

nehmen und damit rechtsverbindlich zu machen. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist das stärkste Druckmittel, das die ILO zur Durchsetzung der von den Mitgliedstaaten freiwillig eingegangenen Verpflichtungen besitzt. Allgemein wird mit Genugtuung verbucht, daß die deutsche Bundesregierung dem Ausschuß alle Erleichterungen gewährte. Polen zum Beispiel verweigerte den Mitgliedern eines anderen Ausschusses, der über die Vereinigungsfreiheit (Übereinkommen Nr.87) berichten sollte, kurzerhand die Einreise. Dennoch kann die Haltung Bonns niemanden befriedigen. ILO-Generaldirektor Francis Blanchard drückte auf einer Pressekonferenz die Hoffnung aus, daß im Verlauf des Dialogs eine Anpassung der bundesdeutschen Rechtspraxis an die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 zustandekommt. Künftig wird der Normenkontrollausschuß der ILO die Entwicklung unter die Lupe nehmen und jedes Jahr einen Lagebericht erstellen, was für Bonn sehr unangenehm sein kann. Wegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf aus politischen Gründen stehen übrigens auch einige Staaten der osteuropäischen Region wie die DDR und die Tschechoslowakei am Pranger. *Pierre Simonitsch* □

**UNCTAD: Verhaltenskodex gegen wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken — Erste Überprüfungskonferenz ohne Ergebnis (14)**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1984 S.64f. fort).

I. Verhaltenskodizes erschienen in den siebziger Jahren als probates politisches Mittel der Staatengemeinschaft, wenigstens Mindeststandards in solchen Bereichen zu setzen, die auf Grund divergierender nationaler Gesetzgebung oder konfligierender Jurisdiktionsansprüche (noch) nicht oder nur mit erheblichem Zeitaufwand völkerrechtlich geregelt werden können. Zu diesen Bereichen zählen insbesondere die Tätigkeit und die Kontrolle der transnationalen Unternehmen. Auf Grund fehlender rechtlicher Bindungswirkung ist die Durchsetzung solcher Kodizes jedoch nur sehr schwer zu überwachen; zudem geben Überprüfungsversuche nicht selten Anlaß zu politischem Streit. Dies gilt auch für den im Rahmen der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) ausgearbeiteten Verhaltenskodex zur Bekämpfung wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken (Text: UN Doc. A/C.2/35/6).

Mit diesem befaßt sich die Generalversammlung in ihrer Resolution 41/167 vom 5. Dezember 1986. Der Bericht einer Zusammenkunft mit der unverwechselbaren Bezeichnung *Konferenz der Vereinten Nationen zur Überprüfung aller Aspekte des multilateral vereinbarten ausgewogenen Grundsatz- und Vorschriftenpakets zur Bekämpfung restriktiver Geschäftspraktiken* — die 1980 bei der Verabschiedung des Kodex durch die Generalversammlung für 1985 terminiert worden war (A/Res/35/63) und dementsprechend vom 4. bis zum 15. November 1985 in Genf stattgefunden hatte — wird darin zur Kenntnis genommen; eine weitere Überprüfungskonferenz wird für 1990 einberufen. Interes-

santer als der Wortlaut der Resolution ist indes das, was sie verbirgt und auf die nächste Überprüfungskonferenz verlagert: einen tiefgreifenden Dissens der Teilnehmerstaaten der Überprüfungskonferenz über Gegenstand, Anwendung und Fortentwicklung des Kodex.

II. Aufgabe der Überprüfungskonferenz im November 1985 (Bericht: TD/RPB/CONF.2/8) war es, einen Überblick über die Anwendung und Durchsetzung des »Grundsatz- und Vorschriftenpakets« zu gewinnen sowie Vorschläge zu seiner Verbesserung und Ausgestaltung zu verabschieden. Hierzu lagen der Konferenz unter anderem eine Studie des UNCTAD-Sekretariats (die von verschiedenen Teilnehmern, so auch der Bundesrepublik Deutschland, wegen unpräziser Angaben über die wettbewerbsrechtliche Gesetzgebung kritisiert wurde) sowie drei Deklarationsentwürfe aus Ost, West und Dritter Welt vor. Die Teilnehmer aus 77 Staaten — auch die EG-Kommission war vertreten — konnten sich vor dem Hintergrund des verbreiteten Hangs zum Protektionismus allerdings nicht auf eine gemeinsame Erklärung einigen.

