

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 Zeichenstaaten 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.

Art. 11 hält die erforderlichen Angaben für die Schiffsregister fest. Die weiteren Bestimmungen regeln den Charter von Leerschiffen, die Frage der Gemeinschaftsunternehmen, den Schutz der Interessen solcher Staaten, die Arbeitskräfte für Schiffsmannschaften zur Verfügung stellen, und Maßnahmen zur Verhinderung schädlicher wirtschaftlicher Auswirkungen für die Entwicklungsländer; zu den beiden letzten Problemen wird auf die beigefügten Resolutionen verwiesen.

Das Übereinkommen soll gemäß Art. 19 ein Jahr, nachdem mindestens 40 Staaten, die zusammengenommen mindestens 25vH der Welttonnage unter ihrer Flagge führen, Vertragsparteien geworden sind, in Kraft treten. Die Niederlande kündigten im Namen der Europäischen Gemeinschaften an, daß deren Mitgliedstaaten die Konvention nur in Übereinstimmung mit dem EWG-Vertrag zeichnen könnten; hier dürften zwischen den Grundfreiheiten der EWG und zumindest Art. 8 der Konvention Spannungen bestehen. Da bis zum 30. April lediglich Bolivien, Indonesien, Marokko, Mexiko und Senegal die Konvention gezeichnet hatten, ist mit einem Inkrafttreten in absehbarer Zeit wohl nicht zu rechnen. Die fünf Staaten repräsentieren zusammen etwas mehr als 10vH der Tonnage Panamas.

V. Für die Bundesrepublik Deutschland ist festzuhalten, daß sich der Deutsche Bundestag verschiedentlich mit dem Problem der Billigflaggen und auch mit der Position der deutschen Delegation bei den Genfer Verhandlungen befaßt hat. Nach einem Bericht des Verkehrsausschusses vom 9. März 1981 (Bundestags-Drucksache 9/8872 (neu)) hat der Bundestag am 15. Dezember 1982 einstimmig eine Entschließung verabschiedet, die, um dem Trend zum offenen Schiffsregister zu begegnen, eine engere wirtschaftliche Bindung zwischen Flaggenstaat und Schiff anstrebt. Die Übereinstimmung der Position der Delegation der Bundesrepublik Deutschland mit dieser Entschließung war im Juli 1985 Gegenstand einer Anfrage an die Bundesregierung (BT-Drs. 10/3649, S. 41ff.), in deren Beantwortung die Bundesregierung unter anderem ausführte, eine weltweite wirtschaftliche Bindung zwischen Schiff und Flaggenstaat verbessere nach ihrer Auffassung nicht die Wettbewerbsposition der deutschen Flagge.

Klaus Dicke □

41. Generalversammlung: Notlage in Afrika — Würdigung des OEOA — Schuldenfrage (16)

(Vgl. auch Hans d'Orville, Nekrolog auf ein multilaterales Erfolgserlebnis. Das Büro der Vereinten Nationen für Nothilfemaßnahmen in Afrika (OEOA), VN 6/1986 S. 193ff., sowie den Beitrag des Verfassers, Afrika: freiwillige und unfreiwillige »Politikreformen«. Die 13. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, VN 3/1986 S. 90ff.)

I. Wenige Monate nach ihrer vom 27. Mai bis zum 1. Juni 1986 abgehaltenen 13. Sonder-tagung befaßte sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen erneut mit einem Bericht des Generalsekretärs zur »kritischen Wirtschaftslage in Afrika« (A/41/683 v. 8.10.

1986 mit Add. 1 v. 27.10.1986). Dieser Bericht geht allerdings nicht auf die Umsetzung des am 1. Juni verabschiedeten »Aktionsprogramms der Vereinten Nationen für die wirtschaftliche Gesundung und Entwicklung Afrikas (1986-1990)« (A/Res/S-13/2) ein, sondern wertet die Bemühungen der UNO aus, das internationale Nothilfeprogramm zur akuten Krise Afrikas in den Jahren 1983 bis 1985 zu koordinieren. Dargestellt und bewertet werden besonders die Maßnahmen des OEOA, das Ende Oktober 1986 wieder aufgelöst wurde.

An der Debatte des Berichts des Generalsekretärs in der Generalversammlung am 22. Oktober 1986 beteiligten sich Vertreter von 22 Mitgliedstaaten. Der Sprecher der afrikanischen Staatengruppe, der kongolesische Botschafter Gayama, erinnerte in seiner einleitenden Rede an den »ermutigenden Konsens« der 13. Sondergeneralversammlung, bemängelte aber, daß »das einhellig unterstützte Aktionsprogramm für die wirtschaftliche Gesundung und Entwicklung Afrikas nicht von einem spezifischen Finanzangebot begleitet« werde. Diese Kritik unterstrichen besonders der Sprecher der »Gruppe der 77«, der jugoslawische Botschafter Pejic und der indische Botschafter Razi.

