

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Band 89

Maritime Sicherheit im Bundesstaat

**Kompetenzrechtliche Herausforderungen
auf dem Weg zu einer Deutschen Küstenwache**

Von

Dierk Wahlen



Duncker & Humblot · Berlin

DIERK WAHLEN

Maritime Sicherheit im Bundesstaat

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Wolfgang Graf Vitzthum

in Gemeinschaft mit

Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Martin Nettesheim, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Barbara Remmert
Michael Ronellenfitsch, Christian Seiler
sämtlich in Tübingen

Band 89

Maritime Sicherheit im Bundesstaat

Kompetenzrechtliche Herausforderungen
auf dem Weg zu einer Deutschen Küstenwache

Von

Dierk Wahlen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen
hat diese Arbeit im Sommersemester 2011
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 2012 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Process Media Consult GmbH, Darmstadt

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 978-3-428-13747-3 (Print)

ISBN 978-3-428-53747-1 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83747-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im September 2010 abgeschlossen und im Sommersemester 2011 von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten Doktorvater Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, der mir nicht nur jede Freiheit bei der Auswahl und Bearbeitung des Themas ließ, sondern mir auch stets zur Seite stand und eine überaus spannende und – fachlich wie persönlich – bereichernde Assistentenzeit an seinem Tübinger Lehrstuhl ermöglichte.

Herzlich danke ich auch Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die ehrenvolle Aufnahme in diese Schriftenreihe. Zu Dank verpflichtet bin ich ferner Prof. Dr. Alexander Proelß, der mein Interesse für dieses Thema geweckt hat, sowie den Praktikern in den jeweiligen Bundesministerien, die mich mit wertvollen Hinweisen versorgten.

Mein aufrichtiger Dank gebührt schließlich meinen Eltern Elke und Rolf-Dietrich Wahlen, die mich auf meinem Weg stets vorbehaltlos unterstützt und gefördert haben. Herzlich danken möchte ich außerdem meiner Freundin Tania Valdés Cifuentes. Sie hat mich nicht nur bei den Schlussarbeiten tatkräftig unterstützt, sondern es auch immer wieder verstanden, mich zu motivieren und anzuspornen, und so ganz wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Hamburg, im September 2011

Dierk Wahlen

Inhaltsübersicht

1. Teil

Einführung	25
A. Problemstellung	25
I. Gefahren auf See	26
II. Staatsaufgabe Gefahrenabwehr	28
III. Maritime Gefahrenabwehr in Deutschland	29
B. Ziel der Untersuchung	35
I. Fragestellungen	37
II. Eingrenzungen und Begriffsklarstellungen	37
C. Gang der Untersuchung	43

2. Teil

Die Kompetenzen zur Gefahrenabwehr auf See	45
A. Gesetzgebungskompetenzen	46
I. Grundsätze	46
II. Bundeskompetenzen	47
III. Landeskompetenzen	74
IV. Zwischenfazit	75
B. Vollzugskompetenzen	76
I. Verbandskompetenzen	76
II. Organkompetenzen	88
C. Abgrenzungsschwierigkeiten und Effizienzverluste	103

3. Teil

Zusammenarbeit bei der Gefahrenabwehr auf See	105
A. Erscheinungsformen der Zusammenarbeit	105
I. Zusammenarbeit innerhalb einer Gliedkörperschaft	106
II. Zusammenarbeit zwischen den Küstenländern	108
III. Zusammenarbeit von Bund und Ländern	110
B. Möglichkeiten und Grenzen administrativer Zusammenarbeit	122
I. Verfassungsrechtliche Grundsätze	123
II. Zulässige Formen der Aufgabenwahrnehmung im fremden Zuständigkeitsbereich	148
C. Verfassungsrechtliche Bewertung der praktizierten Zusammenarbeit	161
I. Formen der Koordination	162
II. Formen der Kooperation	163
D. Zwischenfazit	173

4. Teil

Ansätze zu einer Neuordnung der Kompetenzen	176
A. Reformansätze de constitutione lata	176
I. Neuorganisation der Schifffahrtsverwaltung	176
II. Bündelung der Bundeskompetenzen in einer Küstenwache des Bundes	177
III. Bündelung der Landeskompetenzen innerhalb der Länder	181
IV. Gründung einer einheitlichen Küstenwache der Länder	182
V. Gemeinsame Leitstelle von Bundes- und Länderküstenwache	184
VI. Übertragung der Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr innerhalb der Hoheitsgewässer auf den Bund	185
VII. Zwischenfazit	186

