

Tobias Nehab

Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt

Eine Auseinandersetzung mit der Zulässigkeit von Mischverwaltungen
und daraus resultierenden Finanzierungslasten im Bundesstaat



Nomos

Greifswalder Schriften zum Seerecht und Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Sabine Schlacke

Band 55

Tobias Nehab

Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt

Eine Auseinandersetzung mit der Zulässigkeit von Mischverwaltungen
und daraus resultierenden Finanzierungslasten im Bundesstaat



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-7289-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-1305-4 (ePDF)

Die Bände 1-54 sind in der Reihe „Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht“ erschienen. Diese Reihe wird ab Band 55 als „Greifswalder Schriften zum Seerecht und Umweltrecht“ fortgeführt.

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtssprechung wurden bis Oktober 2021 berücksichtigt.

Mehrfacher Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Johannes Hellermann: Zum einen ließ er mir weitestgehende Freiheit bei der Auswahl des Themas, was ich insbesondere angesichts der seerechtlichen Inhalte sehr zu schätzen weiß. Zudem stand er mir während der Erstellung dieser Arbeit immer als Ansprechpartner zur Verfügung und ermöglichte mir, meine Überlegungen in Vortrags- und Diskussionsforen weiterzuentwickeln. Schließlich – und nicht weniger wichtig – ermöglichte er mir eine fachlich wie persönlich sehr bereichernde Assistentenzeit an seinem Lehrstuhl in Bielefeld.

Herzlich danke ich auch Prof. Dr. Christoph Gusy für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Weiterhin möchte ich mich bei meiner Partnerin bedanken, die mich auf meinem Weg stets unterstützt und immer wieder motiviert hat.

Mein größter Dank richtet sich an meine Eltern, die mir nicht nur meine Ausbildung ermöglicht haben, sondern mich sowohl bei diesem Projekt als auch weit darüber hinaus stets und vorbehaltlos unterstützt haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Gütersloh, im November 2021

Tobias Nehab

Inhaltsverzeichnis

1. Teil: Einführung	17
I. Bedeutung der Seeschifffahrt in Deutschland	17
II. Problemaufriss: Die Verwaltungsorganisation in der Seeschifffahrt	18
III. Untersuchungsziele	19
2. Teil: Bestandsaufnahme maritimer Zuständigkeiten	20
A. Der völkerrechtliche Rahmen	20
I. Status der Meeresgewässer	21
1. Die inneren Gewässer	21
a) Völkerrechtliche Vorgaben	21
b) Deutsche Ausgestaltung	25
2. Die Archipelgewässer	26
3. Das Küstenmeer	26
a) Völkerrechtliche Vorgaben	26
b) Deutsche Ausgestaltung	29
4. Die Anschlusszone	30
a) Völkerrechtliche Vorgaben	30
b) Deutsche Ausgestaltung	31
5. Die ausschließliche Wirtschaftszone	31
a) Völkerrechtliche Vorgaben	31
b) Deutsche Ausgestaltung	34
6. Die Hohe See	35
7. Der Festlandsockel	37
a) Völkerrechtliche Vorgaben	37
b) Deutsche Ausgestaltung	39
II. Weitere internationale Einflüsse und Institutionen	40
1. Die Internationale Seeschifffahrts-Organisation	41
2. Europarechtliche Einflüsse	43
3. Bi- und multilaterale völkerrechtliche Abkommen	44
IV. Ergebnis	45

