



## Verwaltungsgericht Hamburg

# Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

BG Verkehr Berufsgenossenschaft für Transport und  
Verkehrswirtschaft  
Dienststelle Schiffssicherheit,  
Ottenser Hauptstraße 54,  
22765 Hamburg,

- Antragsgegnerin -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 5, am 27. Oktober 2022 durch

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 15.000 Euro festgesetzt.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Hinsichtlich der Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Die Streitwertbeschwerde ist beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Sie ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat, schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen.

Soweit die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nicht durch das Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, ist eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nur gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

## Gründe

### I.

Die Antragstellerin wendet sich – ebenso wie die Antragstellerin in dem gleichzeitig zur Entscheidung anstehenden Parallelverfahren 5 E 4211/22 – im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen das Erfordernis, ihre sechs Wassertaxis mit einem Schiffsmann Deck neben dem Kapitän besetzen zu müssen.

Die Antragstellerin unternimmt seit dem Jahr 2019 die regelmäßige Beförderung von Personen zwischen A. und der Insel B. sowie zwischen C. und der Insel D. Hierfür nutzt sie die sechs Wassertaxis E. 1, E. 2, E. 4, E. 5, E. 6 und E. 8. Die Wassertaxis sind jeweils weniger als acht Meter lang und befördern maximal elf Passagiere. Sie sind nicht in ein Seeschiffsregister eingetragen.

Die Wassertaxis der Antragstellerin wurden bislang nur mit einem Kapitän als Schiffsführer bemannt. Infolge einer Änderung der Schiffsbesetzungsverordnung (SchBesV) durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Schiffsbesetzungsverordnung vom 23. Juni 2021 müssen – anders als zuvor – (auch) die Wassertaxis der Antragstellerin über ein Schiffsbesatzungszeugnis verfügen. Vor diesem Hintergrund beantragte die Antragstellerin unter dem 10. April 2022 für ihre Wassertaxis die Ausstellung von Schiffsbesatzungszeugnissen mit einem Kapitän NK 100 oder gleichwertig.

Die Antragsgegnerin stellte der Antragstellerin daraufhin mit Datum vom 1. Juni, 29. Juni und 28. Juli 2022 (jeweils ohne Rechtsbehelfsbelehrung) sechs Schiffsbesatzungszeugnisse aus, die eine Mindestschiffsbesetzung mit je einem Kapitän NK 100 und einem Decksmann vorsehen. Hinsichtlich des Decksmanns ordnete die Antragsgegnerin an: „Schiffahrtskundige Person: Nachweis von 6 Monaten Fahrtzeit auf Booten dieser Art oder Inhaber des Sportbootführerschein-See“.

Auf entsprechenden Antrag der Antragstellerin verzichtete die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 21. bzw. 28. Juli 2022 „abweichend von dem derzeit gültigen Schiffsbesatzungszeugnis“ bis zum 31. Oktober 2022 auf den Schiffsmann Deck.

Mit Schreiben vom 22. Juli bzw. 25. August 2022 legte die Antragstellerin gegen die angeordnete Bemannung mit einem zusätzlichen Decksmann Widersprüche ein, über die bislang nicht entschieden wurde. Es sei ausreichend und nach dem

Verhältnismäßigkeitsprinzip geboten, die Wassertaxis nur mit einem Schiffsführer zu besetzen. Weder das internationale noch das nationale Recht ordne zwingend an, dass Schiffe unter acht Metern Länge mehr als ein Besatzungsmitglied haben müssten. Insbesondere die Schiffssicherheit und der Gesundheitsschutz der Passagiere könnten auch im Fall der Besetzung mit nur einem Kapitän in hinreichendem Maße gewährleistet werden, wobei es in der Seeschifffahrt keine absolute Sicherheit geben könne. Es sei sehr unwahrscheinlich, dass ein zweites Besatzungsmitglied auf ihren Wassertaxis bereits den Eintritt eines Notfalls verhindern könnte. Das Risiko einer Kollision mit einem anderen Schiff sei im Fahrtgebiet der Wassertaxis sehr gering. Dabei verfügten die Wassertaxis aufgrund ihrer geringen Größe über eine höhere Manövrier- und Ausweichfähigkeit als etwa Containerschiffe. Bei Sichtminderung oder einem Ausfall der Radargeräte könne und müsse der Schiffsführer unabhängig von der Anwesenheit eines Decksmanns Geschwindigkeit und Kurs anpassen. Komme es wegen des Seegangs zu einem Kentern, könne auch der zweite Mann an Bord dies nicht verhindern. Es stehe außer Frage, dass ein zweites Besatzungsmitglied in Notfällen die Wahrscheinlichkeit einer schnelleren Herstellung der Sicherheit gewährleiste. Auf die Schnelligkeit komme es im Ergebnis aber nicht an, wo eine Rettung auch ohne den Decksmann hinreichend realistisch sei. Das Risiko, dass eine Person über Bord gehe sei aufgrund der geschlossenen Konstruktion der Wassertaxis sehr gering. Dies sei nur beim Ein- oder Aussteigen – dann in unmittelbarer Ufernähe – zu befürchten. Das Anlegen der Schwimmwesten oder das Ausbringen einer Rettungsinsel gelinge mithilfe einer zweiten Person schneller. Das Risiko eines unvorhergesehenen Kenterns und schnellen Sinkens infolge einer Kollision oder eines Aufgrundlaufens sei jedoch gering. Vorsätzliche Beschädigungen seien ein unvermeidbares Allgemeinrisiko. Das Kenterrisiko aufgrund des Seegangs lasse sich durch Nebenbestimmungen und Auflagen hinreichend reduzieren. Das Risiko eines Feuers an Bord sei sehr begrenzt, da es an Bord kaum Auslöser gebe. Unvorhersehbare Wetterumschwünge seien bei den kurzen Fahrten auf einem räumlich sehr begrenzten Gebiet kaum zu erwarten. Technisch seien ihre Wassertaxis zugelassen, in ihrem Fahrtgebiet zu verkehren. Die Ausrüstung sei gesetzeskonform, auch handele es sich um relativ neue und moderne Boote. Bei der Abwägung sei das sehr eingeschränkte Fahrtgebiet der Wassertaxis zu berücksichtigen. Die Entfernung C.-D. betrage knapp über 2 sm. Die Überfahrt mit dem Wassertaxi dauere elf Minuten. Die Distanz A.-B. betrage an der engsten Stelle etwa 3,7 sm. Die Überfahrt dauere hier circa 45 Minuten. Es gebe zahlreiche Sandbänke. Zu Zwischenfällen mit Lebens- oder Gesundheitsgefahr bei Nutzung ihrer Wassertaxis sei es in der Vergangenheit nicht gekommen. Weder normativ noch hinsichtlich der Tätigkeit, Art, Größe und Ausstattung der Wassertaxis habe es eine