»Allgemeine Abrüstung protektionistischer Vorkehrungen« — mit dieser sehr hochgesteckten Forderung hatte bereits der Bericht des UNCTAD-Sekretariats (TD/RBP/CONF.2/4) den ersten Streitpunkt benannt. In seiner Eröffnungsrede betonte der Stellvertretende Generalsekretär der UNCTAD, die Konferenz finde zu einem Zeitpunkt statt, zu dem der Protektionismus wohl seinen bisherigen Höhepunkt in der Nachkriegsgeschichte erreicht habe. Indem sie ihre Unternehmen zu »freiwilligen Exportbeschränkungen« und verschiedenen Marktabsprachen veranlaßten, hätten einige Industriestaaten erhebliche Handelsbeschränkungen zum Nachteil der Entwicklungsländer bewirkt. Wettbewerbsorientierung im Innern und Unterlaufen jeglicher Kontrollversuche wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken im internationalen Bereich, dies sei die widersprüchliche Philosophie des Protektionismus, gegen die auch der Kodex gegen restriktive Geschäftspraktiken zur Anwendung gebracht werden müsse. Diesen Faden spannen sowohl die Sowjetunion als auch China und die »Gruppe der 77«, für die Ägypten sprach, weiter. Ihre Resolutionsentwürfe enthielten denn auch den Vorwurf mangelnden politischen Willens auf Seiten einiger Industrieländer, den Kodex zu verwirklichen, beziehungsweise die Anschuldigung, daß diese durch protektionistische Maßnahmen und wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken die Liberalisierung des Welthandels zu unterlaufen suchten.

Gegen diese Schuldzuweisungen verwahrten sich insbesondere Australien als Sprecher der westlichen Industrieländer und die Vereinigten Staaten. Sie beriefen sich auf die in langen Verhandlungen mühsam definierte Zielsetzung des Kodex, die allein wettbewerbsbeschränkende Praktiken von Unternehmen, nicht aber staatliche Maßnahmen im Rahmen der Außenhandelspolitik oder gar internationaler Abmachungen einbeziehe. Darüber hinaus machten die Vereinigten Staaten geltend, daß auf Grund ihrer Erfahrungen vertikale Absprachen zwischen Fir-

men, die nicht im Wettbewerb miteinander stünden, in der Regel keine wettbewerbsbeschränkende Auswirkung hätten. Ihre Wettbewerbspolitik stimme insofern mit dem Kodex überein, als auch dieser von der notwendigen Abschätzung unmittelbarer Auswirkungen einzelner Unternehmenspraktiken für den Wettbewerb im Einzelfall ausgehe. Dahinter wird nun ein zweiter Dissens der Konferenz sichtbar. Er betrifft die politische Zielrichtung und den rechtlichen Charakter des Kodex. Betonten die Vereinigten Staaten und Australien den empfehlenden Charakter des »Grundsatz- und Vorschriftenpakets« und die freiwillige Übernahme seiner Regeln als Geschäftsgrundlage, so stellten die Entwicklungsländer, China und die Sowjetunion die allgemeine Regelungsabsicht des Kodex in den Vordergrund und betonten, er sei lediglich als erster Schritt zu einer umfassenden Kontrolle und Eindämmung restriktiver Geschäftspraktiken zu verstehen. Konsequenz wurde denn auch seine Verrechtlichung gefordert.

