

L e i t s a t z

zum Beschluß des Ersten Senats vom 12. Oktober 1994

- 1 BvL 19/90 -

Es ist mit dem Grundgesetz vereinbar, daß neben dem Ausrüster auch der Eigentümer eines vercharterten Schiffes dem öffentlichrechtlichen Hafenbetreiber die durch die Nutzung des Hafens angefallenen Gebühren schuldet.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 19/90 -

Im Namen des Volkes

In dem Verfahren

zur

verfassungsrechtlichen Prüfung

des § 13 Satz 1 des Bremischen Hafengesetzes vom 27. September 1966 (Brem.GBl. S. 131) in der Fassung des Gesetzes vom 16. Juli 1979 (Brem.GBl. S. 279) - BremHafenG -, soweit danach der Schiffseigner auch dann die Hafengebühren schuldet, wenn er nicht Reeder des Schiffes ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 25. September 1990 (OVG 1 BA 3/90) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Vizepräsidenten Henschel,

der Richter Seidl,

Grimm,

Söllner,

Kühling

und der Richterinnen Seibert,

Jaeger,

Haas

am 12. Oktober 1994 beschlossen:

§ 13 Satz 1 des Bremischen Hafengesetzes vom 27. September 1966 (Brem.GBl. S. 131) in der Fassung des Gesetzes vom 16. Juli 1979 (Brem.GBl. S. 279) - BremHafenG - ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit danach der Schiffseigner neben dem Ausrüster die Hafengebühren schuldet, wenn dieser seinen Besitz an dem vercharterten Schiff - unmittelbar oder mittelbar - vertraglich von dem Schiffseigner ableitet.

Gründe:

A.

Die Vorlage betrifft die Frage, ob der Schiffseigner neben dem Charterer des Schiffes zu den für die Benutzung Bremer Häfen anfallenden Hafengebühren herangezogen werden kann. 1

I.

Für die Inanspruchnahme der Häfen, der Anlagen am Strom und der Geeste im Lande Bremen werden eine allgemeine Hafengebühr (Hafengeld) und ein Hafenslots-geld erhoben. Wer Gebührenschuldner ist, regelt allgemein das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) vom 16. Juli 1979 (Brem.GBl. S. 279). Die hier maßgebliche Bestimmung lautet: 2

§ 13

Kostenschuldner 3

(1) Schuldner einer Verwaltungsgebühr oder von Auslagen ist derjenige, der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt oder veranlaßt hat, oder in dessen überwiegendem Interesse sie vorgenommen wird, oder der einer besonderen Überwachung oder Beaufsichtigung unterliegt. 4

(2) Sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, ist derjenige Schuldner einer Benutzungsgebühr, der die Benutzung oder die Leistung der Verwaltung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt oder veranlaßt hat oder dem die Benutzung oder Leistung der Verwaltung zugute kommt. Näheres kann durch Gebührenordnung bestimmt werden. 5

(3) ...

(4) Mehrere Kostenschuldner haften als Gesamtschuldner, soweit nicht in Rechtsvorschriften etwas anderes bestimmt ist. 6

Ergänzend bestimmt das Bremische Hafengesetz (BremHafenG) vom 27. September 1966 (Brem.GBl. S. 131) in der Fassung des Gesetzes vom 16. Juli 1979 (Brem.GBl. S. 279): 7

§ 13

Schiffseigner als Kostenschuldner 8

Neben den im § 13 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes aufgeführten Kostenschuldnern ist bei der Erhebung der Hafengebühren auch der Schiffseigner Kostenschuldner. § 13 Abs. 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes findet Anwendung. 9

II.

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ein amerikanisches Unternehmen, war Eigentümerin des Containerschiffes "MS American Ohio" (später in "Delaware Bay" umbenannt). Sie hatte dieses 'bare', also ohne Besatzung, an ein anderes amerikanisches Unternehmen verchartert; dieses hatte das Schiff weiter an die United States Lines (S.A.) Inc. verchartert. 10

Unter der Subcharter der United States Lines löschte das Schiff am 14./15. Oktober und 11. November 1986 Güter in Bremerhaven. Die Hafengebührenstelle des Hansestadt Bremischen Amts forderte den Subcharterer im Herbst 1986 erfolglos zur Zahlung von Hafengebühren auf. Dieser war zahlungsunfähig geworden. Deshalb übersandte der Senator für Häfen, Schifffahrt und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen der Klägerin und dem Charterer unter dem 26. Februar 1987 jeweils eine Rechnung über Kaje- und Raumgebühren, Hafenslotselder, Säumniszuschläge und Mahngebühren für "MS American Ohio" in Höhe von rund 172.000 DM. Um einen Arrest in das inzwischen unter einer anderen Charter fahrende und weiterhin Bremerhaven anlaufende Schiff durch die Stadtgemeinde Bremen abzuwenden, stellte die Klägerin für die geltend gemachten Forderungen eine Bankbürgschaft. Gegen den Gebührenbescheid legte sie erfolglos Widerspruch ein und erhob anschließend Klage, mit der sie vor dem Verwaltungsgericht unterlag. 11

