



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 13

13.09.2004

Henrik Brethauer:

Die europäische Verordnung zur Liberalisierung der Seekabotage – Sicherung der Dienstleistungsfreiheit durch Rechtsvereinheitlichung

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Literaturverzeichnis

- Aussant, Jill** Kabotage and the Liberalisation of the Maritime Services Sector, ETL 1993, S. 347–371.
- Basedow, Jürgen** Verkehrrecht und Verkehrspolitik als Europäische Aufgabe, in: Basedow, Jürgen, Europäische Verkehrspolitik, Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht, Bd. 16, Max – Planck – Institut für nationales und internationales Privatrecht, Tübingen 1987.
(zit.: Bearbeiter, in: Europäische Verkehrspolitik
- ders.** Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten: eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Verkehrspolitik, Heidelberg 1989.
- ders.** Europäische Seeverkehrspolitik, Dienstleistungsfreiheit und Seekabotage, TranspR 1994, S. 85–91.
- ders.** Dienstleistungs – und Kabotagefreiheit im Rahmen von Transportketten, ArchVR 1994, S. 450–471.
- Beckert, Erwin/
Breuer, Gerhard** Öffentliches Seerecht, Berlin, New York 1991.
- von Borries, Reimer** Europarecht von A–Z, 2. Aufl., München 1993.
- Brandt, Eberhardt** Untätigkeit in der europäischen Verkehrspolitik, TranspR 1986, S. 89–94.
- Bredima Savopoulou, Anna/
Tzoannos, John** The Coming Shipping Policy of the EC; Amsterdam, New York, Oxford, Tokyo 1990.

- Breuer, Gerhard** Der Verhaltenskodex für Linienkonferenzen, HANSA 1974, S. 1123–1128.
- Busch, Berthold** Die Verkehrspolitik der EG unter Einfluß der Binnenmarktvollendung, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1991.
- Calliess, Christian**
Ruffert, Matthias (Hrsg.) Kommentar des Vertrages über die europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Neuwied, Krißel 2. Aufl., 2002.
(zit.: Bearbeiter, in: EGV-Kommentar)
- Close, George** Art. 84 EEC: The Development of Transport Policy in the Sea and Air Sectors, ELR 1980, S. 188–207.
- Colombos, Constantin John** The International Law of the Sea, 6. Aufl., London 1967.
- Dolfen, Michael** Der Verkehr im europäischen Wettbewerbsrecht, Bd. 48, Heidelberg 1991.
- Eisermann, Karl Stefan** Grundlagen des Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsmarktes, Bonn 1995.
- Erdmenger, Jürgen** EG unterwegs: Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik, Baden–Baden 1981.
- ders.** Die EG–Verkehrspolitik vor Gericht – Das EuGH Urteil Rs. 13/83 und seine Folgen, EuR 1985, S. 375 –392.
- ders.** Die Gemeinsame Binnenverkehrspolitik der EG nach dem Gerichtsurteil vom 22.5.1985, in: Basedow, Jürgen, Europäische Verkehrspolitik, Tübingen 1987, S. 83–103.

- ders.** Auswirkungen der EG-Schifffahrtspolitik auf das internationale Seerecht, Schriften des deutschen Vereins für Internationales Seerecht, Heft 73, Hamburg 1990.
- Fahl, Gundolf** Der Grundsatz der Freiheit der Meere in der Staatspraxis von 1443 bis 1648: eine rechtsvergleichende Untersuchung, in: Mosler, Hermann, Beiträge zum ausländischen Öffentlichen Recht und Völkerrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1969.
- Glaesener, Hans – Jürgen** Die Einheitliche Europäische Akte, EuR 1986, S. 119–152.
- Glossner, Ottoarndt (Hrsg.)** Festschrift für Martin Luther zum 70 Geburtstag am 13. Juli 1976, München 1976.
(zit.: Bearbeiter, in: Festschrift für Luther)
- Grabitz, Eberhard** Das politische Ermessen des Rates – zum Urteil des Gerichtshofes in Sachen Verkehrspolitik, Integration 1985, S. 103–107.
- Grabitz, Eberhard/
Hilf, Meinhard (Hrsg.)** Kommentar zur EU, Bd. 1, EUV, EGV, Art. 1-73 EGV, 21. Ergänzungslieferung, Hamburg, München 2003.
(zit.: Bearbeiter, in: Grabitz/Hilf)
- Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.)** Völkerrecht, 2. Aufl., Berlin, New York 2001.
(zit.: Bearbeiter, in: Vitzthum – Völkerrecht)
- Grewe, Wilhelm** The Epochs of International Law, Berlin, New York 2000.

- von der Groeben, Hans/
Thiesing, Jochen
Ehlermann, Claus-Dieter** Kommentar zum EU-/EG -Vertrag, Bd. 1, Art. 1-84, 5. Aufl., Baden-Baden 1997.
(zit.: Bearbeiter, in: Kommentar zum EU-/EG-Vertrag)
- Hasselmann, Cord-Georg** Die Freiheit der Handelsschifffahrt – Eine Analyse der Seerechtsübereinkommen, Kehl am Rhein 1987.
- Herber, Rolf** Haftung nach den Haager-Regeln, Haag/Visby-Regeln und Hamburger Regeln, TranspR 1995, S. 261.
- Ipsen, Knut** Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999.
- Kimminich, Otto/
Hobe, Stephan** Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl., Tübingen 2000.
- Kommission der Europäischen
Gemeinschaft** Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik, Bulletin der EG 1973, Anlage 16/73, Brüssel 29.10.1973.
- Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik, Bulletin der EG 1977, Anlage 11/77, Brüssel 28.11.1977.
- Memorandum der Kommission: Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik, Bulletin der EG 1985, Beil. 5, Brüssel, 15.3.1985.
- Weißbuch der Kommission: Zur Vollendung des Binnenmarktes, Kom (1985), 310 endg., Brüssel 14.6.1985.

Eine Zukunft für das Seeverkehrsgewerbe der Gemeinschaft: Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsbedingungen des Seeverkehrs in der Gemeinschaft, Kom (1989), 266 endg., Brüssel, 3.8.1989.

Bericht der Kommission an den Rat, Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten (1993-1994), Kom (1995), 383 endg., Brüssel 6.9.1995.

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: Auf dem Weg zu einer neuen Seeverkehrsstrategie, Kom (1996), 81 endg., Brüssel 13.3.1996.

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts – und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: Die Gestaltung der maritimen Zukunft – Ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft, Kom (1996), 84 endg., Brüssel 13.3.1996.

Bericht der Kommission an den Rat, Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten (1995-1996) und die wirtschaftlichen und sozialen Folgen Auswirkungen der Liberalisierung der Inselkaboitage, Kom (1997), 296 endg., Brüssel 17.6.1997.

Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur

Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten (Seekabotage); Kom (1998), 251 endg.

Bericht der Kommission, Dritter Bericht – Umsetzung der Verordnung 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seekabotage (1997-1998), Kom (2000), 99 endg., Brüssel 24.2.2000.

Bericht der Kommission, Vierter Bericht über die Durchführung der Verordnung 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seekabotage (1999-2000), Kom (2002), 203 endg., Brüssel 24.4.2002.

Langoni, Rainer

Umwelt und Schiffssicherheit im Völkerrecht und im Recht der Europäischen Gemeinschaft, ArchVR 1994, S. 382 – 404.

Milbrandt, Claudia

Liberalisierung der Seekabotage unter völkerrechtlichen und europarechtlichen Aspekten, in: Langoni, Rainer, Schriften zum See- und Hafenrecht, Bd. 5, Hambur 1998.

Núñez-Müller, Marco

Die Staatszugehörigkeit von Handelsschiffen im Völkerrecht: Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Flaggenverleihung unter besonderer Berücksichtigung der sog. Billigflaggen, Berlin 1994.

Peter, Jörg

Kann die Freigabe der Kabotage die Wettbewerbsbedingungen der Küstenschifffahrt verbessern ?, Deutsche Küstenschifffahrt 1993, S. 46–50.

- Prieß, Hans – Joachim** Zur Entwicklung des EG-Rechts betreffend die Seeschifffahrt, EuR 1989, S. 369–379.
- Rabe, Hans–Jürgen** Wettbewerbs- und Schiffahrtspolitik der EG: ein ungelöster Widerspruch ?, TranspR 1994, S. 1- 6.
- Riccommagno, Mario** Kabotage and the Liberalisation of the Maritime Service Sector, Commentary, ETL 1993, S. 372–383
- Rittmeister, Sabine** Kabotage – Geltendes Recht und Entwicklungen im Rahmen der EG, TranspR 1989, S. 312–317.
- Roth, Wulf – Henning** Die Freiheiten des EG-Vertrages und das nationale Privatrecht, ZeuP 1994, S. 5–20.
- Sasse, Christoph** Zur auswärtigen Gewalt der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, EuR 1971, S. 208–241.
- Schlochauer, Hans Jürgen (Hrsg.)** Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. I, 2. Aufl., Berlin 1960.
(zit.: Bearbeiter, in: Strupp – Schlochauer)
- Slot, Piet Jan** Shipping, Freedom to Provide Services and Non-Discrimination, in: Basedow, Europäische Verkehrspolitik, Tübingen 1987, S. 109–130.
- Stöcker, Hans Jürgen** Dienstleistungs- und Kabotagefreiheit im Rahmen von Transportketten – Kommentar aus der Sicht der Küstenschifffahrt, ArchVR 1994, S. 467-471.
- Streinz, Rudolf** Europarecht, 5. Aufl., Heidelberg 2001.
- Voigt, Karl** Die Rechtsnatur der Küstengewässer in ihrer historischen Entwicklung, Bochum 1937.

- Weber, Ludwig** Die Zivilluftfahrt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Heidelberg 1981.
- von Wedel, Henning** Rechtliche und prozessuale Probleme der Cabotage, HANSA 1975, S. 564–568.
- Wildberg, Jürgen** Quo vadis EuGH: Verkehrspolitik oder Verfahrensrecht?, NJW 1985, S. 1261–1263.
- Ziegler, Karl – Heinz** Völkerrechtsgeschichte: ein Studienbuch, München 1994.

Abkürzungsverzeichnis

- Kirchner, Hildebert** Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Aufl., Berlin 2003.

Gliederung

<i>1. Teil: Einleitung</i>	<i>1</i>
<i>2. Teil: Einführung in die Seekabotage</i>	<i>2</i>
A. Definition der Seekabotage	2
B. Darstellung des Kabotagevorbehalts	2
I. Begriff des Kabotagevorbehalts	2
II. Geschichtliche Entwicklung des Kabotagevorbehalts	2
III. Die geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Regelung der Kabotagevorbehalte in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft	4
1. Großbritannien	4
2. Deutschland	4
3. Kabotagevorbehalte anderer europäischer Staaten	5
<i>3. Teil: Die Liberalisierung der Seekabotage in der EG</i>	<i>6</i>
A. Die Entwicklung der Seeschifffahrt in der Europäischen Gemeinschaft bis zu ihrer Liberalisierung durch die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92	6
I. Erste Phase von 1958 – 1972	6
II. Zweite Phase von 1973–1983	7
1. Die Prioritätenliste der Kommission	7
2. Die Verordnung (EWG) Nr. 954/79	8
III. Die Untätigkeitsklage durch das Europäische Parlament	9
1. Darstellung der Untätigkeitsklage	10
2. Darstellung des Urteils	11
a.) Die institutionelle Bedeutung des Urteils	11
b.) Die verkehrspolitische Bedeutung des Urteils	12
c.) Die seeverkehrspolitische Bedeutung des Urteils	13
IV. Vorschläge der Kommission zur weiteren Entwicklung der Seeschifffahrt nach der Untätigkeitsklage	13
V. Die Rechtsetzungstätigkeit des Rates in der veränderten Situation nach dem Untätigkeitsurteil	14
1. Verordnung (EWG) Nr. 4055/86	15
2. Verordnung (EWG) Nr. 4056/86	15
3. Verordnung (EWG) Nr. 4057/86	15

4. Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 _____	15
5. Stellungnahme zum Erlass der vier Verordnungen _____	16
VI. Der Interessenskonflikt der europäischen Staaten in Bezug auf die Liberalisierung der Seekabotage _____	16
VII. Vorschlag der Kommission über eine Verordnung zur Liberalisierung des Seeverkehrs _____	17
VIII. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses auf den Vorschlag der Kommission über eine Verordnung zur Liberalisierung der Seekabotage _____	17
IX. Die Verabschiedung der Verordnung (EWG) 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten (Seekabotage) _____	18
B. Kabotagevorbehalte als Verstoß gegen primäres Gemeinschaftsrecht _____	18
I. Kabotagevorbehalte als unmittelbarer Verstoß gegen Art. 80 Abs. 2 EGV _____	19
II. Kabotagevorbehalte als Verstoß gegen die allgemeinen Vorschriften des EGV _____	20
1. Anwendbarkeit der allgemeinen Vertragsvorschriften auf Art. 80 Abs. 2 EGV (Art. 84 Abs. 2 EWGV) _____	20
a.) Die Kontroverse um die Anwendbarkeit der allgemeinen Vertragsvorschriften auf Art. 84 Abs. 2 EWGV _____	20
b.) Die Beendigung der Kontroverse durch das Urteil in der Rechtssache 167/73 _____	21
2. Die Bedeutung des allgemeinen Diskriminierungsverbots gem. Art. 12 EGV für die Liberalisierung der Seekabotage _____	22
III. Kabotagevorbehalte als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 49 ff. EGV _____	22
1. Unmittelbare Anwendung des Art. 49 EGV auf den Seeverkehr durch Reduktion des Art. 51 Abs. 1 EGV _____	23
2. Unmittelbare Anwendung der Regelungen über die Dienstleistungsfreiheit auf den Seeverkehr im Maastrichter Vertrag _____	24
a.) Unmittelbare Anwendung des Art. 59 EWGV i. V. m. Art. 7 EWGV auf Art. 84 Abs. 2 EWGV _____	24
b.) Unmittelbare Anwendung des Art. 59 EWGV auf Art. 84 Abs. 2 EWGV über Art. 7a EWGV _____	25
IV. Ergebnis _____	26

C. Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 „zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten“	28
I. Grundzüge der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92	28
1. Erster Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 6.9.1995	29
2. Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 17.6.1997	29
3. Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 24.2.2000	30
4. Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 24.4.2002	30
II. Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 und ihre Bedeutung für die Gesetze über die Kabotagevorbehalte in den Mitgliedsstaaten	30
III. Der persönliche Anwendungsbereich gem. Art. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92	31
1. Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 auf die im Dänischen Internationalen Seeschiffregister und im Internationalen Schiffregister Madeira registrierten Schiffe.	31
a.) Anteile der im DIS oder MAR registrierten Schiffe am Kabotageverkehr der Gemeinschaft	32
b.) Kostenvergleich zwischen DIS/MAR und anderen nationalen Schiffregister der Gemeinschaft	33
c.) Stellungnahme zur Teilnahme der DIS/MAR – Schiffe an der Kabotage in der Gemeinschaft	33
2. Die Ausweitung der Kabotage – Verordnung auf den EWR	33
IV. Der räumliche Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gem. Art. 2 Abs. 1 a–c	34
1. Die rechtliche Begründung der Kabotage aufgrund der Tätigkeit im Küstenmeer	35
2. Rechtfertigung aufgrund der Tätigkeit zwischen zwei Häfen desselben Staates	35
3. Stellungnahme	36
V. Die Schiffsbesatzung gem. Art. 3 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92	37
1. Frage nach dem anzuwendenden Recht	37
2. Verstoß gegen das Flaggenstaatsprinzip	38
VI. Art. 4 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92	39
1. Die Anwendung des Art. 4 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 nach dem 1.1.1999	40

2. Entscheidung der EuGH über die Auslegung der Bestimmungen des Art. 4 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 _____	40
VII. Der Krisenmechanismus gem. Art. 5 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 _____	41
1. Anwendung des Krisenmechanismus im Fall Spaniens _____	41
2. Entscheidung der Kommission vom 13.7.1993 _____	44
VII. Die schrittweise Einführung der Liberalisierung der Seekabotage gem. Art. 6 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 _____	45
1. Art. 6 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 und die Rechtsache C – 382/92 _____	46
a.) Darstellung des Rechtsstreites _____	47
b.) Das Urteil in der Rechtsache C–381 /93 _____	47
2. Stellungnahme _____	48
VIII. Die Stand–Still–Klausel des Art. 7 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 _____	48
4. Teil: Zusammenfassung _____	49

1. Teil: Einleitung

Im Bereich der Küstenschifffahrt waren die Schifffahrtsnationen seit jeher bestrebt, ihre eigenen Märkte durch Vorbehalte für die eigene Flagge zu schützen.¹

Seit Ende des zweiten Weltkrieges wird jedoch die Tendenz zu einer globalen Liberalisierung der Märkte durch Vereinbarungen von Deregulierungen deutlich.² So unternehmen internationale Körperschaften in allen Teilen der Welt Anstrengungen zur Verbesserung der Verbindungen im Transit- und Weltverkehr.³ Als Beispiel für diese Entwicklung kann neben dem General Agreement on Tariffs and Trade von 1947 auch die Europäische Gemeinschaft angeführt werden, in der sich seit Mitte der 80er Jahre eine Liberalisierung im Bereich des Seeverkehrs abzeichnet.⁴ Dieser Trend ist umso bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass die landgestützten Verkehrsträger zunehmend überbelastet sind und der Seeverkehr, als wirtschaftlichster und umweltfreundlichster Verkehrsträger, zunehmend an Bedeutung gewinnt.⁵

¹ Beckert/Breuer, Öffentliches Seerecht, S. 151; Colombos, Internationales Seerecht, S. 315.

² Milbradt, Liberalisierung der Seekabotage unter völkerrechtlichen und europarechtlichen Aspekten, S. 1.

³ Colombos, Internationales Seerecht, S. 315.

⁴ Milbradt, Liberalisierung der Seekabotage unter völkerrechtlichen und europarechtlichen Aspekten, S. 1.

⁵ Mitteilung der Kommission vom 13.3.1996: Die Gestaltung der maritimen Zukunft Europas – ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft, Kom (1996), 84 endg., S. 3.

2. Teil: Einführung in die Seekabotage

A. Definition der Seekabotage

Unter Seekabotage versteht man die meist den eigenen Staatsangehörigen vorbehaltene Darbietung und Erbringung von Beförderungsleistungen zwischen zwei Punkten des Inlandes⁶ unter Benutzung eines Seeweges. Voraussetzung ist also, dass die Binnenwasserstraßen verlassen werden.⁷ Die Seekabotage stellt damit einen innerstaatlicher Transport dar,⁸ der sich dadurch auszeichnet, dass er zumindest vorübergehend durch das Küstenmeer führt.

B. Darstellung des Kabotagevorbehalts

I. Begriff des Kabotagevorbehalts

Eng verbunden mit der Seekabotage sind seit jeher einzelstaatliche Gesetze, die eine Teilnahme an ihr den Angehörigen des Staates vorbehalten, von dessen Küste sie ausgeht. Derartige gesetzliche Beschränkungen hatten i. d. R. ihren Hintergrund in einer Politik, die Devisenabflüsse zu vermeiden sucht gleichzeitig, aber auch den Ausbau der eigenen Handelsflotte und der Werften durch einen Schutz vor der internationalen Konkurrenz bezwecken will.⁹ Neben diesen wirtschaftlichen Aspekten sind dabei auch militärische von Bedeutung. Denn es ist für Küstenstaaten von Interesse, im Falle eines Angriffs eine möglichst große Handelsflotte zu Verteidigungszwecken einsetzen zu können. Der militärische Aspekt wird jedoch in dieser Arbeit im Hintergrund stehen, da das vorrangige Interesse der Staaten bei der Errichtung von Kabotagevorbehalten im wirtschaftlichen Bereich liegt.

II. Geschichtliche Entwicklung des Kabotagevorbehalts

Für die Darstellung der allgemein-historischen Entwicklung des Kabotagevorbehalts ist es zunächst notwendig, auf den über Jahrhunderte geführten Kampf der seerechtsgeschichtlichen Forschung um die Freiheit der Meere zu verweisen, der seit Beginn der Neuzeit durch die Gegensätze des mare liberum (freies Meer) und des mare clausum (begrenztes Meer) geprägt wurde.¹⁰ Erst anhand der Vergegenwärtigung dieses Konflikts lässt sich feststellen, dass das heute allgemein anerkannte Prinzip der Freiheit der Meere nicht immer akzeptiert wurde und die Errichtung von Kabotagevorbehalten aus diesem Grund in der Vergangenheit nicht ungewöhnlich erschien.

⁶ Krüger, in: Strupp–Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts I, S. 263.

⁷ Beckert/Breuer, Öffentliches Seerecht, S. 151.

⁸ Borries, Europarecht von A-Z, S. 354.

⁹ Basedow, ArchVR 1994, S. 453.

¹⁰ Hasselmann, Die Freiheit der Handelsschifffahrt, S. 13 f.

