

SCHRIFTEN DES
DEUTSCHEN VEREINS FÜR INTERNATIONALES SEERECHT
REIHE A: BERICHTE UND VORTRÄGE

HEFT 29

DR. VOLKER LOOKS

Neuere Rechtsfragen bei der Wrackbeseitigung

NEUERE RECHTSFRAGEN BEI DER WRACKBESEITIGUNG

Vortrag

von

Dr. Volker Looks

**gehalten vor dem Deutschen Verein für Internationales
Seerecht am 31. März 1977**

NEUERE RECHTSFRAGEN BEI DER WRACKBESEITIGUNG

Vorbemerkung

Im Recht der Wrackbeseitigung hat es in der neueren Gesetzgebung und Rechtsprechung Veränderungen gegeben, die noch nicht in das Bewusstsein aller am Seerecht Interessierten gerückt sind. Auch haben die Interpretation und die Anwendung der Ordnungsvorschriften des Bundeswasserstrassengesetzes (WaStrG) vom 2. April 1968 durch die Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung verschiedene rechtliche Fragen und Bedenken aufgeworfen. Bei der praktischen Behandlung von Wrackbeseitigungsfällen wurden schliesslich Risiken für die Reeder und Ladungsinteressenten sichtbar, die noch nicht allenthalben bekannt sind. Ich möchte die Problematik durch zwei Fälle kennzeichnen:

1. Ein mit Zement beladenes Schiff läuft wegen technischer Mängel aus dem Ruder, gerät auf Grund und wird unter der Wasserlinie leck geschlagen. Es sinkt und bleibt quer zum Fahrwasser liegen, so dass die gesamte Schifffahrt behindert ist. Der ausländische Reeder des Schiffes ist nicht so schnell zu erreichen. Wegen der Eilbedürftigkeit beauftragt die Behörde sofort ein Bergungsunternehmen. Da der Zement hart geworden ist, gestalten sich die Bergungsmassnahmen schwierig. Das Bergungsunternehmen verlangt DM 3.000.000,-. Der Wert der geborgenen Gegenstände beträgt DM 400.000,--. Die Behörde beschränkt ihre Ansprüche gegen den ausländischen Reeder auf den Wert der geborgenen Gegenstände.

2. Ein ausländisches Schiff sinkt nach einer Kollision,

dischen Reeder dieses Schiffes nicht erreichen. Daher geht sie nach § 28 Abs. 3, S. 1 WaStrG vor, beseitigt das Schiff und stellt ihm die gesamten Kosten in Rechnung, die den Wert des Wracks bei weitem übersteigen.

Es drängen sich in beiden Fällen folgende Fragen auf:

Warum beschränkt die Verwaltung in dem ersten Fall die Geltendmachung der Kosten auf den Wert der geborgenen Gegenstände? Ist dies nicht ungerecht oder jedenfalls sachwidrig, denn immerhin lag das Schiff quer im Fahrwasser und bildete ein Schiffahrtshindernis? Das ist es sicherlich im Vergleich zum zweiten Fall, in dem das Schiff am Rande des Fahrwassers lag und weniger störte. Gleichwohl sollte der Reeder in diesem Fall die gesamten Beseitigungskosten tragen, die den Wert des Wracks bei weitem übersteigen. Welches sind die Gründe für die unterschiedlichen Ergebnisse?

I. Gesetzliche Grundlagen

Die Neuordnung des Wasserstrassenrechts erfolgte durch das WaStrG vom 2. April 1968. Dieses Gesetz bildet heute gemeinsam mit der durch das Seerechtsänderungsgesetz teilweise geänderten Strandungsordnung (Stro) die Grundlage für das öffentlich-rechtliche Vorgehen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung.

1. Die Ordnungsvorschriften des WaStrG

a) §§ 24, 25 und 28 WaStrG

Nach § 24 Abs. 1 WaStrG haben die Behörden der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes die Aufgabe, zur Gefahrenabwehr Massnahmen zu treffen, die nötig sind, um die Bundeswasserstrassen in einem für die Schiffahrt erforder-

nach dieser Vorschrift zu treffenden Massnahmen sind gemäss § 25 WaStrG entweder - im Sinne der herkömmlichen polizeilichen Handlungshaftung - die Personen, die die Gefahr oder die Störung verursacht haben, oder aber - im Sinne der herkömmlichen polizeilichen Zustandshaftung - der Eigentümer, wenn die polizeilichen Massnahmen durch den Zustand einer ihm gehörenden Sache erforderlich werden. Nach § 28 WaStrG können die Wasser- und Schifffahrtsämter zur Erfüllung dieser Anordnungen strompolizeiliche Verfügungen erlassen. Ist der in § 25 WaStrG Erwähnte nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen, so kann das Wasser- und Schifffahrtsamt die notwendige Massnahme selbst ausführen. Der Verantwortliche ist dann von der Massnahme unverzüglich zu unterrichten. Entstehen durch die Massnahme Kosten, so können sie ihm auferlegt werden.

b) § 26 WaStrG

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung kann nach § 26 WaStrG unter der Voraussetzung des polizeilichen Notstandes auch Massnahmen gegen unbeteiligte Dritte richten, wenn

- a) die nach § 25 verantwortlichen Störer nicht in Anspruch genommen werden können,
- b) Massnahmen durch die Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes selbst oder durch beauftragte Dritte nicht möglich oder nicht ausreichend sind und
- c) die heranzuziehenden Personen ohne erhebliche eigene Gefahr oder Verletzung überwiegender anderweitiger Verpflichtungen in Anspruch genommen werden können.