2. Mit ihrer Berufung verfolgte die Klägerin ihren Anspruch auf Aufhebung des Gebührenbescheides weiter. Das Oberverwaltungsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob § 13 Satz 1 des Bremischen Hafengesetzes mit dem Grundgesetz vereinbar ist, soweit danach der Schiffeigner auch dann die Hafengebühren schuldet, wenn er nicht Reeder des Schiffes ist. 12

a) Der Rechtsstreit sei entscheidungsreif vorbehaltlich der Verfassungsmäßigkeit des § 13 Satz 1 BremHafenG. Im Falle uneingeschränkter Wirksamkeit der Vorschrift müsste es bei der Entscheidung des Verwaltungsgerichts bleiben, und die Berufung wäre zurückzuweisen. Die Klägerin schulde als Eigentümerin des Schiffes nach dieser Vorschrift als Gesamtschuldnerin neben anderen Pflichtigen die festgesetzten Hafengebühren, deren Höhe nicht im Streit stehe. Die Gebührenforderung sei auch nicht verjährt. 13

b) Der Klage müsste jedoch stattgegeben und die Gebührenfestsetzung aufgehoben werden, wenn § 13 Satz 1 BremHafenG nichtig wäre. Denn dann fehle für die Heranziehung der Klägerin die Rechtsgrundlage. Diese könne nicht aus § 13 Abs. 2 BremGebBeitrG hergeleitet werden, weil die Klägerin die Hafenleistungen weder beantragt noch veranlaßt habe und sie ihr auch nicht zugute kämen. Sie habe das Schiff nicht selbst zum Erwerb durch Seefahrt verwendet und auch nicht durch Dritte für sich verwenden lassen. Ein Charterer, der ein Schiff vollständig in eigener Regie betreibe, den Kapitän und die weitere Mannschaft anstelle und ihnen gegenüber allein weisungsbefugt sei, werde nach seehandelsrechtlicher Terminologie als Ausrückerbe- 14

zeichnet und gelte nach § 510 Abs. 1 HGB als Reeder. Es sei anerkannt, daß die nach US-amerikanischem Recht für das Schiff vereinbarte "bare-boat-charter" oder "charter by demise" die Ausrüsterstellung im Sinne von § 510 HGB begründe. Schon eines der hintereinandergestuften Ausrüsterverhältnisse genüge, der Eignerin die Rechtsstellung des Reeders zu nehmen. Beide Charterverträge erfüllten hier die Kriterien der "bare-boat-charter". Damit sei der United States Lines eine Stellung gegeben worden, welche nach deutschem Recht (§ 510 HGB) ihre Reedereigenschaft begründet habe.

Das Handelsgesetzbuch ordne die aus der Verwendung des Schiffes folgenden Rechtsbeziehungen umfassend dem Reeder und damit, wenn ein Ausrüsterverhältnis bestehe, dem Ausrüster zu. Dies gelte grundsätzlich auch für öffentlichrechtliche Ansprüche, welche aus der Verwendung des Schiffes entstünden. Öffentliche Schiffs-, Schiffs-, Schiffahrts- und Hafengebühren sowie Lotsengelder seien zudem nach § 754 Abs. 1 Nr. 2 und § 901 Nr. 1 und 2 HGB ausdrücklich in die handelsrechtliche Ordnung eingegliedert. Es gebe keinen Grund, in diesen Fällen die durch § 510 HGB begründete Reederstellung des Ausrüsters unbeachtet zu lassen. Die Zuordnung bedeute für die Anwendung des § 13 Abs. 2 BremGebBeitrG, daß die Hafengebühren und die Hafendienstleistungen dem Reeder, hier dem Ausrüster, zugute kämen. Über den Ausrüster-Reeder hinaus könne nicht auf den Eigentümer durchgegriffen werden, welcher nicht Reeder sei. Ihm komme die öffentliche Leistung nicht zugute, weil er von der Verwendung des Schiffes abgekoppelt sei. Daß § 13 Abs. 2 BremGebBeitrG in diesem Sinne zu verstehen sei, werde schon durch die Existenz des § 13 BremHafenG belegt, der anderenfalls überflüssig wäre.

15

c) § 13 Satz 1 BremHafenG sei im Umfang der Vorlagefrage unvereinbar mit Art. 3 GG, weil die Vorschrift mit den Nichtreeder-Eigentümern eine Personengruppe in den Kreis der Gebührenpflichtigen einbeziehe, welche in keiner individuell zurechenbaren Beziehung zum Gebührentatbestand stehe. Sie belaste diese Gruppe im Unterschied zu anderen Nichtbeteiligten willkürlich unter Negierung wesentlicher Strukturen des Privatrechts.

16

§ 13 Satz 1 BremHafenG könne nicht in dem Sinne ausgelegt werden, daß statt Eigentümer "Reeder" zu lesen sei, so daß die Norm im gegebenen Falle den Ausrüster trafe, nicht aber den Eigentümer. Die Begriffe des Eigentümers und des Eigentums hätten einen präzisen Inhalt, der die auf Chartervertrag beruhende mieterähnliche Rechtsstellung eines Ausrüsters nicht einschließe. Auch sei der Begriff des Reeders so geläufig, daß der Bremer Gesetzgeber ihn gewählt hätte, wenn er nicht in jedem Falle den Eigentümer hätte treffen wollen.