Bereits 1605 wurde von dem Holländer Hugo Grotius die Ansicht vertreten, dass allen Nationen das Recht auf freie Nutzung der Verkehrswege auf See zustehen müsste.¹¹ Er begründete diese Theorie mit der Ansicht, dass für einen einzelnen Staat die tatsächliche Beherrschung der See unmöglich und die moralische Okkupation unnötig sei, da die Nutzung des Meeres durch einen Staat nicht die Tätigkeiten eines anderen Staates behindere.¹²

Dieser Ansicht von Grotius wurde in der Folgezeit heftig widersprochen. So vertrat der Rechtsgelehrte John Selden Ende des 17. Jh. die These, dass die See nicht allen Menschen gleichermaßen zustehe, da sie ebenso wie das Land der Herrschaft einzelner unterworfen sei.¹³ Dieser Theorie schlossen sich die Engländer, als die unangefochtene Seemacht, an, ohne dabei aber die Theorie Grotius gänzlich zu verwerfen. Sie praktizierten eine Aufteilung der Meere, nach der die Küstenstaaten das Recht haben, einen schmalen Streifen der Küstengewässer für Sicherheits- und Fischereiinteressen zu beanspruchen (sog. Küstenmeer), die Hohe See aber für alle Staaten gleichermaßen frei sei.¹⁴

Es lässt sich an dieser Stelle darauf verweisen, dass durch die Annahme der These Seldens der Grundstein für die Entstehung des Kabotagevorbehalts gelegt wurde, da mit der Anerkennung eines Hoheitsgebietes über Teile des Küstenmeeres, den betroffenen Staaten auch das Recht verliehen wurde, in diesem Gebiet eigene Gesetze zur Regelung von Schifffahrt und Handel zu erlassen.

Fraglich blieben bei diesem Konzept Seldens allerdings zahlreiche Einzelheiten: So war lange Zeit ungeklärt, wie breit das Küstenmeer eigentlich sein sollte. Während zunächst seit dem Anfang des 18. Jh. einer These von Cornelius van Brynkershorst gefolgt wurde, nach der das Küstenmeer so weit reiche, wie die Kanonen an den Küsten trügen, einigten sich die führenden Seefahrnationen Ende des 18. Jh. darauf, dass die Breite des Küstenmeeres nicht mehr als 3 Sm betragen darf. Diese Regelung sollte bis ins 20. Jh. Bestand haben.¹⁵

Allgemein wurde die seit dem 17. Jh. praktizierte Aufteilung der Meere in freie Hohe See und Küstenmeer, welches der Gebietshoheit der Küstenstaaten unterliegt, bis ins 20. Jahrhundert von den Staaten akzeptiert, wobei die Festlegung der Maximalbreite des Küstenmeeres auf 3 Sm zunehmend anerkannt wurde.¹⁶ Erst im Zuge der ersten UN – Seerechtskonferenz 1958 erfolgte die Kodifizierung dieser Aufteilung,¹⁷ wobei aber Uneinigkeit darüber bestand, wie breit der

¹¹ Fahl, Der Grundsatz der Freiheit der Meere in der Staatspraxis von 1443 bis 1648, S. 121; Grewe, The Epochs of International Law, S. 265.

¹² Grewe, The Epochs of International Law, S. 267.

¹³ Grewe, The Epochs of International Law, S. 268.

¹⁴ Hasselmann, Die Freiheit der Handelsschifffahrt, S. 14.

¹⁵ Hasselbach, Die Freiheit der Handelsschifffahrt, S. 14.

¹⁶ Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, S. 222.

¹⁷ Das Genfer Abkommen über die Hohe See ist am 30.9.1962 in Kraft getreten. Das Genfer Abkommen über das Küstenmeer und die Anschließzone ist am 10.9.1964 in Kraft getreten

Küstenstreifen sein sollte. Zur Festlegung einer einheitlichen Regelung in diesem Bereich bildete sich weder im weiteren Verlauf der ersten UN - Seerechtskonferenz, noch während der zweiten im Jahr 1960 eine beschlussfähige Mehrheit heraus. Es bedurfte der Einberufung einer dritten Seerechtskonferenz in 1973, um die Ausdehnung des Küstenmeeres auf die Maximalbreite von 12 Sm festzulegen. Diese Richtlinie fand Eingang in das im Zuge der dritten Seerechtskonferenz verabschiedete UN – Seerechtsübereinkommen 1982¹⁸ (Art. 3 SRÜ), das auch die Aufteilung der Meere übernahm und ausdrücklich in Art. 1 Abs. 1 SRÜ das Küstenmeer unter die Gebietshoheit der Küstenstaaten stellte. Aus dem Seerechtsübereinkommen lässt sich deshalb eine Einschränkung des durch innerstaatliche Gesetze geregelten Kabotagevorbehalts nicht herleiten.

III. Die geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Regelung der Kabotagevorbehalte in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft

Die Richtlinien über den Vorbehalt der Kabotage für die Angehörigen des eigenen Staates prägten sich in den Staaten der EG unterschiedlich aus.

1. Großbritannien

So wurde in Großbritannien das Land, das mit Cromwells Navigationsakte in 1651 das erste schiffahrtsprotektionistische Gesetz erließ, bereits in der Mitte des 19 Jh. durch einfaches Gesetz die Gleichberechtigung zwischen inländischen und ausländischen Schiffen bei der Teilnahme an der Seekabotage festgelegt. Diese Liberalisierung des inländischen Schifffahrtverkehrs, die noch Heute Bestand hat, ist nicht nur für die anderen Nationen, sondern auch für Großbritannien von Vorteil gewesen, denn der britische Seeverkehr verbesserte sich erheblich.¹⁹

2. Deutschland

In Deutschland wurde die Kabotage zuerst durch das Gesetz über die Küstenfrachtfahrt vom 22.5.1881²⁰ geregelt.²¹ Gem. § 1 dieses Gesetzes sollte lediglich der Transport von Frachtgütern zwischen zwei deutschen Seehäfen inländischen Schiffen vorbehalten sein. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz beinhaltete dabei § 2, der Schiffen anderer Nationen die Teilnahme an der deutschen Kabotage erlaubte, wenn ihnen diese Möglichkeit durch Staatsvertrag oder durch Kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates ausdrücklich eröffnet wurde.

Heute wird der Kabotagevorbehalt in Deutschland durch das Gesetz über die Küstenschifffahrt vom 26.7.1957²² geregelt, welches das alte Recht von 1881 abgelöst hat. Es enthält im Gegensatz zu seinem Vorgänger die Ausweitung des Kabotagevorbehalts auf die Küstenpassagierschifffahrt und

¹⁸ Das UN – Seerechtsübereinkommen ist am 16.11.1994 in Kraft getreten.

¹⁹ Colombos, Internationales Seerecht, S. 316.

²⁰ RGBl. 1881, S. 97.

²¹ Wedel, HANSA 1975, S. 565.

²² BGBl. 1957 II, S. 738.

eine Begrenzung der Kabotagerichtlinien auf die See, was verdeutlichen soll, dass die Binnenschifffahrt nicht zum Regelungsbereich dieses Gesetzes gehört. Gleich geblieben ist indessen die Einordnung der Kabotage, als das an Bord nehmen von Gütern oder Passagieren für einen Transport zwischen deutschen Häfen auf dem Seeweg gegen Entgelt.²³

Eine erhebliche Veränderung der deutschen Kabotagerichtlinien erfolgte durch die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft.²⁴ Es wurde in das Gesetz über die Küstenschifffahrt aufgenommen, dass Schiffe, die in einem Mitgliedsstaat der EG registriert sind oder dessen Flagge führen, von dem Erfordernis einer Genehmigung für die Teilnahme an der deutschen Kabotage befreit sind (gem. § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Küstenschifffahrt).²⁵

3. Kabotagevorbehalte anderer europäischer Staaten

Auch andere europäische Staaten, im Wesentlichen die mediterranen Länder, behielten den eigenen Staatsangehörigen die Kabotage bis zu der Liberalisierung des Seeverkehrs durch die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vor. In Frankreich wurde der Kabotagevorbehalt in einem Dekret vom 21.9.1793 geregelt.²⁶ 1926 wurde der Kabotagevorbehalt dann gemäß Art. 398 des Code des douanes auf die „grand cabotage“ erweitert.

Ähnliche Regelungen fanden sich auch in Spanien und Italien. So wurde in einer spanischen Verordnung vom 15.7.1870 die Küstenfrachtfahrt ausdrücklich den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten.

Auch Portugal reservierte lange Zeit den Verkehr zwischen Portugal, den benachbarten Inseln und Portugiesisch-Westafrika den Schiffen der eigenen Flagge, gab aber schon früh den Verkehr zwischen Portugal und dem übrigen portugiesischen Besitzungen für ausländische Schiffe frei.²⁷

²³ Beckert/Breuer, Öffentliches Seerecht, S. 151.

²⁴ ABl. EG 1992, Nr. L 346, S. 7ff.

²⁵ Gesetz über die Küstenschifffahrt vom 26.7.1957, BGBl. 1957 II, S. 738. Bekanntmachung über die Neufassung vom 27.9.1994, BGBl. 1994, S. 2809.

²⁶ Diese durch Gesetz vom 2.4.1889 bestätigt.

²⁷ Colombos, Internationales Seerecht, S. 315 f.

3. Teil: Die Liberalisierung der Seekabotage in der EG

A. Die Entwicklung der Seeschifffahrt in der Europäischen Gemeinschaft bis zu ihrer Liberalisierung durch die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Ursprünglich konnten die Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaft im Bezug auf die Seeverkehrspolitik mit einem Bismarck zugeschriebenen Wort über das Deutsche Reich zusammengefasst werden – ein Riese, der mit dem Rücken zum Meer saß.²⁸ Erst das Urteil des EuGH zu der Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments,²⁹ sowie die Maßnahmen der Europäischen Kommission und die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte³⁰ gaben entscheidende Impulse für die Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik. In der Seeschifffahrt findet diese Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik ein vorläufiges Ergebnis in der am 1.1.1993 in Kraft getretenen Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Liberalisierung der Seekabotage.

Da es sich wegen der unterschiedlichen Verkehrspolitiken der Mitgliedsstaaten als äußerst schwierig darstellte, eine einheitliche Seeverkehrspolitik zu konzipieren,³¹ sollen im folgenden Abschnitt die einzelnen Schritte, die zur Liberalisierung der Seekabotage geführt haben, kurz skizziert werden. Die Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Seeverkehrs kann dabei in unterschiedliche Phasen unterteilt werden.

I. Erste Phase von 1958 – 1972

In der ersten Phase der gemeinsamen Verkehrspolitik von 1958–1972 konzentrierte sich die Kommission darauf, für die Binnenverkehrsträger der damaligen Sechsergemeinschaft³² einen gemeinsamen Verkehrsmarkt nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu schaffen.³³ Zwar war laut EGV von 1957 die Einführung einer gemeinsamen, alle Bereiche des Verkehrs umfassende Politik als Bestandteil der Errichtung des gemeinsamen Marktes vorgesehen, doch dieses Ziel erreichte der Rat nicht, da es ihm bis zum Ende der Übergangszeit am 31.12.1969 nicht gelang, nichtdiskriminierende Regeln weder für den Zugang zu den grenzüberschreitenden

²⁸ Langoni, ArchVR 1994, S. 388.

²⁹ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. 1513 ff.

³⁰ ABl. EG 1987, Nr. L 169/1.

³¹ Brandt, TranspR 1986, S. 89.

³² Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande

³³ Brandt, TranspR 1986, S. 89; Erdmenger, in: EG unterwegs: Wege zur gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 146.

Verkehrsmärkten noch für die Kabotage festzusetzen.³⁴ Vielmehr zeichnete sich Ende 1969 sogar eine Stagnation hinsichtlich der Liberalisierung der Verkehrsmärkte ab. Denn ein grundlegender Dissens unter den Gründerstaaten der EWG über die Frage, ob die Integration oder die Abschottung der nationalen Verkehrsmärkte betrieben werden sollte, behinderte die Entwicklung der Deregulierungen in der Verkehrspolitik über Jahrzehnte.³⁵

Zwar führte bereits 1971 eine Kontroverse zwischen Kommission und Rat, die im AETR-Urteil des EuGH³⁶ mündete, zu einer umfassenden Gemeinschaftskompetenz hinsichtlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge im Bereich des Verkehrs,³⁷ doch auch diese Entscheidung veranlasste die Gemeinschaft nicht dazu auf dem Gebiet des Seeverkehrs tätig zu werden.

II. Zweite Phase von 1973–1983

Die zweite Phase der europäischen Verkehrspolitik war im Wesentlichen durch untereinander nicht konzeptionell verbundene Maßnahmen gekennzeichnet, aus denen die Erstellung einer Prioritätenliste³⁸ durch die Kommission zur weiteren Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik und die Verordnung Nr. 954/79³⁹ (sog. Brussels – Package) hervorzuheben sind.⁴⁰ Beide hatten ihren Hintergrund in den Ergebnissen der Pariser Gipfelkonferenz vom Oktober 1972⁴¹ und dem Beitritt von Dänemark, Großbritannien und Irland zur Europäischen Gemeinschaft.⁴² Denn mit Großbritannien und Dänemark traten zwei bedeutende Schifffahrtsnationen bei, was sowohl der weltweiten Seeschifffahrt⁴³ als auch der Seeschifffahrt als Teil des innergemeinschaftlichen Verkehrsystems⁴⁴ zu stärkerer Bedeutung in der Gemeinschaft verhalf.⁴⁵

1. Die Prioritätenliste der Kommission

Mit ihrer Mitteilung an den Rat über die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Seeverkehrspolitik von 1973⁴⁶ bekräftigte die Kommission vor allem drei Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik.⁴⁷

³⁴ Busch, Die Verkehrspolitik der EG unter dem Einfluß der Binnenmarktvollendung, S. 6.

³⁵ Basedow, in: Europäische Verkehrspolitik, S. 11 f.

³⁶ EuGH, RS. 22/70, AETR (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/ Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1971, S. 263.

³⁷ Sasse, EuR 1971, S. 225.

³⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik vom 29.10.1973, Bulletin der EG 1973, Anlage 16/73; sowie die Liste der Entscheidungen, Bulletin der EG 1977 Anlage-Nr. 11/77, S. 128, 132.

³⁹ ABl. EG 1979, Nr. L 121/1.

⁴⁰ Basedow, TranspR 1994, S. 86.

⁴¹ ABl. 1972, Nr. L 73, 5 ff.

⁴² Brandt, TranspR 1986, S. 89 f.

⁴³ Nach dem Beitritt der 3 Staaten wurden fast 90% des Handels mit Drittstaaten über See abgewickelt.

⁴⁴ Statt der rund 8% liefen nach dem Beitritt der 3 Länder rund 25% des innergemeinschaftlichen Verkehrs über die See.

⁴⁵ Erdmenger, EG unterwegs : Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 93, Basedow, TranspR 1994, S. 85; Langoni, ArchVR 1994, S. 388.

⁴⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik vom 26.10.1973, Bulletin der EG, Anlage 16/73.

Neben der Gewährleistung der freien Erbringung von Verkehrsleistungen sollte die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Verkehrsträger und zwischen den Verkehrsträgern erreicht und ein gemeinsamer Verkehrsmarkt entwickelt werden, der einer marktwirtschaftlichen Ordnung unterliegt.⁴⁸ Um sich der Realisierung dieser Ziele anzunähern erstellte die Kommission 1977 eine Prioritätenliste⁴⁹, welche die vorrangig zu verfolgenden Verkehrsinteressen aufzeigte und einen vierstufigen Zeitplan zu ihrer Verwirklichung enthielt. Unter anderem⁵⁰ sollten danach Maßnahmen im Bezug auf Probleme in der Linienschiffahrt im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex für Schifffahrtskonferenzen getroffen werden.⁵¹ Die Einstimmigkeitserfordernis des Art. 84 Abs. 2 EWGV (Art. 80 Abs. 2 EGV) verhinderte jedoch, dass der Rat in diesem oder in anderen Bereichen der Liste entsprechende Entscheidungen fristgerecht treffen konnte. Dieses mangelnde Engagement des Rates veranlasste die Kommission am 11.2.1983 zu einer weiteren Mitteilung, in der sie die Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik wiederholte und ihre Umsetzung erneut forderte.⁵² Auch das Europäische Parlament, das Initiativen für die Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik gestartet hatte,⁵³ unterstützte die Bestrebungen der Kommission. Es warf dem Rat wiederholt vor, dass er verantwortlich für die bestehenden Regelungsdefizite sei⁵⁴ und durch seine Versäumnisse in diesem Gebiet den Vertrag verletzt habe.⁵⁵

Doch weder die neue Mitteilung der Kommission noch Schuldzuweisungen durch das Europäische Parlament konnten den Rat dazu veranlassen sich zu Entscheidungen durchzuringen.

2. Die Verordnung (EWG) Nr. 954/79

Lediglich einer Forderung der Kommission kam der Rat –wenn auch nicht fristgerecht - nach. Am 15.5.1979 wurde die Verordnung (EWG) Nr. 954/79 (sog. „Brussels Package“)⁵⁶ verabschiedet, mit der die Gemeinschaft den Mitgliedsstaaten Maßgaben für den Fall in die Hand gab, dass sie den UNCTAD – Verhaltenskodex⁵⁷ für Linienschiffe ratifizieren wollten.⁵⁸ Mit diesem weltweiten Abkommen sollte versucht werden, das Problem der Flaggendiskriminierung in den Griff zu

⁴⁷ Brandt, TranspR 1986, S. 90.

⁴⁸ Bulletin der EG 1973, Anlage 16/73.

⁴⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik vom 28.11.1977, Bulletin der EG 1977, Anlage Nr. 11/77.

⁵⁰ Im Übrigen sollten bis 1979 die gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen in der Seeschiffahrt gewährleistet und bis Ende 1980 die Modalitäten über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Seeverkehr ausgehandelt sein.

⁵¹ Bulletin der EG 1977, Anlage Nr. 11/77, S. 132

⁵² ABl. EG 1983, Nr. C 154/1.

⁵³ Grabitz, Integration 1985, S. 103 f.

⁵⁴ ABl. EG 1974, Nr. C 127/24; ABl. EG 1979, Nr. C 397/16; ABl. EG 1982, Nr. C 87/42.

⁵⁵ Schreiben des Parlamentspräsidenten an den Ratspräsidenten vom 25.9.1982, ABl. EG NR. C 267/ 64, 1982.

⁵⁶ Sie wurde auf der Rechtsgrundlage des Art. 84 II EWGV (Art. 80 EGV) erlassen.

⁵⁷ UNCTAD (Code of Conduct for Liner Conferences); BGBl. 1983 II, S. 64 ff.

⁵⁸ Basedow, TranspR 1994, S. 86.

bekommen und dabei den Interessen der Entwicklungsländer in einem für die Industrienationen vertretbaren Maße Rechnung zu tragen.⁵⁹

Die Festlegung des Rates auf eine gemeinsame Haltung gegenüber dem Kodex war aus innergemeinschaftlichen Gründen notwendig. Denn zum einen hatten drei Mitglieder ihr Interesse betont, dem Abkommen beizutreten. Zum anderen berührte ein Teil der im Verhaltenskodex geregelten Materie gültige Rechtsvorschriften des EWG-Vertrages, nämlich die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht und die sog. Wettbewerbsregeln. Damit wurde die gemeinsame Stellungnahme gegenüber dem Kodex für die Gemeinschaft zu einer Rechtsfrage, und zwar insoweit, dass nicht einzelne Mitgliedsstaaten einseitig durch Beitritt zu dem Abkommen über die Rechtsmaterie der Gemeinschaft verfügen können.⁶⁰ Die Frage, ob der Beitritt erfolgen kann oder nicht, bedurfte also eines Beschlusses der Organe der Gemeinschaft.

Der Beschluss, den der Rat schließlich hinsichtlich des Beitritts der Mitgliedsstaaten zum UNCTAD – Verhaltenskodex in Form der Verordnung (EWG) Nr. 954/79 fasste, ist aus unterschiedlichen Gründen von großer Bedeutung für die gemeinsame Verkehrspolitik der EG. Denn dieser Rechtsakt, der auf Grundlage des Art 84 Abs. 2 EWGV erlassen wurde, zeigte nicht nur, obwohl ihre Interessenlagen zunächst sehr unterschiedlich waren, zu einem gemeinsamen Nenner für ein gemeinsames Auftreten in der Seeschifffahrt finden konnten. Es wurde auch ihre Bereitschaft deutlich, Einzelinteressen und nationale Vorteile zurückzustellen, um so gemeinsam gegen den zu diesem Zeitpunkt stärker werdenden Flaggenprotektionismus vorzugehen, ohne dabei die Schifffahrtswirtschaft wesentlich einzuschränken.⁶¹

Die Verordnung (EWG) Nr. 954/79 ist damit als wichtigster Rechtsakt der Gemeinschaft, der auf Rechtsgrundlage des Art. 84 II EGV erlassen wurde, im Bereich des Seeverkehrs bis in das Jahr 1985, zu bewerten.

III. Die Untätigkeitsklage durch das Europäische Parlament

Nachdem sich das politische Engagement der Gemeinschaft in Bezug auf den Verkehr in der ersten und zweiten Phase auf ein Minimum beschränkte, erhob das Europäische Parlament 1983 gegen den Rat beim Europäischen Gerichtshof eine Feststellungsklage gem. Art. 175 EWGV (Art. 232 EGV), um der mangelhaften Entscheidungsfreudigkeit der Verkehrsminister hinsichtlich der

⁵⁹ Breuer, HANSA 1974, S. 1125 ff.

⁶⁰ Erdmenger, EG unterwegs : Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 100.

⁶¹ Erdmenger, EG unterwegs: Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 103.