Inhaltsverzeichnis

B. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Verwaltung auf See	45
I. Anwendbarkeit des Grundgesetzes „auf See“	46
1. Verfassungsrechtliche Situation im Küstenmeer	46
2. Anwendbarkeit des Grundgesetzes außerhalb des Küstenmeeres	47
3. Kompetenzen der Bundesländer in der AWZ	50
II. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	54
III. Verfassungsrechtliche Grundnormen: Art. 30, 83, 84 GG	58
IV. Regelungsgehalt der Art. 86, 87 GG	60
V. Regelungsgehalt des Art. 89 GG	61
1. Wasserwegerechtliche Regelungen	62
a) Räumliche und inhaltliche Begrenzungen der Kompetenzen für die Bundeswasserstraßen	63
b) Bedeutung des Art. 89 Abs. 3 GG	64
2. Schifffahrtsrechtliche Aspekte	65
3. Ergebnis	68
VI. Umfassende Bundeskompetenz in der AWZ aus Art. 32 GG	69
VII. Umfassende, stillschweigende Bundeskompetenz in der AWZ	70
VIII. Zusammenfassung	74
C. Gesetzliche Regelung der Behördenzuständigkeiten auf See	75
I. Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	75
1. Wichtige Aufgaben	76
a) Schifffahrtspolizei	76
aa) Inhaltliche Reichweite des Begriffes	77
bb) Räumliche Erstreckung	80
cc) Zwischenfazit	82
b) Strompolizei sowie Durchführung des Bundeswasserstraßengesetzes	82
c) Sonstige Gefahrenabwehr	86
d) Zusammenfassung	87
2. Struktur	88
II. Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	88
III. Bundespolizei	90
1. Überwachung der (See-) Grenzen	90
2. Schifffahrtspolizei und sonstige Gefahrenabwehr	91
3. Auffangzuständigkeit nach § 6 BPolG	95
4. Repressive Aufgaben auf See	98

5. Überwachung der Genehmigungen zur Nutzung des Meeres	99
6. Zusammenfassung	100
IV. Zollverwaltung	100
1. Überwachung des Warenverkehrs	101
2. Schifffahrtspolizei und sonstige Gefahrenabwehr	102
V. Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung und Seeämter	102
VI. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	104
VII. (Landes-) Wasserschutzpolizeien	105
1. Allgemeine Gefahrenabwehr	105
2. Aufgaben der Strafverfolgung	108
VIII. (Landes-) Hafenbehörden	108
IX. (Landes-) Wasserbehörden	110
X. Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie	112
XI. Sonstige Stellen mit maritimen Aufgaben	112
1. Das Lotswesen	113
2. Einbindung Privater	114
XII. Ergebnis	115
D. Untergesetzliche Zuständigkeitsregelungen	115
I. Einleitung	116
II. Vereinbarung über die schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben	116
III. Vereinbarungen über die (Landes-) Bergbehörden	121
IV. Vereinbarungen über die Überwachung der Seefischerei	121
1. Die Vereinbarung mit dem BMF	122
2. Die Vereinbarung mit dem BMI	124
V. Ausübung des Hafenslotsdienstes der Länder	125
VI. Übertragung grenzpolizeilicher Aufgaben im Hafen Hamburg	126
VII. Vereinbarungen über die Zuständigkeiten der Wasserschutzpolizeien im Küstenmeer	127
VIII. Abkommen über die Errichtung einer gemeinsamen Leitstelle der Wasserschutzpolizei	130
IX. Errichtungserlass zur Errichtung einer „Küstenwache“ des Bundes	132
1. Inhalt des Erlasses	132
2. Entwicklung des Koordinationsverbundes Küstenwache	134
3. Zusammenfassung	135

Inhaltsverzeichnis

X. Vereinbarungen über das Havariekommando	137
1. Geschichtliche Entwicklung und Vorgängereinrichtungen	137
2. Inhalt der Vereinbarungen zum Havariekommando	141
a) Errichtungsvereinbarung	141
b) Organisationserlass	145
c) Schadstoff-Vereinbarung	146
d) Nothafen-Vereinbarung	149
3. Aufgaben im Alltagsbetrieb	151
4. Der Einsatzfall	154
a) Sachliche Voraussetzungen	154
b) Räumlicher Anwendungsbereich	156
c) Feststellung des Einsatzfalles	158
5. Einsatz bei sog. „komplexen Rettungssituationen“	158
6. Entscheidungsstrukturen	159
7. Zusammenfassung	162
XI. Die Errichtung des Maritimen Sicherheitszentrums	162
1. Vereinbarung zur Errichtung der MSZ	163
2. Arbeitsweise des MSZ	165
3. Vereinbarung zur Errichtung der Bundesleitstelle See	166
4. Bewertung des MSZ	170
XII. Zusammenfassung: Zuständigkeiten	171
3. Teil: Rechtliche Bewertung der Zuständigkeitsverteilung	176
A. Der organisationsrechtliche Einwand der Mischverwaltung	176
I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	177
1. Bund-Länder-Mischverwaltungen	178
a) Besondere Zulässigkeit in der Verwaltung der Seeschifffahrt?	178
b) Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	180
aa) Kompetenzverfügungsverbot aus Art. 83 GG	182
(1) Anwendbarkeit der Art. 83 ff. GG in bestimmten Situationen	182
(2) Doppel- und Mischzuständigkeiten	184
(3) Bestimmung der Grenzen für Mischverwaltungen aus Art. 83 ff. GG	185
(4) Stellungnahme	187
bb) Numerus clausus der grundgesetzlichen Verwaltungstypen	189