17

d) Die Benutzungsgebühren beruhen auf dem Gedanken der Gegenleistung, welcher sie im abgabenrechtlichem Sinn erst legitimiere und deshalb vor allem auch die Abgrenzung des Kreises der Pflichtigen bestimme. Personen, die außerhalb des Gegenleistungsverhältnisses stünden, könnten nicht zur Gebührenleistung herangezogen werden, weil erst das Gegenleistungsverhältnis die Differenzierung sachlich zu

18

rechtfertigen und damit das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 GG zu wahren vermöge. Die Hafeneleistungen gehörten zum alltäglichen Betrieb eines Seehandelschiffes und kämen dem Reeder als demjenigen zugute, der das Schiff selbständig und im eigenen Namen betreibe. Er bestimme den Einsatz des Schiffes und veranlasse die Inanspruchnahme des Hafens, aus der er den unternehmerischen Vorteil ziehe. Er könne deshalb nach dem Gegenleistungsgedanken unbedenklich als Gebührenschuldner in Anspruch genommen werden, wenn er das Schiff allein betreibe. Die Leistungen könnten ihm wohl auch dann zugerechnet werden, wenn er Dritten (Zeitcharter) einen partiellen Einfluß auf die konkrete Schiffsverwendung einräume. Es überdehne aber den Gegenleistungsgedanken und nehme ihm seine inhaltliche Substanz, wenn man die Inanspruchnahme der Hafeneleistung auch dem Nur-Eigentümer, der nicht Reeder sei und das Schiff nicht selbst betreibe, zurechnen und ihm die Gebührenschuld auferlegen wolle, weil er ein generelles wirtschaftliches Interesse an der fortdauernden Solvenz des Ausrüsters habe. Dieses Interesse lasse sich übrigens nicht in allen Ausrüsterfällen feststellen; denn das Innenverhältnis zwischen Eigentümer und Ausrüster könne sehr unterschiedlicher Gestalt sein bis hin zu unberechtigter Verwendung eines fremden Schiffes. Die Inanspruchnahme von Hafeneleistungen könne einem Nur-Schiffseigentümer nicht mit der Begründung zugerechnet werden, er entziehe sich mit der Vereinbarung eines Ausrüsterverhältnisses der Haftung zu Lasten des öffentlichrechtlichen Hafenebetreibers. Denn dieser gewinne den Ausrüster-Reeder als Schuldner. Daß dieser insolvenzgefährdeter sei als ein Schiffseigentümer, lasse sich nicht begründen. Im Hinblick auf die Sicherung der Gebührenforderung durch das Schiffsgläubigerrecht verschlechtere sich die Stellung des Gläubigers nicht. Deshalb bestehe kein Grund, den Gegenseitigkeitsgedanken im Gebührenrecht bei den Hafengebühren zu dehnen. Auch die Beklagte hätte trotz Insolvenz der United States Lines ihren Anspruch verwirklichen können, wenn sie die Schiffsgläubigerrechte bei einem der nachfolgenden Besuche des Schiffes in Bremerhaven ausgeübt hätte, statt sie verfallen zu lassen.

§ 13 Satz 1 BremHafenG durchbreche ohne plausible Gründe wesentliche Strukturen des privaten Seehandelsrechts zum Nachteil des Eigentümers. Dazu gehöre, daß der Reeder als Subjekt von Rechtsbeziehungen aktiv und passiv für gesetzliche Ansprüche aus dem Betrieb von Seeschiffen eine Schlüsselposition einnehme. Es müsse der privatrechtlichen Grundordnung zugerechnet werden, daß ein Schiffseigentümer nicht gehalten sei, sein Schiff selbst "zum Erwerb durch Seefahrt" zu verwenden, sondern es einem anderen Unternehmer (Ausrüster) zu dessen uneingeschränkter Verwendung überlassen könne mit der Folge, daß allein der Ausrüster an den aus der Schiffsverwendung herrührenden vielfältigen Rechtsbeziehungen beteiligt sei, in welche das Seehandelsrecht den Reeder einbinde. Diese privatrechtliche Zuordnung orientiere sich an der Verwendung des Schiffes, nicht am Eigentum. Die Funktion des Eigentümers könne sich auf Kapitalverwertung, Finanzierung (Leasing), Kaufpreissicherung (Eigentumsvorbehalt) beschränken. Es gebe für ihn keine privatrechtliche Notwendigkeit, sein Schiff selbst zu betreiben. Der Gebührentatbestand der Inanspruchnahme von Hafeneleistungen sei aber allein dem Betrieb, also der kon-

19

kreten Verwendung des Schiffes, zuzurechnen, welcher in der Hand des Ausrüster-Reeders und nicht des NichtreederEigentümers liege. § 13 BremHafenG stehe deshalb im Widerspruch zu den auch in anderen Rechtsordnungen wiederkehrenden außenbedeutsamen privatrechtlichen Strukturen des Betriebes von Seeschiffen.

III.

1. Die Freie Hansestadt Bremen hat für die Stadtgemeinde Bremen durch Vorlage eines Rechtsgutachtens Stellung genommen. 20

Die Freie Hansestadt Bremen habe die Gesetzgebungskompetenz für das Hafengebührenrecht. Weder aus Art. 74 Nr. 11 GG noch aus Art. 74 Nr. 21 GG ergebe sich eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. 21

Die Bestimmung des § 13 BremHafenG, daß der Schiffseigner im Fall der Bare-Boat-Charter ebenfalls Gebührenschuldner sei, verstoße nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 22