Vorschläge der Kommission nachzuhelfen.⁶² Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft trat dabei der Klage als Streithelferin des Parlamentes nach Art. 37 Satzung des EuGH bei.⁶³

1. Darstellung der Untätigkeitsklage

Das Parlament sah sich zu der Einreichung der Klage durch die Ansicht veranlasst, dass der Rat, indem er es unterließ eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs einzuführen, gegen Art. 3 f), 61, 74, 75 und 84 EWGV (Art. 3 f), 51, 70, 71, 80 EGV) verstoßen habe.⁶⁴ Zu der Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik sei er aber durch die Zielsetzung und die Systematik des Vertrages verpflichtet gewesen.⁶⁵ Die rechtliche Grundlage dafür ergebe sich aus Art. 3 f) EWGV, da die in diesem Artikel aufgestellten Ziele unerlässlich für die Erfüllungen der Gemeinschaftsaufgaben seien. Zudem beschränke sich das dem Rat zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik zur Verfügung gestellte Ermessen zwar auf die Festlegung des Inhalts der zu erlassenden Maßnahmen und auf die Bestimmung des Zeitpunkts ihres Inkrafttretens, bestehende Fristen seien jedoch von ihm zu wahren.⁶⁶ Eine derartige Frist enthalte der Art. 75 Abs. 1 a und b, Abs. 2 EWGV.⁶⁷ Denn nach Art. 75 Abs. 1 a und b EWGV ist der Rat zunächst einstimmig, ab 1966 dann mit qualifizierter Mehrheit dazu verpflichtet gewesen, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschaft- und Sozialausschusses sowie des Parlaments, gemeinsame Regeln für den innergemeinschaftlichen Verkehr und den Transit aufzustellen und die Bedingungen für die Kabotage festzulegen; gem. 75 Abs. 2 EWGV sollten diese Vorschriften dann bis 1969 erlassen werden.⁶⁸ Mit den bis dahin von ihm getroffenen Maßnahmen sei der Rat nach Ansicht des Parlaments nicht den Regelungen des Art. 75 Abs. 1 a und b, Abs. 2 EWGV nachgekommen und habe es somit unterlassen, seine Verpflichtungen fristgerecht zu erfüllen.⁶⁹

Der Rat berief sich dagegen gerade auf den ihm zugebilligten Ermessensspielraum.⁷⁰ Die ihm durch Art. 75 Abs. 2 a und b EWGV auferlegte Handlungspflicht sei inhaltlich nicht konkret genug, als dass diese Gegenstand einer Klage nach Art. 175 EWGV sein könnte.⁷¹

⁶² Wildberg, NJW 1985, S. 1261.

⁶³ Grabitz, Integration 1985, S. 105.

⁶⁴ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. Ziff. 1.

⁶⁵ Grabitz, Integration 1985, S. 106.

⁶⁶ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. Ziff. 49.

⁶⁷ Erdmenger, EuR 1985, S. 376.

⁶⁸ Wildberg, NJW 1985, S. 1262.

⁶⁹ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 67.

⁷⁰ Wildberg, NJW 1985, S. 1262.

⁷¹ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 42.

2. Darstellung des Urteils

Der Europäische Gerichtshof hat der Klage des Europäischen Parlaments teilweise stattgegeben. Das Urteil vom 22.5.1985 behandelte dabei neben dem verkehrspolitischen Bereich auch institutionelle Fragen.

Auf diese institutionellen Gesichtspunkte des Urteils soll zunächst kurz eingegangen werden, da ihre Entscheidung nachhaltig das Kräfteverhältnis zwischen den Organen der Gemeinschaft veränderte.⁷²

a.) Die institutionelle Bedeutung des Urteils

Der EuGH nahm in dem ersten Teil des Urteils zur der Frage Stellung, ob das Europäische Parlament befugt sei, gegen den Rat eine Untätigkeitsklage gem. Art. 175 EWGV zu erheben. Der Gerichtshof bejahte diese Befugnis des Parlaments und führte als Entscheidungsgründe den klaren Wortlaut des Art. 175 EWGV an.⁷³ Denn gem. Art. 175 EWGV hat neben den Mitgliedsstaaten jedes andere Organ der Gemeinschaft – und damit auch das Parlament - die Möglichkeit eine Untätigkeitsklage gegen den Rat oder die Kommission anzustreben. Der Meinungsstreit hinsichtlich dieses Punktes hatte sich damit erledigt.⁷⁴

Im weiteren Verlauf des Urteils ging der EuGH dann auf den „Gegenstand der Klage“ ein.⁷⁵ Er setzte sich hier mit dem Problem auseinander, ob das Unterlassen „einen Beschluss zu fassen“ im Sinne von Art. 175 EWGV sich nicht nur auf einen bestimmten Einzelakt, sondern auch auf die Entwicklung einer Politik, d. h. auf ein Bündel von Beschlüssen beziehen könne, die ein „in sich zusammenhängendes Regelwerk“ darstellen. Auch diese Frage wurde bejaht, und zwar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Ansicht des Parlamentes, nach der es der Rat unterlassen habe eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs einzuführen.⁷⁶ Eine derartige Entscheidung führte zu einer erheblichen Ausweitung der Klagemöglichkeit wegen Untätigkeit gem. Art. 175 EWGV, die der Gerichtshof in seinem Urteil allerdings durch das Erfordernis der „hinreichenden Konkretisierung“ beschränkte.⁷⁷ Diese Voraussetzung sollte ihm die Möglichkeit geben die Rechtmäßigkeit des Erlasses bzw.- Nichterlasses von Maßnahmen zu beurteilen.⁷⁸

⁷² Erdmenger, EuR 1985, S. 375.

⁷³ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 17; Wildberg, NJW 1985, S. 1262.

⁷⁴ Erdmenger, EuR 1985, S. 376.

⁷⁵ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 28/37.

⁷⁶ Erdmenger, EuR 1985, S. 376.

⁷⁷ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 36/37.

⁷⁸ Brandt, TranspR 1986, S. 91.

Mit den Entscheidungen zur Klagebefugnis des Parlaments und zum Gegenstand der Klage stärkte der EuGH ganz allgemein die institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat.⁷⁹ Denn dieser muss seit dem Urteil beachten, dass das Parlament neben politischen Initiativen auch rechtliche Möglichkeiten ergreifen kann, um ihn zur Rechtsetzung zu veranlassen.⁸⁰ Dies stellte ein Novum in der ungeschriebenen Gemeinschaftsverfassung dar.⁸¹

b.) Die verkehrspolitische Bedeutung des Urteils

Der EuGH hat zunächst im verkehrspolitischen Bereich des Urteils, nach dem übereinstimmenden Vortrag aller Prozessbeteiligten, deutlich gemacht, dass es ein in sich zusammenhängendes Regelwerk, das als gemeinsame Verkehrspolitik im Sinne der Art. 74 und 75 EWGV bezeichnet werden könnte, noch nicht gibt.⁸² Daraufhin prüfte er, unter Anwendung des Kriteriums der „hinreichenden Bestimmbarkeit“ und unter Berücksichtigung des dem Rat durch den Vertrag eingeräumten Ermessensspielraum hinsichtlich welcher Maßnahmen die mangelnde Beschlussfassung durch den Rat eine Untätigkeit nach Art. 175 EWGV darstellen könnte.⁸³ In der Urteilsbegründung stellte der Gerichtshof die Untätigkeit des Rates nur für diejenigen Maßnahmen aus dem Aufgabenbereich des Art. 75 Abs. 1 a und b EWGV fest, die der Einführung der Dienstleistungsfreiheit im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr dienen.⁸⁴ Denn nur insoweit schien ihm der Ermessensspielraum des Rates genügend eingegrenzt.⁸⁵ Das Ergebnis dieser Maßnahmen, nämlich die Beseitigung von Diskriminierungen des Leistungserbringers auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des Geschäftssitzes, sei ausdrücklich vorgegeben, Ermessen bestehe lediglich in Bezug auf ihre Durchführung.⁸⁶ Außerdem führte das Gericht aus, dass die in Art. 75 Abs. 2 EWGV genannte Fristsetzung zum Tragen komme. Die Maßnahmen hätten also vor Ablauf der Übergangszeit am 31.12.1969 erlassen werden müssen.⁸⁷

Mit dieser Argumentation hat der Gerichtshof in einem wesentlichen Teil der gemeinsamen Verkehrspolitik eine vertragswidrige Untätigkeit des Rates festgestellt.⁸⁸ Der Rat ist insoweit nach Art. 176 EWGV (Art. 233 EGV) zum Handeln verpflichtet, wofür er aber über einen „angemessenen Zeitraum“ verfügt.⁸⁹

⁷⁹ Erdmenger, EuR 1985, S 377.

⁸⁰ Grabitz, Integration 1985, S. 105.

⁸¹ Erdmenger, EuR 1985, S. 377.

⁸² EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 46.

⁸³ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 47.

⁸⁴ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 67.

⁸⁵ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 66; Wildberg, NJW 1985, S. 1262.

Erdmenger, EuR 1985, S. 378.

⁸⁶ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 65.

⁸⁷ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 67.

⁸⁸ Erdmenger, EuR 1985, S. 378.

⁸⁹ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, Ziff. 69.

c.) Die seeverkehrspolitische Bedeutung des Urteils

Der Europäische Gerichtshof bezog sich in seiner Urteilsbegründung ausschließlich auf die Art. 59, 60, 61 und 75 EGV,⁹⁰ was unter Beachtung des Art. 84 Abs. 1 EGV den Schluss zuließe, dass nur Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr behandelt wurden. Dieser Ansicht ist jedoch der eindeutige Systemzusammenhang des Vertrages entgegenzuhalten.⁹¹ Art. 3 f) bezieht sich auf die Gesamtheit der Verkehrstitel von Art. 74 EGV bis einschließlich Art. 84 EGV und Art. 61 Abs. 1 EGV verweist neben Art. 75 Abs. 1 a und b EGV auch auf Art. 84 Abs. 2 EGV. Damit wird deutlich, dass der Gerichtshof in seiner Urteilsbegründung den Rat ebenfalls dazu verpflichtet haben könnte, in der Seeschifffahrt die Dienstleistungsfreiheit herzustellen.⁹² Dies hätte die Liberalisierung der Seekabotage durch Maßnahmen des Rates in einem „angemessenen Zeitraum“ bedeuten können. Denn die Einführung der Dienstleistungsfreiheit umfasst, dass Verkehrsunternehmer mit Sitz in einem Mitgliedsstaat das Recht haben, an sämtlichen Beförderungsdienstleistungen eines anderen Mitgliedstaates unter den gleichen Bedingungen wie die dort ansässigen Unternehmer teilzunehmen.⁹³ Im Gegensatz zu Art. 75 Abs. 2 EGV enthielt Art. 84 Abs. 2 EGV jedoch keine Fristbestimmung, was zur Folge hatte, dass der Ermessensspielraum des Rates im Zeitpunkt des Urteils noch nicht ausgeschöpft war und ihm folglich auch insoweit keine vertragswidrige Untätigkeit vorgeworfen werden konnte.⁹⁴

Obwohl das Untätigkeitsurteil somit keine endgültige Regelung hinsichtlich der Seeschifffahrt enthielt, initiierte es dennoch eine Entwicklung, die in der Liberalisierung der Seeschifffahrt enden sollte. Der Grund dafür ist zum einen, dass es die Verhandlungspositionen der Verkehrsminister im Rat von Grund auf veränderte⁹⁵ und zum anderen die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen nicht mehr als Voraussetzung für die Erreichung des liberalisierten Dienstleistungsverkehrs darstellte.⁹⁶

IV. Vorschläge der Kommission zur weiteren Entwicklung der Seeschifffahrt nach der Untätigkeitsklage

Die Kommission hat unmittelbar nach der Untätigkeitsklage weitere Schritte unternommen, um auch die Entwicklung einer gemeinsamen Seeverkehrspolitik voranzutreiben.

⁹⁰ Slot in: Europäische Verkehrspolitik, S. 115.

⁹¹ Grabitz, Integration 1985, S. 106.

⁹² Erdmenger, EuR 1985, S. 388.

⁹³ Erdmenger, in: Europäische Verkehrspolitik, S. 85.

⁹⁴ Slot, in: Europäische Verkehrspolitik, S. 116.

⁹⁵ Basedow, in: Europäische Verkehrspolitik, S. 22.

⁹⁶ Basedow, Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten: eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Verkehrspolitik, S. 175.

In einem Memorandum über „Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik“ vom 15.3.1985⁹⁷ unterbreitete sie dem Rat Maßnahmenvorschläge zur Liberalisierung des Seeverkehrs. Nach Art. 1 des Memorandums sollten alle Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs in der innergemeinschaftlichen Seeschifffahrt, wozu nach Art. 2 a und Art. 3 auch die Kabotage gehören sollte, aufgehoben werden. Nach Art. 1 Abs. 2 sollte den Mitgliedsstaaten für die Beseitigung der Kabotagevorbehalte eine 10 – Jahres – Frist eingeräumt werden, nur bei besonderen regionalen Schwierigkeiten sollten noch weitergehende Ausnahmemöglichkeiten bestehen.

Das Weißbuch der Kommission „zur Vollendung des Binnenmarktes“ vom 14.6.1985⁹⁸ enthielt ein Programm und den Zeitplan zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Es wurde darin ausdrücklich auf die Dringlichkeit hingewiesen, im Bereich der Liberalisierung von Dienstleistungen rasche Fortschritte zu machen. Aus diesem Grund forderte die Kommission bis spätestens 1986 die freie Erbringung von Seeverkehrsdienstleistungen zwischen Mitgliedsstaaten, wobei sie allerdings die Möglichkeit einer begrenzten Übergangszeit in Erwägung zog, in der die Beschränkungen allmählich abgebaut werden könnten.⁹⁹

Das Memorandum und das Weißbuch der Kommission können neben den Entscheidungen des Untätigkeitsurteils als Grund dafür angesehen werden, dass das Jahr 1985 als Wendepunkt in der Entwicklung der Liberalisierung der Seeschifffahrt in der Gemeinschaft gilt.

V. Die Rechtsetzungstätigkeit des Rates in der veränderten Situation nach dem Untätigkeitsurteil

Der Europäische Rat erließ am 22.12.1986 vier Verordnungen, die den freien Dienstleistungsverkehr,¹⁰⁰ die Anwendung der Art. 85 und 86 EGV auf den Seeverkehr,¹⁰¹ unlautere Preisbildungspraktiken¹⁰² und den freien Zugang zu den Ladungen in der Seeschifffahrt¹⁰³ betrafen.¹⁰⁴ Die Verabschiedung dieser, in ihrer Gesamtheit als „Maritime Package“ bezeichneter, Verordnungen kann als Reaktion des Rates auf die Vorschläge der Kommission in der veränderten Situation nach dem Untätigkeitsurteil und auf die dramatische Entwicklung der Schifffahrtsmärkte¹⁰⁵ gewertet werden.¹⁰⁶

⁹⁷ Memorandum der Kommission: Fortschritte auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Verkehrspolitik vom 15.3.1985; Bulletin der EG 1985, Beil. 5, S. 19 ff.

⁹⁸ Weißbuch der Kommission: Zur Vollendung des Binnenmarktes vom 14.6.1985; Kom (1985), 310 endg.

⁹⁹ Kom (1985), 310 endg., Rdnr. 109.

¹⁰⁰ Verordnung (EWG) Nr. 4055/86; ABl. EG 1986, Nr. L 378/1, geändert durch die Verordnung Nr. 3573/90, ABl. EG 1990, Nr. L 353/16.

¹⁰¹ Verordnung (EWG) Nr. 4056/86; ABl. EG 1986, Nr. L 378/4.

¹⁰² Verordnung (EWG) Nr. 4057/86; ABl. EG 1986, Nr. L 378/14.

¹⁰³ Verordnung (EWG) 4958/86; ABl. EG 1986, Nr. L 378/21.

¹⁰⁴ Aussant, ETL 1993, S. 347 ff.

¹⁰⁵ Die Tonnage hatte sich von 1979 bis 1984 um 25% verringert; Prieß, EuR 1989, S. 369.

¹⁰⁶ Prieß, EuR 1989, S. 369.

1. Verordnung (EWG) Nr. 4055/86

Nach Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 sollte „der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedsstaaten und zwischen Mitgliedsstaaten und Drittstaaten [...] für Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten mit Sitz in einem anderen Mitgliedsstaat als dem des Dienstleistungsnehmers“ Anwendung finden.¹⁰⁷ Die Verwirklichung dieses Ziels sollte dabei gem. Art. 2 Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 durch den Abbau nationaler Beschränkungen bis Ende 1992 schrittweise erfolgen.¹⁰⁸

2. Verordnung (EWG) Nr. 4056/86

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 wollte der Rat die Einzelheiten über die unmittelbare Anwendung der Wettbewerbsregeln der Art. 85 und 86 EWGV (Art. 81 und 82 EGV) auf die Linienschifffahrt regeln.¹⁰⁹ Linienkonferenzen sollten danach vom allgemeinen Kartellverbot des Art. 85 EWGV nicht erfasst werden.¹¹⁰ Die Verordnung darf aber nicht so verstanden werden, dass sie im direkten Widerspruch zum Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen gem. Art. 85 Abs. 1 EWGV steht.¹¹¹ Denn nach Ansicht des Rates war es zweckmäßig Art. 84 Abs. 3 EWGV anzuwenden, der Gruppenausnahmen für technische Vereinbarungen zwischen Reedern und für Linienkonferenzen ermöglicht. Die Gruppenausnahmen in diesem Bereich trügen im Allgemeinen dazu bei, „ein Angebot regelmäßiger, ausreichender und wirksamer Seeverkehrsdienste unter angemessener Berücksichtigung der Interessen aller Benutzer sicherzustellen, was ohne Zusammenarbeit der Linienreedereien in Form von Preis- und Mengenverteilungsabsprachen nicht erreicht werden könnte.“¹¹²

3. Verordnung (EWG) Nr. 4057/86

Die Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 über unlautere Preispraktiken in der Seeschifffahrt bezweckt die Bekämpfung unlauterer Preispraktiken von Drittlandsreedereien. In Fällen, in denen Frachtraten-Dumping durch Reedereien aus Drittstaaten betrieben wird, ermöglicht die Verordnung der Gemeinschaft Ausgleichsabgaben zu erheben, um so Schädigungen ihrer Gemeinschaftsreedereien zu verhindern.¹¹³

4. Verordnung (EWG) Nr. 4058/86

Die Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 für ein koordiniertes Vorgehen zum Schutz des freien Zugangs zu Ladungen in der Seeschifffahrt richtet sich gegen protektionistische Praktiken von

¹⁰⁷ ABl. EG 1986, Nr. L 378/2.

¹⁰⁸ ABl. EG 1986, Nr. L 378/2.

¹⁰⁹ Dolfen, Der Verkehr im europäischen Wettbewerbsrecht, S. 26.

¹¹⁰ ABl. EG 1986, Nr. L 378/4.

¹¹¹ Rabe, TranspR 1994, S. 3.

¹¹² ABl. EG 1986, Nr. L 378/4.

¹¹³ ABl. EG 1986, Nr. L 378/14.

Drittstaaten. Der Gemeinschaft wird durch die Verordnung die Möglichkeit eingeräumt bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um gegen ein derartiges protektionistisches Verhalten von Drittstaaten vorzugehen.¹¹⁴

5. Stellungnahme zum Erlass der vier Verordnungen

Mit dem Erlass der vier Verordnungen war der Rat zwar einigen Vorschlägen der Kommission nachgekommen, jedoch gerade dem die Kabotage betreffenden Teil nicht.¹¹⁵ Die Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 verwirklichte den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs nämlich lediglich hinsichtlich des grenzüberschreitenden Seeverkehrs. Dies hatte seinen Hintergrund in dem politischen Widerstand der Mittelmeerländer gegen die Beseitigung der Kabotagevorbehalte dem sich zu diesem Zeitpunkt auch noch das Europäische Parlament anschloss.¹¹⁶

VI. Der Interessenskonflikt der europäischen Staaten in Bezug auf die Liberalisierung der Seekabotage

Die Frage, ob auch die Kabotagevorbehalte im Zuge der Liberalisierung des Seeverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft abgeschafft werden sollten, spaltete die Mitgliedsstaaten in zwei Blöcke.¹¹⁷

Auf der einen standen neben Großbritannien, die in Südeuropa gelegenen Staaten, Griechenland, Italien, Frankreich und Spanien.¹¹⁸ Sie forderten die Beibehaltung der nationalen Kabotagevorbehalte aus vornehmlich wirtschaftlichen Gründen. Als Argument führten sie die Befürchtung an, dass die Beseitigung der Vorbehalte ihre Kabotageflotten stark dezimieren oder sogar in ihrer Existenz bedrohen könnte, da sie nicht konkurrenzfähig mit den hochproduktiven und mit Mannschaften aus Billiglohnländern besetzten nordeuropäischen Flotten seien. Dies hätte die Entstehung gravierender sozialer Probleme zur Folge. Denn die Küstenschiffahrt sei in ihren Staaten, aufgrund ihrer geografischen Zersplitterung oder den Unzulänglichkeiten des Landverkehrs, von großer wirtschaftlicher Bedeutung und mit ihren gewachsenen Beschäftigungsstrukturen ein bedeutender Arbeitgeber.¹¹⁹

Die in Nordeuropa gelegenen Staaten, wie Belgien, Deutschland, Irland und die Niederlande setzten sich dagegen für die Beseitigung der Kabotagevorbehalte auf Gemeinschaftsebene ein. Sie erhofften sich durch die Öffnung des Küstenverkehrs die Erschließung neuer Märkte für ihre Flotten.¹²⁰ Als Argument für die Liberalisierung führten sie an, dass die Beibehaltung der Kabotagevorbehalte in

¹¹⁴ ABl. EG 1986, Nr. L 378/21.

¹¹⁵ Rittmeister, TranspR 1989, S. 316.

¹¹⁶ ABl. EG 1986, Nr. C 255.

¹¹⁷ Bredima Savopoulou/Tzoannos, The Common Shipping Policy of the EC, S. 79.

¹¹⁸ Rittmeister, TranspR 1989, S. 316.