In jedem Fall kann der Betroffene für den ihm durch die

c) § 30 WaStrG

Besondere praktische Bedeutung hat § 30 WaStrG, weil er dem Betroffenen eine Beschränkungsmöglichkeit gewährt.

aa) Tatbestand

Die "besonderen Befugnisse" setzen nach § 30 WaStrG voraus, dass "der für die Schifffahrt erforderliche Zustand einer Bundeswasserstrasse oder die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf einer Bundeswasserstrasse durch darin hilflos treibende, festgekommene, gestrandete oder gesunkene Fahrzeuge oder schwimmende Anlagen oder durch andere treibende oder auf Grund geratene Gegenstände beeinträchtigt" wird. Dann "können die Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes das Hindernis beseitigen, wenn ein sofortiges Einschreiten erforderlich ist und wenn ein nach § 25 WaStrG Verantwortlicher nicht oder nicht rechtzeitig herangezogen werden kann oder wenn zu besorgen ist, dass dieser Verantwortliche das Hindernis nicht oder nicht wirksam beseitigen wird".

Macht die Verwaltung von dieser Befugnis Gebrauch, so schliesst sie nach § 30 Abs. 2 WaStrG mit dem Beginn der Beseitigung die Einwirkung Dritter, insbesondere des Eigentümers, auf die zu beseitigenden Gegenstände aus. Dem Eigentümer ist anheimzugeben, zur Vermeidung der Zwangsvollstreckung in die Gegenstände die Kosten zu erstatten oder für sie Sicherheit zu leisten (§ 30 Abs. 3 WaStrG). Wenden der Eigentümer oder die sonstigen Berechtigten die Zwangsvollstreckung nicht ab, so sind die Beseitigungskosten aus den beseitigten Gegenständen zu zahlen, nachdem sie verwertet wurden (§ 30 Abs. 4 und 5 WaStrG).

bb) Abgrenzung des § 30 Abs. 1 WaStrG zu den §§ 24 Abs. 1, 28 WaStrG

engeren Fassung in seinem wesentlichen Teil die gleichen Eingriffsvoraussetzungen wie die allgemeinen Vorschriften (§§ 24 Abs. 1, 28 Abs. 1 WaStrG). Er geht dabei nicht in der Art zweier sich schneidender Kreise teilweise über den Anwendungsbereich der §§ 24, 28 WaStrG hinaus, sondern deckt in der Art zweier konzentrischer Kreise einen Teilbereich dieser Regelungen (zusätzlich) ab ¹. Daher kommt um so mehr jenem Tatbestandsmerkmal des § 30 Abs. 1 WaStrG entscheidende Bedeutung zu, durch den sich diese Regelung von den allgemeinen Eingriffsbestimmungen (§§ 24, 28 WaStrG) unterscheidet:

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung darf nach § 30 Abs. 1 WaStrG ein Schifffahrtshindernis nur dann beseitigen, wenn ein "sofortiges Einschreiten erforderlich", die rechtzeitige oder wirksame Beseitigung des Hindernisses durch die Heranziehung der Verantwortlichen jedoch nicht gesichert ist. Da auch die allgemeinen Eingriffsbestimmungen (§§ 28, Abs. 3 WaStrG) der Verwaltung die Befugnisse einräumen, die "notwendigen Massnahmen" selbst durchzuführen, wenn der Verantwortliche mit einer strompolizeilichen Verfügung nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen ist, ist die Erforderlichkeit eines "sofortigen Einschreitens" das die Eingriffsbefugnis nach § 30 Abs. 1 WaStrG letztlich kennzeichnende Merkmal. Das hat das Bundesverwaltungsgericht ² zutreffend festgestellt. Dabei ist das sofortige Einschreiten bezogen auf die Hindernisbeseitigung selbst und nicht etwa auf den Erlass und die Durchsetzung einer polizeilichen Anordnung.

Wann ist nun ein "sofortiges Einschreiten" erforderlich? Das ist dann der Fall, wenn nicht erst in einem absehbaren Zeitraum, sondern jederzeit, unter Umständen sofort, aus der Beeinträchtigung der Schifffahrt ein Schaden eintreten kann ³. Gerade bei Schiffsbergungen wird eine notwendige Sofortmassnahme aber immer einen relativen Gehalt haben.

Tage dauern, wenn die Bergungskräne gerade an anderer Stelle im Einsatz sind. Auch die Durchführung der Bergungsoperation ist in der Regel langwierig. Die Frage, ob die Behörde "sofort" eingeschritten ist, wird sich also nicht immer eindeutig beantworten lassen. Wegen der im wesentlichen gleichen Eingriffsvoraussetzungen, aber im Hinblick auf die unterschiedlichen Rechtsfolgen der Ordnungsvorschriften im WaStrG besonders im Hinblick auf die Haftungsbeschränkung wird es in der Praxis immer schwierige Abgrenzungsprobleme geben, ob ein "sofortiges Einschreiten" notwendig war oder nicht. Ich werde darauf unten noch näher eingehen.

2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 25 StrO (n.F.)