Änderung gegeben. Sämtliche Risiken bestünden schon seit Jahren, die Antragsgegnerin habe jedoch nach dem Ergebnis einer vertretbaren Einschätzung bislang nicht eingegriffen. Die Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung habe vielmehr in einem unverbindlichen Bericht zu einem Vorkommnis bei der E. 6 im Juli 2021 unzweideutig festgestellt, dass der Betreiber des Fahrzeugs seiner Verpflichtung aus der Schiffsbesetzungsverordnung nachgekommen sei, indem er die E. 6 mit dem Inhaber eines Befähigungszeugnisses besetzte. Auch in den Niederlanden beförderten Schlauchboote bei gleichem Rechtsregime bis zu 12 Personen von F. über das Wattenmeer zu den Inseln. Im Übrigen habe sie aufgrund der jahrelang unbeanstandeten Tätigkeit darauf vertrauen dürfen, dass sie rechtskonform handele. Sie werde rechtswidrig in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1, 12, 14, 19 Abs. 3 GG eingeschränkt. Es liege ein unzulässiger Eingriff in ihre Wettbewerbsfreiheit vor, da die Maßnahme dem verbleibenden Fährunternehmen für die Insel B. den einzigen Wettbewerber vom Markt nehme und mittelbar eine Marktzugangshürde für die Wassertaxis begründe. Wenn eine zweiköpfige Besatzung nach Ansicht der Antragsgegnerin nur auf Schiffen erforderlich sei, bei denen mehr als fünf Personen an Bord seien, verstoße dies vor dem Hintergrund der identischen oder – ohne Kabine – sogar höheren Risiken gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 GG. Sachliche Gründe für eine Differenzierung seien insoweit nicht erkennbar. Die Belastung verletze schließlich auch die europäischen Grundfreiheiten der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit.

Am 21. September 2022 fand ein Gespräch zwischen den Beteiligten statt. Es wurde unter anderem besprochen, dass die Antragstellerin eine detaillierte Sicherheitsanalyse anfertigen sollte.

Mit E-Mail vom 12. Oktober 2022 stellte die Antragstellerin einen Antrag auf Verlängerung der Ausnahmegenehmigung für ihre Wassertaxis. Die Personalsituation habe sich noch verschärft.

Die Antragsgegnerin teilte der Antragstellerin mit E-Mail vom 18. Oktober 2022 mit, dass es über den 31. Oktober 2022 hinaus keine weitere Ausnahmegenehmigung geben werde. Dennoch werde gebeten, weiter an der besprochenen Risikoanalyse zu arbeiten, damit „wir gemeinsam schauen können, wie wir in Zukunft die Sicherheit von Fahrgästen, Besatzung und Schiffen am besten sicherstellen können“.