¹¹⁹ Peter, Deutsche Küstenschiffahrt 1993, S. 48.

¹²⁰ Peter, Deutsche Küstenschiffahrt 1993, S. 48.

der Europäischen Gemeinschaft andere Staaten dazu ermutigen könnte schifffahrtsprotektionistische Maßnahmen zu ergreifen oder bestehende weiter aufrechtzuerhalten.¹²¹ Darüber hinaus würden die nationalen Kabotagevorbehalte der Einführung des Binnenmarktes grundsätzlich widersprechen.¹²²

Die Kommission musste bei ihrem Vorhaben, den Seeverkehr in der Europäischen Gemeinschaft zu liberalisieren, auf diese starken Interessenunterschiede der Mitgliedsstaaten Rücksicht nehmen.

VII. Vorschlag der Kommission über eine Verordnung zur Liberalisierung des Seeverkehrs

Die Kommission reichte am 3.8.1989 eine Mitteilung¹²³ über „Eine Zukunft für das Seeverkehrsgewerbe der Gemeinschaft - Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsbedingungen des Seeverkehrs in der Gemeinschaft“ ein. Sie stellte in diesem Verordnungsvorschlag zunächst fest, dass der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Seeverkehrs in den Mitgliedsstaaten eingeführt werden sollte, da es für die Vollendung des Binnenmarktes notwendig sei.¹²⁴ Mit dieser Erklärung folgte sie einem Argument, dass auch die nordeuropäischen Staaten für die Beseitigung der Kabotagevorbehalte angeführt hatten. Die Kommission trug im weiteren Teil ihrer Mitteilung aber ebenfalls den Befürchtungen der südeuropäischen Staaten Rechnung, indem sie forderte, die Liberalisierung der Seekabotage in Verbindung mit sogenannten positiven Maßnahmen einzuführen.¹²⁵ So sollte die Beseitigung der Vorbehalte davon abhängig gemacht werden, dass die zur Erbringung der Dienstleistungen eingesetzten Schiffe bestimmte Voraussetzungen erfüllen.¹²⁶

VIII. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses auf den Vorschlag der Kommission über eine Verordnung zur Liberalisierung der Seekabotage

Am 16.8.1989 beschloss der Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gem. Art. 84 Abs. 2 EWGV (Art. 80 Abs. 2 EGV) um Stellungnahme zu den von der Kommission gemachten Verordnungsvorschlag zur Liberalisierung der Seekabotage zu ersuchen.¹²⁷ In seiner Stellungnahme vom 7.3.1990¹²⁸ begrüßte der Ausschuss zwar die Bestrebungen der Kommission hinsichtlich der Beseitigung der Vorbehalte. Er stellte aber zugleich fest, dass dieser Vorschlag noch zu überarbeiten sei, um alle Mitgliedsstaaten zufrieden zu stellen und die vollständige Liberalisierung

¹²¹ Bredima Savopoulou/Tzoannos, *The Common Shipping Policy of the EC*, S. 159.

¹²² Bredima Savopoulou/Tzoannos, *The Common Shipping Policy of the EC*, S. 158.

¹²³ Eine Zukunft für das Seeverkehrsgewerbe der Gemeinschaft: Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsbedingungen des Seeverkehrs in der Gemeinschaft; Kom (1989), 266 endg., Anhang 4.

¹²⁴ Kom (1989), 266 endg., Anhang 4, S. 1.

¹²⁵ Kom (1989), 266 endg., Anhang 4, S. 1.

¹²⁶ Aussant, *ETL* 1993, S. 354.

¹²⁷ *ABl. EG* 1990, C 56/70.

¹²⁸ *ABl. EG* 1990, C 56/70 ff.

der Seekabotage zu erreichen.¹²⁹ Zudem ging der Ausschuss in der Stellungnahme gesondert auf die Bedeutung der Inselkabotage für die geografisch stark zerstückelten Staaten, wie Griechenland und Dänemark ein. Er forderte die Kommission auf, den Problemen im Seeverkehr, die in diesen Staaten durch die Liberalisierung der Seekabotage entstehen, große Aufmerksamkeit zu widmen.¹³⁰

IX. Die Verabschiedung der Verordnung (EWG) 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten (Seekabotage)

Das Europäische Parlament entschloss sich am 12.6.1999 der Liberalisierung der Seekabotage zuzustimmen, erklärte jedoch in einer Stellungnahme aber, dass den Liberalisierungsmaßnahmen eine Harmonisierung der Betriebs- und Wettbewerbsbedingungen vorausgehen müsse.¹³¹

Der Rat erließ daraufhin am 7.12.1992 auf Grund eines geänderten Vorschlages der Kommission und ermächtigt durch Art. 84 Abs. 2 EWGV (Art. 80 Abs. 2 EGV) eine Verordnung „zur Anwendung des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten.“¹³² Er betonte darin nochmals, dass die Vollendung des Binnenmarktes nur erreicht werden könne, wenn die Beschränkungen, denen der Dienstleistungsverkehr im Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten unterliegt, aufgehoben würden. Denn unter einem Binnenmarkt sei ein Raum zu verstehen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen gewährleistet ist.¹³³

B. Kabotagevorbehalte als Verstoß gegen primäres Gemeinschaftsrecht

Im Recht der Verkehrsträger trifft man in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft immer wieder auf Regelungen, mit denen die Mitgliedsstaaten versuchten, ihren gesamten innerstaatlichen Verkehr sowie einen möglichst großen Anteil ihres einkommenden und ausgehenden Verkehrs den eigenen Transportunternehmen vorzubehalten.¹³⁴ Ein Beispiel für diese Bestrebungen stellt der in dieser Arbeit behandelte Vorbehalt der Seekabotage für die eigenen Staatsangehörigen dar, an dem die meisten EG-Staaten bis zum Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 „über die Anwendung des freien Dienstleistungsverkehr auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten“ festhielten. Da diese sekundärrechtliche Regelung jedoch sehr zögerlich eingeführt wurde und

¹²⁹ ABl. EG 1990, C 56/77.

¹³⁰ ABl. EG 1990, C 56/77.

¹³¹ Aussant, ETL 1993, S. 357.

¹³² ABl. EG 1992, L 364/ 7 f.

¹³³ ABl. EG 1992, L 364 /7.

¹³⁴ Basedow, TranspR 1994, S. 86.

zudem sehr lange Übergangszeiten vorsieht,¹³⁵ lohnt es sich zunächst nach den Vorgaben des primären Gemeinschaftsrechts zu fragen.¹³⁶

Das Thema Verkehr wird im EG – Vertrag an verschiedenen Stellen angesprochen. Dazu zählt Art. 3 f) EGV, nach dem die Einführung einer gemeinsamen Politik in diesem Bereich eine Gemeinschaftstätigkeit darstellt,¹³⁷ die als eine der in Art. 2 EGV genannten Ziele zu betrachten ist.¹³⁸ Die einzelnen Schritte zur Realisierung dieser gemeinsamen Politik ergeben sich aus den Art. 70–80 EGV dem zentralen Titel zum Verkehr.¹³⁹ In Art. 80 enthält der EG –Vertrag eine Unterteilung in einerseits die Binnenverkehrsarten, Eisenbahn-, Straßen-, und Binnenschifffahrt (Art. 80 Abs. 1 EGV), und andererseits in Seeschifffahrt und Luftfahrt (Art. 80 Abs. 2 EGV).¹⁴⁰ Da die Seekabotage unter Benutzung des Seewegs zwischen zwei Seehäfen des gleichen Staates stattfindet,¹⁴¹ ist sie als Seeschifffahrt i. S. d. Art. 80 Abs. 2 EGV einzuordnen.¹⁴²

Im Folgenden ist vorliegend zu prüfen, ob Kabotagevorbehalte unmittelbar gegen Art. 80 Abs. 2 EGV verstoßen könnten.

I. Kabotagevorbehalte als unmittelbarer Verstoß gegen Art. 80 Abs. 2 EGV

Hinsichtlich des Art. 80 Abs. 2 EGV ist festzustellen, dass die Seeschifffahrt ausschließlich durch diese Norm geregelt wird und nicht etwa durch andere, wie es bei den Binnenverkehrsarten durch den Verweis des Art. 80 Abs. 1 EGV auf die Art. 70–79 EGV der Fall ist.¹⁴³ Nach dem Wortlaut des Art. 80 Abs. 2 EGV liegt die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik für die Schifffahrt weitgehend im Ermessen des Ministerrates, denn er „kann entscheiden“, „ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften“ für diesen Bereich zu erlassen sind.

Erst mit der Einführung des Art. 7 a EWGV durch die Einheitliche Europäischen Akte 1986¹⁴⁴ wurde dem Rat das Ermessen darüber genommen, „ob“ der Seeverkehr überhaupt in den Prozess des Binnenmarktes miteinbezogen werden sollte. Denn der Rat wurde dadurch verpflichtet Maßnahmen im Bereich des Seeverkehrs zu erlassen, um so den Binnenmarkt schrittweise bis Ende 1992 zu verwirklichen.¹⁴⁵ Das änderte jedoch nichts an der Gestaltung des damaligen Art. 84 Abs. 2 EWGV (Art. 80 Abs. 2 EGV) und seinem Verhältnis zu den Art. 74–83 EWGV (Art. 70–79 EGV). Woraus nach wie vor folgt, dass der Art. 80 Abs. 2 EGV dem Rat lediglich eine an die

¹³⁵ Die letzten Übergangsfristen enden am 01.01.2004; Jung, in: EGV – Kommentar, Art. 80, Rn. 12.

¹³⁶ Basedow, ArchV 1994, S. 455.

¹³⁷ Jung, in: EGV - Kommentar, Art. 70 Rn. 2.

¹³⁸ Close, ELR 1980, S. 188.

¹³⁹ Jung, in: EGV - Kommentar, Art. 70, Rn. 2.

¹⁴⁰ Close, ELR 1980, S. 189.

¹⁴¹ Beckert/Breuer, Öffentliches Seerecht, S. 151.

¹⁴² Erdmenger, in: Kommentar zum EU- /EG-Vertrag, Art. 84, Rn. 10.

¹⁴³ Jung, in: EGV – Kommentar, Art. 80, Rn. 9.

¹⁴⁴ ABl. EG 1987, L 169/1 ff.

¹⁴⁵ Basedow, ArchVR 1994, S. 457.

ordnungsgemäße Ermessensausübung gebundene Ermächtigungsgrundlage zum Tätigwerden im Seeverkehr verleiht.¹⁴⁶ Dies fand im Übrigen auch Bestätigung in der Untätigkeitsklage des Europäischen Parlamentes gegen den Rat. Denn der EuGH erklärte in seinem Urteil, dass dem Rat bei der Umsetzung der Verkehrspolitik ein durch die vorgegebenen Fristen begrenzter Spielraum zur Verfügung stehen solle.¹⁴⁷

Die Kabotagevorbehalte in den Mitgliedsstaaten verstoßen demnach also nicht unmittelbar gegen Art. 80 Abs. 2 EGV.

II. Kabotagevorbehalte als Verstoß gegen die allgemeinen Vorschriften des EGV

Kabotagevorbehalte könnten aber ferner gegen eine allgemeine Vorschrift des EGV verstoßen. Dazu müssten die allgemeinen Vertragsvorschriften allerdings grundsätzlich auf Art. 80 Abs. 2 EGV anwendbar sein.

1. Anwendbarkeit der allgemeinen Vertragsvorschriften auf Art. 80 Abs. 2 EGV (Art. 84 Abs. 2 EWGV)

Das Verhältnis des Art. 80 Abs. 2 EGV zu den allgemeinen Vertragsvorschriften war über lange Zeit umstritten, da dem Verkehr ein eigenständiger Teil im Vertrag eingeräumt worden ist.¹⁴⁸

Bestand im Rahmen des Urteils des EuGH in der Rechtssache 167/73¹⁴⁹ noch Streit um die Natur der allgemeinen Vertragsbedingungen,¹⁵⁰ so wird heute grundsätzlich davon ausgegangen, dass es sich bei den allgemeinen Regeln des Vertrages um alle Bestimmungen des 1.–4. Vertragsteils handelt.¹⁵¹ Dazu gehören z. B. das allgemeine Diskriminierungsverbot gem. Art. 12 EGV, weil es von besonderer Bedeutung für die Liberalisierung der Seekabotage sein könnte, aber auch die Niederlassungsfreiheit i. S. d. Art. 43 ff. EGV, sowie die Regeln über den Wettbewerb nach Art. 81 ff. EGV und den freien Dienstleistungsverkehr nach Art. 49 ff. EGV.

a.) Die Kontroverse um die Anwendbarkeit der allgemeinen Vertragsvorschriften auf Art. 84 Abs. 2 EWGV

Zur Frage des Verhältnisses der Vorschriften des Verkehrstitel zu den sonstigen Vertragsnormen standen sich zwei Sichtweisen gegenüber: Eine restriktive und eine, die von der Universalität des Vertrages ausgeht.¹⁵²

¹⁴⁶ Basedow, ArchVR 1994, S. 456.

¹⁴⁷ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. 1596.

¹⁴⁸ Close, ELR 1980, S. 189.

¹⁴⁹ EuGH, Rs. 167/73, Französische Schiffsbesatzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik) Slg. 1974, S. 359 f.

¹⁵⁰ Close, ELR 1980, S. 190.

¹⁵¹ vgl. EuGH, Rs. 209–213/84, Nouvelles Frontières (Ministre Public/Lucas Asjes u.a.) Slg. 1986, S. 1425 ff.

¹⁵² Frohnmeyer, in: Grabitz/Hilf, Vor Art. 70, Rn. 10 f.

Nach der restriktiven Ansicht, welche die Mehrzahl der damaligen Mitgliedsstaaten und die beteiligten Wirtschaftskreise vertraten, wird die Seeschifffahrt vom Anwendungsbereich aller übrigen Vertragsvorschriften ausgeschlossen.¹⁵³ Es wurde argumentiert, dass die Vertragsparteien bei dem Abschluss des EWGV einig gewesen seien, den Vertrag nicht auf See- und Luftverkehr anzuwenden, da diese Verkehrsarten erst zu einem späteren Zeitpunkt in die Integration einbezogen werden sollten.¹⁵⁴ Auch sei die Regelung nach Art. 84 Abs. 2 EWGV wegen der äußerst geringen Anzahl von rein auf die Seeschifffahrt bezogenen verkehrsrechtlichen Problemen weitgehend gegenstandslos.¹⁵⁵

Die Gegenauffassung von der Universalität des Vertrages wurde von der Kommission und zum Teil von der Literatur vertreten.¹⁵⁶ Nach dieser Ansicht sei zwar die Anwendung der Art. 59–66 EWGV (Art. 49–55 EGV) und der Art. 74–83 EWGV auf den Seeverkehr ausgeschlossen,¹⁵⁷ da es der Vertrag ausdrücklich vorsehe,¹⁵⁸ dies beinhalte aber nicht, dass Art. 84 Abs. 2 EWGV eine allgemeine Ausnahme von der Anwendung der übrigen Vorschriften des Vertrages darstelle.¹⁵⁹

b.) Die Beendigung der Kontroverse durch das Urteil in der Rechtssache 167/73

Mit seinem Urteil in der Rechtssache 167/73¹⁶⁰ (sog. Seeleute – Urteil) hat der EuGH die Auseinandersetzungen zugunsten der Ansicht von der Universalität des Vertrages entschieden.¹⁶¹

Vorausgegangen war dem Urteil ein Streit der Europäischen Kommission mit Frankreich über den Art. 3 Abs. 2 Code du travail maritime, nach dem ein bestimmter Teil einer Schiffsbesatzung aus französischen Staatsangehörigen bestehen muss.¹⁶² Die Kommission sah in diesem Artikel einen Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit i. S. d. Art. 48 ff. EWGV, die wie die meisten anderen allgemeinen Vertragsbestimmungen auf den Seeverkehr anzuwenden seien.¹⁶³ Frankreich hatte hingegen argumentiert, die Art. 48 ff. EWGV seien nur auf Art. 84 Abs. 2 EWGV anzuwenden, wenn dem ein Beschluss des Rates vorausgehe.¹⁶⁴

¹⁵³ Frohnmeyer, in: Grabitz/Hilf, Vor Art. 70, Rn. 10.

¹⁵⁴ Weber, Die Zivilluftfahrt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 132.

¹⁵⁵ Necker, in: Festschrift für Luther, S. 114.

¹⁵⁶ Frohnmeyer, in: Grabitz/Hilf, Art. 70, Rn. 11.

¹⁵⁷ Necker, in: Festschrift für Luther, S. 116.

¹⁵⁸ EuGH, Rs. 167/73, Französische Schiffsbesatzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik) Slg. 1974, S. 363.

¹⁵⁹ Necker, in: Festschrift für Luther, S. 116.

¹⁶⁰ EuGH, Rs. 167/73, Französische Schiffsbesatzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik) Slg. 1974, S. 359 ff.

¹⁶¹ Frohnmeyer, in: Grabitz/Hilf, Vor Art. 70, Rn. 12.

¹⁶² Necker, in: Festschrift für Luther, S. 115.

¹⁶³ EuGH, Rs. 167/73, Französische Schiffsbesatzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik) Slg. 1974, S. 362.

¹⁶⁴ EuGH, Rs. 167/73, Französische Schiffsbesatzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik) Slg. 1974, S. 366.

Im Ergebnis teilte der Europäische Gerichtshof die Ansicht der Kommission, indem er erklärte, dass Art. 3 Abs. 2 Code du travail maritime gegen Art. 48 EWGV verstoße.¹⁶⁵ Hinsichtlich des Verhältnisses von Art. 84 Abs. 2 EWGV zu den allgemeinen Vertragsvorschriften stellte er zum ersten Mal fest, dass die Seeschifffahrt zwar bis zum Erlass von Vorschriften durch den Rat (nach Art. 84 Abs. 2 EWGV) den Regeln des Titels über den Verkehr entzogen ist, im Übrigen aber wie alle anderen Verkehrsträger den allgemeinen Regeln des Vertrages unterliege.¹⁶⁶ Denn die Vorschriften über den Verkehrstitel führten nicht zu einer Verdrängung der in Art. 2 EWGV genannten Grundsatzbestimmungen, sondern sollten diese vielmehr ausfüllen und ergänzen.¹⁶⁷

2. Die Bedeutung des allgemeinen Diskriminierungsverbots gem. Art. 12 EGV für die Liberalisierung der Seekabotage

Kabotagevorbehalte könnten gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot gem. Art. 12 EGV verstoßen. Art. 12 EGV ist eine allgemeine Vorschrift des EGV, die wie oben festgestellt, auf Art. 80 II EGV, der die Seekabotage umfasst, angewendet werden kann.

Der erste Satz des Art. 12 EGV schreibt ein Diskriminierungsverbot „unbeschadet besonderer Bestimmungen“ vor. Unter besonderen Vorschriften sind dabei die Regelungen über die Freizügigkeit des Arbeitnehmers gem. Art. 39–42 EGV, das Niederlassungsrecht gem. Art. 43–48 EGV, sowie der freie Dienstleistungsverkehr i. S. d. Art. 49–55 EGV zu verstehen. Diese Regelungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich nicht nur auf das Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit beschränken.¹⁶⁸ „Unbeschadet“ ist i. S. v. „vorbehaltlich“ zu verstehen. Art. 12 EGV kommt also nur zur Anwendung, soweit keine spezielleren Marktfreiheiten des EGV eingreifen.¹⁶⁹

Es stellt sich somit die Frage, ob Kabotagevorbehalte gegen eine speziellere Vorschrift als Art. 12 EGV verstoßen könnten.

III. Kabotagevorbehalte als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 49 ff. EGV

Es käme ein Verstoß der Kabotagevorbehalte gegen die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 49 ff. in Betracht. Dies wird von einem Teil der Literatur angenommen.¹⁷⁰

Unter Dienstleistungsfreiheit versteht man die Freiheit, grenzüberschreitende Leistungen, die keine Waren sind, erbringen zu können, ohne dass das leistende Unternehmen seine Produktionsstätte

¹⁶⁵ EuGH, Rs. 167/73, Französische Schiffsbesatzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik) Slg. 1974, S. 371.

¹⁶⁶ EuGH, Rs. 167/73, Französische Schiffsbesatzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik) Slg. 1974, S. 370; Frohnmeyer, in: Grabitz/Hilf, Vor Art. 70, Rn. 12.

¹⁶⁷ EuGH, Rs. 167/73, Französische Schiffsbesatzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik) Slg. 1974, S. 370.

¹⁶⁸ Epiney, in: EGV – Kommentar, Art. 12, Rdnr. 8.

¹⁶⁹ Eisermann, Grundlagen des gemeinsamen europäischen Luftverkehrmarktes, S. 114.

verlegen muss.¹⁷¹ Verkehrspolitisch soll die Dienstleistungsfreiheit garantieren, dass einem Unternehmer aus einem anderen EG – Mitgliedsstaat Inländergleichbehandlung beim Zugang zum Markt gewährt wird, wenn er seine Leistung vorübergehend im Inland erbringt, ohne dort seinen Geschäftssitz haben zu müssen.¹⁷² Zur Durchführung der Kabotage begibt sich der Dienstleistungserbringer in einen anderen EG – Mitgliedsstaat, ohne dass er dort seinen Geschäftssitz errichtet. Nach der oben dargelegten Definition des Dienstleistungsbegriffs könnte die Kabotagefreiheit somit von Art. 49, 50 EGV erfasst sein.

