen, an Land zu gehen. Malaysia weigerte sich, die Flüchtlingseigenschaft der Passagiere anzuerkennen, da sie Geld für ihre Flucht bezahlt und das Land mit Billigung der vietnamesischen Behörden verlassen haben sollten. In der Tat sprachen viele Anhaltspunkte dafür, daß Hanoi zumindest die Flucht ethnischer Chinesen nicht nur nicht zu verhindern suchte, sondern ihr sogar Vorschub leistete und sich Fluchtgelder bezahlen ließ⁸. Obgleich ab 11. 11. 1978 Nahrungsmittel und Medikamente an Bord der „HAI HONG“ gebracht wurden, wurden die Zustände dort unerträglich. Das Schicksal dieses Schiffes, dessen Passagiere nach mehreren Wochen endlich Aufnahme in verschiedenen Ländern der westlichen Welt fanden, ist kein Einzelfall geblieben. Wiederholt wurde mit Flüchtlingen beladenen Frachtern die Einfahrt in angesteuerte Häfen im südostasiatischen Raum verweigert, da die angestrebten Aufnahmeländer sich gegen eine Masseninvasion von Flüchtlingen schützen wollten⁹. Vielfach waren nachweislich ihre Flüchtlingsaufnahmelager überfüllt und sie fürchteten nach Eingliederung der Vietnamesen eine Störung des ethnischen Gleichgewichts in ihren Staaten.

Es ist unmöglich, hier alle völkerrechtlichen Probleme dieses Flüchtlingsdramas in Südostasien zu erörtern. Gleichwohl soll im folgenden am Beispiel der „HAI HONG“ untersucht werden, ob völkerrechtlich für irgendeinen Staat die Pflicht besteht, vor einer Küste auf Aufnahme wartenden Teilnehmern an einer organisierten Flüchtlingsfahrt Aufnahme zu gewähren oder zumindest anderweitig Hilfe zu leisten, d. h., ob andernfalls ein völkerrechtliches Delikt begangen wird. Die einschlägigen Verträge sollen hierbei nur als exemplarisch für ähnliche Abkommen betrachtet werden, die zwischen den jeweils betroffenen Staaten bestehen. Besondere Probleme, die sich ergeben können, wenn die Fluchtschiffe, wie die seinerzeit unter panamesischer Flagge fahrende „HAI HONG“, unter sogenannter billiger Flagge fahren, sollen an dieser Stelle nicht behandelt werden¹⁰.

II. Völkerrechtliches Delikt Malaysias gegenüber den Flüchtlingen

Malaysia könnte, indem es die Aufnahme der vor seiner Küste auf der „HAI HONG“ lagenden Vietnamesen ablehnte, ein völkerrechtliches Delikt gegenüber diesen Menschen begangen haben. Während die aktive Deliktsfähigkeit Malaysias als Staat außer Frage steht, erscheint die passive Deliktsfähigkeit der Passagiere problematisch, da sie Völkerrechtssubjektivität voraussetzt und nach wie vor heftig umstritten ist, inwieweit Individuen Völkerrechtssubjektivität zukommt.

8 Neue Zürcher Zeitung vom 14. 11. 1978.

9 Siehe Berichte der Süddeutschen Zeitung vom 28. 12. 1978 über die „Huey Fong“, deren 3000 Passagieren in Hongkong die Aufnahme verweigert wurde, sowie über 2500 Vietnamesen vor Manila.

10 Vgl. zu diesem Problemkreis: Boczek, Boleslaw Adam, *Flags of Convenience, An International Legal Study*, 1962; Rechtsgutachten des IGH vom 8. 6. 1960, *ICJ-Reports*, 1960, S. 150 ff.; zuletzt: Osieke, E., *Flags of Convenience; Vessels: Recent Developments*, in: *AJIL* 73, 1979, S. 604 ff.

1. Flüchtlinge als Völkerrechtssubjekte

Zwar sind bereits seit Beginn dieses Jahrhunderts Begünstigungen und Verpflichtungen einzelner Gegenstand zahlreicher Regelungen im Völkervertragsrecht¹¹; inwieweit aus der Schaffung begünstigender Normen jedoch eine subjektive Rechtsposition des Individuums erwächst, ist unklar. Nach der Objekttheorie¹² ist der einzelne ausschließlich Objekt von seinen Heimatstaat begünstigenden Normen. Eine Verletzung des Individuums ist völkerrechtlich gesehen eine Verletzung des Heimatstaates.

Die überwiegende Meinung hingegen¹³ erkennt dem einzelnen zumindest partielle Völkerrechtssubjektivität zu und hält die Objekttheorie für mit der Menschenwürde unvereinbar¹⁴. Dieser Ansicht ist zu folgen. Zumindest soweit es ausschließlich Sinn völkerrechtlicher Normen ist, das Individuum zu schützen, ist der einzelne als Inhaber einer Rechtsposition anzusehen. Allerdings ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Norm vorhanden ist, die dem Individuum zumindest partielle Völkerrechtsfähigkeit verleiht. Es handelt sich hierbei immer um Ausnahmefälle, die nur in ausdrücklich nach dem Willen der die Norm schaffenden Staaten gekennzeichneten Fällen angenommen werden dürfen.

Flüchtlinge jedoch, denen in der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. 7. 1951¹⁵ Begünstigungen zuerkannt werden, könnten durchaus partielle Völkerrechtssubjektivität besitzen. Somit ist zunächst zu fragen, ob es sich bei den Vietnamesen, die ihr Heimatland auf dem Seeweg verlassen, um Flüchtlinge handelt, auch wenn sie ihre erkaufte Flucht mit Billigung der vietnamesischen Behörde unternehmen.

Zugang zur Bedeutung des Begriffs Flüchtling gewährt ein Blick auf die englische und französische Bezeichnung „refugee“ und „réfugié“, die vom lateinischen „refugium“, Zufluchtsort, abgeleitet ist. Als Flüchtling im weiteren Sinne kann jeder bezeichnet werden, der an einem anderen als seinem ursprünglichen Aufenthaltsort Zuflucht sucht. Nähere Ein-grenzung des Begriffs im rechtlichen Sinn ermöglicht die Definition, die sich aus Art. 1 des Abkommens über Rechtsstellung der Flüchtlinge in Zusammenhang mit dem Zusatzproto-koll von 1967 ergibt und die zur Kennzeichnung des Begriffs Flüchtling inzwischen auch bei Nichtsignatarstaaten des o. g. Abkommens Anerkennung gefunden haben dürfte¹⁶: Danach ist Flüchtling jede Person, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den diplomatischen Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder will. Als Wesensmerkmale des Flüchtlings sind daher festzustellen:

- der Aufenthalt außerhalb des Heimatstaates,
- aus Angst vor Verfolgung
- das Fehlen einer Verbindung zum Heimatstaat und
- die mangelnde Möglichkeit, diplomatischen Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit man hat, in Anspruch zu nehmen.

11 Z. B. Schutz durch Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsopfer vom 12. 8. 1949 mit HLKO von 1899; Konventionen gegen Frau-
enhandel von 1904 und 1910; Flüchtlingskonvention vom 28. 7. 1951; Beschwerdebefugnis vor der Europäischen Menschenrechts-
kommission gem. Art. 25 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. 11. 1950.

12 Heilborn, Paul, Grundbegriffe und Geschichte des Völkerrechts, 1912, S. 13 ff.

13 Berber, Friedrich, Lehrbuch des Völkerrechts I, 2. Aufl. 1975, S. 172; Domke, Martin, Individualansprüche für völkerrechtliche Deliktshaftung, in: SchwJZ, 1962, S. 2 ff., S. 4; Mosler, Völkerrechtsfähigkeit, in: WVR III, S. 665; Doebring, Karl, Die allgemeine Re-
geln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, 1963, S. 60 und S. 107; Glaser, Stefan, Der einzelne vor
dem Völkerrecht, in: ÖZöR, 1966, S. 111 ff., S. 123; Grassi, Mario, Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht, 1955, S.
164; Verdross, Alfred/Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht, 1976, S. 58.

14 Manner, George, The Object theory of the individual in International Law, in: AJIL 46, 1952, S. 428 ff., S. 430.

15 LNTS Vol. 189, S. 150 ff.

16 Grassi, a. a., S. 310.

Diese Voraussetzungen werden von der ganz überwiegenden Zahl der Vietnamesen erfüllt. Abgesehen von einer verschwindend geringen Anzahl, die, beispielsweise weil ihnen die Umsiedlung von der Stadt auf das Land zu beschwerlich war, Vietnam verlassen wollten, befindet sich der größte Teil aus offensichtlich begründeter Angst vor Verfolgung außerhalb des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. Überwiegend drohten den Geflohenen die oben geschilderten Zwangsmaßnahmen durch das neu etablierte kommunistische Regime. Fraglich könnte allenfalls das Fehlen einer Verbindung zum Heimatstaat und der Möglichkeit, dessen diplomatischen Schutz in Anspruch zu nehmen, sein, weil die vietnamesischen Behörden die Fahrt gebilligt haben. Jedoch lässt diese Billigung keineswegs zwingend auf ein Scheiden in gutem Einvernehmen schließen. Auch die Auswanderung von Juden aus dem 3. Reich wurde anfangs von den deutschen Behörden gebilligt, ohne daß die Absicht bestanden hätte, weiterhin eine Verbindung aufrechtzuerhalten und für die Juden diplomatischen Schutz im Ausland auszuüben. So werden auch die vietnamesischen Behörden die Fahrt eben als „Flüchtlings“-Fahrt gebilligt haben, als günstige Gelegenheit, das Land von politischen Gegnern zu säubern, jedoch ohne die Absicht, sich weiterhin in irgendeiner Weise für diese Menschen einzusetzen. Auch nach erfolgter Nichtzulassung in Malaysia machte Vietnam keinerlei Versuche, sich für die Vietnamesen zu verwenden. Somit deuten alle Fakten darauf hin, daß es sich bei den Vietnamesen um Flüchtlinge handelt.

