



Sachstand

Zur Vereinbarkeit eines Verbots auf Ausflagging in die Flaggen von nicht-EU-Mitgliedstaaten mit EU-Recht

Zur Vereinbarkeit eines Verbots auf Ausflagung in die Flaggen von nicht-EU-Mitgliedstaaten mit EU-Recht

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 29/16
Abschluss der Arbeit: 8. März 2016
Fachbereich: Fachbereich PE 6: Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Zur rechtlichen Bedeutung der Flagge und Qualifizierung der Ausflagung von Seeschiffen	4
3.	Europarechtliche Prüfungsmaßstäbe	4
3.1.	Die Vorgaben der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 zur Anwendung des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt	5
3.2.	Die Vorgaben der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten	5
3.3.	Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV)?	6
3.4.	Vereinbarkeit mit der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV)	7
3.5.	Art. 16 GRC Unternehmerische Freiheit	8
4.	Ergebnis	8

1. Fragestellung

Nachfolgend wird zur Frage Stellung bezogen, ob ein Verbot auf Ausflagung in die Flaggen von nicht-EU-Mitgliedstaaten für in Deutschland ansässige, in der Seeschifffahrt tätige Reedereien mit dem Recht der Europäischen Union (EU) vereinbar ist. Die Frage, ob dies mit deutschem Recht vereinbar ist, bearbeitet der Fachbereich Verfassung und Verwaltung (WD 3).

2. Zur rechtlichen Bedeutung der Flagge und Qualifizierung der Ausflagung von Seeschiffen

Nach dem Seerechtsübereinkommen (SRÜ)¹ darf (und muss) ein jedes Schiff (nur eine) Flagge führen.² Mit der Vergabe der Flagge erwirbt ein Schiff die Staatsangehörigkeit des Staates, dessen Flagge sie führt (Art. 91 Abs. 1 S. 2 SRÜ). Der Flaggenstaat übt die Hoheitsgewalt über das Schiff aus, womit die Verpflichtung verbunden ist, für die Sicherheit der Schiffe und die Einhaltung der maßgeblichen technischen, sozialen und umweltrechtlichen Regelungen bzgl. des Schiffes und der Besatzung Sorge zu tragen (Art. 94 Abs. 1 SRÜ).

Mit der Ausflagung in die Flagge eines Nicht-EU-Mitgliedstaates verliert das Schiff die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates (Art. 91 Abs. 1 S. 2 SRÜ). Der Flaggenstaat übt die Hoheitsgewalt nach seinem innerstaatlichen Recht über das seine Flagge führende Schiff sowie dessen Kapitän, Offiziere und Besatzung in Bezug auf die das Schiff betreffenden verwaltungsmäßigen, technischen und sozialen Angelegenheiten aus (Art. 94 Abs. 2 Buchst. b SRÜ).

Nach bundesdeutschem Recht kann das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie unter den Voraussetzungen des § 7 Gesetz über das Flaggenrecht der Seeschiffe und die Flaggenführung der Binnenschiffe (Flaggenrechtsgesetz -nachfolgend: FLRG)³ eine Ausflagungsgenehmigung erteilen, mit der die Befugnis verliehen wird, das ein Schiff anstelle der Bundesflagge eine andere Nationalflagge führen darf. Nachfolgend wird die Frage untersucht, ob einem Verbot auf Ausflagung in die Flaggen von nicht-EU-Mitgliedstaaten für in Deutschland ansässige, in der Seeschifffahrt tätige Reedereien EU-Recht entgegensteht.

3. Europarechtliche Prüfungsmaßstäbe

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) sind allein die Mitgliedstaaten für die Registrierung von Schiffen und Festlegung der Voraussetzungen zuständig, wann ein Schiff zur Führung ihrer Flagge befugt ist. Diese müssen diese Befugnis aber unter Wahrung des EU-Rechts ausüben.⁴

¹ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, BGBl. 1994 II S. 1798, deutsche Übersetzung abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:179:0003:0134:DE:PDF>.

² Art. 92 SRÜ.

³ BGBl. I. 1474, abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/flaggrg/gesamt.pdf>.

⁴ EuGH, Rs. C-246/89, Urt. v. 4.10.1991, Rn. 11 f.

Bei Ausübung dieser Befugnisse sind insb. das Recht des freien Dienstleistungsverkehrs und das Recht auf freie Niederlassung zu wahren.

