

16.03.22

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates „Gewährleistung des Arbeitsschutzes in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)“

Bundesministerium
für Arbeit und Soziales
Parlamentarische Staatssekretärin

Berlin, 15. März 2022

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Bodo Ramelow

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

anbei übersende ich die erbetene Stellungnahme der Bundesregierung zur Entschließung des Bundesrates „Gewährleistung des Arbeitsschutzes in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)“ vom 5. November 2021 (BR-Drs. 729/21 (Beschluss)).

Mit freundlichen Grüßen
Anette Kramme

**Stellungnahme der Bundesregierung zur Entschließung des Bundesrates
„Gewährleistung des Arbeitsschutzes in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)“
vom 5. November 2021 (BR-Drs. 729/21 (Beschluss))**

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass für die Beschäftigten der Branche Windenergie auf See ein vollumfänglicher Arbeitsschutz zu gewährleisten ist. Die im Offshore-Bereich in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) Tätigen bedürfen bei der Arbeit unter zumeist schwierigen Einsatzbedingungen eines gleichwertigen Schutzes ihrer Sicherheit und Gesundheit wie die auf dem Festland Beschäftigten.

Allerdings trägt die geltende Rechtslage im Arbeitsschutz dem Anliegen des Bundesrates bereits umfassend Rechnung. Das Arbeitsschutzgesetz (§ 1 Absatz 1 Satz 2 ArbSchG), das Produktsicherheitsgesetz (§ 1 Absatz 4 ProdSG) und das Gesetz für Überwachungsbedürftige Anlagen (§ 1 Absatz 2 ÜAnlG) stellen ausdrücklich klar, dass die Rechtsvorschriften im Arbeitsschutz einschließlich der auf der Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes erlassenen Verordnungen umfassend auch für die in der AWZ tätigen Beschäftigten gelten. Die Bundesregierung sieht hier keinen ergänzenden Regelungsbedarf.

Bei der deutschen AWZ handelt es sich um ein an das Küstenmeer angrenzendes Gebiet (maximal 200 Seemeilen), in welchem dem Küstenstaat die Möglichkeit der ausschließlichen Ausübung einzelner Hoheitsrechte vom Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ) zuerkannt wird. Im SRÜ werden die Rechte, Hoheitsbefugnisse und Pflichten der Küstenstaaten in der AWZ festgelegt. Gerade in Bezug auf die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, von Anlagen und Bauwerken sieht das SRÜ weitreichende Befugnisse des Küstenstaates vor. Vergleichbare Hoheitsbefugnisse gelten für Anlagen auf dem Festlandsockel (Gewinnung natürlicher Ressourcen vom Meeresboden und Meeresuntergrund), welcher in Deutschland geografisch identisch mit der AWZ ist.

Aus Sicht der Bundesregierung handelt es sich daher nicht um ein „weitgehend unreguliertes Gebiet“, sondern um einen Raum, der durch das Seevölkerrecht und die zur Ausführung ergangenen nationalen Vorschriften geregelt ist.

Die allgemeine Frage, ob der Bund oder die Länder für die Wahrnehmung der durch das SRÜ eingeräumten Hoheitsrechte in der AWZ zuständig sind, ist verfassungsrechtlich zu bewerten. Die deutsche AWZ ist kein Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland, jedoch erstrecken sich nach dem SRÜ bestimmte territoriale Kompetenzen (Hoheitsbefugnisse) der Bundesrepublik Deutschland auch auf die AWZ. Dies bedeutet nicht, dass die deutsche AWZ nicht bereits „föderalisiert“ und somit bisher den Ländern nicht zum Verwaltungsvollzug zugewiesen ist. Für die Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben des SRÜ und die sich daraus ergebenden Befugnisse ist die innerstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Bund

und Ländern maßgeblich. Diese ergibt sich (auch für die AWZ) aus dem Grundgesetz (GG) und dem einfachgesetzlichen Recht (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung WD 3- 3000 – 025/15, Seite 5 mit zahlreichen Nachweisen in Fußnote 16),