In dieser Eigenschaft als Flüchtlinge kommt den Vietnamesen auch partielle Völkerrechtsfähigkeit zu. Wesensmerkmal des Flüchtlings ist, daß er den diplomatischen Schutz seines Heimatstaates nicht in Anspruch nehmen kann oder will. Ausgehend von der Annahme, er besitze keine Völkerrechtssubjektivität, wäre der Flüchtlings als de-facto-Staatenloser nicht nur rechtlich ein nullum, vielmehr wäre es auch unerklärlich, warum über seinen Rechtsstatus überhaupt internationale Verhandlungen geführt und Abkommen geschlossen werden, denn kaum ein Staat dürfte ein Interesse daran haben, für seine eigenen Angehörigen, die die Beziehungen zu ihm völlig abbrechen wollen, Begünstigungen auszuhandeln. Vielmehr zeigt die Beschäftigung der internationalen Rechtsgemeinschaft mit Flüchtlingsfragen, daß ein Interesse der Völkergemeinschaft an der Achtung gewisser fundamentaler humanitärer Grundsätze unabhängig von der Staatszugehörigkeit eines Menschen besteht. Soweit aber kein Staat hinter dem Individuum steht, der durch die Mißachtung dieser Grundsätze verletzt sein könnte, dient ihre Beachtung ausschließlich einzelmenschlichen Interessen. So bezeichnet denn auch Krenz¹⁷ den Flüchtlings als Völkerrechtssubjekt „par excellence“, in bezug auf den zuallererst die Notwendigkeit staatenübergreifender Festschreibung von Individualrechten erkannt worden sei. Gerade für den Bereich, in dem der einzelne nicht unter dem Schutz seines Heimatstaates steht, wie etwa auch im Krieg, wenn der Heimatstaat gehindert ist, in seinem besetzten Gebiet noch Hoheitsgewalt und Schutz auszuüben, ist das humanitäre Völkerrecht geschaffen worden¹⁸, das nach herrschender Meinung durch seine Normen dem Individuum unmittelbar völkerrechtliche Rechte und damit partielle Völkerrechtsfähigkeit verleiht. In allen Fällen, in denen der Grundsatz der Mediatisierung versagt, z. B. bei Normen, die eine Begünstigung von de-facto-Staatenlosen zum Inhalt haben, kann eine sinnvolle Auslegung nur dazu führen, daß die Verpflichtung zur Beachtung der Norm auch gegenüber dem Individuum bestehen soll, ungeachtet der fehlenden Möglichkeit, dies Recht auch vor internationalen Instanzen geltend zu machen. Es ist somit festzustellen, daß ein Flüchtlings, soweit ein ihn begünstigender Rechtssatz vorhanden ist, als Inhaber dieses Rechts passiv deliktsfähig ist¹⁹.

17 Krenz, Frank E., The Refugee as a Subject of International Law, in: ICLQ, Vol. 15, 1966, S. 90 ff., S. 115.

18 Kimminich, Otto, Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Aktion, 1972, S. 27.

19 Siehe hierzu auch Aga Khan, Sadruddin, Legal Problems Relating to Refugees as Displaced Persons, in: RdC, 1976 I, S. 287 ff., S. 314.

2. Rechtsverstoß

Es müßte eine Norm vorhanden sein, die Malaysia verpflichtet hätte, die Vietnamesen an Land gehen zu lassen, da es grundsätzlich kraft seiner Gebietshoheit befugt ist, Hoheitsgewalt über sein Territorium auszuüben, was die Entscheidung über die Zulassung oder Nichtzulassung von Fremden impliziert²⁰.

Eine solche Pflicht könnte sich aus Vertrag ergeben. Eine Verpflichtung aus dem Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951 scheidet aus, da Malaysia nicht Vertragspartner ist. Auch gegenüber Vertragsstaaten würde jedoch kein Aufnahmeanspruch bestehen, da die Normierungen nur die Behandlung schon im Lande befindlicher Flüchtlinge betreffen. Regel 10 des Abkommens zum Schutz menschlichen Lebens auf See (Teil 2 des Schiffssicherheitsvertrages vom 17. 6. 1960²¹, der Hilfe für in Seenot befindliche Menschen vorsieht) normiert dem Wortlaut nach nur eine Pflicht der Staaten, ihre Kapitäne zur Hilfeleistung zu verpflichten, erlegt jedoch nicht den Staaten selbst konkrete Rettungspflichten auf. Art. 12 I des Genfer Übereinkommens über die Hohe See vom 29. 4. 1958 (HSÜ)²² enthält gleichfalls keine konkreten Rettungspflichten der Staaten. Art. 12 II HSÜ statuiert lediglich eine Pflicht zur Zusammenarbeit und Förderung eines Such- und Rettungsdienstes. Der UN-Menschenrechtspakt über die bürgerlichen und politischen Rechte, aus dem sich eine Pflicht zur Lebensrettung ergeben könnte, ist von Malaysia nicht ratifiziert und damit bindend geworden. Andere vertragliche Verpflichtungen sind nicht ersichtlich.

Art. 3 I der Declaration on Territorial Asylum²³, die am 14. 12. 1967 einstimmig angenommen wurde, besagt:

„No person referred to in art. 1, paragraph 1, shall be subjected to measures such as rejection at the frontier . . . to any State where he may be subjected to persecution.“

Der Wortlaut des Art. 3 I Declaration besagt, daß neben bereits auf dem Territorium des Zufluchtstaates befindlichen auch an der Grenze um Aufnahme nachsuchende Flüchtlinge nicht in ihren Verfolgungsstaat zurückgewiesen werden sollen. Zwar befanden sich die Flüchtlinge auf der „HAI HONG“ nicht unmittelbar an einem Grenzübergang zu Malaysia, jedoch befanden sie sich in der vergleichbaren Situation, daß der Zufluchtsstaat ihrer Wahl ihnen gegenüber darüber entschied, ob er ihnen Eintritt in sein Territorium gewährt oder nicht. Daher erscheint es nicht ausgeschlossen, daß eine Verpflichtung Malaysias aus Art. 3 I Declaration auch im Fall der Seeflüchtlinge folgen konnte. Eine Aufnahmeverpflichtung konnte jedoch nur bestehen, wenn Art. 3 I Declaration eine rechtlich bindende Norm des Völkerrechts darstellte. Zwar ist allgemein anerkannt²⁴, daß Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen Bindungswirkung haben, soweit sie Interna der UN als Organisation betreffen. Darüber hinaus haben sich aber die Auffassungen, die der Generalversammlung die Kompetenz zusprechen wollten, durch Beschlüsse den Mitgliedstaaten rechtlich bindende Verpflichtungen aufzuerlegen, sei es kraft ausdrücklicher Rechtssetzungskompetenz²⁵, durch Erzeugung von Völkergewohnheitsrecht²⁶ oder durch eine

²⁰ Borchard, Edwin M., The Diplomatic Protection of Citizens Abroad, 1915, Nachdr. 1970, S. 46; Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, 2. Aufl., 1973, S. 505; Cavaré, Louis, Le Droit International Public, Postif, I, 1962, S. 275; Oppenheim, L./Lauterpacht, H., International Law, Vol. I – Peace, 8. Aufl., 1955, S. 675.

²¹ BGBl. II, 1965, S. 480 ff.

²² Seit 30. 9. 1962 für Malaysia in Kraft, siehe BGBl. Fundstellennachweis B, 1977, S. 289.

²³ GV-Resolution 2312 (XXII).

²⁴ Arangio-Ruiz, Gaetano, The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations, in: RdC, 1973, III, S. 419 ff., S. 444; Verdross, Alfred, Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden?, in: ZaöRV 26, 1966, S. 690 ff., S. 691.

²⁵ Elias, Taslim, Africa and the Development of International Law, 1972, S. 75.

²⁶ Elias, a. a. O., S. 35.

Selbstbindung der Staaten, folgend aus ihrem Abstimmungsverhalten²⁷, nicht durchsetzen können. Nach ganz herrschender Auffassung²⁸ sind daher Generalversammlungsresolutionen nicht geeignet, Rechtspflichten von Staaten zu erzeugen. Art. 3 I Declaration verpflichtete Malaysia somit nicht zur Aufnahme der Flüchtlinge. Ebenso hat Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948 als Resolution der Generalversammlung der UN keine rechtlich verbindliche Wirkung.

Eine Pflicht, die Vietnamesen an Land gehen zu lassen, könnte sich auch aus Völkerrechtsvertrag ergeben haben. Es ist heute allgemein anerkannt²⁹, daß ein Staat nicht verpflichtet ist, prinzipiell allen Ausländern Zugang zu seinem Territorium zu gestatten, sondern zumindest dann, wenn er sachgerechte Gründe dafür ins Feld führt, eine Abweisung von Fremden zulässig ist. Innere wirtschaftliche Verhältnisse und Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind solche sachgerechten Argumente. Da Malaysia z. T. kranke Flüchtlinge unter Berufung auf Erschöpfung seiner Aufnahmekapazität nicht in das Land ließ, ist hierin keine möglicherweise völkerrechtswidrige willkürliche Abkapselung zu sehen.