Das Seerechtsänderungsgesetz vom 21. Juni 1972 hat unter anderem § 25 StrO neu gefasst und diese Bestimmung dem § 30 WaStrG angelehnt. Nach § 25 StrO kann die Behörde ein Schiffahrtshindernis beseitigen, wenn die Schiffahrt in einem Fahrwasser, auf einer Reeder oder in einem Hafen durch hilflos treibende, gestrandete oder gesunkene Seeschiffe oder Wracks von Seeschiffen einschliesslich der in und auf diesen befindlichen Gegenstände beeinträchtigt wird und wenn zu besorgen ist, dass das Hindernis nicht oder nicht wirksam auf andere Weise beseitigt wird. Diejenigen, welche das Hindernis verursacht haben, sowie die Eigentümer der beseitigten Gegenstände sind verpflichtet, der Behörde die Kosten der Beseitigung zu erstatten (§ 25 Abs. 3 StrO). Mehrere Verpflichtete haften als Gesamtschuldner. Wer zur Erstattung von Beseitigungskosten verpflichtet ist, haftet nur bis zur Höhe des Wertes der beseitigten Gegenstände wegen deren Beseitigung seine Erstattungspflicht besteht.

§ 30 WaStrG findet im Geltungsbereich der StrO vom 17. Mai 1874 keine Anwendung (§ 30 Abs. 11 WaStrG). Für die Bundes-

vor die Rechtsgrundlage für die Beseitigung von Schiffahrtshindernissen und für den Zugriff auf die Wertsubstanz.

Die StrO (a.F.) traf bekanntlich über ihren Geltungsbereich keine Aussage. Das ist auch nach neuem Recht so geblieben. Es herrscht jedoch Übereinstimmung darüber, dass massgeblich für den Geltungsbereich die Abgrenzung der Bezirke der Strandämter ist ⁴. Gegenüber § 30 WaStrG enthält § 25 StrO (n.F.) folgende Unterschiede:

Er gilt in seinem Anwendungsbereich nur für Seeschiffe, Wracks von Seeschiffen oder Ladung, die sich auf Seeschiffen befindet. Er enthält keine reine Sachhaftung mit den beseitigten Gegenständen, sondern eine persönliche Verpflichtung des Verursachers und des Eigentümers zur Erstattung der für die Wrackbeseitigung aufgewendeten Kosten, allerdings der Höhe nach beschränkt auf den Wert der beseitigten Gegenstände. Er unterscheidet sich - abgesehen von seinem eingeschränkten Anwendungsbereich - in seinem Tatbestand von den allgemeinen Eingriffsvoraussetzungen (§§ 24, 28 WaStrG) auch nur durch die Erforderlichkeit eines "sofortigen Einschreitens".

II. Wrackbeseitigungsansprüche und Haftungsbeschränkung

Ein Reeder, den die Behörde wegen der Beseitigungskosten in Anspruch nimmt, wird erwägen, seine Haftung zu beschränken, wenn die Beseitigungskosten die Beschränkungssumme übersteigen. Das wird nach der Herabsetzung der Haftungssummen durch das neue Beschränkungsrecht und im Hinblick auf den Umfang der Beseitigungskosten häufig der Fall sein. Es stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen der Reeder seine Haftung bei Wrackbeseitigungsansprüchen beschränken kann:

1. § 486 Abs. 1 HGB und Gesetzesmaterialien

§ 486 Abs. 1 HGB beantwortet sie nicht eindeutig. Zwar sieht das Unterzeichnungsprotokoll des Brüsseler Abkommens von 1957 die Möglichkeit vor, die Haftung für jede durch ein Gesetz über die Beseitigung von Wracks auferlegte Verpflichtung nicht zu beschränken. Diesen Vorbehalt hat die Bundesrepublik auch erklärt⁵. Der Gesetzgeber hielt es aber nicht für erforderlich, auch im Gesetzestext klarzustellen, dass die Haftung für Wrackbeseitigung nicht beschränkt werden kann, da es sich hier um Leistungsansprüche handele, "die offensichtlich § 486 Abs. 1 HGB nicht unterfielen"⁶. Sicherlich sind Beseitigungsansprüche keine Schadensersatzansprüche. Ob aber nach durchgeführter Wrackbeseitigung die Kostenerstattungsansprüche zu den "Schäden infolge der Beeinträchtigung von Rechten" im Sinne von § 486 Abs. 1 HGB (infringements of rights) gehören, kann zweifelhaft sein. Immerhin wird diese Auffassung in der seerechtlichen Literatur vertreten⁷. Es wäre daher besser gewesen, um Missverständnissen vorzubeugen, im Gesetzestext klar zum Ausdruck zu bringen, dass die Haftung für Wrackbeseitigungsansprüche nicht beschränkt werden kann.

Diese Absicht des Gesetzgebers wird aber jedenfalls aus den Erläuterungen zu den Gesetzesentwürfen deutlich: "Ebenfalls nicht anwendbar ist Abs. 1 (des § 486 HGB) auf Ansprüche aus der Beseitigung von Wracks"⁸. Demgegenüber hat die Bundesregierung in anderem Zusammenhang⁹ zum Ausdruck gebracht, dass Wrackbeseitigungsansprüche, soweit sie auf die §§ 485 HGB, 823 Abs. 2 BGB gestützt werden, beschränkt werden können, da es sich dann um "reine" Schadensersatzansprüche handelt¹⁰.