Aus dem Willkürverbot folge, daß nicht jede Beziehung des Schiffseigners zur Entstehung der Hafengebühren fehlen dürfe. Wann die Inanspruchnahme einer Person für bestimmte Gebühren willkürlich oder gerechtfertigt sei, ergebe sich aus Grundsätzen des Gebührenrechts. Einen einheitlichen bundesrechtlichen Gebührenbegriff gebe es nicht. Hafengebühren würden dafür verlangt, daß die öffentliche Hand die Häfen als Verkehrseinrichtungen errichtet habe und ihre Benutzbarkeit dauerhaft erhalte. Die Leistung müsse dem Gebührenschuldner individuell zurechenbar sein. Dies sei der Fall, wenn zwischen der öffentlichen Leistung im allgemeinen Sinn einschließlich der Möglichkeit zur Benutzung eines Hafens und dem Gebührenschuldner eine spezifische Beziehung bestehe. Der Gebührenpflichtige müsse der Leistung der öffentlichen Verwaltung in irgendeiner Weise näherstehen als die Allgemeinheit, so daß von einer besonderen Inanspruchnahme der Verwaltung gesprochen werden könne, welche die Erhebung der Gebühren rechtfertige. Für die Herstellung der individuellen Zurechenbarkeit bestehe ein weites legislatorisches Ermessen. Die Grenze werde erst dort überschritten, wo zwischen der Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner keine spezifische Beziehung mehr erkennbar sei. 23

Im Falle der Bare-Boat-Charter habe der Eigentümer gegenüber der Allgemeinheit eine Sonderstellung inne. Rechtlich habe er durch sein Eigentum die Herrschaft über das Schiff. Über das bloße Eigentum hinaus unterscheide den Eigentümer von der Allgemeinheit aber, daß er das Schiff dem Charterer vertraglich überlassen und tatsächlich übergeben habe, und zwar entgeltlich. Damit diene das Schiff dem Schiffseigner selbst zum Erwerb durch die Miete und versetze den Bare-Boat-Charterer in den Stand, das Schiff zum Erwerb durch die Schifffahrt für eigene Rechnung zu verwenden. Beide hätten also ein gemeinsames wirtschaftliches Interesse. Erst die Möglichkeit der Hafennutzung erlaube dem Eigentümer die Vercharterung des Schiffes. Der Fall der Doppelvercharterung sei nicht anders zu beurteilen. 24

Die Haftung des Eigentümers sei auch nicht deswegen ungerechtfertigt, weil etwa die Hafenbehörde dem Insolvenzrisiko des Bare-Boat-Charterers rechtlich näher als der Schiffseigner stehe. Denn der Hafennutzung liege ein öffentlichrechtliches Benutzungsverhältnis zugrunde. Der Hafenbehörde stünden zwei - wenn auch unterschiedlich - Begünstigte gegenüber. Es sei sachgemäß, das wirtschaftliche Risiko der Zahlungsunfähigkeit eines Begünstigten in der Sphäre von Schiffseigner und Bare-Boat-Charterer zu belassen, die beide eine Interessen- und Risikogemeinschaft bildeten aufgrund ihrer vertraglichen Beziehungen oder der Zustimmung des Eigentümers zur Untervercharterung. Außerdem könnten sich die Hafenbehörden vor der Insolvenz des Charterers weniger schützen als der Schiffseigner, weil der Zugang zu Häfen frei sei und finanzielle Sicherheiten nur in Ausnahmefällen verlangt würden. Demgegenüber könne sich der Eigentümer den Vertragspartner auswählen, durch Abmachung gegen wirtschaftliche Risiken schützen und schon vor Vertragsschluß über die Solvenz informieren. Gegen das Haftungsrisiko bezüglich der Hafengebühren könne er durch die Höhe des Chartergeldes Vorsorge treffen.

25

2. Namens der Freien und Hansestadt Hamburg hat die Senatorin der Justiz die zur Prüfung gestellte Regelung verteidigt. Diese verstoße weder gegen den allgemeinen Gleichheitssatz noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

26

Durch § 510 Abs. 1 HGB solle nicht die Primärschuldnerschaft des Eigentümers eines Schiffes ausgeschlossen werden; vielmehr werde die Primärschuldnerschaft eines Ausrüsters im Außenverhältnis begründet, weil ein rechtlich schützenswertes Bedürfnis für Dritte bestehe, den Ausrüster wie einen Vollrechtsinhaber zu behandeln und in Anspruch zu nehmen. Der als Folge der bundesgesetzlich angeordneten Primärschuldnerstellung eines Ausrüsters entstandene Verlust der Schuldnerstellung des Eigentümers verbiete es dem Gebührengesetzgeber nicht, öffentlichrechtliche Primärschuldnerstellungen des Eigentümers zu begründen. Denn der Gesetzgeber sei in der Regel nicht gezwungen, Regelungen im Rahmen zivilrechtlicher Schuldverhältnisse in öffentlichrechtliche Regelungsbereiche zu übernehmen. Die bremische Gebührenregelung beachte die Anspruchs- und Haftungsgrundsätze des Seehandelsrechts hinreichend. Sie gewährleiste, daß der Eigentümer, welcher bei Bestehen eines Ausrüsterverhältnisses selbst Schuldner einer öffentlichrechtlichen Gebührenerforderung werde, nicht schlechter gestellt werde, als wenn nur der Ausrüster Schuldner wäre und der Eigentümer lediglich als Haftender zur Verfügung stünde. Denn nach dem Seehandelsrecht müsse der Eigentümer trotz Fehlens einer Primärschuldnerstellung die Zwangsvollstreckung in sein Schiff dulden und könne diese nur abwenden, indem er die Schuld des Dritten erfülle und damit bewirke, daß diese wegen der Anordnung der Gesamtschuldnerschaft zwischen Eigentümer und Ausrüster auf ihn übergehe.