Problematisch ist hier allerdings die Regelung des Art. 51 Abs. 1 EGV, nach der „für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr gelten.“ Denn die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des Verkehrs scheint demzufolge nicht unmittelbar, sondern nur nach Maßgabe der Art. 70 ff. EGV durchsetzbar zu sein. Da aber die Vorschriften des Art. 70 ff. EGV nur für den Binnenverkehr gem. Art. 80 Abs. 1 EGV gelten, führt die Verweisung des Art. 51 Abs. 1 EGV für die Seeschifffahrt lediglich zu der Ermächtigung des Rates, nach seinem Ermessen Maßnahmen auf diesem Gebiet zu ergreifen.¹⁷³ Die grundsätzliche Verweisung des Art. 51 Abs. 1 EGV auf Art. 80 Abs. 2 EGV ließe also den Schluss zu, dass die Art. 49 ff. EGV für den Seeverkehr nicht gelten und die Dienstleistungsfreiheit in diesem Bereich durch sekundäres Gemeinschaftsrecht verwirklicht werden muss.¹⁷⁴

Es stellt sich daher die Frage, ob trotz der Regelung des Art. 51 Abs. 1 EGV die Dienstleistungsvorschriften auf den Seeverkehr unmittelbar angewendet werden können. Sollte dies der Fall sein, so würden alle nationalen Vorschriften, welche die Erbringung von Seetransporten einschränken, bereits gegen die Dienstleistungsfreiheit i. S. d. Art. 49 ff. EGV verstoßen.

1. Unmittelbare Anwendung des Art. 49 EGV auf den Seeverkehr durch Reduktion des Art. 51 Abs. 1 EGV

Wie oben festgestellt, läuft die Verweisung des Art. 51 Abs. 1 EGV für die Seeschifffahrt praktisch ins Leere, da sie nur die unverbindliche Ermächtigung des Rates zum Tätigwerden enthält.

Um trotzdem die Anwendung des Art. 49 EGV auf Art. 80 Abs. 2 EGV zu ermöglichen, wurde die Ansicht vertreten, dass Art. 51 Abs. 1 EGV auf die Binnenverkehrsarten beschränkt werden müsse und die Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Seeschifffahrt wie in allen anderen Wirtschaftszweigen seit Ende der Übergangszeit unmittelbar geltendes Recht sei.¹⁷⁵ Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass Art. 51 Abs. 1 EGV nicht nur auf die Binnenverkehrstitel,

¹⁷⁰ vgl.: Basedow, TranspR 1994, S. 87.

¹⁷¹ Randelshofer/Forsthoff, in: Grabitz-Hilf, Art. 49/50, Rn. 6.

¹⁷² Erdmenger, in: Europäische Verkehrspolitik, S. 85.

¹⁷³ Brandt, TranspR 1994, S. 86.

¹⁷⁴ Eisermann, Grundlagen des gemeinsamen europäischen Luftverkehrsmarktes, S. 109; Roth, ZeuP, S. 19.

sondern auf sämtliche Verkehrstitel verweist, eine Reduktion des Artikels daher nur über Art. 80 Abs. 2 EGV selbst erfolgen kann.¹⁷⁶

Teilweise wird daher angenommen, dass die Dienstleistungsvorschriften auf Art. 80 Abs. 2 EGV anzuwenden seien, weil die Art. 70–79 EGV nicht automatisch i. R. d. Art. 80 Abs. 2 EGV Anwendung fänden.¹⁷⁷ Denn wenn die Art. 70–79 EGV keine Geltung für den Luft- und Seeverkehr besitzen würden, könnten sie auch nicht die Anwendung der allgemeinen Regeln verhindern. Art. 49 EGV (Art. 59 EWGV) wäre somit auf diesen Bereich bis zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit durch das Tätigwerden des Rates anzuwenden gewesen. Diese Ansicht ist jedoch insoweit abzulehnen, als Art. 80 Abs. 2 EGV außerhalb des Verkehrstitels keine Wirkung entfaltet und damit nicht den Verweis des Art. 51 Abs. 1 EGV reduzieren kann.¹⁷⁸

Die unmittelbare Anwendung der Art. 49 ff. EGV auf Art. 80 Abs. 2 EGV mittels einer Reduktion der Verweisung des Art. 51 Abs. 1 EGV auf die Binnenverkehrstitel kommt daher nicht in Betracht.¹⁷⁹

2. Unmittelbare Anwendung der Regelungen über die Dienstleistungsfreiheit auf den Seeverkehr im Maastrichter Vertrag

Weiterhin wurde bis zur Änderung des EG-Vertrages durch den Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997 erwogen, dass sich die unmittelbare Anwendung der Art. 59 ff. EWGV auf Art. 84 Abs. 2 EWGV wegen des Ablaufs der Frist aus Art. 7 EWGV¹⁸⁰ oder aus Art. 7 a EWGV ergeben könnte.¹⁸¹ Zwar bestehen diese Möglichkeiten aufgrund des Wegfalls der Vorschriften des Art. 7 und 7 a EWGV in der Fassung des Vertrages nach Amsterdam nicht mehr, es lohnt sich aber trotzdem kurz auf diese Ansichten einzugehen, da nach ihnen die nationalen Kabotagevorbehalte bereits seit dem 1.1.1970 (gem. Art. 7 EWGV) bzw. seit dem 1.1.1993 gegen die Regelungen über die Dienstleistungsfreiheit und damit gegen das primäre Gemeinschaftsrecht verstoßen würden.

a.) Unmittelbare Anwendung des Art. 59 EWGV i. V. m. Art. 7 EWGV auf Art. 84 Abs. 2 EWGV

Es wurde vertreten, dass die Art. 59 ff. EWGV im Verkehr mit Ablauf der von Art. 7 EWGV vorgegebenen zwölfjährigen Übergangszeit (1.1.1970) unmittelbar anzuwenden seien, da die im

¹⁷⁵ Baedow, TranspR 1994, S. 86.

¹⁷⁶ Milbradt, Liberalisierung der Seekabotage unter völkerrechtlichen und europarechtlichen Aspekten, S. 101.

¹⁷⁷ Slot, in: Europäische Verkehrspolitik, S. 114.

¹⁷⁸ Milbradt, Liberalisierung der Seekabotage unter völkerrechtlichen und europarechtlichen Aspekten, S. 101.

¹⁷⁹ Eisermann, Grundlagen des gemeinsamen europäischen Luftverkehrsmarktes, S. 105.

¹⁸⁰ Vgl.: EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. 1580.

¹⁸¹ Vgl.: Baedow, TranspR 1994, S. 87; Rittmeister, TranspR 1989, S. 317.

Vertrag bis zu diesem Zeitpunkt vorgesehenen Durchführungsbestimmungen fehlten, obwohl sie gem. Art. 7 Abs. 7 EWGV hätten in Kraft treten müssen.¹⁸²

Der EuGH hielt dieser Ansicht bereits 1985 in seiner Entscheidung zu der Untätigkeitsklage des Europäischen Parlamentes entgegen, dass eine unmittelbare Anwendung der Art. 59 ff. EWGV auf den Verkehr nach Ablauf der Übergangszeit nicht in Betracht komme.¹⁸³ Die Übergangszeit des Art. 7 EWGV hätte zwar gem. Art. 75 Abs. 1 a und b EWGV für die Verkehrsarten gem. Art. 84 Abs. 1 EWGV gegolten, die Dienstleistungsfreiheit im Verkehr sei aber gem. Art. 61 EWGV durch die Schaffung einer gemeinsamen Verkehrspolitik i. S. d. Art. 74–84 EWGV zu verwirklichen.¹⁸⁴ Dafür stehe dem Rat eine „angemessene Frist“ zu.¹⁸⁵

Hinsichtlich des Seeverkehrs ist zudem zu bemerken, dass Art. 84 Abs. 2 EWG keine Fristbestimmung enthielt, der Ermessensspielraum des Rates zum Zeitpunkt des Untätigkeitsurteils also auch noch nicht ausgeschöpft war. Dem Rat konnte daher trotz seiner Untätigkeit keine vertragliche Fristverletzung im Bereich des Seeverkehrs vorgeworfen werden.¹⁸⁶

In seiner Corsica Ferries-Entscheidung vom 12.12.1989¹⁸⁷ stellte der Europäische Gerichtshof für den Seeverkehr der Jahre 1980 und 1981 fest, dass Art. 84 Abs. 2 EWGV für die Seeschifffahrt die Entscheidung des Rates über geeignete Rechtsvorschriften vorsehe.¹⁸⁸

Die Ansicht, nach der die Vorschriften über die Dienstleistungsfreiheit unmittelbare Wirkung auf den Seeverkehr wegen Ablaufs der Übergangszeit i. S. d. Art. 7 Abs. 7 EWGV entfalten können, ist damit zurückzuweisen.

b.) Unmittelbare Anwendung des Art. 59 EWGV auf Art. 84 Abs. 2 EWGV über Art. 7a EWGV

Auch wurde vertreten, dass Art. 59 EWGV i. V. m. Art. 7 a auf Art. 84 Abs. 2 anzuwenden sei.¹⁸⁹ Art. 7 a EWGV enthalte, dass die Gemeinschaft alle zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlichen Maßnahmen bis zum 31.12.1992 zu treffen hatte. Die Befürworter der Ansicht argumentierten, durch Art. 7 a EWGV sei der Ablauf der durch das Untätigkeitsurteil des EuGH

¹⁸² EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. 1580.

¹⁸³ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. 1599.

¹⁸⁴ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. 1599.

¹⁸⁵ EuGH, Rs. 13/83, Verkehrspolitik (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaft) Slg. 1985, S. 1600.

¹⁸⁶ Slot, in: Europäische Verkehrspolitik, S. 116.

¹⁸⁷ EuGH, Rs. 49/89, (Corsica Ferries/Direktion Generale des Douanes), Slg. 1989, S. 4441 ff.

¹⁸⁸ EuGH, Rs. 49/89, (Corsica Ferries/Direktion Generale des Douanes), Slg. 1989, S. 4456.

¹⁸⁹ Vgl.: Basedow, TranspR 1994, S. 87; Rittmeister, TranspR 1989, S. 317.

vorgegebenen „angemessenen Frist“ auf den 31. 12.1992 konkretisiert worden.¹⁹⁰ Dies bedeute, da der Artikel auch auf Art. 84 Abs. 2 EWGV Bezug nimmt, dass sich die Gemeinschaft bis Ende 1992 verpflichtet habe, den Binnenmarkt im Bereich der Seeschifffahrt i. S. d. Art. 7 a S. 2 EWGV zu verwirklichen. Entspräche der erreichte Zustand nach Ablauf der Frist aber nicht dem durch den Vertrag vorgegebenen Ziel, so müssten die Vorschriften über die Dienstleistungsfreiheit auf den Seeverkehr unmittelbar angewendet werden.¹⁹¹

Die Frist des Art. 7 a EWGV ist abgelaufen und auch die Nichterreichung des Ziels könnte, wegen der oben bereits angesprochenen langen Übergangszeiten, angenommen werden. Fraglich bleibt jedoch, ob eine grundsätzliche Anwendung des Art. 59 EWGV auf Art. 84 Abs. 2 EWGV über Art. 7 a EWGV überhaupt möglich ist.

Bei der Verabschiedung der Schlussakte zur Einheitlichen Europäischen Akte erklärten die Regierungsvertreter, dass der Fristablauf des 31.12.1992 keine automatische Rechtsfolge nach sich ziehen sollte.¹⁹² Da diese Erklärung von allen Mitgliedern der Konferenz gegeben wurde, ist sie gem. Art. 31 WVK bei der Auslegung des Art. 7 a EWGV zu berücksichtigen. Eine automatische rechtliche Wirkung des Art. 7 a EWGV, welche die unmittelbare Anwendung der Art. 59 ff. EWGV auf Art. 84 Abs. 2 EWGV ermöglicht, kommt danach nicht in Betracht.

Zudem kann der Wortlaut des Art. 7 a EWGV angeführt werden: Gemäß Art. 7 a EWGV „hat die Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um bis zum 31.12.1992 [...] den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen.“ Aus diesem Wortlaut ergibt sich keine andere Konsequenz, als dass die Nichtbeachtung dieser Pflicht der Gemeinschaftsorgane als vertragswidrige Untätigkeit i. S. d. Art. 175 EWGV zu werten wäre.¹⁹³ Eine Anwendung der Art. 59 ff. EWGV lässt sich damit auch nicht aus dem Wortlaut des Art. 7 a EWGV herleiten.

Die unmittelbare Anwendung der Art. 59 ff. EWGV auf den Bereich des Seeverkehrs gem. Art. 59 ff. EWGV i. V. m. Art. 7 a EWGV ist folglich abzulehnen.

IV. Ergebnis

Grundsätzlich sind die allgemeinen Vertragsregelungen auf die Seeschifffahrt gem. Art. 80 Abs. 2 EGV anzuwenden. Eine Ausnahme besteht allerdings bei den Vorschriften über die Binnenverkehrsträger gem. Art. 70–79 EGV und bei denen über den freien Dienstleistungsverkehr gem. Art. 49 ff. EGV, die zu keiner Zeit unmittelbare Wirkung auf die Seeschifffahrt entfalten konnten, so dass Raum für die Anwendung des Art. 12 EGV bleibt. Da nach dem allgemeinen Diskriminierungsverbot jede Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten ist,

¹⁹⁰ Rittmeister, *TranspR* 1989, S. 317.

¹⁹¹ Basedow, *TranspR* 1994, S. 87.

¹⁹² Vgl.: *ABl. EG* 1986, Nr. L 169/1.

verstoßen die nationalen Kabotagevorbehalte in den Mitgliedsstaaten als flaggenabhängige Marktzugangsbeschränkungen gegen Art. 12 EGV.¹⁹⁴ Kabotagevorbehalte stellen somit eine unzulässige Marktzugangsbeschränkung dar, die im Geltungsbereich des EGV keinen Platz hat.¹⁹⁵

Die Liberalisierung der Seekabotage ist in der Gemeinschaft aber erst spät mit der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 eingeführt worden, die zudem lange Übergangszeiten vorsieht.

¹⁹³ Glaesener, EuR 1986, S. 133.

¹⁹⁴ Slot, in: Europäische Verkehrspolitik, S. 119.

¹⁹⁵ Stöcker, ArchVR 1994, S. 456.

C. Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 „zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten“

Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 über die Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs wurde am 7.12.1992 vom Rat erlassen. Sie liberalisierte die Seekabotage in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft für die Schiffe unter der Flagge eines anderen Mitgliedstaates.¹⁹⁶

I. Grundzüge der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Durch die Verordnung werden sowohl der persönliche (Art. 1) als auch der räumliche (Art. 2) Anwendungsbereich der Liberalisierung der Seekabotage geregelt. Art. 5 enthält einen Krisenmechanismus und Art. 6 die schrittweise Einführung der Seekabotage abhängig vom räumlichen Anwendungsbereich. Hinsichtlich der Gestaltung der zuletzt genannten Artikel betonte der Rat in seiner Begründung zur Verordnung (EWG) 3577/92, dass die Möglichkeit bestehen müsse, einzelne Kabotagemärkte beim Auftreten schwerer Marktstörungen durch den Erlass von Vorschriften zu schützen.¹⁹⁷ Die Kabotagefreiheit sei zudem, wegen der unterschiedlichen Entwicklungsstandards der Volkswirtschaften der Gemeinschaft, nicht auf alle betroffenen Dienstleistungen zum gleichen Zeitpunkt anzuwenden sei.¹⁹⁸ Auf die Bedeutung des Art. 5 und 6 für die Entwicklung der Liberalisierung des Seeverkehrs in der EG wird im weiteren Verlauf der Untersuchung noch einzugehen sein.

Ferner regelt die Verordnung die Frage des anzuwendenden Seebesatzungsrechts (Art. 3) und bestimmt in Art. 3 Abs. 4, dass die Kommission dem Rat bis spätestens zum 1.1.1997 einen Bericht über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Liberalisierung der Inselkabotage vorlegen musste.

Gemäß Art. 4 kann ein Mitgliedsstaat von Schifffahrtsgesellschaften, die Kabotageleistungen zwischen und nach Inseln des Mitgliedstaates erbringen wollen, die Unterwerfung unter die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes im Rahmen von vertraglichen oder einseitigen Verpflichtungen verlangen.

Art. 7 enthält eine Stand–Still–Klausel und nach Art. 10 musste die Kommission dem Rat bis zum 31.12.1994 und danach alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung der Verordnung und gegebenenfalls über erforderliche Vorschläge vorlegen.

¹⁹⁶ Basedow, TranspR 1994, S. 88.

¹⁹⁷ ABl. EG 1992, Nr. L 364/7.

¹⁹⁸ ABl. EG 1992, Nr. L 364/7.

Schließlich bestimmt Art. 11, dass die Verordnung am 1.1.1993 in Kraft tritt.

1. Erster Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 6.9.1995

Der Verpflichtung aus Art. 10 kam die Kommission erstmals am 6.9.1995 nach.¹⁹⁹ Der Bericht gliedert sich in drei Teile: Erstens die Entwicklungen des Kabotagemarktes der EG von 1993–1994, zweitens die im Dänischen Internationalen Schifffahrtsregister (DIS) und im Internationalen Schifffahrtsregister (MAR) registrierten Schiffe und deren Anteil am Kabotagemarkt in der Gemeinschaft und drittens die Konsequenzen einer Ausweitung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 auf die EFTA – Länder.

In dieser Untersuchung sollen neben diesem ersten Bericht aber auch die aktuelleren vom 17.6.1997,²⁰⁰ 24.2.2000²⁰¹ und 24.4.2002²⁰² Berücksichtigung finden.

2. Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 17.6.1997

Der Kommissionsbericht vom 17.6.1997 enthält neben einer Untersuchung über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 in den Mitgliedsstaaten auch eine Prüfung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Liberalisierung der Inselkabotage.²⁰³ Dies hatte der Rat von der Kommission in Art. 3 Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 verlangt, da auf dieser Grundlage ein Vorschlag für eine mögliche Umgestaltung des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 erarbeitet werden sollte.

Der Bericht ist in vier Abschnitte aufgeteilt. Zunächst werden die wirtschaftlichen Entwicklungen der mittlerweile liberalisierten Kabotagesektoren für den Zeitraum von 1995-1996 analysiert. Im darauf folgenden Abschnitt wird der Anteil der im DIS und im MAR registrierten Schiffe am Kabotagemarkte der Gemeinschaft und die Ausweitung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 auf die EFTA-Länder dargestellt. Es folgt ein Vergleich der Besatzungskosten der EU- und EFTA-Register, soweit diese an der Kabotage teilnehmen. Abschließend werden die wirtschaftlichen und

¹⁹⁹ Bericht der Kommission an den Rat, Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten, Kom (1995), 383 endg.

²⁰⁰ Bericht der Kommission an den Rat über die Durchführung der Verordnung 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten (1995-1996) und die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Liberalisierung der Inselkabotage; Kom (1997), 296 endg.

²⁰¹ Bericht der Kommission, Dritter Bericht - Umsetzung der Verordnung 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seekabotage (1997-1998); Kom (2000), 99 endg.

²⁰² Bericht der Kommission, Vierter Bericht über die Durchführung der Verordnung 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seekabotage (1999-2000); Kom. (2002), 203 endg.

²⁰³ Kom (1997) 296 endg., S. 4.

sozialen Folgen der Liberalisierung der Inselkabotage untersucht und die daraus folgende Empfehlung für die Regelung des Art. 3 abgegeben.²⁰⁴

3. Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 24.2.2000

Der Untersuchungszeitraum für den Kommissionsbericht über die Umsetzung der Kabotage – Verordnung vom 24.4.2000 umfasst die Jahre 1997–1998. Auch dieser Bericht beschäftigt sich mit den Entwicklungen im rechtlichen und wirtschaftlichen Bereich in den Mitgliedsstaaten der EU und in den EFTA –Staaten sowie mit der Ausdehnung der Verordnung auf den EWR und die Besatzungskosten von Handelsschiffen.²⁰⁵

Der Bericht stellt im Rahmen seiner Untersuchung über die rechtliche Entwicklung fest, dass gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 alle nationalen Register Zugang zur Gemeinschaftskabotage haben. Die Seekabotage ist in den nördlichen Mitgliedsstaaten bereits vollkommen liberalisiert, während die südlichen Mitgliedsstaaten die Inselkabotage noch den Schiffen der eigenen Flagge vorbehalten.²⁰⁶

4. Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 24.4.2002

Der Bericht der Kommission vom 24.4.2002 über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 in den Jahren 1999–2000 behandelt die gleichen Bereiche wie der vorangegangene Bericht vom 24.2.2000.²⁰⁷

Hinsichtlich der rechtlichen Entwicklung legt er dar, dass gemäß der Verordnung fast der gesamte Kabotagemarkt der Europäischen Gemeinschaft liberalisiert sei. Auch für den letzten noch geschützten Kabotagemarkt – den griechischen Markt – zeichnet sich eine baldige Öffnung für die Reeder der Gemeinschaft ab.²⁰⁸

II. Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 und ihre Bedeutung für die Gesetze über die Kabotagevorbehalte in den Mitgliedsstaaten

Durch die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 werden die nationalen Gesetze, welche die Kabotagevorbehalte in den Mitgliedsstaaten regeln, verdrängt, da eine Verordnung der Gemeinschaft gem. Art. 249 EGV unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat gilt. Nationale Regelungen, die der Verordnung widersprechen, finden für die Dauer der Geltung der Verordnung keine

²⁰⁴ Kom (1997) 296 endg., S. 4.

²⁰⁵ Kom (2000), 99 endg., S. 4.

²⁰⁶ Kom (2000), 99 endg., S. 4.

²⁰⁷ vgl.: Kom (2000), 99 endg. und Kom (2002), 203 endg.