Allerdings könnte eine gewohnheitsrechtliche Norm bestehen, die zur Gewährung von Asyl verpflichtet. Der Begriff Asyl stammt aus dem Griechischen, wo „*asylos*“ sicher vor Verfolgung, unverletzt, bedeutet. Aus der territorialen Souveränität jedes Staates folgt, daß, sobald eine Person sich auf seinem Staatsgebiet befindet, sie dort dem Zugriff ausländischer Behörden entzogen ist. Als Asyl wird daher einerseits der Ort bezeichnet, an dem ein Verfolgter Zuflucht findet, zum anderen aber auch der Schutz, den ein Staat ihm gegenüber seinem Heimatstaat gewährt³⁰. Nach der Definition des Institut de Droit International³¹ ist Asyl: „. . . the protection, which a State grants on its territory or in some other place under the control of its organs to a person who comes to seek it“. Die Berechtigung der Staaten, solchen Schutz auf ihrem Gebiet zu gewähren ist allgemein anerkannt³².

Die Asylgewährung kann gegenüber einer bereits auf dem Territorium des Zufluchtsstaates befindlichen Person erfolgen oder gegenüber solchen Personen, die an der Grenze um Aufnahme nachsuchen, wobei sie in diesem letzten und hier allein interessierenden Fall die Erlaubnis impliziert, das Territorium zu betreten.

Auch wenn bereits eine Einfahrt der „HAI HONG“ ins Küstengewässer Malaysias erfolgt war, kann dies nicht als Passieren der Grenze angesehen werden, da Grenzkontrollen regelmäßig erst im Hafen oder an Land stattfinden. Die Vietnamesen sind daher als an der Grenze um Zulassung bittende Flüchtlinge anzusehen.

Es könnte eine Staatenpraxis bestehen, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, die von der Überzeugung getragen ist, rechtlich dazu verpflichtet zu sein und daher gewohnheitsrechtliche Verpflichtungen begründet.

Eine u. a. bei Bishop und Holborn³³ an zahlreichen Beispielen nachgewiesene Staatenpraxis geht dahin, Verfolgte im eigenen Land aufzunehmen. Verschiedene Staaten haben auch in ihren nationalen Rechtsordnungen ein Recht des Flüchtlings auf Asylgewährung verankert. Die Aufnahme erfolgt jedoch immer unter dem Hinweis auf die Freiwilligkeit eines derarti-

27 Castañeda, Jorge, Legal Effects of United Nations Resolutions, 1969, S. 1955; Elias, a. a. O., S. 75.

28 Brownlie, a. a. O., S. 674; Verdross, a. a. O., S. 692; Sørensen, Max, Manual of Public International Law, 1968, S. 161/62.

29 Borchard, a. a. O., S. 46/47; Doehring, a. a. O., S. 58; Roth, Andreas H., The Minimum Standard of International Law applied to Aliens, 1949, S. 46.

30 Grahl-Madsen, Atle, The Status of Refugees in International Law, S. 3.

31 Bath Session 1950, Res. 43 – 2, Annuaire de l’Institut de Droit International 388/89.

32 Berber, a. a. O., S. 404; Vierdrag, E. W., „Asylum“ and „Refugee“ in International Law, in: Netherlands International Law Review 24, 1977, S. 287 ff., S. 292, mit weiteren Nachweisen.

33 Bishop, William, Juridical Decisions, in: AJIL 43, 1949, S. 803 ff., S. 805; Holborn, Louise W., The International Refugee Organization, a Special Agency of the UN, 1956, S. 314–316.

gen Verhaltens und darauf, daß sie nicht in Erfüllung eines durch Völkerrecht begründeten Anspruchs, sondern als humanitärer Akt erfolge³⁴. Der Wortlaut des Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte könnte vermuten lassen, er bilde einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Etablierung eines Rechts des Flüchtlings auf Aufnahme. Jedoch zeigt gerade die Entstehungsgeschichte des Art. 14, daß sich die Staaten durch die Proklamierung eines Rechts, Asyl zu suchen und zu genießen, keinesfalls Ansprüchen von Flüchtlingen ausgesetzt sehen, sondern nur ihr ohnehin schon anerkanntes Staatenrecht, Asyl zu gewähren, bekräftigen wollten³⁵. Der von der Menschenrechtskommission der UNO erarbeitete Vorschlag hatte nämlich gelautet: „Everyone has the right to seek . . . and to be granted . . . asylum . . .“³⁶. Diese Fassung wurde jedoch auf Anregung Großbritanniens vom 3. Committee der Generalversammlung mit 30 zu 1 Stimmen bei 12 Enthaltungen zurückgewiesen mit der Begründung, diese Fassung könne als Gewährung eines Anspruchs gegen die Staaten mißverstanden werden. Dies jedoch empfanden die Staaten als zu starke Einschränkung ihrer Souveränität³⁷.

Auch jüngst zeigte das Scheitern des Versuchs, auf der Conference of Plenipotentiaries on Territorial Asylum im Januar/Februar 1977 in Genf wieder den Unwillen der Staaten, ein Individualrecht des Flüchtlings auf Aufnahme zu schaffen³⁸.

Auch die vorübergehende Aufnahme, so lange bis sich ein anderer Aufnahmestaat gefunden hat, die in letzter Zeit in Südostasien häufig praktiziert wird, wird von den dieser Praxis folgenden Staaten ausdrücklich nicht als Rechtspflicht anerkannt³⁹. Ebensowenig hat sich ein diesbezügliches regionales Gewohnheitsrecht herausgebildet. Vielmehr setzten sich Indonesien, Malaysia und die Philippinen auf der Conference of Plenipotentiaries 1977 besonders erbittert und nachdrücklich gegen eine rechtliche Verpflichtung zur Aufnahme ein, was ihre *opinio iuris* zu diesem Thema widerspiegeln dürfte⁴⁰.

Ist mithin eine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Asylgewährung nicht vorhanden, so könnte doch eine Pflicht bestehen, Menschen an Land gehen zu lassen, die sich in Seenot oder in einer der Intensität nach der Seenot vergleichbaren Situation befinden. Seenot ist der durch Naturgewalten, technische Mängel oder menschliches Versagen herbeigeführte Zustand eines Schiffes, der einem erfahrenen Seemann Grund zu der Annahme bietet, Schiff, Fracht oder Menschenleben seien nicht mehr durch Anstrengungen der Besatzung allein, sondern nur noch durch Hilfe Dritter oder durch das Anlaufen eines Hafens zu retten⁴¹. In Abgrenzung der Seenot von anderen Notfällen ist erforderlich, daß, wie schon das Wort „See“-Not besagt, die Gefahr oder Notlage gerade aus der spezifischen Situation eines Schiffes auf dem Meer resultiert, wo es, ohne an einen anderen Ort ausweichen zu können, den Naturgewalten ausgesetzt ist. Typische Fälle der Seenot sind Schäden am Schiff selbst oder hereinbrechende Unwetter. Während lange Zeit Hilfeleistung in Seenot nur als moralische Verpflichtung angesehen wurde⁴², nahm seit der Kodifizierung dieser Pflicht in Art. 11 Seenotabkommen von 1910⁴³ die Tendenz zu, den humanitären Akt der Rettung Schiffbrü-

34 Bishop, a. a. O.

35 Pugash, James Z., The Dilemma of the Sea Refugee: Rescue without Refuge, in: Harvard International Law Journal, Vol. 18, 1977, S. 577 ff., S. 586.

36 Commission on Human Rights, Report of the Third Session, zitiert nach Weis, Paul, Canadian Yearbook of Int. Law, 1969, S. 92 ff., S. 94.

37 Garcia-Mora, Manuel R., International Law and Asylum, as a Human Right, 1956, S. 4.

38 v. Pollern, Hans-Ingo, Der Konventionsentwurf über territoriales Asyl . . ., in: AWR-Bulletin, 1978, S. 6 ff., S. 9.

39 Weis, Paul, The International Protection of Refugees, in: AJIL 48, 1954, S. 193 ff., S. 196.

40 v. Pollern, a. a. O., S. 578.

41 Schaps, Georg/Abraham, H.-J., Deutsches Seerecht, 2. Teil, 4. Aufl., 1978, Rn 5 zu 1740 HGB; Steinert, Karl-Friedrich, Die international-rechtliche Stellung des Schiffes im fremden Küstenmeer im Frieden, 1970, S. 133.

42 Pugash, a. a. O., S. 578.

43 RGBI. II, 1913, S. 66 ff.

chiger als bindende völkerrechtliche Pflicht anzusehen. Die Staatenpraxis weist zahlreiche Beispiele dafür auf, daß eine unterlassene Hilfeleistung in Seenot staatlicherseits strafrechtlich sanktioniert wird⁴⁴. Wenn in Art. 12 I HSÜ die Pflicht, in Seenot befindlichen Schiffen zu Hilfe zu kommen, vertraglich festgeschrieben wurde, so war dies, wie auch schon die Präambel sagt, lediglich die Kodifizierung bereits allgemein anerkannt geltenden Gewohnheitsrechts⁴⁵. Typischerweise bezieht sich die Pflicht zur Hilfeleistung in Seenot auf den Fall, daß ein Schiff auf Hoher See in Not gerät und ihm Besatzung oder Kapitän eines anderen Schiffes zur Hilfe kommen. Vertragliche Bestimmungen auf diesem Gebiet verpflichten die Staaten, Kapitäne zu Rettungshandlungen zu veranlassen. Dies dürfte jedoch daran liegen, daß im Regelfall eine Seenotlage auf Hoher See eintreten wird und, da die Rettungshandlung für gewöhnlich keinen Aufschub duldet, Hilfe vom Lande zu spät kommen würde. Die Verpflichtung zur Hilfeleistung in Seenot ist jedoch ebenso Pflicht des Kapitäns wie auch Pflicht der Staaten, die nur für gewöhnlich diese ihre Verpflichtung durch ihre Kapitäne handelnd erfüllen. In der Praxis werden aber regelmäßig auch bei Schiffsunglücken in Küstennähe (etwa Stränden eines Schiffes) Hilfsmaßnahmen von der Küste aus zur Rettung der bedrohten Menschenleben ergriffen. Sinn und Zweck der Verpflichtung zur Seenothilfe ist in erster Linie die Rettung von Menschenleben. Geraten Menschen in Küstennähe in Gefahr, ohne aufgrund der Landnähe in der Lage zu sein, sich aus eigener Kraft in Sicherheit zu bringen, muß eine Rettungspflicht des Küstenstaats ebenso wie auf Hoher See bestehen, soweit Hilfeleistung vernünftigerweise erwartet werden kann. Somit ist als Norm des Gewohnheitsrechts feststellbar, daß im Fall der Seenot, gleichgültig in welchem Teil des Meeres diese eintritt, jeder Staat, der zur Hilfeleistung aufgrund seiner geographischen Lage geeignet und in der Lage ist, sei es durch seine Kapitäne oder andere Organe, zu Rettungsmaßnahmen verpflichtet ist.

