

STELLUNGNAHMEN

Die UN-Konvention über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen

*Klaus W. Grewlich *)*

Der größte Teil des Welthandels wird über den Frachtverkehr zur See abgewickelt. Aus dieser Tatsache ergibt sich die Bedeutung der Interdependenz zwischen Handel und Seefrachtverkehr gerade auch für die Entwicklungsländer, die davon ausgehen, daß Entwicklung zu einem wesentlichen Teil eine Funktion des Außenhandels ist. Im Brennpunkt der Aufmerksamkeit der Entwicklungsländer stand daher bereits seit langem auch die Praxis der sogenannten Linienkonferenzen, denen vorgeworfen wird, daß sie eine unbillige Aufteilung des Ladeaufkommens des Frachtverkehrs zur See sowie unbillige Frachtraten bewirken und dadurch die Außenhandelsposition der Entwicklungsländer beeinträchtigen. Letztere sind im Rahmen der Vereinten Nationen initiativ in diesen Fragen geworden und haben eine Entwicklung eingeleitet, die zur Verabschiedung einer Konvention geführt hat. Der folgende Beitrag dient der Erörterung dieser Konvention. Zunächst wird die Entstehungsgeschichte dieses Vertragswerkes nachgezeichnet (I); darauf folgt ein Überblick über den wesentlichen Inhalt der Konvention (II); der Beitrag schließt dann mit einer kritischen Würdigung (III).

*) Dr. iur., LL. M.

Abkürzungen: ILM = International Legal Materials; JWTL = Journal of World Trade Law; OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development; UN = United Nations; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development.

I. Entstehungsgeschichte

Die 27. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat durch Resolution 3035 (XXVII) vom 19. Dezember 1972 den UN-Generalsekretär beauftragt, unter der Schirmherrschaft der UNCTAD eine Konferenz von Regierungsbevollmächtigten einzuberufen, um eine Konvention oder ein anderes mehrseitiges rechtsverbindliches Abkommen (a convention or any other multilateral legally binding instrument) zu verabschieden. Die Konferenz trat im November 1973 zusammen. In ihrer zweiten Sitzung, im Frühjahr 1974, verabschiedete sie die Konvention über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen (Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences)¹⁾.

Die Entwicklung im Rahmen der UNCTAD, die zur Verabschiedung dieser Konvention über einen Verhaltenskodex führte, hat 1968 auf der Welthandelskonferenz in New Delhi begonnen, welche in ihrer Resolution 14 (II)²⁾ gegen die Stimmen der führenden westlichen Schiffahrtsländer die Errichtung einer Arbeitsgruppe zur Untersuchung der wirtschaftlichen und kommerziellen Aspekte des internationalen Seehandelsrechts empfahl. Die Arbeitsgruppe wurde errichtet. Sie hat sich auf ihrer dritten Tagung im Januar 1972, d. h. vier Monate vor Beginn der Dritten Welthandelskonferenz in Santiago insbesondere den Schiffskartellen (*liner conferences*) und ihren Auswirkungen auf den Außenhandel der Entwicklungsländer zugewandt. Der Motor dieser Arbeiten war das UNCTAD-Sekretariat, dessen Studie "The Regulation of Liner Conferences — Code of Conduct for the Liner Conference System"³⁾ entscheidende Änderungen in der sogenannten *laissez faire*-Politik der Industrieländer forderte; insbesondere wollte das UNCTAD-Sekretariat Regeln über die Beteiligung der Entwicklungsländer an den Schiffahrtskartellen, Mitwirkung bei der Tariffestlegung, Vorzugstarife, feste Frachtquoten (*cargo sharing*) und Streitschlichtungsverfahren in einem Verhaltenskodex normiert und in einer Konvention inkorporiert sehen. Es war eines der Ergebnisse der dritten Tagung der Arbeitsgruppe, daß die von den Entwicklungsländern auf Grund der genannten Sekretariatsstudie ausgearbeiteten Entwürfe

¹⁾ TD/CODE 11/Rev. 1, Annex I; abgedruckt in ILM 13 (1974) 917 f., sowie in JWTL 8 (1974) 539 zusammen mit Annex II, der zwei Resolutionen enthält, welche die Konferenz begleiten.

²⁾ Proceedings II, S. 50 f.

³⁾ TD/104. Zur Tätigkeit der UNCTAD auf dem Sachgebiet Seetransport siehe Schlüter, Die Kompetenz der UNCTAD, 32 ZaöRV 297, insbesondere S. 317 f. mit weiteren Nachweisen.

eines *code of conduct* der Welthandelskonferenz von Santiago vorgelegt wurden⁴⁾, die dann in einer Resolution⁵⁾ die 27. UN-Generalversammlung aufforderte, für 1973 eine Bevollmächtigtenkonferenz einzuberufen, welche die Konvention über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen verhandeln und abschließen sollte. Die Vorbereitungsarbeit sollte von einem besonderen Ausschuß auf der Grundlage der von den Entwicklungsländern erarbeiteten Entwürfe eines *code of conduct* geleistet werden.

Der Vorbereitende Ausschuß trat im Januar 1973 erstmals zusammen. Wesentliche Fortschritte konnten auf dieser Tagung nicht erzielt werden. Auf der zweiten Tagung des Ausschusses im Juni 1973 unterbreiteten die in ihm vertretenen OECD-Staaten (B-Gruppe) ihre Vorschläge für den Entwurf eines Kodex, die zusammen mit den erweiterten Entwürfen der Entwicklungsländer (Gruppe 77) und den Gegenvorschlägen der sozialistischen Länder Osteuropas (D-Gruppe) in einem einheitlichen Papier reproduziert und dem abschließenden Bericht des Vorbereitenden Ausschusses⁶⁾ beigefügt wurden. Dieser Bericht, der naturgemäß eine große Anzahl von strittigen Stellen und Alternativvorschlägen enthielt, bildete dann die Grundlage der Verhandlungen der Konferenz der Regierungsbevollmächtigten, die der UN-Generalsekretär entsprechend der oben genannten Resolution 3035 der UN-Generalversammlung für den 12. November 1973 unter der Schirmherrschaft der UNCTAD nach Genf einberief.

