

SCHRIFTEN DES
DEUTSCHEN VEREINS FÜR INTERNATIONALES SEERECHT
REIHE A: BERICHTE UND VORTRÄGE

HEFT 38

GÜNTER HOOG

Deutsche Flaggenhoheit

HAMBURG 1979

DEUTSCHE FLAGGENHOHEIT

Vortrag
von
Günter Hoog

gehalten vor dem
Deutschen Verein für Internationales Seerecht
am 9. Mai 1979

Hamburg 1979

I. Die Flagge

"Ein jeder unserer Bürger soll einen roten Flügel führen. Wer das nicht tut, der soll es büßen mit 3 Mark Silber nach Willkür der Stadt, es sei denn, daß er ihn aus Angst vor Feinden niederholt. Führt ein Fremder den roten Flügel, so soll er die gleiche Strafe zahlen, wenn er vor unserem Gericht belangt wird." So bestimmte es das hamburgische Stadtrecht von 1270. Es handelt sich um die älteste gesetzliche Vorschrift über die Flaggenführung von Schiffen, hier vorgeführt in einer Übersetzung von Heinrich Reincke ¹⁾. Der "Flügel" war eine Toppflagge, die auf sämtlichen Masten geführt wurde ²⁾. Darin unterscheidet er sich von einer modernen Nationalflagge. Aber er hatte die gleiche Funktion: er kennzeichnete die Zugehörigkeit eines Schiffes zu einem Gemeinwesen. Der Bürger, der zur Führung des Flügels berechtigt war, war hierzu unter Strafandrohung auch verpflichtet. Bemerkenswert ist auch der Grund, der den Bürger von der Pflicht zur Flaggenführung befreite: Angst vor Feinden. Daraus können wir folgern: das Kennzeichen der Zugehörigkeit ist dann dem Bürger nicht mehr zumutbar, wenn es nicht Schutz gewährt, sondern Gefahr bringt, wenn sich seine Schutzfunktion ins Gegenteil verkehrt. Interessant ist schließlich die dritte Bestimmung, die die mißbräuchliche Benutzung des Flügels, die Benutzung durch einen Fremden, mit einer Strafandrohung zu verhindern sucht. Die Strafandrohung trifft nicht, wie im ersten Fall, den Bürger, der den Zusammenhang seines Schiffes mit dem Gemeinwesen nicht demonstriert, sondern den Fremden, der sich gleichsam in eine solche Beziehung einschleicht, den Fremden, der ja grundsätzlich nicht den städtischen Rechtsordnungen untersteht, weshalb diese Strafandrohung unter einer Einschränkung steht: "wenn er vor unserem Gericht belangt wird".

Auch heute ist die Flagge Ausdruck einer Beziehung zwischen einem Schiff und einem Gemeinwesen, das die Flaggenführung

anordnet. Der Inhalt der Beziehung ist ein doppelter: rechtliche Unterworfenheit unter das Gemeinwesen, Schutz durch das Gemeinwesen. Dieser Schutz richtet sich nach außen: das Schiff kommt mit anderen Gemeinwesen und deren Angehörigen bei seinem bestimmungsmäßigen Einsatz notwendigerweise in Berührung. Kollisionslagen rechtlicher Natur sind unvermeidlich: wem steht die Kompetenz zu, verbindlich zu bestimmen, was im Hinblick auf das Schiff und für Vorgänge an Bord des Schiffes Rechtens sein soll, wie ist das Schiff zu schützen vor der Unterwerfung unter einen fremden Rechtsgeltungswillen, wem steht die Hoheit über das Schiff zu, wer darf sie in Anspruch nehmen, womit kann diesem Anspruch Geltung verschafft werden, was zugleich heißt, wie kann dem Schiff Schutz gewährt werden?

Gegenstand dieser Ausführungen soll jedoch nicht nur die Beziehung zwischen einem Staat und einem Schiff, die Flaggenhoheit allgemein sein, sondern die besondere Flaggenhoheit der Bundesrepublik Deutschland: in diesem eingeschränkten Sinn ist deutsch hier zu verstehen. Die Frage der gesamtdeutschen oder gemeinsamen deutschen Staatsangehörigkeit - ihrer rechtlichen Möglichkeiten und rechtlichen Grenzen - ist Gegenstand juristischer Untersuchungen, eine Frage einer gesamtdeutschen Flaggenhoheit gibt es nicht. Auch wenn bis zum 1. Oktober 1959 - dem Tag der Einführung einer Handelsflagge der DDR ³⁾ - die Handelsschiffe der BR Deutschland und der DDR dieselbe Flagge zeigten, so brachte sie dennoch nicht dieselbe Flaggenhoheit zum Ausdruck. Denn die Flagge kennzeichnet die Zugehörigkeit eines Schiffes zu einem bestimmten Staat, und die Bundesrepublik und die DDR sind nicht identisch.

Die Zugehörigkeit eines Schiffes zur Bundesrepublik Deutschland wird gegenwärtig durch vier verschiedene Flaggen zum Ausdruck gebracht: durch die Bundesflagge, durch die Bundesdienstflagge, durch die Dienstflagge der Streitkräfte und durch die niedersächsische Dienstflagge.

Die Bundesflagge beruht auf Art. 22 GG und hat in der Anordnung des Bundespräsidenten über die deutschen Flaggen vom 7.6.1950 ⁴⁾ ebenso wie die Bundesdienstflagge ihre konkrete Beschreibung erfahren. Sie ist nach § 1 in Verbindung mit § 6 II des Flaggenrechtsgesetzes ⁵⁾ die regelmäßig von allen deutschen Schiffen zu führende Flagge. Neben der Bundesflagge oder an ihrer Stelle können Dienstflaggen für Seeschiffe im öffentlichen Dienst vorgeschrieben sein, § 6 Flaggenrechtsgesetz ⁶⁾. In der erwähnten Flaggenanordnung des Bundespräsidenten vom 7.6.1950 war bereits vorgesehen, daß Wasserfahrzeuge im öffentlichen Dienst des Bundes mit der Bundesflagge oder mit der Bundesdienstflagge beflaggt werden können. Für die Schiffe des Bundesgrenzschutzes ist durch eine Flaggenordnung des Bundesinnenministeriums vom 24. April 1968 ⁷⁾ die Führung der Bundesdienstflagge anstelle der Bundesflagge vorgeschrieben. Schiffe im öffentlichen Dienst des Bundesministers für Verteidigung führen außerdem als Nationalitätsflagge anstelle der Bundesflagge die Dienstflagge der Seestreitkräfte der Bundeswehr. Diese Flagge ist in einer Anordnung des Bundespräsidenten vom 25.5.1956 bestimmt ⁸⁾: sie besteht aus der Bundesdienstflagge in Form eines Doppelstanders. Für die Bundeswehr kommen also alle drei Flaggen in Frage. Die Flaggenordnung für Schiffe der Bundeswehr ⁹⁾ bestimmt hierzu, daß die Dienstflagge der Seestreitkräfte von den im Dienst befindlichen Kriegsschiffen, die Bundesdienstflagge von Hilfsschiffen der Bundeswehr sowie von den noch nicht in Dienst gestellten und den außer Dienst gestellten Schiffen der Bundeswehr und die Bundesflagge von den Ausbildungssegelbooten der Bundeswehr zu führen ist. Die Ausnahme des § 6 II des Flaggenrechtsgesetzes für Vorschriften über Dienstflaggen bezieht sich indessen nicht nur auf Dienstflaggen des Bundes. Dementsprechend sieht die Verwaltungsanordnung des Bundesministers für Verkehr über die Flaggenbescheinigungen für Seeschiffe des öffentlichen Dienstes vom 27.4.1951 ¹⁰⁾ auch ein Flaggenbescheinigungsformular vor, nach dem bescheinigt wird, daß ein bestimmtes Schiff das Recht hat,

die Bundesflagge und neben oder anstelle dieser die Dienstflagge eines bestimmten Landes zu führen. Hiervon wird jedoch kaum Gebrauch gemacht.

Für Bremen sieht eine Bekanntmachung betreffend die Landesdienstflagge ¹¹⁾ vor, daß die im öffentlichen Dienst des Landes Bremen stehenden See- und Binnenschiffe die Landesdienstflagge im Topp des Mastes, bei mehreren Masten im Topp des hintersten Mastes sowie als Gösch führen. Nationalitätsflagge ist jedoch bei diesen Schiffen die am Flaggenstock am Heck oder an der Gaffel zu zeigende Bundesflagge. Für Hamburg bestimmt ein Senatsbeschluß aus dem Jahre 1951 ¹²⁾, daß die hamburgischen staatlichen Wasserfahrzeuge ebenfalls die Bundesflagge führen. Die hamburgische Admiralitätsflagge wird am Göschstock geführt. Am Mast der Senatsbarkasse wird die Staatsflagge gesetzt, sobald sich ein Senator an Bord befindet. Ähnliches gilt nach einem Beschluß für Schleswig-Holstein ¹³⁾: neben der Bundesflagge als Hauptflagge am Heck oder in der Gaffel ist die Dienstflagge als Erkennungsflagge von den im öffentlichen Dienst des Landes stehenden See- und Binnenschiffen am Göschstock zu führen. Bei Anwesenheit des Ministerpräsidenten, des Innenministers oder des Landwirtschaftsministers ist die Landesstandarte als Kommandoflagge zu zeigen. Nur Niedersachsen führt auf den im öffentlichen Dienst des Landes stehenden Schiffen die Landesdienstflagge als Nationalitätsflagge ¹⁴⁾.

Somit präsentiert sich deutsche Flaggenhoheit nur durch vier sehr ähnliche Flaggen, die alle in horizontaler Anordnung die Farben schwarz-rot-gold zeigen: nüchtern und einfach etwa im Vergleich zu Großbritannien ¹⁵⁾, aber auch zu den vielfältigen Möglichkeiten Deutschlands, Flagge zu zeigen, die etwa zur Zeit des Kaiserreiches und der Weimarer Republik bestanden, als z.B. die deutschen Küstenstaaten ihre keineswegs immer nach einheitlichem Muster gestalteten Dienstflaggen als Nationalitätsflagge führten. Viel-

falt in Form und Farbe der Nationalitätsflagge bietet auch die DDR ¹⁶⁾. Mag man auch den Mangel an Vielfalt in den Symbolen, in denen sich die Zugehörigkeit eines Schiffes zu unserem Staat ausdrückt, in bestimmter Hinsicht bedauern, der Vorzug der Eindeutigkeit ist nicht zu bestreiten.

II. Die Flaggenhoheit

So eindeutig die Form ist, in der sich die Zugehörigkeit eines Schiffes zur BR Deutschland darstellt, so kompliziert ist es zu beschreiben, was durch die schwarz-rot-goldene Flagge konkret bezeichnet wird, welche rechtliche Bedeutung der so ausgedrückten Zugehörigkeit zukommt. Eine Antwort wird man zuerst im Völkerrecht zu suchen haben. Denn erst außerhalb des Bundesgebietes gewinnt die Frage der Zugehörigkeit ihre Bedeutung, hier treten die erwähnten Konfliktslagen auf. Es geht um die Frage, welchem Völkerrechtssubjekt Hoheitsgewalt über das Schiff zusteht und wie diese Hoheitsgewalt beschaffen ist.

In der völkerrechtlichen Literatur werden in der Regel zwei Hoheitsbereiche von Staaten unterschieden, nämlich die Territorialhoheit und die Personalhoheit. Die Hoheitsgewalt über Schiffe wird häufig dem einen oder dem anderen Bereich zugeordnet. Um zu ermitteln, ob sich die Hoheitsgewalt über Schiffe entweder unter die Territorialhoheit oder unter die Personalhoheit fassen läßt, sind zunächst beide vorzuführen.

1. Territorialhoheit. Jeder Staat übt in einem räumlich begrenzten Bereich Hoheitsgewalt aus. In der Regel deckt sich dieser räumliche Bereich mit seinem Staatsgebiet. Nach Verdross/Simma ¹⁷⁾ ist zwischen der tatsächlichen Herrschaft eines Staates über ein bestimmtes Gebiet einerseits und dem Recht, in einem bestimmten Gebiet die Gebietsho-

heit auszuüben und über dieses Gebiet zu verfügen, andererseits zu unterscheiden; jenes wird als Gebietshoheit, dieses als territoriale Souveränität bezeichnet. Im vorliegenden Zusammenhang kommt es jedoch auf diese Unterscheidung nicht an. Deshalb soll auf sie nicht näher eingegangen werden. Unter Territorialhoheit wird im folgenden die völkerrechtlich geschützte Ausübung der Hoheitsgewalt eines Staates in einem räumlich abgegrenzten Bereich, einem Gebiet, verstanden. Dieses Gebiet umfaßt neben dem Landgebiet die Binnengewässer und das Küstenmeer, in der Vertikalen die Luftsäule darüber und den Erduntergrund darunter. Die in diesem Gebiet vom Territorialherrn ausgeübte Hoheitsgewalt bestimmt sich nach eigenem Recht, nicht nach völkerrechtlichen Regeln ¹⁸⁾. Jedoch sind dem Territorialherrn vom Völkerrecht für die Ausübung der Hoheitsgewalt bestimmte Grenzen gezogen, und zwar sowohl nach Völkervertragsrecht als auch nach Völkergewohnheitsrecht: bei der Behandlung von Ausländern beispielsweise beruhen sie teils auf dem gewohnheitsrechtlich entstandenen allgemeinen Fremdenrecht, teils auf speziellen Handelsverträgen und Investitionsschutzabkommen. Wesentlich für die Territorialhoheit ist, daß jeder Staat auf seinem Gebiet eine umfassende Zuständigkeit besitzt, die gesamte Rechtsordnung zu gestalten - mit Hilfe von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung - und seinem Willen zwangsweise Geltung zu verschaffen. Die Regelungskompetenz des Territorialherrn umfaßt grundsätzlich sowohl alle Personen - Staatsangehörige, Ausländer und Staatenlose -, die sich in dem Gebiet aufhalten, als auch alle Sachen, die sich in dem Gebiet befinden ¹⁹⁾. Diese umfassende Zuständigkeit der Staaten auf ihrem Gebiet ist grundsätzlich auf dieses Gebiet beschränkt: im Gebiet anderer Staaten oder in einem Gebiet, das völkerrechtlich der Hoheitsgewalt einzelner Staaten entzogen ist wie die Hohe See, ist es den Staaten grundsätzlich verwehrt, Hoheitsakte zu setzen oder ihrem Willen zwangsweise Geltung zu verschaffen.

