

Traditionsschiffahrt in Gefahr (24.11.2009)

Von Volker Pesch

In neuen Ablehnungsbescheiden der See-Berufsgenossenschaft wird den betroffenen Schiffen grundsätzlich abgesprochen, historische Wasserfahrzeuge zu sein und maritime Traditionspflege betreiben zu können. Für GSHW und AGDM, die beiden Dachverbände, bedeutet das eine neue Qualität in der eskalierenden Auseinandersetzung um die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Sicherheitszeugnisse für Traditionsschiffe auszustellen sind. Denn es geht der Schiffssicherheitsabteilung der Berufsgenossenschaft jetzt nicht mehr um Schiffssicherheit, sondern um eigene historische und kulturelle Bewertungen. Explizit setzt sie sich über positive Voten der Registerkommission und Stellungnahmen von Fachgutachtern hinweg und hebt damit das erst vor wenigen Jahren verabredete gemeinsame Verfahren aus. Und das auf sehr dünner Rechtsgrundlage: Zuständig ist die SeeBG nur für *Sicherheitsanforderungen* an Bau und Ausrüstung.

In den vergangenen Monaten hat eine ganze Reihe von Betreibern historischer Schiffe Post der See-Berufsgenossenschaft (SeeBG) erhalten. Die einen erhielten Ablehnungsbescheide zu ihren Anträgen auf Erteilung eines Sicherheitszeugnisses, die anderen Stilllegungsverfügungen. Beides bedeutet, dass diese Schiffe nicht mehr als Traditionsschiffe eingestuft werden. Damit verlieren die Betreiber das Recht und die Möglichkeit, aus Fahrten Einnahmen zum Erhalt und Unterhalt zu erzielen (andere Einnahmen sind mit einem Traditionsschiff ohnehin nicht erlaubt). Die Folge liegt auf der Hand: Ohne Einnahmen kein Erhalt. Im besten Fall endet das Schiff als Kneipe in irgendeiner Hafenecke, im schlimmsten – und wahrscheinlich häufigeren – auf der Abwrackwerft.

In einem ersten Prozess haben jetzt das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht in Hamburg der SeeBG vorläufig Recht zugesprochen. Wenn aber diese Praxis einer weiteren juristischen Überprüfung standhielte, würde der ohnehin nicht gerade üppige Bestand an historischen Schiffen in Deutschland drastisch reduziert.

Das gefährdete die Traditionsschiffahrt insgesamt und damit mittelbar auch Hafenfeste und Museumshäfen. Vor allem aber bedeutete es einen unwiederbringlichen Verlust von maritimem Kulturgut.

Worum geht es?

In den Bescheiden und Verfügungen geht es der Schiffssicherheitsabteilung der SeeBG nicht um Schiffssicherheit. Es geht darin vielmehr um die Einschätzung, ob das Schiff als „historisch“ gelten könne und ob seine Betriebsform zu Recht als „maritime Traditionspflege“ einzustufen sei.

Denn in der Sicherheitsrichtlinie für Traditionsschiffe heißt es:

Traditionsschiffe sind historische Wasserfahrzeuge, welche die Bundesflagge führen,

- und die hauptsächlich mit den Originalwerkstoffen im Original oder als Einzelnachbildung gebaut worden sind,*
- und deren Rumpflänge 55 Meter nicht übersteigt,*

- und deren Betrieb ausschließlich ideellen Zwecken dient,
- und die zur maritimen Traditionspflege, zu sozialen oder vergleichbaren Zwecken, zum Beispiel von der Sail Training Association, als Seeschiffe eingesetzt werden.

Eine eindeutige Definition von „historisches Wasserfahrzeug“ ist aber weder in dieser Richtlinie noch an anderer Stelle rechtsverbindlich formuliert. Lediglich die Sportseeschifferscheinverordnung von 1998 (zuletzt geändert 2008) enthält einen entsprechenden Passus:

Traditionsschiffe im Sinne dieser Verordnung sind historische Wasserfahrzeuge oder deren Nachbauten bis zu einer Rumpflänge von 55 Metern, an deren Erhaltung und Präsentation in Fahrt ein öffentliches insbesondere kulturelles Interesse besteht und deren Restaurierung und Betrieb entsprechend den Regeln und Fertigkeiten traditioneller Seemannschaft der Pflege des maritimen Erbes dient und denen ein Sicherheitszeugnis auf der Grundlage der Sicherheitsrichtlinie für Traditionsschiffe [...] erteilt worden ist.

