



Sachstand

Rechtsfragen zur Registrierfreiheit und zur Ausflagging nach dem VN-Seerechtsübereinkommen und dem deutschen Flaggenrechtsgesetz

Rechtsfragen zur Registrierfreiheit und zur Ausflagung nach dem VN-Seerechtsübereinkommen und dem deutschen Flaggenrechtsgesetz

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 031/17
Abschluss der Arbeit: 20. März 2017
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

- | | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Verbindung (<i>genuine link</i>) zwischen Flaggenstaat und Schiff gemäß dem VN-Seerechtsübereinkommen | 4 |
| 2. | Völkerrechtskonformität der deutschen Ausflagungspraxis nach § 7 Flaggenrechtsgesetz | 8 |

1. Verbindung (*genuine link*) zwischen Flaggenstaat und Schiff gemäß dem VN-Seerechtsübereinkommen

Die Geltung des Rechts auf Hoher See wird über die Verbindung eines Schiffes zu einem bestimmten Staat vermittelt. Für diese Verbindung steht die Flagge. Diese indiziert völkerrechtlich die Staatszugehörigkeit des Schiffes, wobei der maßgebliche innerstaatliche Akt die Registrierung sein kann. Das Prinzip der sog. „**Registrierfreiheit**“, d.h. die **Freiheit, Schiffen die Flaggenführung zu gestatten**,¹ bildete sich **gewohnheitsrechtlich** bereits im 18. und 19. Jahrhundert heraus und unterlag nur geringen Anforderungen.²

So formulierte der **U.S. Supreme Court** im Jahre 1953: „Perhaps the most universal rule of maritime law is that which gives cardinal importance to the law of the flag. Each state under international law may determine for itself the conditions on which it will grant its nationality to a merchant ship, thereby accepting responsibility for it and acquiring authority over it.“³

Seit den späten 1950er Jahren gab es völkervertragliche Bestrebungen, die maritime **Registrierfreiheit einzuschränken**.⁴ Vorbildhaft wirkten dabei **Überlegungen zum Staatsangehörigkeitsrecht**, die der Internationale Gerichtshof in Den Haag (IGH) im sog. *Nottebom*-Fall 1955 entwickelt hatte. Diese zielten darauf ab, dass die Staaten bei Verleihung ihrer Nationalität – sowohl an Personen (**Einbürgerung**) als auch an Schiffe (**Einflagung**) – gewisse völkerrechtliche **Grenzen ihrer Verleihungskompetenz** beachten müssten.⁵

So verlangte bereits Art. 5 des **Genfer Übereinkommens über die Hohe See** vom 29. April 1958,⁶ dass zwischen dem Staat und dem Schiff, das seine Flagge führte, eine echte Verbindung (*genuine link*) bestehen musste.⁷ Diese Regelung wurde wortgleich in Art. 91 Abs. 1 des **VN-Seerechtsübereinkommens** vom 10. Dezember 1982 (SRÜ),⁸ der die Staatszugehörigkeit der Schiffe betrifft, übernommen. Dort heißt es:

1 Vgl. Art. 90 des VN-Seerechtsübereinkommens.

2 *Wolfrum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, Kap. 4, Rdnr. 30.

3 U.S. Supreme Court, *Lauritzen v. Lauritzen and The Muscat Dhows Case* (1953) U.S. 571, zitiert bei *Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, München, 6. Aufl. 2014, § 46, Rdnr. 8, Fn. 270.

4 Vgl. näher zu den historischen Hintergründen und den diesbezüglichen Arbeiten in der *International Law Commission* (ILC) bei *H. W. Wefers Bettink*, Open Registry, the genuine link and the 1986 Convention on Registration Conditions for Ships, in: Netherlands Yearbook for Int. Law 18 (1987), S. 69-119 (80 ff.).

5 Vgl. zur Entwicklung näher *Schulte, Heinrich*, Die „billigen Flaggen“ im Völkerrecht, 1962, S. 59 ff.

6 Text abgedruckt unter http://www.transportrecht.de/transportrecht_content/1024919361.pdf. Das Genfer Übereinkommen von 1958 wurde mit Inkrafttreten des Seerechtsübereinkommens von 1982 abgelöst.

7 Vgl. dazu grundlegend *Ziegenhain, Hans-Jörg*, Extraterritoriale Rechtsanwendung und die Bedeutung des Genuine-link-Erfordernisses, München 1992.