Auf Grund dieser grundsätzlichen Meinungsverschiedenheit konnte schließlich drittens auch keine Einigkeit über die Verbesserung und weitere Ausgestaltung der Umsetzung des Kodex erzielt werden. Zwar betrachtete die Mehrzahl der Staaten die Konferenz als einen Meinungsaustausch über den Stand der jeweiligen Gesetzgebung wie der Informationen in bezug auf wettbewerbs-schädigende Geschäftspraktiken im internationalen Bereich. So berichteten etwa Polen, Ungarn und die Bundesrepublik Deutschland über entsprechende Gesetzgebung oder Gesetzgebungsvorhaben (wobei Bonn auf Abkommen mit den Vereinigten Staaten (BGBl 1976 II, 1712) und Frankreich (BGBl 1984 II, 758) verweisen konnte); die EG-Kommission trug einen Erfahrungsbericht über ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen und die Praxis ihrer Ausübung bei. Was aber weitere Schritte zur Verbesserung des Kodex und seiner Wirksamkeit angeht, so konnte aus folgenden Ansätzen keine gemeinsame Lösung formuliert werden:

- Das UNCTAD-Sekretariat, China und die »Gruppe der 77« wollten die den Kodex überwachende, einmal jährlich tagende Expertengruppe durch einen Sonderausschuß ersetzen. Dies lehnten die westlichen Industriestaaten unter anderem mit dem Hinweis auf die damit gegebene Politisierungsgefahr ab.

- Auf weniger Ablehnung stieß die Forderung der Entwicklungsländer, zur besseren Transparenz und Überwachung regionale Informations- und Registrierungsstellen für wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken zu schaffen. Hier mangelte es jedoch deutlich an technischer Unterstützung seitens der Industriestaaten; lediglich Schweden und Norwegen wurden als Ausnahmen hervorgehoben. Die Bundesrepublik Deutschland konnte immerhin auf einige vom Bundeskartellamt veranstaltete internationale Expertenkonferenzen zur Verbesserung des Informationsstandes in bezug auf wettbewerbs-schädigende Geschäftspraktiken verweisen und eine weitere Konferenz für 1986 mit Beteiligung von Entwicklungsländern ankündigen.

- Nicht weiter aufgegriffen wurden schließ-

lich Vorschläge, die Überprüfungs-konferenz 1986 fortzuführen, beziehungsweise die Ausarbeitung eines Modellgesetzes (an der seit UNCTAD IV (1976) gearbeitet wird) in die Verhandlungen einzubeziehen.

III. So ist auch für die Überprüfungs-konferenz der Beurteilung des Kodex durch die Sowjetunion beizupflichten, die bisherigen Ergebnisse seien »bestenfalls bescheiden«. Sollte man für die Konferenz von 1990 nicht bereits einen ähnlichen Mißerfolg vorprogrammieren wollen, so wird man sich in der Durchsetzung des Kodex auf drei Schwerpunkte konzentrieren müssen: die Vorlage eines Modellgesetzes, das insbesondere den Entwicklungsländern rechtstechnisches Know-how im Bereich des Wettbewerbsrechts vermitteln kann; die Verbesserung der Information durch den Aufbau regionaler Registrierungsinstrumente (insbesondere für Export- und Importkartelle) und den offenen Informationsaustausch über den Stand der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Kooperation.

Zu warnen ist indessen vor vorschnellen Verrechtlichungsforderungen. Nicht nur würde die Interpretation dieses Kodex als Zwischenschritt im Verrechtlichungsprozeß einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung das Instrument »Verhaltenskodex« unwirksam machen und negative Auswirkungen auch auf andere Kodizes herbeiführen, sondern politisch würden kleine Schritte in die richtige Richtung durch Grundsatzkonflikte verhindert. Dadurch würde letztlich dem berechtigten Interesse der Entwicklungsländer und der Weltwirtschaft, wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken einzudämmen, geschadet. Die Industriestaaten sind aufgefordert, ihre Erfahrungen im Sinne vernünftiger Regelungsvorschläge zu unterbreiten und mittels technischer Hilfestellung auch deren Umsetzung in den Entwicklungsländern zu ermöglichen.