2. Personalhoheit. Der zweite Hoheitsbereich der Staaten umfaßt die Staatsangehörigen unabhängig davon, ob sie sich im Inland oder im Ausland aufhalten ²⁰⁾. Die Gründe, die zum Erwerb oder Verlust der Staatsangehörigkeit führen, überläßt das Völkerrecht den einzelnen Staaten. Allerdings ist ihre Regelungsfreiheit nicht unbeschränkt. Voraussetzung für die Verleihung ist ein objektiver, auf der Gebietshoheit oder der Personalhoheit beruhender Anknüpfungspunkt ²¹⁾. Die Personalhoheit umfaßt nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen; auch hier wird ein objektives Anknüpfungskriterium verlangt. Die Personalhoheit des Heimatstaates und die Territorialhoheit des Aufenthaltsstaates müssen miteinander in Konkurrenz treten, wenn sich ein Staatsangehöriger im Ausland aufhält. Die betreffende Person wird dann von zwei Hoheitsgewalten in Anspruch genommen. In einem solchen Fall hat der Territorialherr darauf Rücksicht zu nehmen, daß der Betreffende mit seinem Heimatstaat verbunden ist ²²⁾, ebenso wie der Heimatstaat den Konflikt nicht dadurch herbeiführen darf, daß er kraft seiner Personalhoheit zum Ungehorsam gegen den Territorialherrn auffordert ²³⁾. Umstritten ist, welche Behandlung dem Ausländer zu gewähren ist - Mindeststandard oder Inländergleichbehandlung - und unter welchen Voraussetzungen Enteignungen durch den Territorialstaat zulässig sind. Wegen dieser rechtlichen Unsicherheiten sind diese Fragen Gegenstand zweiseitiger Handels- und Schiffahrtsabkommen und von Investitionsschutzabkommen. Den nur durch die Territorialhoheit des Gaststaates eingeschränkten Pflichten der Staatsangehörigen, den aufgrund der Personalhoheit ergangenen Anweisungen und Anforderungen des Heimatstaates Folge zu leisten, entspricht dessen Recht, diese gegen den Gaststaat zu schützen. Verdross/Simma ²⁴⁾ unterscheiden hier zwei Gruppen von Schutzrechten: das Recht des Heimatstaates, seinen Staatsangehörigen zu helfen, ihre Rechte im Gaststaat auszuüben und durchzusetzen, und das Recht des Heimatstaates, vom Territorialherrn eine Wiedergutmachung für die Schäden zu fordern, die er selbst durch

eine völkerrechtswidrige Behandlung seiner Staatsangehörigen erlitten hat. Dieses Rechtsinstitut wird als "Diplomatischer Schutz" bezeichnet. Er ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden: Vorliegen eines völkerrechtlichen Delikts, Staatsangehörigkeit der geschützten natürlichen oder juristischen Person zum Zeitpunkt der Schädigung und zum Zeitpunkt der Geltendmachung des Schadens und die Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe. Der diplomatische Schutz ist durch die Personalhoheit begründet und stellt ein Korrektiv der Territorialhoheit dar ²⁵⁾.

Es ist nunmehr zu fragen, ob sich die Hoheitsgewalt, die der dem Schiff die Flagge verleihende Staat hinsichtlich des Schiffes ausübt, entweder als Territorialhoheit oder als Personalhoheit verstehen läßt oder einem dieser beiden Bereiche zuzuordnen ist. Dafür, daß die Hoheitsgewalt über ein Schiff dem Bereich der Territorialhoheit angehört, könnte der Umstand sprechen, daß auf der Hohen See sowie in fremden Küstengewässern und Häfen Schiffe in mancher Hinsicht entsprechend dem Staatsgebiet behandelt werden ²⁶⁾. Auch die Vorstellung, daß das Schiff im Zivilrecht in mancher Hinsicht trotz seiner Eigenschaft als bewegliche Sache wie ein Grundstück behandelt wird, führte nach Heyck ²⁷⁾ dazu, das Schiff als Schauplatz öffentlich-rechtlich gleichsam als Teil des nationalen Territorismus aufzufassen. Diese Betrachtungsweise wurde gefestigt durch die Ansicht des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im LOTUS-Fall, in dem das Gericht u.a. ausführte: "... what occurs on board a vessel on high seas must be regarded as if it occurred on the territory of the State whose flag the ship flies" ²⁸⁾. Gegen die Zurechnung der Hoheit über Schiffe zum Bereich der Territorialhoheit und gegen die Fiktion, das Schiff sei schwimmender Gebietsteil des Heimatstaates, sprechen indessen gewichtige Gründe. Daß es sich völkerrechtlich um nicht mehr als eine Fiktion handelt, wird schon daraus deutlich, daß der Luftraum über und die Wasserfläche unter einem Schiff mitnichten, wie es selbst bei einer auch nur

fiktiv angenommenen Territorialhoheit konsequenterweise eigentlich sein müßte, ebenfalls zum Bereich der Territorialhoheit zählen²⁹⁾: es ist allgemein anerkannt, daß das Überfliegen eines Schiffes auf der Hohen See - soweit keine Navigationsbehinderung eintritt - nicht völkerrechtswidrig ist und keine Hoheitsverletzung darstellt. Dasselbe gilt für das Unterfahren eines Schiffes durch ein Unterseeboot. Die Gefährlichkeit der Fiktion liegt darin, daß sie einerseits konstruktiv in ganz engem Rahmen manche Eigenheiten der Hoheit über Schiffe verständlich machen kann, daß andererseits aus ihr Folgerungen gezogen werden können, die mit dem geltenden Völkerrecht nicht vereinbar sind³⁰⁾: sie ist mit Colombos als völkerrechtlich verfehlt anzusehen, weil sie weniger etwas plausibel machen als vielmehr zu Fehlschlüssen veranlassen kann³¹⁾. Die Fiktion der Territorialität wirkt sich dann besonders störend aus, wenn die rechtliche Lage eines Schiffes im Küstenmeer, in der Anschlußzone oder in den Binnengewässern eines anderen Staates als des Flaggenstaates dargestellt werden soll: es hat dann den Anschein, als ob zwei Territorialhoheiten miteinander konkurrierten³²⁾. Hierin liegt ein Ansatzpunkt für Mißdeutungen. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß es auch in Friedenszeiten auf der Hohen See durchaus zulässige Hoheitsakte gegen Handelsschiffe unter fremder Flagge gibt³³⁾ - z.B. gegen ein Piratenschiff -, auf die noch einzugehen sein wird, die keinesfalls als Eingriffe in die Territorialhoheit des Flaggenstaates angesehen und gerechtfertigt werden. Auch löst ein unzulässiger Zugriff auf ein fremdes Schiff nicht dieselben Rechtsfolgen aus wie eine Verletzung der territorialen Souveränität. Die Fiktion der Territorialität ist ferner unvereinbar mit dem Recht eines Kriegführenden in einem internationalen bewaffneten Konflikt, neutrale Handelsschiffe anzuhalten, zu durchsuchen und gegebenenfalls wegen Konterbandebeförderung, feindseliger Unterstützung oder Blockadebruch aufzubringen, während eine Verletzung neutralen Territoriums in einem derartigen Konflikt völkerrechtlich

verboten ist. Wie wenig Hoheit über ein Schiff und Hoheit über ein Territorium gemein haben, mag auch der NUNCIUS-Fall belegen ³⁴⁾: Im Jahre 1916 hatte der Hlg. Stuhl neue Nuntien für Belgien, Kolumbien und Argentinien ernannt und wollte sie per Schiff an ihre Amtssitze bringen lassen. Die Meere waren wegen des U-Boot-Krieges auch für neutrale Schiffe unsicher geworden. Die deutsche Reichsregierung wies darauf hin, daß sie keine Garantie für den Fall geben könne, daß die drei Nuntien auf neutralen Schiffen reisen würden. Ein Schiff unter päpstlicher Flagge werde aber auf jeden Fall unbehelligt bleiben. Die spanische Regierung stellte dem Hlg. Stuhl das Schiff NUNCIUS zur Verfügung, dieser teilte den Kriegführenden mit, daß auf diesem Schiff unter päpstlicher Flagge die Beförderung der drei Nuntien erfolgen werde. Die Reise verlief ohne Zwischenfall. Der Hlg. Stuhl besaß zu diesem Zeitpunkt kein Territorium, so daß er keine Territorialhoheit ausübte. Deshalb kann seine Hoheit über das Schiff NUNCIUS auch nicht dem Bereich Territorialhoheit zugerechnet werden. Die Fiktion, ein Schiff unter deutscher Flaggenhoheit sei ein schwimmender Bestandteil des Bundesgebietes, ist schließlich auch nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren, da nach Art. 27 GG alle deutschen Kauffahrteischiffe eine einheitliche Handelsflotte bilden, also nicht landesmäßig aufgegliedert werden dürfen ³⁵⁾, andererseits aus Art. 23 GG hergeleitet wird, daß es kein bundesunmittelbares Territorium gibt ³⁶⁾.

Somit läßt sich die Hoheitsgewalt, die die Bundesrepublik Deutschland über Schiffe unter deutscher Flagge ausübt, nicht als Territorialhoheit verstehen, läßt sich ihr nicht zurechnen und auch nicht als Territorialhoheit fingieren. Deshalb wird in der Literatur bisweilen das Verhältnis zwischen dem Schiff und dem Flaggenstaat als Unterfall der Personalhoheit behandelt, ohne daß dies näher begründet wird. Hierbei sind zwei Vorstellungen zu unterscheiden: einmal knüpft man daran an, daß das Schiff auch eine Sache ist ³⁷⁾,

die in jemandes Eigentum steht, der wiederum Angehöriger eines Staates ist. Diese Anschauungsweise berücksichtigt jedoch nicht, daß die Staatsangehörigkeit des Schiffseigentümers nicht in jedem Fall entscheidend ist für die Frage, unter welcher Flagge das Schiff fährt. Die mögliche Diskrepanz zwischen Staatsangehörigkeit des Schiffseigentümers und Zugehörigkeit des Schiffes zu einem bestimmten Flaggenstaat hat Watts zu seiner eigenwilligen These geführt, daß das Schutzrecht für das Schiff nicht dem Staat zusteht, dessen Flagge das Schiff führt, sondern dem, dessen Angehöriger Eigentümer des Schiffes ist ³⁸⁾. Bei dieser Anschauungsweise wird jedenfalls übersehen, daß das Schiff nicht nur als Sache, sondern auch als Schauplatz ³⁹⁾ der Hoheit des Flaggenstaates untersteht und daß es dabei weder auf die Staatsangehörigkeit des Schiffseigentümers noch die des Kapitäns, der Besatzung, der Passagiere und der Ladungsbeteiligten ankommt. Außerdem wird dabei nicht berücksichtigt - worauf Heyck hingewiesen hat ⁴⁰⁾ -, daß das Schiff unmittelbar der Hoheitsgewalt des Flaggenstaates unterworfen ist und nicht bloß mittelbar über die Person des Schiffseigentümers. Wenn beispielsweise ein Flaggenstaat die disziplinarischen Befugnisse des Kapitäns regelt, dann sind Kapitän und Mannschaft direkt angesprochen, nicht etwa nur der Reeder. Die zweite Vorstellung, die dazu führt, die Hoheitsgewalt des Flaggenstaates als Unterfall der Personalhoheit zu verstehen, geht davon aus, das Schiff gleichsam als juristische Person zu begreifen. Dabei wird aber übersehen, daß das Schiff nicht Träger von Rechten und Pflichten ist - obwohl der normative Sprachgebrauch bisweilen ein solches Verständnis nahelegt. Die Einordnung der Hoheit über ein Schiff unter die Personalhoheit scheitert vor allem daran, daß das Schiff nicht Rechtssubjekt, sondern Regelungsobjekt ist ⁴¹⁾.