8 Text abgedruckt unter <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2009/3209.pdf>.

„Jeder Staat legt die Bedingungen fest, zu denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewährt, sie in seinem Hoheitsgebiet in das Schiffsregister einträgt und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen. Schiffe besitzen die Staatszugehörigkeit des Staates, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind. Zwischen dem Staat und dem Schiff muss eine echte Verbindung bestehen.“

Die VN-Konvention zur Schiffsregistrierung (**United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships**) vom 7. Februar 1986⁹ unternahm dann den Versuch, **Kriterien zur Bestimmung einer „echten Verbindung“** i.S.d. Art. 91 SRÜ völkervertraglich festzulegen. Art. 1 dieser VN-Konvention zur Schiffsregistrierung lautet:

“For the purpose of ensuring or, as the case may be, strengthening the genuine link between a State and ships flying its flag, and in order to exercise effectively its jurisdiction and control over such ships with regard to identification and accountability of ship-owners and operators as well as with regard to administrative, technical, economic and social matters, a flag State shall apply the provisions contained in this Convention.”

Die VN-Konvention zur Schiffsregistrierung führt damit ein **wirtschaftlich geprägtes *genuine link*-Konzept** ein. Sie präzisiert die *genuine link*-Formel dahingehend, dass der Flaggenstaat verpflichtet ist, seine **Hoheitsgewalt und Kontrolle in technischen, sozialen und administrativen Angelegenheiten über die Schiffe unter seiner Flagge tatsächlich auszuüben**.¹⁰

Art. 10 der VN-Konvention zur Schiffsregistrierung präzisiert dann weiter die „administrative Kontrolle“ über das Schiff. Voraussetzung für die Registrierung eines Schiffes ist gem. Art. 10 Abs. 1, dass die **Reederei oder eine ihrer Tochterfirmen ihren Sitz, zumindest aber den *principal place of business im Flaggenstaat*** hat.¹¹ Ansonsten muss der Flaggenstaat gem. Art. 10 Abs. 2 der VN-Konvention zumindest die obligatorische Teilnahme von **Staatsangehörigen des Flaggenstaates** („*management person*“) am Eigentum bzw. Betrieb des Schiffes sicherstellen.

9 ILM 1987, 1236. Text verfügbar unter: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdrsconf23_en.pdf.

10 Diese Verpflichtung wird in Art. 94 Abs. 1 SRÜ noch einmal explizit bestätigt.

11 Ziel der VN-Konvention zur Schiffsregistrierung ist es, die Identifikation von Schiffsbetreibern sicherzustellen. Art. 10 der Konvention lautet:
“(1) The State of registration, before entering a ship in its register of ships, shall ensure that the ship-owning company or a subsidiary ship-owning company is **established and/or has its principal place of business within its territory in accordance with its laws and regulations**.
(2) Where the ship-owning company or a subsidiary ship-owning company or the principal place of business of the ship-owning company is not established in the flag State, the latter shall ensure, before entering a ship in its register of ships, that **there is a representative or management person who shall be a national of the flag State, or be domiciled therein**. Such a representative or management person may be a natural or juridical person who is duly established or incorporated in the flag State, as the case may be, in accordance with its laws and regulations, and duly empowered to act on the ship-owner's behalf and account. In particular, this representative or management person should be available for any legal process and to meet the ship-owner's responsibilities in accordance with the laws and regulations of the State of registration (...)”.

Die „echte Verbindung“ zwischen Schiff und Flaggenstaat ließe sich also letztlich darüber herstellen, dass ein **Teil der Besatzung aus Staatsangehörigen des Flaggenstaates** besteht.¹²

Das wirtschaftlich geprägte *genuine link*-Konzept war indes schon **bei seiner Entstehung umstritten**.¹³ In den folgenden Jahrzehnten sind nur wenige Vertragsstaaten die VN-Konvention zur Schiffsregistrierung beigetreten; die Konvention ist **bis heute nicht in Kraft getreten**.¹⁴

In der **Staatenpraxis** konnte sich **kein Konsens** über die Anknüpfungspunkte für eine „echte Verbindung“ – d.h. über die **verbindlichen Kriterien für Einschränkungen der Registrierfreiheit** – bilden. Von einer **völkergewohnheitsrechtlichen Verfestigung** des wirtschaftlich geprägten *genuine link*-Konzepts bzw. der Anknüpfungspunkte für eine „echte Verbindung“ kann insoweit keine Rede sein.¹⁵ Erschwerend kam hinzu, dass im Rahmen des SRÜ **kein Sanktionsregime** bzw. **keine gerichtliche Überprüfbarkeit** für den Fall vorgesehen war, dass es an einem *genuine link* fehlte.¹⁶ So ist denn auch die **Flaggenwahl im Falle einer fehlenden „echten Verbindung“** völkerrechtlich **nicht ungültig**.¹⁷

