



---

**Fachbereich EU 6**

---

**Flaggenpflicht für Schlepper auf Bundeswasserstraßen**

**Flaggenpflicht für Schlepper auf Bundeswasserstraßen**

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 043/26  
Abschluss der Arbeit: 31. März 2026  
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

**Inhaltsverzeichnis**

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Einleitung</b>   | <b>4</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab</b>                                  | <b>5</b>  |
| <b>3.</b> | <b>Sekundärrechtliche Maßstäbe</b>  | <b>5</b>  |
| 3.1.      | Hafendienstverordnung   | 5         |
| 3.2.      | Weitere Sekundärrechtsakte  | 6         |
| 3.3.      | Erfasste Wasserflächen  | 7         |
| 3.3.1.    | TEN-T-Seehäfen und ihre Wasserzufahrten                                   | 7         |
| 3.3.2.    | Seewärtige Zufahrten außerhalb der Hafenverwaltung                        | 8         |
| 3.3.3.    | Binnenwasserstraßen im engeren Sinne                                      | 8         |
| <b>4.</b> | <b>Primärrechtliche Maßstäbe</b>  | <b>9</b>  |
| 4.1.      | Dienstleistungsfreiheit   | 9         |
| 4.2.      | Niederlassungsfreiheit  | 10        |
| 4.3.      | Allgemeines Diskriminierungsverbot  | 11        |
| <b>5.</b> | <b>Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit</b>                             | <b>11</b> |
| <b>6.</b> | <b>Vertragsverletzungsverfahren gegen Spanien, Frankreich und Italien</b> | <b>13</b> |
| <b>7.</b> | <b>Zusammenfassung</b>  | <b>13</b> |

## 1. Einleitung

Der Fachbereich EU 6 wurde um Auskunft zu der Frage gebeten, ob der deutsche Bundesgesetzgeber durch nationale Regelung unionsrechtskonform vorschreiben kann, dass Schlepper (Bugsier- und Schleppfahrzeuge) die auf Bundeswasserstraßen<sup>1</sup> und den seewärtigen Zufahrten zu deutschen Seehäfen Assistenzschleppdienste erbringen, die Bundesflagge führen müssen (im Folgenden: **Flaggenpflicht**). Indem dadurch faktisch nur die im deutschen Schiffsregister eingetragenen Schlepper diese Dienste erbringen dürften, solle die Einhaltung deutscher Arbeits-, Sozial- und Sicherheitsstandards an Bord gewährleistet werden.<sup>2</sup>

Als potenzielle **nationale Rechtsgrundlagen** für eine Flaggenpflicht kommen das Flaggenrechtsgesetz (FlaggRG),<sup>3</sup> das Seeaufgabengesetz (SeeAufgG)<sup>4</sup> mit seiner Verordnungsermächtigung in § 9, sowie die Hafenverordnungen der Küstenländer<sup>5</sup> in Betracht. Das FlaggRG verpflichtet in § 1 Abs. 1 nur Seeschiffe, deren Eigentümer Deutsche mit Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes sind, zur Führung der Bundesflagge. Es begründet also keine allgemeine Flaggenpflicht für sämtliche in deutschen Gewässern operierende Schlepper unabhängig von deren Eigentümer. Die Verordnungsermächtigung des § 9 SeeAufgG umfasst u. a. Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Seeschiffahrtsstraßen.

Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Arbeit auf die Frage ein, ob die oben skizzierte nationale Flaggenpflicht für Schleppdienste mit den Unionsrecht vereinbar wäre. Nach Darstellung der Anwendbarkeit und des in Betracht kommenden unionsrechtlichen Prüfungsmaßstabs (Ziff. 2.) wird zunächst auf das maßstäbliche Sekundärrecht und die hiervon erfassten Wasserflächen eingegangen (Ziff. 3.). Anschließend werden die primärrechtlichen Maßstäbe (Ziff. 4.) sowie die Vorgaben zur Rechtfertigung bzw. Verhältnismäßigkeit einer Flaggenpflicht (Ziff. 5.) dargelegt. Abschließend werden laufende Vertragsverletzungsverfahren mit vergleichbarem Sachverhalt dargestellt (Ziff. 6.).

- 
- 1 § 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes v. 12. August 2025 (BGBl. 2025 I 189).
  - 2 Vgl. Haushaltsausschuss, Antrag v. 8. November 2022 zum Einzelplan 12/2023 (Maßgabebeschluss Deutsche Flagge Schifffahrt) (Bereinigungsvorlage 2023, A-DRs. 20(8)3030; Bericht des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr v. 4. Mai 2023 über die Einführung einer Pflicht zur Führung der deutschen Flagge für Schlepper auf Bundeswasserstraßen und seewärtigen Zufahrten in Häfen BMF-V 122/2023, A-Drs. 20(8)3759; vgl. auch Verkehrsausschuss, [A-Drs. 20\(15\)260-H](#) zur öff. Anhörung v. 13. Mai 2024, Stellungnahme Verdi, S. 2 f.
  - 3 Flaggenrechtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 26. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3140), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 40 des Gesetzes v. 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752).
  - 4 Seeaufgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 17. Juni 2016 (BGBl. I S. 1489), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung v. 2. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 156).
  - 5 Bspw. die Verordnung über den Verkehr im Hamburger Hafen und auf anderen Gewässern (Hafenverkehrsordnung) v. 12. Juli 1979, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung v. 25. April 2023 (HmbGVBl. S. 177).

