

Stand: 07.04.2014

Prof. Dr. Dr. h. c. Peter Ehlers/Dr. Nico Nolte, LL.M (Lond.)

Das nationale öffentliche Seerecht

Teil 1: Einführung

1. Begriffsbestimmung

Das Seerecht wird zwar sehr stark vom Völkerrecht beeinflusst. Im Folgenden geht es jedoch um das nationale deutsche Recht. Das Völkerrecht wird berücksichtigt, soweit es sich um dessen nationale Umsetzung handelt. Wichtigste völkerrechtliche Grundlage ist das am 16.11.1994 in Kraft getretene UN Seerechtsübereinkommen (s. Gesetz v. 2.9.1994 - BGBl. II S. 1798), das als internationale "Verfassung der Meere" dessen Ordnung, Nutzung und Schutz regelt.

Das Seerecht gliedert sich in öffentliches und privates Recht (im englischen Sprachgebrauch "law of the sea" und "maritime law"). Zum Privatrecht gehören vor allem das Seehandelsrecht, das Sachenrecht (Rechte an Schiffen), das Seeversicherungsrecht und das Seearbeitsrecht, das allerdings auch öffentlich-rechtliche Elemente aufweist. Das öffentliche Seerecht behandelt Organisation, Aufgaben und Befugnisse des Staates und der öffentlichen Verwaltungsträger im maritimen Bereich. Räumlich erfasst das Seerecht den Bereich der See oder des Meeres; beide Begriffe werden synonym verwendet.

Völkerrechtlich ist die See in verschiedene Meereszonen gegliedert. Zu den wichtigsten gehören Küstenmeer, ausschließliche Wirtschaftszone und Hohe See. Weitere völkerrechtliche Gebietseinteilungen betreffen die Anschlusszone und den Festlandsockelbereich, für die besondere Regelungen gelten. Nicht ganz unproblematisch ist die Abgrenzung zum Land hin. Die Basislinie als völkerrechtliche Binnengrenze des Küstenmeeres reicht nicht aus. Vielmehr können zur See auch innere Gewässer gehören, insbesondere bei vorgelagerten Inseln (z.B. verläuft die Basislinie seewärts der ostfriesischen Inseln) und bei Flussmündungen.

Für die Bundesrepublik Deutschland gilt hinsichtlich der verschiedenen Gebiete, die räumlich zum Bereich der See gehören, folgendes: Durch Proklamation vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 3428) ist das deutsche Küstenmeer generell auf 12 sm, gemessen von der Basislinie oder der Niedrigwasserlinie, ausgeweitet. Durch Proklamation vom 25.11.1994 (BGBl. II S. 3769) ist in Nord- und Ostsee eine ausschließliche Wirtschaftszone errichtet worden, die mit den Grenzen des deutschen Anteils am Festlandsockel übereinstimmt.

Hinsichtlich der binnenwärtigen Begrenzung der See sieht das deutsche Recht vor allem folgende Abgrenzungen vor: Das Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG, Neufassung vom 23.5.2007 – BGBl. I S. 962, 2008 I S. 1980, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.8.2013 – BGBl. I S. 3154) unterscheidet zwischen See- und Binnenwasserstraßen. Seewasserstraßen sind die Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der Binnenwasserstraßen und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres (§ 1 Abs. 2). Die seewärtige Begrenzung der Binnenwasserstraßen ist in einer Anlage zum WaStrG im Einzelnen festgelegt (z.B. für die Elbe die Verbindungslinie zwischen der Kugelbake bei Döse und der westlichen Kante des Deichs des Friedrichskoogs).

Eine ähnliche, aber nicht wortgleiche Festlegung der Grenze der Seefahrt enthält das Flaggenrechtsgesetz (BGBl. 1994 I S. 3140, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.8.2013 - BGBl. I S. 3154) und § 1 der dazu ergangenen Flaggenrechtsverordnung (BGBl. 1990 I S. 1389, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27.6.2013 - BGBl. I S. 1926).

Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG – vom 31.7.2009 – BGBl. I S. 2585, geändert durch Gesetz vom 7.8.2013 – BGBl. I S. 3154) unterscheidet zwischen Küstengewässern und oberirdischen Gewässern. Es bezeichnet als Küstengewässer das Meer zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der oberirdischen Gewässer und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres. Die seewärtige Begrenzung der oberirdischen Gewässer, soweit sie nicht Binnenwasserstraßen sind, wird von den Ländern festgelegt (§ 3 Nr. 2 WHG).

Bei diesen Abgrenzungen wird deutlich, dass viele wichtige deutsche Seehäfen (Hamburg, Bremen, Wilhelmshaven, Emden, Rostock, Lübeck), die nicht an der See liegen, von einer ausschließlich räumlichen Definition des Begriffs "Seerecht" nicht erfasst würden. Das wäre sachwidrig. Die räumliche Definition muss durch funktionale Elemente ergänzt werden. Das zeigt sich z.B. beim Seeverkehrsrecht.