Die Antragstellerin hat das Verwaltungsgericht Hamburg am 21. Oktober 2022 um einstweiligen Rechtsschutz ersucht. Zur Begründung ihres Antrags verweist sie auf die Ausführungen zur Begründung ihres Widerspruchs. Ergänzend bringt sie insbesondere vor, dass die Wassertaxis für den Inselverkehr von erheblicher Bedeutung seien, da diese eine Mobilität ermöglichen, die durch die großen Inselfähren, welche mitunter nur einmal täglich führen, nicht erreicht werde. Ihre Geschäftsführer und Eigentümer hätten dieses Geschäft mit entsprechenden Investitionen und hoher Eigenleistung aufgebaut. Die Popularität der Wassertaxis sei sogar so groß geworden, dass selbst das einzige konkurrierende Fährunternehmen dazu übergegangen sei, Fahrten mit Wassertaxis anzubieten. Die Überfahrt sei bei einer Besetzung mit nur einem Kapitän als Schiffsführer insbesondere wegen des besonderen Fahrtgebietes im Wattenmeer, der Kürze der zu fahrenden Distanzen und der Bauart der Schiffe hinreichend sicher. Andere Wassertaxis seien im Wattenmeer mehr als ein Jahrzehnt mit nur einem Schiffsführer besetzt gefahren. Auch die Wassertaxis des großen Konkurrenzunternehmens vor Ort seien nur mit einem Schiffsführer gefahren. Bislang sei es zu keinem Vorfall mit Personenschaden gekommen. Die Zweite Verordnung zur Änderung der Schiffsbesatzungsverordnung habe zu keiner Verschärfung der sicherheitsrechtlichen Anforderungen geführt, sondern lediglich eine formale Erlaubnispflicht begründet. Die Antragsgegnerin nutze diese Rechtsänderung für eine materiell nicht gerechtfertigte Verschärfung der Anforderungen für Wassertaxis auf Basis unveränderten Rechts. Sie, die Antragstellerin, beschäftige derzeit keine Decksleute und werde diese bis zum 1. November 2022 nicht in hinreichender Zahl einstellen können. Ihre Kapitäne könnten heuervertraglich nicht einseitig verpflichtet werden, im Rang eines Decksmanns zu fahren. Sie hinge daher von der freiwilligen Bereitschaft der Kapitäne zur Übernahme dieser Aufgabe ab. Die Tätigkeit als Decksmann führte voraussichtlich zu einer erheblichen Frustration bei den (unterforderten) Kapitänen, was die Gefahr eines Jobwechsels begründe. Der Einsatz der Kapitäne als Decksleute sei darüber hinaus sehr unwirtschaftlich und führe infolge der Halbierung des verfügbaren Personals dazu, dass nicht alle Wassertaxis eingesetzt werden könnten. Dies werde nach allgemeiner Lebenserfahrung erhebliche Umsatzeinbußen, die Stornierung von Fahrten, die Kürzung von Fahrplänen und damit eine Einschränkung der Mobilität der Passagiere im Inselverkehr mit sich bringen. Ihr sei daher entsprechend der vorherigen Praxis eine erneute Ausnahmegenehmigung, hilfsweise ein zweites Schiffsbesatzungszeugnis zu erteilen, wonach die Wassertaxis der bisherigen und aktuellen Praxis entsprechend nur mit einem Schiffsführer zu besetzen seien. Das Vorliegen eines Notfalls habe sie glaubhaft gemacht. Ihr sei auch deshalb eine Verlängerung bzw. ein zweites Schiffsbesatzungszeugnis auszustellen, weil zwar die Belastung aufgrund ihres Widerspruchs nur aufschiebend

bedingt wirke, sie jedoch für sicherheitsrechtliche Prüfungen der Behörden auf See eine Dokumentation benötige. Sie begehre nur eine vorübergehende Anordnung bis zum 31. Januar 2023. In dieser Zeit könne sie weitere Bemühungen ergreifen, Decksleute zu finden, sowie auch die von der Antragsgegnerin im Widerspruchsverfahren geforderte Sicherheitsanalyse erstellen.

Die Antragstellerin beantragt,

die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO zu verpflichten, jeweils eine Ausnahmegenehmigung in Bezug auf die Schiffsbesatzungszeugnisse der „E. 1“ (ausgestellt am 1.6.2022), der „E. 2“ (ausgestellt am 28.7.2022), der „E. 4“ (ausgestellt am 1.6.2022), der „E. 5“ (ausgestellt am 1.6.2022), der „E. 6“ (ausgestellt am 29.6.2022) und der „E. 8“ (ausgestellt am 29.6.2022) zu erteilen, derzufolge die Antragsgegnerin bis zum 31. Januar 2023 auf einen Schiffsmann Deck verzichtet und das Fahrzeug der Antragstellerin nur mit einem Schiffsführer gemäß Schiffsbesatzungszeugnis besetzt sein muss,

hilfsweise die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO zu verpflichten, jeweils ein bis zum 31. Januar 2023 befristetes zweites Schiffsbesatzungszeugnis für die „E. 1“, die „E. 2“, die „E. 4“, die „E. 5“, die „E. 6“ und die „E. 8“ auszustellen, wonach die Antragsgegnerin das jeweilige Fahrzeug nur mit einem Schiffsführer gemäß Schiffsbesatzungszeugnis besetzen muss.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führt sie insbesondere aus: Der Umstand, dass die Antragstellerin vor der Änderung der Schiffsbesatzungsverordnung selbst habe bestimmen können, wann Anzahl, Befähigung und Eignung der Besatzungsmitglieder ausreichend sei, bedeute nicht, dass die Fahrzeuge seinerzeit im Einklang mit den materiellen Anforderungen der Schiffsbesatzungsverordnung mit einem Kapitän als Schiffsführer ausreichend besetzt gewesen seien. Vielmehr habe es bislang nur keine behördliche Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen gegeben. In den letzten Jahren seien immer mehr Fahrzeuge unter acht Metern Länge für verschiedene Einsätze genutzt worden, vermutlich, weil diese bislang weder über ein Schiffsbesatzungszeugnis noch (wie auch weiterhin) über ein Schiffssicherheitszeugnis als Kleinfahrzeug verfügen mussten. Vor dem Hintergrund