In der gleichen Drucksache¹¹ schlägt die Bundesregierung vor, § 25 Abs. 4 der neuen StrO wie folgt zu formulieren:

Erstattung von Beseitigungskosten verpflichtet ist, haftet nur bis zur Höhe des Wertes der beseitigten Gegenstände". Es sieht danach so aus, als sollte es nach der ursprünglichen Vorstellung der Bundesregierung wegen der Beseitigungskosten doch eine Beschränkung der Haftung auf den Wert der beseitigten Gegenstände geben. Denn der Teil des (vorgeschlagenen) Tatbestandes "oder nach anderen Vorschriften" enthält vom Wortlaut her keine Einschränkung und ist auf alle Erstattungsansprüche anwendbar.

Da nach dem künftigen Recht eine Haftungsbeschränkung nicht vorgesehen werden kann, empfiehlt sich - so wörtlich die Bundesregierung - jedenfalls "eine Beschränkung der Haftung der Höhe nach, um den Reeder vor Ansprüchen zu schützen, die aus Wrackbeseitigung erhoben, jedoch auf andere Rechtsgründe als § 25 StrO gestützt werden" ¹². Da die Bundesregierung selbst in der Begründung ihres Gesetzesentwurfes davon ausgeht, dass Ansprüche, die auf §§ 485 HGB, 823 Abs. 2 BGB - also auf eine Verschuldenshaftung - gestützt werden, beschränkt werden können, kann sich der vorgeschlagene Zusatz "oder nach anderen Vorschriften" nur auf die allgemeinen Eingriffsbestimmungen (§§ 24, 28 WaStrG) beziehen.

Dennoch wurde er nicht in dem endgültigen Gesetzestext aufgenommen, weil sich der Bundesrat dagegen aussprach ¹³. Aus seiner Begründung lässt sich entnehmen, dass auch er eine Beschränkung im Falle einer polizeirechtlichen Zustandshaftung zwar nicht grundsätzlich ablehnte. Er befürchtete nur, dass eine Ausdehnung der Haftungsbeschränkung bis zur Höhe des Wertes der beseitigten Gegenstände auf die Verschuldenshaftung, die auch unter den allgemein gehaltenen Zusatz fiel, zu ungerechten Ergebnissen führen könnte. Denn dann habe "der Reeder des schädigenden Schiffes um so weniger zu zahlen, je stärker das gesunkene Schiff zerstört ist" ¹⁴. Aufgrund dieser Bedenken hat sich

nach anderen Vorschriften" einverstanden erklärt ¹⁵.

Die Gesetzesmaterialien beweisen nicht nur das Hin und Her der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten. Sie machen auch deutlich, dass man über die zu regelnden Fragen des Komplexes "Wrackbeseitigungsansprüche und Haftungsbeschränkung" mit einer gewissen Nachlässigkeit hinweggegangen ist. Das zeigt besonders die Begründung der Ablehnung des Bundesrates zu dem von der Bundesregierung vorgeschlagenen Zusatz. Wenn der Bundesrat bei der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Regelung eine Ausdehnung der Haftungsbeschränkung bis zur Höhe des Wertes der beseitigten Gegenstände auf die Verschuldenshaftung befürchtete, andererseits aber eine Beschränkung im Falle einer polizeirechtlichen Zustandshaftung nicht ablehnte, so lag doch nahe, jedenfalls insoweit eine Haftungsbeschränkung vorzusehen. Mir ist nicht bekannt, ob bei der Gesetzgebung wenigstens ein solcher Kompromiss versucht wurde. Nach den veröffentlichten Materialien müsste er möglich gewesen sein. Durch ihn wäre dann auch die Unklarheit beseitigt worden, mit der ich mich im folgenden näher befassen werde, ob die §§ 30 WaStrG, 25 StrO Spezialnormen gegenüber den allgemeinen Eingriffsbestimmungen sind oder nicht.

Für die gegenwärtige Rechtsunsicherheit trägt der Gesetzgeber daher ein gutes Stück Verantwortung.

2. Verhältnis der §§ 25 StrO, 30 WaStrG zu den §§ 24, 28 WaStrG

Weil die §§ 30 Abs. 1 WaStrG, 25 StrO im wesentlichen die gleichen Voraussetzungen wie die allgemeinen polizeilichen Eingriffsbestimmungen (§§ 24, 28 WaStrG) haben, andererseits aber die Rechtsfolgen unterschiedlich sind (unbeschränkte Haftung gegenüber der Möglichkeit der Beschränkung auf den Wert der beseitigten Gegenstände), ergibt sich

(§§ 24, 28 WaStrG). Im Mittelpunkt steht hier die Frage, ob die §§ 25 StrO, 30 WaStrG *leges speciales* gegenüber den §§ 24, 28 WaStrG sind:

a) Die herrschende Meinung

Zu dieser Frage hat sich in der Rechtsprechung und Literatur eine herrschende Meinung herausgebildet:

Die Behörde kann wegen der (Teil-)Übereinstimmung zwischen den allgemeinen Eingriffsbestimmungen (§§ 24, 28 WaStrG) und der §§ 30 Abs. 1 WaStrG, 25 StrO nach herrschender Ansicht ¹⁶ alternativ nach jeder dieser Regelungen vorgehen (wir wollen hier aus Gründen der Vereinfachung nicht zwischen § 25 StrO und § 30 WaStrG unterscheiden). Das Gesetz lässt keinen Zweifel daran, so wird argumentiert, dass die Wahl in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein soll. Denn nach dem Wortlaut der §§ 30 Abs. 1 WaStrG, 25 StrO "können" die Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zwar aufgrund dieser Bestimmungen tätig werden. Ihre Eingriffsbefugnisse nach den allgemeinen Vorschriften (§§ 24, 28 WaStrG) werden dadurch aber nicht ausgeschlossen. Für die Verwaltung bleibt auch die Ermächtigung bestehen, nach § 28 Abs. 3 WaStrG unmittelbar selbst die notwendigen Massnahmen durchzuführen. In dem Regierungsentwurf zum WaStrG ¹⁷ ist ausdrücklich hervorgehoben, dass die Behörde, die ein Schifffahrtshindernis beseitigt, nicht notwendig nach § 30 WaStrG, 25 StrO vorgehen muss, sondern auch den Weg des § 28 Abs. 3 WaStrG einschlagen kann. Die §§ 30 WaStrG, 25 StrO sind nach herrschender Meinung also keine *leges speciales* gegenüber den allgemeinen polizeilichen Bestimmungen (§§ 24, 28 WaStrG).

Auch nach altem Recht war § 25 StrO übrigens keine *lex specialis*, wie verschiedentlich irrtümlich angenommen wurde. Es entsprach allgemeiner Ansicht, dass § 25 StrO (a.F.)

Behörde nach dieser Vorschrift vorgegangen ist ¹⁸.

In beiden eingangs geschilderten Fällen kann also die Behörde auch nach § 28 Abs. 3 WaStrG vorgehen mit der Folge, dass die Haftung nicht beschränkt werden kann, obwohl der 1. Fall die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 30 WaStrG (Haftungsbeschränkung!) erfüllt. Wendet man andererseits § 30 WaStrG konsequent immer dann an, wenn ein "sofortiges Einschreiten erforderlich" ist, so führt das zu einem merkwürdigen Ergebnis:

Je gefährlicher ein Schiffahrtshindernis ist, je schneller alles zur Beseitigung des Schiffahrtshindernisses veranlasst werden muss, um so eher hat der Betroffene die Möglichkeit, die Haftung zu beschränken.

Ob dieses Ergebnis rechtspolitisch wünschenswert ist, erscheint mir fraglich. Diese Situation hat in der Praxis dazu geführt, dass im Nachhinein die Gefährlichkeit des Schiffahrtshindernisses von den Betroffenen manchmal übermäßig herausgestellt wird, um in den Genuss der Haftungsbeschränkung des § 30 WaStrG zu gelangen.

b) Verfassungsrechtliche Bedenken

Ob die Einräumung des von der herrschenden Meinung bejahten Ermessens unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgrundsatzes verfassungsrechtlich anerkannt werden kann, ist zweifelhaft. Denn immerhin löst die Verwaltung durch die Wahl ihres Vorgehens erheblich unterschiedliche Rechtsfolgen aus.

Nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung ist es Sache des Gesetzgebers, alle Lebensbereiche durch Gesetze zu ordnen. Dabei hat er sich an vorgegebenen Realitäten zu orientieren. Er erfüllt den ihm erteilten Rechtsetzungsauftrag nur

es nicht der Verwaltung überlässt zu entscheiden, was Recht sein soll. Das BVerfG ¹⁹ hat in seinem Urteil vom 22. August 1975 zutreffend Bedenken geäussert, ob das WaStrG in der Abgrenzung seiner Ordnungsvorschriften diese Anforderungen erfüllt und ob die Eingriffsermächtigung der Verwaltung nach Inhalt, Gegenstand und Ausmass so hinreichend deutlich geregelt ist, dass das Gesetz rechtsstaatlichen Grundsätzen noch entspricht.

Leider hat das BVerwG zu den verfassungsrechtlichen Bedenken nicht abschliessend Stellung genommen. Es liess diese Frage offen, weil in dem von ihm zu entscheidenden Fall die Massnahmen der Behörde "auch" auf die allgemeinen Eingriffsvorschriften (§§ 24, 28 WaStrG) gestützt werden konnte und die dort normierte allgemeine Polizeipflicht verfassungskonform ist.

Ich habe Bedenken, ob man das Problem so beiseite schieben kann. Normiert der Gesetzgeber zwei im wesentlichen inhaltsgleiche Vorschriften als Eingriffsvoraussetzungen für die Verwaltung und knüpft er an jede Bestimmung sehr unterschiedliche Rechtsfolgen, so stellt sich die Frage, ob nicht dieses "Nebeneinander" verfassungswidrig ist, wenn die ungleichen Folgen nicht auf einleuchtende, sachlich vertretbare Gründe zurückgeführt werden können.

Solche Gründe sehe ich nicht. Die einzige insoweit geäusserte Überlegung führt unter Hinweis auf die Gesetzmaterialien ²⁰ an, die Beschränkung der Haftung auf den Wert der beseitigten Gegenstände in § 30 WaStrG sei "ein Ausgleich für die ... verschärfte Haftung des Verantwortlichen" ²¹. Diese Argumentation überzeugt schon im Ausgangspunkt nicht. Denn § 30 WaStrG begründet keine schärfere Haftung als die allgemeinen Vorschriften (§§ 24, 28 WaStrG), im Gegenteil:

der allgemeinen Vorschriften (§§ 24, 28 WaStrG) und §§ 30 WaStrG, 25 StrO ist die in diesen Bestimmungen niedergelegte Rechtsfolge (Haftungsbeschränkung!) milder. Das ist ja auch der Grund, weshalb die Betroffenen bei ihrer Auseinandersetzung mit der Verwaltung bemüht sind, deutlich zu machen, dass die Beseitigung nach § 30 WaStrG oder § 25 StrO erfolgte. Ich komme daher zu folgendem Ergebnis:

Die §§ 24, 28 WaStrG und §§ 30 WaStrG, 25 StrO sind für sich gesehen verfassungskonform. Ihr "Nebeneinander" aber nicht, weil sie bei im wesentlichen inhaltsgleichen Eingriffsvoraussetzungen unterschiedliche Rechtsfolgen statuieren, die nicht auf einleuchtende, sachlich vertretbare Gründe zurückgeführt werden können.