Die „HAI HONG“ befand sich nicht in einem typischen Seenotfall. Zwar herrschten an Bord unerträgliche notstandsähnliche Zustände durch Krankheit und Mangel an Versorgungsgütern. Jedoch ergab sich die den Passagieren drohende Gefahr nicht aus der spezifischen Lage des Schiffes auf dem Meer. Auch war die Notlage möglicherweise von Passagieren oder Besatzung selbst verschuldet, bzw. bewußt herbeigeführt worden, um die Aufnahme in Malaysia zu erzwingen. In einem solchen untypischen und darüber hinaus möglicherweise gezielt herbeigeführten Notfall jeden Küstenstaat zu verpflichten, Hilfsmaßnahmen für Schiffe vor seiner Küste durchzuführen, würde einen enormen Eingriff in seine Souveränität und Handlungsfreiheit darstellen. Eine langandauernde Übung für Hilfsmaßnahmen in derartigen Fällen ist nicht vorhanden. Auch in der Literatur finden sich keine Hinweise, daß die aktive Hilfspflicht für Seenotfälle in allen Fällen besteht, in denen Gefahren an Bord eines Schiffes drohen, diese aber von der spezifischen Situation des Schiffes auf dem Meer unabhängig sind. Eine Verpflichtung Malaysias zur Rettung ergab sich somit nicht aus gewohnheitsrechtlichen Seenothilfspflichten. Auch wenn sich die „HAI HONG“ schon im Küstenmeer Malaysias befand, bestand keine, etwa aus dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung folgende Verpflichtung, die Flüchtlinge an Land zu lassen. Zwar kann ein Küstenstaat an Bord der Schiffe, die das seiner Souveränität unterstehende Küstenmeer durchfahren, in beschränktem Maße Hoheitsgewalt ausüben⁴⁶, hierzu besteht jedoch keine Verpflichtung. Der Küstenstaat ist lediglich verpflichtet, die Sicherheit der Schifffahrt in seinen Küstengewässern zu gewährleisten, etwa durch Hinweise auf bestehende Gefahren⁴⁷.

44 Pugash, a. a. O., mit weiteren Beispielen.

45 Smith, H. A., *The Law and Custom od the Sea*, 3. Aufl., 1959, S. 79.

46 Colomos, C. John, *The International Law of the Sea*, 6. Aufl., 1967, S. 132; Ridder, Gebietshoheit, in: WVR I, S. 626.

47 Bernhardt, Korfu-Kanal-Fall, in: WVR II, S. 314.

Eine Abweisung der Flüchtlinge könnte schließlich gegen allgemeine Rechtsgrundsätze, die gem. Art. 38 I lit.c IGH-Statut vom IGH bei der Rechtsfindung anzuwendende Quellen des Völkerrechts sind, verstößen haben. Es könnte ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Humanität bestehen, der es gebietet, erbarmungslos ihrem Schicksal ausgelieferten und in höchster Lebensgefahr schwebenden Flüchtlingen Hilfe zu leisten. Um eine eigenständige Quelle des Völkerrechts darzustellen, müßten humanitäre Grundsätze solche Grundsätze sein, die den Rechtsordnungen aller zivilisierten Staaten zugrunde liegen. Zunächst ist festzustellen, daß der IGH den Gedanken der Humanität als allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts ansieht, wenn er von humanitären Prinzipien spricht, die auch außerhalb jedes vertraglichen Bandes als verpflichtend anerkannt seien⁴⁸. Im Korfu-Kanal-Urteil heißt es⁴⁹: „ . . . certain general and well recognized principles, namely: elementary considerations of humanity, even more exacting in peace than in war.“

Humanitäre Grundsätze sind auch Basis nationaler Rechtsordnungen. Die Verfassungen nahezu aller zivilisierten Nationen enthalten Vorschriften zur Achtung elementarster Menschenrechte wie Leben, Freiheit und Menschenwürde⁵⁰. Als Beispiele mögen folgende Verfassungsbestimmungen dienen:⁵¹ Bahamas, Art. 16; Bolivien, Art. 6 und 7; Botswana, Art. 3–6; Brasilien, Art. 153; Canada, Bill of Rights, Art. 1; People's Republic of China, Art. 44 und 47; Chile, Const. Act No 3, Art. 1; Congo, Art. 6; Costa Rica, Art. 20 und 21; DDR, Art. 19 II; Griechenland, Art. 5 II; Guatemala, Art. 43; Italien, Art. 2 und 13; Japan, Art. 13; Kenya, Art. 70a; Libanon, Art. 8; Luxemburg, Art. 11 III und 12; Malaysia, Art. 5 I; Paraguay, Art. 51; Philippinen, Art. IV Sect. 1; Portugal, Art. 25–27; Rumänien, Art. 31; UdSSR, Art. 54 und 57. In allen Staaten werden, unabhängig vom politischen Regime, bestimmte fundamentale Menschenrechte als unabdingbar und schützenswert anerkannt. Es kann somit festgestellt werden, daß die Achtung elementarer humanitärer Grundsätze den Grundpfeiler nahezu jeder Rechtsordnung der Welt bildet⁵².

Allerdings fragt sich, welchen Umfang die aus diesem Rechtsgrundsatz folgenden Pflichten der Staaten haben. Die Auffassungen darüber, was als Verstoß gegen die Humanität anzusehen ist, die Beachtung welcher Grundsätze als Völkerrecht sozusagen vorgegeben ist, gehen bei den Mitgliedern der Staatengemeinschaft weit auseinander. An der nur zögernden Unterzeichnung der UN-Menschenrechtspakte, die die generelle Schwierigkeit widerspiegelt, sich auf eine bindende Festschreibung von Menschenrechten zu einigen, zeigt sich, daß die Staaten überwiegend Menschenrechte noch für eine Angelegenheit ihrer domestic jurisdiction halten und sich keineswegs bereits durch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz als verbindliches Völkerrecht in dieser Hinsicht gebunden fühlen. Man kann daher nicht sagen, daß jedes Menschenrechte beeinträchtigende Verhalten gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz der Humanität und damit gegen bindendes Völkerrecht verstößt. Vielmehr ist ein solcher Verstoß nur in Fällen anzunehmen, die die menschliche Kreatur in ihren fundamentalsten Rechten verletzen. Zu diesen schwerwiegenden Verletzungen humanitärer Werte werden grundsätzlich nur aktive Eingriffe zu rechnen sein, wie etwa eine willkürliche Tötung, menschenunwürdige Behandlung⁵³, z. B. Sklavenhaltung, die Ausrottung einer ganzen Rasse o. ä. Wohl gegen humanitäre Grundsätze verstößen hätte es, wenn Malaysia aktiv in das Leben der Flüchtlinge eingegriffen hätte, etwa durch Beschießung oder Versenken des Schiffes, um einem Eindringen in sein Territorium vorzubeugen. Es ist jedoch problema-

48 IGH, ICJ-Reports, 1951, S. 1 ff.; Genozid-Abkommen, S. 15 und 23.

49 IGH, ICJ-Reports, 1949, S. 1 ff., S. 22.

50 Lauterpacht, Hersch, The Charter of the UN and Human Rights and Fundamental Freedoms, in: ÖZöR, 1951, S. 19 ff., S. 89/90.