Die Konferenz tagte zunächst bis zum 15. Dezember 1973⁷⁾. Zwar wurden bei der Regelung von weniger entscheidenden Punkten gewisse Fortschritte erzielt, doch zeigte sich bald, daß zwischen den drei Ländergruppen größere Meinungsverschiedenheiten über wesentliche Fragen bestanden, wie z. B. über die Formel für die Ladungsaufteilung auf Flaggenbasis, die Kriterien für die Festsetzung der Frachtraten, die Rolle

⁴⁾ Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe über die dritte Tagung im Januar 1972, TD/B/C. 4/93 – TD/B/C. 4/ISL/12 mit Annex I, Appendix I.

⁵⁾ Res. 66 (III) vom 19. 5. 1972. Diese Resolution wie auch die hierauf aufbauende Res. 3035 (XXVII) der UN-Generalversammlung vom 19. 12. 1972 kam bei Stimmenthaltung, bzw. gegen die Stimmen der entwickelten marktwirtschaftlichen Länder zustande. Zu erwähnen ist noch, daß zuvor ein Teil der Reeder der letzteren Länder mit Hinblick auf die Bestrebungen in der UNCTAD auf dem Gebiet der Linienkonferenzen einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen auf freiwilliger Basis angenommen hatten, und zwar im Rahmen des Committee of European National Shipowners Association (CENSA).

⁶⁾ TD/CODE/1 und TD/CODE/L. 2 mit Corrigendum 1–3.

⁷⁾ Vgl. den Bericht über den ersten Teil der Konferenz TD/CODE/7; ferner auch Breuer/Hinz, Verhaltenskodex für Linienkonferenzen, in: Hansa, Bd. 111 (1974), S. 273 f.

des Außenseiterwettbewerbs gegenüber den Linienkonferenzen, die Durchführung des Kodex durch ein obligatorisches internationales Schlichtungsverfahren und insbesondere die Rolle der Regierungen im Konsultations- und Schlichtungsverfahren. Die Meinungsverschiedenheiten der Hauptländergruppen waren noch nach drei Wochen Konferenzdauer so groß, daß die Verhandlungen nahezu zum Stillstand gekommen waren. Sie konnten erst fortgesetzt werden, nachdem der Konferenzpräsident Mr. C. P. Srivastava, Vorsitzender der Shipping Corporation of India, in eigener Verantwortung, wenn auch in enger Fühlungnahme mit den Gruppensprechern, Vorschläge zur Lösung der Grundsatzfragen vorgelegt hatte. Diese Grundsatzvorschläge fanden die Zustimmung aller Länder der Gruppe 77 sowie der D-Gruppe. Von der B-Gruppe stimmten neun Länder, unter anderen auch die Bundesrepublik Deutschland, den Grundsatzvorschlägen zu, während acht B-Länder sich mit den Grundsätzen nicht einverstanden erklärten und zwei weitere B-Länder, unter anderem die USA, sich ihre Stellungnahme vorbehielten. Diese Abstimmung hat cardinale Bedeutung sowohl für die Substanz des schließlich verabschiedeten Verhaltenskodex als auch für den weiteren Konferenzverlauf. Hätte sich nämlich nicht eine erhebliche Konferenzmehrheit einschließlich der neun B-Länder für das Grundsatzpaket des Präsidenten entschieden, dann wäre es sehr wahrscheinlich zum Abbruch der Konferenz gekommen oder aber die Entwicklungsländer hätten ihren eigenen Kodextentwurf⁸⁾ mehrheitlich angenommen und später unter sich in Kraft gesetzt. Ein solches Ergebnis wurde nicht zuletzt von den genannten neun B-Ländern als für ihre eigene Schifffahrt so negativ beurteilt, daß sie den Vorschlägen des Präsidenten trotz grundsätzlicher Bedenken zustimmten. Die Entwicklungsländer ihrerseits bewiesen Entgegenkommen, indem sie ihre jahrelang vertretene Forderung nach einer internationalen Zwangsarbitrage bei Streitigkeiten in Konferenzangelegenheiten aufgaben und auch auf eine Entscheidungsbefugnis der Regierungen bei allgemeinen Frachtraterhöhungen, Zuschlägen und Währungsänderungsfaktoren verzichteten.

Die Erstellung einer unterschriftsreifen Fassung des Verhaltenskodex für Linienkonferenzen gelang der Bevollmächtigtenkonferenz erst in ihrer zweiten Sitzung vom 1. März – 7. April 1974, an der 88 Staaten teilnahmen. Der Abschluß der Konferenz wurde durch eine Schlußakte dokumentiert, welcher die Konvention über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen sowie zwei Resolutionen beigefügt sind⁹⁾. Die Schlußakte wurde

⁸⁾ Annex zu Res. 66 (III) der Dritten Welthandelskonferenz von Santiago.

⁹⁾ TD/ CODE/11/Rev. 1 mit Annex I und II. Die Schlußakte selbst ist in ILM 13 (1974) 912 f. abgedruckt. Für Annex I und II vgl. Anm. 1.

von nahezu allen Staaten, die an der Bevollmächtigtenkonferenz teilgenommen hatten, unterzeichnet, was jedoch noch keine Stellungnahme zur Konvention über den Verhaltenskodex als solcher bedeutet. Wie diese Konvention angenommen wurde, geht vielmehr aus einer besonderen Abstimmung (*roll-call vote*) hervor, bei der 72 Staaten für die Konvention und sieben dagegen stimmten, während fünf Länder sich der Stimme enthielten. Von den 19 an der Konferenz teilnehmenden B-Ländern stimmten bei fünf Stimmenthaltungen sieben für und sieben gegen die Konvention¹⁰⁾.