## 2. Unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Für die Anwendbarkeit des Unionsrechts als **allgemeiner Maßstab** bei der Einführung mitgliedstaatlicher Maßnahmen und Regelungen bedarf es grundsätzlich eines grenzüberschreitenden Bezugs.<sup>6</sup> Die unionsrechtlichen Gewährleistungen sind daher in der Regel nicht auf Konstellationen anwendbar, die keinerlei Berührungspunkte mit einem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Unionsrecht abstellt, und die mit keinem Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen.<sup>7</sup> Um an den Bestimmungen des Unionsrechts gemessen werden zu können, ist es demnach grundsätzlich notwendig – aber auch ausreichend –, dass die Einführung der o. g. Flaggenpflicht für Bugsier- und Schleppfahrzeuge unabhängig von der Staatsangehörigkeit alle Personen erfassen würde, die anstreben, (zukünftig) eine Tätigkeit in diesem Bereich auszuüben.

Zudem stellt sich die Frage nach dem **konkreten unionsrechtlichen Prüfungsmaßstab**. Hierfür kommen bestehendes Sekundärrecht sowie die europäischen Grundfreiheiten, insbesondere die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV), sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) als Maßstäbe in Betracht. Grundsätzlich werden nationale Maßnahmen nicht unmittelbar an den Regelungen des unionalen Primärrechts, sondern an den Bestimmungen des einschlägigen Sekundärrechts gemessen, soweit ein Regelungsbereich sekundärrechtlich abschließend behandelt wird und somit einer vollständigen Harmonisierung unterliegt. Das sekundäre Unionsrecht ist insoweit vorrangig vor dem Primärrecht.<sup>8</sup>

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst auf potenziell einschlägiges Sekundärrecht und anschließend auf die Anwendbarkeit und Auslegung der primärrechtlich determinierten Grundfreiheiten eingegangen.

## 3. Sekundärrechtliche Maßstäbe

### 3.1. Hafendienstverordnung

Schleppdienste werden explizit in der **Verordnung (EU) 2017/352<sup>9</sup>** über Hafendienstleistungen geregelt. Art. 1 Abs. 2 lit. g nennt „Schleppen“ ausdrücklich als eine der sieben Kategorien erfassender Hafendienste. Art. 2 Nr. 17 definiert „Schleppen“ als *„die Unterstützung eines Wasserfahrzeugs durch einen Schlepper, um das sichere Einlaufen in den oder Auslaufen aus dem Hafen*

---

6 Vgl. EuGH, Urteil v. 28. Januar 1992, Rs. C-332/90, Steen, Rn. 9; Urteil v. 5. Juni 1997, Uecker u. Jacquet, Rn. 16.

7 M. w. N. aus der Rspr. EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2015, Rs. C-298/14, Brouillard, Rn. 26.

8 EuGH, Urteil v. 14. Dezember 2004, Rs. C-309/02, Radlberger Getränke und S. Spitz, Rn. 53; EuGH, Urteil v. 13. Januar 2005, Rs. C-145/02, Denkavit, Rn. 22; m. w. N. aus der Rspr. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 36 AEUV, Rn. 18; Forsthoff/Eisendle, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 45 AEUV, Rn. 358; Haltern/Stein, in: Pechstein, Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 56 AEUV, Rn. 118.

9 Verordnung (EU) 2017/352 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. Februar 2017 zur Schaffung eines Rahmens für die Erbringung von Hafendiensten und zur Festlegung von gemeinsamen Bestimmungen für die finanzielle Transparenz der Häfen, ABl. L 57 v. 3. März 2017, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 28. Mai 2020).

oder das sichere Navigieren innerhalb des Hafens durch Hilfe beim Manövrieren des Wasserfahrzeugs zu ermöglichen“.