51 Zitiert nach Blaustein/Flanz, Constitutions of the Nations, Lose-Blatt-Ausgabe, Vol. I–XV.

52 Zu diesem Schluß kommen u. a.: Verdross/Simma, a. a. O., S. 318.

53 Wengler, Wilhelm, Völkerrecht, Bd. II, 1904, S. 1026.

tisch, es als unmenschliche Behandlung zu qualifizieren, wenn tatenlos zugesehen wird, wie 2500 hilflose Flüchtlinge, Menschen, die den Schutz keines Heimatstaates als Hilfe in Anspruch nehmen können, darunter viele Kinder, elend umkommen, obwohl man die Möglichkeit zur Hilfeleistung hätte. Zwar nimmt Weis⁵⁴ an, ein Staat habe aus humanitären Erwägungen die rechtliche Pflicht, Flüchtlinge zumindest dann vorübergehend aufzunehmen, wenn er sie bei Abweisung unmittelbar ihren Verfolgern in die Arme treiben würde. Ebenso könnte eine Abweisung unmenschlich sein, wenn sie aus anderen Gründen den sicheren Tod der Flüchtlinge bedeutet. Allerdings stellt die Annahme einer derartigen Rechtspflicht eine starke Einschränkung der staatlichen Souveränität dar. Grundgedanke des humanitären Völkerrechts ist es zwar, dem Menschen dort, wo er, des Schutzes jeder staatlichen Organisation beraubt, völlig entwurzelt leidet, Hilfe zu leisten. Jedoch werden Leistungspflichten im humanitären Völkerrecht bislang nur im ausdrücklich normierten Bereich anerkannt⁵⁵. Wenn überhaupt, kann eine humanitäre Hilfspflicht somit allenfalls unmittelbar lebenserhaltende Maßnahmen beinhalten, wie etwa, einen Ertrinkenden aus dem Wasser zu ziehen, einem Verhungerten nicht die notwendigsten Lebensmittel vorzuenthalten. Jedoch können einem Staat nicht mit dem Argument, die elementarste Hilfeleistung allein verspreche keinen anhaltenden Erfolg, ausufernde Rechtspflichten in Beschränkung seiner Souveränität auferlegt werden. Die Annahme rechtlich bindender Leistungspflichten von Staaten aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Humanität ist daher grundsätzlich abzulehnen. Allenfalls mag eine Verpflichtung bestehen, nicht mutwillig Hilfsmaßnahmen, die von anderer Seite ergriffen werden, zu erschweren. Da Malaysia die Pflicht, Hilfsmaßnahmen Dritter nicht zu behindern erfüllt, bzw. die unmittelbar lebenserhaltenden Maßnahmen sogar gefördert hat⁵⁶, kann auch diesbezüglich der Vorwurf einer Verletzung völkerrechtlicher Pflichten nicht erhoben werden.

Es ist daher festzustellen, daß Malaysia gegenüber den Flüchtlingen auf der „HAI HONG“ kein völkerrechtliches Delikt begangen hat.

III. Völkerrechtliches Delikt Malaysias gegenüber dem Flaggenstaat

Die Weigerung, die „HAI HONG“ in den Hafen Port Klang einlaufen zu lassen, könnte ein völkerrechtliches Delikt gegenüber Panama als Flaggenstaat darstellen.

1. Pflichten aus Vertrag

Eine Verpflichtung, Schiffen in Notsituationen die Hafeneinfahrt zu gestatten, könnte sich aus Handels-, Freundschafts- und Schiffahrtsverträgen, im vorliegenden Fall der von Malaysia und Panama unterzeichneten⁵⁷ Convention on Facilitation of Maritime Traffic vom 9. 4. 1965 ergeben. Art. I dieser Convention bestimmt:

„The Contracting Governments undertake to adopt, in accordance with the present Convention and its Annex, all appropriate measures to facilitate an expedite international maritime traffic and to prevent unnecessary delays to ships and to persons and property on bo-

54 Kimminich, a. a. O., S. 31.

55 Weis, UN-Decl., CanYIL, 1969, S. 194.

56 Wie z. B. am 25. 11. 1978, als durch malaysische Patrouillenboote Nahrungsmittel, die vom Roten Halbmond Malaysias gestellt wurden waren, an Bord der „HAI HONG“ gebracht wurden.

57 U.N.T.S., Vol. 591, 1967, S. 266 ff.

ard.“ Die Erleichterung des internationalen Seeverkehrs und die Vermeidung unnötiger Verzögerungen werden in diesem Artikel nur als zu erreichendes Ziel, dessen Erreichen die Vertragspartner durch Zusammenarbeit zu erstreben sich verpflichten, angesehen. Auch die übrigen Artikel der Konvention statuieren lediglich eine Pflicht zur Zusammenarbeit. So zielt auch die in Art. II vorgesehene Meistbegünstigungsklausel lediglich auf noch auszuhandelnde Vereinbarungen ab. Es kann der Konvention daher kein Anspruch Panamas auf Zugang zu Häfen Malaysias entnommen werden. Vielmehr entstehen daraus Pflichten hinsichtlich der Behandlung von Schiffen, die sich bereits in einem Hafen befinden, aufgrund welcher besonderen Ermächtigung auch immer.

Eine Verpflichtung zur Zulassung könnte sich aus Art. 2 des Statuts über die internationale Rechtsordnung der Seehäfen vom 9. 12. 1923 ergeben, der lautet: „Unter Voraussetzung der Gegenseitigkeit . . . verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, den Seeschiffen jedes anderen Vertragsstaates die gleiche Behandlung zu gewährleisten wie seinen eigenen Seeschiffen . . . hinsichtlich des freien Zugangs zum Hafen“⁵⁸. Dieses Statut hat jedoch Malaysia als einziger Staat der südostasiatischen Region unterzeichnet⁵⁹, so daß sich gegenüber Panama wegen des Grundsatzes, daß Unbeteiligte keine Rechte aus Verträgen herleiten können⁶⁰, keine Verpflichtungen daraus ergeben.

Auch die Convention on the Intergovernmental Maritime Consultative Organization vom 6. März 1948, an der sowohl Malaysia als auch Panama als Vertragspartner beteiligt sind⁶¹, begründet neben ihren programmatischen Zielsetzungen als solche noch keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Schiffen der anderen Vertragsparteien die Hafeneinfahrt zu gestatten.

Art. 14 III des Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschlußzone vom 29. 4. 1958 gibt lediglich ein Recht zum Stoppen und Ankern in Küstengewässern eines anderen Staates. Selbst für den Fall, daß die „HAI HONG“ sich in Seenot befand, hätte Art. 14 III keine Verpflichtung Malaysias begründet, das Schiff in den Hafen einfahren zu lassen. Eine ausdrückliche Bestimmung, die Zugang zu den Seehäfen, etwa im Fall der Seenot, garantiert, enthält auch das von Malaysia und Panama unterzeichnete Internationale Übereinkommen zum Schutz menschlichen Lebens auf See vom 17. 6. 1960⁶² nicht. Andere Verträge, die eine konkrete Verpflichtung Malaysias hätten begründen können, die „HAI HONG“ in den Hafen einfahren zu lassen, sind nicht ersichtlich.

2. Verpflichtung aus Gewohnheitsrecht

Malaysia könnte aufgrund einer Norm des Völkergewohnheitsrechts verpflichtet gewesen sein, dem Schiff die Hafeneinfahrt zu gestatten. Grundsätzlich besteht keine Pflicht der Staaten, allen am internationalen Seeverkehr teilnehmenden Schiffen freien Zugang zu Seehäfen zu gewähren. Aus dem Grundsatz der Souveränität und Gleichheit der Staaten folgt die Gebietshoheit jedes Staates, d. h. die alleinige, andere Staaten ausschließende Ausübung von Hoheitsgewalt innerhalb der Grenzen seines Territoriums⁶³. Diese Gebietshoheit impliziert das Recht, frei darüber zu entscheiden, wem Zugang zu dem Territorium gewährt wird.

58 L.N.T.S., Vol. 58, S. 285 ff.

59 Multilateral Treaties in Respect of which the Secretary-General performs Depositary Functions, List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc., as at December 1977, S. 601.

60 Lagoni, in: Menzel, E./Ipsen, Knut, Völkerrecht, 2. Aufl., 1979, S. 313.

61 Multilateral Treaties (siehe Fn. 59), S. 394/395.

62 BGBl. II, 1965, S. 480 ff.

63 Verdross-Simma, a. a. O., S. 513.

Zum Territorium eines Staates gehören neben dem festen Landgebiet u. a. auch die Häfen als innere Staatsgewässer. Bei dieser jetzt in Art. 8 des Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschlußzone niedergelegten Bestimmung handelt es sich um einen von jeher anerkannten gewohnheitsrechtlichen Grundsatz⁶⁴. Somit übt der Küstenstaat auch über seine Seehäfen Gebietshoheit aus, die grundsätzlich die Entscheidung über die Gewährung von Zugang mit umfaßt.

Zwar ist auch ohne spezielle vertragliche Vereinbarungen eine Offenhaltung der Seehäfen für den internationalen Verkehr durchaus üblich⁶⁵, was seine Ursache u. a. darin haben mag, daß Staaten gemeinhin an Handel und Verkehr mit anderen Staaten interessiert sind. Die neuere Staatenpraxis manifestiert sich in der Form der Offenhaltung, unterbrochen lediglich von den Fällen, in denen die Schließung unter Hinweis auf sachliche Ausnahmegründe vorgenommen wurde. Jedoch ist nicht ersichtlich, daß dies gleichförmige Verhalten der Staaten von einer entsprechenden *opinio iuris* getragen wird und daher den Rang einer Norm des Gewohnheitsrechts hätte. Vielmehr statuieren Verträge, die eine zur Öffnung der Häfen verpflichtende Klausel enthalten, Pflichten nur auf der Basis der Gegenseitigkeit. Dies zeigt, daß die Staaten davon ausgehen, grundsätzlich keine entsprechende Pflicht gegenüber allen Schifffahrtsnationen zu haben.

Auch in der Lehre geht die ganz überwiegende Auffassung dahin, daß die Souveränität der Staaten nur in Ausnahmefällen Einschränkungen unterworfen sei und grundsätzlich kein Recht auf Zugang zu fremden Seehäfen bestehet⁶⁶. Eine Norm regionalen Gewohnheitsrechts, die Malaysia zur Hafenöffnung verpflichtet hätte, ist nicht ersichtlich.