27

Die Heranziehung des Eigentümers als Gebührenschnldner sei sachlich begründet. Der Eigentümer, welcher selbst nicht Reeder seines Schiffes sei oder der Eigentümer, dem infolge eines bestehenden Ausrüsterverhältnisses im Verhältnis zu Dritten grundsätzlich keine Rechte zustünden, bleibe eingebunden in die Pflichtenstellung,

28

welche sein Eigentum begründe. Seine im Einzelfall fehlende wirtschaftliche oder faktische Beteiligung an der Nutzung seines Eigentums entbinde ihn nicht von der öffentlichen Verantwortung. Selbst ein Eigentümer, der im Einzelfall keinen wirtschaftlichen Vorteil durch die Vercharterung seines Fahrzeugs erlangen sollte, treffe bei seiner Vercharterungsentscheidung, welche die selbstverantwortliche Nutzung von Häfen durch den Charterer oder Ausrüster mit dem Schiff in eigenem Namen bezwecke, in seiner Person eine Entscheidung, die die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung für sein Eigentum ausdrücklich zulasse.

3. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens vertritt den Standpunkt, daß der Auffassung des vorlegenden Gerichts zu folgen und § 13 Satz 1 BremHafenG für nichtig zu erklären sei. 29

Das von der Freien Hansestadt Bremen vorgelegte Gutachten setze sich nicht mit dem entscheidenden Argument des Oberverwaltungsgerichts auseinander, es sei ein Indiz für Willkür, daß § 13 BremHafenG wesentliche Strukturen des privaten Seehandelsrechts durchbreche. Die beschränkte Reederhaftung sei in den §§ 486 bis 487 HGB geregelt. § 510 HGB sei keine Vorschrift aus dem Recht der beschränkten Reederhaftung. Dies gelte um so mehr, als es sich bei dem Rechtsinstitut um die Beschränkung der Haftung für Schadensersatzansprüche handele, vertragliche Ansprüche seien indes von der Haftungsbeschränkung ausgenommen. Bei Hafengebühren handele es sich aber um die Gegenleistungspflicht aus der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen, also um einen quasi-vertraglichen Anspruch. 30

Man komme auch nicht daran vorbei, daß in § 754 Abs. 1 Nr. 2 HGB öffentliche Hafengebühren behandelt würden und eine strikte Trennung von öffentlichem und privatem Recht nicht bestehe. Hier werde bestimmt, wer für die öffentlichen Abgaben hafte. Gerade der Zusammenhang zwischen dieser Vorschrift und § 510 Abs. 2 HGB zeige, daß der Gesetzgeber in § 510 HGB auch öffentlichrechtliche Hafengebühren habe mitregeln wollen. § 510 Abs. 2 HGB gehe davon aus, daß persönliche Schuld und dingliche Haftung für diejenigen Ansprüche, welche aus der Verwendung des Schiffes entstanden seien und für die ein Schiffsgläubigerrecht gewährt werde, auseinanderfielen. Der Eigentümer des Schiffes, der nicht Reeder ist, sei gerade nicht Schuldner dieser Ansprüche, sondern hafte nur mit seinem Schiff nach Maßgabe der §§ 754 ff. HGB. § 510 Abs. 1 HGB bezwecke, den Eigentümer vor Ansprüchen zu schützen, welche aus der Verwendung des Schiffes durch den Ausrüster entstünden. Es werde nicht begründet, warum dieser Schutz nur gegenüber privatrechtlichen und nicht gegenüber öffentlichrechtlichen Forderungen gelten solle. 31

Bei der Untersuchung, ob § 13 Satz 1 BremHafenG gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstoße, werde die Betrachtung von vornherein darauf beschränkt, ob der Schiffseigner Bare-Boat-Vercharterter sei. Dies sei unzulässig, weil bei der abstrakten Prüfung einer Norm nicht nur dieser Fall der Vercharterung, sondern auch derjenige zugrunde zu legen sei, daß der Ausrüster das Schiff abredewidrig verwende. 32

Das Gutachten erläutere auch nicht, warum der Schiffseigner einen wirtschaftlichen 33

Vorteil erlange, wenn der Ausrüster einen Hafen benutze. Der Gedanke, daß ein Schiff nur zu verchartern sei, wenn auch Häfen benutzt werden könnten, kehre Ursache und Wirkung um. Die Hafenbenutzung erfolge erst nach der Vercharterung, so daß der Eigentümer dann keinen wirtschaftlichen Vorteil mehr erlange. Auch sei der Nichtreeder-Eigner am unternehmerischen Gewinn nicht beteiligt, sondern erhalte vom Charterer einen Mietzins, welcher unabhängig von der konkreten Verwendung gezahlt werde. Das allgemeine wirtschaftliche Interesse an der Solvenz des Charterers reiche zur Begründung eines wirtschaftlichen Vorteils nicht aus. Der Schiffseigner stehe außerhalb der Leistungsbeziehungen, welche durch die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung Seehafen begründet würden. Eine Gebührenpflicht sei verfassungsrechtlich nicht zulässig, wenn die Leistung für den Gebührenschuldner ohne jede Bedeutung oder wenn eine Leistung an ihn nicht ersichtlich sei. Daß ein solcher Fall hier vorliege, belege gerade die Existenz des § 13 BremHafenG, weil die Vorschrift sonst überflüssig wäre. Die öffentliche Hand habe bereits ein Schiffsgläubigerrecht auf- grund privaten Rechts erhalten. Daß sich die öffentliche Leistung auf den Eigentümer in dieser Form auswirke, sei jedoch im Privatrecht geregelt und deshalb nicht unmittelbare Folge der hoheitlichen Handlung.

B.

Die Vorlage ist zulässig. Sie bedarf jedoch der Klarstellung.