Art. 48 der Konvention enthält die übliche »Allstaatenklausel« und sieht vor, daß die Konvention vom 1. Juli 1974 bis zum 30. Juni 1975 zur Unterzeichnung aufliegt und daß Staaten danach jederzeit beitreten können. Die Konvention tritt sechs Monate nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem mindestens 24 Staaten, die zusammen mindestens 25% des Welttonnagevolumens¹¹⁾ repräsentieren, durch Ratifikation, durch Unterzeichnung ohne Ratifikations- oder Zustimmungsvorbehalt oder durch Beitritt Vertragsparteien geworden sind. Die Wahrscheinlichkeit des Inkrafttretens der Konvention war an sich von Anfang an relativ hoch, da die Länder, welche die Konvention in der genannten besonderen Abstimmung befürwortet haben, 56% der *world general cargo tonnage* auf sich vereinigen¹²⁾.

II. Überblick über den wesentlichen Inhalt der Konvention

Die nachfolgende Darstellung erläutert zunächst (1) das bestehende System der Linienkonferenzen und behandelt dann (2) die in der Konvention enthaltenen Neuerungen, die als Hauptprinzipien dieses Vertragswerks von Bedeutung sind. Zitierte Artikel sind die der Konvention.

1. Linienkonferenzen sind förmliche oder auch informelle Vereinbarungen zwischen Verfrachtern zur See hinsichtlich ihrer Operationen auf bestimmten Schiffsrouten. Inhalt und Auswirkungen dieser kartellartigen

¹⁰⁾ TD/CODE/10.

¹¹⁾ Dazu näher TD/CODE/10, Annex I; berücksichtigt werden soll hier nur *general cargo* (im wesentlichen Containerverkehr und Ware in Einzelverpackungen) sowie der Passagierverkehr, dagegen nicht *bulk cargo*, wie z. B. Öl, Getreideladungen etc.; die Bestimmung der Tonnageanteile erfolgte auf der Grundlage von Lloyd's Register of Shipping, Statistical Tables 1973, Tabelle 2 "World Fleets-Analysis by Principal Types", wobei die US-Reserveflotte sowie die kanadischen und amerikanischen Flotten, die den Verkehr auf den großen Seen bedienen, ausgeschlossen werden.

¹²⁾ Davon entfallen auf die zustimmenden B-Länder 19%, auf die Gegenstimmen der B-Länder 23% und auf die Enthaltungen dieser Gruppe 14%.

Vereinbarungen sind vielfältig. In manchen Fällen beschränkt sich die Beteiligung an den Linienkonferenzen auf ein Land; in der Regel findet man jedoch eine internationale Zusammensetzung dieser Konferenzen. Zur Zeit bestehen über 300 Linienkonferenzen, deren Mitgliederzahl zwischen zwei und etwa vierzig Schiffslinien variiert. Bedeutung haben diese Konferenzen vor allem für die Verfrachtung des *general cargo* ¹³⁾. Daneben gibt es natürlich auch bedeutende Schifffahrtslinien, die keiner Konferenz angeschlossen sind.

Charakteristisch für nahezu alle Linienkonferenzen ist die Festsetzung gemeinsamer Frachtraten. Abgesehen davon können sich die Vereinbarungen auch auf folgende Gegenstände beziehen: Gewährung von Rabatten an Befrachter, Beschränkung der Zulassung neuer Mitglieder zu den Konferenzen, Festlegung der Ladungsanteile, Pooling-Vereinbarungen, sonstige Beschränkungen des Wettbewerbs ¹⁴⁾.

Das hervorragende Merkmal der Linienkonferenzen ist damit die Wettbewerbsbeschränkung hinsichtlich des Frachtverkehrs zur See. Dies trifft in besonderem Maße für die geschlossenen Konferenzen zu, denen vor allem Schifffahrtslinien aus Ländern ohne ausgeprägte Kartellgesetzgebung angehören. Vertreter der Linienkonferenzen versuchen diese Tatsache mit dem Argument zu rechtfertigen, daß ohne Festsetzung der Frachtraten auf einen die Rentabilität der Operationen garantierenden Preis eine optimale Bedienung des anfallenden Seefrachtverkehrs nicht gewährleistet werden könne. Bei freiem Wettbewerb sei mit saisonal bedingten erheblichen Preisschwankungen und mit einer Konzentration der Dienstleistungen auf bestimmte und der Vernachlässigung anderer Routen zu rechnen. Demgegenüber wird andererseits die Abhängigkeit der Befrachter von bestimmten Linienkonferenzen beklagt.

Nun verhält es sich allerdings so, daß bei vielen Entwicklungsländern das Prinzip der Linienkonferenzen in der Regel Zustimmung findet. Die Kritik richtet sich jedoch gegen das Fehlen eines optimalen Ausgleichs der beteiligten Interessen. Die Entwicklungsländer fordern daher ein wesentlich stärkeres Mitspracherecht in den Konferenzen mit dem Ziel, eine

¹³⁾ Zum Begriff *general cargo* vgl. oben Anm. 11. Die Konvention definiert Linienkonferenzen als "a group of two or more vessel-operating carriers which provides international liner services for the carriage of cargo on a particular route or routes within specified geographical limits and which has an agreement or arrangement, whatever its nature, within the framework of which they operate under uniform or common freight rates and any other agreed conditions with respect to the provision of liner services".

¹⁴⁾ Vgl. den Bericht des "United Kingdom Committee of Inquiry into Shipping" (Cmnd. 4337) (London 1970), S. 116, der dem britischen Parlament durch den Präsidenten des "Board of Trade" im Mai 1970 vorgelegt wurde.

Verbesserung der Außenhandelsposition zu erreichen. Bisher wurden die Linienkonferenzen in der Regel von den westlichen Industrieländern beherrscht. Die Entwicklungsländer sehen daher in den Linienkonferenzen ein Instrument, das ihre Entwicklung nicht fördert, sondern hemmt. Dies gilt vor allem für die Frachtraten sowie den Modus ihrer Festsetzung durch die Linienkonferenzen; da die Entwicklungsländer die Meinung vertreten, ein allzu großer Teil des an sich möglichen Exporterlöses ihrer Produkte würde durch die hohen Frachtraten weggezehrt; auch seien die spezifischen Dienstleistungen der Konferenzen nicht auf die besonderen Interessen der Entwicklungsländer abgestimmt. Um eine entsprechende Kontrolle über Frachtkosten und Art der Dienstleistungen zu erlangen, sind mehrere der jüngeren Seefahrtnationen zum Flaggenprotektionismus übergegangen; Art. 2 der Konvention ist eine Festlegung dieses Flaggenprotektionismus, wenn auch in limitierter Form. In der Limitierung liegt ein Stück des Kompromisses, den anzustreben das Hauptziel der unter der Schirmherrschaft der UNCTAD stehenden Genfer Konferenz der Regierungsbevollmächtigten war.