Auch das macht die Sache nicht klarer: Wann ist ein Schiff „historisch“? Was ist „maritime Traditionspflege“? Und woran genau besteht ein „öffentliches insbesondere kulturelles Interesse“? In Richtlinie und Verordnung wurden solche Begriffe nicht näher spezifiziert, und zwar vermutlich aus gutem Grund: Befragte man dazu drei Experten, hörte man zweifellos vier Meinungen.

Dessen ungeachtet steht in der Sicherheitsrichtlinie aber auch, dass die SeeBG in Zusammenarbeit mit der GSHW auf der Grundlage der eingereichten Antragsunterlagen jeweils darüber entscheiden soll, ob diese Voraussetzungen im konkreten Fall vorliegen. Damit ist der Streit geradezu vorprogrammiert. Und insofern verwundert es nicht, wenn seit Jahren um die Auslegung dieser Begriffe gerungen wird – und zwar zwischen allen, die mit Belangen

der Traditionsschiffahrt befasst sind. Das sind neben der SeeBG und den Betreibern der Schiffe das Bundesministerium für Verkehr (BMV) als übergeordnete Behörde, die Gemeinsame Kommission für Historische Wasserfahrzeuge (GSHW) und die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Museumshäfen (AGDM) als Dachverbände sowie eine ganze Reihe von Fachleuten aus Museen und Museumshäfen. Arbeitsgruppen wurden eingerichtet und wieder aufgelöst, offene und geheime Papiere vorgelegt, Kompetenzen beansprucht und abgesprochen, gemeinsame Kommissionen eingerichtet und boykottiert, Vorstände gewählt und entlassen. Schon mit dem Erlass der Richtlinie im Jahr 2000 hatten SeeBG und GSHW die „Traditionsschiffs-Vereinbarung“ getroffen. Darin war unter anderem vereinbart worden, dass die GSHW ein „sachverständiges Gremium“ zur Prüfung von Anträgen bilden würde, an dessen Sitzungen die SeeBG teilnehmen sollte. Auf dieser Grundlage wurde Anfang 2007 eine so genannte „Registerkommission“ ins Leben gerufen. Aus der zog sich die SeeBG allerdings zurück, als sie sich darin mit ihren Auffassungen über Kultur und Geschichte nicht durchsetzen konnte. Im August 2008 hat das BMV, genauer gesagt dessen Seereferat, die Deutungskompetenz der GSHW zugesprochen. Das entsprechende Protokoll dazu ist allerdings nie unterzeichnet worden. Auch ein einberufener „Workshop“ aller Beteiligten endete im März 2009 ohne Ergebnis – oder vielmehr mit dem durchaus vorhersehbaren Ergebnis, dass es keinen Konsens in der Frage gibt, was eigentlich ein „historisches Wasserfahrzeug“ ist.

Was ist historisch?

In älteren Streitfällen war es der SeeBG in erster Linie um den Schiffsbetrieb gegangen. Mehreren Betreibern hatte sie (verdeckte) Gewerblichkeit statt ideellen Schiffsbetrieb vorgeworfen und aus diesem Grund das Sicherheitszeugnis verweigert. Die neueren Bescheide gehen über diese Position noch weit hinaus: Jetzt wird bestritten, dass es sich bei den Schiffen um

„historische Wasserfahrzeuge“ handele und dass mit solchen Schiffen überhaupt „maritime Traditionspflege“ möglich sei.