Somit ist festzustellen, daß die Hoheit des Flaggenstaates über ein Schiff sich weder der Territorialhoheit noch der Personalhoheit zurechnen läßt. Daraus folgt, daß es sich um

eine Form staatlicher Hoheitsausübung neben Territorialhoheit und Personalhoheit handelt ⁴²⁾.

Es besagt wenig, wenn man feststellt, daß Flaggenhoheit eben die besondere Hoheitsgewalt sei, die der Flaggenstaat über ein Schiff unter seiner Flagge auszuüben berechtigt ist und tatsächlich ausübt. Denn damit ist weder der Gegenstand noch der Zweck dieser Hoheit bestimmt, weder Grenzen noch Inhalt des Verhältnisses zwischen Schiff und Flaggenstaat: die Eigenart der Flaggenhoheit läßt sich auf diese Weise nicht ermitteln. Schon gar nicht kann es gelingen, Regeln für die Kollision der Flaggenhoheit mit der Territorialhoheit und mit der Personalhoheit anderer Staaten zu verstehen und zu entwickeln: die bestehenden Kollisionsregeln bleiben mehr oder weniger kasuistische Spezialitäten, ihre innere Logik geht verloren, es lassen sich keine allgemeinen Leitlinien erkennen. Grundlage der Flaggenhoheit ist Art. 4 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See ⁴³⁾, das von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert ist, aber darüber hinaus im wesentlichen eine Kodifizierung von Völkergewohnheitsrecht darstellt und insoweit auch für die Staaten verbindlich ist, die sich bisher noch nicht zur Ratifikation haben entschließen können. Danach haben alle Staaten das Recht, Schiffe auf der Hohen See fahren zu lassen. Die Hohe See ist eine im usus publicus stehende res communis omnium ⁴⁴⁾. Sie ist rechtlich - nicht tatsächlich - okkupationsunfähig und steht der Nutzung aller Staaten - der Küstenstaaten, aber auch der Binnenstaaten offen. An ihr bestehende Nutzungsrechte sind Nutzungsfreiheiten, die allerdings nur unter angemessener Berücksichtigung der Nutzungsinteressen der anderen Meeresnutzer ausgeübt werden. An erster Stelle steht die Freiheit der Schifffahrt, die Ausgangspunkt und Grundlage der Freiheit der Hohen See darstellt. Die Freiheit der Schifffahrt wird durch das Recht der Staaten, Schiffe unter ihrer Flagge auf Hoher See fahren zu lassen, verwirklicht. Denn sämtliche Nutzungsrechte stehen nur den Staaten unmittelbar, ihren Angehörigen nur

mittelbar zu ⁴⁵⁾. Damit wird das Recht der Flaggenhoheit in den richtigen Rahmen gestellt: es dient der Schifffahrtsfreiheit. Dieses intentionale Moment ist für Inhalt und Grenzen der Flaggenhoheit wesentlich.

Gegenstand der Flaggenhoheit ist das Schiff. Eine Legaldefinition des Schiffes im völkerrechtlichen Sinn fehlt in dem Übereinkommen über die Hohe See. Sie findet sich auch sonst nicht in allgemeinen völkerrechtlichen Verträgen - vermutlich deshalb, weil man hierfür kein Bedürfnis wahrnahm. Auch in den meisten ausländischen Rechtsordnungen fehlt - wie in der deutschen - eine allgemeine Legaldefinition des Begriffes Schiff. Trotzdem ist der von Rechtsprechung und Rechtslehre entwickelte Schiffsbegriff in den verschiedenen Rechtsordnungen fast der gleiche, weil ihm die Verkehrsauffassung zugrundeliegt und diese in den Schifffahrt treibenden Staaten im wesentlichen dieselbe ist ⁴⁶⁾. Indessen gilt die allgemeine Übereinstimmung unter den verschiedenen Rechtsordnungen über den Schiffsbegriff nur für einen Kernbereich: ein Gegenstand, der als Fahrzeug auf See auf oder unter dem Wasser benutzt wird, wird allgemein als Schiff angesehen. Anders ausgedrückt: Schiff ist der Gegenstand, mit dem Schifffahrt betrieben wird; Schifffahrt ist der Transport von Waren und Menschen über See.

Diese funktionale Beschreibung - Schiff als Gegenstand, mit dem Waren und Menschen über See transportiert werden - ist auch geeignet, den Umfang der Hoheitsgewalt zu bestimmen, die dem Flaggenstaat über das Schiff zusteht. Denn die Rechtsunterworfenheit eines Gegenstandes allein vermag keine Hoheitsgewalt eines Staates auszumachen: Staatsgewalt richtet sich nicht an Sachen, sondern an Personen. Im Fall der Flaggenhoheit müssen diese Personen jedoch dadurch gekennzeichnet sein, daß das sie verbindende Merkmal das Schiff ist. Insofern ist die Definition von Colombos für die in Art. 6 des Übereinkommens über die Hohe See

statuierte Hoheitsgewalt des Flaggenstaates zu vage ⁴⁷⁾, wenn er schreibt: "such jurisdiction is, ... , not over the high seas, but over the property and persons upon it". Die Sache präziser treffen dürfte die These von Meyers ⁴⁸⁾, der als den infrage kommenden Personenkreis den der Schiffsnutzer ausmacht. Meyers geht davon aus, daß der Begriff "Schiff" dann, wenn er sich nicht auf den Flaggenstaat selbst oder auf das Schiff als bewegliche Sache bezieht, alle diejenigen meint, die ein bestimmtes Schiff zur Schifffahrt benutzen. Dabei bezieht er sich darauf, daß das gesamte Seerecht den Gebrauch der See zum Gegenstand hat und daß die Mehrheit der Meeresnutzer ein Schiff als Mittel benutzte. Um dieser Personen willen sei das Seerecht geschaffen worden, nicht für Personen, die sich der See nur indirekt bedienen, also nicht für die Angehörigen der Besatzung oder den Eigentümer eines Schiffes, der den Erwerb durch Seefahrt einem anderen überläßt; sie sollen regelmäßig nicht erfaßt werden, wenn es darum geht, daß ein Staat Hoheitsgewalt über ein Schiff ausübt. Andererseits unterliegen alle den Vorschriften des Flaggenstaates, die die See direkt durch das Medium des Schiffes nutzen: der Reeder und der Ausrüster, der Kapitän und die Mannschaft, die Passagiere und diejenigen, die direkt das Risiko für die Ladung tragen: sie alle tragen nicht nur ein allgemeines Risiko aus kommerziellen Beziehungen und aus ihrem Arbeitsverhältnis, sondern zusätzlich ein spezielles Risiko, das mit einem bestimmten Schiff verbunden ist. Auf sie beziehen sich regelmäßig die Rechtsregeln, die dem öffentlichen Recht angehören und die Hoheit über ein Schiff voraussetzen. Diese Kennzeichnung des Personenkreises durch Meyers scheint mir hinreichend präzise zu sein, um die der Flaggenhoheit unterworfenen Personen unter einem Begriff zusammenzufassen, zugleich aber auch darzutun, inwieweit sie von der Hoheitsgewalt des Flaggenstaates erfaßt werden: insoweit als sie Schiffsnutzer sind. Der funktionale Ansatz erweist sich auch hierin als fruchtbar.

Gegenstand der Flaggenhoheit sind also das Schiff und diejenigen Personen, die unter dem Begriff der Schiffsnutzer zusammengefaßt werden können. Die Personen sind nur insoweit erfaßt, als sie Schiffsnutzer sind. Die Flaggenhoheit hat die Funktion, Schifffahrt auf der Hohen See zu erleichtern und zu sichern.

III. Jurisdiktion und Souveränität

Flaggenhoheit, Territorialhoheit und Personalhoheit sind Hoheitsbereiche, die sich notwendigerweise überlagern müssen. So sind beispielsweise Angehörige des einen Staates in einem anderen Staat sowohl der Personalhoheit des Heimatstaates als auch der Territorialhoheit des Aufenthaltsstaates unterworfen. Auf einem Schiff können ausländische Besatzungsangehörige beschäftigt sein: sie sind dann der Personalhoheit ihres Heimatstaates und der Flaggenhoheit des Flaggenstaates unterstellt. Auf der Hohen See untersteht ein Schiff nach Art. 6 des Übereinkommens über die Hohe See von 1958 regelmäßig der ausschließlichen Hoheitsgewalt des Flaggenstaates - auf die völkerrechtlich vorgesehenen Ausnahmen wird noch einzugehen sein. Schifffahrt bedeutet jedoch nicht nur Fahrt eines Schiffes auf See, sondern über See: Schiffe transportieren Waren und Personen mit dem Ziel, sie an Land zu bringen. Dabei begeben sie sich notwendig in den Bereich einer Territorialhoheit; handelt es sich um einen Territorialbereich, der nicht der des Flaggenstaates ist, konkurriert die Territorialhoheit des Küstenstaates mit der Flaggenhoheit des Flaggenstaates - und beide möglicherweise mit der Personalhoheit des Heimatstaates eines Besatzungsangehörigen. Auch auf diese Konkurrenzlagen in fremden Binnen- und Küstengewässern wird einzugehen sein, ebenso auf den Einfluß, den die von einem Küstenstaat auf dem Festlandsockel oder in besonderen Zonen

und in bestimmten Gebieten in Anspruch genommenen Hoheitsrechte auf die Flaggenhoheit haben. In all diesen Fällen handelt es sich um ein direktes Zusammentreffen mehrerer von verschiedenen Staaten beanspruchter Hoheitsbereiche. Die im Völkerrecht zur Lösung dieser Konflikte entwickelten Grundsätze sind relativ eindeutig.

Indessen gibt es eine andere Art von Konflikten, die erheblich mehr Schwierigkeiten bereiten. Sie sind dadurch gekennzeichnet, daß ein direkter Konflikt zwischen zwei Hoheitsbereichen gar nicht zutage tritt; gleichwohl kann eine ganz erhebliche Aushöhlung der den einzelnen Staaten vom Völkerrecht zugestandenen oder überlassenen Hoheitsbereiche bewirkt werden. Ein Konflikt dieser Art kann dann auftreten, wenn zwar einerseits jedem Staat in seinem Bereich die ausschließliche Gewalt zuerkannt wird, seinem Willen Geltung zu verschaffen, andererseits aber nicht das ausschließliche Recht, in dem ihm zustehenden Bereich die dort entstehenden Sachverhalte rechtlich zu regeln und den handelnden Personen ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben, m.a.W. wenn er zwar eine ausschließliche "jurisdiction to enforce" besitzt, nicht aber eine ausschließliche "jurisdiction to prescribe" ⁴⁹⁾.

Ein Beispiel soll dieses Problem verdeutlichen: Im Jahre 1926 stießen im Mittelmeer auf Hoher See das französische Schiff LOTUS und das türkische Schiff BOZ-KOURT zusammen. Das türkische Schiff sank, acht Personen von Bord dieses Schiffes kamen um. Die LOTUS lief Konstantinopel an. Dort wurde von den türkischen Behörden gegen den zur Zeit der Kollision wachhabenden Offizier der LOTUS ein Strafverfahren durchgeführt, das mit einer Verurteilung wegen fahrlässiger Tötung endete. Die französische Regierung war der Auffassung, daß der wachhabende Offizier der LOTUS als Besatzungsmitglied nur vor einem Gericht des Flaggenstaates hätte zur Verantwortung gezogen werden dürfen, da sich der Vorfall auf Hoher See abgespielt hat. Frankreich und die Türkei brachten den Rechtsstreit vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof in Den Haag, der am 7. September 1927 sein Urteil fällte,

wobei der französische Standpunkt verworfen wurde. Dabei führte das Gericht unter anderem aus ⁵⁰⁾: "In this sense jurisdiction is certainly territorial; it cannot be exercised by a state outside its territory except by virtue of a permissive rule derived from international custom or from convention. It does not, however, follow that international law prohibits a State from exercising jurisdiction in its own territory, in respect of any case which relates to acts which have taken place abroad and in which it cannot rely on some permissive rule of international law." Eine derartige Auffassung wäre - so fährt das Gericht fort - nur haltbar, wenn es im Völkerrecht ein allgemeines Verbot für die Staaten gäbe, die Anwendung ihrer Gesetze und die Rechtsprechung ihrer Gerichte auszudehnen auf Personen, Eigentum und Handlungen außerhalb ihres Staatsgebietes. Dies sei nicht der Fall. Vielmehr seien die Staaten grundsätzlich frei, es sei denn, eine bestimmte Verbotsnorm schließe dies für gewisse Fälle aus. Das Urteil des Gerichts, das mit sechs zu sechs Stimmen durch das ausschlaggebende Votum des Präsidenten, Max Huber, zustandekam, wurde von Anfang an heftig kritisiert. Es kann im vorliegenden Zusammenhang unberücksichtigt bleiben, ob der türkische Standpunkt auch auf andere Weise zu rechtfertigen gewesen wäre. Wesentlich ist hier, daß nach Ansicht des Gerichtshofes grundsätzlich jeder Staat ein Verhalten außerhalb des eigenen Territoriums vorschreiben und einen Verstoß hiergegen innerhalb seines Territoriums ahnden kann. Würde dies uneingeschränkt gelten, dann muß die Schifffahrt hiervon deshalb besonders stark betroffen sein, weil Schiffe regelmäßig mit dem Einlaufen in einen Hafen oder dem Ankern auf einer Reede in den territorialen Hoheitsbereich eines anderen Staates gelangen, wenn sie bestimmungsgemäß für den Transport über See eingesetzt werden. Praktische Bedeutung hat das hier deutlich gewordene Problem, abgesehen vom Seerecht, vor allem im Steuerrecht - wo man es mit Hilfe von Doppelbesteuerungsabkommen zu lösen sucht - und im Kartellrecht.