Für die Frage der Einführung einer nationalen Flaggenpflicht ist **Art. 4 Abs. 3 der Verordnung** von zentraler Bedeutung:

*„Unbeschadet des Absatzes 4 unterrichtet der Mitgliedstaat, wenn er es für erforderlich erachtet, eine Flaggenvorschrift zu erlassen, um die vollständige Einhaltung des Absatzes 2 Buchstabe g bei Wasserfahrzeugen sicherzustellen, die überwiegend für Schlepp- oder Festmacherdienste in den in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Häfen eingesetzt werden, die Kommission vor der Veröffentlichung der Bekanntmachung bzw. – wenn keine Bekanntmachung erfolgt – vor der Auferlegung einer Flaggenvorschrift über seine Entscheidung.“*

Art. 4 Abs. 2 lit. g bezieht sich auf die **Mindestanforderungen** zur *„Einhaltung der im Mitgliedstaat des betreffenden Hafens geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen, einschließlich der Bestimmungen geltender Tarifverträge, der Besatzungsvorschriften und Vorschriften über die Arbeits- und Ruhezeiten von Seeleuten sowie die Einhaltung der geltenden Arbeitsaufsichtsvorschriften“*. Die mitgliedstaatlichen Anforderungen an eine Flaggenpflicht zur Einhaltung der Mindeststandards müssen nach Art. 4 Abs. 4 i. V. m. Erwägungsgrund (ErwG) 17 der Verordnung ihrerseits *„nicht diskriminierend sein, auf transparenten und objektiven Gründen basieren und keine unverhältnismäßigen Markthemmnisse schaffen“*.

Zusammenfassend hat der Unionsgesetzgeber mit der VO (EU) 2017/352 eine ausdrückliche sekundärrechtliche Ermächtigungsgrundlage für nationale Flaggenvorschriften im Bereich der Hafenschlepperei geschaffen – allerdings unter strengen materiellen Voraussetzungen und einer formellen Notifizierungspflicht gegenüber der Kommission.

### 3.2. Weitere Sekundärrechtsakte

Von weiteren Sekundärrechtsakten zur Regelung u. a. des Marktzugangs in der (Binnen-)Schifffahrt<sup>10</sup> werden Schleppdienste nicht erfasst.

Die **Seekabotageverordnung (EWG) Nr. 3577/92**<sup>11</sup> bildet die zentrale Regelung für die Liberalisierung maritimer Kabotagedienste. Art. 1 der Verordnung gewährt Gemeinschaftsreedern, deren Schiffe in einem Mitgliedstaat registriert sind und dessen Flagge führen, das Recht zur Erbringung von Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaats. Art. 2 Abs. 1 definiert den Begriff der „Seekabotage“ als Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaats, die sämtliche Formen der Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg umfassen, insbesondere in den Fällen der Festlandkabotage, der Offshore-Versorgung und der Inselkabotage. Schleppdienste – und somit auch eine diesbezügliche nationalen Flaggenpflicht – fallen nicht in

---

10 Vgl. EUR-Lex, [Binnenschifffahrt: Zugang zum Markt](#).

11 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates v. 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage), ABL L 364 v. 12. Dezember 1992, S. 7 ([konsolidierte Fassung](#) v. 1. Juli 2013), vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission zur Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage), [KOM\(2014\) 232 endg](#), 22. April 2014.

den Anwendungsbereich dieser Verordnung. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat dies in der Rechtssache (Rs.) C-251/04 (Kommission/Griechenland)<sup>12</sup> ausdrücklich klargestellt: Obwohl die Aufzählung in Art. 2 Abs. 1 durch die Formulierung „insbesondere“ nicht abschließend sei, erfasse der Regelungsbereich nur Dienstleistungen, die in der Beförderung von Gütern oder Personen auf dem Seeweg bestehen. Schleppdienste unterstützten zwar die Bewegung eines Schiffes, stellten aber selbst keine Beförderung dar. Die Erstreckung auf jede mit dem Seeverkehr zusammenhängende, ihm beigeordnete oder ergänzende Dienstleistung widerspräche nicht nur dem Zweck der Verordnung, sondern auch der Rechtssicherheit.<sup>13</sup>

Gleiches gilt für die **Verordnung (EWG) Nr. 3921/91**<sup>14</sup> zur Regelung der Kabotage in der Binnenschifffahrt sowie der **Verordnung (EG) Nr. 1356/96**<sup>15</sup> betreffend den grenzüberschreitenden Binnenschiffsverkehr. Beide Verordnungen betreffen ausschließlich die Beförderung von Gütern oder Personen auf Binnenwasserstraßen. Schleppdienste als eigenständige Dienstleistung – also das bloße Assistieren beim Manövrieren ohne eigentliche Güter- oder Personenbeförderung – fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Verordnungen. Für Schleppdienste auf Binnenwasserstraßen besteht somit kein spezifisches unionsrechtliches Sekundärrecht im Bereich der Binnenschifffahrtskabotage.

### 3.3. Erfasste Wasserflächen

Die Fragestellung bezieht sich auf Bundeswasserstraßen und seewärtige Zufahrten zu deutschen Seehäfen. Mit Blick auf die Definition der Bundeswasserstraße in § 1 WaStrG stellt sich die Frage, welche Wasserflächen insoweit unionsrechtlich radiziert werden.