Völkerrechtlich bleibt es dem nationalen Gesetzgeber also weitgehend *selbst überlassen*, die **Staatsangehörigkeit von Schiffen** zu regeln, die nicht zwingend von der Staatsangehörigkeit des Eigentümers abhängig ist.¹⁸ Eine Verbindung zwischen Schiff und Flaggenstaat, wie sie in der

12 *Farthing, B.*, International Shipping: An Introduction to the Policies, Politics and Institutions of the Maritime World, 1987, S. 141-145 (145): „On manning, there must be a 'satisfactory' number of officers and crew that are nationals of the flag state.“ Ebenso *Wolfrum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, Kap. 4, Rdnr. 33. Zur VN-Konvention zur Schiffsregistrierung vgl. näher *Athanassopoulou, Victoria*, Schiffsunternehmen und Schiffsüberlassungsverträge, Tübingen: Mohr 2005, S. 201.

13 Vgl. näher *Schulte, Heinrich*, Die „billigen Flaggen“ im Völkerrecht, 1962, S. 73 ff.; *O'Connell*, The International Law of the Sea, Bd. II 1984, S. 75 ff.

14 **Derzeit sind 15 Staaten** der VN-Konvention beigetreten, darunter vorwiegend arabische / afrikanische Staaten sowie Mexiko und zwei EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien und Ungarn). Gem. Art. 19 der VN-Konvention ist für das **In-Kraft-Treten** ist die Ratifikation von **mindestens 40 Staaten** mit einem Anteil von mindestens 25% an der Welttonnage erforderlich. Darüber, dass Deutschland die VN-Konvention (bislang) nicht gezeichnet hat, lässt sich mit Blick auf die Interessen der deutschen Reeder und der maritimen Wirtschaft nur spekulieren. Vgl. zum Ratifikationsstand des Abkommens näher unter: UN Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XII-7&chapter=12&clang=en.

15 So bereits *Schulte, Heinrich*, Die „billigen Flaggen“ im Völkerrecht, 1962, S. 148.

16 So *H. W. Wefers Bettink*, Open Registry, the genuine link and the 1986 Convention on Registration Conditions for Ships, in: Netherlands Yearbook for Int. Law 18 (1987), S. 69-119 (85 ff.); *Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, München, 6. Aufl. 2014, § 46, Rdnr. 8. Zur Entwicklung der Staatenpraxis vgl. auch *Athanassopoulou, Victoria*, Schiffsunternehmen und Schiffsüberlassungsverträge, Tübingen: Mohr 2005, S. 202.

17 *Salomon, Tim René*, Rechtliche Dimensionen des maritimen Raumes, in: Bruns/Petretto/Petrovic (Hrsg.), Maritime Sicherheit, Wiesbaden 2013, S. 53 ff. (S. 54 m.w.N.).

18 *Ehlers, Peter*, Flaggenrechtsgesetz, Kommentar, Baden-Baden, 3. Aufl. 2014, § 7, Rdnr. 17.

VN-Konvention zur Schiffsregistrierung kodifiziert ist, wird von den meisten Staaten **nicht verlangt**.¹⁹

Nach der **internationalen Rechtsprechung** kommt der Voraussetzung des *genuine link* aus Art. 91 Abs. 1 SRÜ zur Bestimmung der Staatsangehörigkeit eines Schiffes **keine eigenständige Bedeutung** mehr zu. Wie der **Internationale Seegerichtshof** (ISGH) in Hamburg in ständiger Rechtsprechung deutlich gemacht hat, zielt diese Bestimmung in Art. 91 Abs. 1 S. 3 SRÜ u.a. auf die Berechtigung zur Ausübung von diplomatischem Schutz. Der ISGH führt in seiner Entscheidung **im Fall M/V Saiga** (*St. Vincent and the Grenadines vs. Guinea*) vom 1.7.1999²⁰ aus: „ (...) the purpose of the provision of the Convention on the need for a genuine link between a ship and its flag State is to secure more effective implementation of the duties of the flag State, and **not to establish criteria by reference to which the validity of the registration of ships in a flag State may be challenged by other States.**“

Die **geringen völkervertraglichen Anforderungen**, welche das internationale Seerecht an die „echte Verbindung“ zwischen Flaggenstaat und den Schiffen unter seiner Flagge stellt, haben zur Entwicklung sog. „**Billigflaggen**“ geführt.²¹ Diese Praxis ist der Beleg dafür, dass der Grundsatz der Registrierfreiheit in Ermangelung eines Staatenkonsenses über seine Einschränkungen (wieder) an die älteren **gewohnheitsrechtlichen Regelungen** anknüpft, die **keine Einschränkungen der Registrierfreiheit** vorsahen. Insbesondere die Rechtsprechung des ISGH hat es nach Auffassung seines ehem. Präsidenten *Rüdiger Wolfrum* versäumt, der Praxis der billigen Flaggen „einen Riegel vorzuschieben“.²²

¹⁹ *Athanassopoulou, Victoria*, Schiffsunternehmen und Schiffsüberlassungsverträge, Tübingen 2005, S. 202. Ebenso *Proelß, Alexander* (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary, München: Beck 2017, Art. 91, i.E.

