

Jedoch vermögen diese Kritikpunkte den Wert der Untersuchung im Ergebnis nicht zu schmälern. Hasselmann hat das klassische und praktisch so wichtige Spannungsverhältnis zwischen flaggenstaatlichem und küstenstaatlichem Regelungsanspruch für nahezu alle Stationen, die ein Handelsschiff auf seiner Fahrt durchläuft, untersucht. Seine umfangreichen Nachweise in- wie ausländischer Literatur geben vielfältige Ansatzpunkte für weitere punktuelle Recherchen. Als grundlegende, handbuchartige Einführung in das internationale Schifffahrtsrecht steht "der Hasselmann" damit schon heute im Mittelpunkt der deutschsprachigen Literatur zur Seerechtskonvention.

Marco Núñez-Müller

Nikolaos St. Skourtos

Die Billig-Flaggen-Praxis und die staatliche Verleihungsfreiheit

Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, herausgegeben von V. Götz, G. Gornig, D. Rauschning und G. Zieger, Bd. 83
Carl Heymanns Verlag 1990, 350 S., DM 58,-

Daß auch völkerrechtliche Fragestellungen quasi konjunkturellen Zyklen unterliegen können, läßt sich u.a. anhand des Problems der Staatszugehörigkeit von Schiffen zeigen.

Bereits 1896 normierte das IDI zwecks internationaler Vereinheitlichung der Flaggengesetzgebung einen Katalog völkerrechtlicher Voraussetzungen für Erwerb und Verlust des Flaggenführungsrechts und damit der Staatszugehörigkeit von Schiffen¹, der allerdings von den Mitgliedstaaten nicht umgesetzt wurde. Die rasante Entwicklung der sog. "Offenen Register" mit ihren Kostenvorteilen und dem dadurch ausgelösten Ausflaggungsdruck zulasten der westeuropäischen Schifffahrtsnationen nach 1945 machte diese Frage zu einem der Hauptprobleme der 1. Seerechtskonferenz. Heraus kam mit Art. 5 Abs. 1 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See (GÜHS) von 19582 einerseits die völkerrechtliche Anerkennung der traditionellen Freiheit der Staaten bei der Kodifizierung ihrer nationalen Flaggenverleihungsvoraussetzungen, andererseits - in Anlehnung an die im "Nottebohm"-Urteil des IGH³ zur Parallelproblematisierung der Staatsangehörigkeit natürlicher Personen entwickelten Konzeption - die berühmte Formulierung

"There must exist a *genuine link* between the State and the ship; in particular, the State must effectively exercise its jurisdiction and control ...".

1 Règles relatives à l'usage du pavillon national pour les navires de commerce, in: Annuaire de l'Institut de Droit International XV (1986), 1069.

2 UNTS 450, S. 11; BGBl. 1972 II 1089.

3 ICJ Reports 1955, 4 (23).

Dabei gelang es jedoch weder, den Inhalt des "genuine link", noch die Folgen seiner Nichtbeachtung zu kodifizieren. Die Klausel konnte daher in der Folge von den Befürwortern wie den Gegnern der "Billig-Flaggen"-Praxis ins Feld geführt werden. Auch die Übernahme der Konzepte von "genuine link" bzw. "effective jurisdiction and control" in Art. 91, 94 der Seerechtskonvention von 1982 (SRK)⁴ brachte keine Klärung.

In der Zwischenzeit hatten sich die Fronten verschoben: Die "Billig-Flaggen"-Gegner von 1958 nutzten mittlerweile selbst die Kostenvorteile der Offenen Register, während die Entwicklungsländer nunmehr dieses Phänomen als Haupthindernis bei der Entwicklung eigener Handelsflotten betrachteten und im Rahmen der Neuen Weltwirtschaftsordnung beseitigen wollten. Ihr Streben nach einer verbindlichen Definition des "genuine link" führte nach langen Auseinandersetzungen im Rahmen der UNCTAD zur Verabschiedung der "UN Convention on Conditions for Registration of Ships" von 1986 (UNCCRS)⁵.

Das Problem und die einzelnen Etappen seiner Kodifizierung waren parallel auch immer wieder Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.⁶ Den neuesten Beitrag dazu liefert die 1986 von der Universität Göttingen angenommene und für den Druck aktualisierte Dissertation von N. Skourtos.