#### 3.3.1. TEN-T-Seehäfen und ihre Wasserzufahrten

Die VO 2017/352 für Hafendienste gilt gemäß Art. 1 Abs. 4 grundsätzlich<sup>16</sup> für alle Seehäfen des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-T-Seehäfen, vgl. Anhang II der VO 2024/1679<sup>17</sup>, Art. 2 Nr. 16 VO 2017/352). Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich gem. Art. 1 Abs. 2 auf Hafendienste sowohl innerhalb des Hafengebiets als auch auf die Wasserzufahrten zum Hafen. Art. 2 Nr. 18 definiert „Zugangswasserstraße“ als „den Wasserweg, der den Hafen mit dem Meer verbindet, zum

---

12 EuGH, Urteil v. 11. Januar 2007, Rs. C-251/04, Kommission/Griechenland.

13 EuGH, Urteil v. 11. Januar 2007, Rs. C-251/04, Kommission/Griechenland, Rn. 32.

14 Verordnung (EWG) Nr. 3921/91 des Rates v. 16. Dezember 1991 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, ABl. L 373 v. 31. Dezember 1991, S. 1.

15 Verordnung (EG) Nr. 1356/96 des Rates v. 8. Juli 1996 über gemeinsame Regeln zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr zwischen Mitgliedstaaten, ABl. L 175 v. 13. Juli 1996, S. 7.

16 Die Mitgliedstaaten können nach Art. 1 Abs. 5, Abs. 6 hiervon abweichen.

17 Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1153 und (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013, ABl. L, 2024/1679.

---

*Beispiel Hafenzufahrten, Fahrrinnen, Flüsse, Kanäle oder Fjorde, sofern eine solche Wasserstraße unter die Zuständigkeit des Leitungsorgans des Hafens [gem. Art. 2 Nr. 5 VO 2017/352] fällt.“*

Die deutschen TEN-T-Seehäfen – u. a. Hamburg und Bremerhaven – liegen an Wasserstraßen, deren Unterläufe zugleich Bundeswasserstraßen sind. Die seewärtigen Zufahrten (Unter- und Außenelbe, Unterweser, Ems) unterliegen der Seeschiffahrtsstraßen-Ordnung<sup>18</sup> und sind nach § 1 Abs. 4 WaStrG als Seewasserstraßen eingestuft.

Für Schleppdienste in TEN-T-Seehäfen und auf den zugehörigen Wasserzufahrten ist die VO 2017/352 und somit auch Art. 4 Abs. 3 der Verordnung als sekundärrechtliche Grundlage für eine Flaggenvorschrift unter Berücksichtigung der oben dargestellten Anforderungen uneingeschränkt anwendbar.

### 3.3.2. Seewärtige Zufahrten außerhalb der Hafenverwaltung und Schleppvorgänge auf hoher See

Art. 2 Nr. 18 VO 2017/352 definiert die „Wasserzufahrt“ nur insoweit, als diese „unter die Zuständigkeit des Leitungsorgans des Hafens“ gem. Art. 2 Nr. 5 VO 2017/352 fällt. Abschnitte der Bundeswasserstraßen, die als seewärtige Zufahrten dienen, aber nicht der Hafenverwaltung im vorgenannten Sinne unterstehen, werden nicht von Art. 4 Abs. 3 VO 2017/352 als sekundärrechtlicher Grundlage erfasst. Diese Bereiche unterliegen keiner harmonisierenden Regelung, so dass der nationale Gesetzgeber in diesen Bereichen unter Beachtung des Primärrechts handeln müsste.

Gleiches gilt für Schleppvorgänge auf der offenen See und die seewärtigen Zufahrten außerhalb der Zuständigkeit des Leitungsorgans des Hafens. Insoweit hat der EuGH in der Rs. C-251/04 festgestellt, dass die Seekabotageverordnung 3577/92 nicht anwendbar ist. Da auch die VO 2017/352 nicht greift, besteht hier ebenfalls kein harmonisierendes Sekundärrecht.

### 3.3.3. Binnenwasserstraßen im engeren Sinne

Für Binnenwasserstraßen, die der Binnenschiffahrtsstraßen-Ordnung<sup>19</sup> unterliegen und nicht als seewärtige Zufahrten fungieren (z. B. Mittel- und Oberrhein, Main, Donau), gelten die o. g. VO 3921/91 und VO 1356/96, die jedoch Schleppdienste nicht erfassen. Die VO 2017/352 ist als Hafendiensteverordnung für Seehäfen auf reine Binnenwasserstraßen ebenfalls nicht anwendbar. Art. 4 Abs. 3 kann daher als Rechtsgrundlage für eine Flaggenpflicht für Schleppdienste auf Binnenwasserstraßen nicht herangezogen werden. Auch für diese Bereiche der Binnenwasserstraßen bestünde somit ein nicht harmonisierter Bereich, in dem der nationale Gesetzgeber unter Beachtung des Primärrechts handeln müsste.