- 3) Haftungsbeschränkung bei privatrechtlichem Vorgehen der Verwaltung
 - a) Zulässigkeit privatrechtlicher Massnahmen

Auch nach geltendem Recht kann die Behörde ihren Wrackbeseitigungsanspruch sowohl auf öffentlich-rechtliche wie auf privatrechtliche Grundlagen stützen. Der Bundesgerichtshof hat am 15. Dezember 1975²² entschieden, auch nach dem Inkrafttreten des WaStrG sei davon auszugehen, dass die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung bei der Beseitigung einer Schifffahrtsgefahr nicht auf ein polizeiliches Vorgehen beschränkt ist. Sie kann dieses Ziel auch privatrechtlich, vornehmlich im Wege auftragsloser Geschäftsführung zu erreichen suchen.

Das WaStrG hat eine abschliessende Regelung aller Massnahmen zur Beseitigung von Schifffahrtsgefahren nicht beabsichtigt. Dem Gesetzgeber war die langjährige Rechtsprechung des BGH zur Zulässigkeit privatrechtlichen Handelns der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung bekannt. Sein

te. Die Verwaltung kann daher, wie schon nach der früheren Rechtsprechung der Zivilgerichte, von dem Eigentümer eines Wracks dessen Beseitigung nach § 1004 BGB verlangen.

Trifft die Behörde die notwendigen Massnahmen selbst, können die Erstattungsansprüche auf die Verschuldenshaftung, aber auch auf die Vorschriften der ungerechtfertigten Bereicherung oder der Geschäftsführung ohne Auftrag gestützt werden ²⁴.

b) Haftungsbeschränkung bei privatrechtlichem Vorgehen?

Nach früherem Recht konnte der Eigentümer des geborgenen Schiffes wegen der Beseitigungsansprüche gegenüber der Behörde seine Haftung auf Schiff und Fracht beschränken. Das war keineswegs selbstverständlich. Denn nach altem Recht kam eine Haftungsbeschränkung gemäss § 486 Abs. 1 Nr. 3 HGB nur in Betracht, wenn der Anspruch auf das Verschulden einer Person der Schiffsbesatzung gegründet wurde. Ob sich dieses Recht auch auf solche Anspruchsgrundlagen bezog, die ein Verschulden nicht voraussetzten (Geschäftsführung ohne Auftrag, Beseitigungsanspruch nach § 1004 BGB), konnte immerhin zweifelhaft erscheinen. Der Bundesgerichtshof hat vor Inkrafttreten des Seerechtsänderungsgesetzes indessen mehrfach entschieden, dass der Eigentümer eines Schiffes für einen privatrechtlichen Aufwendungsersatzanspruch, der ohne sein Verschulden durch die mit der Schifffahrt verbundenen Gefahren entstanden ist, nur beschränkt haftet ²⁵. Ob die Rechtsprechung eine Haftungsbeschränkung bei der Wrackbeseitigung bei privatrechtlichem Vorgehen der Behörde wegen der Erklärung des oben erwähnten Vorbehaltes auch nach neuem Recht weiterhin anerkennt, bleibt abzuwarten. Sie wird sich dann sicher auch mit der zweifelhaften Frage zu befassen haben, ob die privatrechtlichen Kostenerstattungs- und Aufwendungsersatzansprüche zu den "infringements of rights" im Sinne der Brüsseler Konvention von 1957 zählen. In des Gesetzesmaterialien findet

Haftungsbeschränkung bei privatrechtlichem Vorgehen der Verwaltung wahrscheinlich keine besondere praktische Bedeutung haben, weil sie durch das WaStrG mit einem sehr wirksamen öffentlich-rechtlichen Instrumentarium ausgerüstet ist und wohl in den meisten Fällen öffentlich-rechtlich vorgehen wird.

4. Das "Abandon"

Wenn es um die Beseitigung eines Wracks geht, wird häufig vom "Abandon" gesprochen. Erklärt der Reeder gegenüber der Verwaltung das "Abandon" seines Schiffes, so handelt es sich nicht um die Ausübung eines so in § 72 ADS bezeichneten Rechts, sondern um eine Eigentumsaufgabe im Sinne von § 959 BGB.

Obleich ein solches "Abandon" in der Praxis häufig erklärt wird, entspricht es allgemeiner Auffassung in Rechtsprechung und Literatur, dass die Aufgabe des Eigentums die einmal entstandene Verantwortlichkeit nicht beendet²⁶. Eine "Abandon"-Erklärung führt also nicht zu einer Beendigung der Verantwortlichkeit des Reeders. Sie ist als Mittel der Haftungsbeschränkung nicht geeignet.