B. Reformansätze de constitutione ferenda	186
I. Gemeinschaftsaufgabe Seesicherheit	187
II. Streichung von Bundeskompetenzen innerhalb der Hoheitsgewässer	189
III. Ausführung der Landesgesetze durch den Bund	190
IV. Erweiterung der Bundeskompetenzen innerhalb der Hoheitsgewässer	191

5. Teil

Seestreitkräfte und maritime Gefahrenabwehr 196

A. Gefahrenabwehr durch Streitkräfte	197
I. Originäre Aufgabenwahrnehmung	199
II. Komplementäre Aufgabenwahrnehmung	210
B. Polizeiliche Verwendungen der Marine	239
I. Schlichte Verwendungen	240
II. Einsätze im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG	246
C. Normative Reformansätze	253
I. Allgemeine Komplementärzuständigkeit der Marine auf Hoher See	254
II. Klarstellung zur bundesinternen Katastrophenhilfe	256
III. Ermöglichung des Einsatzes militärischer Mittel	257

6. Teil

Schlussbetrachtungen 261

A. Zusammenfassung	261
B. Ausblick	267
Literaturverzeichnis	271
Sachverzeichnis	283

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einführung	25
A. Problemstellung	25
I. Gefahren auf See	26
II. Staatsaufgabe Gefahrenabwehr	28
III. Maritime Gefahrenabwehr in Deutschland	29
1. Föderales und organisatorisches Kompetenzgewirr auf See	29
2. Einbindung der Fähigkeiten der Marine	34
B. Ziel der Untersuchung	35
I. Fragestellungen	37
II. Eingrenzungen und Begriffsklarstellungen	37
1. Sachlicher Untersuchungsgegenstand	37
2. Räumlicher Untersuchungsgegenstand	39
a) Seevölkerrechtliche Grenzziehungen	39
b) Innerstaatliche Grenzziehungen	42
C. Gang der Untersuchung	43

2. Teil

Die Kompetenzen zur Gefahrenabwehr auf See	45
A. Gesetzgebungskompetenzen	46
I. Grundsätze	46
II. Bundeskompetenzen	47
1. Schifffahrtsrecht	48
2. Wasserwegerecht	51

3. Wasserwirtschaftsrecht	53
4. Fischereirecht	55
5. Grenzschutzrecht	58
6. Zollschutzrecht	61
7. Abwehr terroristischer Gefahren	61
8. Exterritoriale Gefahrenabwehr	64
a) Geltung der Kompetenzordnung für extritoriale Sachverhalte	66
b) Bundeskompetenz kraft Natur der Sache für sämtliche extritoriale Angelegenheiten?	67
c) Kompetenzlage in der ausschließlichen Wirtschaftszone	70
III. Landeskompetenzen	74
IV. Zwischenfazit	75
B. Vollzugskompetenzen	76
I. Verbandskompetenzen	76
1. Grundsätze	76
2. Bundeskompetenzen	77
a) Strompolizei	78
b) Schifffahrtspolizei	80
c) Grenzschutz	82
d) Zollschutz	83
e) Abwehr terroristischer Gefahren	84
f) Exterritoriale Gefahrenabwehr	85
3. Landeskompetenzen	87
4. Zwischenfazit	88
II. Organkompetenzen	88
1. Grundsätze	88
2. Bundesbehörden	89
a) Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	90
b) Bundespolizei	92
aa) Grenzschutzaufgaben	92

bb) Grenzschutzfremde Aufgaben auf See	93
(1) Innerhalb der Hoheitsgewässer	93
(2) Außerhalb der Hoheitsgewässer	94
(3) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	96
c) Bundeszollverwaltung	98
d) Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	99
e) Bundeskriminalamt	100
3. Landesbehörden	100
4. Zwischenfazit	102
C. Abgrenzungsschwierigkeiten und Effizienzverluste	103