---

18 Seeschiffahrtsstraßen-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung v 22. Oktober 1998 (BGBl. I S. 3209; 1999 I S. 193), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vn 18. September 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 286).

19 Binnenschiffahrtsstraßen-Ordnung v. 16. Dezember 2011 (BGBl. 2012 I S. 2, 1666), zuletzt geändert durch Artikel 4 der Verordnung v. 14. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 242).

#### 4. Primärrechtliche Maßstäbe

Soweit ein potenzieller Anwendungsbereich für die Einführung einer Flaggenpflicht für Schlep-per nicht von der Hafendienstverordnung 2017/352 erfasst wird, kommen als primärrechtliche Maßstäbe insbesondere die **Dienstleistungsfreiheit** (Art. 56 AEUV), die **Niederlassungsfreiheit** (Art. 49 AEUV) sowie das **allgemeine Diskriminierungsverbot** (Art. 18 AEUV) in Betracht.

Bezüglich der primärrechtlichen Maßstäbe ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass die primär-rechtliche Vereinbarkeit nationaler Flaggenpflichten für Schleppdienste vom EuGH bislang nicht entschieden worden ist. Die Kommission hatte ihre Klage in der Rs. C-251/04 zur unionsrechtli-chen Einordnung von Schleppdiensten ausschließlich auf die VO 3577/92 und nicht (hilfsweise) auf die primärrechtlichen Anforderungen der Dienstleistungsfreiheit oder des Diskriminierungs-verbots gestützt. Generalanwältin Sharpston wies in ihren Schlussanträgen insoweit darauf hin, dass die griechische Regelung „*offensichtlich zwischen Schiffen nach ihrer Staatsangehörigkeit unterscheidet*“ und möglicherweise gegen die allgemeinen Vertragsbestimmungen verstoße. Diese Frage sei jedoch mangels entsprechender Rüge nicht zu entscheiden gewesen.<sup>20</sup>

##### 4.1. Dienstleistungsfreiheit

Art. 56 AEUV verbietet „nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen“ Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind. Die Vor-schriften über die Dienstleistungsfreiheit beziehen sich dabei insbesondere auch auf Tätigkeiten von selbstständigen Dienstleistern und erfassen damit grundsätzlich auch die in der Fragestel-lung adressierten Schlepp- und Bugsierdienstleistungen.<sup>21</sup>

Bezüglich der Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit bestimmt **Art. 58 Abs. 1 AEUV**, dass für „*den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs [...] die Bestimmungen des Titels über den Verkehr*“ gelten. Diese Vorschrift bewirkt als Bereichsausnahme, dass Art. 56 AEUV auf Verkehrsdienstleistungen nicht unmittelbar anwendbar ist.<sup>22</sup> Die Liberalisierung des Dienstlei-stungsverkehrs im Verkehrsbereich muss vielmehr durch den Unionsgesetzgeber im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 90 bis 100 AEUV) erfolgen.<sup>23</sup>

Im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit stellt sich somit die Frage, ob **Bugsier- und Schleppertätigkeiten als Verkehrsdienstleistung** im Sinne des Art. 58 Abs. 1 AEUV einzuordnen sind. Der EuGH hat insoweit in der Rs. C-251/04 festgestellt, dass Schleppdienste keine Beförderung von Gütern oder Personen auf dem Seeweg darstellen, sondern die Bewegung

---

20 Generalanwältin Sharpston, Schlussanträge v. 14. September 2006, Rs. C-251/04, Kommission/Griechenland, Rn. 54.

21 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 143; Urteil v. 28. Feb-ruar 2013, Rs. C-544/11, Petersen, Rn. 31.

22 Vgl. Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 58 AEUV, Rn. 2 ff.

23 Vgl. Generalanwalt Szpunar, Schlussanträge v. 15. Dezember 2022, Rs. C-50/21, Prestige and Limousine, Fn. 15; Haltern/Stein, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV/, 2. Aufl. 2023, Art. 58 AEUV Rn. 4 ff.

eines Schiffes unterstützen.<sup>24</sup> Generalanwältin Sharpston hat in ihren Schlussanträgen zu dieser Rechtssache darauf hingewiesen, dass Art. 58 AEUV als Ausnahme eng auszulegen sei und nur Dienstleistungen erfasse, deren Wesen der Verkehr sei.<sup>25</sup>

Diese Feststellungen sprechen für die Anwendbarkeit von Art. 58 AEUV auf den hier zugrundeliegenden Fall. Auch der Unionsgesetzgeber ordnet Hafendienste einschließlich der Schlepperei dem Verkehrstitel zu, indem er bspw. die VO (EU) 2017/352 mit ihren Regelungen zu Schleppdiensten (s. oben Ziff. 3.1.) auf die verkehrspolitische Unionskompetenz für die Seeschifffahrt (Art. 100 Abs. 2 AEUV) gestützt hat.