2. Die in der UN-Konvention über einen Verhaltenskodex enthaltenen Grundsätze und Regeln betreffen im wesentlichen folgende Gegenstände:

a) In der Präambel wird die Notwendigkeit eines allseitig anerkannten Verhaltenskodex betont und dabei insbesondere die Rücksichtnahme auf die besonderen Bedürfnisse und Probleme der Entwicklungsländer unterstrichen. Ferner werden eine Reihe grundsätzlicher Ziele aufgezählt, zu denen, abgesehen von der Verbesserung des Frachtverkehrs zur See und der Herbeiführung eines Interessenausgleichs zwischen Befrachtern und Verfrachtern, auch das Prinzip der Nichtdiskriminierung, das Prinzip adäquater Konsultationsmöglichkeiten zwischen Linienkonferenzen und Befrachtern sowie deren Interessenorganisationen und schließlich auch der Grundsatz der Herausgabe angemessener Informationen an Parteien mit legitimem Interesse gehören.

b) Artikel 1 regelt die Mitgliedschaft in den Linienkonferenzen: nationalen Linien¹⁵⁾ wird ein Mitgliedschaftsrecht in den Konferenzen, die den Außenhandel ihres Landes bedienen, zuerkannt, sofern bestimmte wirtschaftliche und finanzielle Voraussetzungen von der antragstellenden

¹⁵⁾ Nationale Schifffahrtslinien definiert die Konvention wie folgt: "A national shipping line of any given country is a vessel-operating carrier which has its head office of management and its effective control in that country and is recognized as such by an appropriate authority of that country or under the law of that country".

Linie erfüllt werden. Drittlandreedern¹⁶⁾ wird ein Mitgliedschaftsrecht im Rahmen der Bestimmungen über die Ladungsaufteilung zuerkannt, sofern auch sie die erwähnten wirtschaftlichen und finanziellen Grundvoraussetzungen erfüllen. Außerdem werden die Zulassungsanträge von Drittlandsreedern einer Bedarfsprüfung unterworfen. Darin liegt eine Diskriminierung der Drittlandreeder, die noch nicht Konferenzmitglieder sind.

c) Artikel 2 enthält die äußerst bedeutsamen und sehr umstrittenen Bestimmungen über die Beteiligung am Ladungsaufkommen. Danach müssen (*shall*), soweit nichts anderes vereinbart ist, die Poolanteile der Konferenzmitglieder nach folgenden Prinzipien festgelegt werden: (a) Nationale Schifffahrtslinien der Länder, deren gegenseitiger Handel von der Konferenz befördert wird, können gleiche Anteile an den Frachteinnahmen und der Ladungsmenge, die sich aus diesem Verkehr ergeben, beanspruchen; (b) falls Drittlandlinien vorhanden sind, steht ihnen zunächst einmal lediglich ein Anteil von etwa 20% an den Frachteinnahmen und der Ladungsmenge dieses Verkehrs zu. Nicht abgefahrene Anteile fließen in den Pool zurück und werden nach dem bestehenden Schlüssel auf die übrigen Mitgliedslinien der Konferenz verteilt.

Zwingenden Charakter hat diese Bestimmung zunächst nur, soweit die Parteien sich nicht auf eine andere Art der Beteiligung am Ladeaufkommen geeinigt haben (*unless otherwise mutually agreed*); darüber hinaus können sich die Parteien natürlich auch darauf einigen, daß gar keine Beteiligungsformel zur Anwendung kommen soll. In jedem Fall dürfen jedoch Fragen der Beteiligung am Ladungsaufkommen zwischen zwei Ländern nicht ohne Zustimmung der nationalen Schifffahrtslinien der beiden Länder geregelt werden, was sich auch aus Art. 3 ergibt. Das bedeutet, daß immer dann, wenn sich eine der beteiligten Linien weigert, »etwas anderes« als die Formel 40/40/20 für die Aufteilung des Ladungsaufkommens zu vereinbaren, die genannte Formel automatisch zur Anwendung kommt.

d) Artikel 3 enthält Bestimmungen über den Entscheidungsprozeß innerhalb der Linienkonferenzen: Die Abstimmungsregeln müssen einerseits das Prinzip der Gleichheit aller Vollmitglieder der Konferenzen verwirklichen, dürfen jedoch andererseits nicht die Funktionsfähigkeit der Konferenzen beeinträchtigen. Fragen der Beteiligung am Ladungsaufkommen zwischen zwei Ländern dürfen, wie bereits erwähnt, jedoch nicht ohne Zustimmung der nationalen Schifffahrtslinien dieser beiden Länder geregelt werden.

¹⁶⁾ Schiffflinien aus Drittländern werden in der Konvention definiert als "a vessel-operating carrier in its operations between two countries of which it is not a national shipping line".

e) Artikel 11 bestimmt, daß zwischen Konferenzen und Seebefrachterorganisationen und, wenn praktisch durchführbar, einzelnen Seebefrachtern Konsultationen über gegenseitig interessierende Angelegenheiten stattfinden müssen, wenn eine dieser Parteien dies verlangt. Zu den Angelegenheiten, auf die sich die Konsultationen erstrecken, gehören insbesondere Änderungen in den allgemeinen Tarifbedingungen, Änderungen der allgemeinen Höhe von Frachtraten, Einführung von Zuschlägen, Form und Inhalt von Treuevereinbarungen sowie Befrachterinformationen über Ladungsanfall. Beabsichtigte Entscheidungen in den genannten Angelegenheiten müssen vorher angekündigt werden, damit Konsultationen, wenn irgend möglich, vor der Entscheidung stattfinden können. Die Konsultationen finden in der Regel innerhalb von 30 Tagen statt, nachdem eine Partei diesen Wunsch geäußert hat. Regierungsvertreter haben das Recht, mit Vorschlagsrecht, aber ohne Entscheidungsbefugnis an diesen Konsultationen teilzunehmen.