Der Verfasser will nicht lediglich die Ergebnisse früherer Arbeiten fortentwickeln. Vielmehr geht Skourtos davon aus, daß der "genuine link"-Grundsatz des GÜHS die dieser Konvention nicht beigetretenen "Offen-Register-Staaten" nur dann binden kann, wenn er - entsprechend der Konventionspräambel - bereits 1958 allgemeines Völkerrecht war oder danach geworden ist (S. 29). Dementsprechend konzentriert er sich im Hauptteil seiner Untersuchung (S. 37 ff.) auf den Konventionsfreiheitsgrundsatz, seine immanen Schranken (S. 48 ff.) und externen Beschränkungen (S. 158 ff.) zur Zeit der 1. Seerechtskonferenz. Erst im 4. und 5. Teil werden Art. 5 I 3 GÜHS (S. 207 ff.) und die völkerbewohnsrechtlichen Entwicklungen nach 158 (S. 225 ff.) analysiert.

Im Hauptteil der Arbeit trennt der Verfasser zutreffenderweise strikt zwischen der Völkerrechtmäßigkeit der Flaggenverleihung und ihrer Wirksamkeit gegenüber anderen Staaten (S. 41 f.). Ihm zufolge geht es bei dem Streit um die Begrenzung der Kodifikationsfreiheit durch einen "genuine link" eigentlich um die Tragweite der Anerkennungspflicht dritter Staaten (S. 42) bzgl. der Staatszugehörigkeit eines Schiffes. Kodifikationsfreiheit, "genuine link" und Anerkennungspflicht stehen in Wechselwirkung zueinander.

Bei der Analyse der in diversen Schiffahrtsverträgen stipulierten Anerkennungsverpflichtung kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß diese nach dem Willen der Vertragsparteien allein vom formalen Akt der Registrierung, nicht aber vom Vorhandensein eines "genuine link" abhängen soll; indes ist damit noch nicht geklärt, ob die Staaten damit eine

4 UN Doc. A/CONF. 62/I22 vom 7.10.1982; UNCLOS III, OR Bd. 17, S. 151 ff.; noch nicht in Kraft.

5 UN Doc. TD/RS/CONF/23; ILM 26 (1987), 1229; noch nicht in Kraft.

6 vgl. stellvertretend *H. Schulte*, Die "billigen Flaggen" im Völkerrecht - Zur Frage des "genuine link", Diss. jur. Hamburg 1961; *B.A. Boczek*, Flags of Convenience, Cambridge/Mass. 1962; *H. Meyers*, The Nationality of Ships, Den Haag 1967.

entsprechende völkerrechtliche Regel formulieren oder eine Ausnahme von einer solchen vereinbaren wollen (S. 74). Mangels Vergleichbarkeit der Staatszugehörigkeit von Schiffen mit der Staatsangehörigkeit natürlicher Personen läßt sich das "genuine link"-Prinzip auch nicht aus dem Wesen des Nationalitätsinstitutes begründen (S. 108 ff., 137).

Da sich für 1958 weder eine unbeschränkte Kodifikationsfreiheit noch der "genuine link" positiv als bestehendes Völkerrecht bewerten lassen, entwickelt Skourtos einen Vermutungsansatz: Danach wäre die Annahme, daß die Kodifikationsfreiheit damals keine immamenten Schranken hatte, dann abgesichert, wenn zu ihren Gunsten eine Vermutung bestehen und damit rechtslogisch jede Einschränkung qua "genuine link" positiv nachzuweisen wäre (S. 142). Dabei entwickelt der Verfasser zunächst die Vermutung einer völkerrechtlichen Pflicht zur Anerkennung fremder Flaggenverleihungen aus dem Grundsatz der Meeres- bzw. Schiffahrtsfreiheit: Letzterer macht die Meeresnutzung durch Handelsschiffe vom Bestehen einer Staatszugehörigkeit abhängig; da das Seevölkerrecht die Flaggenverleihungsvoraussetzungen nicht selbst normiert, sondern den Flaggenstaaten überläßt, kann ein Staat nur dann in den Genuß der Meeresfreiheit kommen, wenn er einen Anspruch auf Anerkennung seiner Flaggenverleihungen gegenüber allen anderen Staaten hat (S. 146 f.). In einem zweiten Schritt ermittelt Skourtos eine Vermutung zugunsten der Kodifikationsfreiheit aus der Vermutung für die Freiheit der Staaten als einer Grundeinstellung des Völkerrechts und kommt damit zu dem Ergebnis, daß der Kodifikationsfreiheitsgrundsatz zur Zeit der 1. Seerechtskonferenz durch keine immanenten Schranken, insbesondere in Form eines "genuine link", begrenzt war (S. 156).