#### 4.2. Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) wird von der Verkehrsausnahme des Art. 58 Abs. 1 AEUV nicht erfasst und bleibt grundsätzlich unmittelbar anwendbar. Art. 49 Abs. 1 AEUV verbietet „Beschränkungen“ der freien Niederlassung. Darunter fallen zunächst Maßnahmen, die offen oder versteckt nach der Staatsangehörigkeit differenzieren (Art. 49 Abs. 2 AEUV). Darüber hinaus werden auch unterschiedslose Maßnahmen erfasst, die geeignet sind, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.<sup>26</sup>

Eine nationale Flaggenpflicht, die die Erbringung von Schleppdiensten an die Führung der Bundesflagge knüpft, könnte eine **unmittelbar diskriminierende Beschränkung** der Niederlassungsfreiheit darstellen. Die Eintragung in das deutsche Schiffsregister erfordert nach § 1 Abs. 1 FlaggRG deutsches Eigentum und Wohnsitz in Deutschland. Nach § 2 FlaggRG können zwar auch EU-Staatsangehörige die Bundesflagge führen. Sie müssen aber einen Wohnsitz in Deutschland haben oder einen inländischen Vertreter bestellen. Dies kommt einer faktischen Niederlassungspflicht gleich und betrifft damit die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV. Für einen vergleichbaren Fall hat der EuGH entschieden, dass eine nationale Flaggenpflicht eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt, da die Registrierung eines Schiffes unter einer bestimmten Flagge an die Staatsangehörigkeit oder den Sitz des Eigentümers anknüpft.<sup>27</sup>

---

24 EuGH, Urteil v. 11. Januar 2007, Rs. C-251/04, Kommission/Griechenland, Rn. 31.

25 Generalanwältin Sharpston, Schlussanträge v. 14. September 2006, Rs. C-251/04, Kommission/Griechenland, Rn. 28.

26 St. Rspr., s. EuGH, Urteil v. 30. November 1995, Rs. C-55/94, Gebhard, Rn. 37; Urteil v. 21. Dezember 2016, Rs. C-201/15, AGET Iraklis, Rn. 48.

27 EuGH, Urteil v. 25. Juli 1991, Rs. C-221/89, Factortame.

### 4.3. Allgemeines Diskriminierungsverbot

Ebenso bleibt das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV anwendbar, soweit keine abschließende sekundärrechtliche Regelung gegeben ist.<sup>28</sup> Art. 18 AEUV untersagt im Anwendungsbereich des Unionsrechts jede **Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit**. Neben der offenen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet Art. 18 AEUV auch alle verdeckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung nicht unmittelbar an die Staatsangehörigkeit anknüpfender Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zum gleichen Ergebnis führen.<sup>29</sup>

Eine Flaggenpflicht, die faktisch eine Eintragung im deutschen Schiffsregister und damit eine wirtschaftliche Niederlassung in Deutschland verlangt, dürfte aufgrund der o. g. Eigentümer- oder Niederlassungsvoraussetzungen auch dem allgemeinen Diskriminierungsverbot unterliegen.

## 5. Rechtfertigungsgrund und Verhältnismäßigkeit

Flaggenvorschriften für Schlepp- und Festmacherdienste in TEN-T-Häfen könnten – im Anwendungsbereich der Verordnung (s. Ziff. 3.3.1.) – auf die sekundärrechtliche Ermächtigung in Art. 4 Abs. 3 der **Hafendienstverordnung** gestützt werden, sofern diese zur Sicherstellung der Einhaltung der Mindestanforderung der „Zuverlässigkeit“ (Art. 4 Abs. 2 lit. g) erforderlich sind. ErwG 17 der Verordnung statuiert hierbei die Anforderungen der **Nichtdiskriminierung, Transparenz, Objektivität und Verhältnismäßigkeit** (s. Ziff. 3.1.). Soweit eine Flaggenvorschrift für Schlepp- und Festmacherdienste außerhalb des Anwendungsbereichs des Hafendienstverordnung läge, wäre sie an den primärrechtlichen Vorgaben der Grundfreiheiten und der Nichtdiskriminierung zu messen.

Sofern eine Flaggenpflicht eine unmittelbar diskriminierende Beschränkung jedenfalls im Sinne der Niederlassungsfreiheit und des allgemeinen Diskriminierungsverbots darstellt, käme eine Rechtfertigung nur bei Vorliegen eines **Rechtfertigungsgrundes**<sup>30</sup> (öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Art. 52 AEUV) und der Verhältnismäßigkeit der ergriffenen Maßnahmen in Betracht.<sup>31</sup>

---

28 Darüber hinaus könnte eine Flaggenpflicht der Stillhalteverpflichtung aus Art. 92 AEUV unterliegen, die jede Verschlechterung im Verhältnis zwischen inländischen und ausländischen Verkehrsunternehmen durch eine nationale Regelung untersagt, vgl. EuGH, Urt. v. 19. Mai 1992, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Rn. 23; Fachbereich EU 6, Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe zur Einführung einer Infrastrukturabgabe und zur Reform des Kraftfahrzeugsteuergesetzes mit dem Unionsrecht, Ausarbeitung v. 18. Dezember 2014, [PE 6 - 3000 - 212/14](#), S. 15 ff.