eines sehr schweren Seeunfalls mit dem Vermessungsboot G. im Wattenmeer vor H. sei der Verordnungsgeber aktiv geworden und habe die Sicherheitslücke durch die Verpflichtung zur Führung eines Schiffsbesatzungszeugnisses für kleine Schiffe geschlossen. Die Voraussetzungen der Schiffsbesatzungsverordnung könnten bei der Besetzung mit nur einem Kapitän nicht erfüllt werden. Für die Gewährleistung der Schiffssicherheit, zu der nicht nur der Schutz von Schiff, Besatzung, sonstigen Personen und Ladung, sondern auch die Verhütung von Schiffsunfällen zähle, sei eine Besetzung mit mindestens zwei Personen erforderlich. Bei der Besetzung des Schiffs im konkreten Einzelfall seien die betrieblichen Voraussetzungen zu beachten, insbesondere der Schiffstyp, der Automationsstand, die Ausrüstung, der Einsatzzweck, die Hafensolge, das Fahrtgebiet und die Art der zu befördernden Ladung. Bei den Fahrzeugen der Antragstellerin handele es sich um kleinere, leichte, hoch motorisierte Fahrzeuge mit einer Leistung von 165 bis 250 kW. Insbesondere die hohe Leistung der Fahrzeuge bringe aufgrund der hierdurch zu erreichenden Geschwindigkeiten eine hohe Gefahr mit sich und zwar nicht nur für die Schiffssicherheit, Besatzung und Fahrgäste, sondern auch für die Meeresumwelt. Die Fahrzeuge würden zur Beförderung von Personen eingesetzt, wobei eine besondere Schutzpflicht des Staates bestehe, bereits präventiv ein möglichst hohes Schutzniveau für Leben und Gesundheit zu gewährleisten. Dass es sich um „Ein-Wachen-Schiffe“ handele, sei kein Argument gegen ein zweites Besatzungsmitglied. Die Kollisionsverhütungsregeln schrieben vor, dass jedes Fahrzeug jederzeit durch Sehen und Hören sowie durch jedes andere verfügbare Mittel das den gegebenen Umständen und Bedingungen entspreche, gehörig Ausguck halten müsse, der einen vollständigen Überblick über die Lage und die Möglichkeit eines Zusammenstoßes gebe. Das Verkehrsaufkommen auf der betreffenden Stelle sei nicht sehr gering, vielmehr gebe es erheblichen Verkehr mit Fahrgastschiffen, Offshore-Service-Fahrzeugen, Fischerei- und Behördenfahrzeugen sowie privat genutzten Fahrzeugen. Bereits aufgrund dessen sei der Decksmann notwendig, um mit zu gewährleisten, dass alle Gefahren erkannt würden. Dies gelte insbesondere bei widrigen Wetterverhältnissen, die sehr schnell aufkommen könnten. Auch weil es hinsichtlich der Ausbildungen für den Kapitän NK 100 oder den zeitlich befristet anerkannten Sportküstenführerschein keine Vorschriften zu speziellen Kenntnissen eines Fahrtgebietes gebe, sei ein zweites Besatzungsmitglied besonders wichtig. Das Risiko der Kollision oder Grundberührung sei aufgrund des dichtbefahrenen Fahrtgebiets, des Einflusses schnell wechselnder Wetterbedingungen und der Seegangs- und Strömungsverhältnisse sowie der geringen Wassertiefen und der engen Fahrwasser mit entsprechender Betonung immanent und höher als in anderen Fahrtgebieten. Trete dieses Ereignis ein, so sei das Schadensausmaß höher anzunehmen als bei Fahrgastschiffen und



Frachtschiffen, da die eingesetzten weder über eine besonders große Rumpfstärke (Festigkeit) noch über eine Leckstabilität (verbleibende Schwimmfähigkeit nach Leckschlagen) verfügten. Bei der dann notwendig werdenden Evakuierung der Fahrgäste sei ein zweites Besatzungsmitglied unbedingt erforderlich, da sich der Kapitän auch um das Fahrzeug selbst und den Notruf kümmern müsse. Gegebenenfalls benötige der Schiffsführer in derartigen Situationen auch noch Unterstützung bei der Lösung von Problemen, die mit Beschädigungen am Schiff einhergingen. Auch wenn ein zweites Besatzungsmitglied im Fall der G. den Unfall nicht hätte verhindern können, könne dies in anderen Konstellationen durchaus der Fall sein. Zwar sei die Brandlast im Vergleich zu anderen Fahrzeugen geringer, im Fall eines Brandes könne sich das zweite Besatzungsmitglied aber um die Löschung und Evakuierung kümmern. Da eine Evakuierung über das Watt mit erheblichen Gefahren verbunden sei, greife der Verweis auf die Entfernung zu den Sandbänken und Inseln zu kurz. Rettungskräfte könnten oft erst mit zeitlicher Verzögerung eintreffen. Die Gefahr eines Über-Bord-Gehens sei zwar geringer als bei offen gebauten Fahrzeugen. In einem solchen Fall sei eine zweite Person jedoch von Nöten, um die verunfallte Person aus dem Wasser zu retten. Da sich der Schiffsführer darum kümmern müsse, das Schiff zur Rettung in Position zu bringen und zu halten, bedürfe es eines Decksmanns zur Durchführung des Rettungsmanövers. Ein Über-Bord-Gehen beim Ein- und Aussteigen sei aufgrund der Nähe des Fahrzeugs zum Pier/Schlengel gefährlich, wenn die Person dazwischengerate. Für den Fall des Ausfalles des Schiffsführers werde ein zweites Besatzungsmitglied, welches mit Schiff und Fahrtgebiet vertraut sei, ebenfalls benötigt. Ein Fahrgast könne diese Aufgabe nicht übernehmen. Die Erwägungen zur Schiffsicherheit ließen sich auch auf die Voraussetzung der Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit an Bord übertragen. Die Besetzung mit zwei Personen diene dem Schutz der Individualrechtsgüter der Fahrgäste, insbesondere Gesundheit und Leben. Randalierende oder seekranke Fahrgäste könnten zu einer Sicherheitsgefahr an Bord werden, auf die der Schiffsführer nur schlecht Einfluss nehmen könne. Das Fahrtgebiet sei entgegen der Darstellung der Antragstellerin ein sehr schwieriges. Es könne jederzeit zu kurzfristig eintretenden Schlechtwetterlagen kommen. Es handele sich um ein stark befahrenes Gebiet mit erheblicher Gezeitenströmung. Die schnell wechselnden und kartographisch teilweise nicht erfassten Wassertiefen mit den jeweils aktuell herrschenden Tidenverhältnissen erforderten eine extrem hohe Aufmerksamkeit des Schiffsführers zusätzlich zu der normalen Navigation. Die Entfernung (Luftlinie) zwischen B. und A. sei nicht so gering wie von der Antragstellerin dargestellt. Sie betrage ungefähr 6 sm. Folge man den Fahrwasserverläufen, so seien längere Strecken zu absolvieren als von der Antragstellerin angegeben. Ein Abkürzen außerhalb des Fahrwassers sei zwar möglich,