Klaus Vogel hat in seiner Schrift "Der Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm" ⁵¹⁾ eingehend die Frage geprüft, ob ein Staat völkerrechtlich gehindert ist, in seinen Normen Sachverhalte zu regeln, die sich nicht in seinem Territorium abspielen, bzw. an derartige Sachverhalte Rechtsfolgen zu knüpfen. Nachdem er die rechtsgeschichtlichen Grundlagen des Territorialprinzips entfaltet und die Bedeutung dieses Prinzips in der Vergangenheit dargetan hat, schildert er die Auflösung dieses Prinzips durch den Positivismus und kommt zum Ergebnis, daß es eine diesem Prinzip entsprechende positive Völkerrechtsnorm nicht gibt, auch nicht in dem Sinne, daß die staatliche Rechtssetzungshoheit etwa extra-territoriale Sachverhalte dann nicht umfaßt, wenn keine Inlandsbeziehung vorliegt ⁵²⁾. Im übrigen weist er darauf hin, daß auch das Grundgesetz davon ausgeht, daß dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zur Regelung solcher Sachverhalte zusteht, die sich außerhalb des Bundesgebietes verwirklicht haben, wenn in Art. 74 Ziff. 17 und 21 GG eine Bundeskompetenz zur Regelung der Hochseeschifffahrt und -fischerei eingeräumt wird ⁵³⁾. Allerdings sieht Vogel eine völkerrechtliche Grenze staatlicher Rechtsetzungshoheit im Mißbrauchsverbot ⁵⁴⁾, wozu er jedoch sogleich bemerkt, daß dieses "freilich nur in seltenen Fällen zu praktischer Bedeutung gelangen wird". Es dürfte Vogel darin zuzustimmen sein, daß heute jedenfalls nach Völkerrecht die Staaten grundsätzlich nicht gehindert sind, ihren gesetzlichen Bestimmungen Sachverhalte zugrunde zu legen, die sich außerhalb ihres Territoriums verwirklichen. Insoweit herrscht im Schrifttum Einmütigkeit. Indessen bedeutet dies nicht, daß das Völkerrecht den Staaten erlaube, schrankenlos Ausländer mit irgendwelchen Pflichten in irgendeinem Teil der Welt in Anspruch zu nehmen ⁵⁵⁾. Dies folgt nicht in erster Linie aus dem Rechtsmißbrauchsverbot. Rudolf hat 1971 in einem Referat auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht dargelegt, daß eine Analyse der staatlichen Gesetzgebung ergebe, daß wohl auf allen Rechtsgebieten nur dann eine extra-territoriale Geltung der Gesetze vorliege, wenn ein inländi-

scher Anknüpfungspunkt vorhanden sei ⁵⁶⁾. Eine Ausnahme bildeten nur gewisse Straftatbestände nach dem Prinzip der stellvertretenden Strafrechtspflege und dem Weltrechtsprinzip ⁵⁷⁾. Rudolf kommt zu folgendem Ergebnis: "Der von der Regelung betroffene Sachverhalt oder die persönlichen Verhältnisse der daran aktiv oder passiv beteiligten Personen müssen eine rechtlich relevante Inlandsbeziehung aufweisen. Trotz eines bestehenden Bezugs zum Inland kann die Geltungserstreckung inländischer Rechtsnormen durch spezielle völkerrechtliche Normen ausgeschlossen sein." ⁵⁸⁾ Es dürfte ein Gewohnheitsrechtssatz des Inhalts bestehen, daß ohne relevante Inlandsbeziehung eine entsprechende Regelung völkerrechtswidrig ist. So fordern auch Verdross/Simma ⁵⁹⁾, daß eine sinnvolle Anknüpfung zwischen dem normierenden Staat und dem normierten Sachverhalt bestehen muß; Wehser betont, daß es zwar kein allgemeines völkerrechtliches Verbot gebe, die staatliche Gesetzgebung auf Auslandstatbestände auszuweiten, daß aber andererseits die Staaten ihre Rechtsordnung nicht auf alle diejenigen Tatsachen erstrecken könnten, an denen sie politisch oder wirtschaftlich interessiert seien, sondern nur auf die, zu denen eine enge Beziehung besteht ⁶⁰⁾; Mössner stellt ebenfalls fest, daß eine sinnvolle Anknüpfung vorliegen muß und daß darüber hinaus das allgemeine Rechtsmißbrauchsverbot zu beachten sei ⁶¹⁾.

Indessen dürfte dies Ergebnis für das Seerecht noch nicht befriedigend sein, denn einerseits bedeutet die geforderte sinnvolle Anknüpfung oder enge Beziehung eine wenig präzise Grenze für die Staaten, ihren Hoheitsakten extraterritoriale Wirkung zuzulegen, andererseits sind Seeschiffe, soweit es sich um Handelsschiffe handelt, bei bestimmungsmäßiger Verwendung regelmäßig gezwungen, in die Binnengewässer fremder Staaten einzulaufen, so daß sie fremder Territorialhoheit unterworfen werden. Würde es den Küstenstaaten etwa erlaubt sein, Verhaltensvorschriften für den Bereich der Hohen See aufzustellen und einen Verstoß hiergegen beim Einlaufen eines Schiffes in einen ihrer Häfen mit belastenden Rechts-

folgen zu ahnden, dann würden die Freiheit der Schifffahrt und die zu ihrer Sicherung notwendige Flaggenhoheit praktisch ausgehöhlt. Grundsätzlich wird man deshalb in einem solchen Verhalten eines Küstenstaates einen Rechtsmißbrauch sehen müssen, auch wenn sich eine sinnvolle Anknüpfung vom Küstenstaat behaupten läßt. Eine Ausschöpfung der dem Küstenstaat aufgrund der Territorialhoheit zustehenden Eingriffsmöglichkeiten würde nämlich das Gebot der Achtung des Jurisdiktionsbereiches ⁶²⁾ des Flaggenstaates verletzen. Die Gefahr eines derartigen rechtsmißbräuchlichen Verhaltens ist gerade dann naheliegend, wenn eine Einigung über eine Neugestaltung des Seevölkerrechts nicht erzielt werden kann. Einzelne Küstenstaaten könnten in einem solchen Fall versucht sein, ihre Vorstellungen über die Ordnung der See jenseits ihres Territorialbereiches dadurch durchzusetzen, daß sie einen Verstoß gegen derartige Ordnungsvorstellungen beim Einlaufen fremder Schiffe in ihre Häfen ahnden.

IV. Schutz des Schiffes

Der Flaggenstaat, dem das Schiff und die Schiffsnutzer rechtlich unterworfen sind, hat das Recht, diesen Jurisdiktionsbereich allen Rechtsgeltungsansprüchen anderer Völkerrechtssubjekte gegenüber zu schützen: er kann sich gegen Ansprüche, die seine Flaggenhoheit beeinträchtigen, verwahren, er kann Wiedergutmachung für die Verletzung der Flaggenhoheit verlangen, er kann versuchen, Übergriffe auf seine Flaggenhoheit tatsächlich abzuwehren. Letzteres gelingt nur in den seltensten Fällen, denn der Flaggenstaat müßte stets mit Kriegsschiffen präsent sein, wenn einem Handelsschiff ein derartiger Übergriff droht. Dieses Schutzrecht des Flaggenstaates ergibt sich direkt aus seiner Flaggenhoheit und erstreckt sich auf alle

Schiffsnutzer, und zwar entsprechend ihrer Unterworfenheit unter die Flaggenhoheit. Dies gilt einmal ohne Rücksicht auf die Personalhoheit, der sie unterstellt sein mögen, d.h. ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit dessen, der mit dem Schiff Seefahrt betreibt, des Kapitäns, der Besatzung, der Passagiere und derer, die das Risiko für die Ladung tragen. Zum anderen gilt es nur insoweit, als die betroffenen Personen mit dem Schiff das Meer nutzen, nicht in sonstiger Hinsicht. Dies entspricht der allgemeinen, von Rechtsüberzeugung getragenen Übung, es entspricht auch dem besonderen Zweck der Flaggenhoheit, eine freie, ungehinderte Schifffahrt unter den Schutz eines Staates zu stellen und damit überhaupt erst zu ermöglichen. Schifffahrt wäre sonst mit denselben rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheiten belastet, wie es jetzt der Tiefseebergbau ist, weil auf diesem neuartigen Betätigungsfeld der Meeresnutzung ein allgemein anerkanntes Institut fehlt, das das Recht eines Staates zur Absicherung derartiger Nutzungen außer Streit stellt.

Indessen hat das Problem der billigen Flaggen Anlaß gegeben, die Frage des Schutzes von Handelsschiffen erneut zu erörtern. Hier sind insbesondere ein Aufsatz von Watts aus dem Jahre 1957⁶³⁾ und ein kürzlich erschienener Aufsatz von von Münch⁶⁴⁾ zu nennen. Den Ausführungen von Watts gegenüber ist Zurückhaltung geboten, da sie einen Versuch darstellen, einen neuen Ansatz zu gewinnen, der sich durch eine gewisse Einseitigkeit auszeichnet. Sein Bemühen, das Schutzrecht über ein Schiff nicht an das Flaggenrecht zu knüpfen, sondern an die Staatsangehörigkeit des Eigentümers, ist insoweit verständlich, als die Schutzposition eines Staates mit sog. billiger Flagge faktisch wesentlich schwächer sein mag als die Stellung des Staates, dessen Staatsangehörigkeit der Eigentümer des Schiffes besitzt, jedoch wird niemand gezwungen, seine Schiffe unter einer derartigen Flagge fahren zu lassen. Watts ist in der völkerrechtlichen Literatur nicht auf Zustimmung gestoßen⁶⁵⁾.

In den Ausführungen von Watts wird ein Schutzrecht des Flaggenstaates in Frage gestellt. Allerdings geht er nicht von der Frage aus, wie die Flaggenhoheit zu schützen ist, sondern vom Institut des diplomatischen Schutzes. Er fragt nach der hinreichenden Verbindung zwischen dem zu schützenden Objekt und dem Schutz ausübenden Staat. Dabei übersieht er, daß die Regeln über diplomatischen Schutz sich direkt auf Schiffe nicht anwenden lassen, weil diese nicht natürliche oder juristische Personen sind, die eine Staatsangehörigkeit besitzen und sich im Gebiet eines fremden Staates aufhalten. Eine analoge Anwendung der Regeln über diplomatischen Schutz auf Schiffe setzt eine Regelungslücke voraus. Hiervon kann dann nicht gesprochen werden, wenn die Flaggenhoheit eine hinreichende Grundlage für den Flaggenstaat darstellt, eine gegenüber dem Schiff begangene Völkerrechtswidrigkeit zu verfolgen.

Zu fragen ist allenfalls, ob es neben dem Schutzrecht aus der Flaggenhoheit ein Schutzrecht für den Schiffseigentümer gibt, das aufgrund der Personalhoheit dem Staat zusteht, dessen Staatsangehörigkeit der Schiffseigentümer besitzt. Die praktische Bedeutung dieser Frage ergibt sich daraus, daß aus Konkurrenzgründen deutsche Reeder sich veranlaßt sehen, ihre Schiffe einer ausländischen Flagge zu unterstellen, andererseits aber nicht völlig klar ist, welche rechtlichen Risiken damit verbunden sind. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland in derselben Weise wie vor der Ausflaggung legitimiert ist, gegenüber einem dritten Staat, aber auch gegenüber dem Flaggenstaat dessen völkerrechtswidriges Vorgehen geltend zu machen und so den verletzten Interessen Schutz zu gewähren. Hierbei muß zunächst ermittelt werden, wie weit das Schutzrecht des Flaggenstaates geht, denn ein exklusives Schutzrecht des Flaggenstaates kommt nur insoweit in Frage, als der Schutz aus dem Flaggenrecht reicht.