Klaus Dicke □

#### UNCTAD: Konvention über Bedingungen zur Schiffsregistrierung – Zeichnungsfrist ausgelassen – Der Anfang vom Ende der Billigflaggen? (15)

I. Die rechtliche Regulierung der Seeschiffahrt wird nach wie vor von dem sogenannten Flaggenstaatsprinzip beherrscht: Jeder Staat kann souverän über die Rechtsnormen befinden, denen diejenigen Schiffe unterworfen sind, die er unter seiner Flagge zu fahren ermächtigt. Infolgedessen sind die Auflagen, welche die Flaggenstaaten den Schiffen vorschreiben, unterschiedlich, und das heißt vor allem: unterschiedlich teuer. Dies führt im Bereich des Seehandels zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen insofern, als die sogenannten Billigflaggenländer – Liberia, Panama und etwa zehn weitere Staaten – die Handelsflotten solcher Staaten ins Hintertreffen geraten lassen, die ihren Schiffen höhere Abgaben und Steuern, höhere Löhne und Sozialleistungen für die Mannschaften sowie höhere Betriebskosten auferlegen. Die Folgen für die teureren Flaggenstaaten sind Ausflaggungen und erschwerte Teilhabebedingungen am Weltfrachtaufkommen, wovon viele Entwicklungsländer, aber auch die Industriestaaten,

darunter die Bundesrepublik Deutschland, betroffen sind. Im Zuge ihres Bemühens, das Weltfrachtaufkommen für Seeschiffe planerisch mit dem Ziel eines weltweiten Sozialausgleichs zu bewirtschaften, hat die UNCTAD das Problem der Billigflaggen in einer eigenen Konvention zu regeln versucht. Die Zeichnungsfrist dieses Übereinkommens, das am 7. Februar 1986 von den Vertretern von 109 Staaten verabschiedet wurde, endete am 30. April 1987.

II. Zum Verständnis der Konvention ist zunächst ein Blick auf die rechtliche Regulierung des Flaggenstaatsprinzips erforderlich. Dieser Grundsatz stellt eine feste Burg staatlicher Souveränität im Bereich des Seerechts dar. Artikel 91 der Seerechtskonvention von 1982 bestimmt unter anderem, daß Schiffe die Staatsangehörigkeit des Staates besitzen, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind. Weiter heißt es dann: »Zwischen dem Staat und dem Schiff muß eine echte Verbindung bestehen.« Gibt Art. 91 insoweit wörtlich die Bestimmungen der Konvention über die Hohe See von 1958 wieder, so sind in Art. 94 die mit der Registrierung zusammenhängenden Pflichten des Flaggenstaates näher geregelt. Diese Regelungen zielen auf eine effektive Ausübung der Jurisdiktionsgewalt der Flaggenstaaten. Offen bleibt aber auch unter der Seerechtskonvention, was genau unter der »echten Verbindung« (genuine link) zwischen Flaggenstaat und Schiff zu verstehen ist. Diese »echte Verbindung« ist der Regelungsansatz der hier vorzustellenden Konvention und war zugleich der umstrittenste Verhandlungsgegenstand der die Konvention erarbeitenden Konferenz.

III. Die Entstehungsgeschichte der Konvention reicht in die Mitte der siebziger Jahre zurück. In verschiedenen Studien und Resolutionen haben Sekretariat (TD/B/C.4/168(1977) und TD/B/AC.34/2(1982)) und Schifffahrtsausschuß (Resolution 22(IV) v. 9.8.1974) der UNCTAD zunächst den Problemstand erarbeitet. Eine Prüfung der Gesetzgebung von 60 Staaten in bezug auf die Schiffsregistrierung ergab erhebliche Unterschiede in der Wirksamkeit flaggenstaatlicher Jurisdiktionsgewalt. Eine eigene Arbeitsgruppe hat die wirtschaftlichen Nachteile, die daraus resultieren, genauer untersucht. 1977 konnten 28vH der Welttonnage von den Billigflaggen gebucht werden. Am 6. Juni 1981 empfahl der Schifffahrtsausschuß der UNCTAD, eine internationale Konferenz einzuberufen, um in einer Konvention die Bedingungen der Schiffsregistrierung genauer und enger zu regeln als bisher. Die Generalversammlung machte sich diesen Vorschlag zu eigen und berief mit Resolution 37/209 vom 20. Dezember 1982 eine solche Konferenz für 1984 ein. Die Empfehlung des Schifffahrtsausschusses, in der eine schrittweise Abschaffung der offenen Schifffahrtsregister als Ziel formuliert wurde, wurde mit 49 gegen 18 Stimmen (bei Ablehnung unter anderem der westlichen Industriestaaten) verabschiedet.