bedeute aber im befahrenen Revier die erhöhte Gefahr der Grundberührung und Gefahren für die nationale Meeresumwelt. Auch hier wäre ein zweites Besatzungsmitglied besonders wichtig zur Eindämmung der Verschmutzung oder zur Ergreifung von Präventivmaßnahmen. Wie sich an einer kürzlich im Niederländischen Wattenmeer geschehenen Kollision eines Wassertaxis mit einer Fähre zeige, könnten die dargelegten Gefahren auch durch Nebenbestimmungen nicht aufgefangen werden. Die Unterscheidung, erst ab fünf Fahrgästen ein zweites Besatzungsmitglied zu fordern, habe sie, die Antragsgegnerin, aufgrund der zahlreichen Risiken inzwischen verworfen. Die europäischen Grundfreiheiten der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit seien mangels Auslandsbezug der Tätigkeit der Antragstellerin nicht einschlägig. Auch sonst folge aus internationalem Recht nichts Abweichendes. Jeder Flaggenstaat stelle für Kauffahrteischiffe ein Schiffsbesatzungszeugnis aus, wobei die Grundlage die Bekanntmachung der EntschlieÙung der IMO A.1047(27) „Grundsätze für eine sichere Mindestbesatzung“, insbesondere deren Anlage 2, die Richtlinien zur Ermittlung einer sicheren Mindestbesatzung, sein sollten. Diese spiegele sich in § 2 SchBesV wieder.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg. Er ist zwar zulässig (dazu 1.), aber nicht begründet (dazu 2.).

1. Der Antrag ist zulässig, insbesondere als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO statthaft. Der Vorrang eines Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Anordnung, Wiederherstellung oder Feststellung der aufschiebenden Wirkung steht nicht gemäß § 123 Abs. 5 VwGO entgegen, da in der Hauptsache ein auf die Erweiterung des Rechtskreises der Antragstellerin gerichteter Verpflichtungswiderspruch bzw. – nach Durchführung des Vorverfahrens – eine Verpflichtungsklage statthaft ist. Soweit die Antragstellerin Widerspruch gegen die ihr erteilten Schiffsbesatzungszeugnisse eingelegt hat, führt dieser jedenfalls nicht zur Verwirklichung ihres Rechtsschutzziels, nämlich, einstweilen auch über den 31. Oktober 2022 hinaus, ihre Wassertaxis mit lediglich einem Besatzungsmitglied, dem Kapitän, bemannen zu müssen. Zur Erreichung dieses Zwecks müsste vielmehr das Gericht gemäß § 938 Abs. 1 ZPO i.V.m. § 123 Abs. 3 VwGO die nach seinem Ermessen erforderliche einstweilige Anordnung treffen, lägen die Voraussetzungen in der Sache dafür vor.

2. Der Antrag ist jedoch nicht begründet.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Darüber hinaus kann nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Voraussetzung hierfür ist gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO, dass der Antragsteller Umstände glaubhaft macht, aufgrund derer er dringend auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung angewiesen ist (Anordnungsgrund) und aus denen er in der Hauptsache einen Anspruch herleitet (Anordnungsanspruch). Hierzu hat dieser die behaupteten, den Anordnungsanspruch und den Anordnungsgrund begründenden, Tatsachen so darzulegen, dass das Gericht von ihrer überwiegenden Wahrscheinlichkeit ausgehen kann (BVerfG, Beschl. v. 29.7.2003, 2 BvR 311/03, juris Rn. 16). Das einstweilige Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO dient dabei grundsätzlich nur der vorläufigen Regelung eines Rechtsverhältnisses; einem Antragsteller soll regelmäßig nicht bereits das gewährt werden, was er nur in einem Hauptsacheverfahren erreichen kann. Wird die Hauptsache vorweggenommen, kann dem Eilantrag nach § 123 VwGO nur stattgegeben werden, wenn dies zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG schlechterdings unabweisbar ist. Dies setzt hohe Erfolgsaussichten, also eine weit überwiegende Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs in der Hauptsache, sowie schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile im Falle des Abwartens in der Hauptsache voraus (OVG Hamburg, Beschl. v. 6.7.2018, 3 Bs 97/18, juris Rn. 35 m.w.N.).