III. Wrackbeseitigung und Ermessen

Hält man mit der herrschenden Meinung das Nebeneinander der Eingriffsnormen im WaStrG für zulässig, so müssen jedenfalls an die Ermessensausübung der Behörde besonders starke Anforderungen gestellt werden. Das sieht auch § 29 Abs. 1 WaStrG vor. Danach darf eine strompolizeiliche Verfügung nicht zu einem Schaden führen, der zu dem beabsichtigten Erfolg erkennbar ausser Verhältnis steht. Gerade in Fällen der Wrackbeseitigung kann eine Situation eintreten, dass ein Beteiligter unter dem Gesichtspunkt der Handlungshaftung und ein anderer unter dem Gesichts-

nommen werden könnte. Auch kann die Verwaltung einen einzelnen Ladungsinteressenten auffordern, die gesamten Kosten - einschliesslich der Beseitigung des Schiffes - zu zahlen, da die beseitigten Gegenstände ein einheitliches Deckungsmittel bilden. Es findet keine Aufteilung statt, wieviel der Kosten auf das Schiff und wieviel auf die Ladung entfällt ²⁷. Die Verwaltung hat wegen des ihr eingeräumten weiten Ermessens also die Möglichkeit, tief in die wirtschaftlichen Belange eines Betroffenen einzugreifen. Dessen muss sie sich bewusst sein. Sie muss bei der Ausübung ihres Ermessens, also auch bei der Auswahl des Betroffenen Billigkeitserwägungen anstellen, wenn es darum geht, die Proportionalität zwischen Eingriffsschwere und verfolgtem Zweck abzustecken. Sie hat dabei insbesondere zu erwägen, ob dem Betroffenen, wenn mehrere Störer hätten in Anspruch genommen werden können, die Erfüllung der ihm auferlegten Verpflichtungen zumutbar ist. Das ist, wie ich meine, immer dann nicht der Fall, wenn er - im Gegensatz zu dem anderen Störer - keine Versicherungsdeckung oder sonst keine Möglichkeit hat, Regress zu nehmen. Bei einer von der Verwaltung verfügbaren Wrackbeseitigung können sich für die einzelnen Betroffenen also rechtlich und wirtschaftlich ganz unterschiedliche Situationen ergeben, die die Behörde berücksichtigen muss. Ich möchte dies an zwei Fällen deutlich machen:

1. Das Schiff A kollidiert ohne Verschulden mit Schiff B, das im Nebel zu schnell lief. Durch die Kollision wurde das im schlechten Zustand befindliche Schiff B so schwer beschädigt, dass es im Fahrwasser der Elbe liegt. Da der ausländische Reeder des Schiffes B es nicht beseitigt, fordert die Behörde den schuldlosen Hamburger Reeder des Schiffes A auf, das Schiff B zu beseitigen. Nachdem auch dieses abgelehnt wird, beauftragt die Behörde, die nach §§ 24, 28 WaStrG vorgeht, im Wege der Ersatzvornahme ein Bergungsunternehmen und

dem Hamburger Reeder des schuldlosen Schiffes A unter dem Gesichtspunkt der polizeilichen Handlungshaftung in Rechnung.

2. Ein altes ausländisches Schiff läuft auf Grund, schlägt leck und sinkt. Es befindet sich sehr wertvolle Ladung an Bord, darunter hochwertige Metalle, die, weil sie günstig gestaut wurden, nicht vom Wasser beschädigt wurden und leicht zugänglich sind. Die Behörde beseitigt nach § 25 Stro und verlangt vom Eigentümer der hochwertigen Metalle die Bezahlung der gesamten Beseitigungskosten von DM 3 Mio, da die Ladung hierfür gesamtschuldnerisch haftet.

Im ersten Fall wird der Reeder des Schiffes A zur Zahlung aufgefordert, obgleich sein Schiff schuldlos, allerdings kausal zu dem Schiffahrtshindernis beigetragen hat. Er kann die Haftung nicht beschränken und hat, wie ich meine, nicht einmal eine Versicherungsdeckung:

Nach den am Markt üblichen Erweiterungsklauseln zu § 78 ADS besteht unter der Kaskopolicy keine Deckung, da ein nautisches Verschulden nicht vorliegt. Ich habe auch Zweifel, ob der Reeder unter der P & I Police versichert ist. Nach allen mir bekannten P & I rules decken die Clubs nur die Beseitigungskosten des "wreck of the entered member" und nicht die Kosten für die Beseitigung eines anderen Schiffes. Zahlt der Reeder diese Kosten an die Behörde und nimmt er den Kollisionsgegner in Anspruch, so beruft sich dieser ihm gegenüber sicherlich auf die Haftungsbeschränkung, da in dieser Rechtsbeziehung das Verschuldensprinzip mit der Möglichkeit der Haftungsbeschränkung gilt. Der von der Behörde in Anspruch genommene Reeder wird also - wenn überhaupt - nur einen kleinen Teil der DM 3 Mio wieder hereinbekommen.

sie nur die Substanz der Ware versichert, die nicht beeinträchtigt ist. Einen Regress gegen den Reeder kann sie nicht führen, weil er für nautisches Verschulden gegenüber der Ladung nicht haftet. Sie kann allenfalls die vage Hoffnung haben, dass sie in analoger Anwendung der Vorschrift über die uneigentliche Grosse Haverei eine Vergütung erhält.