f) Die wichtige Frage der Frachtraten ist in Art. 12 geregelt. Danach müssen die Raten einerseits so niedrig, wie vom kaufmännischen Standpunkt vertretbar, festgesetzt werden und andererseits einen angemessenen Gewinn für die Reeder sicherstellen; die Kosten für den Betrieb von Linienkonferenzen werden in der Regel auf der Grundlage einer Rundreise der Schiffe berechnet. In Ausnahmefällen können ausgehende und heimkommende Reisen jedoch auch gesondert betrachtet werden. Bei der Festsetzung von Exportförderungsraten und/oder Sonderfrachtraten für bestimmte Güter sollen die Handelskonditionen dieser Güter, insbesondere wenn sie aus Entwicklungs- oder Binnenländern stammen, berücksichtigt werden.

g) Art. 14 enthält Bestimmungen über allgemeine Frachtraterhöhungen. Danach darf der Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten einer allgemeinen Frachtraterhöhung und der Ankündigung der nächsten allgemeinen Frachtraterhöhung, unbeschadet der Vereinbarung im Rahmen etwaiger Konsultationen, nicht weniger als zehn Monate betragen. Die Ankündigungsfrist für allgemeine Frachtraterhöhungen beträgt 150 Tage. Auf Antrag einer Partei müssen sich an die Ankündigung der Frachtraterhöhung Konsultationen anschließen, die bei Nichteinigung in ein internationales Schlichtungsverfahren einmünden, das entsprechend dem in Art. 23 – 46 geltenden Verfahren abläuft. Der Übergang in das Schlichtungsverfahren ist automatisch und zwingend. Sofern die Parteien dies akzeptieren, ist der

Schlichtungsspruch bindend¹⁷⁾. Das Schlichtungsbegehren hat keinen aufschiebenden Effekt für die allgemeinen Frachtratenerhöhungen. Bei ihrem Spruch müssen die Schlichter jedoch die Höhe und Dauer der erfolgten Frachtratenerhöhungen berücksichtigen. Sofern die Linienkonferenz den Spruch der Schlichter nicht annimmt, haben die Befrachter das Recht, sich nach entsprechender Ankündigung von bestehenden Verträgen, insbesondere auch von Treuevereinbarungen mit der betreffenden Konferenz zu lösen, was ihnen unter anderem die Möglichkeit gibt, Frachtverträge mit Schiffsverkehrsunternehmen abzuschließen, die nicht Mitglied einer Konferenz sind.

h) Die Frage der Frachtkorrekturen in Sonderfällen ist in Art. 16 geregelt. Dementsprechend dürfen Konferenzen zum Ausgleich von plötzlichen und außerordentlichen Kostenerhöhungen oder Erlöseinbußen für eine vorübergehende Zeit Zuschläge festsetzen. Diese müssen in dem Maß, in dem eine Verbesserung der Ertragslage eintritt, wieder aufgehoben werden. Vor der Einführung dieser Zuschläge muß eine Ankündigung erfolgen, und auf Antrag einer Partei müssen Konsultationen stattfinden. In außergewöhnlichen Umständen kann der Zuschlag ohne vorhergehende Konsultation eingeführt werden. Die Konsultationen müssen dann aber sobald wie möglich nachgeholt werden. Für beide Fälle von Konsultationen gilt, daß sich bei Nichteinigung ein Schlichtungsverfahren anschließt, das entsprechend dem in Art. 23 – 46 geregelten Verfahren abläuft.

i) Gemäß Art. 17 berechtigen Wechselkursänderungen, die zu Änderungen in den Betriebskosten oder Erträgen der Mitgliedslinien führen, zur Einführung von Währungsausgleichsfaktoren oder zur Änderung der Frachtraten. Für das Konsultations- und Schlichtungsverfahren gilt das gleiche wie im Falle der Frachtkorrekturen in Sonderfällen.

j) Das Schlichtungsverfahren ist in Art. 23 – 46 geregelt. Dem Verfahren unterliegen allgemein Streitfragen zwischen einer Konferenz und einer einzelnen Schiffsverkehrslinie sowie zwischen einer Konferenz und einer Befrachterorganisation bzw. einzelnen Befrachtern: Das Schlichtungsverfahren ist, nach erfolglosen vorausgegangenen Konsultationen in folgenden Fällen zwingend (*international mandatory conciliation*): Nichtaufnahme einer nationalen Schiffsverkehrslinie oder einer Drittland-Linie in eine Konferenz; Ausschluß aus Konferenzen; Widerspruch zwischen Verhaltenskodex und Konferenzstatut; allgemeine Frachtratenerhöhungen;

¹⁷⁾ Vgl. Art. 14 (5) "If no agreement is reached . . . subject to the procedure prescribed in this Code the matter shall be submitted immediately to international mandatory conciliation . . . The recommendation of the conciliators, if accepted by the parties concerned, shall be binding upon them . . .".

Frachtratenkorrekturen in Sonderfällen und Tarifänderungen oder Zuschläge infolge von Währungsänderungen; Unstimmigkeiten betreffend die Aufteilung des Ladeaufkommens sowie über den Inhalt von Treuevereinbarungen.

Die Schlichter für die jeweiligen Fälle werden auf Grund einer internationalen Liste ausgesucht, in der sich die Namen bedeutender Juristen, Seeverkehrswirtschaftler und Handelsexperten finden. Die Vertragsstaaten der Kodexkonvention benennen die Personen für diese Liste.

Der Spruch der Schlichter wird nur rechtsverbindlich für die Parteien, welche ihn annehmen. Parteien, welche den Schlichtungsspruch ablehnen, müssen die Ablehnungsgründe ausführlich schriftlich erläutern.