3. Teil

Zusammenarbeit bei der Gefahrenabwehr auf See 105

A. Erscheinungsformen der Zusammenarbeit	105
I. Zusammenarbeit innerhalb einer Gliedkörperschaft	106
1. Koordinierungsverbund Küstenwache	106
2. Küstenwache Schleswig-Holstein	107
3. Eilkompetenzen	108
II. Zusammenarbeit zwischen den Küstenländern	108
1. Zuständigkeitsbereiche der Wasserschutzpolizeien	108
2. WSP-Leitstelle	109
3. Eilkompetenzen	110
III. Zusammenarbeit von Bund und Ländern	110
1. Wahrnehmung schiffahrtspolizeilicher Vollzugsaufgaben durch Landesbehörden	110
2. Eilkompetenzen	112
3. Havariekommando	112
a) Aufbau und Zielsetzung	113
b) Aufgabenbereich	114
c) Führungsstrukturen	117
4. Maritimes Sicherheitszentrum / Gemeinsames Lagezentrum See	120

B. Möglichkeiten und Grenzen administrativer Zusammenarbeit	122
I. Verfassungsrechtliche Grundsätze	123
1. Zusammenarbeit innerhalb einer Gliedkörperschaft	123
2. Zusammenarbeit von Bund und Ländern	123
a) Dogma des Mischverwaltungsverbots	124
b) Materielle Kriterien	127
aa) Grundlinien der frühen Rechtsprechung	128
bb) Die Entscheidung zum Schornsteinfegergesetz	130
cc) Das Hartz IV-Urteil	132
(1) Bekräftigung der bekannten Grundsätze	133
(2) Rückbindung an das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip	134
(3) Absolute oder relative Geltung der Grundsätze?	135
c) Zwischenfazit	139
aa) Grundsätze für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern	139
bb) Koordination und Kooperation	141
3. Zusammenarbeit zwischen den Ländern	142
a) Pflicht zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung	143
b) Demokratische und rechtsstaatliche Verantwortungsklarheit	143
c) Verbot der „Dritten Ebene“	144
d) Rechtfertigung von Ausnahmen	146
II. Zulässige Formen der Aufgabenwahrnehmung im fremden Zuständigkeitsbereich	148
1. Amtshilfe	149
a) Formelle Voraussetzungen	150
b) Materielle Voraussetzungen	154
c) Rechtsfolgen	155
2. Polizeihilfe	155
3. Katastrophenhilfe	156
a) Voraussetzungen	156
b) Rechtsfolge	157
4. Organleihe	158
5. Delegation und Mandat	161

C. Verfassungsrechtliche Bewertung der praktizierten Zusammenarbeit 161

 I. Formen der Koordination 162

 II. Formen der Kooperation 163

 1. Eilfallkompetenzen 163

 2. Wasserschutzpolizeiliche Zuständigkeiten im Küstenmeer 164

 3. Übertragung schiffahrtspolizeilicher Aufgaben auf die Länder 165

 4. Führungsstrukturen im Havariekommando 168

 a) Einhaltung des Fremdbestimmungsverbots durch Organleihe? 170

 b) Subsumtion unter ausdrückliche Ausnahmebestimmungen? 171

D. Zwischenfazit 173

4. Teil

Ansätze zu einer Neuordnung der Kompetenzen 176

A. Reformansätze de constitutione lata 176

 I. Neuorganisation der Schifffahrtsverwaltung 176

 II. Bündelung der Bundeskompetenzen in einer Küstenwache des Bundes 177

 1. Organisationsermessen und „Gepräge-Formel“ 178

 2. Kurationsakt und Aufgabenzuweisung 181

 III. Bündelung der Landeskompentzen innerhalb der Länder 181

 IV. Gründung einer einheitlichen Küstenwache der Länder 182

 V. Gemeinsame Leitstelle von Bundes- und Länderküstenwache 184

 VI. Übertragung der Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr innerhalb der Hoheitsgewässer auf den Bund 185

 VII. Zwischenfazit 186

B. Reformansätze de constitutione ferenda 186

 I. Gemeinschaftsaufgabe Seesicherheit 187

 II. Streichung von Bundeskompetenzen innerhalb der Hoheitsgewässer 189

 III. Ausführung der Landesgesetze durch den Bund 190

IV. Erweiterung der Bundeskompetenzen innerhalb der Hoheitsgewässer	191
1. Modifikationen der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen	191
2. Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG	192
3. Organisatorische Umsetzung einer Deutschen Küstenwache	194