Nach diesen Maßgaben liegen die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht vor. Unabhängig von der Frage, inwieweit die Anträge der Antragstellerin bereits auf eine Vorwegnahme der Hauptsache abzielen, hat sie das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht. Dies gilt sowohl im Hinblick auf einen etwaigen sicherungsfähigen Anspruch auf Erteilung des begehrten Schiffsbesatzungszeugnisses (dazu a)) als auch im Hinblick auf das Vorliegen der Voraussetzungen für die Erteilung einer weiteren Ausnahmegenehmigung (dazu b)).

a) Nach der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung, ist es der Antragstellerin nicht gelungen, glaubhaft zu machen, dass ihr ein sicherungsfähiger Anspruch auf Erteilung eines Schiffsbesatzungszeugnisses, nach welchem ihre Wassertaxis nur mit einem Schiffsführer zu besetzen wären, zusteht. Vielmehr dürfte die Antragsgegnerin unter Anwendung der auf Grund von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. Satz 2 und Abs. 2 Satz 3 Seeaufgabengesetz erlassenen Schiffsbesatzungsverordnung (v. 18.7.2013, BGBl. I S. 2575, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 23.6.2021, BGBl. I S. 1849 – SchBesV) zu Recht von der Verhältnismäßigkeit, insbesondere Erforderlichkeit, der Besetzung mit einem weiteren Besatzungsmitglied ausgehen. Weder aus dem Gleichheitsgrundsatz noch dem Aspekt des Vertrauensschutzes oder Europarecht folgt Abweichendes. Im Einzelnen:

aa) Die Wassertaxis der Antragstellerin fallen in den Anwendungsbereich der Schiffsbesatzungsverordnung. Diese Verordnung gilt nach § 1 Abs. 1 SchBesV für die Besetzung der Kauffahrteischiffe, die die Bundesflagge führen (Schiffe). Kauffahrteischiff i.S.d. § 1 SchBesV ist ein Seeschiff, das zu mittelbarem oder unmittelbarem Erwerb bestimmt ist (zum Begriff des Kauffahrteischiffes näher OVG Hamburg, Beschl. v. 8.12.2010, 1 Bs 181/10, juris Rn. 16). Dies ist mit Blick auf die Wassertaxis der Antragstellerin der Fall.

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 SchBesV ist der Reeder eines in den Anwendungsbereich der Verordnung fallenden Schiffes verpflichtet, dieses nach Anzahl, Befähigung und Eignung der Besatzungsmitglieder so zu besetzen, dass die Schiffssicherheit, der sichere Wachdienst, die Einhaltung der Vorschriften des Arbeitsschutzes einschließlich des Arbeitszeitschutzes, des Gesundheitsschutzes, der medizinischen Betreuung an Bord und des maritimen Umweltschutzes, die Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit an Bord und die sprachliche Verständigung der Besatzungsmitglieder untereinander gewährleistet sind. Bei der Besetzung des Schiffes sind nach § 2 Abs. 1 Satz 2 SchBesV ferner die betrieblichen Voraussetzungen, insbesondere der Schiffstyp, der Automationsstand, die Ausrüstung, der Einsatzzweck, die Hafenfolge, das Fahrtgebiet und die Art der zu befördernden Ladung zu berücksichtigen. Die Verordnung enthält demgegenüber keine konkreten Vorgaben, wie viele Seeleute insgesamt an Bord eines Schiffes sein müssen (keine Regelbesatzung nach Schiffsgröße oder Fahrtgebiet).

Dass die Zwecke einer sicheren Schiffsbesetzung gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 SchBesV, insbesondere die Erfordernisse der Schiffssicherheit im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SchBesV und des Gesundheitsschutzes nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SchBesV, auch im Falle der Besetzung der Wassertaxis der Antragstellerin mit jeweils nur einem Kapitän NK 100 als Schiffsführer erfüllt werden, ist bei summarischer Prüfung nicht ersichtlich.

Dabei unterstellt das Gericht zunächst als wahr, dass es mit den Wassertaxis der Antragstellerin bislang zu keinem Vorfall mit Personenschaden gekommen ist. Ferner folgt das Gericht der Antragstellerin dahingehend, dass die konkreten Umstände, die dem sehr schweren Seeunfall des Vermessungsbootes G. zugrunde lagen, nicht mit der Situation der Wassertaxis der Antragstellerin vergleichbar sind und sich auch weder dem entsprechenden Untersuchungsbericht 258/18 der Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (abrufbar unter: [https://www.bsu-bund.de/SharedDocs/pdf/DE/Unfallberichte/2019/Untersuchungsbericht\\_258\\_18.pdf;jsessionid=D737FC1AB824948A5990096DB1F6E230.live21324?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bsu-bund.de/SharedDocs/pdf/DE/Unfallberichte/2019/Untersuchungsbericht_258_18.pdf;jsessionid=D737FC1AB824948A5990096DB1F6E230.live21324?__blob=publicationFile&v=1)) noch der Begründung zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Schiffsbesetzungsverordnung vom 23. Juni 2021 (abrufbar unter: [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/zweite-verordnung-aenderung-schiffsbesetzungsverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/zweite-verordnung-aenderung-schiffsbesetzungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile)) konkrete Anhaltspunkte im Hinblick auf die als erforderlich anzusehende Anzahl der Besatzungsmitglieder kleinerer Schiffe mit unter acht Metern Länge entnehmen lassen. Hieraus ergibt sich jedoch keineswegs bereits im Umkehrschluss, dass die Besetzung der Wassertaxis der Antragstellerin mit zwei Besatzungsmitgliedern unverhältnismäßig wäre.