Die entsprechenden Behörden der Vertragsstaaten können in Fällen, in denen die Schlichtung zwingend vorgeschrieben ist, an dem Verfahren entweder als Beobachter teilnehmen, aber unter Umständen auch ihnen nahestehende Parteien unterstützen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, den Schlichtungsspruch, soweit er von den betreffenden Parteien angenommen wurde, anzuerkennen und durch die zuständigen Behörden wie ein rechtskräftiges Urteil vollstrecken zu lassen (Art. 39). Diese Verpflichtung besteht nicht im Falle schwerer Formfehler, oder wenn der Spruch erschlichen wurde oder ihm Gesichtspunkte des *ordre public* entgegenstehen.

k) Von Bedeutung ist schließlich noch die Frage der Behandlung von Außenseitern, die nicht Mitglieder von Konferenzen sind. Die Entwicklungsländer haben ursprünglich keinen Hehl daraus gemacht, daß sie mit dem Kodex den gesamten Linienverkehr regeln wollten, da sie befürchteten, daß Außenseiter das Konferenzsystem aushöhlen und den Kodex zu einer leeren Hülse machen könnten, falls der Außenseiterverkehr nicht unterbunden oder durch entsprechende Anwendung der Vorschriften des Kodex reglementiert würde. Die Entwicklungsländer konnten sich in dieser Frage jedoch nicht durchsetzen, vor allem mangels der Unterstützung von Seiten der D-Gruppe, die mit ihren staatseigenen Flotten ein Interesse an der Aufrechterhaltung von Außenseiterdiensten haben und daher ein Wahlrecht des Befrachters zwischen Konferenzlinien und Außenseiterlinien vorgeschlagen haben. Dieses Wahlrecht, unbeschadet etwa bestehender Treuevereinbarungen, wurde in einer der Konvention als Annex II beigefügten Resolution¹⁸⁾ verbrieft. Diese Resolution fordert die Außenseiter allerdings auch zu fairem Wettbewerb auf. Diese Bestimmung ist darauf zurückzuführen, daß manche Länder, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, Wettbewerbsnachteile fürchten, die sich durch den

¹⁸⁾ Vgl. oben Anm. 9.

Kodex für Konferenzlinien gegenüber Außenseitern ergeben könnten. Dem Schutz der Außenseiter dient andererseits der in der Resolution enthaltene Satz, demzufolge die Vertragsstaaten sich mit Eingriffen gegenüber Außenseitern solange zurückhalten sollen, als diese das Prinzip des fairen Wettbewerbs beachten.

1) Abschließend ist noch festzuhalten, daß die Konvention in Art. 47 die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, die entsprechenden gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um die Konvention zur Durchführung zu bringen.

III. Würdigung der Konvention

Bei der kritischen Würdigung des Vertragswerkes ist (1) die Analyse der Interessenlage von (2) den eigentlich rechtlichen Gesichtspunkten zu trennen.

1. Die Konvention würde im Falle ihres Inkrafttretens voraussichtlich zur Folge haben, daß durch die in Art. 2 enthaltene Formel für die Aufteilung des Ladungsaufkommens die Position insbesondere derjenigen Entwicklungsländer verbessert würde, die Zugang zu Märkten von einer gewissen Bedeutung haben und über entsprechende Ladungskapazitäten verfügen, bzw. in die Lage versetzt würden, letztere entsprechend zu vergrößern. Denn die Konvention würde diesen Entwicklungsländern nicht nur einen erheblichen Teil des Ladungsaufkommens am *general cargo* zu-messen, sondern ihnen darüber hinaus auch ein Mitspracherecht in den Konferenzen, insbesondere bei der Festsetzung der Frachtraten, und somit die Möglichkeit sichern, Handelsinteressen und Frachtraten soweit wie möglich aufeinander abzustimmen. So gesehen fügt sich die Konvention in die Strategie »Entwicklung durch Handel« ein. Die Konvention wird von ihren Befürwortern daher auch als bedeutender Teil der postulierten neuen Weltwirtschaftsordnung¹⁹⁾ angesehen. Andererseits wird jedoch auch darauf hingewiesen, daß die rigide Verteilungsformel für das Ladungsaufkommen des *general cargo* im Widerspruch zum Prinzip der Liberalisierung von Handel und Dienstleistungen steht, ja sogar einen Schritt auf

¹⁹⁾ Siehe die UN »Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung« (Declaration on the Establishment of a New Economic Order) abgedruckt in ILM 13 (1974), 715; sowie insbesondere auch das »Aktionsprogramm für die Errichtung einer neuen internationalen Weltwirtschaftsordnung« (Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order) abgedruckt *ibid.*, S. 720 ff. In letzterem Dokument finden sich die hier einschlägigen Stellen in I.3. und I.4. (General Trade and Transportation).

dem Weg zu einem transnational konzipierten planwirtschaftlichen System darstelle. Insbesondere wird auch die spätere Ausweitung dieser Formel auf den *bulk cargo*²⁰⁾ befürchtet.

Unter dem Blickwinkel der nationalen Schifffahrtspolitiken der Industriestaaten ist andererseits festzustellen, daß die genannte Formel dazu führen würde, daß mehrere der industrialisierten Staaten ihre Ladungskapazitäten nicht mehr voll nutzen könnten und diese daher möglicherweise abbauen müßten. Dies gilt vor allem für die traditionell seefahrtorientierten Staaten, die über verhältnismäßig starke Handelsflotten verfügen. Letztere Staaten haben daher auch erhebliche Bedenken gegen die Unterzeichnung der Konvention und entfalten eine rege diplomatische Aktivität, die darauf abzielt, anderen industrialisierten Staaten von der Unterzeichnung der Konvention abzuraten. Dabei verhält es sich so, daß letztlich das Verhalten der kleineren Staaten in der Frage der Unterzeichnung der Konvention durch die Haltung der großen Industriestaaten bestimmt wird. Entschließen sich nämlich letztere zur Unterzeichnung, so werden erstere folgen müssen, um zumindest das Ladungsaufkommen zu retten, welches ihnen bei Anwendung der Aufteilungsformel zustehen würde. Dabei gibt es allerdings auch eine Gruppe von Industriestaaten, denen die Anwendung der in Art. 2 der Konvention enthaltenen Formel für die Aufteilung des Ladungsaufkommens erhebliche Vorteile im Sinne einer Stärkung ihrer Schiffsbau- und Schifffahrtsindustrie bringen würde. Diese Gruppe neigt naturgemäß der Unterzeichnung der Konvention zu.