Anwendung. Im Übrigen ist auch die Anwendung von später erlassenem nationalem Recht ausgeschlossen.²⁰⁹

Einige Staaten haben ihre Gesetze über die Kabotagevorbehalte schon kurz nach dem Erlass der Kabotage – Verordnung insoweit neu gefasst, als der Zugang von Reedern anderer Mitgliedsstaaten zum nationalen Küstenverkehr eine Ausnahme vom Prinzip der Kabotagevorbehalte darstellt. Als Beispiel dafür kann § 2 Abs. 2 Nr. 3 des deutschen Gesetzes über die Küstenschifffahrt²¹⁰ angeführt werden, welches beinhaltet, dass für Mitglieder der Gemeinschaft die Kabotagevorbehalte nicht mehr gelten. Andere Staaten wie Frankreich und Italien haben dagegen zunächst ihre Schifffahrtsbehörden lediglich angewiesen, den Schiffen aus den Mitgliedsstaaten die Beförderung von liberalisierten Frachten ohne Genehmigung zu ermöglichen, um später Gesetzesänderungen vorzunehmen.²¹¹

III. Der persönliche Anwendungsbereich gem. Art. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Gemäß Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gilt der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs für Gemeinschaftsreeder, deren Schiffe in einem Mitgliedsstaat registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedsstaates fahren, sofern diese Schiffe alle Voraussetzungen erfüllen, um zur Kabotage zugelassen zu werden. Der Begriff des Gemeinschaftsreeders wird in Art. 2 Abs. 2 der Kabotage – Verordnung näher definiert. Danach sind Gemeinschaftsreeder entweder Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates, die in einem Mitgliedsstaat niedergelassen sind, Schifffahrtsgesellschaften, die nach dem Recht eines Mitgliedsstaates gegründet wurden und ihre Hauptniederlassungen in einem Mitgliedsstaat haben oder Staatsangehörige bzw. Reedereien außerhalb der Gemeinschaft, die in einem Mitgliedsstaat registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedsstaates fahren.

1. Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 auf die im Dänischen Internationalen Seeschifffahrtsregister und im Internationalen Schifffahrtsregister Madeira registrierten Schiffe.

Eine vorübergehende Ausnahmeregelung von der Bestimmung des Art. 1 Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 enthält Art. 1 Abs. 2. Nach Art. 1 Abs. 2 konnten auch Gemeinschaftsreeder, die zwar in einem Mitgliedsstaat registrierte Schiffe fahren, die jedoch nicht die Voraussetzungen erfüllen, um in diesem Mitgliedsstaat zur Kabotage zugelassen zu werden, bis zum 31.12.1996 an der Kabotage teilnehmen. Diese Sonderregelung wurde speziell für die dänische und portugiesische

²⁰⁸ Kom (2002), 203 endg. S. 4.

²⁰⁹ EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1270; BVerfGE 22, S. 296.

²¹⁰ vgl.: BGBl. 1957 II, 738; Neufassung in: BGBl. 1994 I, S. 2802

²¹¹ Durch die Gesetzesänderung 2001–43 vom 16.1.2001 wurden die französischen Rechtsvorschriften in Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gebracht. In Italien erfolgte diese Anpassung an die

Schifffahrt eingeführt, denn der größte Teil ihrer Kabotageflotten war in einem Zweitregister, dem oben bereits genannten Dänischen Internationalen Schifffahrtsregister bzw. dem portugiesischen Madeira-Register, eingetragen. Eine dortige Registrierung bedeutete für die Schiffe, dass sie ohne die Sonderregelung des Art. 3 Abs. 2 nicht mehr an der Küstenschifffahrt im eigenen Land hätten teilnehmen dürfen.

Zum 26.11.1996, d.h. kurz vor dem Auslaufen der Sonderregelung, trat in Dänemark ein Gesetz in Kraft, welches das Verbot einer Teilnahme der DIS – Frachtschiffe am dänischen Kabotageverkehr aufhob.²¹² Portugal änderte die Rechtsvorschriften über die Teilnahme der im Internationalen Schifffahrtsregister Madeira registrierten Schiffe dagegen zunächst nur hinsichtlich der Teilnahme am Festlandsverkehr.²¹³ Erst seit dem August 1999 haben auch die MAR – Schiffe uneingeschränkten Zugang zur Kabotage in der Gemeinschaft.²¹⁴

a.) Anteile der im DIS oder MAR registrierten Schiffe am Kabotageverkehr der Gemeinschaft

Aus dem Bericht der Kommission vom 6.9.1995 geht hervor, dass 1994–1995 theoretisch 223 DIS – Schiffe zur Kabotage im Ausland eingesetzt werden konnten, jedoch höchstens 50 Frachtschiffe an der Kabotage außerhalb Dänemarks beteiligt waren.²¹⁵ Diese Schiffe wurden im britischen und deutschen, sowie zum Teil im französischen, portugiesischen und spanischen Kabotageverkehr eingesetzt. Die DIS – Flotte hatte an der Erbringung von Kabotageleistungen innerhalb des Zeitraums von 1993-1998 nur geringen Anteil und war damit im Kabotageverkehr der Gemeinschaft nahezu bedeutungslos.²¹⁶

Die MAR – Flotte ist von 35 auf 105 Schiffe in den ersten 5 Jahren nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gewachsen.²¹⁷ Allerdings blieb dabei die Tonnageleistung dieser Schiffe nahezu gleich, was auf einen erheblichen Rückgang der durchschnittlichen Schiffsgröße hindeutet.²¹⁸

Für den Zeitraum 1999–2000 konnte im entsprechenden Bericht der Anteil von DIS/MAR – Schiffe an den Kabotagemärkten der Mitgliedsstaaten nicht festgestellt werden, da die Beschaffung von statistischen Angaben nicht möglich war.²¹⁹ Allgemein wurde in dem Bericht jedoch erklärt, dass

Kabotage – Verordnung durch Gesetz 30/98 Codice della Navigazione am 27.2.1998 im Zuge eines Verstoßverfahrens.

²¹² Gesetz Nr. 464 vom 12.6.1996.

²¹³ Gesetzesdekret 31/97 vom 28.2.1997.

²¹⁴ Gesetzesdekret 331/99 vom 20.8.1999.

²¹⁵ Kom (1995), 383 endg., S. 13.

²¹⁶ Kom (2000), 99 endg., S. 21.

²¹⁷ Kom (2000), 99 endg. S. 22.

²¹⁸ Kom (2000), 99 endg., S. 22.

²¹⁹ Kom (2002), 203 endg., S. 4.

die Präsenz von ausländischen Schiffen im nationalen Kabotageverkehr in den meisten Mitgliedsstaaten begrenzt geblieben ist.²²⁰

b.) Kostenvergleich zwischen DIS/MAR und anderen nationalen Schifffahrtsregister der Gemeinschaft

Grundsätzlich machen die Besatzungskosten auf Küstenschiffen einen großen Teil der Gesamtkosten aus und stellen von daher ein wichtiges Element für den Wettbewerb dar. Die Berichte der Kommission kommen zu dem Ergebnis, dass die Besatzungskosten in den Zweitregistern am niedrigsten sind.²²¹ Zwischen den Besatzungskosten von Frachtschiffen, die im teuersten Register, dem Erstregister von Finnland, und solchen, die im günstigsten, dem MAR, eingetragen sind, bestand 1999-2000 eine Differenz von ca. € 50.000 im Monat. Der Unterschied zwischen den Besatzungskosten von Frachtschiffen des finnischen Registers und denen des DIS betrug immerhin noch ungefähr € 30.000.²²²

c.) Stellungnahme zur Teilnahme der DIS/MAR – Schiffe an der Kabotage in der Gemeinschaft

Obwohl die in Zweitregistern eingetragenen Schiffe aufgrund ihrer niedrigen Besatzungskosten wesentlich günstiger Kabotagetransporte erbringen können, ist der Anteil ausländischer Schiffe am Kabotagemarkt der Mitgliedsstaaten auch im Zeitraum von 1999–2000 gering geblieben. Zwar hatte sich die Anzahl der im kostengünstigsten MAR eingetragenen Schiffe in den Jahren 1993–1998 stark vergrößert, doch stellten sie immer noch eine relativ kleine Flotte dar, die nur selten auf ausländischen Kabotagemärkten präsent war. Die im DIS registrierten Frachtschiffe hatten ebenfalls deutlich niedrigere Besatzungskosten als Schiffe, die z. B. im finnischen Register eingetragen waren. Trotzdem war die durch die DIS – Flotte im Kabotagemarkt der Gemeinschaft erbrachte Tonnageleistung im Zeitraum von 1993–1998 äußerst gering.

Die günstigeren Besatzungskosten auf den DIS/MAR – Schiffen haben somit nicht zu einer nachhaltigen Beeinflussung des Kabotagemarktes der Gemeinschaft geführt.

2. Die Ausweitung der Kabotage – Verordnung auf den EWR

Der Gemeinsame EWR – Ausschuss hatte am 21.3.1994 beschlossen, alle neuen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die zwischen dem Abschluss der EWR – Verhandlungen und dem Inkrafttreten des EWR – Abkommens erlassen wurden, in das Abkommen aufzunehmen. Allerdings galt das vorübergehend nicht für die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92,²²³ die erst gemäß der Entscheidung

²²⁰ Kom (2002), 203 endg., S. 4.

²²¹ Kom (1995), 383 endg., Anhang 5/I; Kom (1997), 296 endg., S. 20; Kom (2000), 99 endg., Anhang 3; Kom (2002), 203 endg., Anhang 6.

²²² vgl.: Kom (2002) endg., Anhang 6.

²²³ Kom (1995), 383 endg., S. 16.

des Ausschusses vom 4.10.1997 auch auf den EWR ausgedehnt wurde. Die Verordnung garantiert Schiffen unter norwegischer und isländischer Flagge uneingeschränkten Zugang zum Kabotageverkehr der EU und entsprechend Schiffen aus der EU den uneingeschränkten Zugang zum norwegischen und isländischen Kabotageverkehr.²²⁴ Den Schiffen des Internationalen Norwegischen Schiffsregisters (NIS) wird allerdings durch die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 nicht der Zugang zur EU – Kabotage gewährt. Auch Norwegen erklärte, dass es nicht beabsichtige, das NIS – Register zu verändern, um den dort eingetragenen Schiffen den Zugang zur norwegischen Kabotage zu ermöglichen.²²⁵ Diese Schiffe werden daher nicht am Kabotageverkehr der Gemeinschaft teilnehmen. Das ist insoweit von Bedeutung, als die NIS – Schiffe nur geringfügig höhere Besatzungskosten als die DIS – Schiffe aufweisen,²²⁶ aber bereits 1995 eine weitaus größere Anzahl²²⁷ von ihnen an der Seekabotage in allen Staaten der Gemeinschaft hätte teilnehmen können.²²⁸ Es war daher zu befürchten, dass sie aufgrund ihrer günstigen Besatzungskosten und ihrer zahlenmäßigen Stärke den Wettbewerb auf dem Kabotagemarkt der Gemeinschaft verzerren könnten.

Heute lässt sich unter Berücksichtigung der oben dargelegten Entwicklung der DIS/MAR – Schiffe anmerken, dass auch die Beteiligung von NIS – Schiffen am Kabotagemarkt der Gemeinschaft keinen Anlass für wirtschaftliche Bedenken geben muss.

IV. Der räumliche Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gem. Art. 2 Abs. 1 a–c Art. 2 Abs. 1 der Kabotage – Verordnung enthält, welche Ausprägungen der Seekabotage von der Verordnung betroffen sind. Danach umfasst die Verordnung gem. Art. 2 Abs. 1 a die Festlandskabotage, gem. Art. 2 Abs. 1 b den Offshore –Versorgungsdienst sowie gem. Art. 2 Abs. 1 c die Inselkabotage. Bemerkenswert ist, dass die Verordnung auch den Offshore – Versorgungsdienst von Gütern und Personen zwischen einem Mitgliedsstaat und Anlagen und Konstruktionen auf dem Festlandssockel²²⁹ liberalisiert. Denn es ist völkerrechtlich umstritten, ob

²²⁴ Kom (2000), 99 endg., S. 6.

²²⁵ Kom (2000), 99 endg., S. 6.

²²⁶ vgl.: Kom (2002), 203 endg., S. 33.

²²⁷ Dem Bericht der Kommission vom 6.9.1995 könnten schätzungsweise zwischen 200 und 420 NIS–Schiffe an der Kabotage der Gemeinschaft teilnehmen, Kom (1995), 383, endg., S. 18.

²²⁸ vgl.: Kom (1995), 292 endg., S. 18.

²²⁹ Gem. Art. 76 SRÜ umfasst der Festlandssockel den jenseits des Küstenmeeres gelegenen Meeresboden und Meeresuntergrund, der sich über die gesamte natürliche Verlängerung seines Landgebietes bis zur äußeren Kante des Festlandrandes erstrecken oder bis zu einer Entfernung von 200 Sm von den Basislinien, von denen aus die Breite des Küstenmeeres gemessen wird, wo die äußere Kante des Festlandrandes in einer geringeren Entfernung verläuft. Die

ein derartiger Transport, der außerhalb des Küstenmeeres eines Küstenstaates stattfindet, überhaupt unter den Begriff der Seekabotage fällt und daher den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten werden kann. Dass die Errichtung von Kabotagevorbehalten allerdings grundsätzlich rechtmäßig ist, wird in Theorie und Praxis anerkannt.²³⁰

1. Die rechtliche Begründung der Kabotage aufgrund der Tätigkeit im Küstenmeer
Eine Ansicht versteht unter der Seekabotage einen Transport, der üblicherweise in dem zum Hoheitsgebiet des regelnden Küstenstaates gehörenden Küstenmeer stattfindet.²³¹ Der Ausschluss ausländischer Reeder beruht danach auf dem Umstand, dass es das Recht von Staaten ist, Gesetze zur Regelung bestimmter innerstaatlicher Abläufe zu erlassen, denen sich die das Hoheitsgebiet betretenden Ausländer unterwerfen müssen (Fremdenrecht).²³²

Die Annahme dieser Ansicht führt zu der Konsequenz, dass Transporte zwischen Plattformen außerhalb des Küstenmeeres und Häfen eines Landes nicht von der Kabotage umfasst würden, und die Errichtung von Vorbehalten für die eigenen Staatsangehörigen, wie es z. B. in den USA durch § 1331 des Outer Continental Shelf Lands Act geschieht, rechtlich bedenklich sind.²³³

2. Rechtfertigung aufgrund der Tätigkeit zwischen zwei Häfen desselben Staates
Nach einer anderen Ansicht zeichnet sich die Kabotage durch die Betreibung eines Transportes zwischen zwei Häfen desselben Hoheitsgebietes aus.²³⁴ Die Rechtmäßigkeit für die gesetzliche Gestaltung des Küstenhandels ergibt sich danach aus dem auf der Gebietshoheit des Küstenstaates beruhenden Recht der Staaten, die Seehäfen, als innere Gewässer des Staatsgebietes, nicht für ausländische Schiffe öffnen zu müssen.²³⁵

Nach dieser Ansicht könnte auch ein Transport zwischen einer Offshore – Anlage und einem Hafen als Seekabotage angesehen werden, so dass die Errichtung von Vorbehalten rechtmäßig wäre. Allerdings müsste die technische Einrichtung zu dem gleichen Hoheitsgebiet wie der Hafen gehören, mit dem der Verkehr erfolgt. Dies ist problematisch, denn gerade technische Anlagen außerhalb des Küstenmeers unterliegen, obwohl auf ihnen das Recht des Küstenstaates gilt (gem. Art. 60 Abs. 8 SRÜ), nicht dessen Hoheitsgewalt.

äußerste Grenze des Festlandssockel ergibt sich aus Art. 76 Abs. 4–Abs. 6 SRÜ, wonach die seewertige Grenze des Festlandssockels entweder eine Entfernung von 100 Sm von der 2500–Meter–Wassertiefenlinie oder die Entfernung von 350 Sm von der Basislinie aus nicht überschreiten darf. Der Küstenstaat übt über den Festlandssockel nach Art. 77 Abs. 1 SRÜ zwar souveräne Rechte zu dessen Erforschung und Ausbeutung natürlicher Ressourcen aus, der Rechtsstatus der darüber befindlichen Gewässer bleibt davon aber gem. Art. 78 Abs. 1 SRÜ unberührt.

²³⁰ Beckert/Breuer, Öffentliches Seerecht, S. 151.

²³¹ Hasselmann, Die Freiheit der Handelsschifffahrt, S. 290.

²³² Ipsen, Völkerrecht, S. 704.

²³³ Beckert/Breuer, Öffentliches Seerecht, S. 152; Hasselmann, Die Freiheit der Handelsschifffahrt, S. 291.

²³⁴ Voigt, Die Rechtsnatur der Küstengewässer ihrer historischen Entwicklung, S. 51.

²³⁵ Ipsen, Das Völkerrecht, S. 719.

Doch könnte sich die Rechtmäßigkeit des Vorbehalts der Kabotage daraus ergeben, dass den Küstenstaaten gewisse Hoheitsbefugnisse (jurisdictions) über ihre technischen Einrichtungen im Festlandsockel zustehen (gem. Art. 56 Abs. 1 SRÜ).²³⁶ Dazu wäre es erforderlich, dass die Hoheitsbefugnisse über die künstlichen Anlagen gleich der Gebietshoheit über die Seehäfen für eine derartige Beschränkung ausreichen. Der Begriff der Hoheitsbefugnisse ist zwar im Seerechtsübereinkommen nicht näher definiert, es ist aber davon auszugehen, dass es sich bei ihm um ein wesensgleiches Minus zur Gebietshoheit handelt.²³⁷ Die Hoheitsbefugnisse selbst stellen somit einen Ausfluss der Souveränität dar, der gegenüber Dritten ausschließlich ist. Sie beinhalten Hoheitsrechte, wie die ausschließliche Nutzung und die Rechtsetzung²³⁸, wobei die Rechtsetzung wiederum die Hoheitsgewalt zur Regelung der innerstaatlichen Dienstleistungen begründet. Schließlich sind die jeweils in den einschlägigen Spezialregelungen umschriebenen Rechte²³⁹ von den Hoheitsbefugnissen umfasst.²⁴⁰ Diese ordnen gem. Art. 56 Abs. 1 b SRÜ die Hoheitsbefugnisse hinsichtlich der Errichtung und Nutzung von künstlichen Einrichtungen dem Küstenstaat zu, was die Schifffahrt zwischen einem Hafen des Küstenstaates und einer solchen Anlage nicht zu einem Fall der internationalen Schifffahrt werden lässt, sondern zu einem der Kabotage, die den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten werden kann. Auch sind die Hoheitsbefugnisse nach Art. 56 Abs. 1 b SRÜ lediglich die Folgeerscheinung der souveränen Rechte des Art. 56 Abs. 1 a SRÜ, was dazu führt, dass die Offshore - Versorgungsschifffahrt unmittelbar der Ausübung dieser Rechte dient und damit eine Art „innerstaatlichen“ Verkehr begründet. Die Hoheitsbefugnisse eines Küstenstaates umfassen somit also auch das Recht zur Regelung der Kabotage zwischen seinen technischen Einrichtungen im Festlandsockel und seinen Häfen.

Die Ansicht, dass Kabotagevorbehalte nur bei Transporten zwischen zwei Häfen des eigenen Hoheitsgebietes mit Hinweis auf das Recht zur Gestaltung des innerstaatlichen Handels zugelassen sind, rechtfertigt folglich die Errichtung von Vorbehalten auch bei der Offshore – Kabotage.

3. Stellungnahme

Aus der Gestaltung des Art. 2 Abs. 1 b Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 wird deutlich, dass der Rat die Errichtung von Kabotagevorbehalten auch bei der Offshore – Versorgungsschifffahrt für rechtlich zulässig hält. Der Rat muss also unter der Seekabotage einen innerstaatlichen Transport verstehen, der sowohl zwischen zwei Häfen, als auch zwischen einem Hafen und einer technischen Einrichtung auf dem Festlandsockel erfolgen kann. Dieser Ansicht des Rates ist insoweit

²³⁶ Vitzthum, in: Vitzthum–Völkerrecht, S. 412.

²³⁷ Ipsen, Das Völkerrecht, 747.

²³⁸ Ipsen, Das Völkerrecht, S. 747.

²³⁹ vgl.: Art. 56 SRÜ.

zuzustimmen, als die Küstenfrachtfahrt als ein Transport zwischen zwei Punkten desselben Staates definiert wird.²⁴¹ Denn eine derartige Begriffsbestimmung gibt einen Anhaltspunkt dafür, dass die Begründung der Rechtmäßigkeit des Kabotagevorbehaltes mit Hilfe der Gebietshoheit des Küstenstaates über sein Küstenmeer zu eng ist.²⁴² Auch ist zu berücksichtigen, dass die Seekabotage eine innerstaatliche Dienstleistung darstellt. Hält der Küstenstaat also die Küstenfahrt seinen eigenen Staatsangehörigen vor, so handelt es sich um nichts anderes als um eine gesetzliche Beschränkung der Erwerbstätigkeit von Ausländern im Bereich des Seeverkehrs.²⁴³

V. Die Schiffsbesatzung gem. Art. 3 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Art. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 normiert, welches Recht für die Schiffsbesatzung gelten soll. Danach gilt für Schiffe mit mehr als 650 BRZ bei der Festlandskabotage sowie bei Kreuzfahrtschiffen grundsätzlich das Recht des Flaggenstaates, während auf Schiffe mit weniger als 650 BRZ ebenfalls das Recht des Aufnahmestaates Anwendung finden kann (gem. Art. 3 Abs. 1). Unter Aufnahmestaat ist in diesem Zusammenhang der Staat zu verstehen, auf dessen Gebiet die Kabotage durchgeführt wird.²⁴⁴ Auch bei Schiffen, die zur Inselkabotage eingesetzt werden, war bis zum 1.1.1999 das Recht des Aufnahmestaates maßgeblich. (Art. 3 Abs. 2). Nach diesem Datum sollte dann das Besatzungsrecht des Aufnahmestaates jedoch nur noch für Frachtschiffe unter 650 BRZ gelten, soweit die betreffende Fahrt auf eine Fahrt aus einem anderen Staat folgt oder die Fahrt in einen anderen Staat vorangeht (gem. Art. 3 Abs. 3). Art. 3 Abs. 4 bestimmt zudem, dass eine endgültige Regelung hinsichtlich der Besatzungsvorschriften bis zum 1.1.1999 auf der Grundlage eines von der Kommission nach eingehender Prüfung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Liberalisierung der Inselkabotage vorgelegten Vorschlags zu verabschieden ist.