Zur Begründung seiner Einschätzung legt der unterzeichnende Mitarbeiter der Schiffssicherheitsabteilung eine eigene Definition zugrunde, die sich wie folgt zusammenfassen lässt: Historisch ist ein Wasserfahrzeug nur dann, wenn es insgesamt dem historischen Originalzustand bei Kiellegung oder einem späteren, historisch verbürgten Bauzustand aus der Zeit der beruflichen Nutzung oder einem authentischen historischen Fahrzeugtyp entspricht, und zwar in Baumaterialien und Optik; es reicht nicht, wenn Teile des Schiffes – wie Rumpf, Maschine oder Takelage – diese Bedingung erfüllen. Wörtlich heißt es in einem der Bescheide: *Zum anderen kann ein Traditionsschiff nur ein konkretes historisches Traditionsschiff sein, dessen Zustand im Wesentlichen originalgetreu erhalten wird.* Und in einem anderen: *Ähnlich wie im Denkmalschutzrecht wird der exemplarische Wert des Schiffes also durch das Maß seiner Originalität und Integrität bestimmt. [...] Das Erscheinungsbild muss insgesamt historischen Charakter haben.*

Ausgewiesene Fachleute teilen diese Definition nicht und kommen zu ganz anderen Einschätzungen des historischen Wertes von Schiffen. Unter anderem tragen die Fachleute der unbestreitbaren Tatsache Rechnung, dass von den zahllosen historischen Schiffstypen kaum einer im Original und vollständig erhalten ist. Allenfalls Teile haben überdauert. Beispielsweise existieren heute von den tausenden Frachtseglern oder Fischereifahrzeugen der Jahrhundertwende nur noch wenige Rümpfe, und die auch nur, weil sie über die Jahrzehnte immer wieder den aktuellen Bedürfnissen angepasst worden sind. Solche Rümpfe sind also alt, entsprechen aber nicht unbedingt dem historischen Originalzustand und dürften ansonsten – nebenbei bemerkt – aus Sicherheitsgründen auch gar nicht in Fahrt gebracht werden. Die Einschätzung, ob sie dennoch kulturgeschichtlich bedeutsam und also erhaltenswert sind, könnte zweifellos nur

ein ausgewiesener Kenner der Geschichte von Schifffahrt und Schiffbau im Einzelfall treffen. Ein Kenner wie zum Beispiel Prof. Dr. Ingo Heidbrink vom Deutschen Schifffahrtsmuseum in Bremerhaven.

Der hatte mehreren der jetzt von der SeeBG abgelehnten Schiffe in entsprechenden Gutachten einen historischen Wert bescheinigt. Außerdem hatte die Registerkommission der GSHW die Schiffe als erhaltenswerte „historische Wasserfahrzeuge“ eingestuft. Aber dem folgt die SeeBG nicht: *Anders als es die Kriterien der GSHW vorsehen und entgegen der Einschätzung des Gutachters Heidbrink, so heißt es in einem der Bescheide wörtlich, genügt es [...] nicht, wenn lediglich einzelne Komponenten des Schiffes historisch bedeutsam oder historischen Vorbildern nachempfunden sind.*

Eine fachliche Begründung für diese eigene, abweichende Definition bleibt die SeeBG indes schuldig.

Traditionspflege oder Geschäft?

Der zweite Ablehnungsgrund in den Bescheiden betrifft die Frage des Schiffsbetriebes. Was die *maritime Traditionspflege* und ihre *vergleichbaren Zwecke* angeht, so findet sich auch hier nirgends eine klare Definition. Die Verpflichtung zum *ideellen Schiffsbetrieb* wurde bislang üblicherweise so ausgelegt, dass keine Gewinnerwirtschaftungsabsicht vorliegen darf und auch keine Gewinne erwirtschaftet werden. Das sehen auch Finanzämter so, wenn sie die Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Schiffsbetreibern prüfen. Umgekehrt haben Finanzämter in der Vergangenheit immer wieder auch gewerbliche Yachtcharter-Unternehmen als „Liebhabeerei“ eingestuft, sobald die Unternehmer keine nennenswerten wirtschaftlichen Gewinne vorweisen konnten.