Bei der Untersuchung externer Beschränkungen der Kodifikationsfreiheit schließt Skourtos mangels entsprechender "opinio iuris" zunächst aus, daß der "genuine link" ein allgemeiner Völkerrechtsgrundsatz im Sinne von Art. 38 I lit c IGH-Statut sein könnte (S. 158 ff.) oder der Kodifikationsfreiheitsgrundsatz durch die Pflicht zur Ausübung von Jurisdiktion und Kontrolle oder das Effektivitätsprinzip eingeschränkt werde (S. 160 ff.). Vielmehr sei der "genuine link" selbst mangels Effektivität kein Bestandteil des geltenden Seevölkerrechts (S. 172). Schließlich lassen sich Skourtos zufolge auch aus dem Rechtsmißbrauchsverbot und dem Grundsatz der Meeresfreiheit keine Einschränkungen der Kodifikationsfreiheit ableiten (S. 176 ff., 185 ff.) und der "genuine link" sich nicht als allgemeines Völkerrechtsprinzip qualifizieren (S. 189 ff.); damit steht Skourtos zufolge auch fest, daß es sich 1958 bei Art. 5 I 3 GÜHS um eine neue Norm handelte, die ausschließlich völkervertragsrechtlicher Natur ist und damit auch nur die Konventionsparteien bindet.

Bei der Analyse des Art. 5 I 3 GÜHS kommt der Verfasser im 4. Teil zu dem Ergebnis, daß der "genuine link" zwar nicht - wie vielfach vertreten - mit dem Grundsatz der "effective jurisdiction and control" gleichzusetzen ist, sondern bereits vor der Registrierung bestehen muß (S. 217); jedoch läßt sich daraus kein verbindlicher Mindestinhalt ableiten, zumal Skourtos sich der h.M. anschließt, derzufolge der "genuine link" eine sanktionslose "lex imperfecta" darstellt (S. 219 ff.).

Im letzten Teil der Arbeit untersucht Skourtos die völkergewohnheitsrechtliche Entwicklung des Kodifikationsfreiheitsgrundsatzes nach 1958 u.a. anhand der SRK und der

UNCCRS. Er schließt mit der Feststellung, daß die Souveränitätsrechte des Heimatstaates des Schiffseigentümers insofern eine mittelbare und relative Schranke der Flaggenverleihungsfreiheit darstellen, als der Eigentümerstaat ein Recht auf Nutzung des (ausländischen) Vermögens seiner Staatsangehörigen und damit auf Einreihung ihrer Handelsschiffe in die eigene, nationale Handelsflotte habe, so daß insoweit die grundsätzliche Vermutung einer Anerkennungspflicht nicht im Verhältnis zwischen Eigentümer- und Flaggenstaat gelte (S. 306 f.).

Die Arbeit enthält umfassende Literaturnachweise und profunde theoretische Untersuchungen zur Entstehung und Auslegung völkerrechtlicher Normen. Jedoch kann ihre Gewichtung nicht voll überzeugen: Während der Verfasser die flaggenrechtliche Entwicklung von 1958 erschöpfend auf 206 Seiten analysiert, bleiben für die Untersuchung von Art. 5 I 3 GÜHS nur 17 Seiten, für Art. 91, 94 SRK gar nur 6 Seiten und für die Registerkonvention nur 12 Seiten. Sein Erklärungsansatz, daß die der GÜHS nicht beigetretenen Offen-Register-Staaten durch einen "genuine link" nur dann gebunden würden, wenn er bereits 1958 universell und völker gewohnheitsrechtlich bestanden hätte, vermag diese Gewichtung nicht gänzlich zu rechtfertigen: Er berücksichtigt z.B. nicht hinreichend, daß praktisch alle Offen-Register-Staaten die SRK - einschließlich der darin enthaltenen Normierung des "genuine link"-Grundsatzes - unterzeichnet haben, so daß nach dem - durchaus nicht unwahrscheinlichen - Inkrafttreten und einer Ratifizierung der SRK weniger die Geltung als der präzise Inhalt des "genuine link"-Grundsatzes relevant werden könnte. Zudem stützt sich der Verfasser vorwiegend auf das ältere Schriftum und berücksichtigt neuere Literatur nur unvollständig bzw. - in bezug auf die Registerkonvention - gar nicht.

Fazit: Als Beitrag zum Stand des Flaggenrechts in 1958 und als Auseinandersetzung mit der dazu seinerzeit erschienenen Literatur ist die Arbeit von Skourtos unbedingt eine Bereicherung und auch sein Ansatz, die festgefahrenen Diskussion um den "genuine link" durch Rechtsvermutungen zu lösen, neu und durchaus anregend. Jedoch hat es der Autor versäumt, seinem Werk eine auch weit in die Zukunft reichende Aktualität zu sichern.

Marco Núñez-Müller