Die Antragsgegnerin hat in für das Gericht nachvollziehbarer Weise aufgezeigt, in welchen Situationen ein zweites Besatzungsmitglied von Nöten ist, um – gerade im Bereich der Personenbeförderung – insbesondere den notwendigen Schutz für Leben und Gesundheit der Fahrgäste, soweit möglich, sicherzustellen. Dass ein zweites Besatzungsmitglied im Notfall die Wahrscheinlichkeit einer (schnelleren) Herstellung der Sicherheit gewährleistet, wird auch von der Antragstellerin nicht in Abrede gestellt. So wird in Notsituationen (z.B. unvorhergesehenes Wetterereignis, Kollision, Brand, Aufgrundlaufen, Person über Bord) der Kapitän regelmäßig damit befasst sein, dass Schiff auf Kurs zu halten, Rettungskräfte zu kontaktieren und ggf. bestehende technische Probleme zu lösen. Dass er sich in einem derartigen Fall zugleich noch in hinreichendem Maße um die Sicherheit der Fahrgäste kümmern könnte, erscheint fernliegend. Die Aufgabe der Unterstützung der Fahrgäste beim Anlegen von Schwimmwesten und ggf. ihre sichere Evakuierung oder die Rettung einer

über Bord gegangenen Person obläge hier vielmehr zuvorderst dem zweiten Besatzungsmitglied. Im Fall der Beschädigung des Schiffs oder technischer Probleme kommt dem zweiten Besatzungsmitglied darüber hinaus eine unterstützende Funktion zu. Auch könnte die zweite mit Schiff und Fahrtgebiet vertraute Person gegebenenfalls die Navigation des Schiffs übernehmen, sollte es zu einem Ausfall des Kapitäns kommen. Auch im Fall eines medizinischen Notfalls an Bord oder des Fehlverhaltens von Fahrgästen – jeweils Ereignisse, auf deren Eintritt der Schiffsführer keinerlei Einfluss hat, – kommt dem Vorhandensein eines zweiten Besatzungsmitglieds Bedeutung zu, da dieses erste Hilfe leisten und für die Beruhigung der Fahrgäste sorgen kann.

Demgegenüber ist es der Antragstellerin nicht gelungen, glaubhaft zu machen, dass der Eintritt der von der Antragsgegnerin im Einzelnen beschriebenen Risiken derart fernliegend ist, dass die präventive Bemanning mit einem Decksmann als zweites Besatzungsmitglied für den Eintritt einer Gefahrensituation im Hinblick auf die damit verbundenen (wirtschaftlichen) Belastungen der Antragstellerin unverhältnismäßig wäre. Dabei dürfte im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen von Kollisionen zu berücksichtigen sein, dass das Fahrtgebiet der Wassertaxis der Antragstellerin nicht allein von diesen, sondern darüber hinaus jedenfalls von den Fahrzeugen des Konkurrenzunternehmens sowie privaten Fahrzeugen, Fischerei- und Behördenfahrzeugen befahren wird. Dass das Fahrtgebiet derart wenig befahren würde, dass Schiffskollisionen dort praktisch nicht vorkommen könnten, erschließt sich dem Gericht nach dem Vortrag der Antragstellerin nicht. Der Hinweis der Antragstellerin auf die hohe Manövrier- und Ausweichfähigkeit der Wassertaxis kann insoweit ebenfalls nicht genügen und dürfte insbesondere bei schlechten Sichtverhältnissen und etwaigem (groben) Verschulden Dritter zu kurz greifen. Darüber hinaus dürfte in den Blick zu nehmen sein, dass – wie von der Antragsgegnerin dargelegt – die von der Antragstellerin eingesetzten Fahrzeuge weder über eine besonders große Rumpfstärke noch über eine Leckstabilität verfügen, so dass die Gefahr eines Kenterns im Kollisionsfall – gerade mit einem größeren Fahrzeug – erhöht sein dürfte. In diesem Fall könnte ein zweites Besatzungsmitglied zwar nicht das Kentern an sich verhindern, aber jedenfalls bei der Rettung der Passagiere unterstützend tätig werden. Weshalb es – auch unter Berücksichtigung des Fahrtgebiets der Wassertaxis – nicht zu unvorhergesehenen Wetterumschwüngen kommen sollte, ist für das Gericht nach dem Vortrag der Antragstellerin ebenfalls nicht erkennbar. Dabei dürfte der Kapitän, worauf die Antragstellerin zu Recht hinweist, auf verstärkten Seegang oder schlechte Sicht zwar unabhängig von der Anwesenheit eines weiteren Decksmanns durch die Anpassung von Geschwindigkeit und Kurs zu reagieren haben. Dem weiteren Besatzungsmitglied käme