Von der Flaggenhoheit erfaßt und gedeckt ist das Schiff und

sind die Interessen der Schiffsnutzer insoweit, als mit dem Schiff Schifffahrt getrieben wird. Bei der Vercharterung eines Schiffes in bare-boat-charter beispielsweise sind die Interessen des Ausrüsters geschützt, nicht die des Schiffseigentümers, der das Schiff diesem zur Bereederung im eigenen Namen überlassen hat. So sieht das Flaggenrechtsgesetz in § 11 vor, daß einem solchen Ausrüster unter bestimmten Umständen die Befugnis zur Führung der Bundesflagge verliehen werden kann. Damit wird das Schiff zu einem deutschen Schiff. Die Schifffahrt mit diesem Schiff steht damit unter dem Schutz der Bundesrepublik. Sie ist der Staat, der zuständig ist, wenn beispielsweise einem solchen Schiff die friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer verweigert wird, wenn es auf Hoher See ungerechtfertigt aufgehalten wird usw. Dies alles entspricht alter seerechtlicher Übung. Ihr entspricht es aber auch, daß in einem solchen Fall ausschließlich die Bundesrepublik Deutschland, d.h. der Flaggenstaat, zuständig ist. Die Verhältnisse auf See müssen eindeutig sein. Darin hat auch Art. 6 des Übereinkommens seinen Sinn, der es verbietet, daß ein Schiff mehrere Staatszugehörigkeiten besitzt. Ein Schiff, das hiergegen verstößt, kann einem Schiff ohne Staatszugehörigkeit gleichgestellt und d.h. schutzlos gestellt werden. Die Vorschrift, daß ein Schiff nur unter der Flagge eines einzigen Staates fahren darf, würde praktisch unterlaufen, wenn ein Schutzrecht über das Schiff zusätzlich auch noch dem Staat zustehen würde, dessen Staatsangehöriger der Schiffseigentümer ist. Hier verdrängt deshalb die Flaggenhoheit Schutzrechte aus der Personalhoheit. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß andernfalls nicht nur der Heimatstaat des Schiffseigentümers als schutzberechtigt angesehen werden müßte, sondern auch der Heimatstaat eines Besatzungsangehörigen, eines Passagiers und eines Ladungseigentümers: das Vorgehen gegen ein fremdes Schiff, dessen völkerrechtliche Berechtigung umstritten ist, könnte somit eine nicht absehbare Zahl von Rechtsstreitigkeiten zur Folge haben. Dies soll durch Art. 6 des

Übereinkommens über die Hohe See verhindert werden. Diese Bestimmung war niemals umstritten und wurde im Jahre 1958 in Genf einstimmig angenommen; als Art. 92 erscheint sie unverändert im Informal Composite Negotiating Text der III. UN-Seerechtskonferenz (ICNT).

Somit ist festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland nach einer Ausflagung nicht mehr legitimiert ist, gegenüber einem dritten Staat ein völkerrechtswidriges Vorgehen gegen das Schiff geltend zu machen, sondern daß die Rechte aus der Flaggenhoheit auch in diesem Fall die Rechte aus der Personalhoheit verdrängen. Zu beachten bleibt jedoch, daß dies nur insoweit gilt, als die Meeresnutzung mittels des Schiffes in Frage steht. Der Bundesrepublik Deutschland bleibt es damit möglich, verletzte Eigentümerinteressen etwa dann geltend zu machen, wenn der neue Flaggenstaat dem Schiffseigentümer in völkerrechtlich unzulässiger Weise das Eigentum an dem Schiff entzieht ⁶⁶⁾.

V. Deutsche Staatszugehörigkeit von Schiffen

Nachdem in großen Zügen dargestellt ist, worum es sich bei der Flaggenhoheit handelt, soll nunmehr aufgezeigt werden, welche Schiffe der deutschen Flaggenhoheit unterstellt sind. Nach Art. 5 des Übereinkommens über die Hohe See legt jeder Staat die Bedingungen fest, unter denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewährt, in seinem Hoheitsgebiet registriert und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen. Schiffe besitzen die Staatszugehörigkeit des Staates, dessen Flagge sie zu führen berechtigt sind. Jeder Staat stellt den Schiffen, denen er das Recht einräumt, seine Flagge zu führen, entsprechende Urkunden aus. Diesen Inhalt hat auch Art. 91 des ICNT. Die Staatszugehörigkeit eines Schiffes bedeutet, daß es einer bestimmten Flaggenhoheit

unterstellt ist. Die Flagge ist ein Indiz dafür, daß ein Schiff eine bestimmte Staatszugehörigkeit besitzt. Die Flaggenführung kann falsch sein. Dies berührt die Staatszugehörigkeit nicht. Jedoch sind das Recht, eine bestimmte Flagge zu führen, und die Staatszugehörigkeit untrennbar verbunden. Es ist also nicht denkbar, daß ein Schiff das Recht hat, die deutsche Flagge zu führen, aber nicht die deutsche Staatszugehörigkeit besitzt. Dagegen sind nach Art. 5 des Übereinkommens über die Hohe See Registrierung eines Schiffes in einem bestimmten Land und Staatsangehörigkeit nicht in derselben Weise miteinander verbunden wie Staatszugehörigkeit und Recht zur Flaggenführung. Es besteht keine Pflicht für die Staaten, Schiffe, die ihrer Flaggenhoheit unterstellt sind, zu registrieren. Es ist auch in vielen Ländern üblich, daß Schiffe unter einer bestimmten Größe nicht registriert werden, zumal wenn es sich nicht um Handelsschiffe handelt. Gleichwohl besitzen auch diese Schiffe eine Staatszugehörigkeit, wenn sie das Recht haben, eine Flagge zu führen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß Registrierung eines Schiffes im Sinn des Übereinkommens über die Hohe See eine Registrierung meint, die die Namen und Erkennungsmerkmale der Schiffe enthält, die eine bestimmte Flagge zu führen berechtigt sind, nicht jedoch eine solche, die etwas über Eigentumsverhältnisse und dingliche Belastungen aussagt; selbstverständlich können beide Registerarten wie beim deutschen Schiffsregister verbunden sein. Im ICNT wird bisweilen der Ausdruck "vessels flying their flag or vessels of their registry" gebraucht - beispielsweise in Art. 212. Dies könnte darauf hindeuten, daß hier neben der Staatszugehörigkeit noch eine besondere Registerbeziehung besteht, wobei das dabei erhebliche Register nicht die oben erwähnte Registrierung des staatszugehörigen Schiffes zum Inhalt hat. Dem ist jedoch nicht so. Es handelt sich um eine Tautologie. Denn in Art. 94 II des ICNT ist klargestellt, daß nur das Register der staatszugehörigen Schiffe gemeint ist.

Für Schiffe, die nicht im deutschen öffentlichen Dienst eingesetzt sind, ist im Flaggenrechtsgesetz ⁶⁷⁾ geregelt, wann sie die deutsche Flagge zu führen berechtigt sind, d.h. die deutsche Staatszugehörigkeit besitzen und unter deutscher Flaggenhoheit stehen. Nach deutschem Recht ist zwischen dem materiellem Flaggenführungsrecht und der formellen Befugnis zur Ausübung dieses Rechtes zu unterscheiden. Das materielle Flaggenführungsrecht i.S. des Flaggenrechtsgesetzes stellt noch nicht das in Art. 5 des Übereinkommens über die Hohe See erwähnte Recht dar, die Flagge eines bestimmten Staates zu führen, das mit der Staatszugehörigkeit des Schiffes verbunden ist. Nach § 1 FlaggenrechtsG gilt die materielle Flaggenführungspflicht für alle Seeschiffe, deren Eigentümer Deutsche sind, die ihren Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes haben, und die ihnen gleichgestellten offenen Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften und juristischen Personen. Ein materielles Flaggenführungsrecht gilt nach § 2 FlaggenrechtsG für alle Seeschiffe, deren Eigentümer Deutsche ohne Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes sind, sowie für Seeschiffe im Eigentum bestimmter Partenreedereien und Erbgemeinschaften. Machen die Eigentümer von ihrem materiellen Flaggenführungsrecht keinen Gebrauch, so erwirbt das Schiff nicht die deutsche Staatszugehörigkeit. Besteht ein materielles Flaggenführungsrecht oder eine derartige Pflicht und ist ein Schiffszertifikat oder ein Flaggenzeugnis gemäß § 3 FlaggenrechtsG ausgestellt, so daß das Schiff unter deutscher Flaggenhoheit steht, so kann die deutsche Staatszugehörigkeit des Schiffes gleichwohl entfallen, ohne daß das materielle Flaggenführungsrecht nach § 1 u. 2 FlaggenrechtsG gleichfalls entfällt. Nach § 7 FlaggenrechtsG ist nämlich vorgesehen, daß der Bundesverkehrsminister für eine bestimmte Zeit, höchstens für zwei Jahre, gestatten kann, daß das Schiff anstelle der Bundesflagge eine andere Nationalflagge führt, deren Führung nach dem maßgeblichen ausländischen Recht erlaubt ist, wenn nämlich ein Seeschiff einem Ausrüster, der nicht Deutscher ist oder seinen Wohn-

sitz oder Sitz nicht im Geltungsbereich des Grundgesetzes hat, auf mindestens ein Jahr zur Bereederung im eigenen Namen überlassen ist. Solange die Genehmigung wirksam ist, darf das Recht zur Führung der Bundesflagge nicht ausgeübt werden. Neben den Fällen, in denen eine materielle Flaggenführungspflicht oder -recht und zusätzlich die Befugnis zur Ausübung dieses Rechtes dazu führt, daß diese Schiffe deutscher Flaggenhoheit unterstellt sind und den völkerrechtlichen Schutz der Bundesrepublik Deutschland genießen, stehen die Fälle, wo diese Folge aufgrund der Verleihung der Befugnis zur Führung der Bundesflagge eintritt. Hierbei sind zwei Tatbestände zu unterscheiden: der in § 10 FlaggenrechtsG geregelte Fall der ersten Überführungsreise eines im Geltungsbereich des Grundgesetzes erbauten Schiffes und der in § 11 FlaggenrechtsG normierte Fall des deutschen Ausrüsters: während in § 7 FlaggenrechtsG die zeitweilige Ausflaggung geregelt ist, geht es in § 11 um eine zeitweilige Einflaggung.

Schiffe im Eigentum und im öffentlichen Dienst des Bundes, eines zum Bund gehörenden Landes oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt mit Sitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes weisen ihr Recht zum Führen einer deutschen Flagge nach § 4 FlaggenrechtsG durch einen Flaggenschein nach, vor dessen Erteilung sie von diesem Recht keinen Gebrauch machen dürfen.

VI. Deutsche Flaggenhoheit auf Hoher See

Mit diesen grundsätzlichen Klärungen, was deutsche Flaggenhoheit bedeutet und welche Schiffe ihr unterstehen, sind jedoch die Auswirkungen der deutschen Flaggenhoheit noch nicht umschrieben. Dabei wird man einerseits zwischen verschiedenen Teilen des Meeres zu unterscheiden haben - also zwischen der Hohen See einschließlich der Gewässer über

einem fremden Festlandsockel und solcher Teile, in denen fremde Küstenstaaten Hoheitsrechte in Anspruch nehmen, und fremden Küstenmeeren und Binnengewässern - und andererseits zwischen verschiedenen Arten von Schiffen, nämlich Handelsschiffen und Schiffen im Staatsdienst, die nicht Handelszwecken dienen.

Die stärkste Entfaltung der Flaggenhoheit tritt auf der Hohen See ein. Die sich aus der Flaggenhoheit ergebende Rechtsstellung des Schiffes ist in Art. 6 des Übereinkommens über die Hohe See geregelt: deutsche Schiffe unterstehen auf der Hohen See der ausschließlichen Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme der Fälle, die ausdrücklich in völkerrechtlichen Verträgen oder in dem Übereinkommen selbst geregelt sind. Da das teilweise nur gewohnheitsrechtlich geregelte Seekriegsrecht nicht Gegenstand des Übereinkommens über die Hohe See ist, wird man diese Bestimmung dahin zu verstehen haben, daß die Regeln des Seekriegsrechts nicht in Art. 6 berücksichtigt sind, so daß insoweit sich aus ihnen ebenfalls Einschränkungen ergeben können. Keine Einschränkungen der Hoheitsgewalt des Flaggenstaates gelten grundsätzlich auf der Hohen See für Kriegsschiffe. Ein Kriegsschiff ist nach Art. 8 Abs. 1 des Übereinkommens über die Hohe See in Übereinstimmung mit Art. I Ziff. 11 der Reaktorschiffhaftungskonvention vom 25. Mai 1962 ein Schiff, das zur Kriegsmarine gehört und die äußeren Kennzeichen eines Kriegsschiffes seiner Staatszugehörigkeit trägt. Der Kommandant muß im Dienste des Staates stehen, sein Name muß in der Offiziersliste der Kriegsmarine aufgeführt sein und die Mannschaft muß den Regeln militärischer Disziplin unterliegen. Diese Definition dürfte dem Völkergewohnheitsrecht entsprechen. Kriegsschiffe der BR Deutschland sind im Sinne der Definition des Art. 8 Abs. 1 des Übereinkommens die Schiffe der Bundeswehr, die die Dienstflagge der Seestreitkräfte führen. Denselben Status wie Kriegsschiffe besitzen nach Art. 9 des Übereinkommens über die Hohe See Schiffe, die

1. einem Staat gehören oder von ihm verwendet werden,
2. ausschließlich im Staatsdienst stehen und
3. nicht Handelszwecken dienen.