5. Teil

Seestreitkräfte und maritime Gefahrenabwehr 196

A. Gefahrenabwehr durch Streitkräfte	197
I. Originäre Aufgabenwahrnehmung	199
1. Verteidigung i.S.d. Art. 87a Abs. 2 GG	199
a) Verteidigungsobjekt	201
b) Verteidigungsziel	202
aa) Qualität des Angreifers	203
bb) Stellungnahme	206
c) Fazit	209
2. Sachbereichsspezifische Ordnungsgewalt als Annex zur Verteidigung	209
II. Komplementäre Aufgabenwahrnehmung	210
1. Ausdrücklichkeitsvorbehalt des Art. 87a Abs. 2 GG	210
a) Einsatzbegriff	211
b) Geltungsbereich	216
2. Komplementäre Verwendungen i.R.d. Art. 24 Abs. 2 GG	218
a) Voraussetzungen	219
b) Rechtsfolge	221
c) Verhältnis zu originär zuständigen Behörden	222
d) Bündniseinsätze im Inland?	223
3. Komplementäre Verwendungen i.R.d. Art. 87a Abs. 3 und 4 GG	226
4. Komplementäre Verwendungen i.R.d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG	229
a) Ausschluss bundesinterner Katastrophenhilfe	229
b) Verwendung militärischer Mittel	231
aa) Bindung der Streitkräfte an Recht und Weisungen des Landes?	233
bb) Verwechslung von „militärischem Waffengebrauch“ und „Gebrauch militärischer Waffen“	234

cc) Schutzlücken bei nur quantitativer Hilfe	236
dd) Zwischenergebnis	237
c) Fehlende einfachgesetzliche Befugnisnormen	237
B. Polizeiliche Verwendungen der Marine	239
I. Schlichte Verwendungen	240
1. Seenotrettung	240
2. Überwachung und Bekämpfung von Meeresverschmutzungen	243
3. Technisch-logistische Hilfe im Einzelfall	245
4. Unterstützung des Havariekommandos	245
II. Einsätze im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG	246
1. Internationale Anti-Terror- und Anti-Piraterie-Missionen	246
2. Eigenständige Maßnahmen	250
a) Innerhalb der Hoheitsgewässer	250
b) Außerhalb der Hoheitsgewässer	251
C. Normative Reformansätze	253
I. Allgemeine Komplementärzuständigkeit der Marine auf Hoher See	254
II. Klarstellung zur bundesinternen Katastrophenhilfe	256
III. Ermöglichung des Einsatzes militärischer Mittel	257
1. Ergänzung des Art. 35 GG	257
2. Einfachgesetzliche Lösung	258

6. Teil

Schlussbetrachtungen	261
A. Zusammenfassung	261
B. Ausblick	267
Literaturverzeichnis	271
Sachverzeichnis	283

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
Az.	Aktenzeichen
BAnz.	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGG	Bundesgrenzschutzgesetz
BinSchAufgG	Binnenschiffahrtsaufgabengesetz
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLEG	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLV-HK	Vereinbarung zwischen Bund und Küstenländern über die Errichtung eines Havariekommandos
BLV-MSZ	Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Küstenländern über die Errichtung eines „Maritimen Sicherheitszentrums“
BLV-NotLP	Vereinbarung zwischen Bund und Küstenländern über die Zuweisung eines Notliegeplatzes im Rahmen der Maritimen Notfallvorsorge
BLV-Schadstoff	Vereinbarung zwischen Bund und Küstenländern über die Bekämpfung von Meeresverschmutzungen
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BPol	Bundespolizei
BPolG	Bundespolizeigesetz
BPolZollV	Verordnung über die Übertragung von Bundespolizeiaufgaben auf die Zollverwaltung
BPolZV	Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden

Brem. GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BremLWG	Bremisches Wassergesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-PIProt.	Bundestags-Plenarprotokoll
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGGO	Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DGzRS	Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende(r)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FlaggenRG	Flaggenrechtsgesetz
FlaggenRV	Flaggenrechtsverordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GLZ-See	Gemeinsames Lagezentrum See
GSG 9	Spezialeinheit der Bundespolizei
GVOBl. MV	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GVOBl. SH	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
HANSA	HANSA International Maritime Journal
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
h.M.	herrschende Meinung
Hmb. GVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hs.	Halbsatz
i.E.	im Ergebnis
i. e.S.	im engeren Sinne
IMO	International Maritime Organization
i.S.d.	im Sinne des
ISPS-Code	International Ship and Port Facility Security Code
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KSK	Kommando Spezialkräfte
lit.	Buchstabe

LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen
LVwG-SH	Landesverwaltungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein
LWG-HH	Hamburgisches Wassergesetz
LWG-MV	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWG-SH	Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein
MARPOL	Internationales Abkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe
MRCC	Maritime Rescue Coordination Centre der DGzRS
MSZ	Maritimes Sicherheitszentrum
MV-LT-Drs. m.w.N.	Drucksache des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern mit weiteren Nachweisen
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsLWG	Niedersächsisches Wassergesetz
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NdsSOG n.F.	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZWehrR	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OAE	Operation „Active Endeavour“
OEF	Operation „Enduring Freedom“
ParlBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz
PolG-NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RV (1871)	Reichsverfassung von 1871
S+F	Sicherheit und Frieden – Security and Peace
SAR	Search and Rescue
SchRegO	Schiffsregisterordnung
SeeAufgG	Seeaufgabengesetz
SeeFischG	Seefischereigesetz
SeeSchAÜV	Seeschiffahrtsaufgaben-Übertragungsverordnung
SeeSchStrO	Seeschiffahrtsstraßen-Ordnung
SeeStrOV	Verordnung zu den Internationalen Regeln von 1972 zur Verhütung von Zusammenstößen auf See
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SH-LT-Drs.	Drucksache des Landtags von Schleswig-Holstein
sm	Seemeilen
SNMG	Standing NATO Maritime Groups
SOG-HH	Hamburgisches Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

SOG-MV	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern
SOLAS	Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
StGB	Strafgesetzbuch
SUA	Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt
SZ	Süddeutsche Zeitung
UBWV	Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang
UZwGBw	Gesetz über die Ausübung unmittelbaren Zwangs durch Soldaten der Bundeswehr
Var.	Variante
VerkBl.	Verkehrsblatt
Verw	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WEU	Westeuropäische Union
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung von 1919
WSP	Wasserschutzpolizei
WSV	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZustBV-See	Zuständigkeitsbezeichnungs-Verordnung See

1. Teil

Einführung

A. Problemstellung

„*Navigare necesse est*“ – die Quintessenz dieses Satzes, mit dem der römische Feldherr Pompeius im Jahr 56 v. Chr. seine sich vor stürmischer See fürchtende Schiffsbesatzung zum Auslaufen ermuntert haben soll,¹ gilt nach wie vor. Denn Zweck der gefährlichen Überfahrt war, Rom mit dringend benötigtem Getreide zu versorgen. Es ging also, allgemeiner gesprochen, um die Beschaffung von Lebensgrundlagen und die Befriedigung von Bedürfnissen der Zivilisation. Der überlieferte Zusatz „*vivere non est necesse*“ – gemeint war die in Kauf zu nehmende Lebensgefahr der Seeleute – müsste daher eher ins Positive gewandt heißen: „*Navigare necesse est, quia vivere necesse est*“.

In diesem Sinne hat die Seeschifffahrt zwei Jahrtausende später nichts ihrer Bedeutung eingebüßt. Über 90 Prozent des Welthandels werden auf dem Seeweg abgewickelt. Diese Hegemonie hat ihren Grund: Der Seetransport ist nicht nur der verbrauchsärmste und damit umweltfreundlichste Verkehrsträger, sondern auch der mit Abstand kostengünstigste. Die Seewege sind insoweit der Nerv der Globalisierung. Angesichts vernetzter Produktionsabläufe und knapper Zeitkalkulationen (just-in-time-Konzepte) haben lokale Störungen des Seetransports, wie etwa die Blockade eines wichtigen Hafens oder einer Meerenge, schnell globale Auswirkungen. Deutschland ist als rohstoffarmes und exportorientiertes Land in besonderer Weise auf die Funktionsfähigkeit dieses Verkehrsträgers angewiesen. Zudem verfügt es über die drittgrößte Handelsflotte und die größte Containerflotte der Welt.² Ein effektiver Schutz der Seewege liegt daher im nationalen Interesse.³

Die See ist aber nicht nur Schifffahrtsstraße, sondern auch selbst Lebensmittel- und Rohstofflieferant. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang der Fischfang, der Meeresbergbau und die Förderung fossiler Energieträger. Zunehmende Bedeutung gewinnt außerdem die Nutzung der See zur Energiegewinnung, insbesondere in

¹ *Plutarch*, Pompeius 50, zitiert nach Ax, Plutarch, Römische Heldenleben, 5. Aufl. 1953, S. 177.