29 Vgl. im Überblick *Wendel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, Art. 18 AEUV, Rn. 29 ff.

30 Zur Diskussion um die im Rahmen des Art. 18 AEUV in Betracht kommenden Rechtfertigungsgründe vgl. *Wendel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, Art. 18 AEUV, Rn. 42 ff.; *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 38 f. *Michl*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 18 AEUV, Rn. 31 ff.

31 Vgl. *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 38; *Müller-Graff*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 52 AEUV, Rn. 5 ff.

Mit Blick auf das im Auftrag genannte Ziel einer Flaggenpflicht, die Einhaltung deutscher Arbeits-, Sozial- und Sicherheitsstandards zu gewährleisten, käme vorliegend insbesondere der Rechtfertigungsgrund der öffentlichen Ordnung in Betracht.<sup>32</sup> Sowohl im Rahmen der Hafendienstverordnung als auch bei einem Eingriff in die Niederlassungsfreiheit bzw. das Diskriminierungsverbot müsste die Flaggenpflicht **verhältnismäßig** sein. Dies setzt voraus, dass sie zur Zielerreichung geeignet ist und keine einschränkenden Wirkungen entfaltet, die über das zur Erreichung des verfolgten Zieles erforderliche Maß hinausgehen.<sup>33</sup>

Mit Blick auf die **Geeignetheit** liegt die Annahme nahe, dass eine Flaggenpflicht der Gewährleistung der genannten Sozial- und Sicherheitsstandards förderlich wäre. Der Flaggenstaat übt eine umfassende Regelungs- und Aufsichtskompetenz über die unter seiner Flagge fahrenden Schiffe aus (technische Standards, Besatzungsvorschriften, Sozialstandards).<sup>34</sup>

Fraglich könnte hingegen die **Erforderlichkeit** einer spezifisch nationalen Flaggenpflicht sein. Die Hafendienstverordnung steht einer Durchsetzung der nationalen arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen auch auf Schleppern unter anderer Flagge zwar grundsätzlich nicht entgegensteht. Indes könnte als milderes Mittel beispielsweise die gegenseitige Anerkennung flaggenstaatlicher Standards in Betracht kommen. So sind im EU-Binnenmarkt die flaggenstaatlichen Anforderungen durch die Richtlinie 2009/21/EG<sup>35</sup> über die Pflichten der Flaggenstaaten weitgehend harmonisiert. Eine EU-weite Flaggenpflicht (Akzeptanz jeder EU-Flagge) würde das Sicherheitsziel möglicherweise in gleicher Weise erreichen. Die Ziele der Flaggenpflicht könnten bspw. auch durch verstärkte Inspektionen fremdbeflaggter Schlepper durch die Hafenstaatkontrolle nach der Richtlinie 2009/16/EG<sup>36</sup> oder dem Pariser Memorandum<sup>37</sup> und als milderes Mittel erreicht werden. Zudem könnte auch die Erteilung einer hafenspezifischen Genehmigung an jeden

---

32 Vgl. EuGH, Urteil v. 11. Februar 2021, verb. Rs. C-407/19 u. C-471/19, Katoen Natie Bulk Terminals und General Services Antwerp, Rn. 122 ff.

33 Vgl. EuGH, Urteil v. 20. Februar 2001, Rs. C-205/99, Analir, Rn. 70; Urteil v. 21. Oktober 2004, Rs. C-288/02, Kommission/Griechenland, Rn. 33 f.

34 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Deutsche Flagge, [Vorteile Deutsche Flagge](#).

35 Richtlinie 2009/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. April 2009 über die Erfüllung der Flaggenstaatspflichten, ABl. L 131 v. 28. Mai 2009, S. 132 ([konsolidierte Fassung](#) v. 1. Januar 2025).

36 Richtlinie 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. April 2009 über die Hafenstaatkontrolle (Neufassung), ABl. L 131 v. 28. Mai 2009, S. 57 ([konsolidierte Fassung](#) v. 1. Januar 2025).