Bei dieser Kategorie von Schiffen kommt es also nicht darauf an, daß die Schiffe im fiskalischen Eigentum des Staates stehen und nicht darauf, daß sie "öffentliche Aufgaben" wahrnehmen. Was nach der innerstaatlichen Rechtsordnung "öffentliche Aufgaben" sind, kann sehr unterschiedlich sein: auch der Erwerb durch Seefahrt durch den Staat, also die typische Verwendung zu Handelszwecken, könnte nach einer innerstaatlichen Rechtsordnung eine öffentliche Aufgabe sein. Ebenso wenig wird auf "hoheitliche Aufgaben" abgestellt, denn auch dies kann je nach der innerstaatlichen Rechtsordnung ganz verschiedene Tatbestände meinen - etwa den Transport nationaler Bodenschätze zum Verkauf auf dem Weltmarkt. Entscheidend ist allein, daß das im Staatsdienst stehende Schiff nicht Handelszwecken dienen darf, um in den Genuß voller Immunität zu gelangen. Unter diese Gruppe fallen z.B. Wasserschutzpolizeischiffe - Schiffe also zur Durchsetzung staatlicher Hoheitsgewalt - wie auch Tonnenleger - die schlicht hoheitliche Aufgaben wahrnehmen - und staatliche Fischereiforschungsfahrzeuge - die der staatlichen Daseinsvorsorge dienen. Staatliche Handelsschiffe besitzen diesen Status dagegen grundsätzlich nicht, sondern sind privaten Handelsschiffen gleichgestellt. Die International Law Commission hatte vorgeschlagen, auch staatliche Handelsschiffe sollten dieselbe Immunität wie Kriegsschiffe besitzen, weil sie keinen hinreichenden Grund dafür sah, kommerziell genutzte Staatsschiffe anders zu behandeln als die übrigen Staatsschiffe. Dies ist jedoch nicht der entscheidende Gesichtspunkt. Es kommt vielmehr darauf an, ob sich bis zum Jahre 1958 ein Völkergewohnheitsrechtssatz in der einen oder anderen Richtung entwickelt hatte. Vieles spricht für eine dem Übereinkommen über die Hohe See entsprechende gewohnheits-

rechtliche Rechtslage⁶⁸⁾. Im Zweiten Komitee der Genfer Seerechtskonferenz 1958 schlugen die USA vor, nur nicht-kommerziell genutzten Staatsschiffen dieselbe Immunität wie Kriegsschiffen zu gewähren, was vor allem auf den Widerstand der UdSSR stieß, deren Vertreter betonten, daß der Grundsatz "par in parem non habet iudicium" auch in diesem Fall beachtet werden müsse⁶⁹⁾. Das Zweite Komitee nahm den Vorschlag der USA mit 46 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen an⁷⁰⁾, der damit in dessen Entwurf aufgenommen wurde. Die Vollversammlung der Konferenz stimmte dieser Bestimmung mit 55 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen⁷¹⁾ zu. Eine entsprechende Bestimmung ist übrigens auch in Art. 96 ICNT vorgesehen. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die Hohe See ist jedenfalls die Bundesrepublik Deutschland daran gebunden, daß staatliche Handelsschiffe - in Frage kommen hier die Hochseefährschiffe der Deutschen Bundesbahn, die Personen und Waren gegen Entgelt befördern - privaten Handelsschiffen unter ihrer Flagge auf Hoher See insofern gleichgestellt sind, als Ausnahmen von der ausschließlichen Unterstellung unter die Flaggenhoheit der BR Deutschland möglich sind. Dies gilt erst recht für Schiffe, die von der öffentlichen Hand mittels einer Handelsgesellschaft betrieben werden, also beispielsweise für die Schiffe der HADAG Seetouristik und Fährdienst AG.

Aus dem Übereinkommen über die Hohe See selbst ergeben sich für Handelsschiffe - für private ebenso wie für staatliche - folgende Einschränkungen der Hoheit des Flaggenstaates:

1. Sklavenhandel. Die Nutzungsfreiheit der Hohen See erstreckt sich nicht auf ein Recht der Staaten zum Transport von Sklaven⁷²⁾. Diese Einschränkung der Nutzungsfreiheit ist dadurch gesichert, daß das deutsche Schiff von einem fremden Schiff nach Art. 22 des Übereinkommens angehalten und notfalls auch untersucht werden kann, wenn ein hinreichender Grund für die Annahme besteht, daß es für Sklavenhandel benutzt wird. Zweck der Untersuchung ist, festzu-

stellen, ob das Schiff die Flagge zu Recht führt.

2. Seeräuberei. Der Seeräuberei ist im Übereinkommen ein breiter Raum gewidmet (Art. 14 bis 21), was die Seeräuberei als ernstes Problem der Bedrohung der Meeresfreiheit erscheinen lassen könnte; dem ist jedoch nicht so: die Tageszeitungen nach verurteilten Piraten zu durchforsten, kommt dem Bemühen gleich, die Stecknadel im Heuhaufen zu suchen, was seinen Grund nicht darin hat, daß Seeräuberei nicht erfolgreich bekämpft werden könnte. Es hat auch nicht an Stimmen gefehlt, die betreffenden Bestimmungen ganz zu streichen. Die Vertreter der Staaten des sozialistischen Lagers machten geltend, daß die Piraterie nach der Definition des Entwurfes so eng gefaßt ist, daß nicht ein gegenwärtiges Problem, sondern eines des 19. Jahrhunderts rechtlich bewältigt werde ⁷³⁾. Das ist anscheinend vernünftig, jedoch muß bedacht werden, daß ein Verzicht auf eine Befassung mit der Seeräuberei überhaupt zu Rechtsunsicherheit im Einzelfall hätte führen können, aus der sich unter Umständen weitere Komplikationen ergeben. Es ging weniger darum, die Bekämpfung der äußerst seltenen Akte des Seeraubes rechtlich zu regeln, als vielmehr darum, Piraterie nicht zu einem unscharfen und dehnbaren Begriff werden zu lassen, der in unabsehbar vielen Fällen einen Eingriff in die Flaggenhoheit gestatten könnte; hierzu neigen Autoren aus dem sozialistischen Lager. Nach Kolodkin und Molodcov ⁷⁴⁾ ist ein Akt der Seeräuberei jede unrechtmäßige Machtausübung auf dem Hohen Meer, die andere Meeresnutzer beeinträchtigt und die mit Gewalt oder der Androhung von Gewalt verbunden ist. Reinhold ⁷⁵⁾ (DDR) versteht unter Seeräuberei nicht nur jede verbrecherische Gewaltanwendung auf der Hohen See, sondern auch "seeräuberische Handlungen, die durch imperialistische Seemächte oder deren Beauftragte organisiert werden". Hierzu rechnet er beispielsweise die Quarantäne Cubas. Albanien und die Tschechoslowakei wollten 1958 in Genf erreichen, daß auf eine Definition der Seeräuberei verzichtet wird ⁷⁶⁾, was mit großer Mehrheit abgelehnt wurde ⁷⁷⁾. So dient die Definition des

Seeraubes in dem Übereinkommen dem Schutz vor gefährlichen Ausweitungen des Tatbestandes. Bemerkenswert in den Vorschriften über die Piraterie ist übrigens, daß es in Art. 17 eine Ausnahme von der Immunität für Kriegsschiffe und nicht zu Handelszwecken benutzte Staatsschiffe gibt, obwohl dies auf den ersten Blick nicht möglich zu sein scheint. Das Übereinkommen über die Hohe See ist jedoch als Einheit zu sehen, so daß im Wege der Auslegung ein widerspruchsfreies Verständnis erzielt werden muß: die in den Art. 8 und 9 konstituierte Vollständigkeit der Immunität kann sich nur auf ihre Ausgestaltung beziehen, nicht darauf, daß keine Fälle denkbar sind, in denen sie nicht zugestanden wird. Liegt also kein Ausnahmefall vor, dann ist die Immunität vollständig; ist ein Ausnahmefall gegeben, gibt es keine Immunität. Es dürfte jedoch nur ein eng gefaßter Ausnahmefall zulässig sein, nicht jedoch eine Bestimmung in der Art einer Generalklausel. Für den hier geregelten Ausnahmefall genügt es nicht, daß das Schiff einen Akt der Seeräuberei begeht, vielmehr muß hinzukommen, daß die Mannschaft gemeutert und die Kontrolle des Schiffes übernommen hat. Bemerkenswerterweise gilt dasselbe für ein staatliches Handelsschiff; auch in diesem Fall muß zum eigentlichen Akt der Seeräuberei die Meuterei hinzutreten. Ein deutsches Piratenschiff behält gemäß Art. 18 des Übereinkommens die deutsche Staatszugehörigkeit, da nach deutschem Recht Piraterie kein Verlustgrund ist. Die deutsche Flaggenhoheit schützt es jedoch nicht vor Aufbringung durch ein fremdes Kriegsschiff oder besonders befugtes staatliches Schiff.

3. Falsche Flaggenführung. Ein weiteres Anhaltungsrecht ist gegeben, wenn ein Kriegsschiff einen hinreichenden Grund zu der Annahme hat, daß ein Handelsschiff, das eine fremde Flagge führt oder sich weigert, seine Flagge zu setzen, tatsächlich dieselbe Staatszugehörigkeit besitzt wie das Kriegsschiff. Das Kriegsschiff ist in diesen Fällen nach Art. 22 des Abkommens berechtigt, das Schiff nicht nur anzuhalten, sondern auch die Schiffspapiere zu prüfen und -

wenn der Verdacht bestehen bleibt - eine Untersuchung an Bord vorzunehmen. Das Ziel der ganzen Maßnahmen ist es, die tatsächliche Unterworfenheit des Schiffes unter die Hoheitsgewalt des Flaggenstaates wiederherzustellen, für ihre Vornahme reicht es aber aus, daß ein hinreichender Verdacht besteht, daß das Handelsschiff dieselbe Flagge führt wie das Kriegsschiff. Auch Schiffe, die zu Recht eine andere Flagge führen, sind der Anhaltung, Überprüfung und Durchsuchung unterworfen, ohne daß die Flaggenhoheit verletzt wird, wenn nur ein hinreichender Verdacht besteht, daß sie nicht zu der von ihnen praktizierten Flaggenführung berechtigt sind. Darauf, daß sie sich schuldhaft verdächtig gemacht haben, kommt es nicht an.

4. Nacheile. Obwohl die Nacheile in dem Übereinkommen über die Hohe See geregelt ist und dort stattfindet, gehört sie systematisch zu den völkerrechtlichen Regeln über das Küstenmeer. Das Küstenmeer ist dem eigentlichen Territorium akzessorisch - es kann nicht über das Küstenmeer ohne Verfügung über das Territorium verfügt werden. Das Recht der Nacheile setzt das Küstenmeer voraus. Es ist ein Ausfluß aus der Territorialhoheit.

Damit sind die Möglichkeiten aufgeführt, die das Übereinkommen selbst auf der Hohen See für eine Beschränkung vorsieht. Hinzuweisen ist noch auf Art. 11 des Übereinkommens, in dem die Konkurrenz zweier Flaggenhoheiten geregelt ist. Entgegen dem Urteil im LOTUS-Fall ist bei Schiffszusammenstößen und anderen Navigationsunfällen vorgesehen, daß der Kapitän oder ein Besatzungsmitglied strafrechtlich oder disziplinarisch nur von den Gerichten und Verwaltungsbehörden des Flaggenstaates oder des Staates belangt werden kann, dessen Staatszugehörigkeit die betreffende Person besitzt. Für die Einziehung eines Kapitänspatents oder eines Befähigungszeugnisses ist nur der Staat zuständig, der die Urkunden ausgestellt hat, und zwar nach einem ordnungsgemäßen gesetzlichen Verfahren. In jedem Fall darf eine Beschlagnahme oder Zurück-

haltung des Schiffes nur durch den Flaggenstaat angeordnet werden.

Einschränkungen für die deutsche Flaggenhoheit ergeben sich aus einer ganzen Reihe von völkerrechtlichen Verträgen, die Deutschland abgeschlossen hat und in denen fremden Staaten ein Zugriff auf deutsche Schiffe, die nicht Kriegsschiffe oder deutsche Staatsschiffe in nichtkommerzieller Verwendung sind, gestattet wird. Der älteste noch in Kraft befindliche Vertrag dürfte der Internationale Vertrag zum Schutz der unterseeischen Telegraphenkabel vom 14. März 1884 sein ⁷⁸⁾. Nach Art. 10 Abs. 2 können Kommandanten von Kriegsschiffen oder besonders befugten Schiffen einer der Vertragsparteien eine Vorlage der die Staatszugehörigkeit des Schiffes betreffenden Urkunden verlangen, wenn ein hinreichender Verdacht für eine Vertragsverletzung besteht. Ein ähnliches Eingriffsrecht gewährt Art. 9 des Übereinkommens vom 1. Juni 1967 über das Verhalten beim Fischfang im Nordatlantik ⁷⁹⁾. Er steht als Beispiel für eine Reihe von Abkommen für die Regelung des Fischfangs. Die weitestgehenden Eingriffsrechte gegen Schiffe unter deutscher Flagge gewährt das Internationale Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See bei Överschmutzungsunfällen vom 29. November 1969 ⁸⁰⁾. Nach Art. I dieses Übereinkommens können die Vertragsparteien auf Hoher See die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung oder Beseitigung unmittelbarer ernster Gefahren treffen, die für ihre Küsten oder verwandte Interessen aus einer tatsächlichen oder drohenden Verschmutzung der See durch Öl infolge eines Seeunfalls oder damit verbundener Handlungen erwachsen, die aller Wahrscheinlichkeit nach schwerwiegende schädliche Auswirkungen haben werden. Bei den Maßnahmen ist der Küstenstaat an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden (Art. V). Deutsche Kriegsschiffe und Staatsschiffe, die nicht Handelszwecken dienen, sind nach Art. I Abs. 2 des Übereinkommens vom Zugriff des Küstenstaates ausgenommen. Die nach dem Übereinkommen zulässigen Maßnahmen stellen den schwersten zulässigen Eingriff in die deutsche Flaggenhoheit in Friedenszeiten dar.