hier jedoch, wie dargestellt, die Aufgabe der Sicherung der Fahrgäste zu. Soweit die Antragstellerin auf zahlreiche Sandbänke verweist, verfängt dieses Argument ebenfalls nicht. Eine Evakuierung der Passagiere über Sandbänke oder das Watt dürfte aufgrund der damit einhergehenden Gefahren fernliegen. Das Vorhandensein zahlreicher Sandbänke im Zusammenhang mit wechselnden Tidenverhältnissen dürfte das Risiko eines Aufgrundlaufens der Wassertaxis vielmehr sogar erhöhen. Nicht ersichtlich ist für das Gericht schließlich, dass ein zweites Besatzungsmitglied verzichtbar sein könnte, weil im Notfall ein oder mehrere Passagiere dessen Funktion übernehmen könnten. So ist nach allgemeiner Lebenserfahrung davon auszugehen, dass die Fahrgäste im Fall einer Gefahrenlage verängstigt reagieren. Unterstützung bei der Lösung technischer Probleme oder Navigationshilfe dürften diese in aller Regel ohnehin nicht leisten können. Die zunächst zu alarmierende Seenotrettung dürfte die Aufgaben eines zweiten Besatzungsmitglieds, die im Notfall unmittelbar zu ergreifen sein dürften, ebenfalls nicht ersetzen können.

bb) Ein Anspruch der Antragstellerin auf die Erteilung des begehrten Schiffsbesatzungszeugnisses dürfte sich darüber hinaus auch nicht aus dem Allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung oder aus dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ergeben. Wie die Antragsgegnerin mitteilte, trifft sie (entgegen zwischenzeitlicher Überlegungen) im Hinblick auf das Erfordernis eines zweiten Besatzungsmitglieds keine Unterscheidung nach der Anzahl der zu befördernden Personen, so dass Anhaltspunkte für eine gleichheitswidrige Verwaltungspraxis nicht bestehen. Auch auf Vertrauensschutz kann sich die Antragstellerin nicht mit Erfolg berufen. Zum einen liegt bereits keine Änderung der Verwaltungspraxis der Antragsgegnerin vor, da vor dem 23. Juni 2021 keine Schiffsbesatzungszeugnisse an die Antragstellerin zu erteilen waren. Zum anderen hätte selbst eine möglicherweise rechtswidrige Verwaltungspraxis in der Vergangenheit durch Nichteingreifen der Antragsgegnerin (vgl. § 9 Abs. 1 SchBesV, wonach der Antragsgegnerin die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der Schiffsbesatzungsverordnung obliegt) kein schutzwürdiges Vertrauen der Antragstellerin begründen können und wäre die Antragsgegnerin insoweit nicht gehalten, hieran festzuhalten (vgl. VG Hamburg, Urt. v. 9.7.2020, 2 K 1691/19, n.v.; VG Bremen, Beschl. v. 5.2.2021, 5 V 2909/20, juris Rn. 23, jeweils m.w.N.).

Die unionsrechtlichen Verbürgungen eines Diskriminierungsverbots und Verhältnismäßigkeitsgebots stehen nicht entgegen. Das aus der gebotenen

Schiffssicherheit begründete Erfordernis eines Decksmanns ist nach dem Vorstehenden nicht diskriminierend und verhältnismäßig. Unabhängig davon kann die Antragstellerin aus der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit schon deshalb nichts für sich herleiten, weil es an einem grenzüberschreitenden Sachverhalt fehlt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gelten die Grundfreiheiten nur für grenzüberschreitende Sachverhalte oder knüpfen nur an solche an, die zumindest Auswirkungen auf den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der Union haben und stehen damit einer – indirekten – "Inländerdiskriminierung" nicht entgegen. Die Gestaltungsfreiheit des nationalen Normgebers wird durch das Unionsrecht nur soweit begrenzt, wie das Unionsrecht reicht, d.h. bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, nicht dagegen bei rein innerstaatlichen (BVerwG, Urt. v. 13.2.2020, 2 C 9/19, BVerwGE 167, 351, juris Rn. 22).

b) Auch die Voraussetzungen für die Erteilung einer (erneuten) Ausnahmegenehmigung liegen nicht vor. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 SchBesV kann die Antragsgegnerin in Notfällen eine Ausnahmegenehmigung erteilen, nach der abweichend von § 2 Abs. 2 Nr. 1 und § 3 Nr. 1 SchBesV ein Schiff während eines bestimmten Reiseabschnittes mit einer anderen als der im Schiffsbesatzungszeugnis festgelegten Besatzung auslaufen oder weiterfahren darf. Dies gilt nach § 10 Abs. 2 Satz 2 SchBesV insbesondere, wenn ein Besatzungsmitglied durch schwere Krankheit oder andere, nicht vom Reeder oder Kapitän zu vertretende Umstände, an der Ausübung zugewiesener Aufgaben an Bord gehindert ist. Wie sich insbesondere aus der beispielhaften Nennung einer „schweren Krankheit“ und der Beschränkung auf einen „bestimmten Reiseabschnitt“ ergibt, ist die Ausnahmegenehmigung des § 10 Abs. 2 SchBesV auf unvorhergesehen eintretende und vorübergehende Notfallsituationen zugeschnitten. Die Antragstellerin begehrt schon nicht die Ausnahmegenehmigung für einen bestimmten Reiseabschnitt, sondern für die gesamte regelmäßige Überfahrt mit ihren Wassertaxis. Aufgrund der Tatsache, dass sie spätestens seit Juni 2022 Kenntnis von dem Umstand hat, dass ihre Wassertaxis mit einem zweiten Besatzungsmitglied zu besetzen sind, kann auch nicht (mehr) von einer plötzlichen und unerwarteten Notlage ausgegangen werden.



III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG und orientiert sich an Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wobei das Gericht in der Hauptsache je Wassertaxi vom Auffangstreitwert in Höhe von 5.000 Euro ausgeht.