Die Verhandlungen über die Konvention fanden in den vier Runden der *Konferenz der Vereinten Nationen über Bedingungen zur Schiffsregistrierung* (16.7.-3.8.1984; 28.1.-15.2.1985; 8.-19.7.1985; 20.1.-7.2.1986) in Genf statt; neben zuletzt 109 Staaten nah-

men zahlreiche internationale Organisationen und Wirtschaftsverbände teil. Nach einer ersten, der Information über den Problemstand und die Positionen der Verhandlungsteilnehmer gewidmeten Verhandlungsrunde prallten in der zweiten Runde die Positionen der »Gruppe der 77« und der Industriestaaten unversöhnlich aufeinander. Die Entwicklungsländer wollten die »echte Verbindung« zwischen Flaggenstaat und Schiff so ausgestaltet sehen, daß Eigentümer, Betreiber und Manager der Schiffe Staatsangehörige des Registrierstaates sein sollen. Die Industriestaaten sahen darin faktisch keine Verbesserung der Situation und betonten, daß auch rechtlich sich aus der Tatsache, daß einige Staaten in ihrer Gesetzgebung die »echte Verbindung« im Sinne der »Gruppe der 77« ausgestaltet hätten, keine völkerrechtliche Norm herleiten lasse. Liberia vertrat die Ansicht, daß jegliche Begrenzung der offenen Register dem völkerrechtlichen Gewohnheits- wie auch Vertragsrecht widerspreche.

Ein in der dritten Runde erzielter Kompromiß bahnte sich erst an, als die »Gruppe der 77« folgenden Vermittlungsvorschlag unterbreitete: Die Nationalisierung der »echten Verbindung« in bezug auf Eigentum und Besatzung der Schiffe werde in eine Soll-Vorschrift gekleidet, und die Staaten könnten eines der beiden Kriterien als für sich bindend auswählen. Die Industriestaaten erklärten sich prinzipiell bereit, Besatzung, Eigentum und Management der Schiffe internationaler Regelung zu öffnen. Auf dieser Basis konnte sich die Konferenz in der dritten und vierten Runde auf die aus 22 Artikeln bestehende *UN-Konvention über Bedingungen zur Schiffsregistrierung* einigen, der zwei Resolutionen und eine Übersicht über die Welthandelsflotten zum Stand vom 1. Juli 1985 angehängt sind (Text: TD/RS/CONF/23).

IV. Nach einer allgemeinen Zielbeschreibung und verschiedenen Legaldefinitionen wird in Art. 4 das Flaggenstaatsprinzip festgehalten. Vorschriften über die Ausgestaltung nationaler Seebehörden enthält Art. 5, und in Art. 6 sind einzelne Registrierungsmodalitäten geregelt. Den bereits erwähnten Kompromiß formuliert nun Art. 7: Den Zeichnerstaaten wird freigestellt, entweder gemäß Art. 8 der Konvention in ihrer nationalen Gesetzgebung die Eigentumsverhältnisse an Schiffen, die unter ihren Flaggen fahren, so zu regeln, daß eine effektive Jurisdiktionsgewalt gewährleistet ist, oder aber nach Art. 9 der Konvention Vorkehrungen zu treffen, daß ein ausreichender Teil der Offiziere und Mannschaften Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz im Flaggenstaat aufweisen müssen. Für eine hierzu vorauszusetzende Ausbildung zureichend qualifizierter Seeleute haben die Staaten nach Art. 9V und VI zu sorgen. Art. 10 sieht vor, daß auch zwischen dem Management der Schiffseigner-gesellschaften und den Flaggenstaaten eine rechtliche Beziehung besteht, sei es, daß die Gesellschaft ihren Sitz im Flaggenstaat hat oder aber in ihrer Leitung Staatsangehörige des Flaggenstaates vertreten sind; nach Abs. III hat der Flaggenstaat ferner die finanziellen Voraussetzungen der Gesellschaften zum Betreiben von Handelsschiffen einschließlich zureichender Versicherungen zu prüfen.