Nach den Regeln des Seekriegsrechts sind ebenfalls auf Hoher See Maßnahmen fremder Kriegsschiffe gegen deutsche Handelsschiffe zulässig. Seekriegsrechtliche Maßnahmen sind nicht nur nach heute geltendem Völkerrecht zulässig⁸¹⁾, sie kommen in internationalen bewaffneten Konflikten auch tatsächlich vor. Jüngstes Beispiel ist der letzte Palästinakrieg 1973, in dem von arabischen Staaten eine ganze Reihe seekriegsrechtlich zu bewertender, teilweise sicher unzulässiger Maßnahmen gegen neutrale Schiffe ergriffen wurde. Nach dem Seekriegsrecht können neutrale Schiffe von Kriegsschiffen einer am Konflikt beteiligten Partei unter bestimmten Voraussetzungen wegen Konterbandebeförderung, Blockadebruchs und feindseliger Unterstützung untersucht, aufgebracht, versenkt oder zur guten Prise erklärt werden. Durch die Kondemnierung eines deutschen Schiffes erlischt die deutsche Flaggenhoheit völlig. Einen ähnlich schweren, jedoch ebenfalls völkerrechtlich zulässigen Eingriff in die deutsche Flaggenhoheit stellt der Fall dar, wenn ein neutrales deutsches Handelsschiff von einer Konfliktpartei so behandelt wird, als wenn es die Flagge eines Handelsschiffes der anderen Konfliktpartei führt: Nach den Regeln des Seekriegsrechts wird die feindliche oder neutrale Eigenschaft eines Schiffes durch die Flagge bestimmt, der Übergang eines feindlichen Fahrzeugs zur neutralen Flagge wird jedoch nicht anerkannt, wenn er im Hinblick auf den Konflikt erfolgt ist. Dies wird vermutet, wenn der Übergang nach dem Zeitpunkt erfolgt ist, von dem an das Prisenrecht auszuüben ist oder wenn der Übergang nicht unbedingt oder vollständig ist oder die Verfügung über das Schiff und der Gewinn aus seiner Verwendung in denselben Händen bleibt wie vor dem Übergang. Ich verweise hierfür auf die Art. 6 und 7 der deutschen Prisenordnung von 1939⁸²⁾, die sich insoweit in Übereinstimmung mit dem seekriegsrechtlichen Gewohnheitsrecht befindet. Die deutsche Prisenordnung wurde zuletzt 1951 geändert, so daß sich die Bundesrepublik Deutschland schwerlich darauf würde berufen können, diese Bestimmungen seien durch Derogation obsolet geworden, wenn eine Konflikts-

partei gegen deutsche Handelsschiffe nach Seekriegsrecht vorginge. Eine weitere Einschränkung deutscher Flaggenhoheit könnte sich auf der Hohen See dadurch ergeben, daß fremde Küstenstaaten Rechte auf dem Festlandsockel beanspruchen. Der Festlandsockel bildet nicht einen Bestandteil des Staatsgebietes ⁸³⁾, so daß kein Zusammentreffen zwischen der Territorialhoheit des Küstenstaates und der deutschen Flaggenhoheit vorliegt. Vielmehr stehen dem Küstenstaat nach Art. 2 der Festlandsockelkonvention, die insoweit dem Völkergewohnheitsrecht entspricht, nur einzelne, durch eine Zweckbestimmung eingeschränkte Hoheitsrechte zu, so daß nach Art. 3 der Konvention der Status des darüberliegenden Wassers als Hohe See unberührt bleibt ⁸⁴⁾. Die Rechte des Küstenstaates sind also eng auszulegende Sonderrechte. Von deutschen Schiffen sind diese Sonderrechte zu respektieren. Sie beziehen sich auf die Erforschung und Nutzung der Natur-schätze des Meeresgrundes und des Meeresuntergrundes und auf die Einrichtung von Sicherheitszonen um entsprechende Anlagen mit einem Radius bis zu 500 m. Insofern besitzt der Küstenstaat die Kompetenz, rechtliche Vorschriften zu er-lassen. Ungeklärt ist nach Rojahn ⁸⁵⁾, mit welchen Mitteln der Küstenstaat gegen Rechtsverletzer vorgehen darf. Grund-sätzlich wird man ihm jedoch eine Durchsetzungskompetenz nicht absprechen können, soweit er sich bei den von ihm in Anspruch genommenen Rechten in dem ihm vom Völkerrecht ge-setzten Rahmen hält.

Dasselbe gilt auch für andere von Küstenstaaten in Anspruch genommene Rechte in bestimmten seinen Küsten vorgelagerten Gebieten und Zonen. Auch sie stellen Sonderrechte auf der Hohen See dar, soweit ihnen völkerrechtlich nicht die An-erkennung zu versagen ist. Wenn es sich um die Inanspruch-nahme exklusiver Fischereirechte durch Küstenstaaten han-delt, kann die Bundesrepublik Deutschland nach der eigenen Proklamation einer Fischereizone von 200 sm für Schiffe unter deutscher Flagge nicht mehr geltend machen, eine solche In-anspruchnahme sei völkerrechtswidrig.

Schwieriger für die Flaggenstaaten gegenüber den Küstenstaaten wird die Rechtslage dann, wenn das Gebiet der auf der III UN-Seerechtskonferenz in Aussicht genommenen exklusiven Wirtschaftszone nicht als Hohe See zu qualifizieren ist. Dies ist in Art. 55 des ICNT vorgesehen. Zwar sollen in Art. 58 ICNT weiterhin alle Staaten in den Wirtschaftszonen das Recht auf Schifffahrt besitzen. Es würden sich dann aber die Rechte der Küstenstaaten und die Rechte der Flaggenstaaten gleichwertig gegenüberstehen, nicht mehr in dem der jetzigen Rechtslage entsprechenden Verhältnis von Regel - Schifffahrtsfreiheit und Flaggenhoheit aufgrund des Status als Hohe See - und Ausnahme - einzelne, eng umgrenzte und nur in diesem Rahmen wirksame Rechte der Küstenstaaten. Vielmehr wäre im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen, was zu einer ständigen Unsicherheit in diesen Zonen führen würde.

VII. Deutsche Flaggenhoheit in fremden Gewässern

Während die Hohe See von dem Grundsatz beherrscht wird, daß der Flaggenstaat die ausschließliche Hoheitsgewalt über sein Schiff besitzt, sowohl hinsichtlich der Rechtsetzungs- als auch der Rechtsdurchsetzungskompetenz, unterliegen die Küstengewässer und die Binnengewässer grundsätzlich der Territorialhoheit des Küstenstaates. Ein deutsches Schiff in diesen Gewässern wird von der Territorialhoheit des Küstenstaates erfaßt und ist ihr unterworfen. Gleichwohl unterliegt es weiterhin der Flaggenhoheit der BR Deutschland ⁸⁶⁾.

In den Binnengewässern und im Küstenmeer hat grundsätzlich die Territorialhoheit Vorrang vor der Flaggenhoheit. Die Flaggenhoheit kann nur insoweit wirksam werden, als der Territorialherr sich der Ausübung der Gebietshoheit enthält. Hierzu ist er teilweise durch das Völkerrecht veran-

laßt, teilweise geht er von sich aus über die vom Völkerrecht auferlegten Enthaltungspflichten hinaus; welcher Sachverhalt vorliegt, ist nicht immer leicht zu entscheiden. Insoweit, als der Territorialherr sich der Ausübung von Hoheitsgewalt zu enthalten hat oder sich freiwillig enthält, steht das deutsche Schiff unter deutscher Hoheitsgewalt. Jedoch besitzt die BR Deutschland grundsätzlich im fremden Küstenmeer nicht die Kompetenz, auf das Schiff von außen einzuwirken, wenn sich dieses nicht an die von ihr erlassenen Anordnungen hält: sie besitzt nicht die Durchsetzungskompetenz gegen das unter ihrer Flaggenhoheit stehende Schiff, wenn sich dieses in den Binnengewässern oder im Küstenmeer eines anderen Staates befindet.

Am stärksten entfaltet sich die deutsche Flaggenhoheit im Küstenmeer und in den Binnengewässern eines anderen Staates bei Kriegsschiffen und sonstigen Staatsschiffen, die nicht Handelszwecken dienen. Zwar unterliegen auch diese Schiffe der Territorialhoheit des Küstenstaates, insbesondere seinen Anordnungen für die Navigation, aber auch seinen sonstigen Vorschriften. Jedoch ist die Territorialhoheit insofern eingeschränkt, als sie von der Gerichtsbarkeit des Küstenstaates ausgenommen sind und dieser gegen sie auch keine Zwangsmaßnahmen durchführen darf.

Bei deutschen Handelsschiffen ist zu unterscheiden, ob sie vom Recht auf friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer Gebrauch machen oder ob sie sich aus anderen Gründen im Küstenmeer oder in den Binnengewässern eines fremden Staates, insbesondere im Hafen, aufhalten. Bei friedlicher Durchfahrt unterliegt das Handelsschiff zwar den Gesetzen und Vorschriften des Küstenstaates. Dieser hat sich jedoch bei Vorfällen an Bord des Schiffes der Strafjustiz zu enthalten, wenn sich die Folgen der strafbaren Handlung nicht auf den Küstenstaat erstrecken und nicht geeignet sind, den Frieden des Landes oder die Ordnung im Küstenmeer zu stören. Zur Unterdrückung des Rauschgifthandels darf er

seine Strafgerichtsbarkeit stets ausüben. Hinsichtlich der Zivilgerichtsbarkeit ist er bei Vollstreckungs- und Sicherungsmaßnahmen darauf beschränkt, diese nur wegen einer Verbindlichkeit vorzunehmen, die für das Schiff selbst während oder wegen der Durchfahrt entstanden ist. Ein durch das Küstenmeer fahrendes Schiff darf er nicht anhalten oder umleiten, um seine Zivilgerichtsbarkeit gegenüber einer Person an Bord auszuüben. Nach Art. 20 Abs. 3 der Küstenmeerkonvention sind jedoch Vollstreckungsmaßnahmen zulässig, wenn das Schiff das Küstenmeer nach Verlassen der Binnengewässer durchfährt.

Anders ist die Rechtslage, wenn das deutsche Schiff nicht in friedlicher Weise das Küstenmeer durchfährt, sondern sich in anderer Weise im Küstenmeer oder den Binnengewässern eines fremden Staates aufhält, wobei es sich vor allem um den Aufenthalt in fremden Häfen handelt. Die Küstenstaaten üben ihre Territorialhoheit nicht in jedem Fall aus, vor allem dann nicht, wenn es sich um die innere Ordnung des Schiffes handelt. Sie pflegen nur einzugreifen, wenn die Vorgänge an Bord des Schiffes hinauswirken⁸⁷⁾. Insoweit behält die deutsche Flaggenhoheit ihre Bedeutung⁸⁸⁾ für Schiffe unter deutscher Flagge. Aber auch dann, wenn die Rechtsordnung des Küstenstaates regelnd eingreift, bleibt für die Rechtsverhältnisse an Bord die deutsche Rechtsordnung verbindlich, nicht allein für Besatzungsangehörige mit deutscher Staatsangehörigkeit, sondern für alle Besatzungsmitglieder. Während ein negativer Kompetenzkonflikt also nicht denkbar ist, kann ein positiver durchaus eintreten. Fraglich ist, ob die Zurückhaltung des Küstenstaates hinsichtlich der Ausübung der Territorialhoheit stets lediglich aus Courtoisie besteht. Auch wenn man davon ausgeht, daß in der Regel deutschen Schiffen die Häfen fremder Staaten nicht von Völkerrechts wegen offenstehen - soweit nicht in Verträgen mit den Küstenstaaten⁸⁹⁾ ein Zugangsrecht vereinbart ist -, so könnten sich doch aus der Tatsache der Zulassung für die Küstenstaaten gewisse Enthaltungspflichten ergeben. Denn

der Küstenstaat wird die Funktion eines Schiffes - Transport von Waren und Personen über See - zu respektieren haben. Die im völkerrechtlichen Fremdenrecht entwickelten Mindeststandards sind nicht auf die Bedürfnisse der Schifffahrt ausgerichtet: ein Schiff ist nicht einer in das Territorium des Aufenthaltsstaates verbrachten Betriebseinheit, die sich dort wirtschaftlich betätigen soll, vergleichbar. Die allgemeine Praxis der Küstenstaaten, sich der Eingriffe in die Vorgänge an Bord zu enthalten, könnte durchaus von einer Rechtsüberzeugung getragen sein, nicht im gesamten Umfang der geübten Praxis, aber doch in einem Kernbereich. Dieser Kernbereich ließe sich so umschreiben: der Küstenstaat hat sich aller Eingriffe zu enthalten, die die Funktion des Schiffes beeinträchtigen und die nicht vom Interesse des Küstenstaates gefordert sind, in seinem Territorium Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint das gewohnheitsrechtliche Verbot, das Schiff nach Erledigung aller Formalitäten am Verlassen eines Hafens zu hindern, oder das Verbot, das Schiff zu beschlagnahmen - abgesehen von den Fällen, in denen ihm die Ausübung des Angarienrechtes zusteht ⁹⁰⁾ -, nicht als spezielle Ausnahmefälle, sondern als konkrete Ausprägungen eines allgemeinen Gebotes, insoweit die Flaggenhoheit zu respektieren.