Die Verkehrsregeln für die Seeschifffahrt gelten auch im Bereich binnenwärts der Grenzen der Seewasserstraßen. Das Seeaufgabengesetz (SeeAufgG, Neufassung vom 26.7.2002 - BGBl. I S. 2876, geändert durch Gesetz vom 19.10.2013 - BGBl. I S. 3836) und die darauf gestützte Seeschifffahrtstraßen-Ordnung (SeeSchStrO, Neufassung vom 22.10.1998 - BGBl. 1998 I S. 3209, 1999 I S. 193, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 20.12.2012 - BGBl. I S. 2802) prägen dafür den Begriff der Seeschifffahrtstraßen, der nicht zwischen See- und Binnengewässern unterscheidet, sondern danach, ob eine Wasserstraße vorwiegend von Seeschiffen oder Binnenschiffen befahren wird. Zu den Seeschifffahrtstraßen gehören deshalb auch der Nord-Ostsee-Kanal und die Flussteile, die zu den deutschen Seehäfen führen. Notwendig ist diese räumliche Erweiterung des Seeverkehrsrechts in den Binnenwasserstraßenbereich hinein, weil anderenfalls für Seeschiffe unterschiedliche Vorschriften bestehen würden, je nachdem, in welchem Bereich sie sich befinden. Soweit es um bauliche Anforderungen an Schiffe geht, wird überhaupt von einer räumlichen Begrenzung Abstand genommen. Hier ist die Zweckbestimmung als Seeschiff maßgeblich.

Noch deutlicher wird die Problematik einer nur räumlichen Begrenzung beim Meeresumweltschutz. Notwendige Schutzmaßnahmen sind nicht nur auf See zu treffen. Da Beeinträchtigungen des Meeres entscheidend durch Verschmutzungen vom Lande drohen, sind insbesondere an Land Regelungen erforderlich, die primär anderen Rechtsgebieten zuzuordnen sind (Immissionsschutzrecht, Wasserrecht, Abfallrecht), sich aber auf das Meeresumweltrecht auswirken.

Insgesamt lässt sich das öffentliche Seerecht wie folgt definieren:

Das öffentliche Seerecht ist der Teil des öffentlichen Rechts, der Ordnung, Nutzung und Schutz des Meeres betrifft. Davon werden insbesondere Seeschifffahrt, Seefischerei sowie andere Nutzungen des Meeres, Meeresforschung und -technik sowie der Meeresumweltschutz erfasst.

Das Seekriegsrecht und die militärische Nutzung des Meeres gehören begrifflich zum Seerecht, bleiben hier aber außer Betracht.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das GG enthält nur sehr wenige Vorschriften mit einem seerechtlichen Bezug. Das ist darauf zurückzuführen, dass mit Ausnahme von Seeschifffahrt und Seefischerei zur Entstehungszeit des GG kaum ein Regelungsbedarf ersichtlich war. Inzwischen wird auch der Meeresnaturschutz ausdrücklich im GG erwähnt.

2.1 Einheitlichkeit der Handelsflotte

Nach Artikel 27 GG bilden alle deutschen Kauffahrteischiffe eine einheitliche Handelsflotte. Eine entsprechende Regelung befand sich bereits in der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Reichsverfassung. Sinn dieser historisch begründeten Regelung ist es, zu verdeutlichen, dass die Handelsflotten nicht den einzelnen Bundesländern zugeordnet sind

und dass es Sache des Bundes ist, Angelegenheiten der Handelsflotte nach außen wahrzunehmen.

Als Kauffahrteischiffe sind Handelsschiffe anzusehen, also Schiffe, die dem Erwerb durch Seefahrt dienen. Deutsche Kauffahrteischiffe sind alle Schiffe, die die deutsche Flagge zu führen berechtigt sind. Die Flaggenhoheit wird neben der Personal- oder Territorialhoheit als eine dritte eigenständige Form staatlicher Hoheitsgewalt gesehen.

Aus Artikel 27 GG lässt sich kein Ausflaggenverbot herleiten. Schiffe, die von einer Reederei mit Sitz im Ausland betrieben werden, müssen nicht die deutsche Flagge führen, auch wenn die Inhaber Deutsche sind. Problematisch erscheint eine im Schrifttum geäußerte Ansicht, dass Artikel 27 GG eine verfassungsrechtliche Einrichtungsgarantie darstellt. Nach dieser Meinung wird dadurch die Einrichtung der deutschen Handelsflotte von der Verfassung gefordert und gewährleistet. Daraus ergebe sich die Pflicht des Staates, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn Bestand oder Funktionsfähigkeit der deutschen Handelsflotte beeinträchtigt ist. Abgesehen von kaum überwindbaren praktischen Problemen (welcher Minimalbestand wäre zu gewährleisten?), widerspricht einer solchen Bestandsgarantie die verfassungsrechtliche Grundentscheidung, dass Seeschifffahrt nicht vom Staat betrieben wird, also dem privatwirtschaftlichen Bereich überlassen bleibt. Aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 27 GG lassen sich keine Anhaltspunkte für eine derartige verfassungsrechtliche Garantie finden. Das BVerfG (BVerfGE 92, 26) lässt in seiner Entscheidung zum Internationalen Seeschiffregister diese Frage offen, sieht aber in der Erhaltung der deutschen Handelsflotte ein wichtiges Gemeinschaftsgut.