cc)	Das Prinzip der Verantwortungsklarheit	191
	(1) Rechtsstaatliche Argumentationslinie	193
	(2) Demokratische Argumentationslinie	198
	(a) Personell-organisatorische Legitimation	202
	(b) Sachlich-inhaltliche Legitimation	206
	(3) Ergebnis	208
dd)	Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	208
	(1) Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung als Bestandteil des Bundesstaatsprinzips	209
	(2) Parallelen zu anderen Grundsätzen	211
	(3) Inhaltliche Aspekte der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung	213
	(4) Ergebnis	216
c)	Fallgruppen	217
aa)	Organleihe	218
	(1) Beschreibung der Kooperationsform	218
	(2) Einordnung der Organleihe	221
	(3) Aufsichtsrechte als konstitutives Element	225
bb)	Einräumung von Mitentscheidungsrechten	228
cc)	Einräumung von Weisungsrechten	230
dd)	Gemeinschaftseinrichtungen	231
ee)	Errichtung eines Instanzenzuges	233
2.	Land-Land-Mischverwaltungen	234
a)	Arten von Länderkooperationen	235
b)	Grenzen zulässiger Länderkooperationen	236
c)	Eigene Bewertung	238
d)	Ergebnis	243
3.	Formelle Maßstäbe für Mischverwaltungen	243
a)	Zustimmungspflichten beider Seiten	243
b)	Gesetzes- bzw. Parlamentsvorbehalt	245
aa)	Bundesverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt	245
bb)	Landesverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalte	251
cc)	Bedeutung für bundesstaatliche Kooperationen	252
c)	Veröffentlichungspflichten	254

Inhaltsverzeichnis

II. Anwendung der Maßstäbe in der maritimen Verwaltung	256
1. Das Havariekommando	257
a) Vorliegen einer Mischverwaltung	257
aa) Organisationsrechtliche Mischverwaltung	257
bb) Einräumung eines Weisungsrechts	258
cc) Selbsteintrittsrecht	261
b) Rechtfertigungsmöglichkeiten durch das geschriebene Recht	262
aa) Gemeinschaftsaufgabe „Küstenschutz“ des Art. 91a GG	262
bb) Mitspracherechte der Länder nach Art. 89 Abs. 3 GG	263
cc) Notstandskompetenzen nach Art. 91 GG	264
dd) Das Katastrophenschutzrecht	265
ee) Die Amtshilfe nach Art. 35 GG	265
(1) „Katastrophen-Amtshilfe“ nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG	266
(2) „Herkömmliche“ Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG	267
c) Rechtfertigungsmöglichkeiten durch ungeschriebenes Recht	273
aa) Vorliegen einer Organleihe	273
bb) Zuständigkeit kraft „Notkompetenz“	276
cc) Wahrung des Grundsatzes der Eigenverantwortlichkeit	279
(1) Einordnung des Alltagsbetriebes	279
(2) Einordnung des Einsatzfalles	280
(a) Verfassungsrechtliche Bewertung der Weisungsrechte des L-HK	280
(b) Verfassungskonforme Auslegung des Weisungsrechts des L-HK	282
(c) Verfassungskonforme Auslegung der Nothafenzuweisung des L-HK	283
(d) Zwischenergebnis	284
(3) Zwischenergebnis	285
d) Ergebnis	286
2. Die schiffahrtspolizeiliche Vollzugsvereinbarung	286
a) Originärer Träger der Schiffahrtspolizei	287
aa) Ausgangslage und grundsätzliche Übertragbarkeit von Vollzugsaufgaben	287