Die SeeBG hat aber auch hier neuerdings ihre ganz eigene Lesart: Der Betrieb zu ideellen Zwecken ist demnach nur dann gegeben, wenn das Schiff zur maritimen Traditionspflege, sozialen oder vergleichba-

ren Zwecken eingesetzt wird, und zwar *ganz überwiegend*. Auch alle oder zumindest fast alle Gästefahrten müssen unmittelbar diesem Zweck dienen. Es reicht also nicht aus, wenn die Einnahmen aus Gästefahrten zum Erhalt des Schiffes eingesetzt werden. Und es ist noch keine maritime Traditionspflege, wenn die Gäste an Bord in den Schiffsbetrieb eingebunden werden, wenn sie beim Segel Setzen oder in der Kombüse mit anfassern. Maritime Traditionspflege im Sinne der SeeBG steht vielmehr in engem Zusammenhang zur ursprünglichen Verwendung des Schiffes. In einem der Bescheide heißt es dazu:

Maritime Traditionspflege setzt jedoch voraus, dass sich die Personen an Bord nach den gesamten Umständen von üblichen Fahrgästen eines gewerblichen Anbieters abheben und die gegenwärtige Nutzung dem ursprünglichen, spezifischen Einsatz des Schiffes nahe kommt. Eine Einbeziehung der Fahrgäste im Hinblick auf die historischen Besonderheiten[des Schiffes] ist nach den vorgelegten Umständen der angebotenen Veranstaltungen nicht ersichtlich. Sie dürfte im Rahmen der Fahrgastbeförderung auch nur noch schwer möglich sein, denn die historische Funktion des Schiffes war die eines Fischereifahrzeugs beziehungsweise Vermessungsschiffs und ist durch den Umbau in ein Fahrgastschiff verloren gegangen.

Ganz ähnlich steht es in einem anderen Bescheid:

Es ist zudem fraglich, ob maritime Traditionspflege an Bord [des Schiffes] überhaupt betrieben werden kann. Eine Einbeziehung der Fahrgäste im Hinblick auf die historische Besonderheit [des Schiffes] ist jedoch nach den erkennbaren Umständen der angebotenen Veranstaltungen nicht ersichtlich. Aufgrund des Umbaus des ursprünglichen Krabbenkutters in ein Fahrgastschiff, dürfte dies auch kaum noch möglich sein.

Die SeeBG definiert „maritime Traditionspflege“ also nach dem ursprünglichen Verwendungszweck des konkreten Schiffes. Mit anderen Worten: Wer maritime Traditionen auf einem ehemaligen Fischereifahrzeug pflegen möchte, muss es in den Originalzustand zurück versetzen und dann mit seinen Gästen fischen gehen – oder zumindest so tun als ob. Dass dagegen schon die heutigen Sicherheitsbestimmungen stehen, weiß auch die Schiffssicherheitsabteilung der SeeBG – denn darüber zu wachen ist ihre eigentliche Aufgabe.

Dürfen die das?

Einer der Betreiber, dessen Schiff aus diesen Gründen abgelehnt worden war, hat dagegen geklagt und gleichzeitig den Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die SeeBG beantragt. Über die Klage ist noch nicht entschieden. Die einstweilige Anordnung aber hat das VG Hamburg abgelehnt, und in der Begründung wird die Position der SeeBG in allen Punkten bestätigt. Eine umgehend eingelegte Beschwerde gegen diese Ablehnung ist vom Hamburgischen OVG mit gleicher Begründung abgewiesen worden.

In beiden Fällen haben sich die Verwaltungsrichter eingehend der Fragen angenommen, wann ein Wasserfahrzeug „historisch“ und was „maritime Traditionspflege“ ist. In beiden Fällen haben sie aber nicht geprüft, ob die SeeBG überhaupt legitimiert war und ist, über die historische Originalität von Schiffen und über maritime Traditionspflege zu urteilen.

Das liegt ja zunächst einmal nicht wirklich nahe: In der Berufsgenossenschaft arbeiten Nautiker, Ingenieure, Juristen und manch andere – aber keine Sachverständigen für Schifffahrtsgeschichte oder Kulturerbe. Als seinerzeit der Begriff der „historischen Wasserfahrzeuge“ ohne nähere Definition als Zulassungsvoraussetzung in die Richtlinie geschrieben wurde, hatte sicher niemand an einen Deutungsstreit zwischen Schiffsbetreibern, Fachleuten und Mitarbeitern der SeeBG gedacht. Diese Problematik

war einfach niemandem bewusst, zumal es in allen Diskussionen rund um die Richtlinie immer nur um Fragen der Schiffssicherheit ging. Dass ein Schiff, dessen Bau vor 50 oder 100 Jahren datiert werden kann, ein „historisches Wasserfahrzeug“ ist, hat zu dieser Zeit niemand in Zweifel gezogen.