Nachweise

- 1) Heinrich Reincke, Die Geschichte der Hamburgischen Flagge, Hamburger Übersee-Jahrbuch 1926, S. 11 - 35, S. 16
- 2) Reincke, a.a.O., S. 17
- 3) GBl. (DDR) I 1959, S. 691, abgedruckt in: Hecker/Hoog, Deutsche Flaggen, Hamburg 1978, Werkhefte, Heft 32, S.151
- 4) BGBI. 1950, S. 205, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 88
- 5) BGBI. III, 9514-1, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 90
- 6) Entsprechendes gilt für Binnenschiffe, § 14 II Flaggenrechtsgesetz
- 7) Gemeinsames Ministerialblatt 1968, S. 159, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 139
- 8) BGBI. I 1956, S. 447, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 111
- 9) MDV 100/1, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 125
- 10) Bundesanzeiger 1951, Nr. 83, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 100
- 11) GBl. (Bremen) 1952, S. 103, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 191

- 12) abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 217
- 13) Amtsblatt (Schleswig-Holstein) 1955, S. 126, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 344
- 14) Schaps/Abraham, Das Deutsche Seerecht, Bd. I, Berlin 1959, S. 335
- 15) Vgl. H. Gresham Carr, Flags of the World, London, New York 1961
- 16) Flaggenverordnung vom 3.1.1973, Flaggenanordnung vom 9.2.1973, in: GVBl (DDR), Sonderdruck Nr. 751 vom 30.4.1973, S. 3, S. 19, abgedruckt in: Hecker/Hoog, a.a.O., S. 374
- 17) Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1976, S. 513
- 18) Dahm, Völkerrecht, Bd. I, Stuttgart 1958, S. 250; siehe auch Bleckmann, Die Handlungsfreiheit der Staaten, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 29 (1978), S. 173-196
- 19) Wehser, in: Menzel/Ipsen, Völkerrecht, 2. Auflage München 1979, S. 147
- 20) Mössner, Einführung in das Völkerrecht, München 1977, S. 192; Wehser, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S. 164
- 21) Wehser, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S. 166
- 22) Wehser, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S. 174

- 23) Verdross/Simma, a.a.O., S. 597
- 24) Verdross/Simma, a.a.O., S. 596
- 25) Geck, Diplomatischer Schutz, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, S. 379 - 387, S. 380
- 26) Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Rdnr. 27 zu Art.23
- 27) Heinrich Heyck, Die Staatszugehörigkeit der Schiffe und Luftfahrzeuge, Diss. Göttingen 1935, S. 13
- 28) Publications of the Permanent Court of Justice, Series A, No. 10, S. 25
- 29) Verdross, Völkerrecht, 5. Aufl., Wien 1964
- 30) Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, Stuttgart 1958, S. 675;
Heribert Zimmerer, Die öffentlich-rechtliche Stellung des Kapitäns und der Schiffsoffiziere auf deutschen Handelsschiffen, Diss. Würzburg 1970, S. 27 ff.
- 31) Colombos, The International Law of the Sea, 6. Aufl. London 1967, S. 285, S. 288
- 32) Rudolf, in: Habscheid/Rudolf, Territoriale Grenzen staatlicher Rechtssetzung, Karlsruhe 1973, S. 22
- 33) Heyck, a.a.O., S. 14
- 34) Nach Heribert Franz Köck, Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls, Berlin 1975, S. 136 ff.

- 35) Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Rdnr. 5 zu Art. 27; v. Mangoldt/Klein, Art. 27, Anm. II 3; Hoog, in: von Münch, GG-K, Bd. 2, 1976, Rdnr. 2 zu Art. 27

- 36) Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 23, Rdnr. 10; von Münch, in: von Münch, GG-K, Bd. 2, 1976, Rdnr. 11 zu Art. 23

- 37) Heyck, a.a.O., S. 11

- 38) Watts, The Protection of Merchant Ships, in: The British Yearbook of International Law, Bd. 33 (1957), S. 52 - 84

- 39) Heyck, a.a.O., S. 11

- 40) Heyck, a.a.O., S. 15

- 41) Heyck, a.a.O., S. 16

- 42) So auch von Münch, in: von Münch, GG-K, Bd. 2, 1976, Rdnr. 22 zu Art. 23

- 43) Amtliche deutsche Übersetzung in: BGBI. II 1972, S. 1089, verbindlicher englischer Text in: United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 2, S. 135 - 139

- 44) Art. 2 des Übereinkommens über die Hohe See

- 45) Vgl. mit Literaturhinweisen Hoog/Schröder-Schüler, Französische Kernwaffenversuche im Südpazifik, Hamburg 1973

- 46) Vgl. Hoog, Die Konvention über die Haftung der Inhaber von Atomschiffen vom 23. Mai 1962, Frankfurt/Main und Berlin 1970, S. 25 - 27

- 47) Colombos, a.a.O., S. 289

- 48) Meyers, The Nationality of Ships, Den Haag 1967, S. 12

- 49) Mössner, a.a.O., S. 190

- 50) Publications of the Permanent Court of International Justice, Series A, No. 10, S. 18/19

- 51) Klaus Vogel, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, Frankfurt/Main und Berlin 1965

- 52) Vogel, a.a.O., S. 145

- 53) Vogel, a.a.O., S. 148

- 54) Vogel, a.a.O., S. 350

- 55) Gerhard Hoffmann, in: von Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. Berlin und New York 1979, S. 784

- 56) Rudolf, in: Habscheid/Rudolf, a.a.O., S. 22

- 57) Rudolf, in: Habscheid/Rudolf, a.a.O., S. 29

- 58) Rudolf, in: Habscheid/Rudolf, a.a.O., S. 44

- 59) Verdross/Simma, a.a.O., S. 471

- 60) Wehser, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S. 149/150

- 61) Mössner, a.a.O., S. 191

- 62) Vgl. hierzu Mössner, a.a.O., S. 190

- 63) Watts, A.D. The Protection of Merchant Ships, in: The British Yearbook of International Law, Bd. 33 (1957), S. 52 - 84

- 64) Von Münch, Der diplomatische Schutz für Schiffe, in: Recht über See, Festschrift Stödter 70. Geburtstag, S. 231 - 250

- 65) Vgl. hierzu auch von Münch, a.a.O., in: Recht über See, S. 249, mit fünf Gründen, die gegen eine konkurrierende Schutzstellung des Flaggenstaates und des Heimatstaates des Schiffseigentümers sprechen.

- 66) Die Frage des Schutzes der Eigentümerinteressen an einem Schiff unter fremder Flagge kann hier nicht vertieft werden, denn es handelt sich nicht um eine solche der Flaggenhoheit. Eine mit der Flaggenhoheit eines fremden Staates konkurrierende Schutzstellung der Bundesrepublik Deutschland aus dem Eigentum eines deutschen Staatsangehörigen am Schiff ist von Völkerrechts wegen jedenfalls nicht anerkannt, soweit mit dem Schiff Schifffahrt getrieben wird. Im übrigen wird man darauf abzustellen haben, ob der Eingriff eines dritten Staates in erster Linie gegen das Schiff gerichtet ist - insofern gilt das Schutzrecht des Flaggenstaates - oder gegen das Eigentum - insofern kommt ein Schutzrecht der BR Deutschland aufgrund der Personalhoheit in Frage. Im einzelnen kann die Abgrenzung schwierig sein. Befindet sich beispielsweise ein Schiff eines deutschen Eigentümers unter

fremder Flagge auf einer Werft in einem dritten Staat und entzieht der dritte Staat dem Eigentümer kraft seiner Territorialhoheit das Eigentum an dem Schiff in völkerrechtswidriger Weise, dann dürfte dem Flaggenstaat ein exklusives Schutzrecht nicht mehr zustehen, weil mit dem Schiff insoweit nicht Schifffahrt betrieben wird, sondern es sich zu sonstigen Zwecken im Hoheitsbereich eines dritten Staates befindet. Da es seine Schiffseigenschaft nicht verloren hat, steht dem Flaggenstaat zwar weiterhin ein Schutzrecht zu, jedoch nur neben dem Schutzrecht des Heimatstaates des Eigentümers.

- 67) Gesetz über das Flaggenrecht der Seeschiffe und die Flaggenführung der Seeschiffe und die Flaggenführung der Binnenschiffe vom 8. Februar 1951, BGBl. I, S. 79, zuletzt geändert am 10.5.1978, BGBl. I S. 613
- 68) Vgl. auch Rojahn, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S. 390
- 69) United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 4, S. 69
- 70) United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 4, S. 76
- 71) United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 2, S. 21
- 72) Vgl. hierzu: General Act of the Brussels Conference to African Slave Trade, 2. Juli 1890, in: Laws and Regulations on the Regime of the High Seas, Bd. 1, S. 269 - 276, Art. XXVIII

- 73) United Nations Conference on the Law of the Sea,
Official Records, Bd. 4, S. 78

- 74) Anatolij L. Kolodkin und Stepan V. Molodcov, Seefriedensrecht, aus dem Russischen übertragen und mit einer Einführung versehen von Hermann Weber, Hamburg 1973, Werkhefte Heft 21, S. 111 - 118

- 75) Werner Reinhold, Der Rechtsstatus des Seeschiffes, Berlin (Ost) 1970, S. 88

- 76) A/CONF. 13/C.2/L. 46, in: United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 4, S. 126

- 77) 11:37:1, United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 4, S. 84

- 78) RGBl. 1888, S. 151

- 79) BGBl. II 1975, S. 4

- 80) BGBl. II 1975, S. 139

- 81) Siehe hierzu Ipsen, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S. 517/518, S. 559 - 567

- 82) Deutsche Prisenordnung vom 28.8.1939, RGBl. I, S. 1751, zuletzt geändert am 14.6.1951, BGBl. I, S. 391

- 83) Vgl. hierzu Rojahn, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S.411/412

- 84) Siehe hierzu auch Meyers, a.a.O., S. 54/55

- 85) Rojahn, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S. 412
- 86) Siehe zu dem folgenden auch: Karl-Friedrich Steinert,
Die international-rechtliche Stellung des Schiffes im
fremden Küstenmeer im Frieden, Diss. Frankfurt 1970
- 87) Siehe hierzu auch Rojahn, in: Menzel/Ipsen, a.a.O.,
S. 389/390
- 88) Vgl. Steinert, a.a.O., S. 99
- 89) Vgl. hierzu Rojahn, in: Menzel/Ipsen, a.a.O., S. 388
- 90) Vgl. Dahm, a.a.O., Bd. 1, S. 637

SCHRIFTEN DES
DEUTSCHEN VEREINS FÜR INTERNATIONALES SEERECHT

REIHE A: BERICHTE UND VORTRÄGE

- Heft 24 W r i e d e, Paul
Ausgewählte Fragen zum Schadensersatzrecht bei Schiffsunfällen, 1976
- Heft 25 S e l v i g, Erling Chr.
Revision of the Uniform Scandinavian Maritime Codes, 1976
- Heft 26 M ü n c h, Ingo von
Schiffahrtsfreiheit und Gewerkschaften, 1976
- Heft 27 W i l s o n, J. F.
The Risk of Time lost waiting for a Berth under a Charterparty, 1977
- Heft 28 A l b r e c h t, Hans-Christian
Aufhebung von Schiffbauverträgen, 1977
- Heft 29 L o o k s, Volker
Neuere Rechtsfragen bei der Wrackbeseitigung
- Heft 30 E r d m e n g e r, Jürgen
Seeschiffahrtspolitische Maßnahmen der EG, 1978
- Heft 31 S e i f f e r t, Wolfgang
Das Seehandelsschiffahrtsgesetz der DDR, 1978
- Heft 32 H e l m, Johann Georg
Aktuelle Fragen des deutschen Speditionsrechts, 1978
- Heft 33 L e c k s z a s, Manfred W.
Die Lehre des Forum non conveniens im amerikanischen Recht, 1978
- Heft 34 B a u e r, Karl-Heinz
Ausgewählte Probleme aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes
im Seehandelsrecht, 1978
- Heft 35 W e d e l, Henning von
Der Passage-Vertrag und Passage-Bedingungen, 1979
- Heft 36 S c h m i d t, Karsten
Verantwortlichkeit für Ladungsschäden — Wege der neueren Rechtsprechung —,
1979
- Heft 37 A l b r e c h t, Hans-Christian
Schiffsleasing und Schiffsüberlassungsverträge, 1979

REIHE B: DOKUMENTE UND MATERIALIEN

- Heft 11 Internationales Übereinkommen über die Errichtung eines Internationalen Fonds
zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden, mit einem Beitrag von Rein-
hard G a n t e n, 1973
- Heft 12 Konvention der Vereinten Nationen über die Güterbeförderung zur See, 1978,
mit einem Beitrag von R o l f H e r b e r, 1978
- Heft 13 Die Konvention über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen, 1976,
mit einem Beitrag von W a l t h e r R i c h t e r, 1978