1. Frage nach dem anzuwendenden Recht

Vor der Verabschiedung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 war lange Zeit die Frage strittig, welches Recht für die Schiffsbesatzung bei Durchführung der Kabotage gelten sollte. Diese Frage war deshalb so umstritten, weil in manchen Mitgliedsstaaten befürchtet wurde, dass die Reeder anderer Mitgliedsstaaten wegen geringerer Personalkosten erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber den einheimischen Reedern haben könnten.²⁴⁵ Die betroffenen Mitgliedsstaaten forderten daher, dass ausländische Schiffe, die in ihrem Land Kabotage betreiben wollten, den schiffsbesatzungsrechtlichen Vorschriften des Aufnahmestaates unterworfen werden müssten.²⁴⁶ Dem stand jedoch das auch vom EuGH anerkannte Herkunftslandprinzip gegenüber, wonach im

²⁴⁰ Vitzthum, in: Vitzthum – Völkerrecht, S. 411.

²⁴¹ Hasselmann, Die Freiheit der Handelsschifffahrt, S. 290.

²⁴² Krüger, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts I, S. 263.

²⁴³ Voigt, Die Rechtsnatur der Küstengewässer in ihrer historischen Entwicklung, S. 51.

²⁴⁴ Stöcker, ArchVR 1994, S. 469.

²⁴⁵ Basedow, TranspR 1994, S. 90.

Falle des freien Dienstleistungsverkehrs der Anbieter den Gesetzen des Herkunftslandes unterliegt.²⁴⁷ Diese gegensätzlichen Ausgangspunkte haben zu der komplizierten Regelung des Art. 3 der Kabotage – Verordnung geführt,²⁴⁸ die abhängig von der Kabotageart und der Bruttoreaumzahl der Schiffe bestimmt, welches Besatzungsrecht gilt. Bei Schiffen, die an der Inselkabotage teilnehmen, war nach dieser Regelung zunächst ausschließlich das Recht des Aufnahmestaates anzuwenden, da solchermassen die sozialen und ökonomischen Folgen der Liberalisierung in diesem Bereich beschränkt werden sollten. Erst nach einer eingehenden Prüfung der Auswirkungen durch die Kommission wollte der Rat die endgültige Fassung des Art. 3 festlegen. Dies war insoweit nicht unnötig, als die von der Kommission vorgelegte Studie zeigte, dass erhebliche Arbeitsplatzverluste in den südlichen Mitgliedsstaaten zu befürchten wären, wenn nur das Recht des Aufnahmestaates gelten würde.²⁴⁹

Unter Berücksichtigung dieser Ausgangssituation empfiehlt die Kommission in ihrem Bericht vom 17.6.1997 und einem Verordnungsvorschlag vom 29.4.1998²⁵⁰ die grundsätzliche Anwendung der Besatzungsvorschriften des Herkunftslandes bei Schiffen, die an der Kabotage in der Gemeinschaft teilnehmen. Zusätzlich schlägt sie vor, die Regelung des Art. 3 dahingehend zu verändern, dass der Aufnahmestaat im Falle der Beförderung von Fahrgästen verlangen kann, dass seine Bestimmungen bezüglich des Anteils von EU – Staatsangehörigen an der Besatzung gelten.²⁵¹

Der Vorschlag der Kommission wurde allerdings von den Mitgliedsstaaten nicht befürwortet, weshalb die Kommission am 11.12.2001 vorschlug ihn zurückzuziehen.

2. Verstoß gegen das Flaggenstaatsprinzip

Zum Teil wird die Frage gestellt, ob die Regelung des Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92, wonach bei Schiffen mit einer Bruttoreumzahl von unter 650, sowie bei Schiffen, die zur Inselkabotage eingesetzt sind, das Recht des Aufnahmestaates und nicht das des Flaggenstaates gilt, gegen das Flaggenstaatsprinzip verstößt.²⁵²

Der Flaggenstaat besitzt die Rechtshoheit über die Schiffe, die unter seiner Flagge fahren.²⁵³ Grundsätzlich kann er seine Flaggenhoheit gegenüber den Jurisdictionansprüchen aller anderen Völkerrechtssubjekte schützen.²⁵⁴ Das Flaggenstaatsprinzip beinhaltet, dass jeder Staat u.a. die

²⁴⁶ Basedow, *TranspR* 1994, S. 90.

²⁴⁷ vgl.: EuGH, Rs. C-76/90 (Säger/Dennemann), *Slg.* 1991 I, S. 4244.

²⁴⁸ Riccomagno, *ETL* 1993, S. 375.

²⁴⁹ *Kom* (1997), 296 endg., S. 22.

²⁵⁰ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedsstaaten; *Kom* (1998), 251 endg.

²⁵¹ *Kom* (1997), 296 endg., S. 26.

²⁵² Stöcker, *ArchVR* 1994, S. 469.

²⁵³ Kimminich/Hobe, *Einführung in das Völkerrecht*, S. 379.

²⁵⁴ Nunez-Müller, *Die Staatszugehörigkeit von Handelsschiffen im Völkerrecht: Voraussetzungen und Rechtsfolgen der*

Bedingungen festlegen kann, zu denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewährt, sie in seinem Hoheitsgebiet in das Schiffsregister einträgt und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen.²⁵⁵ Danach kann somit jeder Flaggenstaat die Besetzung seiner Schiffe und die mit ihr verbundenen rechtlichen Fragen nach seinen geltenden Vorschriften regeln.

Dieser Grundsatz steht jedoch nicht im Widerspruch zu den Regelungen des Art. 3 Abs. 1, Abs. 2, da es sich bei ihm um einen Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft handelt. Die Europäische Gemeinschaft ist eine supranationale Organisation, die durch die Eigenständigkeit der Rechtsordnung²⁵⁶ und den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem Recht der Mitgliedsstaaten²⁵⁷ gekennzeichnet ist.²⁵⁸ Die Mitgliedsstaaten haben somit in bestimmten Bereichen ihre Hoheitsrechte auf die Gemeinschaft übertragen, durch die diese Bereiche nunmehr geregelt werden können. Gem. Art. 80 Abs. 2 EGV fällt auch der Seeverkehr in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft. Werden durch das Gemeinschaftsrecht Fragen geregelt, die eigentlich in den Kompetenzbereich des Flaggenstaates fallen, so bedeutet das also nicht einen Verstoß gegen das Flaggenstaatsprinzip, da eine gemeinschaftsrechtliche Ausnahme von diesem Prinzip vorliegt.

VI. Art. 4 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Gemäß Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 kann ein Mitgliedsstaat mit Schifffahrtsgesellschaften, die sich im Rahmen der Inselkabotage an Liniendiensten beteiligen wollen, öffentlichrechtliche Verträge über Verkehrsdienste schließen oder ihnen entsprechende Verpflichtungen auferlegen. Es kann sich dabei um Verpflichtungen handeln, die der betroffene Gemeinschaftsreeder im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde (gem. Art. 4 Abs. 2). Bei dem Abschluss derartiger Verträge darf es jedoch nicht zu der Diskriminierung einzelner Gemeinschaftsreeder kommen (gem. Art. 4 Abs. 1), womit die Verfasser der Verordnung deutlich gemacht haben, dass diesbezüglich das Prinzip der Gleichberechtigung für alle Gemeinschaftsreeder gilt.²⁵⁹ Ferner müssen sich die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes inhaltlich an den von Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vorgegebenen Zwecken orientieren. Die Auflagen müssen sich danach auf die anzulaufenden Häfen, die Regelmäßigkeit, die Beständigkeit und Häufigkeit des Verkehrs, die Dienstleistungskapazität, die zu erhebenden Gebühren sowie die Schiffsbesatzung beschränken.

Flaggenverleihung unter besonderer Berücksichtigung sog. Billigflaggen, S. 109.

²⁵⁵ Ipsen, Das Völkerrecht, S. 767

²⁵⁶ EuGH, Rs. 26/64 (Van Gend/Loos), Slg. 1963, S. 1 ff.

²⁵⁷ EuGH, Rs. 6/64, (Costa/ENEL), Slg. 64, S. 1251 ff.

²⁵⁸ Streinz, Europarecht, S. 49

²⁵⁹ Riccomagno, ETL 1993, S. 377.

1. Die Anwendung des Art. 4 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 nach dem 1.1.1999
Seit dem 1.1.1999 ist die Inselkabotage, mit Ausnahme bestimmter Dienste in Griechenland, vollständig liberalisiert, so dass ab diesem Datum die Bestimmungen aus Art. 4 für alle Mitgliedsstaaten galten. Die meisten Mitgliedsstaaten sahen sich daher veranlasst, Ausschreibungsverfahren für die Auswahl der Betreiber von öffentlichen Verkehrsdiensten durchzuführen, um das in Art. 4 Abs. 1 verankerte Nichtdiskriminierungsgebot nicht zu verletzen. Dieses Verfahren musste aber noch nicht hinsichtlich allen Strecken zur Anwendung kommen, da bestimmte auf dieser Grundlage abgeschlossene Verträge²⁶⁰, die vor dem Inkrafttreten der Kabotage – Verordnung abgeschlossen wurden, noch nicht ausgelaufen waren und die Verordnung vorsieht, dass diese Verträge bis zu ihrem Ablaufdatum in Kraft bleiben können. Auch setzten einige Staaten die Bestimmungen nur ungenügend um, was die Eröffnung mehrerer Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission zur Folge hatte.²⁶¹

2. Entscheidung der EuGH über die Auslegung der Bestimmungen des Art. 4 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Der EuGH hat am 20.2.2001 in der Rechtsache C-205/99 sein erstes Urteil zur Auslegung der Bestimmungen im Bereich der Gemeinwirtschaftlichkeit gesprochen.²⁶² Vorausgegangen war der Entscheidung ein Streit zwischen dem Schifffahrtsunternehmen Analir (u. A.) und Spanien über die Bestimmungen des Real Dekreto Nr. 1466/1997 zur Regelung der Seekabotage im Liniendienst und den Schiffsverbindungen von öffentlichem Interesse. Analir beanstandete dabei insbesondere die Rechtmäßigkeit eines Systems vorheriger Genehmigungen, und dass Spanien auf ein und derselben Verkehrslinie einigen Schifffahrtsunternehmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen und gleichzeitig mit anderen Unternehmen Verträge über gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste schließen darf (gem. Art. 4 des Dekrets).

Zum ersten Punkt entschied der EuGH, dass nach Maßgabe der Verordnung die Erbringung regelmäßiger Seekabotagedienste von, zwischen und nach Inseln nur unter bestimmten Voraussetzungen von einer vorherigen behördlichen Genehmigung abhängen darf. So muss nachgewiesen werden, dass ein wirklicher Bedarf an gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen, der nicht durch den freien Wettbewerb gedeckt wird, besteht, das System vorheriger behördlicher Genehmigungen tatsächlich erforderlich ist und zu dem verfolgten Ziel in angemessenen Verhältnis

²⁶⁰ So beispielsweise der 1976 von den französischen Behörden mit der Gesellschaft SNCM für die Seeverbindungen mit Korsika abgeschlossene Vertrag, der am 31.12.2001 auslief, oder die von italienischen Behörden 1991 mit Unternehmen der Gruppe Tirrenia abgeschlossenen Verträge, die noch bis zum 31.12.2008 laufen.

²⁶¹ Kom (2002), 203 endg., S. 8.

²⁶² Kom (2002), 203 endg., S. 8.

steht sowie ein solches System auf nicht diskriminierenden Kriterien beruht, die den betroffenen Unternehmen im voraus bekannt sind.²⁶³

Hinsichtlich des zweiten Punktes erklärte der EuGH, dass die Verordnung dahingehend auszulegen ist, dass ein Mitgliedsstaat auf ein und derselben Seeverkehrsverbindung zur Durchführung desselben Liniendienstes von, zwischen und nach Inseln einigen Schifffahrtsunternehmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen und gleichzeitig mit anderen Verträge über gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste schließen darf. Dabei muss allerdings nachweisbar sein, dass ein Bedarf an gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen besteht, sowie dass die gleichzeitige Anwendung beider Formen in nicht diskriminierender Weise erfolgt und im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse verfolgte Ziel gerechtfertigt ist.²⁶⁴

VII. Der Krisenmechanismus gem. Art. 5 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Art. 5 Abs. 1 S. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 beinhaltet, dass sich ein Mitgliedsstaat im Falle einer schweren Störung seines innerstaatlichen Verkehrsmarktes, die auf die Liberalisierung der Kabotage zurückzuführen ist, an die Kommission wenden kann, damit Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Wurde ein derartiger Antrag von einem Mitgliedsstaat gestellt, so entscheidet die Kommission nach Konsultation der übrigen Mitgliedsstaaten innerhalb von 30 Tagen gegebenenfalls über die Ergreifung erforderlicher Maßnahmen (gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2). Die Maßnahmen können nach Art. 5 Abs. 1 S. 3 beinhalten, dass das betreffende Gebiet zeitweilig, aber nicht länger als zwölf Monate, vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen wird. Im Übrigen können die Mitgliedsstaaten in Dringlichkeitsfällen sogar selbst einseitig angemessene Schutzmaßnahmen ergreifen, die allerdings nicht länger als drei Monate in Kraft bleiben (gem. Art. 5 Abs. 1 S. 6).

1. Anwendung des Krisenmechanismus im Fall Spaniens

Die erste Anwendung des Krisenmechanismus des Art. 5 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 erfolgte 1993. Mit einer Entscheidung der Kommission vom 17.2.1993 wurde bis auf die Zubringerdienste der gesamte spanische Küstenverkehr für sechs Monate vom Anwendungsbereich der Kabotage – Verordnung ausgeschlossen.²⁶⁵

Spanien hatte bereits am 23.12.1992 eine eigene Schutzmaßnahme i. S. d. Art. 5 Abs. 1 S. 6 ergriffen und die Aussetzung der Verordnung über die Seekabotage, die erst am 1.1.1993 in Kraft treten sollte, für drei Monate beschlossen. Am 8.1.1993 erfolgte dann der Antrag an die Kommission hinsichtlich der Annahme von Schutzmaßnahmen. Spanien fügte dem Antrag eine von

²⁶³ Kom (2002), 203 endg., S. 9.

²⁶⁴ Kom (2002), 203 endg., S. 9.

²⁶⁵ ABl. EG, Nr. L 49/88.

den eigenen Behörden angefertigte Studie bei, in der darauf hingewiesen wurde, dass bei einer sofortigen Liberalisierung der Seekabotage die Existenz spanischer Schiffe auf dem Kabotagemarkt gefährdet sei. Diese erführen nämlich gegenüber solchen Schiffen eine Benachteiligung, die in anderen Mitgliedsstaaten in Spezialregistern eingetragen sind und dadurch z. B. niedrigere Besatzungskosten aufweisen. Es sei daher erforderlich, den spanischen Betreibern noch etwas Zeit zu gewähren, um ihnen die Gelegenheit zu geben, sich besser auf dem Wettbewerb im liberalisierten Kabotagemarkt der Gemeinschaft vorbereiten zu können.

Am 17.2.1993 erging die Entscheidung der Kommission auf Annahme von Schutzmaßnahmen gem. Art. 5 Abs. 1 S. 3 der Kabotage-Verordnung. Die Kommission beschloss, die spanischen Festlandskabotage von der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 für zunächst sechs Monate auszunehmen.²⁶⁶ Sie bezog sich in ihrer Begründung auf die von spanischen Behörden angefertigte Studie, indem sie erklärte, dass die spanische Seeverkehrswirtschaft zum Zeitpunkt des Antrages nicht das gleiche Wettbewerbsniveau aufgewiesen hätte, wie die anderen Mitgliedsstaaten.²⁶⁷ In einem Land mit einer derartigen geografischen Lage²⁶⁸ und Hafenstruktur²⁶⁹ sei aber die Teilnahme an der Seekabotage äußerst attraktiv, so dass ein weiteres Anwachsen des bereits erheblichen Angebotsüberhangs drohe, was die finanzielle Stabilität der spanische Kabotageflotte ernstlich gefährden könnte. Daraus ergebe sich die Möglichkeit einer erheblichen Störung des innerstaatlichen Verkehrsmarktes in Spanien. Zudem könnten in einiger Zeit die neuen spanischen Rechtsvorschriften, insbesondere das am 25.11.1992 geschaffene Spezialregister für Schiffe und Schifffahrtsgesellschaften der kanarischen Inseln (REC),²⁷⁰ einen Anstoß zur Verbesserung der Wettbewerbsposition des spanischen Seeverkehrsmarktes geben.²⁷¹

Zur Entscheidung der Kommission vom 17. 2.1993 ist zunächst zu bemerken, dass sie die von Spanien einseitig ergriffenen Schutzmaßnahmen aufhob, da ein Dringlichkeitsfall durch die erst am 1.1.1993 in kraft getretene Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zum 23.12.1992 noch nicht entstanden sein konnte.²⁷² Dem ist insoweit zuzustimmen, als der deutsche Wortlaut der Kabotage - Verordnung für die Anwendung des Krisenmechanismus des Art. 5 „eine schwere Störung des innerstaatlichen Verkehrsmarktes, die auf die Liberalisierung der Seekabotage zurückzuführen ist,

²⁶⁶ ABl. EG, Nr. L 49/88.

²⁶⁷ ABl. EG, Nr. L 49/88.

²⁶⁸ Der Kabotagehandel ist in Spanien sowohl auf den Atlantik- als auch auf den Mittelmeerstrecken attraktiv.

²⁶⁹ In Spanien ist Seeverkehrsmarkt durch eine große Anzahl von Häfen mit kleinen Anlagen gekennzeichnet.

²⁷⁰ Den Schiffen, die in dem am 25.11.1993 geschaffenen REC-Register eingetragen sind, wurde durch die Gesetzesverordnung 2221/1998 vom 16.10.1998 erlaubt, am spanischen Kabotageverkehr teilzunehmen. Damit erfüllen die REC-Schiffe sämtliche Bedingungen, um genauso wie die MAR-Schiffe und DIS-Frachtschiffe am Kabotageverkehr der Gemeinschaft uneingeschränkt teilnehmen zu können.

²⁷¹ ABl. EG, Nr. L 49/89.

²⁷² Aussant, ETL 1993, S. 359.

...“ verlangt. Sowohl die einseitigen Schutzmaßnahmen als auch die Entscheidung der Kommission auf Annahme von Schutzmaßnahmen setzen somit voraus, dass eine durch die Liberalisierung der Seekabotage bedingte schwere Störung des Verkehrsmarktes bereits eingetreten sein muss.²⁷³

Fraglich nach dieser Feststellung ist, ob überhaupt die Tatbestandsvoraussetzungen zum Erlass der Schutzmaßnahmen i. S. d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 vorlagen, da die Kommission ihre Entscheidung vom 17.3.1993 lediglich mit einer „zu erwartenden Störung“ des spanischen Verkehrsmarktes begründete. Art. 5 Abs. 1 S. 1 setzt für den Erlass von Schutzmaßnahmen aber eine „schwere Störung des innerstaatlichen Verkehrsmarktes voraus, die auf die Liberalisierung der Seekabotage zurückzuführen ist“. Nach diesem Wortlaut liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 S.1 also nicht vor.

Es ist daher zu klären, ob dieser Auslegung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 durch die Kommission zuzustimmen ist.

Die Auffassung der Kommission könnte mit dem Argument unterstützt werden, dass Spanien bereits vor der Verabschiedung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 darauf aufmerksam gemacht hatte, seine geografische Situation sowie das Fehlen eines Zweitregisters besonders zu berücksichtigen.²⁷⁴ Dieses Argument kann aber nicht überzeugen. Denn derartigen Bedenken, die noch vor der Verabschiedung der Verordnung Nr. 3577/92 geäußert wurden, hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber in Art. 6 der Kabotage – Verordnung noch Rechnung tragen können. Auch beinhaltet jede Öffnung eines Marktes die Gefahr, dass der innerstaatliche Markt durch wachsende Konkurrenz vorübergehend insofern gestört werden könnte, als durch die Intensivierung des Wettbewerbs schwächere Konkurrenten verdrängt werden.²⁷⁵

Art. 5 sollte daher nur greifen, wenn bereits ein Verkehrsmarkt durch die Liberalisierung der Seekabotage eine schwere Störung erfahren hat.²⁷⁶ Der Tatbestand des Art. 5 Abs. 1 S. 1 ist daher i. S. d. Wortlautes zu verstehen. Der Erlass von Schutzmaßnahmen würde danach voraussetzen, dass eine schwere Störung des innerstaatlichen Verkehrsmarktes bereits aufgrund der Liberalisierung der Seekabotage eingetreten ist. Die Entscheidung der Kommission vom 17.2.1993, den Krisenmechanismus gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 im Falle Spaniens anzuwenden, ist nach der hier vertretenen Ansicht somit rechtlich bedenklich.²⁷⁷

Ferner überrascht, dass die Entscheidung der Kommission die Voraussetzung der schweren Störung des Verkehrsmarktes nicht näher erklärt, sondern sich bereits damit zufrieden gibt, dass die

²⁷³ Basedow, TranspR 1994, S. 89.