Allerdings könnte eine langandauernde, gleichförmige Übung der Staaten bestehen, Schiffen in Notfällen Häfen zu öffnen, weil sie sich für rechtlich dazu verpflichtet halten. Zunächst ist hier an Fälle der Seenot zu denken. Das Verhalten der Staaten zeigt seit langer Zeit, daß in Seenot befindlichen Schiffen ein Einlaufen in Seehäfen gestattet wird, um dort die Notlage zu beheben. In gewissem Umfang wird den Schiffen in solchen Fällen sogar Immunität gewährt. William Scott prägte im Fall der „Eleanor“⁶⁷ den Ausspruch, daß: „ . . . real and irresistible distress must be at all times a sufficient passport for human beings under any such application of human laws.“

Diese Rechtsüberzeugung ist seither nicht in Zweifel gezogen worden. Auch in Verträgen wird die Seenot als Sonderfall behandelt, der zu gewissen Beschränkungen der staatlichen Souveränität führen muß (z. B. Art. 15 III Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone). Allerdings ist allgemein anerkannt, daß an die Voraussetzungen der Seenot, damit diese zu bestimmten Vorrechten führen kann, strenge Anforderungen zu stellen sind, denn nicht aufgrund jeder geringfügigen Unbill, die einem Schiff widerfährt, soll die Hafengesetzgebung des Küstenstaates unterlaufen werden können⁶⁸. Es muß sich um eine wirklich dringende Notwendigkeit („urgent necessity“) handeln, wenn sie zur Einfahrt in einen Hafen berechtigen soll. Ob die Notlage selbst verschuldet wurde, kann allerdings angesichts des humanitären Grundgedankens des Nothafenrechts nur in bezug auf eventuelle Exemptionen von der örtlichen Jurisdiktion eine Rolle spielen, nicht jedoch für die Berechtigung, den rettenden Hafen überhaupt anzulaufen⁶⁹.

⁶⁴ Brownlie, a. a. O., S. 276; Haalck, Jörgen/Reintanz, G., Internationales Seerecht, 1972, S. 66; Held, Häfen, in: WVR I, S. 754; Rojahn, O., in: Menzel, E./Ipsen, K., Völkerrecht, 2. Aufl., 1979, S. 388.

⁶⁵ Steinert, a. a. O., S. 130.

⁶⁶ Brownlie, a. a. O., S. 277; McDougal/Burke, William, The Public Order of the Oceans, 1962, S. 110; Meurer, Christian, Das Gasterrecht der Schiffe in Krieg und Frieden, 1918, S. 57.

⁶⁷ Fall der Eleanor (1809), Edw. 135, zitiert nach Simmonds, Cases on the Law of the Sea, S. 98 ff.

⁶⁸ Dahn, Georg, Völkerrecht, Bd. I, 1958, S. 641; Moore, A Digest of International Law II, S. 340.

⁶⁹ Steinert, a. a. O., S. 135; Colomos, a. a. O., S. 329; Wengler, a. a. O., S. 1080.

Anerkannt ist aber auch, daß das Nothafenrecht nicht nur im typischen Fall der Seenot, sondern auch bei Drohen einer der Seenot vergleichbaren Gefahr bestehen muß. Der humanitäre Gedanke muß zu dem Schluß führen, daß es in jeder schweren Gefahr, insbesondere bei Gefahr für Menschenleben („any overwhelming necessity“⁷⁰), die nur durch Anlaufen des nächstgelegenen Hafens behoben werden kann, rechtsmißbräuchlich wäre, wenn der Küstenstaat auf seinem souveränen Recht, die Hafeneinfahrt zu verweigern, beharren würde. Ebenso wie im typischen Fall der Seenot jedoch nur ein Recht besteht, so lange im Hafen zu verweilen, bis die unmittelbare Gefahr behoben, etwa ein Unwetter vorüber oder der Maschinenschaden ausgebessert ist, kann auch in vergleichbaren Notfällen nur ein Recht bestehen, den Hafen zur Behebung der unmittelbaren Gefahr anzulaufen, z. B. ein Medikament an Bord zu nehmen, um sodann unverzüglich wieder auszulaufen.

Die Pflicht, in Not befindlichen Schiffen zu gestatten, in den Hafen einzulaufen, gilt allerdings nicht schrankenlos. So sollen einem in Seenot befindlichen Schiff Privilegien dann nicht zugute kommen, wenn es die Notlage ausschließlich mit dem Ziel und Zweck herbeigeführt hat, Zugang zum Hafen zu erhalten⁷¹. Außerdem kann im Fall einer wirklich zwingenden und ernstzunehmenden Bedrohung lebenswichtiger Interessen des Küstenstaates durch das Schiff in Not die Verpflichtung, es in den Hafen einfahren zu lassen, entfallen⁷². Obgleich im Fall der „HAI HONG“ kein typischer Seenotfall vorlag, herrschten doch an Bord durch Mangel an Proviant und Medikamenten, qualvolle Enge und drückende Hitze unerträgliche Zustände. Diese Notlage, der die Besatzung allein nicht mehr Herr werden konnte, hätte grundsätzlich zur Einfahrt in den Hafen berechtigen können. Jedoch schien denkbar, daß die Notlage bewußt zur Unterwanderung malaysischer Hafengesetze herbeigeführt wurde und im Rahmen einer organisierten Flüchtlingsfahrt Port Klang nicht als Nothafen, sondern als ursprünglicher Zielhafen angesteuert wurde. Vor allem maßgeblich ist jedoch, daß durch ein Anlaufen des Hafens die Notlage gar nicht behoben werden konnte. Die den Vietnamesen drohenden Gefahren resultierten aus der Situation des Zusammengepferchtseins auf einem Schiff, wo akute Ansteckungsgefahr bei den Erkrankten drohte, und daraus, daß es kein Land gab, in dem sie sich auf Dauer hätten niederlassen und dort selbst mit Lebensmitteln versorgen können. Die einzigen Maßnahmen, die das Schiff innerhalb des Hafens hätte ergreifen können, wären das Aufnehmen wiederum umfangmäßig begrenzten neuen Proviant, Wassers und Medikamenten gewesen. Das Nothafenrecht hätte keinesfalls auch das Recht umfaßt, einen Teil der Passagiere an Land abzusetzen. Auch im Hafen hätten die Flüchtlinge also zusammen auf ihrem Schiff bleiben müssen, ohne allein aus dem Nothafenrecht einen Anspruch auf aktive Hilfeleistungen durch malaysische Behörden oder darauf, an Land gehen zu dürfen, zu haben. Soweit aber Rettungsmaßnahmen in dem Umfang, in dem sie im Hafen hätten ergriffen werden dürfen, auch außerhalb des Hafens durchgeführt werden konnten, z. B. durch Transport von Medikamenten usw. an Bord des Schiffes, war kein berechtigtes Interesse des Schiffes an Einfahrt in den Hafen mehr vorhanden.

Durch die Weigerung, die „HAI HONG“ in den Hafen zu lassen, hat Malaysia somit kein Delikt gegenüber Panama begangen.

⁷⁰ Colombos, a. a. O., S. 329; Steinert, a. a. O., S. 133.

⁷¹ Kate A. Hoff im Fall der *Rebecca*, RIAA IV, S. 444 ff., S. 447, führte aus: “An important consideration may be the determination of the question, whether there is any evidence in a given case of a fraudulent attempt to circumvent local laws.”

⁷² McDougal/Burke, a. a. O., S. 110; Meurer, a. a. O., S. 58.

IV. Verpflichtungen des Flaggenstaates

Möglicherweise könnte aber Panama als Flaggenstaat selbst verpflichtet gewesen sein, zumindest als die Zustände an Bord unerträglich geworden waren, Abhilfe zu schaffen. Panama hatte der „HAI HONG“ seine Staatszugehörigkeit verliehen, es übte Hoheitsgewalt über das Schiff aus und war völkerrechtlich dafür verantwortlich⁷³.

1. Verpflichtung aus Vertrag

Verpflichtungen, Abhilfe zu schaffen aus Art. 10 und 12 HSÜ sowie aus Art. 17 Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone vom 29. 4. 1958 scheiden aus, da Panama nicht Vertragspartner ist. Dasselbe gilt für das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951. Aus Art. 55/56 UN-Charta ergeben sich per se noch keine konkreten Handlungspflichten. Andere vertragliche Verpflichtungen sind nicht ersichtlich.

2. Gewohnheitsrecht.

Eine Verpflichtung Panamas könnte sich aus dem gewohnheitsrechtlichen Satz der Lebensrettung auf See oder aus den Regeln des Fremdenrechts ergeben.

Der in Art. 12 I HSÜ kodifizierte Satz des universellen Gewohnheitsrechts, der ebenfalls in Regel 10 Kapitel V des Abkommens zum Schutz menschlichen Lebens auf See von 1960 und Art. 11 Seenotabkommen von 1910 Niederschlag gefunden hat, daß eine Verpflichtung besteht, auf See in Lebensgefahr befindlichen Menschen zu helfen⁷⁴, könnte Panama zum Schaffen von Abhilfe verpflichtet haben. Daß Seenothilfspflichten nicht nur Pflichten der Kapitäne, sondern auch der Staaten sind, soweit Hilfe vernünftigerweise erwartet werden kann, wurde bereits dargestellt. Fraglich ist, inwieweit der Flaggenstaat eine Rettungspflicht für Passagiere an Bord seiner eigenen Schiffe hat. Der klassische Satz des Gewohnheitsrechts hat den Fall im Auge, daß Menschen, die sich auf einem anderen Schiff befinden, das in Not ist, aus Lebensgefahr gerettet werden. So wäre Panama verpflichtet gewesen, durch seine Kapitäne handelnd, Personen, auf einem anderen Schiff angetroffen, Hilfe zu leisten. Jedoch ist nicht ersichtlich, daß für an Bord eigener Schiffe befindliche Personen eine Ausnahme gelten sollte. Aus dem kraft Staatszugehörigkeit bestehenden besonders engen Verhältnis zwischen Flaggenstaat und Schiff, folgt vielmehr, daß an Bord eines eigenen Schiffes sogar verstärkt Lebensrettungspflichten bestehen müssen. Daß dies nicht der klassische Fall der Hilfe in Seenot ist, liegt daran, daß der Flaggenstaat in der überwiegenden Zahl der Fälle keine Möglichkeit zur Hilfeleistung haben wird, insbesondere sein Kapitän ebenfalls bedroht ist. Die Passagiere der „HAI HONG“ befanden sich jedoch nicht im klassischen Fall der Seenot und es war nicht auszuschließen, daß sie ihre Notlage selbst verschuldet hatten. Jedoch kann es im Verhältnis des Flaggenstaates zu seinen Schiffen darauf, ob die Notlage selbst verschuldet ist, nicht ankommen, soweit es um eine Rettungspflicht geht. Da der Staat in seiner Eigenschaft als Hoheitsgewalt Ausübender auch für die Vorgänge an Bord verantwortlich ist, müßte er sich die Selbstverschuldung zwar gegenüber anderen eventuell anrechnen lassen, kann sich aber im Verhältnis zu eigenen Schiffen nicht darauf berufen.