Von fast allen Rednern wurde die Arbeit des OEOA sehr positiv gewürdigt. Auch der Vertreter der US-Regierung — über die berichtet worden war, sie habe sich für die Auflösung des Büros stark gemacht, weil sich das OEOA zu sehr zugunsten der äthiopischen Mengistu-Regierung eingesetzt hätte — erklärte, das OEOA habe »das Beste der Vereinten Nationen« zum Ausdruck gebracht. Kein Redner bedauerte allerdings die Auflösung des Büros, da sich die Lage entspannt habe. Begrüßt wurde die Schaffung neuer UN-Koordinationsinstrumente für die langfristige Afrikahilfe durch den Generalsekretär. Der britische Botschafter Sir John Thomson forderte auch als Vertreter der Europäischen Gemeinschaft, daß die erfolgreiche Informationsarbeit des OEOA fortgesetzt werden solle. Von den Sprechern der osteuropäischen Staaten nahm nur DDR-Botschafter Ott positiv zum OEOA Stellung. Die anderen Vertreter gingen darauf nicht ein.

Gegensätzliche Positionen wurden besonders zur Forderung der afrikanischen Staaten deutlich, eine Konferenz über die afrikanischen Schulden einzuberufen. Darauf war der Bericht des Generalsekretärs nicht eingegangen. Neben dem afrikanischen Sprecher setzten sich nur die Vertreter Chinas, Jugoslawiens (auch als Sprecher der »Gruppe der 77«) und der DDR dafür ein. Einige andere Redner wie der Indiens betonten lediglich in allgemeiner Form, daß die Schuldenfrage »dringend behandelt« werden müsse. Die Vertreter der westlichen Gläubigerländer und die meisten osteuropäischen Redner beschränkten sich auf Ausführungen zu ihren Hilfsmaßnahmen.

Die am 31. Oktober im Konsens angenommene Resolution 41/29 faßt die Debatte mit der dringenden Aufforderung an die internationale Staatengemeinschaft und die Nichtregierungsorganisationen zusammen, ihre Bemühungen fortzusetzen, die noch erforderliche Nothilfe in den betroffenen afrikanischen Ländern zu leisten, und macht auf die

zunehmende Gefahr aufmerksamer.

II. Zur Überwachung der Umsetzung des von der 13. Sondergeneralversammlung verabschiedeten Aktionsprogramms wurde bereits im September letzten Jahres ein Lenkungsausschuß am Sitz der Vereinten Nationen gebildet, dem im Mai 1987 ein kleines Sekretariat unter der Leitung von Strahinja Bacic als Koordinator beigegeben wurde. Darüber hinaus bestellte der Generalsekretär den kanadischen Botschafter Stephen Lewis, der den Ad-hoc-Plenarausschuß der 13. Sondergeneralversammlung geleitet hatte, zu seinem persönlichen Berater in Fragen der Durchführung des Aktionsprogramms und für die Mobilisierung von Unterstützung der internationalen Gemeinschaft.

Als weitere Maßnahme berief der Generalsekretär am 2. April 1987 nach Konsultationen mit Regierungen, der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds eine »Beratungsgruppe für den Zufluß von Ressourcen nach Afrika« (Zusammensetzung: S. 116 dieser Ausgabe), der führende Finanzexperten angehören, darunter deutscherseits der Hamburger Bankier Max Warburg. Ob damit der Kompetenzkonflikt zwischen Weltbank und Vereinten Nationen hinsichtlich der Koordinierungsaufgaben bei der Afrikahilfe gelöst ist oder gar eskalieren wird, bleibt abzuwarten.

Konrad Melchers □

UNFPA: Jahresbericht im Zeichen des »Tages der fünf Milliarden« — Bevölkerungswachstum immer noch eher Bedrohung als Triumph der Menschheit (17)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1986 S. 177 fort.)

Wer sich vom »Bericht zur Lage der Weltbevölkerung 1987« neue Erkenntnisse und Fakten erhofft hat, wird enttäuscht sein. Der diesjährige Jahresbericht des Fonds der Vereinten Nationen für Bevölkerungsfragen (UNFPA) — noch unter der Regie des langjährigen, im März dieses Jahres verstorbenen Exekutivdirektors Rafael M. Salas verfaßt — verdient kaum eine solch wohlklingende Bezeichnung. Hinter dem Titel »Die Welt der fünf Milliarden« verbirgt sich im großen und ganzen eine Wiederholung bereits bekannter Fakten aus den Berichten vergangener Jahre.

Hauptanliegen des Berichts ist es, auf die (vermutete) Erreichung der Zahl von fünf Milliarden Menschen in diesem Jahr aufmerksam zu machen: Der 11. Juli dieses Jahres soll auf Vorschlag des Bevölkerungsfonds als »Tag der fünf Milliarden« in die Geschichte eingehen. Die Welt soll an diesem Tag »feiern« und zugleich »Bilanz ziehen«. Der Weltbevölkerungsbericht 1987 dient der Vorbereitung dieses denkwürdigen Ereignisses. In Teil I des Berichts wird noch einmal der bisherige »Marsch der Milliarden« nachvollzogen, der im 18. Jahrhundert langsam einsetzte und sich vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg drastisch beschleunigte. Obwohl die Wachstumskurve seit 1970 wieder fällt, wird »die höchste jährliche Bevölkerungszunahme . . . nicht vor Beginn des 21. Jahrhunderts erreicht sein . . . weil die Zuwachsrate . . . auf eine ständig wachsende Bevölkerung Anwendung findet«. Erst in etwa einem