²⁷⁴ Riccomagno, ETL 1993, S. 378.

²⁷⁵ Basedow, TranspR 1994, S. 89.

²⁷⁶ Basedow, TranspR 1994, S. 89.

²⁷⁷ Gegenansicht vertritt: Riccomagno, ETL 1993, S. 378.

spanische Verkehrswirtschaft nicht das gleiche Wettbewerbsniveau wie die anderen Staaten der Gemeinschaft aufweist. Art. 2 Abs. 5 der Kabotage – Verordnung definiert „die schwere Störung eines Verkehrsmarktes“ als „Probleme auf dem Markt, die diesem eigen sind, zu einem möglicherweise anhaltenden deutlichen Angebotsüberhang führen und das finanzielle Gleichgewicht zahlreicher Gemeinschaftsreeder ernsthaft gefährden könnten.“ Wie oben bereits festgestellt bedingt jede Liberalisierung eines Marktes die Intensivierung des Wettbewerbs und damit gegebenenfalls seine Störung. Art. 5 Abs. 2 S. 1 setzt daher eine „schwere Störung“ voraus, die nur dann vorliegen kann, wenn der Seeverkehrsmarkt eines Landes in seiner Existenz als solcher durch „ruinöse Konkurrenz“ bedroht ist.²⁷⁸ Eine solche Existenzbedrohung lag aber im Fall Spaniens nach Aussage der Kommission nicht vor.²⁷⁹

2. Entscheidung der Kommission vom 13.7.1993

Eine weitere Entscheidung der Kommission²⁸⁰ zum Erlass von Schutzmaßnahmen zugunsten der spanischen Verkehrswirtschaft erfolgte im Jahr 1993, nachdem Spanien am 21.6.1993 einen Antrag auf Verlängerung der Schutzmaßnahmen um sechs Monate ab dem 17.8.1993 eingereicht hatte. Spanien begründete diese weitere Verlängerung mit dem Hinweis darauf, dass sich die Liberalisierung nach wie vor auf die spanische Seeverkehrswirtschaft ungünstig auswirken würde.

Nach Konsultation der anderen Mitgliedsstaaten reagierte die Kommission auf den Antrag mit der Anfertigung einer Studie über die Liberalisierung der Kabotage, in welcher der Kabotagemarkt nach Schiffstypen und Verkehren, nicht jedoch nach geografischen Zonen in acht Segmente²⁸¹ unterteilt wurde. Die Studie zeigte, dass sich die spanische Kabotageflotte auch nach der sechsmonatigen Phase der Schutzmaßnahmen gegenüber den ausländischen Anbietern in einer „relativ“ ungünstigen Wettbewerbsposition befand. Wobei allerdings nur in drei²⁸² der acht Segmente eine ernsthafte Störung des Verkehrsmarktes durch die Liberalisierung zu erwarten war. Hinsichtlich dieser drei Segmente erklärte die Kommission, dass eine „unmittelbare Liberalisierung hier zu Folge hätte, dass die finanzielle Stabilität der betroffenen Reeder gefährdet würde und viele von ihnen vom Markt verdrängt würden.“²⁸³ Aus diesem Grund entschied die Kommission diese

²⁷⁸ Basedow, TranspR 1994, S. 89.

²⁷⁹ Vgl. ABl. EG 1993, Nr. L 49/89.

²⁸⁰ ABl. EG 1993, Nr. L 173/33 ff.

²⁸¹ Bei den acht Segmenten handelt es sich um den Versorgungsverkehr, die Beförderung von Zement oder Klinkern als Massengut in speziellen Zementfrachtern, die Beförderung von Kühlgut, der Roll on/ Roll off Verkehr, die Beförderung von Stückgut in Containern, die Beförderung in Stückgutfrachtern, die Beförderung in Trockenmassengutfrachtern sowie die Beförderung in Chemikalientankern.

²⁸² Es handelte sich dabei um die Beförderung in Stückgutfrachtern, die Beförderung in Trockenmassengutfrachtern und um die Beförderung in Chemikalientankern.

²⁸³ ABl. EG 1993, Nr. L 173/34.

drei Verkehrsleistungen innerhalb der spanischen Festlandskabotage von der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 für weitere sechs Monate auszuschließen.²⁸⁴

Die Kommission folgte dabei erneut nicht der Ansicht, wonach die Tatbestandserfüllung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 der Kabotage – Verordnung das tatsächliche Vorliegen einer ernsthaften Störung, die auf die Liberalisierung der Seekabotage zurückzuführen ist, verlangt. Denn sie bezieht sich bezüglich der drei Segmente auf „ernsthafte Störungen“, die noch zu erwarten sind. Es ist folglich festzustellen, dass die Kommission den Tatbestand des Art. 5 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 anders auffasst, als es der Wortlaut der Bestimmung vermuten lässt.

Andererseits konkretisierte die Kommission in ihrer Begründung zur Entscheidung vom 13.7.1993 aber den Begriff der „ernsthafte Störung“. Diese liegt vor, wenn betroffene Reeder „derart finanziell gefährdet würden, dass viele von ihnen vom Markt verdrängt würden“.²⁸⁵ Diese Konkretisierung entspricht somit der Ansicht, dass eine ernsthafte Störung eines Marktes vorliegt, wenn dieser einer ruinösen Konkurrenz ausgesetzt ist.

In ihrem Bericht vom 6.9.1995 erklärte die Kommission, dass es sich bei dem Erlass der Schutzmaßnahmen im Fall Spaniens um eine außerordentliche Regelung handele, was durch die Einfügung eines Artikels in beide Entscheidungen unterstrichen wurde, demzufolge die spanischen Behörden den Schiffen anderer Mitgliedsstaaten gestatten müssen, solche Dienste anzubieten, wenn keine spanischen Schiffe zur Verfügung stehen sollten.²⁸⁶ Ob jedoch oft der Kabotagetransport durch kein spanisches Unternehmen ausgeführt wird bleibt zweifelhaft, da Sinn und Zweck des Krisenmechanismus gerade der Ausschluss ausländischer Teilnehmer vom spanischen Kabotagemarkt war. Eine ausreichende Begründung für die Anwendung des Krisenmechanismus stellt diese Erklärung der Kommission daher eher nicht dar.

VII. Die schrittweise Einführung der Liberalisierung der Seekabotage gem. Art. 6 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Nach Auffassung des Rates sollte die Kabotagefreiheit im Seeverkehr schrittweise und nicht unbedingt für alle Dienstleistungen einheitlich eingeführt werden.²⁸⁷ Aus diesem Grund enthält Art. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92, zu welchem Zeitpunkt die Seekabotage in welchen Sektor zu liberalisieren ist. Als Grundsatz gilt, dass zum 1.1.1993 alle in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 genannten Ausprägungen der Seekabotage zu deregulieren sind.

Im Wege einer Sonderregelung des Art. 6 Abs. 1 galt für einige Seeverkehrsdienstleistungen der Grundsatz der Kabotagefreiheit nicht direkt zum 1.1.1993. So sollten Kreuzfahrten bis zum

²⁸⁴ ABl. 1993, Nr. L 173/34.

²⁸⁵ ABl. 1993, Nr. L 173/34.

²⁸⁶ Kom (1995), 383 endg., S. 4.

1.1.1995, die Beförderung strategischer Güter (Erdöl, Erdölerzeugnisse und Trinkwasser) bis zum 1.1.1997, die Beförderungsleistungen durch Schiffe unter 650 BRZ zum 1.1.1998 und Linienpassagier - und fährdienste bis zum 1.1.1999 von der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 ausgenommen werden.²⁸⁸ Darüber hinaus war gem. Art. 6 Abs. 2 die gesamte Inselkabotage im Mittelmeerraum sowie die Kabotage mit den Kanarischen Inseln, den Azoren und Madeira, Ceuta und Melilla, den französischen Inseln vor der Atlantikküste mit den französischen überseeischen Departements erst bis zum 1.1.1999 zu liberalisieren.²⁸⁹ Ferner gilt die Ausnahme vom Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gem. Art. 6 Abs. 3 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 für die Linienpassagier- und fährdienste und für Transporte mit Schiffen von weniger als 650 BRZ in Griechenland aus „sozioökonomischen Gründen des Zusammenhalts“ bis zum 1.1.2004.²⁹⁰ Diese Sonderregelungen sollten genügend Zeit für eine allmähliche Übernahme der Liberalisierung lassen.²⁹¹

Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 hat also die Kabotagefreiheit im Seeverkehr nicht tatsächlich bis zum 1.1.1993 eingeführt, sondern schreibt, und das gilt vor allem für die südlichen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft, lediglich eine schrittweise Liberalisierung der Seekabotage vor.²⁹² Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kabotage – Verordnung am 1.1. 1993 wurde zwar in den nördlichen Regionen der Gemeinschaft die Seekabotage liberalisiert, damit wurde jedoch zum Teil, wie z. B. in Großbritannien und Irland, gemeinschaftsrechtlich nur der Rechtszustand festgeschrieben, der bereits aufgrund des nationalen Rechts bestand.²⁹³

1. Art. 6 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 und die Rechtsache C – 382/92

In der Rechtsache C–381/92²⁹⁴ musste der EuGH die Frage beantworten, ob Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 Rechtfertigungsgrund für eine Regelung sein könnte, nach der für den Seeverkehr zwischen Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Ein- und Ausschiffung höhere Belastungen festzulegen sind als für den inländischen Seeverkehr.

²⁸⁷ AB1. EG 1992, Nr. L 346/7.

²⁸⁸ Die drei Kabotagesegmente wurden fristgerecht liberalisiert; vgl.: Kom (1995), 383 endg., S. 3, Kom (2000), 99 endg., S. 4.

²⁸⁹ Seit dem 1.1.1999 sind auch diese Dienstleistungen liberalisiert; vgl.: Kom (2000), 203 endg., S. 5.

²⁹⁰ Mit dem am 27.6.2002 veröffentlichten Gesetz hat Griechenland die Liberalisierung der letzten beiden Sektoren ab dem 1.11.2002 beschlossen. Allerdings ist anzumerken, dass die Kommission am 9.7.2003 beschlossen hat, ein Verfahren gegen Griechenland beim EuGH einzuleiten. Denn griechische Rechtsvorschriften behalten alle Arten von Schleppdiensten innerhalb der griechischen Gewässer sowie die Erbringung aller unmittelbar damit zusammenhängenden Dienstleistungen ausschließlich den Schiffen vor, die die griechische Flagge führen. Nach Ansicht der Kommission verstoßen diese Rechtsvorschriften gegen Verordnung (EWG) Nr. 3577/92. Eine faktische Liberalisierung der Seekabotage wäre somit noch nicht gegeben; http://www.sis-verlag.de/030710/ausl/gr_eu.htm.

²⁹¹ Kom (1995), 317 endg., S. 32.

²⁹² Basedow, TranspR 1994, S. 458.

²⁹³ Riccomagno, ETL 1993, S. 378.

²⁹⁴ EuGH, Rs. C–381/92, (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik), TranspR 1995, S. 199 ff.

a.) Darstellung des Rechtsstreites

Der französische Code des ports maritimes (Seehäfenordnung) bestimmte niedrigere Gebührensätze für die Beförderung nach einem Hafen eines anderen Mitgliedsstaates. Außerdem verlangte Art. 212–19 des Code des ports maritimes, dass Schiffe, die Seeverkehr zwischen einem französischen Hafen und einem Hafen eines Mitgliedsstaates betreiben, Gebühren sowohl bei der Ein– als auch bei der Ausschiffung zu entrichten haben, während die Gebühr im Seeverkehr zwischen französischen Häfen nur für die Einschiffung erhoben wurde. Gegen diese Regelung richtete sich die Feststellungsklage der Kommission gem. Art. 169 EWGV (Art. 226 EGV). Die Kommission war der Ansicht, dass Frankreich gegen ihre Verpflichtung aus Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Anwendung des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen den Mitgliedsstaaten sowie zwischen Mitgliedsstaaten und Drittstaaten verstoßen hätte. Nach Auffassung der Kommission handelte es sich dabei um zwei Diskriminierungen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit im Seeverkehr.²⁹⁵

Die französische Regierung wollte diese unterschiedlichen Regelungen mit Art. 6 I Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 rechtfertigen, wonach der freie Dienstleistungsverkehr für die Linienpassagier- und -fährdienste im Mittelmeerraum und entlang der Küste Frankreichs erst ab dem 1.1.1999 gilt. Die Regelungen hinsichtlich der Gebühren beim innerstaatlichen Verkehr und solchen, die den zwischenstaatlichen Transport betreffen, müssten getrennt betrachtet werden. Hinsichtlich beider Dienstleistungen erfülle Frankreich die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen. In der Seeschifffahrt zwischen den Mitgliedsstaaten bei der Beförderung von oder nach einem französischen Hafen gebe es keine Diskriminierungen zwischen französischen Dienstleistern und solchen aus anderen Mitgliedsstaaten. Im Falle der Seekabotage befänden sich also alle Teilnehmer in der gleichen wirtschaftlichen Lage, so dass die streitige Regelung der französischen Seehäfenordnung gem. Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3677/92 gerechtfertigt sei.²⁹⁶

b.) Das Urteil in der Rechtsache C–381 /93

In seinem Urteil vom 5.10.1994 entschied der EuGH, dass die von der Kommission beanstandeten französischen Regelungen des Code des ports maritime gegen Art. 1 Verordnung (EWG) Nr. 4055/92 i. V. m. Art. 62 EWGV verstoßen. Als Begründung führte der Gerichtshof aus, dass die Freiheit des zwischenstaatlichen Seeverkehrs unter dem Gesichtspunkt eines einheitlichen Marktes und im Hinblick auf die Verwirklichung seiner Ziele eine Regelung ausschließt, welche die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedsstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen innerhalb eines Mitgliedsstaates erschwert.²⁹⁷ Ferner stellt der EuGH fest, dass

²⁹⁵ EuGH, Rs. C–381/92, (Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik), TranspR 1995, S. 200.

²⁹⁶ EuGH, Rs. C–381/92, Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik), TranspR 1995, S. 200.

²⁹⁷ EuGH, Rs. C–381/92, Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik), TranspR 1995, S. 200.

Art. 6 I Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 kein Rechtfertigungsgrund für die Mitgliedsstaaten sein könne, für den Seeverkehr zwischen Mitgliedsstaaten höhere Belastungen festzulegen, als sie für den inländischen Seeverkehr gelten. Schließlich sei die praktische Wirksamkeit der Anwendung des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten nach der Verordnung Nr. 4055/86 gefährdet.²⁹⁸

2. Stellungnahme

Das Urteil in der Rechtsache C–381/92 hatte insoweit Bedeutung für Art. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92, als es der Auslegung dieser Vorschrift eine Grenze zog. Die Dienstleistungen im Seeverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten sollten nicht strengeren Regelungen unterworfen werden, als sie für die entsprechenden inländischen Dienstleistungen galten. Denn selbst wenn solche Regelungen nicht ausländische Dienstleistungsanbieter gegenüber solchen aus dem Inland diskriminierten, so unterschieden sie doch zwischen dem Seeverkehr innerhalb eines Mitgliedsstaates, der gem. Art. 6 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 noch nicht liberalisiert war und dem bereits durch die Verordnung Nr. 4055/86 liberalisierten grenzüberschreitenden Seeverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten. Eine solche Regelung hätte eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit bedeutet und war somit für unzulässig zu erklären. Art. 6 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 sollte nicht dazu führen, dass der bereits durch die Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 liberalisierte Dienstleistungsverkehr mit Hilfe der Ausnahmebereiche des Art. 6 der Kabotage – Verordnung wieder erneuten Diskriminierungen, gleichgültig welcher Art, ausgesetzt ist.

Im Übrigen kann an dieser Stelle angemerkt werden, dass die Kommission am 9.7.2003 beschlossen hat, beim Europäischen Gerichtshof ein Verfahren gegen Griechenland einzuleiten, da auch dort Hafengebühren erhoben werden, die mit der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 unvereinbar sind. Ähnlich wie in Frankreich vor dem Urteil in der Rechtsache C–381/92 werden in Griechenland Gebührensätze erhoben, die in bestimmten Fällen für internationale Fahrten höhere Gebühren verlangen als für Inlandfahrten, für die niedrigere oder gar keine Gebühren erhoben werden. Auch diese Rechtsvorschriften könnten vom EuGH als Hemmnis für die Dienstleistungsfreiheit bewertet werden.

VIII. Die Stand–Still–Klausel des Art. 7 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92

Gem. Art. 7 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 findet Art. 62 EWG auf die in der Verordnung geregelten Bereiche Anwendung. Dies beinhaltet, dass die Seekabotage innerhalb der Mitgliedsstaaten nicht erneuten Vorbehalten unterworfen werden darf.

²⁹⁸ EuGH, Rs. C–381/92, Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Französische Republik), TranspR 1995, S. 201.

4. Teil: Zusammenfassung

Nach Jahren der Lähmung hat die europäische Gemeinschaft bei der Weiterentwicklung des Seerechts im Bereich des Zugangs zur Ladung eine führende Rolle eingenommen.²⁹⁹ Die Verordnungen (EWG) Nr. 4055/86 und Nr. 3577/92, welche die Dienstleistungsfreiheit im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs und der Seekabotage einführen, sind als Regelungen anzusehen, die über die traditionelle Schifffahrtsfreiheit hinausgehen.

Bezüglich der Vorschriften über die Dienstleistungsfreiheit ist festzustellen, dass sie zu keiner Zeit unmittelbar im Rahmen von Art. 80 II EGV auf den Seeverkehr angewendet werden konnten. Ein Verstoß der Kabotagevorbehalte gegen Art. 49 ff. EGV lag und liegt damit nicht vor. Allerdings handelt es sich bei den Kabotagevorbehalten um flaggenabhängige Marktzugangsbeschränkungen, was zur Folge hat, dass sie einen Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV darstellen.³⁰⁰

Das die Verfasser der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 den völkerrechtlich zulässigen Protektionismus der eigenen Flagge in Form von Kabotagevorbehalten auch im Bereich der Offshore - Versorgungsschifffahrt mit technischen Einrichtungen auf dem Festlandssockel für rechtmäßig erachten, ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 b, der beinhaltet, dass auch diese Dienstleistung von der Verordnung umfasst wird. Diese Ansicht muss die Zulässigkeit der Errichtung von Vorbehalten auf die Tatsache zurückführen, dass es sich bei der Seekabotage um eine Dienstleistung handelt, die im Rahmen der Souveränität des Küstenstaates, nämlich zwischen zwei Häfen desselben Staates, erbracht wird und anerkennen, dass der Küstenstaat über technische Anlagen auf dem Festlandssockel Hoheitsbefugnisse besitzt.

Die unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsmärkte der Gemeinschaft ist der Grund für die Gestaltung des Art. 5 und 6 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92. Die Vorschriften ermöglichen der Gemeinschaft, die Liberalisierung der Seekabotage zu erreichen, ohne dass einzelne Schiffsmärkte vollständig verdrängt werden. Anzumerken ist jedoch, dass der Krisenmechanismus des Art. 5 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 nur zur Anwendung kommen sollte, wenn tatsächlich durch die Liberalisierung der Seekabotage eine Störung in einem Kabotagemarkt der Gemeinschaft verursacht wurde.

Nachdem in Dänemark und Portugal die Rechtsvorschriften entsprechend geändert wurden, hatten die im Dänischen-Internationalen Schifffahrtsregister und die im Internationalen-

²⁹⁹ Erdmenger, Auswirkungen der EG-Schifffahrtspolitik auf das internationale Seerecht, S. 8.

³⁰⁰ Milbradt, Liberalisierung der Seekabotage unter völkerrechtlichen und europarechtlichen Aspekten, S. 144.

Schiffregister Madeira eingetragenen Schiffe vollen Zugang zum Kabotagemarkt in der Gemeinschaft. Die Zulassung des dänischen und portugiesischen Zweitregisters hatte dabei keine nachhaltige Beeinflussung des Kabotagemarktes der Gemeinschaft zur Folge, so dass bei der Ausweitung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 auf den EWR auch den Schiffen des norwegischen Zweitregister NIS Zugang zum Kabotagemarkt hätte gewährt werden können.

Klärungsbedarf besteht insbesondere im Zusammenhang mit Art. 3 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92, wonach abhängig von der Kabotageart geregelt wird, ob das Recht des Aufnahme Staates oder das des Flaggenstaates anzuwenden ist. Hier ist entsprechend des zurückgezogenen Vorschlags der Kommission mittelfristig die Anwendung des Flaggenstaatsprinzips für alle Kabotagearten anzustreben.

Im Rahmen der Verordnung zur Liberalisierung der Seekabotage verbleiben folglich Probleme, die bis zur Erreichung einer vollständigen Liberalisierung dieses Marktes noch zu lösen sind. Beachtung sollten dabei neben ökonomischen auch ökologische Interessen finden. Denn durch die Verlagerung von Transporten auf die umweltfreundlichere Küstenschifffahrt könnte der Straßenverkehr in Europa entlastet werden, was zugleich eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft bedeuten könnte.³⁰¹

³⁰¹ Milbradt, Liberalisierung der Seekabotage unter völkerrechtlichen und europarechtlichen Aspekten, S. 144.