Mit der Proklamation der AWZ im Jahre 1994 ist die AWZ zugleich Funktionshoheitsraum der Länder geworden. Eines konstitutiven Zuordnungsaktes („Föderalisierung“) durch den Bund bedurfte es nicht. Die Kataloge der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Artikel 70 ff., 83 ff. GG enthalten keine Aussagen über ein „Recht der AWZ“. Aus der Tatsache, dass die AWZ im GG nicht erwähnt wird, kann nicht geschlossen werden, dass die Kompetenzvorschriften des GG in der AWZ nicht anzuwenden sind. Die Errichtung der AWZ erfolgte zeitlich nach dem Erlass des GG; Anlass für eine Verfassungsänderung wurde nicht gesehen. Dass der Verfassungsgeber einen Zuordnungsakt für die AWZ gerade nicht vorgesehen hat, wird auch dadurch deutlich, dass er für den die AWZ berührenden Bereich der Seeschifffahrt in Artikel 74 Absatz 1 Nummer 21 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz festgelegt hat.

Eine bisher nicht erfolgte „Föderalisierung“ der AWZ durch den Bund - wie sie der Bundesrat moniert - hätte im Übrigen zur Folge gehabt, dass in der Interimsphase bis zu diesem Zeitpunkt in der AWZ gar keine Länderkompetenzen hätten ausgeübt werden dürfen. Dem steht die Verwaltungspraxis, z.B. im Bereich des Arbeitsschutzgesetzes mit seinen Verordnungen, entgegen. Die Zuständigkeit der Länder für die Beratung und Überwachung der Betriebe im Arbeitsschutz auch in der AWZ ist anerkannt und ständige Übung der Arbeitsschutzbehörden der Küstenländer in Zusammenarbeit mit der Berufsgenossenschaft Verkehr.

In dem Maße, in dem das SRÜ in der AWZ staatliche Rechte und Hoheitsbefugnisse begründet, gilt dort das GG und die föderale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, also eine Aufteilung der Zuständigkeiten in der AWZ, entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Aus der jeweiligen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit folgt die Federführung.

Für das **Bauordnungsrecht** sind nach der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung – sowohl in Bezug auf die Gesetzgebung als auch hinsichtlich des Vollzuges – ausschließlich die Länder zuständig. Der Bund besitzt insofern keine Kompetenzen. Zu der Frage, inwieweit bei der Errichtung und dem Betrieb von Offshore-Windenergie-Anlagen in der AWZ bauordnungsrechtliche Vorschriften der Länder Anwendung finden sollten, kann sich der Bund daher schon aus kompetenziellen Gründen nicht äußern. Die vom Bundesrat aufgeworfene Fragestellung (Anwendung von Landesrecht – hier des Bauordnungsrechts der Länder – in der AWZ) richtet sich letztlich nicht nach spezifisch bauordnungsrechtlichen Vorgaben, vielmehr gelten die dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe.

Was das **Sprengstoffgesetz** (SprengG) angeht, so gibt es dort bisher keine dem § 1 Absatz 1 Satz 2 ArbSchG vergleichbare Erstreckungsklausel. Da der Gesetzgeber die tatsächliche Öffnung der AWZ für entsprechende Großvorhaben mitsamt den sich anschließenden komplexen Fragestellungen (z.B. im Rahmen der Kampfmittelräumung) nicht bedacht haben dürfte, ist das Sprengstoffgesetz mithin in der AWZ nicht direkt anwendbar. Gleichwohl gelten auch im Bereich des Sprengstoffrechts grundsätzlich alle arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften, sofern nicht das Sprengstoffrecht seinerseits speziellere Regelungen vorsieht. Diese sprengstoffrechtlichen Regelungen können als „Stand der Technik“ im Sinne des § 4 Nummer 3 ArbSchG gelten. Das Schutzniveau der Beschäftigten in der AWZ ist durch die Gültigkeit des ArbSchG und der Inhalte der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) geregelt. Eine Absenkung des Arbeitsschutzes kann bei der beschriebenen Vorgehensweise nicht erkannt werden. Die Aufnahme einer Erstreckungsklausel in das Sprengstoffgesetz hätte daher insoweit eine lediglich klarstellende Funktion.