2.2 Gesetzgebungskompetenz

Artikel 73 Abs. 1 Nr. 5 GG weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Handels- und Schifffahrtsverträge zu.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes ergeben sich seerechtliche Kompetenzen des Bundes nach Artikel 74 Abs. 1 GG für folgende Gebiete:

- das Recht der Wirtschaft (Nr. 11), zu dem auch der Bergbau und damit der Meeresbergbau sowie die Energiewirtschaft gehören,
- das Arbeitsrecht (Nr. 12), also auch das Seearbeitsrecht, sowie die Sozialversicherung,
- die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz (Nr. 17),
- die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Seezeichen und die Seewasserstraßen (Nr. 21),
- die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (Nr. 24), die auch für den Meeresumweltschutz von Bedeutung sein können,
- den Naturschutz (Nr. 29), zu dem auch der Meeresnaturschutz zählt; die Länder können nach Art. 72 Abs. 3 GG beim Meeresnaturschutz keine abweichenden Regelungen treffen,
- die Raumordnung (Nr. 31) mit Abweichungsmöglichkeit nach Art. 72 Abs. 3 GG,
- den Wasserhaushalt (Nr. 32) mit eingeschränkten Abweichungsmöglichkeiten nach Art. 72 Abs. 3 GG.

2.3 Verwaltungskompetenz

Die Verwaltungskompetenz in seerechtlichen Angelegenheiten fußt auf der Grundentscheidung des Artikels 83 GG, dass die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen, soweit das Grundgesetz nicht etwas anderes bestimmt oder zulässt. Eine Verwaltungskompetenz des Bundes wird vor allem durch Artikel 87 Abs. 1 i.V.m. Artikel 89 GG begründet. Danach verwaltet der Bund die Wasserstraßen durch eigene Behörden und nimmt die Aufgaben der Seeschifffahrt wahr, die ihm durch Gesetz übertragen werden. Bei den Schifffahrtsaufgaben handelt es sich um eine sog. fakultative Bundeskompetenz, die von der gesetzlichen Aufgabenzuweisung abhängt. Wichtig ist auch

Artikel 87 Abs. 3 GG, der die Möglichkeit bietet, für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden zu errichten.

Es fällt auf, dass ausdrückliche Kompetenzregelungen für den Schutz der Meeresumwelt fehlen. Der Meeresumweltschutz ist keine eigenständige, in sich geschlossene Staatsaufgabe. Vielmehr handelt es sich um eine Querschnittsfunktion, die den jeweiligen seerechtlichen Bereichen - also Seeschifffahrt, Meeresbergbau - sowie z.B. dem Abfall-, Wasserhaushalts- und Naturschutzrecht zuzuordnen ist.

2.4 Kompetenzen seewärts des Küstenmeeres

Das Seevölkerrecht weist den Küstenstaaten bestimmte Rechte und Hoheitsbefugnisse auch außerhalb ihres Hoheitsbereichs zu. Das gilt vor allem für die ausschließliche Wirtschaftszone und den Festlandsockel. Soweit entsprechend diesen Befugnissen deutsche Staatsgewalt auch außerhalb des Staatsgebietes ausgeübt wird, gilt das GG. Daraus folgt aber noch nicht, dass automatisch alle deutschen Gesetze auch in diesen Bereichen gelten. Vielmehr bedarf es dazu entweder einer ausdrücklichen Erstreckungsklausel, die mit unterschiedlichen Formulierungen in zahlreichen einschlägigen Gesetzen zu finden ist. Soweit es an einer ausdrücklichen Erstreckungsklausel fehlt, kommt es darauf an, ob dennoch ein entsprechender gesetzgeberischer Wille angenommen werden kann.

Fraglich ist weiterhin, ob auch auf See außerhalb des Hoheitsgebietes die Kompetenzverteilung des GG zwischen Bund und Ländern gilt. Nach einer älteren Auffassung liegen die Kompetenzen seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres - also im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone, des Festlandsockels und der Hohen See - ausschließlich beim Bund. Begründet wird das mit der Kompetenz des Bundes zur Pflege der auswärtigen Beziehungen, mit einer Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs oder mit einer Kompetenz aus der Natur der Sache. Dem liegt letztlich die Ansicht zugrunde, dass sich die Staatsgewalt der Bundesländer auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränkt. Diese Argumente vermögen angesichts der klaren Kompetenzverteilungsregelung des Grundgesetzes nicht zu überzeugen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass auch seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres die Kompetenz der Länder gegeben ist, soweit das Grundgesetz nicht etwas anderes bestimmt oder zulässt. Letzteres gilt z.B. für die Seeschifffahrtsaufgaben. Fehlt es an Kompetenzzuweisungen für den Bund, sind die Länder zuständig. Das wird insbesondere beim Meeresbergbau deutlich. Sofern im Gesetzesvollzug eine bundeseinheitliche Verwaltung erforderlich ist, kommen Lösungen nach Artikel 87 Abs. 3 GG in Betracht.