2. Angesichts des beschriebenen Interessenwiderstreites, insbesondere auch innerhalb der Gruppe der Industriestaaten, kommt der Frage der Unterzeichnung bzw. Ratifikation der Konvention oder des Beitritts durch die einzelnen Staaten größte Bedeutung zu. Eine Reihe von Staaten dürften hier schwerwiegende Bedenken haben, die nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch rechtlicher Art sind. Die rechtlichen Bedenken betreffen vor allem die Frage der Vereinbarkeit der Konvention mit der Wirtschaftsverfassung der betreffenden Länder sowie mit völkerrechtlichen Übereinkommen, die den Grundsatz der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs verbiefen. Die Kardinalfrage ist dabei die Frage nach dem Umfang der rechtlichen Bindung der Konvention, insbesondere nach dem Umfang der Verpflichtung der Vertragsstaaten zu positivem Handeln. Wie oben erläutert wurde, sind nämlich die einzelnen Vorschriften des Vertragswerkes teilweise zwingend formuliert (*shall*), zum Teil haben sie auch lediglich empfehlenden Charakter (*should*).

²⁰⁾ Vgl. oben Anm. 11.

Geht man von einer weitreichenden Bindung der Konvention aus, und nimmt man insbesondere auch an, daß sie die Vertragsstaaten zu einem positiven Handeln im Sinne der Durchführung der Art. 1 und 2 verpflichtet, welche wie bereits erläutert die Diskriminierung von Drittlandreedern vorsehen, und zwar einmal bei der Zulassung zur Linienkonferenz und zum anderen in der Frage der Beteiligung am Ladungsaufkommen, dann stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit der Konvention mit den jeweiligen Wirtschaftsverfassungen der Vertragsstaaten einerseits und der Vereinbarkeit des Vertragswerkes mit anderen völkerrechtlichen Übereinkommen andererseits.

Die Bedeutung der genannten Fragen soll an folgendem Beispiel erläutert werden: Die Hypothese ist, daß gegen Ende des für die Aufteilung des Ladeaufkommens maßgeblichen Zeitraumes deutsche Reeder 45 % des bis zu diesem Zeitpunkt im Rahmen der deutsch-türkischen Konferenz erfolgten Seefrachtverkehrs bedient haben, während die türkischen Reeder nur 35 % verfrachtet haben; daß aber andererseits niederländische Reeder bereits 20 % des bis zu diesem Zeitpunkt im deutsch-türkischen Seeverkehr verfrachteten Ladeaufkommens bedient haben. Unter diesen Umständen ist es dem deutschen Befrachter zwar unbenommen, mit einem Nichtmitglied der deutsch-türkischen Linienkonferenz einen Frachtvertrag abzuschließen; sollte er jedoch mit einem deutschen oder niederländischen Mitglied der deutsch-türkischen Linienkonferenz den Frachtvertrag abschließen wollen, so müßte ihn die Bundesrepublik daran hindern, um die in Art. 2 der Konvention vorgesehene Formel für die Aufteilung des Ladungsaufkommens zur Anwendung zu bringen.

Nicht alle der vorwiegend marktwirtschaftlich organisierten westlichen Industriestaaten dürften über das wirtschaftsverwaltungsrechtliche Eingriffsinstrumentarium verfügen, das den oben beschriebenen Eingriff möglich machen würde; in manchen Staaten würde die Einführung des entsprechenden rechtlichen Instrumentariums verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen. Darüber hinaus ergeben sich völkerrechtliche Probleme, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs, der sich in maßgeblichen internationalen Übereinkommen findet, insbesondere im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft²¹⁾ und der Konvention über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung²²⁾.

²¹⁾ Art. 7 und 59 ff. des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957; die Konvention dürfte darüber hinaus auch die Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages (Art. 85 und 86) berühren.

²²⁾ Art. 2 (d) des Übereinkommens über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. 12. 1960; vgl. insbesondere auch den OECD-Code

Die entscheidende Frage ist damit tatsächlich, wieweit und vor allem auch wen die Konvention im einzelnen rechtlich bindet und zu einem positiven Handeln verpflichtet. Diese Frage findet in der Konvention selbst keine ausreichend eindeutige Antwort. Der Kompromißcharakter des Vertragswerkes hat zu einer gewissen Unübersichtlichkeit und zu einer stellenweise obskuren Sprache geführt. Es sind daher grundsätzlich zwei Interpretationen möglich, die im folgenden näher erläutert werden:

a) Abgesehen von dem Willen der Mehrheit der Staaten, die für Resolution 3035 gestimmt haben und eine rechtliche Bindungswirkung der Konvention und damit auch des Verhaltenskodex gewollt haben²³⁾, ergibt sich auch aus einer allerdings weiten Auslegung des Art. 47²⁴⁾, daß die Unterzeichnerstaaten verpflichtet sind, die entsprechenden gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um die Konvention zur Durchführung zu bringen, soweit es um ihre zwingenden Regeln geht. Das bedeutet letztlich, daß die Staaten sich verpflichten, die Durchsetzung der Konvention in ihrem Herrschaftsbereich im Einzelfall zu erzwingen. Voraussetzung dafür wäre, daß sie ihre Gesetze entsprechend ändern oder ergänzen, um das erforderliche wirtschaftsverwaltungsrechtliche Eingriffsinstrumentarium zu schaffen, das die Durchführung der Konvention erlaubt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Art. 1 und 2. Beide Vorschriften sind zwingend formuliert, d. h. nationale Schiffslinien haben das Recht (shall have the right), Mitglieder der Linienkonferenzen zu werden; andererseits ist auch die Formel zur Verteilung des Ladungsaufkommens zwingend (groups of national lines at either end of the trade have a right to forty percent of the trade). Nun sind diese Rechte jedoch qualifiziert, denn im Falle mangelnder Einigung kommt es entsprechend Art. 23 (4) zu einem obligatorischen Konsultations- und Schlichtungsverfahren. Der hieraus resultierende Spruch ist jedoch entsprechend Art. 42 und 39 nur insoweit bindend und rechtlich durchsetzbar, als die Parteien ihn angenommen haben. Im einzelnen ist diese Vorschrift unklar. Sie hat wohl zur Folge, daß eine Partei, die versucht, einen Anspruch feststellen zu lassen, um ihn durchzusetzen, dies aber im Konsultations- und Schlichtungsverfahren nicht erreicht und daher den Spruch der Schlichter nicht an-