34

Das Oberverwaltungsgericht hat die Frage gestellt, ob die persönliche Haftung des Eigentümers für die Hafengebühren verfassungswidrig ist, wenn dieser nicht Reeder des Schiffes ist. Damit wird aber auch der - im Ausgangsverfahren nicht zu entscheidende - Fall erfaßt, daß der Eigentümer sein Schiff dem Reeder nicht vertraglich überlassen, sondern daß dieser den Besitz an ihm widerrechtlich erlangt hat (vgl. § 510 Abs. 2 HGB) oder daß das Schiff beschlagnahmt oder im Wege der Angarie in Anspruch genommen wird. Fährt ein Reeder, der auf diese Weise in den Besitz des Schiffes gelangt ist, Bremer Häfen an und löst er Benutzungsgebühren aus, schuldet der Eigentümer nach dem Wortlaut des § 13 Satz 1 BremHafenG neben den in § 13 Abs. 2 BremGebBeitrG genannten Schuldnern die Hafengebühren, obwohl er - anders als beim hier vorliegenden Ausrüsterverhältnis - die Verwendung seines Schiffes nicht veranlaßt hat. Dieser Sachverhalt weicht von dem des Ausgangsstreits so wesentlich ab, daß die Vorlagefrage darauf einzugrenzen ist, ob § 13 Satz 1 BremHafenG mit dem Grundgesetz vereinbar ist, soweit danach der Schiffseigner neben dem Ausrüster die Hafengebühren schuldet, wenn dieser seinen Besitz an dem vercharterten Schiff - unmittelbar oder mittelbar - vertraglich von dem Schiffseigner ableitet.

35

C.

In diesem Umfang ist § 13 Satz 1 BremHafenG mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Gesetzgeber hat bei dieser Regelung seinen Gestaltungsfreiraum nicht überschritten und die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Schiffseigners nicht unverhältnismä-

36

ßig eingeschränkt.

I.

Das Land Bremen besaß die Kompetenz zum Erlaß der zur Prüfung gestellten Gebührenvorschrift. 37

1. Das Recht der Hafengebühren fällt nicht in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 GG. Soweit in dessen Nr. 5 von Handels- und Schiffahrtsverträgen die Rede ist, wird damit nicht die Schifffahrt als Verkehrsträger, sondern als Mittel des Seehandels erfaßt. Art. 73 Nr. 5 GG soll die Einheitlichkeit der Außenhandelsbeziehungen gewährleisten und dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für den Außenhandel einschließlich der Handelsschifffahrt einräumen (vgl. Maunz/Dürig, GG, Art. 73 Rn. 97). 38

2. Ob dem Bund für Hafengebühren eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls hat er davon keinen Gebrauch gemacht. Mit § 755 Abs. 1 Satz 1 HGB hat er nur eine Vorschrift geschaffen, die den Hafenbetreibern für die öffentlichen Schiffs-, Schifffahrts- und Hafenabgaben sowie Lotsgelder Pfandrechte an den die Häfen nutzenden Schiffen gewährt. Eine inhaltliche Regelung des Gebührentatbestandes liegt darin nicht. Die Vorschrift setzt das Bestehen einer derartigen öffentlichrechtlichen Forderung vielmehr voraus. 39

II.

Der zur Prüfung gestellte § 13 Satz 1 BremHafenG verstößt auch nicht gegen Grundrechte. 40

1. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG wird durch die Auferlegung der Hafengebühren nicht berührt. Zwar ist schutzfähig im Sinne der Vorschrift grundsätzlich jedes vermögenswerte Recht, das dem Berechtigten ebenso ausschließlich wie Eigentum an einer Sache zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordnet ist (vgl. BVerfGE 78, 58 <71>; 83, 201 <208 f., 210>; 89, 1 <6>). Art. 14 Abs. 1 GG schützt aber nicht das Vermögen als solches (vgl. BVerfGE 74, 129 <148>; 78, 232 <243>; 81, 108 <122>), so daß die Eigentumsgarantie durch die Auferlegung von Geldleistungspflichten grundsätzlich nicht beeinträchtigt wird (vgl. BVerfGE 75, 108 <154>). 41

2. Die Vorschrift ist vielmehr in erster Linie an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen. § 13 Satz 1 BremHafenG bestimmt, daß auch der Schiffseigner Kostenschuldner der Hafengebühren ist. Er begründet also eine Geldleistungspflicht. Damit wird die wirtschaftliche Betätigung als Ausfluß der durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit berührt (vgl. BVerfGE 78, 232 <244>; 87, 153 <169>). 42

Die Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet ist allerdings nur in den Schranken des zweiten Halbsatzes des Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet (vgl. BVerfGE 25, 371 <407 f.>; 50, 290 <366>; 78, 232 <244>). Der Gesetzgeber ist danach befugt, ordnend und klärend in das Wirtschaftsleben einzugreifen, und kann in diesem Zu- 43

sammenhang auch Geldleistungen auferlegen (vgl. BVerfGE 18, 315 <329>). Die Pflicht zur Zahlung einer Abgabe - hier der Hafengebühr - berührt zwar die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen, verletzt aber nicht den durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Bereich, wenn dem Betroffenen ein angemessener Spielraum verbleibt, sich wirtschaftlich frei zu entfalten. Dieser Spielraum ist gegeben, soweit die Gebührenbelastung verhältnismäßig ist (vgl. BVerfGE 75, 108 <154 f.> m.w.N.). Das ist hier der Fall.

a) Zwar geben die Gesetzesmaterialien keine Auskunft darüber, welchen Zweck der bremische Gesetzgeber mit § 13 Satz 1 BremHafenG verfolgt hat. Er läßt sich aber ohne Schwierigkeiten aus dem Gesetzestext ableiten. 44