² Vgl. *Brinkmann/Peters*, Herausforderung: Maritime Sicherheit, S+F 2008, 19 (20).

³ Zur maritimen Abhängigkeit Deutschlands *Jenisch*, Die Seeinteressen der Bundesrepublik Deutschland, in: Hess/Schulze-Wegener/Walle, Faszination See: 50 Jahre Marine der Bundesrepublik Deutschland, 2005, S. 81 ff.

Form von Offshore-Windparks, sowie des Meeresbodens für die Weiterleitung von Energie, Daten und Rohstoffen durch Kabel und Pipelines. Diese vielfältige Bedeutung und Nutzung der Meere als Transportwege sowie als Rohstoff- und Nahrungsmittellieferanten veranlasst Fachleute gar zu der These, das 21. Jahrhundert sei ein „maritimes Jahrhundert“.⁴

I. Gefahren auf See

Mit diesen Nutzungen sind vielfältige Gefahren auf See und von See her verbunden. Es handelt sich dabei zum einen um der Schifffahrt immanente, betriebliche Risiken, die Gefahren für Leib und Leben von Besatzungen, für geladene Sachwerte und nicht zuletzt für die Unversehrtheit der Küste und der Meeresumwelt darstellen. Hauptursachen für Schiffsunfälle sind technische Defekte, menschliches Unvermögen oder Versagen, Brände, extreme Wetterlagen, Grundberührungen oder Kollisionen mit anderen Schiffen. Je nach Art des Schiffs und Unfalls können sie erhebliche Personen-, Sach- und Umweltschäden teilweise katastrophalen Ausmaßes nach sich ziehen. Man denke nur an Unglücke von Passagier- und Fährschiffen, die bis zu 5.000 Menschen an Bord haben können, oder an Havarien von Öltankern. Die deutschen Küstengewässer von Nord- und Ostsee sind als stark befahrene Schifffahrtsrouten mit rund 400.000 jährlichen Schiffsbewegungen⁵ schon statistisch einem gesteigerten Unfallrisiko ausgesetzt und stellen zugleich ökologisch sensible Gebiete dar.⁶ Die betriebsimmanenten Gefahrenquellen sind aber nur ein Teil der Gefahrenlage auf See.

Ein weiterer Aspekt sind die nichtbetrieblichen, äußeren Gefahren der Schifffahrt. Denn Schiffe dienen auch Kriminellen – vor dem Hintergrund der Freiheit der Meere und der geringeren Kontrollintensität auf See – bevorzugt als Fortbewegungs- und Transportmittel. Die Schifffahrt ist insoweit nicht Ursache, sondern Mittel der Gefahr. Neben die allgemeine Kriminalität treten meeresbezogene Delikte wie illegale Fischerei und Entsorgung von Schad- und Giftstoffen auf See. Ferner verläuft auf See die seewärtige Staatsgrenze, die leichter passierbar als die Landgrenzen erscheint und so grenzspezifische Kriminalität wie Menschenhandel, illegale Wareneinfuhr (insbesondere Waffen- und Drogenhandel), sonstige organisierte Kriminalität und illegale Einwanderung hervorruft. Eine dritte Gruppe äußerer Gefahren auf See sind extreme Bedrohungen durch Piraterie und Terrorismus. Die Gefahr durch zunehmend

⁴ So etwa der ehemalige Inspekteur der Marine Vizeadmiral *Nolting*, *Die See – eine Brücke zwischen den Kontinenten*, Leinen los 2010, Heft 1, 4 (4) sowie *Jenisch*, *Die Seeinteressen der Bundesrepublik Deutschland*, in: Hess/Schulze-Wegener/Walle, *Faszination See: 50 Jahre Marine der Bundesrepublik Deutschland*, 2005, S. 81 ff. (S. 81).

⁵ Vgl. *Jenisch*, *Argumente für eine Deutsche Küstenwache*, HANSA 2009, 66 (66).