bb) Übertragung durch das Seeaufgabengesetz bzw. die Vollzugsvereinbarung	290
cc) Zwischenergebnis	292
b) Bewertung: Einordnung als Organleihe	292
c) Rechtsfolgen der Einordnung als Organleihe	297
d) Verstoß gegen das dolo agit-Prinzip	298
e) Rechtswidrigkeit der Vereinbarung wegen rechtswidriger Verwaltungspraxis?	300
f) Ergebnis	301
3. Koordinierende Einrichtungen	302
a) Der „Koordinierungsverbund Küstenwache des Bundes“	302
b) Maritimes Sicherheitszentrum	303
c) Bundesleitstelle See	305
4. Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie	306
a) Bergbehörde für andere Küstenländer	306
b) Bergbehörde in der AWZ	306
c) Meeresbodenbergbaubehörde	308
d) Ergebnis	310
5. Wahrnehmung der Grenzpolizei im Hamburger Hafen	310
a) Einordnung als Organleihe?	310
b) Wahrung des Grundsatzes der Letztverantwortung?	312
6. Ausübung des Hafendienstes durch den Bund	313
a) Unmittelbare Bundesverwaltung	313
b) Mittelbare Bundesverwaltung	314
7. Vereinbarungen über die Fischereiaufsicht	315
8. Die gemeinsame Leitstelle der Wasserschutzpolizeien	316
9. Zuständigkeiten der Wasserschutzpolizeien im Küstenmeer	317
a) Abkommen als Organleihe	317
b) Weitere Bewertung der Abkommen	319
c) Insbesondere: Bewertung des § 4 Abs. 2 WaSchPol- Abk.	320
d) Ergebnis	321
10. Ergebnis und Gesamtbetrachtung	322
B. Finanzierungsrechtliche Aspekte der Mischverwaltung	323
I. Finanzverfassungsrechtliche Maßstäbe	323
1. Grundzüge der Finanzverfassung	323
a) Zweck- und Verwaltungsausgaben	324

Inhaltsverzeichnis

b) Das Konnexitätsprinzip	325
2. Bund-Länder-Kooperationen und die Verteilung der Finanzierungslasten	327
a) Materiell-rechtliche Anforderungen	328
aa) Lastentragung in eng verzahnten Verwaltungsbereichen	328
bb) Lastentragung koordinierender Einrichtungen	332
cc) Lastentragung bei der Wahrnehmung fremder Verwaltungsaufgaben; insbesondere: Die Organleihe	333
(1) Verteilung der Zweckausgaben	335
(2) Verteilung der Verwaltungsausgaben	335
(3) Kostentragung bei Verwaltungsfehlern	339
b) Formell-rechtliche Anforderungen	342
3. Länderkooperationen und die Verteilung der Finanzierungslasten	343
II. Anwendung der Maßstäbe auf die maritimen Kooperationen	346
1. Vollzugsvereinbarung	346
a) Grundsatz: Lastentragung der Länder	347
b) Ausnahme: Lastentragung des Bundes	348
2. Havariekommando	350
3. LBEG	352
4. Wahrnehmung des Hafendienstes	353
5. Bundeskooperationen	354
6. Länderkooperationen	354
a) Abkommen über die Zuständigkeiten der Wasserschutzpolizeien im Küstenmeer	354
b) Die Gemeinsame Leitstelle der Wasserschutzpolizeien	356
7. Rechtswidrige Kooperationen	356
4. Teil: Zusammenfassung und Ausblick	358
A. Zusammenfassung	358
I. Völkerrechtliche Grundlagen	358
II. Maritime Zuständigkeiten	358
III. Rechtliche Betrachtung	360
1. Staatsorganisationsrechtliche Betrachtung	360
a) Zulässigkeit von Bund-Länder-Mischverwaltungen	360

Inhaltsverzeichnis

b) Zulässigkeit von Land-Land-Mischverwaltungen	361
c) Formell-rechtliche Anforderungen an Mischverwaltungen	362
d) Anwendung in der maritimen Verwaltung	362
2. Finanzverfassungsrechtliche Betrachtung	363
B. Bewertung	364
C. Ausblick	366
Literaturverzeichnis	371