§ 13 Abs. 2 BremGebBeitrG erklärt denjenigen zum Gebührenschuldner, dem die Verwaltung die Benutzung einer Einrichtung ermöglicht oder dem sie eine Leistung erbringt. Es handelt sich um eine allgemein gehaltene Vorschrift, die nicht an die Benutzung der Bremer Häfen anknüpft und die, wie das Oberverwaltungsgericht in für das Bundesverfassungsgericht verbindlicher Auslegung der Vorschrift ausgeführt hat, nicht die Inanspruchnahme des Schiffseigners ermöglicht, wenn dieser nicht zugleich sein eigenes Schiff bereedert. Mit der speziellen Bestimmung des § 13 Satz 1 BremHafenG wird demgegenüber der Zweck verfolgt, die Zahlung der Gebühren, die für die Benutzung der Bremer Häfen erhoben werden, möglichst umfassend zu sichern. Dabei handelt es sich um einen legitimen Belang des Gemeinwohls. Ob die Ausgestaltung der Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, beantwortet sich anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. 45

b) Die Regelung des § 13 Satz 1 BremHafenG ist geeignet, den mit ihr angestrebten Zweck zu erreichen. Sie ermöglicht es, neben dem Kostenschuldner aus § 13 Abs. 2 BremGebBeitrG einen weiteren in Anspruch zu nehmen. Ohne jene Bestimmung könnte nur der Reeder zu den Hafengebühren herangezogen werden, während der Schiffseigner lediglich mit dem Schiff haftete. 46

c) Die Regelung ist auch erforderlich, das angestrebte Ziel zu erreichen. Ein milderes Mittel ist nicht ersichtlich. 47

aa) Der Zweck, die Zahlung der Hafengebühren zu sichern, läßt sich nicht auf schonendere Weise dadurch erreichen, daß der Hafenbetreiber die Ausfahrt des Schiffes von der Entrichtung der Gebühren abhängig macht. Das könnte zu Folgen führen, die sowohl für den Eigentümer als auch für den Hafenbetreiber nachteilig wären. Die Hafengebühren werden zwar vor der Ausfahrt fällig (§ 17 Abs. 1 BremHafenGebO). Sie können aber praktisch erst berechnet werden, wenn das Schiff den Hafen verlassen hat. Während sich die Raumgebühr (vgl. § 6 Abs. 1 BremHafenGebO) und die Liegegebühr (vgl. § 7 Abs. 1 BremHafenGebO) nach der Dauer der Inanspruchnahme des Hafengebietes und der Größe des Schiffes richten, sind für die Kajegebühr verschiedene Faktoren maßgeblich (vgl. § 8 BremHafenGebO), die sich erst aus den vom Reeder einzureichenden Unterlagen über die zu ladenden Güter ergeben. Diese sind spätestens bei der Abmeldung vorzulegen. Daß die erst danach mögliche Berech- 48

nung nicht zu zeitlichen Verzögerungen für den Reeder führt, liegt auch im Interesse des Schiffseigners. Denn längere Liegezeiten verteuern die Fracht und zwingen den Charterer, will er wirtschaftlich arbeiten, auf niedrige Charter hinzuwirken. Das wiederum schmälert den Ertrag, den der Eigner aus seinem Schiff ziehen will. Gebührenregelungen, die zu einer Verlängerung der Liegezeiten beitragen, würden sich überdies als Standortnachteil für den Hafen auswirken.

bb) Der Gesetzgeber mußte auch nicht die Schiffsgläubigerrechte, die durch § 754 Abs. 1 Nr. 2 HGB zur Sicherung öffentlichrechtlicher Ansprüche begründet werden, als ausreichendes und schonenderes Mittel betrachten. Das Pfandrecht wird häufig nicht mehr durchzusetzen sein, wenn das Schiff den Hafen verlassen hat. Gelingt andererseits der Zugriff auf das Schiff, so haftet der Eigentümer für die Gebührenforderungen mit einem wesentlich höheren Sachwert. Will er sein Eigentum nicht einbüßen und den mit einer Zwangsversteigerung regelmäßig verbundenen Verlusten entgegen, wird er mittelbar gezwungen sein, die Hafengebühren zu entrichten, auch wenn er nicht Gebührenschuldner ist. 49

d) Es ist auch nicht unangemessen, daß der Schiffseigner neben dem Reeder die durch den bestimmungsgemäßen Gebrauch seines Schiffes entstandenen Hafengebühren schuldet. 50

aa) Gebühren sind öffentlichrechtliche Geldleistungen, die - in Abgrenzung zur Steuer - aus Anlaß individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlichrechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerfGE 20, 257 <269>; 50, 217 <226>). Die Gebühr setzt also eine ihr gegenüberstehende Leistung voraus und soll ein finanzieller Ausgleich für diese sein. 51

Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Gestaltungsraum bei der Entscheidung, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen und welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen will (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>). Als Zurechnungsgrund kommt allerdings nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht. Vielmehr muß die gebührenpflichtige Leistung an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen; diese Verantwortlichkeit muß aus der Sache selbst ableitbar sein. 52

Dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich nicht verwehrt, bei der Gebührenpflichtigkeit einer staatlichen Leistung an wirtschaftliche und finanzielle Kriterien anzuknüpfen, soweit der Gebührenpflichtige der Leistung näher steht als die Allgemeinheit. Die für die Kostentragungspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit läßt sich aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache Nutzen zu ziehen. 53

Diese Voraussetzungen liegen bei den Schiffseignern vor. Der Gesetzgeber hat ih- 54

nen nicht etwa eine Gebühr für eine Leistung auferlegt, die ihnen keinen größeren Nutzen bringt als der Allgemeinheit. Häfen kommen zwar allen Bürgern zugute, weil sie in mehr oder weniger großem Umfang Vorteile von dem über die Häfen geleiteten Warenverkehr haben. Damit sind sie aber noch nicht Nutzer der Häfen. Das sind vielmehr Ausrüster und Schiffseigner. Diese könnten ohne Häfen ihre Schiffe nicht sinnvoll nutzen. Im Vordergrund steht das Schiff, das den Hafen benötigt, und damit neben dem Reeder auch der Eigner des Schiffes.