Nach Maßgabe des Seevölkerrechts erfordert die Geltung des **Infektionsschutzgesetzes** (IfSG) und der **Trinkwasserverordnung** (TrinkwV) in der AWZ keine Erstreckungsklausel. Gemäß Artikel 60 Absatz 2 SRÜ hat ein Küstenstaat über künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke in seiner AWZ bestimmte ausschließliche Hoheitsbefugnisse, welche u.a. die Gesundheitsgesetze und diesbezügliche sonstige Vorschriften betreffen. Das IfSG und die TrinkwV stellen Gesundheitsgesetze bzw. diesbezügliche sonstige Vorschriften im vorgenannten Sinne dar und können daher in der AWZ unmittelbar zur Geltung gebracht werden, ohne dass es hierfür einer ausdrücklichen Erstreckungsklausel im Infektionsschutzgesetz oder der Trinkwasserverordnung bedarf.

Auch einer ergänzenden gesetzlichen Regelung der **Rettungskette** bedarf es nach Auffassung der Bundesregierung nicht, da für die auf Offshore-Einrichtungen in der AWZ tätigen Personen hierzu bereits hinreichend Regelungen bestehen, die in der Verwaltungspraxis der Planfeststellungsbehörde (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) gemeinsam mit den Arbeitsschutzbehörden der Küstenländer umgesetzt werden.

Die auf Offshore-Einrichtungen in der AWZ tätigen Personen halten sich zum Zweck der Arbeit in der AWZ auf. Daher gelten aufgrund der Erstreckungsregelung des § 1 Absatz 1 Satz 2 ArbSchG umfassend die Regelungen der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) für alle Aufenthalts- und Tätigkeitsbereiche der auf Offshore-Einrichtungen in der AWZ tätigen Personen.

Zudem regelt die Zweite Windenergie-auf-See-Verordnung (2. WindSeeV) entsprechende Belange und sieht in § 30 Absatz 3 Satz 2 vor, dass die Rettungskette vom Träger des Vorhabens sicherzustellen ist. Das Flucht- und Rettungskonzept nach § 30 Absatz 1 2. WindSeeV ist Gegenstand der bei der Planfeststellungsbehörde einzureichenden

Gefährdungsbeurteilung. Die Träger des Vorhabens haben bei der Errichtung und dem Betrieb der Offshore Windparks bauliche und organisatorische Maßnahmen hierzu zu treffen.

In der Verwaltungspraxis des BSH als zuständige Planfeststellungsbehörde (§ 45 Absatz 2 WindSeeG) werden die Behörden der Küstenländer zu Belangen aus ihrem Zuständigkeitsbereich beteiligt. Die Stellungnahmen und Belange werden nach § 48 Absatz 4 Satz 1 Nummer 8 WindSeeG berücksichtigt bzw. in die Planfeststellungsbeschlüsse einbezogen. Für die vorliegende Fragestellung erfolgt dies durch die jeweils zuständigen Landesarbeitsschutzbehörden der Küstenländer (Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg, Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern, Staatliche Arbeitsschutzbehörde Schleswig-Holstein bei der Unfallkasse Nord). In die Planfeststellungsbeschlüsse werden in Abstimmung mit den Landesarbeitsschutzbehörden regelmäßig Anforderungen zu einzureichenden Gefährdungsbeurteilungen, Arbeitsschutzkonzepten, Evakuierungs- und Rettungskonzepten sowie zu Rettungsübungen aufgenommen.