⁷³ Breuer, Flaggenrecht, in: WVR I, S. 532; Cavaré, a. a. O., T. II, S. 628; Dahm, a. a. O., S. 674/75; Hoog, Günter, Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, 1961, S. 33; Meyers, H., The Nationality of Ships, 1967, S. 108.

⁷⁴ Colombos, a. a. O., S. 345; Hoog, a. a. O., S. 34; Pugash, a. a. O., S. 578.

Hinsichtlich der atypischen Seenotlage ist zu bemerken, daß Art. 12 I HSÜ davon spricht, daß jeder auf See in Lebensgefahr angetroffenen Person Hilfe zu leisten ist. Von typischer Seenotlage ist nicht die Rede. Dies ist auch der der gewohnheitsrechtlichen Hilfspflicht zugrunde liegende Gedanke: daß auf See in jedem Fall der Lebensgefahr eine Hilflosigkeit der Person besteht, die erheblich größer ist als an Land. Daß man, von Wasser umgeben, in der Bewegungsfreiheit beschränkt auf den engen Raum des Schiffes, der Hilfe anderer in höherem Maße bedarf als dies allgemein der Fall ist. Daher kann eine Pflicht, bei Lebensgefahr Hilfe zu leisten, nicht nur im Fall typischer Seenot bestehen, sondern gilt auch im Fall anderer akuter Notlagen. Daher hätten die Philippinen die Pflicht gehabt, den sich in Lebensgefahr befindenden Vietnamesen zu helfen.

Zu klären ist der Umfang der Hilfspflichten Panamas, insbesondere, ob es verpflichtet gewesen wäre, die Vietnamesen bei sich im Land aufzunehmen. Im typischen Fall der Seenot besteht nicht nur die Pflicht, etwa Schiffbrüchige vorm Ertrinken zu retten, vielmehr muß die Hilfeleistung notwendigerweise noch gewisse Handlungen umfassen, die nach An-Bord-Nehmen der Schiffbrüchigen unerlässlich sind, etwa Verabreichung notwendigster Lebensmittel und Medikamente, da ein Unterlassen dieser weitergehenden Hilfe den gleichen Effekt haben würde wie eine ursprüngliche Nichterfüllung der Seenotrettungspflicht: den Tod der Geretteten. Aus diesem Grunde muß es auch, wenngleich keine positive Verpflichtung der Staaten ersichtlich ist, Schiffbrüchige an einen bestimmten Ort zu transportieren oder gar im eigenen Land aufzunehmen, unzulässig sein, die Geretteten etwa auf einer einsamen Insel auszusetzen. Insgesamt läßt sich sagen, daß der rettende Staat verpflichtet ist, die Maßnahmen zu treffen, die zur unmittelbaren Erhaltung des Lebens der Geretteten unerlässlich sind, so lange, bis diese an einem geeigneten Ort wieder haben an Land gehen können. Weitergehende Pflichten sind gewohnheitsrechtlich nicht festgelegt. Panama wäre daher verpflichtet gewesen, für die Flüchtlinge auf der „HAI HONG“ Maßnahmen zur unmittelbaren Rettung ihres Lebens zu ergreifen. Es hätten Lebensmittel an Bord gebracht werden müssen, eventuell hätten Erkrankte, die andere Passagiere anzustecken drohten, vorübergehend auf einem anderen Schiff isoliert werden müssen. Jedoch wäre es, in Ermangelung einer Pflicht des Staates, der in Seenot Geratene gerettet hat, diese bei sich aufzunehmen⁷⁵, nicht verpflichtet gewesen, die Vietnamesen bei sich ins Land gehen zu lassen und ihnen Asyl zu gewähren.

Außerdem könnte sich, sofern die Regelungen über den fremdenrechtlichen Mindeststandard auch für Flüchtlinge gelten, auch daraus eine Verpflichtung ergeben haben. Obgleich in den meisten Fällen Staaten die Behandlung ihrer Angehörigen vertraglich regeln, ist anerkannt, daß der Fremde auch außerhalb vertraglicher Verpflichtungen nicht rechtlos gestellt sein darf. Während vereinzelt, vor allem in lateinamerikanischen Staaten⁷⁶ noch die Theorie der Inländerbehandlung vertreten wird, nach der ein Fremder nicht verlangen kann, staatlicherseits besser als ein Inländer behandelt zu werden, hat sich in letzter Zeit, im Zuge der Fortentwicklung der Menschenrechte die Theorie vom Mindeststandard als ganz herrschend durchgesetzt⁷⁷. Diese Theorie besagt, daß Fremden ein unabdingbares Minimum an Rechten zukommen müsse, unabhängig davon, ob diese auch Inländern gewährt werden. Roth zeigt anhand von Gerichtsentscheidungen, Verträgen und internationaler Gesetzgebung und Kodifizierung auf⁷⁸, daß die Praxis ganz überwiegend nach dieser Theorie verfährt. Die Proteste gegen eine schlechte Behandlung von Ausländern auf der Basis der Theorie der In-

75 Pugash, a. a. O., S. 599.

76 Schnitzer, Mindeststandard, in: WVR II, S. 537.

77 Borchard, a. a. O., S. 350; Brownlie, a. a. O., S. 513; Roth, a. a. O., S. 99; Verdross-Simma, a. a. O., S. 586.

78 Roth, a. a. O., S. 99 ff. und 104 ff.

länderbehandlung in lateinamerikanischen Staaten zeigen, daß die überwiegend andere Staatenpraxis auf der Überzeugung der Staaten basiert, zur Gewährung minimaler Rechte verpflichtet zu sein, also von einer entsprechenden *opinio iuris* getragen wird. Fraglich ist allerdings, ob die Theorie des fremdenrechtlichen Mindeststandards auch auf Flüchtlinge angewendet werden kann. Fremder ist jedes Individuum, das sich nicht in seinem Heimatstaat aufhält. Dies trifft auch auf den Flüchtling zu, und wenn auch Charakteristikum ist, daß er keine Beziehungen zu seinem Heimatstaat unterhält und daher nicht dessen diplomatischen Schutzes teilhaftig wird, hat er doch mit allen Fremden gemeinsam, daß ihm ein unabdingbares Minimum an Rechten zukommen muß⁷⁹.

Fremdenrechtliche Regeln, nach denen sich die Behandlung auf fremdem Staatsgebiet befindlicher Menschen richtet, müßten, um Pflichten Panamas zu erzeugen, auch für die Behandlung Fremder auf Schiffen maßgeblich sein.

Staatsgebiet ist der durch dreidimensionale Grenzen gegen die Gebiete anderer Staaten abgegrenzte Raum der Erde, innerhalb dessen ein Staat die prinzipiell andere Staaten ausschließende Zuständigkeit zur Setzung von Rechtsakten besitzt⁸⁰. Zwar paßt diese Definition nicht uneingeschränkt für Schiffe. Aus der Tatsache jedoch, daß der Flaggenstaat auf Hoher See Hoheitsbefugnisse über das Schiff ausübt, und zwar nicht nur Jurisdiktion im Sinne der Gerichtsbarkeit, sondern in dem weiteren Sinne, den der Begriff *jurisdiction* in englisch und französisch hat, jegliche Machtausübung⁸¹, ist vielfach versucht worden zu begründen, das Schiff sei Teil des Staatsgebietes, gleichsam ein schwimmendes Stück Territorium⁸². Diese Theorie war allerdings von Anfang an heftiger Kritik ausgesetzt und wird überwiegend als überflüssige Fiktion abgelehnt⁸³. Zur Begründung der Hoheitsbefugnisse des Flaggenstaates an Bord seiner Schiffe wird vielmehr überwiegend auf die enge Verbindung zwischen Schiff und Staat, in dem es registriert ist, abgestellt, welche es, angesichts der Notwendigkeit, daß auf Hoher See überhaupt eine Hoheitsgewalt ausgeübt wird, am natürlichen erscheinen lasse, Machtbefugnisse und Verantwortlichkeit dem Flaggenstaat zu übertragen. Hierbei handele es sich um eine Hoheitsgewalt *sui generis*, die in der Staatenpraxis nie bestritten werde und daher einer Herleitung aus Gebiets- oder Personalhoheit gar nicht bedürfe⁸⁴. Wenn somit die „HAI HONG“ nicht als Territorium Panamas anzusehen war, könnten die Regeln des fremdenrechtlichen Mindeststandards Panama dennoch gebunden haben, wenn ihre Anwendbarkeit sich nicht zwingend auf den Fall beschränkte, daß der Fremde sich auf dem Territorium eines Staates befindet. Sinn und Zweck der fremdenrechtlichen Mindeststandardregeln liegt darin, daß Ausländer sich für gewöhnlich auf fremdem Hoheitsgebiet fremder Hoheitsgewalt unterwerfen müssen. Sie haben die Gesetze des Aufenthaltsstaates zu befolgen und sind seiner Jurisdiktion unterworfen, stehen ihm jedoch nicht völlig rechtslos gegenüber, sondern auch der Staat hat gewisse Verpflichtungen. Auch wenn Fremde ein Schiff betreten, sind sie dadurch der Hoheitsgewalt des Flaggenstaates auf Hoher See unterworfen, es entsteht zwischen ihnen und dem Flaggenstaat ein Rechtsverhältnis, aus dem der Flaggenstaat gewisse Rechte herleitet. Diesen Rechten müssen jedoch, ebenso wie auf festem Territorium, auch gewisse Pflichten entsprechen. Daß bestimmte Pflichten des Flaggenstaates bestehen, ist allgemein anerkannt⁸⁵. Allerdings werden die im Schrifttum genannten Pflichten immer nur als Pflichten gegenüber anderen an der Seeschiffahrt teilnehmenden Na-