Entscheidend ist aber noch ein anderer Punkt: Für alle Einschätzungen, die über die Frage der Schiffssicherheit hinausgehen, fehlt eine klare gesetzliche Grundlage. Nach dem Seeaufgabengesetz obliegt dem Bund nur die Überwachung der Vorschriften für die Verkehrs- und Betriebssicherheit der Wasserfahrzeuge, und diese Aufgabe übernimmt die SeeBG unter der Fachaufsicht des Bundesverkehrsministeriums. Auch die von der SeeBG als Rechtsgrundlage ihrer Zuständigkeit benannte Schiffssicherheitsverordnung sieht lediglich vor, dass die SeeBG zur *Konkretisierung der Anforderungen an die Schiffssicherheit* von Traditionsschiffen Richtlinien erarbeiten kann. Genau das hat sie auch getan, und deswegen heißt diese Richtlinie *Richtlinie [...] über Sicherheitsanforderungen an Bau und Ausrüstung von Traditionsschiffen*. Noch einmal: *Sicherheitsanforderungen*. Die Richtlinie legt auf vielen Seiten fest, welche Sicherheitsausrüstung ein Traditionsschiff mitzuführen hat und welche technischen Vorschriften für einen sicheren Schiffsbetrieb gelten. Das ist ihr einziger Sinn und Zweck.

Historische Anforderungen an die Schiffe oder die Inhalte maritimer Traditionspflege sind darin nicht geregelt und hätten darin auch nicht geregelt werden dürfen. Insofern hätte der Satz 1.4 dieser Richtlinie, nach dem die SeeBG gemeinsam mit der GSHW prüfen soll, ob die Voraussetzungen (historisch, maritime Traditionspflege) für eine Zulassung vorliegen, schon bei der Rechtsförmigkeitsprüfung der Richtlinie kassiert werden müssen. Denn weder das BMV noch die SeeBG waren oder sind vom Gesetzgeber dazu beauftragt worden.

Und wie weiter?

Fazit: Was ein „historisches Wasserfahrzeug“ ist und wann zu Recht von „maritimer Traditionspflege“ gesprochen werden kann, ist nirgends eindeutig und rechtsverbindlich formuliert. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen, auf die sich die SeeBG in ihren Ablehnungsbescheiden beruft, betreffen ausschließlich die Schiffssicherheit. Der Gesetzgeber hat bis heute keine Behörde oder sonstige Institution damit beauftragt, Richtlinien zur historischen und kulturellen Einschätzung von Schiffen zu erlassen, und er hat niemanden legitimiert, in solchen Fragen zu entscheiden: nicht das BMV, nicht die SeeBG und auch nicht die Hamburger Verwaltungsgerichte.

Das kann auch gar nicht anders sein, denn hier geht es zuletzt um die Bewertung von Kulturerbe – und Kultur ist in Deutschland Ländersache. Wenn überhaupt der historische Wert von Schiffen und die Qualität von Traditionspflege in Zukunft rechtsverbindlich definiert werden sollen, dann wären zunächst die Landes-Kultusministerien gefragt. Möglicherweise könnte unter deren Federführung eine Arbeitsgruppe aus Fachleuten diese Aufgabe übernehmen. Sofern diese Gruppe jemals zu einem Ergebnis käme und dieses Ergebnis Teil eines bundeseinheitlichen Zulassungsverfahrens für Traditionsschiffe werden sollte, müssten in der Folge auch die Zuständigkeiten erst gesetzlich geregelt werden.

Das wird – um im maritimen Bild zu schreiben – eine lange und anstrengende Reise gegen Wind und Wellen. Dabei ist fraglich, ob die überhaupt nötig ist. Denn es gibt gute und sachliche Gründe, die Formulierung einfacher Definitionen und Kriterien in schwierigen Fragen für ebenso überflüssig wie gefährlich zu halten.

Dr. Volker Pesch ist Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Museumshäfen und des Greifswalder Museumshafens.