of Liberalisation of Current Invisible Operations, der vom Rat der OECD am 12. 12. 1961 in der gegenwärtigen Form angenommen wurde (OECD-Dokument C(61)95); siehe jedoch andererseits z. B. § 18 des deutschen Außenwirtschaftsgesetzes.

²³⁾ Die einschlägige Stelle in Res. 3035 (XXVII) der UN-Vollversammlung vom 19. 12. 1972 lautet: "... a convention or any other legally binding instrument on a Code of Conduct for Liner Conferences ...".

²⁴⁾ Art. 47 lautet: "Each Contracting Party shall take such legislative or other measures as may be necessary to implement the present Convention".

genommen hat, vor den nationalen Gerichten ihr Recht suchen kann. Da nach der hier vertretenen Interpretation Art. 47 die Verwirklichung der zwingenden Vorschriften der Konvention in der nationalen Rechtsordnung verlangt, müßte die betreffende Partei ihren Anspruch vor den nationalen Gerichten feststellen lassen und durchsetzen können.

b) Demgegenüber ist jedoch auch eine restriktivere Interpretation der Konvention und insbesondere auch ihres Art. 47 möglich, die dann einer Reihe von Staaten die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention erlauben würde, ohne sich mit ihrer Wirtschaftsverfassung oder mit anderen internationalen Übereinkommen in Widerspruch zu setzen: Man kann davon ausgehen, daß sich zwar der allgemeine Rahmen der Konvention und insbesondere auch Vorschriften wie Art. 39 über die rechtliche Durchsetzung des Schlichtungsspruches an die Unterzeichnerstaaten richten; die Kernbestimmungen des Verhaltenskodex dagegen, d. h. insbesondere Art. 1 und 2 richten sich an die Linienkonferenzen. Diese Überlegung wird insbesondere dadurch gestützt, daß sogenannte *codes of good conduct* sich in der Tat meistens an Adressaten richten, die nicht ohne weiteres der hoheitlichen Seite der Staaten zuzuordnen sind²⁵). Solche *codices* schaffen dann für die Staaten keine unmittelbaren Bindungen; ihnen wird aber durch die hinter dem Kodex stehende Autorität der Staaten ein entsprechendes Gewicht verliehen. Aus diesem Grund sind sie wiederum auch als Maßstab für staatliches Handeln mit heranzuziehen, jedoch nicht in bindender und nicht ausschließlicher Weise.

Diese Überlegungen führen zu dem Schluß, daß die Durchführung der in der Konvention enthaltenen Bestimmungen, insbesondere hinsichtlich Art. 1 und 2 zunächst einmal eine Angelegenheit für vertragliche Abmachungen im Rahmen der Linienkonferenzen ist und sich nicht an die Vertragsstaaten richtet. Den Vertragsstaaten obliegt es dann, entsprechend der restriktiven Auslegung des Art. 47 lediglich, die Durchsetzung konventionskonformer und nicht mit ihrem Recht in Widerspruch stehender vertraglicher Konferenzvereinbarungen durch die Gerichte zu gewährleisten und etwaige Sprüche der Schlichter entsprechend Art. 39 zu vollstrecken, sofern sie von den betreffenden Parteien akzeptiert wurden.

Durch letztere Interpretation ließe sich ein Teil der rechtlichen Bedenken gegen die Konvention beheben. Dennoch bleibt vieles im unklaren,

²⁵) Ein Beispiel hierfür ist auch der geplante *Code of good conduct* für multinationale Unternehmen, der zur Zeit in der Kommission für transnationale Unternehmen des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen beraten wird. Die OECD-Staaten arbeiten an einem ähnlichen Kodex.

was insbesondere auf die Unübersichtlichkeit und mangelnde Klarheit der Konvention zurückzuführen ist.

Die Konvention über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen versucht zum ersten Mal, welteinheitliche Maßstäbe für das System der Linienkonferenzen zu setzen. Dies war nur durch zahlreiche Kompromisse möglich. Trotz der berechtigten Kritik, die an der Konvention zu üben ist, sollte sie auch als erster Schritt auf dem Wege zu einer weltweiten Angleichung der einschlägigen nationalen Schifffahrts- und Handelspolitiken und der entsprechenden Gesetzgebungen in diesem Bereich gesehen werden. Eine solche Entwicklung dürfte im Sinne aller Staaten liegen, sofern sie in zunehmendem Maße zu einem optimalen Ausgleich aller beteiligten Interessen führt.

Abgeschlossen im Mai 1975.

Summary

The UN-Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences

The first part of this study reviews the developments in the framework of UNCTAD which have led to the Geneva-Conference of Plenipotentiaries on a Code of Conduct for Liner Conferences in 1973/74. The work of this Conference is described.

The second part sketches the main features of the present system of liner conferences and takes into particular account the special interests of developing countries. On this background the objectives and leading principles contained in the Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences are analyzed and some of their legal implications explained.

The third part considers the possibility of conflicting interests reflecting the extent to which some countries stand to gain from signing and adhering to the Convention and other countries stand to lose. In addition issues are touched on regarding the compatibility of the Convention with domestic law and with multilateral legally binding instruments. In this context two possible interpretations of the Convention are taken into consideration.

Klaus W. Grewlich