79 Dahm, a. a. O., S. 537; Grassi, Mario, *Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht*, 1955, S. 302; Kimminich, Otto, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, 1962, S. 157 und 176.

80 Berber, a. a. O., S. 314; Verdross-Simma, a. a. O., S. 520.

81 Fay, François-Michel, *La Nationalité des Navires*, in: RGDIP 1973 II, S. 1000 ff.

82 Sér. A, No. 10, S. 1 ff., S. 25.

83 Dahm, a. a. O., S. 675; Colombos, a. a. O., S. 285; Fay, a. a. O., S. 1043; v. Münch, Ingo, *Völkerrecht*, 1971, S. 403.

84 Colombos, a. a. O., S. 287 und 297; Meyers, a. a. O., S. 108; Sørensen, a. a. O., S. 348/49.

85 Meyers, a. a. O., S. 108/109; Rojahn, a. a. O., S. 399.

tionen dargestellt, das Verhältnis des Flaggenstaates zu den Passagieren seiner Schiffe hat kaum Beachtung gefunden. Jedoch sind die Regeln des Mindeststandards als notwendige und unerlässliche Einschränkungen der Hoheitsgewalt eines Staates gegenüber den dieser Hoheitsgewalt Unterworfenen anzusehen. Auch andere Regeln des humanitären Völkerrechts enthalten diesen Grundgedanken. So ist für die Anwendung der Regeln der Haager Landkriegsordnung Voraussetzung, daß die betreffenden Personen sich im „Machtbereich“ eines Staates aufhalten, der nicht notwendig Territorium sein muß, sondern u. a. auch ein Schiff auf Hoher See sein kann⁸⁶.

Trotz allgemeiner Anerkennung der Geltung eines Minimumstandards, bereitet doch die inhaltliche Präzisierung seines Umfangs, d. h. im vorliegenden Fall die Klärung der Frage, zu welchen Maßnahmen Panama verpflichtet gewesen wäre, Schwierigkeiten. Anerkanntermaßen gehören das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu diesen Mindestrechten⁸⁷. Ob dies allerdings eine aktive Leistungspflicht des Aufenthalts- bzw. Flaggenstaats begründen kann, ist fraglich. Regeln des fremdenrechtlichen Mindeststandards haben sich, wie überhaupt die Menschenrechte, ursprünglich als Abwehrrechte gegen den Staat als Schutz vor staatlichen Eingriffen in die menschliche Freiheitssphäre entwickelt⁸⁸. Jedoch ist bei der Entwicklung der Menschenrechte zu beobachten, daß eine Tendenz besteht, dem Individuum auch ein Recht auf positive Leistungen durch die Gemeinschaft einzuräumen⁸⁹. So ist ein Staat gegenüber Fremden zunächst verpflichtet, bestimmte Eingriffe zu unterlassen. Jedoch besteht auch eine Handlungspflicht insoweit, als der Fremde durch eine entsprechende Gesetzgebung und andere in zivilisierten Staaten übliche Maßnahmen gegen verbrecherische Angriffe Dritter zu schützen ist⁹⁰. Außer dieser ausdrücklich im Völkerrecht anerkannten Schutzpflicht haben sich jedoch als zum Mindeststandard gehörend noch keine Leistungspflichten von Staaten gegenüber Fremden herausbilden können, insbesondere bestehen keine Ansprüche auf eine länger andauernde Unterstützung. Vielmehr zeigen das deutsche Ausländerrecht⁹¹ sowie auch vergleichbare Gesetze anderer zivilisierter Nationen, daß die Unfähigkeit, für seinen eigenen Lebensunterhalt aufzukommen, als Ausweisungsgrund betrachtet wird. Auch eine Pflicht des Aufenthaltsstaates, kurzfristige Hilfsmaßnahmen zu ergreifen, besteht nicht. Vielmehr zeigt die Einrichtung von Konsulaten etc., daß für aktive Hilfeleistung gegenüber Fremden grundsätzlich nicht der Aufenthaltsstaat, sondern der Heimatstaat zuständig ist. Jede Hilfsmaßnahme durch den Aufenthaltsort verbleibt im Bereich der Courtoisie und Hilfe aus moralischen und humanitären Gründen.

Mangels konkreter Leistungspflichten im Bereich des Fremdenrechts war Panama unter dem Gesichtspunkt des fremdenrechtlichen Mindeststandards somit nicht zu aktiven Hilfsmaßnahmen verpflichtet.

V. Ergebnis

Als Ergebnis kann festgestellt werden, daß ein Anspruch der Flüchtlinge auf Aufnahme oder Asylgewährung in einem Zufluchtsstaat nicht besteht. Während den Küstenstaat lediglich die Verpflichtung trifft, von dritter Seite ergriffene Hilfsmaßnahmen nicht zu erschweren, ist der Flaggenstaat des Fluchtschiffes dagegen verpflichtet, zumindest elementarste Hilfsmaßnahmen zur Erhaltung des Lebens der Flüchtlinge zu treffen. Weitergehende Hilfspflichten treffen keinen anderen Staat.

⁸⁶ Kimminich, Humanitäres Völkerrecht, S. 24.

⁸⁷ Berber, a. a. O., S. 381; Kimminich, Rechtsstatus des Flüchtlings, S. 155; Sørensen, a. a. O., S. 485.

⁸⁸ Schaumann, Wilfried, Die Menschenrechte und Freiheitsrechte in der UNO, in: Schätzl/Veiter (Hrsg.): Die Menschenrechte, Bd. II der Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen, 1966, S. 15 ff., S. 18.

⁸⁹ Dahm, Georg, Die Stellung des Menschen im Völkerrecht unserer Zeit, S. 22.

⁹⁰ Dahm, Völkerrecht I, S. 505; Sørensen, a. a. O., S. 485.

⁹¹ § 10 I Ziff 10 Ausländergesetz.

The Vietnamese “Boat People” An International Law Perspective

BY K. KAMMANN

The flight by sea of thousands of people from Vietnam following the arrival in power of the communist regime in 1975 has given rise to numerous problems in international law. The most pressing problem would appear to be, whether any state is bound to render assistance or even grant asylum to refugees who last succeeded in reaching a harbour where they ask for admission. The question of what obligations might possibly exist is examined with reference to the case of the HAI HONG, a vessel carrying 2.564 persons, some of whom were ill, which had asked for international aid in November 1978 as a result of the refusal by the Malaysian authorities to allow the passengers to land at Port Klang.

Obligations might be owed directly to the fugitives, since it seems generally agreed that although individuals are not considered subjects of international law, refugees may be holders of international rights and duties. Clearly there are no contractual obligations on the part of any State to help sea refugees, nor do any duties derive from the UN General Assembly Resolutions on Territorial Asylum (2312, XXII Art. 3 I) and on Human Rights (1948, Art. 14), since it's generally recognized that they have no binding force. The international customary right of asylum does not impose duties on States to grant asylum but simply set forth their entitlement to do so without being accused of committing an unfriendly act. The duty to render assistance to persons in distress, as acknowledged by international customary law, does not oblige coastal States or any State not immediately involved, to take active measures unless there is a 'classic' case of distress, by which is meant an emergency resulting from the typical situation of a vessel on the high seas. What is imposed, however, is a duty on the flag State exercising jurisdiction over the ship, to give substantial aid to the suffering passengers, but no obligation is hereby implied to grant asylum to such passengers. Furthermore the doctrine of minimum standard in human rights, which applies also to conditions on board a vessel, over which the flag State exercises territorial sovereignty, does not involve any duty on the part of the flag State to take positive actions; neither can such a duty derive from humanitarian principles, which merely guarantee protection against wrongs perpetrated by State authorities.

French and Central African Procedures

An Analysis of their Differences and of a Typical Example of the French Law's Reception in Black Africa

BY D. J. M. SOULAS DE RUSSEL

The reception of French penal law in francophone Africa can be described as "voluntary": it was up to the independent states to change their criminal proceeding system in favour of the new French one of 1958.

The analysis of this process in the Central African Republic shows that, contrary to the usual cliché, African lawyers and legislators could fully adapt an European model to their needs and specific objects. They made attentions to the French proceeding law and simplified it in order to cancel many needless institutions of French legislation (I); they found new solutions for the African problem of shortage of judicial personnel (II); they added interesting innova-