3.1. Die Vorgaben der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 zur Anwendung des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt

Art. 1 Abs. 1 Verordnung Nr. 4055/86 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt⁵ (nachfolgend: VO 4055/86) legt fest, für wen der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs in der Seeschifffahrt Anwendung findet:

„Der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs in der Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern gilt für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Dienstleistungnehmers.“

Damit können sich auf die VO 4055/86 die in Deutschland ansässigen, in der Seeschifffahrt tätigen Reedereien hinsichtlich des Dienstleistungsverkehrs zu einem Dienstleistungnehmer mit Sitz in einem anderen EU-Staat berufen. Staatsangehörige eines Mitgliedstaates ermächtigt diese Verordnung zur Beförderung von Personen und Gütern auf dem Seeweg zwischen jedem Hafen bzw. jeder OFF-Shore-Anlage eines anderen Mitgliedstaates oder Drittstaates. Untersagt sind Vorrechte zugunsten der eigenen Flagge und Ladungsanteilsvereinbarungen in Abkommen mit Drittländern.⁶ Das in Frage stehende Ausflaggenverbot berührt – soweit ersichtlich – diese Regelungen nicht. Dieses beeinträchtigt insb. nicht das Recht auf Beförderung von Personen und Gütern auf dem Seeweg innerhalb der EU und zu Drittstaaten.

3.2. Die Vorgaben der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten

Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage –nachfolgend: VO 3577/92)⁷ statuiert den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr für in einem Mitgliedstaat registrierte und unter der Flagge eines Mitgliedstaates fahrende Schiffe. In Artikel 1 Abs. 1 VO 3577/92 heißt es dazu:

„(1) Mit Wirkung vom 1. Januar 1993 gilt der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats (Seekabotage) für Gemeinschaftsreeder, deren Schiffe in einem Mitgliedstaat registriert sind und unter der Flagge eines Mitglied-

⁵ Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern, ABl L 378/1.

⁶ Art. 1 Abs. 3, 3 ff. VO 4055/86.

⁷ ABl. L 364, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1457024878665&uri=CELEX:31992R3577>.

staats fahren, sofern diese Schiffe alle Voraussetzungen erfüllen, um zur Kabotage in diesem Mitgliedstaat zugelassen zu werden;...“

Daher sollte der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs auch auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten angewandt werden. Nach den Erwägungsgründen der VO 3577/92 sollte dieser Grundsatz ... „auf alle Gemeinschaftsreeder angewandt werden, die Schiffe betreiben, die in einem Mitgliedstaat registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren, auch wenn es sich bei diesem um einen Binnenstaat handelt.“ Im Umkehrschluss dazu soll der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs für den Seeverkehr keine Anwendung finden für Schiffe, die nicht in einem Mitgliedstaat registriert sind. Diese und weitere Regelungen der VO 3577/92 schließen – soweit ersichtlich – weder eine Ausflagung eines vormals in einem EU-Mitgliedstaat registrierten Schiffes in die Flagge eines Nicht-EU-Mitgliedstaates noch ein entsprechendes Ausflaggverbot eines Mitgliedstaates aus, sehen für Ausflagung in die Flagge eines Nicht-EU-Mitgliedstaates lediglich vor, dass der unionsrechtliche Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs dann keine Anwendung findet.

3.3. Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV)?

Art. 58 Abs. 1 AEUV ordnet für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die vorrangige Anwendung der Bestimmungen des Titels über den Verkehr an (Art. 90 ff. AEUV).

Gem. Art. 92 AEUV dürfen die Mitgliedstaaten im Sinne eines Verschlechterungsverbots ihre zum Beitrittszeitpunkt geltenden Vorschriften bis zum Erlass der in Art. 91 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften nicht dahingehend ändern, dass sie die wettbewerbliche Stellung von Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen verschlechtern.⁸ Die Mitgliedstaaten dürfen ihre nationalen Regeln in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestalten, sofern der Rat nicht einstimmig eine Ausnahmeregelung hiervon bewilligt. Verboten ist demnach nicht nur die schlechtere Behandlung ausländischer gegenüber inländischen Verkehrsunternehmen, sondern schon der Abbau bestehender Vorteile für ausländische Verkehrsunternehmen.⁹ Verboten sind solche Maßnahmen, die alleine oder in Kombination miteinander bewirken, dass sich die Situation für Verkehrsunternehmer aus anderen Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmern im Sinne einer Besserbehandlung der Inländer verändert.¹⁰

Mit Blick auf die unveränderte Rechtsprechung des EuGH und seine Befugnis zur verbindlichen Auslegung des Unionsrechts ist – vorbehaltlich einer ausdrücklichen Änderung der EuGH-Rechtsprechung – auch weiterhin von einer weiten Auslegung des Tatbestandes des Art. 92

⁸ EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 30; Basedow, Zum Verstoß des StrBG gegen EWGVtr Art. 76, JZ 1992, S. 870 (872); Walter, Die LKW-Maut in Deutschland, 2012, S. 520 f.

⁹ EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 12 ff.

¹⁰ EuGH, Rs C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 23 ff.; zur Kritik an der Rechtsprechung vgl. Jung, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 92, Rn. 5 f. m.w.N.