In beiden Fällen trifft das Vorgehen der Behörde sehr schwer. Es kann ihr - wie ich meine - nicht gestattet sein, sich ausschliesslich an die von ihr in den beiden Fällen ausgewählten Personen zu halten. Sie übt ihr Ermessen nur fehlerfrei aus, wenn sie die verschiedenen Möglichkeiten in Betracht zieht, die Beseitigungskosten erstattet zu erhalten. Sie muss alles unternehmen, den Reeder des gesunkenen Schiffes, der Handlungs- und Zustandsstörer ist, zur Bezahlung der Beseitigungskosten heranzuziehen. Denn insoweit besteht eine P & I Deckung, weil ein Schiff eines "entered member" betroffen ist. Schliesslich muss die Verwaltung erwägen, an die Ladungsinteressenten in dem ersten Fall heranzutreten. Die stehen der Störung noch näher als der Reeder des Schiffes A in unserem Beispielfall. Es ist der Verwaltung auch zuzumuten, mit ausländischen Reedern und Versicherern Verbindung aufzunehmen, wenn nach dem Sachverhalt ausser einem deutschen auch ein ausländischer Reeder als Störer in Betracht kommt. Der etwaige Hinweis der Behörde, sie könne im Ausland nicht hoheitlich tätig werden, überzeugt nicht. Denn die Behörde kann auch auf privatrechtlicher Grundlage gegen den ausländischen Reeder vorgehen. Im Hinblick auf die eigentlich in der Regel vorhandene P & I Deckung ist der Erstattungsanspruch auch nicht ernsthaft gefährdet.

Die Behörde darf also nicht den bequemsten Weg gehen. Sie übt ihr Ermessen nur fehlerfrei aus, wenn sie wirklich alle Umstände abwägt und genau prüft, ob das Vorgehen gegen

die Auferlegung der Kosten wirtschaftlich zumutbar ist.

Im Ergebnis kann folgendes festgestellt werden:

Der gegenwärtige Rechtszustand auf dem Gebiet der Wrackbeseitigung ist unbefriedigend. Das Nebeneinander von unbeschränkter Störerhaftung und der Möglichkeit der Haftungsbegrenzung auf den Wert der beseitigten Gegenstände hat in der Praxis zu erheblicher Rechtsunsicherheit geführt, weil die Eingriffsnormen im Tatbestand kaum abzugrenzen sind. Die unterschiedlichen Rechtsfolgen sind nicht sachgerecht. Der Gesetzgeber sollte de lege ferenda erwägen, die unbeschränkte Störerhaftung aufzugeben. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass das Bundesverkehrsministerium sich im Jahre 1973 in einer Stellungnahme zu einem IMCO-Fragebogen über Wrackbeseitigung in internationalen Gewässern auch für eine Haftungsbegrenzung ausgesprochen hat. Die gleiche Regelung sollte nach meiner Meinung in Territorialgewässern gelten.

Die polizeiliche Haftung für Wrackbeseitigungsansprüche kann dazu führen, dass Betroffene (Reeder oder Ladungsinteressenten) in Anspruch genommen werden, die dieses Risiko nicht versichert haben und nach den gegenwärtig üblichen Bedingungen auch nicht versichern können. Liegt ein solcher Fall vor, sollte es der Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der fehlerfreien Ermessensausübung verwehrt sein, gegen den Betroffenen vorzugehen, wenn sie sich an einen anderen Störer halten kann, den die Inanspruchnahme weniger hart trifft.

Anmerkungen:

- 1) BVerwG, DÖV 1976, 100 ff.
- 2) BVerwG, DÖV 1976, 100 ff.
- 3) Friesecke, § 30 WaStrG, Anm. 6
- 4) Friesecke, WaStrG, § 30 Anm. 21
- 5) BGBI. 1972, II, S. 653
- 6) BT-Drucksache VI/2225, S. 16
- 7) Sotiropoulos, Die Beschränkung der Reederhaftung, S.268
- 8) BT-Drucksache VI/2225, S. 16
- 9) BT-Drucksache VI/2225, S. 42
- 10) Ebenso Herber, Hansa 1972, 797
- 11) BT-Drucksache VI/2225, S. 10
- 12) BT-Drucksache VI/2225, S. 42
- 13) BT-Drucksache VI/2225, S. 47
- 14) BT-Drucksache VI/2225, S. 47
- 15) BT-Drucksache VI/2225, S. 48
- 16) RGZ 73, 8; Ewald, § 25 StrO Anm. 4; BGHZ 65, 384 ff.; BVerwG, DÖV 1976, 100 ff.; Friesecke, § 30 WaStrG, Anm. 19; Mintzel, § 30 WaStrG, Anm. 3; BVerwG, Beschluss vom 25. Januar 1977
- 17) BT-Drucksache V/352, S. 24/25
- 18) RGZ 64, 200; Ewald, StrO § 25 Anm. 4
- 19) BVerwG, DÖV 1976, 100 ff.
- 20) BT-Drucksache V/352, S. 25
- 21) Friesecke, § 30 WaStrG, Anm. 19; Mintzel, § 30 WaStrG, Anm. 10
- 22) BGHZ 65, 384 ff.
- 23) BGHZ 65, 384 ff.
- 24) RGZ 78, 8 ff.; BGH NJW 1955, 344 ff.; VersR 1964, 484 ff.; BGHZ 29, 314, 319
- 25) BGH NJW 1955, 340 ff.; VersR 1964, 484 ff.
- 26) Friesecke, WaStrG, § 25 Anm. 3; Mintzel, WaStrG, § 25 Anm. 2 und 5; Drews-Wacke, 7. Auflage, S. 233 ff.
- 27) Mintzel, § 30 WaStrG, Anm. 5; Ewald, StrO, § 25, Anm.15.