Durch die Zur-Verfügung-Stellung, den Bau, die Instandhaltung von Häfen wird dem Eigentümer des Schiffes ein besonderer Vorteil verschafft. Dieser entspricht seinem besonderen - objektiven - Interesse, weil er nur auf diese Weise sein Schiff bestimmungsgemäß verwenden kann. Der Vorteil entfällt nicht, wenn der Eigentümer das Schiff verchartert und der Charterer wiederum einen Chartervertrag abschließt, mit dem das Schiff "bare" im Sinne des § 510 Abs. 1 HGB vermietet wird. Zwar benötigt der Eigentümer Häfen nicht mehr, um selber mit seinem Schiff Ladung aufzunehmen oder zu löschen. Er könnte aber den Chartervertrag nicht abschließen und sein Schiffseigentum nicht nutzen, wenn es keine Häfen gäbe. Denn der Charterer ist auf diese angewiesen, wenn er das Schiff entsprechend dem wirtschaftlichen Zweck des Chartervertrages verwenden will. Diese Interessenlage ist nicht anders zu beurteilen, wenn - wie hier - ein doppeltes Ausrüsterverhältnis vereinbart ist. Auch hier hat der Eigentümer ein Interesse an der bestimmungsgemäßen Verwendung seines Schiffes. Dabei macht es keinen Unterschied, daß er mit dem letzten Vertragspartner der Kette nicht unmittelbar vertraglich verbunden ist. Denn seine Einflußmöglichkeiten und die Wahrung seiner wirtschaftlichen Interessen kann er durch Vereinbarungen mit dem Charterer sichern. Insbesondere kann er die Subcharter von seiner Zustimmung abhängig machen, also auch Einfluß auf die Auswahl des Subcharterers nehmen.

55

Überdies bietet der Hafen dem Eigentümer Sicherheit für sein Schiff bei Sturm und sonstigen Wetterunbilden. Die Hafenanlagen ermöglichen das gefahrlose An- und Ablegen, die vom Hafenbetreiber gestellten Geräte und Mannschaften das fachmännische Be- und Entladen des Schiffes. Das bewahrt das Schiff vor Schaden und dient seiner Substanzerhaltung.

56

bb) Die Auferlegung der Gebühr ist dem Eigentümer auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zumutbar. Eine unverhältnismäßige Belastung liegt darin nicht. Der Schiffseigner kann sich wirtschaftlich dagegen absichern, bei Zahlungsunfähigkeit des Charterers endgültig mit den Hafengebühren belastet zu werden. Er kann - im Gegensatz zum Hafenbetreiber - die Bonität seines Vertragspartners vor Abschluß des Chartervertrages überprüfen und sich durch dessen Ausgestaltung vor Risiken schützen.

57

Die Stadtgemeinde Bremen als Hafenbetreiberin hat diese Möglichkeiten nicht. Sie muß wegen des "Jedermannprinzips" grundsätzlich allen Schiffen die Benutzung der Bremer Häfen gestatten. Das hat in § 7 Abs. 1 Satz 1 BremHafenG Ausdruck gefun-

58

den. Danach ist das Befahren der öffentlichen Wasserflächen des Hafengebietes im Rahmen dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Hafenordnung grundsätzlich ohne Erlaubnis der Hafenbehörde gestattet.

3. Für einen Verstoß von § 13 Satz 1 BremHafenG gegen Art. 3 Abs. 1 GG in der Form des Willkürverbots ist nichts erkennbar geworden. 59

Soweit das Oberverwaltungsgericht eine Verletzung des Gleichheitssatzes darin sieht, daß die Vorschrift wesentliche Strukturen des privaten Seehandelsrechts zum Nachteil der Klägerin durchbreche, hat es dafür keine überzeugenden Gründe angegeben. Die von ihm in diesem Zusammenhang zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 9, 20 <28>) trägt diese Auffassung nicht. Dort ging es um eine Abweichung von den Grundregeln innerhalb desselben Rechtsbereichs. Die dafür entwickelten Grundsätze können nicht auf die Verhältnisse von privatem Seehandels- und öffentlichem Gebührenrecht übertragen werden. An einer verfassungswidrigen Benachteiligung des Nichtreeder-Eigentümers gegenüber Nichtbeteiligten, wie sie das Oberverwaltungsgericht annimmt, fehlt es schon deshalb, weil er aufgrund seines fortbestehenden Eigentums am Schiff kein Nichtbeteiligter ist. 60

Henschel

Seidl

Grimm

Söllner

Kühling

Seibert

Jaeger

Haas

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Oktober 1994 -
1 BvL 19/90**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Oktober 1994 -
1 BvL 19/90 - Rn. (1 - 60), [http://www.bverfg.de/e/
ls19941012_1bvl001990.html](http://www.bverfg.de/e/ls19941012_1bvl001990.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1994:ls19941012.1bvl001990