²⁰ ILM 38 (1999), 1322, 1342, paras. 75 ff.

²¹ Die Staaten nutzen Billigflaggen aus steuerlichen Gründen, aber auch zur Umgehung von nationalen Sozial-, Sicherheits- und Umweltstandards. Vgl. dazu allgemein *Schulte*, Die „billigen Flaggen“ im Völkerrecht, 1962.

²² *Wolfrum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, Kap. 4, Rdnr. 32. Prof. *Wolfrum* war seit 1996 Richter am ISGH in Hamburg und von 2005-2008 dessen Präsident.

2. Völkerrechtskonformität der deutschen Ausflagungspraxis nach § 7 Flaggenrechtsgesetz

Nach dem FlaggenrechtsG kann unter bestimmten Voraussetzungen anstelle der Bundesflagge zeitweilig das Führen einer **anderen Nationalflagge** (= Ausflagung) erlaubt werden.²³ Bei der Ausflagungsgenehmigung handelt es sich um eine schiffahrts- und wirtschaftspolitische Entscheidung des Bundesamts für Seeschifffahrt, bei der vor allem die Interessen des Staates an einer leistungsfähigen nationalen Handelsflotte (Art. 27 GG) und die Interessen des Schiffseigentümers, das Schiff unter einer anderen, für ihn günstigeren Flagge bereedern zu lassen, abzuwägen sind.²⁴

Die Ausflagungsgenehmigung richtet sich **nicht nur nach deutschem Flaggenrecht**, sondern muss auch **völkerrechtskonform** sein. Nach dem Wortlaut von Art. 91 Abs. 1 S. 3 der SRÜ muss – wie bereits erörtert – zwischen dem Schiff und dem Staat, dessen Flagge das Schiff (nach der Ausflagung) führen soll, „eine echte Verbindung“ (*genuine link*) bestehen. Ob dies der Fall ist, richtet sich **nicht nach der deutschen Rechtsordnung**, sondern ist von dem **zuständigen Flaggenstaat** zu entscheiden.

Über die **völkerrechtlichen Kriterien (Anknüpfungspunkte)**, ob und wann eine „echte Verbindung“ bestehen soll, hat sich – wie oben ausgeführt – in der Staatenpraxis kein Konsens herausgebildet. Insbesondere die **VN-Konvention zur Schiffsregistrierung ist nie in Kraft getreten**. Das tatbestandsmerkmal des „genuine link“ läuft damit völkerrechtlich praktisch leer. Der Flaggenstaat ist also in seiner Registrierfreiheit **von völkerrechtlichen Vorgaben weitgehend frei**. Das *genuine link*-Konzept wurde schließlich auch durch die Rechtsprechung des ISGH faktisch „ausgehöhlt“ und hat im maritimen Völkerrecht offenbar keine praktisch relevante Bedeutung.

Ausflagungsgenehmigungen, wie sie gem. § 7 FlaggenrechtsG erteilt werden können, **verstößen damit nicht gegen höherrangiges Recht**. Völkerrechtlich bestehen **keine Bedenken** gegen die heute allgemein übliche zeitweilige Ausflagung.²⁵

23 Während der Ausflagungsmöglichkeit ursprünglich wenig Bedeutung beigemessen wurde, ist sie in der Schifffahrtspraxis inzwischen zum **Normalfall** geworden. Die Genehmigungen sind im Wesentlichen dadurch begründet, dass auf Grund der internationalen Wettbewerbssituation ein wirtschaftlicher Betrieb unter deutscher Flagge angesichts erheblich höherer Kosten nicht möglich ist.

24 *Ehlers, Peter*, Flaggenrechtsgesetz, Kommentar, Baden-Baden, 3. Aufl. 2014, § 7, Rdnr. 3.

25 Von der zeitweiligen Ausflagung zu unterscheiden ist die dauerhafte oder „große“ Ausflagung. Im letzteren Fall wird ein Schiff an einen Eigentümer mit Sitz im Ausland veräußert oder der Sitz des Eigentümers in das Ausland verlegt.