37 Das Pariser Memorandum ist eine 1982 unterzeichnete Vereinbarung zwischen 27 maritimen Behörden zur Harmonisierung der Hafenstaatkontrolle (Port State Control, PSC). Es zielt darauf ab, Schiffe, deren baulicher Zustand, baulicher Zustand, Ausrüstung oder Besatzung nicht den internationalen Mindeststandards für Sicherheit und Umweltschutz entsprechen, durch strenge Kontrollen in Häfen – basierend auf internationalen Sicherheits-, Umwelt- und Arbeitsnormen – aus dem Verkehr zu ziehen, s. [Paris MoU](#).

EU-beflaggten Schlepper, der die Sicherheitskriterien erfüllt, als milderes Mittel in Betracht kommen.<sup>38</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint zumindest fraglich, ob insbesondere auf Grundlage von Art. 4 Abs. 3 der Hafendienstverordnung die Anordnung einer bestimmten nationalen Flagge oder nicht vielmehr die einer EU-Flagge grundsätzlich als verhältnismäßig angesehen werden kann.

## 6. Vertragsverletzungsverfahren gegen Spanien, Frankreich und Italien

Diese Frage steht derzeit im Zentrum der Vertragsverletzungsverfahren gegen **Spanien** (INFR(2025)4021), **Frankreich** (INFR(2025)2180) und **Italien** (INFR(2025)2181).<sup>39</sup> Die Kommission hat die Verfahren eingeleitet, weil die genannten Mitgliedstaaten eine **nationale Flaggenpflicht** – also die Pflicht zur Führung jeweils der eigenen nationalen Flagge – für Schlepp- und Festmacherdienste in ihren Häfen vorgeschrieben hatten. Die Mitgliedstaaten befürchteten, dass das nationale Sozialrecht keine Anwendung findet, wenn das Schleppschiff keine nationale Flagge führt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass Spanien, Frankreich und Italien damit ihren Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 3 und 4 der Hafendienstverordnung 2017/352 über und aus Art. 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit) nicht nachgekommen seien. Die von den Mitgliedstaaten geltend gemachten Befürchtungen bezüglich des nationalen Sozialrechts trafen nicht zu, da die Verordnung über Hafendienste den Mitgliedstaaten bereits die Befugnis einräumte, diese nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften unabhängig von der Flagge des zu kontrollierenden Wasserfahrzeugs durchzusetzen. Sollten die Mitgliedstaaten dennoch beschließen, das Führen einer Flagge vorzuschreiben, sei diese als Flagge eines beliebigen EU-Mitgliedstaats und nicht als nationale Flagge eines bestimmten Mitgliedstaats zu definieren.

Auf die im Januar 2026 übermittelten Aufforderungsschreiben müssen Spanien, Frankreich und Italien binnen zwei Monaten auf die Beanstandungen der Kommission reagieren.<sup>40</sup> Andernfalls kann die Kommission beschließen, mit Gründen versehene Stellungnahmen zu übermitteln.<sup>41</sup>

## 7. Zusammenfassung

Die Hafendienstverordnung 2017/352 enthält in Art. 4 Abs. 3 eine ausdrückliche sekundärrechtliche Ermächtigung für nationale Flaggenvorschriften für Schlepper und Festmacherboote. Die

---

38 Vgl. bspw. Hamburg Port Authority, Hafenschifffahrt im Hamburger Hafen, [Hafenzulassungen](#): „[...] Schlepp- und Schubboote [...] können auf Antrag als Hafenfahrzeug zugelassen werden, sofern diese ausschließlich im Hamburger Hafen betrieben werden. Dafür werden entsprechende Schiffspapiere, das Hafenfahrzeugattest, gefertigt. Die zu beachtenden Bestimmungen sind in der Hafenfahrzeugverordnung geregelt“.

39 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf\\_26\\_115](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_26_115).

40 S. Kommission, [Mitteilung v. 30. Januar 2025](#) zu den Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren.

41 Zu den einzelnen Verfahrensschritten eines Vertragsverletzungsverfahrens s. Fachbereich EU 6, Fragen zum Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union gemäß Art. 258 AEUV, Arbeit v. 17. Oktober 2025, [EU 6 - 3000 - 059/25](#).

Verordnung gilt insbesondere in TEN-T-Seehäfen und deren Wasserzufahrten, sofern letztere einer Hafenverwaltung unterstehen. Für diese Gewässer könnte die in der Fragestellung skizzierte Flaggenpflicht grundsätzlich eingeführt werden – vorausgesetzt, die Kommission wird vor der Einführung notifiziert, und die Maßnahme ist nichtdiskriminierend, transparent, objektiv und verhältnismäßig.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit stellt sich die Frage, ob mildere Mittel der Einführung einer solchen Flaggenpflicht potenziell entgegenstehen könnten. Die von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren gegen Spanien, Frankreich und Italien machen deutlich, dass die Kommission eine auf die *nationale* Flagge beschränkte Pflicht als unionsrechtswidrig ansieht. Ob und wann es zu einer diesbezüglichen Entscheidung des EuGH kommt, lässt sich derzeit nicht abschätzen.

\*\*\*