⁶ Die Wattenmeere in den Niederlanden, Deutschland und Dänemark sind im Jahre 2002, Teile der Ostsee im Jahr 2005 durch die IMO zu besonders empfindlichen Meeresgebieten („Particularly Sensitive Sea Areas“) erklärt worden. 2009 wurden Teile des Wattenmeers zudem zum UNESCO-Weltnaturerbe erklärt.

hochgerüstete Piraten ist seit einigen Jahren omnipräsent.⁷ Sie konzentriert sich auf ostafrikanische und asiatische Seegebiete. Zunehmend wird aber auch vor maritimem Terrorismus, gar vor einem „maritimen 9/11“⁸ unter Einsatz eines „Schiffes als Waffe“, gewarnt.⁹ Die See ist ein vergleichsweise offener Zugangsweg aus dem hoheitsfreien Raum mitten in die Infrastruktur einer Industriegesellschaft.¹⁰ Ziele terroristischer Handlungen können Städte, Hafenanlagen und wichtige Einrichtungen in Küstennähe sein, aber auch Passagierschiffe,¹¹ Bohrinseln, Pipelines oder Seekabel.¹² Vor allem aber sind die Schifffahrtswege sensibler Lebensnerv des globalen Wirtschaftskreislaufes.¹³ Eine Blockade oder Störung wichtiger Meerengen oder Häfen hätte daher unmittelbare Auswirkungen auf die Weltwirtschaft.¹⁴ Wie weitreichend die Auswirkungen eines lokalen Ereignisses sein können, hat zuletzt die Aschewolke des Eyjafjallajökull vor Augen geführt, die fast den gesamten europäischen Luftverkehr zum Erliegen brachte.

Im englischen Sprachgebrauch wird zwischen dem Schutz vor verkehrsimmanenten Gefahren („Safety“) und dem Schutz vor verkehrsexternen Gefahren („Security“) unterschieden. Während der Safety-Bereich die Abwehr von Gefahren für die betriebliche Sicherheit des Schiffsverkehrs umfasst, wird die Abwehr äußerer Gefahren auf See mit „Security“ umschrieben. Die deutsche Sprache kennt eine solche Unterscheidung nicht. Der Terminus Sicherheit umfasst beide Aspekte. Eine einheitliche Begrifflichkeit erscheint auch sachgerecht, da es sich um ein Gesamtrisiko handelt. Die Unterscheidung hilft zwar deskriptiv, die Gefahrenquellen Unfall und Kriminalität zu unterscheiden. Folgerungen für die Aufgabe der Gefahrenabwehr enthält die begriffliche Differenzierung aber nicht. Denn es kann im Ergebnis keinen Unterschied machen, ob ein Schiff aufgrund eines technischen Defekts oder aufgrund von Sabotage havariert, ob Schadstoffe unfallbedingt auslaufen oder vorsätzlich

⁷ Zum Problem der Piraterie eingehend *Mair*, Piraterie und maritime Sicherheit, 2010, sowie die regelmäßigen Piracy Reports des International Maritime Bureau.

⁸ Vgl. ZEIT vom 16. 04. 2009, S. 1 („Eine Brise Terror“).

⁹ Die Kaperung der mit hochexplosivem Flüssiggas beladenen „MV Longchamp“ am 29.01.2009, vgl. FAZ vom 30.01.2009, S. 1, hat verdeutlicht, dass es nicht nur um immense Vermögenswerte geht, sondern bestimmte Schiffstypen in der Hand von Terroristen auch zur Waffe werden können. Das zeigt zugleich, dass die Grenzen zwischen Piraterie und Terrorismus fließend sind.

¹⁰ von *Dambrowski*, Internationale Initiativen im Bereich maritimer Sicherheit und die Rolle der Deutschen Marine, *Marineforum* 2007, Heft 10, 5 (6).

¹¹ Man denke nur an das Szenario in Frederick Forsyths Thriller „Der Afghane“ (2006), in dem ein Flüssiggastanker in der Nähe des Kreuzfahrtschiffs „Queen Mary 2“, auf dem die Staats- und Regierungschefs der G 8-Staaten tagen, zur Explosion gebracht werden soll.

¹² Eingehend zu terroristischen Bedrohungen auf See *Härpfer*, Mehr maritime Sicherheit, S+F 2008, 1.

¹³ Vgl. hierzu *Buse*, Sicherheit der Seewege, S+F 2008, 14.

¹⁴ Eine Sperrung der Straße von Hormus etwa würde praktisch den gesamten Erdöltransport aus dem Nahen Osten zum Erliegen bringen. Aber auch eine Blockade des Hamburger Hafens würde die Versorgung Nord- und Osteuropas empfindlich beeinträchtigen.