AEUV und nicht lediglich von einem bloßen Verbot der Diskriminierung von Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten auszugehen.

Die Stillhalteklausele des Art. 92 AEUV soll verhindern, „*dass die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik durch den Rat dadurch erschwert oder behindert wird, dass ohne Billigung des Rates nationale Maßnahmen erlassen werden, die unmittelbar oder mittelbar bewirken würden, dass die Lage, in der sich in einem Mitgliedstaat die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für erstere ungünstigeren Sinne verändert wird*“.¹¹ Dabei genüge für den Verstoß gegen Art. 92 AEUV, dass eine nationale Vorschrift die ausländischen Verkehrsunternehmen schwerer trifft als die inländischen.¹² Den Mitgliedstaaten bleibt jedoch der Erlass solcher Maßnahmen unbenommen, die sich für die inländischen Verkehrsunternehmen und die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten gleich ungünstig auswirken – eröffnet diesen mithin nicht nur die Möglichkeit des bloßen diskriminierungsfreien Abbaus einer bestehenden Begünstigung, sondern auch die Einführung einer für in- und ausländische Verkehrsunternehmer gleichermaßen geltenden Belastung.¹³ Dies trifft auch für das in Frage stehende Ausflaggeverbot zu, da eine solche Beschränkung für alle in Deutschland ansässigen, in der Seeschifffahrt tätigen Reedereien – unabhängig von der Nationalität des jeweiligen Reeders – gelten soll.

3.4. Vereinbarkeit mit der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV)

Die Niederlassungsfreiheit beinhaltet das Recht zur Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen und Zweigniederlassungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat (Art. 49 Abs. 2 AEUV). Neben aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminierenden Maßnahmen eines Mitgliedstaates sind mit der Niederlassungsfreiheit auch solche Maßnahmen unvereinbar, die die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit behindern oder weniger attraktiv machen.¹⁴ Davon sind nach der Rechtsprechung des EuGH Maßnahmen umfasst, die den Zugang zum inländischen Markt erschweren.¹⁵ Da die Niederlassungsfreiheit nur gewährleistet, dass der Zugang zum inländischen Markt für ausländische Dienstleister nicht intensiver behindert wird als für inländische Dienstleister, spricht viel dafür, dass das in Frage stehende, unterschiedslos für deutsche und ausländische, in Deutschland ansässige Reeder geltende Ausflaggeverbot nicht als Eingriff in die Niederlassungsfreiheit qualifiziert werden kann.

¹¹ EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 20.

¹² EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 20.

¹³ EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 21.

¹⁴ EuGH, Rs. C-55/94 Rn. 37.

¹⁵ EuGH, Rs. C-400/08, Rn. 64; Rs. C-442/02, Rn. 14.

3.5. Art. 16 GRC Unternehmerische Freiheit

Nach Art. 16 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) wird die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt. Durch dieses Grundrecht sind sowohl natürliche als auch juristische Personen geschützt.¹⁶

Die GRC findet aber nur für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union Anwendung (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC). Letzteres ist der Fall, wenn die Mitgliedstaaten Unionsrecht umsetzen oder durchführen.¹⁷ Außer in den vorliegend nicht einschlägigen Fallkonstellationen, dass diese Richtlinien umsetzen oder ergänzende Regelungen zu EU-Verordnungen einführen¹⁸, findet die GRC auch Anwendung, wenn die Mitgliedstaaten Grundfreiheiten einschränken.¹⁹ Wie unter 3.1. bis 3.4. dargelegt, führte das zu begutachtende Verbot der Ausflagung in die Flaggen von nicht-EU-Mitgliedstaaten nicht zu einer Beschränkung von Grundfreiheiten der davon betroffenen Reeder, so dass nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC die durch Art. 16 GRC geschützte unternehmerische Freiheit als Prüfungsmaßstab keine Anwendung findet.

4. Ergebnis

Nach hiesiger Einschätzung stünde ein Verbot auf Ausflagung in die Flaggen von nicht-EU-Mitgliedstaaten für in Deutschland ansässige, in der Seeschifffahrt tätige Reedereien nicht im Widerspruch zum Recht der Europäischen Union.

- Fachbereich Europa -

¹⁶ Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 16 GRC Rn. 6 m.w.N.

¹⁷ Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 51 GRC Rn. 16.

¹⁸ EuGH, Rs. 5/88 (Wachauf); Rs. C-15/95 (Earl de Kerlast), Rs. C-144/04 (Mangold); Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl. 2013, Art. 51 Rn. 18.

¹⁹ EuGH, Rs. C-260/89 (ERT), Rn. 43; Rs. C-390/12 (Pfleger) Rn. 30 ff.; Terhechte, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 51 GRC Rn. 10.